

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 29, nº 3, 2023

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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

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

Editora Associada: Fabíola Brigante Del Porto
Estagiário de Revisão: Elvis Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

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

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

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

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

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

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

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

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

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

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

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

Peter 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/>
<https://www.instagram.com/cesop.unicamp>
<https://twitter.com/CesopUnicamp>
www.scielo.br/op



Apoio:



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÕES

OPINIÃO PÚBLICA

Setembro-Dezembro 2023

Vol. 29, nº 3

Sumário

	<i>Pág.</i>
It's always sunny in Brazil: images, stereotypes, lack of knowledge and the international status of the country <i>Daniel Buarque</i>	551
Uma medida do nível socioeconômico das escolas brasileiras utilizando indicadores primários e secundários <i>Maria Teresa Gonzaga Alves</i> <i>José Francisco Soares</i>	575
Judicialização baseada em evidências? O uso do conhecimento científico nas decisões do STF durante a pandemia de Covid-19 <i>Lizandro Lui</i> <i>Lígia Mori Madeira</i> <i>Lilian Zorzetti</i>	606
O menor dos males? Identidade partidária e ambivalência no eleitorado brasileiro <i>Alvaro João Pereira Filho</i> <i>Robert Vidigal</i>	638
O que está acontecendo? O que os trending topics podem nos dizer a respeito de ações políticas coletivamente orquestradas <i>Viktor Chagas</i>	666
Embates discursivos, atores envolvidos e polarização no Twitter: a demissão do Ministro da Educação Abraham Weintraub do governo Bolsonaro <i>Claudio Luis de Camargo Penteado</i> <i>Marcus Abílio Pereira</i> <i>Emerson Urizzi Cervi</i> <i>Helga do Nascimento de Almeida</i> <i>Bruno Anunciação Rocha</i> <i>Julia Marks Santana Chaves</i>	691
Limites na mídia: a representação da Tríplice Fronteira nos jornais Folha de S. Paulo e O Globo (2011 e 2019) <i>Isabelle Christine Somma de Castro</i> <i>Ignacio Javier Cardone</i>	724
Vale quanto pesa? A influência das eleições de governador sobre a composição da Câmara dos Deputados no Brasil (1994–2018) <i>Vinicius Silva Alves</i>	761
Quem recebe e que diferença fazem: emendas orçamentárias nos municípios brasileiros pós EC 86/2015 (2015–2019) <i>Lidia Ten Cate</i>	792
A ira do homem branco: preditores do voto em Enéas e Bolsonaro <i>Matias López</i>	827

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 29, nº 3, setembro-dezembro de 2023 – Campinas: CESOP, 2023.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual
de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

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

It's always sunny in Brazil: images, stereotypes, ignorance, and the country's international status

Daniel Buarque¹ 

Brazil is an emerging country with tremendous potential and the ambition to become a major player in global politics. Achieving high international status, however, depends not only on aspiration, but on the intersubjective perceptions of states that are already established as great powers. Brazil's rise is connected not only to its attributes of power but to how the country is perceived by others. This article advances the study of Brazil's status by analyzing the image of the country according to the perceptions of the foreign policy community of the permanent members of the United Nations Security Council. It contributes to International Relations scholarship by addressing the relation between images of a nation and its level of prestige. The article argues that knowledge about Brazil is limited even among global elites and is mostly associated with superficial stereotypes.

Keywords: Status; images; stereotypes; interviews; nation branding; prestige

Introduction

Brazil is a nation with enormous potential, a vast territory, a population of over 200 million people, rich natural resources, a vibrant culture, and a strong economy. The country has historically aspired to increase its level of prestige and achieve the status of a great power, and over the past few decades, it has made significant strides in its efforts to become an important player on the global stage by playing significant roles within institutions such as the World Trade Organization, the United Nations Security Council and groups such as the BRICS and IBSA (Grina, 2014; Gardini, 2016; Saraiva, 2016; Esteves; Jumbert; Carvalho, 2020).

Ambition, however, is not enough for a state to climb the international rank of status to its highest level and become one of the countries responsible for managing global relations, as great powers do. Status must be accorded to a state by other, established, great powers that formally recognize it, treat it as a major power, and grant it membership in key international decision-making groups and organizations. Thus, status is dependent on how a state is perceived by the great powers. Therefore, for Brazil to raise its standing, in addition to accumulating power, it must convince the great powers to perceive and

¹ University São Paulo (USP), Institute of International Relations. São Paulo (SP), Brazil. E-mail: <dbuarque@gmail.com>.

recognize it as a peer (Larson; Shevchenko, 2014; Paul; Larson; Wohlforth, 2014; Murray, 2019; Esteves; Jumbert; Carvalho, 2020; MacDonald; Parent, 2021).

This approach to status in international relations highlights the importance of images and perceptions of nations in the process of increasing a states' status. However, apart from Brazil's real potential and its formal power attributes (which are not negligible), the country's status appears to lag in terms of its recognition as one of the most important global players (Spektor, 2016; Røren; Beaumont, 2019; Beaumont; Røren, 2020; Carvalho, 2020; Lessa; Becard; Galvão, 2020). One major obstacle that can hinder a country's efforts to raise its prestige is the perceptual/ideational-level, where the presence of external pervasive cultural biases - even racism - prevalent in the global system result from the preponderance of stereotypes about the country and its people (Nayar; Paul, 2002; Buarque, 2019). These external perceptions are important because international relations scholarship defines status as the rank of a nation within a global society and is highly dependent on the intersubjective beliefs of actors outside that nation. A country has the level of prestige that other nations recognize it has (Clunan, 2014; Larson; Shevchenko, 2014, 2019; Paul; Larson; Wohlforth, 2014; Murray, 2019; Beaumont; Røren, 2020; Carvalho, 2020; Götz, 2020; MacDonald; Parent, 2021).

This article advances the study of Brazil's international status by focusing on the perceptions about the country held by the elites that form the foreign policy community (FPC) of the five permanent members (P5) of the United Nations Security Council (UNSC): the United States, United Kingdom, France, Russia and China. The text assesses perceptions about Brazil found among the elites of nations that have higher status and their views about the general beliefs about Brazil found within these nations. It attempts to understand how these images are related to Brazil's status and contributes to the scholarship of status in IR (International Relations) by addressing the relation between the external perceptions held by elites and policymakers in other countries and the level of prestige of a nation.

The article argues that from the perspective of the FPC of the P5, although there has been a narrative in recent decades about Brazil's rise in the world, with increased projection of positive images about economic success and political and social stability, the level of knowledge about the country is still limited even among elites in powerful nations. The perception of the interviewees is that Brazil is still largely unknown abroad. The country is poorly understood, and images of the country are marked by superficial stereotypes. Respondents themselves refer to Brazil using many stereotypes popular among the general public and identify a superficial knowledge about the country even among the elites of their countries.

The article is divided into four main sections. It begins with "International status and images of nations", which is an assessment of the theoretical framework about status and images within IR. This is followed by a discussion of the scholarship about images of Brazil and its status in the section "International images of Brazil's and its status". Next is

presented the "Research Design" used to understand the perceptions held by the FPC of the P5. The article concludes with "Analysis of the data: Behind a wall of clichés", focusing on the lack of knowledge about Brazil and the many stereotypes of the country as a sunny tropical place great for tourism, fun and games.

International status and images of nations

Status is traditionally defined in different disciplines as the rank or standing in the hierarchy of a group, and is referred to within international relations as a nation's position within a social stratification and hierarchy, which consists of collective beliefs about a state's standing and membership, based on valued attributes, and is recognized by voluntary deference (Clunan, 2014; Paul; Larson; Wohlforth, 2014; Larson; Shevchenko, 2019; Götz, 2020; MacDonald; Parent, 2021). In a stratified global society, status refers to the way nations are differentiated and ranked according to their perceived characteristics and capabilities (Clunan, 2014; Dafoe; Renshon; Huth, 2014; Paul; Larson; Wohlforth, 2014; Renshon, 2017; Larson; Shevchenko, 2019; Carvalho, 2020; Esteves; Jumbert; Carvalho, 2020; Götz, 2020; MacDonald; Parent, 2021).

The research presented here was developed using a theoretical framework of status in IR and is based on the idea that status is not a perfect reflection of a state's material attributes, and is not based on quantifiable power, but rather depends on the perceptions of others. It refers to higher order beliefs about a state's relative ranking and to "beliefs about what others believe" (Paul; Larson; Wohlforth, 2014, p. 8). Status is determined by what others believe about an actor's quality, power, and influence, independently of factual reality. Status is a relational concept that describes a subjective reading of an intersubjective evaluation of a potential objective quality (O'Neill, 1999; Clunan, 2014; Gilady, 2017; Murray, 2019).

The scholarship about status in IR and about the images of nations intersect because it is accepted that status is an intersubjective attribute (Clunan, 2014; Paul; Larson; Wohlforth, 2014; Larson; Shevchenko, 2019; Casarões, 2020; MacDonald; Parent, 2021). The place where a country stands in the global stratification depends not just on what the country believes itself to be, what it wants, its capabilities or how it behaves (although these are also important). Status depends fundamentally on how others in the international community interpret the identity, intentions and behaviors of that country, and on what is the collective belief about the status of that nation (Mitzen, 2006; Clunan, 2014; Paul; Larson; Wohlforth, 2014; Murray, 2019; MacDonald; Parent, 2021). This is why images about a country are important to its status, they are one way of understanding these collective beliefs others hold about a given state.

The term image is a synonym for subjective knowledge, personal knowledge, and belief. It is what determines the behavior of a person or group (Boulding, 1956). The concept is similar to the definition of stereotypes as pictures in our heads (Lippmann,

2015). However, the current literature on images recognizes that it is difficult to find a consensual definition of the concept as it applies to nations. Bignami argues that images should be understood as the most prevalent representations of a nation in the mind of individuals. According to her, social and historical factors, geographic position, weather, and the media contribute to the definition of this commonly found image (Bignami, 2002). The literature on nation branding tends to argue that image and reputation are a matter of perception and cannot be thought of as synonymous with reality. A nation's image should be understood as a function of a reputation of one nation among various stakeholders and multiple categories (Go; Govers, 2011). One review of conceptualizations of the images held about nations has found more than 1,000 published studies that have analyzed the concept since the 1960s. Most of these define images of nations as perceptions, impressions, associations, stereotypes, schemas, and beliefs (Roth; Diamantopoulos, 2009). More critical studies have argued, however, that it is not possible to talk about a single image of a country, and that it is more appropriate to discuss images, in the plural, since they depend on who is looking at the nation at a given time and may vary (Jiménez-Martínez, 2017, 2020).

The focus on images and beliefs as being an important source of status and reputation also leads to challenges because different observers can have different beliefs about any particular characteristic of a state. However, the idea of reputation in general is also linked to the concept of image, which is generally associated with the perceptions that are prevalent among a community. If a state has a particular reputation, this implies that most observers hold this relevant belief about the state. When a certain belief about a state is prevalent, or agreed to on all important levels, it can be argued that there are common beliefs or even common knowledge about a fact, which can become a social fact (Clunan, 2014; Dafoe; Renshon; Huth, 2014).

Even if it is important to understand the perceptions held about nations and the fact that images are relevant in global politics, a study of status in IR should go beyond the general populations of countries and focus on the perceptions held by the people who define the policy of a state. "Insofar as status is equivalent to reputation, it might be measured by obtaining the views of national leaders about their and other state's standing" (Rosecrance et al., 1974, p. 13). As this seems to be almost impossible to do in full, analyzing the views of elites in the FPC of important reference countries may help to better understand the status of a country.

This article draws from the analysis of perceptions about Brazil found among the elites in the great powers to understand the images these respondents have about Brazil and their view about how other elites in their own countries think about Brazil, to assess the possible connections between these beliefs and the country's status.

International images about Brazil and its status

Brazil has long wanted to project itself internationally as a significant nation in global politics and has the ambition of being recognized as a Great Power (Buarque, 2013, 2019; Stolte, 2015; Mares; Trinkunas, 2016). Although Brazil is a strong state in global affairs and clearly plays an important role in international politics, the general perceptions about Brazil among the population of the rest of the world are not of a strong, serious and responsible country (Bignami, 2002; Carvalho, 2008; Lopes, 2010; Buarque, 2019). Global nation branding surveys provide important evidence that there is a gap between Brazil's international ambition to become a global power and the external perceptions about the country and the role it plays in the world. While Brazil believes it is destined to greatness and wants to have greater involvement in international politics (Souza, 2008; Esteves; Jumbert; Carvalho, 2020), the rest of the world generally perceives it superficially as a country that is not serious and that is mostly associated with fun, play, beaches, tourism and parties (Barbosa, 1995; Bignami, 2002; Souza, 2008; Mares; Trinkunas, 2016; Buarque, 2018, 2019). International surveys tend to analyze the images of countries in different categories and show that Brazil traditionally fares well among the "soft" attributes of a hedonist country and is negatively perceived in "harder" characteristics related to politics, business and economics (Buarque, 2019).

Although Brazil has long strived to project positive images, and it is recognized as a cool nation (Valaskivi, 2016; Neild, 2017), surveys show that the country is perceived as "decorative" and has become associated with stereotypes not generally applied to responsible countries (Mariutti; Giraldo, 2012; Buarque, 2009, 2013, 2015, 2019). One problem with these stereotypical images of the country is that the external perceptions are that Brazil is synonymous "only" with fun and leisure. Although this is accepted as the brand of a "cool" nation, which could have the potential to position a state within the framework of modern Westernized civilization (Valaskivi, 2016), in the case of Brazil, it seems to work in a different direction. Being perceived as the country of fun, parties and carnival means not being the country of anything else. It means being a country where the population 'lives to party' and does not perform other activities (Bignami, 2002).

Even if they may be wrong, these images have been constructed along the history of the country. Since the arrival of the Portuguese colonizers in the sixteenth century, the images of the new territory held in Europe has been one of exoticism (Buarque, 2017). These perceptions also appear in depictions of Brazil in the international cinema. The country is a victim of negative stereotypes as a sensual, tropical place, an excellent destination for revelry and little else (Amancio, 2000; Marsh, 2012; Dennison, 2017). Until today, most of the literature on national images describe the foreign perceptions of Brazil as a country that is exotic (Amancio, 2000; Bignami, 2002). These stereotypes of Brazil are also often projected in international media. Analysis of international media coverage during the 2014 World Cup confirms that Brazil is not perceived as a serious country

(Buarque, 2015, 2016; Guimarães, 2016). Hosting the 2014 World Cup and the 2016 Olympics in the country reinforced the association of these stereotypes with Brazil's images (Buarque, 2018).

Although these surveys show what people in general in different parts of the world think about Brazil and not the perceptions of elites such as politicians and diplomats, these results are particularly important when considering that images and soft power are the primary basis on which Brazil has attempted to become a more prestigious country in international relations. Instead of focusing on the real capabilities of the country when pursuing global prestige, Brazil has often focused more on gaining recognition through a positive international perception of the nation as an active player in global affairs through negotiation and conciliation (Stolte, 2015; Mares; Trinkunas, 2016; Ricupero, 2017; Esteves; Jumbert; Carvalho, 2020).

The IR literature offers interesting evidence of how these images of Brazil may influence its foreign relations. One assessment of Brazil's aspirations on the global stage argues that the rest of the world does not perceive the country as one that is ready to accept the duty of upholding the international order (Lebow, 2016). Another study conducted by the US government in the 1970s found that Americans did not know much about Brazil and thought it was not relevant (Spektor, 2009). Washington policymakers often seem to consider Brazil an interloper in world affairs, a nation that does not quite measure up to the status and power it has achieved and whose foreign policy judgments are often uninformed and misguided. Washington officials often ridicule Brazil's foreign policy stances as "quixotic and naïve" (Stuenkel; Taylor, 2015, p. 2). Although the country is generally well perceived, and has a professional and respected diplomatic corps, its members should understand that the most prevalent images held of the country are still not that of a serious nation. This is important considering that a country's "brand", the way it is perceived abroad, is relevant to international politics, especially when working under the framework of constructivist theories of (Van Ham, 2001, 2002, 2008; Kaneva, 2011).

However, the very concept of a "serious country" is highly questionable. One study analyzed ten different surveys about Brazil's images and argued that being perceived as serious may refer to fulfilling a Western view of modernity and individualism. A serious country was then defined as a Western construct, to which peripheral countries may have a hard time adapting to because of their own cultures, identities, and traditions (Buarque, 2019). Another approach, based on perceptions held by elites in powerful countries, showed that major powers tend to take a country like Brazil seriously only in situations in which they can profit and defend their own interests (Buarque, 2022). These attempts to define a serious country confirm the criticisms of authors who accuse Westerners of "Orientalism" and of continuing to hold pervasive biases and prejudices that may hinder an emerging state's attempt to achieve recognition while the powerful nations are able to dominate, restructure, and maintain their authority over less powerful nations, maintaining the status quo (Said, 1979; Nayar; Paul, 2002; Mosbah, 2011; Ward, 2017).

The study presented in this article tries to go beyond these general perceptions and anecdotes from the political realm to understand what the FPC of powerful nations thinks about Brazil and its image within the great powers. The objective is to assess what is Brazil's image from the perspective of these stakeholders in powerful nations to understand the difficult ideational barriers the country must overcome to advance in its aspirations to become a major player in global politics.

Research design

Assessing intersubjective perceptions about a nation is a challenge for this scholarship since it is virtually impossible to gather data that represents the entire population or even all the elites of great powers. The study presented here is part of broader qualitative research about Brazil's international status. It involved semi-structured interviews with single respondents representing the FPC of each of the P5. For this study, FPC refers to a universe of individuals involved in foreign policymaking or who significantly contribute to forming opinion regarding foreign relations in the countries analyzed here. The group is formed by people who have an in-depth and nuanced knowledge about Brazil and its relations to the country they represent and includes politicians, diplomats, members of interest groups, leaders of think tanks and NGOs, academics, journalists and businesspeople involved in the international sphere (Souza, 2002, 2008; Esteves; Herz, 2020; Esteves; Jumbert; Carvalho, 2020).

Even if it may be questionable that such a group is directly responsible for the policies towards Brazil of great powers, they can be understood as a sample of the community of people involved in discussing the country at high levels of politics and diplomacy and helping to generate the common knowledge about the country in each of these states (Rosecrance et al., 1974; Clunan, 2014; Dafoe; Renshon; Huth, 2014). A similar approach of focusing on views by the FPC of a country has been used within Brazil to determine the international priorities of the country's diplomacy (Souza, 2002, 2008), while other studies about international status of nations have drawn on this approach to assess the interests of nations and their achievements. As Esteves and Herz explain, diplomats, academics and foreign policy experts can be described as "repositories of collective memories, specific practices and representations that structure their interaction and their discourse" (Esteves; Herz, 2020, p. 114). Although it is not a homogenous group, these actors are prominent and form a community that composes the foreign policy field and its imaginary and may mobilize concepts for political change (Doty, 1993; Weldes, 1996; Guzzini, 2012; Esteves; Herz, 2020).

This article is based on the reflexive thematic analysis (RTA) of 60 interviews selected from the universe of 94 conducted with this group. The number of interviews in the dataset was defined to guarantee a balance of representativeness per state of origin of sources and a balance of the sizes and depth of the discussion in the interviews analyzed.

In total, 12 interviews were selected with sources from each of the countries of the P5. The dataset is highly representative of the entire data corpus, with sources from think tanks, academic fields, diplomacy (including ten former ambassadors who served in Brazil), journalism, business, and politics. The total time of interviews recorded in the dataset amounts to 1,977 minutes, and the total size of transcribed interviews amounts to 169,034 words. The data was treated in this study as being a general representation of the FPC of the P5, and although the perceptions revealed in the interviews were varied and offered very different and interesting points of view, these were not explored further here for a lack of space and time to develop a more careful analysis.

The P5 was selected as the reference to assess Brazil's status because these are all countries with historically recognized great power status and because the UNSC is still symbolically viewed as one of the main international institutions making decisions about security in international relations and as the main symbol of high status in the global stratification (Berridge; James, 2003; The UN Security Council, [S.d.]). The UNSC is also an important reference for Brazil's status because the country's pursuit for global prestige has been permeated by its historical bid to become a permanent member of the organ (Arraes, 2005; Vargas, 2008; Garcia, 2011; Andrade, 2012; Mendes, 2015; Uziel, 2015). Such an inclusion of Brazil in this prestigious group would demand a reform of the institution and a recognition of the country as a peer by the five permanent members.

The interviews were conducted between March 2018 and July 2019, and the interviewees were asked to give their own opinions about Brazil's status and the role of the country in international relations considering the period between the democratization of the country in 1989 and late 2014. The semi-structured interviews followed a systematically designed protocol formed of 8 questions and other possible follow-ups used to assess the views about Brazil's status. These included "what is the first thing that comes to your mind when you think about Brazil?", "what is the image of Brazil in your country?" "what kind of part/role do you think Brazil plays in the international system?", "what do you think Brazil wants to achieve in international politics?", "what is your opinion about Brazil's aspirations?", and "how relevant do you think is the balance between soft and hard power for Brazil's foreign policy?". For the purposes of the analysis presented in this article, the focus of the assessment is on the informants' replies about the image of the country, which was the subject of the first two questions of the protocol. The analysis focused on the images and stereotypes informants used to answer the first questions, and on their view about how well the country is known in their own nations (both by the general population and the elites).

The interviews were assessed using reflexive thematic analysis, a method with a strong focus on the importance of qualitative research and how the data is systematized and analyzed. It is a way to let researchers reflexively find meaning in the interviews, a method that allows researchers to see and make sense of meanings and experiences, using both deductive and inductive approaches (Braun; Clarke, 2019a, 2019b).

This qualitative approach presents the research as if it was a story with a coherent analysis that is grounded in the data. This paradigm accepts that complete objectivity is impossible and the research does not need to claim to tell the only or absolute truth, but to be telling a decisive truth about the data, providing an interpretation that is compelling for theoretical reasons and based on grounds of credibility and trustworthiness (Flick, 2009; Bryman, 2012; Braun; Clarke, 2013; Miles; Huberman; Saldaña, 2014; Reiter, 2017). This approach focuses on validating meanings, views, perspectives, experiences, and practices expressed in the data. Within this study, this means that the systematic qualitative analysis of the interviews offers a sample of the interpretations made by the foreign policy community of the great powers about Brazil's status, but other perceptions can be found in interviews with different respondents and analysis by other researchers (Flick; Kardorff; Steinke, 2004; Barkin, 2008).

To systematize research using reflexive thematic analysis, Braun and Clarke developed a step-by-step guide to conducting this method of qualitative study. They proposed a blueprint of how to conduct thematic analysis, proposing 6 basic steps for the method: 1. Become familiar with the data; 2. Generate initial codes; 3. Search for themes; 4. Review the themes; 5. Define and name the themes; and 6. Produce the report (Braun; Clarke, 2006).

Although the respondents consented to be interviewed and most of them authorized being named in the research, codenames were assigned to all interviewees to offer them anonymity and the interviews were randomly codenamed with initials connected to the country of origin of the interviewees as UK1-UK12, US1-US12, CH1-CH12, FR1-FR12, and RU1-RU12.

After transcribing the interviews and assuring their anonymity, all files selected for the reflexive thematic analysis were uploaded into a new project in software NVivo and linked to memos to include the notes written immediately after each of the interviews. The first round of coding in the 60 files took six weeks of reviewing the interviews and resulted in a total of 610 different codes. After the initial round of coding, the process continued with the development of the initial interrelated ideas for the themes that could be inferred from the codes for the data. From that, the full list of codes was refined, codes were collated and renamed to develop a series of sub-themes that were then collated into the 9 main themes. After four months of analyzing the data, the main themes had been developed, named, described, and mapped.

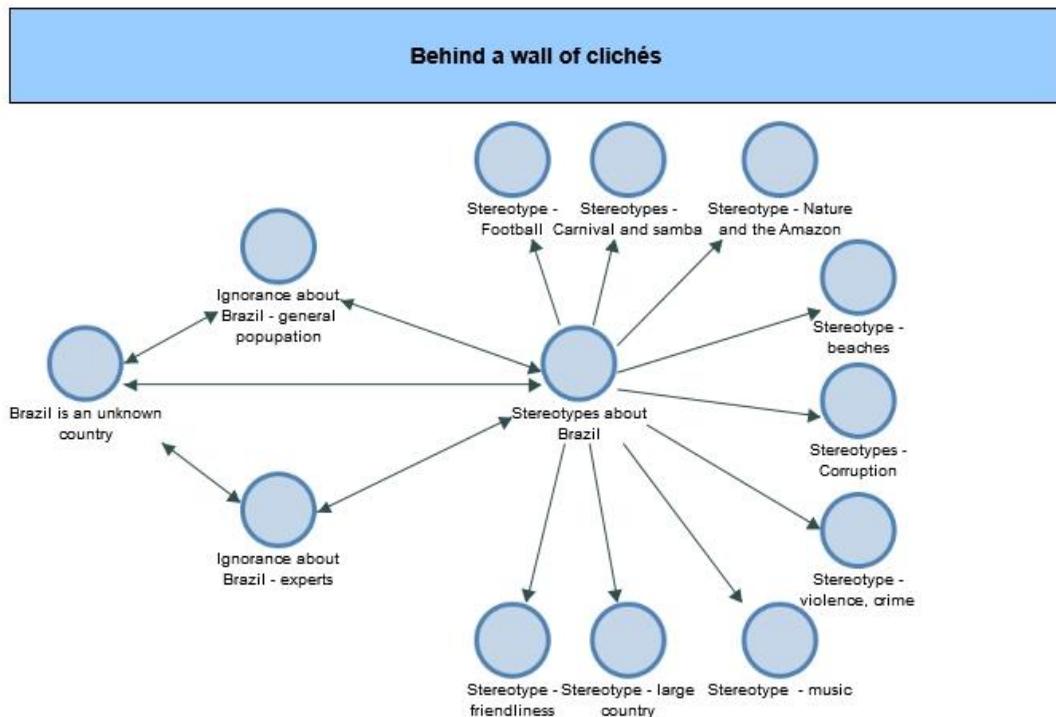
This article focuses on one of those nine themes, assessing Brazil's images according to the FPC of the P5. The following section will address the main findings of this study about Brazil. It will present the analysis of the data and quotes selected from the interviews to reinforce the argument developed from the analysis.

Analysis of the data: Behind a wall of clichés

The perception of the foreign policy community of the great powers is that Brazil is still a largely unknown and misunderstood country even among the elites and policymakers of some of the world's most powerful nations. "Behind a wall of clichés" was one of the nine themes developed from the reflexive thematic analysis of interviews with the FPC of the P5. It was one of the most prevalent of the themes developed during the study concerned with the international status of the country based on the intersubjective perceptions held by the FPC of great powers. It was established from codes developed from all the 60 interviews analyzed and was connected to 421 different references to the same general idea. It is formed by two sub-themes, one of them concerned with the different clichés and stereotypes used to describe the country and another about the perception of informants that Brazil is largely unknown both by the general public and the elites of the FPC.

The analysis of the data from the interviews led to the development of the thematic map below, which helps understand how the perception of the study sources is that Brazil is largely unknown in their own countries and that its images are hidden by stereotypes.

Graphic 1
Thematic map – Behind a wall of clichés



Source: Elaborated by the author based on the RTA of 60 interviews with the FPC of the P5.

"Brazil is an unknown country" was one of the most prevalent codes developed from the analysis of the data, established from 42 of the interviews. The data reveals that the foreign policy community in the great powers believes there is a general ignorance about Brazil within these nations, that the general population in their countries knows very little about Brazil and thinks only in terms of superficial clichés. At the same time, stereotypes and shallow understanding also reign among politicians and experts who are supposed to think about diplomacy and participate in political decisions that influence the relations of these powerful nations with Brazil, according to the respondents. This may hinder a more nuanced understanding about the country and limit knowledge about the country's real capabilities and power attributes, which in turn can make it harder for Brazil to increase its level of prestige.

When asked what first comes to their minds when they think about Brazil and to describe their views about Brazil's image in their own nations, the country was linked to shallow clichés by almost all of the interviewees from the foreign policy community of the P5. Stereotypes were used to describe the country and to discuss what the general population, as well as politicians and experts in those powerful nations think about Brazil. These clichés reinforce the idea revealed by nation-branding surveys that Brazil is not perceived as a serious country, since the clichés are either linked to Brazil's image of being a place for fun and play, or to negative images linked to serious matters.

The notion that people in powerful nations do not know much about Brazil was one of the issues most repeated by the informants in this study. It is particularly evident in the countries outside the Western hemisphere, such as China and Russia.

According to one informant from the Chinese Academy of Social Sciences (CH2), because of geographical distance and language differences, Chinese people do not have a clear image about Brazil. "The Chinese know football, know Rio, know Carnival. Know Brazil produces a lot of sugar, cane sugar. But there is very limited knowledge between the two countries", explained a professor at the School of International Studies at Renmin University of China (CH5). "The general public, their perception is that Brazil is a very attractive country, but they don't have knowledge about it", informant CH5 said. "I can tell you that Brazil has been an unknown country for the Chinese people", said a Chinese academic working at the Aalborg University, Denmark (CH8).

However, this lack of knowledge is not only noticed among the general public, according to the Chinese sources. "If you ask Xi Jinping, he will obviously say that Brazil is important, but if you ask the elites in the academy and think tanks, they have difficulties to clearly position Brazil in the region and also in the BRICS", informant CH8 explained. A researcher at the Carnegie-Tsinghua Centre for Global Policy (CH6) explained that there is only one person in the Chinese Academy of Social Sciences Latin American program that focuses on Brazil, which shows how little the country focuses on the country:

I never got the impression that there were more than a very, very, small number of people, even sometimes one or two individuals, who were focused

on Brazil. And even then, I wasn't totally impressed with them. And Brazil was arguably the most important country in all of Latin America for China. Again, for economic and bigger geopolitical reasons. (...) You have one guy at CASS that is doing this. At the universities, there is almost nothing, almost no one studying Brazil-related issues. Part of this is a question of what opportunities Chinese students, but also, businesses and then officials saw in Brazil.

Similarly, according to a director of the think tank Russian International Affairs Council (RU10), in Russia there is not a complete and well-developed image of Brazil. "There are some glimpses, and there are ups and downs of interest in Brazil depending on specific situations, so I think that the picture is quite eclectic". For a professor of the World Politics Department at St. Petersburg State University (RU4), Brazil has a "very positive image, but at the same time unfortunately we don't know a lot about Brazil. It is a very exotic country for us". This lack of knowledge was noticed by a director of research of the independent Levada Center pollster (RU6): "My compatriots have very, very I would say, shallow knowledge about your country".

As discussed in the case of China, in Russia a lack of knowledge about Brazil is also present among the elites. "One of the most important reasons for that is the lack of experts in Latin America. We don't have experts on Brazil, Argentina, Mexico, Colombia", said informant RU4. According to a former head of research at the Moscow State University (RU8):

Ordinary Russian people, including intellectuals, think that Brazil is the country of soccer, football, samba, carnival and so on. This is a simplification, a very primitive vision of Brazil, which is very obsolete. Unfortunately, people in government, except maybe some professionals from the Ministry of Foreign Affairs, share this simplistic approach, this simplistic vision of Brazil.

In addition to being present in the non-Western nations, this lack of knowledge was also discussed by informants from France, the US and the UK, countries that have important historic ties to Brazil. "Among politicians there is some lack of knowledge and clichés, but in general the population will not associate Brazilian politics with two or three key words or particular representations", argued a French professor and member of the think tank Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (FR6). "Brazil continues to be very little known in France", explained a sociologist and professor at Université de Paris 7 (FR3). According to a former British Consul General in São Paulo (UK6), Brazil "is very largely unknown in the rest of the world".

Informants from the UK mentioned anecdotes that indicate this lack of knowledge, even at the core of the British government's foreign policy establishment through history. Two former ambassadors in Brazil talked about their experience with this absence of awareness about the country. One of the diplomats (UK3) described the time when a prime minister visited the country. He said that:

Tony Blair came and spent a week in Brazil when I was there and lots of senior advisors came with him and every one of them were astonished by what they saw. It was very unlike anything that they had been led to believe it was. [The experience of] flying into São Paulo was an eye opener for any Western European visitor who hasn't been to South America before. It is like flying into ten New Yorks at the same time. Yes, there is a lack of awareness about Brazil [in British politics].

Another former British Ambassador to Brazil (UK5) remembered a similar story:

A large amount of ignorance which still persists about the nature of the country and what one finds... I mean there was an apocryphal story about Margaret Thatcher visiting Brazil, but it was also true about many other senior political visitors ... and senior officials, that they would typically come to Brazil and after a couple of days they would say: 'Why didn't anybody tell me it was like this? I didn't realize there was this huge dynamic city of São Paulo. There is optimism, there are...' It was a lot of ignorance because it did not impinge upon people's political consciousness or even economic consciousness.

The lack of awareness about Brazil has led to the country being “rediscovered” from time to time, according to a fellow in Politics at Nuffield College, Oxford University (UK2):

Every time we have a new government, the minister – and we are talking about the Foreign Ministry that ought to know better – gets on the plane and gets off at São Paulo and says: 'I had no idea there were all these skyscrapers'. In other words, it is constantly being rediscovered by people who ought to know better. But is rediscovered in the most superficial way.

Informants from the United States argued that the view from Washington, D.C. is also obscured by a general ignorance about Brazil, and that there is only a very small group of people that understands the country, while the majority has no clear idea about it. From the US point of view, Brazil is “a country that everybody likes but very few people understand”, explained a senior vice president for studies at the Carnegie Endowment for International Peace (US5). According to a fellow in the Brazil Institute at the Woodrow Wilson International Center for Scholars (US1):

There is a big problem in Washington because there are probably five dozen people in Washington who really know Brazil. There are probably 500 people in Washington who are thinking about foreign policy in Brazil. And then there are about 5,000 people in Washington who know something about Brazil, but just enough to be dangerous. People who know that it is close to Bolivia, but perhaps don't realize that it is a much bigger economy than Bolivia, that it is

more important geostrategically things like that. I am always astounded by, even at events that talk about Brazil, the level of ignorance, especially about a country that is the 5th largest population, the 4th largest democracy, 7th or 8th largest economy.

A sunny place for games and fun – the stereotypes about Brazil

The analysis of the data shows that the perception of the FPC of the P5 is aligned with what surveys of the general public reveal about Brazil's images and that even when the images are positive, they may not support the country's claim for higher status (Buarque, 2019; Mariutti; Giraldi, 2012). Stereotypes were mentioned both when the interviewees were describing the first thing that comes to their mind when they think about Brazil and when they were asked about the general images about Brazil within the countries they represented in this research.

The most popular stereotypes cited by the interviewees when discussing the perceptions about Brazil were, in order of prominence:

- (1) Football - mentioned by 32 interviewees,
- (2) Carnival and samba - mentioned by 25 interviewees,
- (3) Nature and the Amazon - mentioned by 18 interviewees,
- (4) Beaches - mentioned by 18 interviewees,
- (5) Corruption - mentioned by 17 interviewees,
- (6) Violence and crime - mentioned by 13 interviewees,
- (7) Music - mentioned by 13 interviewees,
- (8) Large country - mentioned by 13 interviewees,
- (9) Friendliness - mentioned by 11 interviewees,
- (10) Happiness - mentioned by 8 interviewees,
- (11) Tourist destination - mentioned by 8 interviewees,
- (12) Distance - mentioned by 8 interviewees,
- (13) Culture - mentioned by 7 interviewees,
- (14) Soap Operas - mentioned by 5 interviewees,
- (15) Exoticism - mentioned by 5 interviewees,
- (16) Rio - mentioned by 5 interviewees,
- (17) Lula - mentioned by 5 interviewees,
- (18) Fun people - mentioned by 5 interviewees,
- (19) Coffee - mentioned by 4 interviewees,
- (20) Women and Sensuality - mentioned by 4 interviewees.

The most prominent views about Brazil were very positive but mostly related to the idea that it is a sunny place with great natural beauty that is wonderful for vacations, leisure, and sports, with lots of beaches, music, parties, happiness and sensuality. When

more serious aspects of economics and politics were mentioned, however, they were mostly with negative connotations focusing on corruption, underdevelopment, poverty, and violence. In sum, Brazil's images are clichés that reveal ignorance and a pervasive bias that can hinder Brazil's attempts to increase its status.

"There is this sympathy for Brazil, for the Brazilian culture, for the music, the culture in general, but also the idea that Brazil is not a serious country, that Brazil is the country of carnival", explained a president of the Association pour la Recherche sur le Brésil en Europe (FR8). "Brazil is carnival, samba, coconut trees and the beach", summarized a former French ambassador to Brazil (FR4). "Brazil is the beach, sun, carnival, happiness, football. This is the exotic side", explained a journalist at Radio France International (FR5). "It is kind of a country (...) that has a very positive perception because Brazil is a place that people like as a concept. It is friendly, it is attractive, it is sort of exotic", argued a senior vice president for studies at the Carnegie Endowment for International Peace (US5). "Brazil is probably most widely perceived as a tourist destination", argued a professor of social sciences at Arizona State University (US2). Brazil is just "a place that you can go to have a lot of fun", summed up a director of analysis for Geopolitical Futures (US3).

From a Russian perspective, according to a former head of research at Moscow State University, "ordinary Russian people, including intellectuals, think that Brazil is the country of soccer, football, samba, carnival and so on. This is a simplification, a very primitive vision of Brazil, which is very obsolete". "It is a very friendly country, with a very emotional people", said a vice-head of the World Politics Department at St. Petersburg State University (RU4). "The problem in Brazil is that the society is too relaxed. I do not see hard working [people] in Brazil", said a Chinese informant who was director of research at Aalborg University, Denmark (CH8). A Brazilian journalist working for Xinhua, the Chinese state news agency (CH7) said this view was very common in China: "I've heard that because it's hot we don't have to work, that we're lazy, that we love football, that we go to the beach after work. All this is inside their heads".

Beyond this general perception of a lack of serious aspects related to the country, the most prevalent of the stereotypes related to Brazil in all of the interviews with sources from the five permanent members of the UNSC were, in order, the relation between the country and football, carnival and samba, nature and the Amazon and beaches.

"Football is the most important image of Brazil among the average population in China", explained a professor at the School of Government, at Sun Yat-sen University (CH1). "It is a country of a very enthusiastic people", affirmed a researcher of the Institute for Latin American Studies of CASS. "People in France in general, when they think of Brazil, immediately think of the joy of living, football, and bossa nova and carnival", argued a former French ambassador to Brazil (FR11). "They are positive images, but they are also commonplaces like carnival that are part of the cultural baggage in relation to Brazil that crosses the minds of all French people. Carnival, football. They are clichés, but they are positive clichés", said a researcher at The French Institute for International and Strategic

Affairs (FR12). "The people who do think about Brazil think about the beach. They think about swimsuits", argued a chair for inter-American affairs at the University of California, San Diego (US4). Brazil's images in the UK are formed by these same clichés, according to the CEO of the think tank Canning House (UK9). "I think it is mostly stereotypes: The Amazon, beaches, Carnival. It doesn't go very deep". "There is a sort of optimistic feeling. It is a country where people do like to have a good time and have fun. But, on the other hand, that is only one aspect of a very complex country", summarized a former British Ambassador to Brazil (UK5).

On the other end of the spectrum from the positive images connected to Brazil being a tropical paradise for vacations were negative associations related to problems in the country. From this perspective, the most prevalent clichés thought about when considering Brazil were corruption, violence and crime, and crisis in general.

"The corruption issue really is a major problem for Brazil's reputation in the world", said a senior fellow at the Brookings Institute (US11). Brazil is "a country in political crisis, with many corrupted politicians, with generalized corruption", argued a sociologist and professor at Université de Paris 7 (FR3). From a Russian perspective, violence appears as a common perception about the country. According to a director of governance at Deloitte in Moscow (RU9), "you get a lot of alerts in terms of crime levels, particularly in São Paulo. So you have to be cautious, and you cannot just walk the streets, and keep yourself safe".

A researcher at the Woodrow Wilson International Center for Scholars (US1) believes that many of the negative perceptions can be linked to the lack of knowledge people have about Brazil: "There is a tendency to say that all of Latin America is similar and faces the same problems of state-led development, of populism". Nevertheless, a vice-president of the think tank Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes (FR6) argued that the positive aspects of Brazil's image, however superficial they are, are stronger than the negative ones: "All this does not undermine a positive view of Brazilian society. It is true that there is corruption, that Brazil is going through economic difficulties, but the image of Brazil is still a very positive image".

Conclusion

This article analyzed Brazil's international images to assess how they are related to the country's status and its ambition to increase its level of international prestige. It shows that the foreign policy community of the permanent members of the UNSC believe that Brazil is still a country unknown even by the elites of great powers, and that both policymakers and the general public in these powerful nations tend to see the country in stereotypical terms.

The analysis presented here is an excerpt of a more detailed study about Brazil's status from the perspective of great powers. It focuses on the general images of Brazil, the stereotypes that are associated with it and the perceived lack of knowledge about the

country even among policymakers. It fills a gap in the literature about Brazil's images by focusing on the perception elites in powerful nations have about the country.

Based on the systematic analysis of semi-structured interviews with the FPC of the P5, this article has argued that people in nations with more prestige see Brazil as if it is hidden behind a wall of stereotypes. The country is unknown in these powerful nations, and even the elites of the P5 do not necessarily have a better understanding about Brazil than the general global population. This reveals a negative bias that can hinder Brazil's emergence and its recognition as an important global player.

The analysis presented here contributes to scholarship about Brazil's international status by advancing understanding about these external images of the country and how they can negatively influence its attempts to increase its level of prestige in the world. The study shows that elites in the P5 believe that global nation-branding surveys provide accurate evidence of a gap between Brazil's ambition to become a global power and the external perceptions about the country and the role it plays in the world (Buarque, 2019). While Brazil believes it is destined to greatness, both the general public internationally and the elites of the P5 are ignorant about the reality of the country and perceive it as a nation that is mostly associated with stereotypes connected to fun and play, beaches, tourism and parties – or to problems related to more serious attributes of politics, business and economics.

The theoretical framework of status in IR establishes that international standing is dependent on intersubjective beliefs held outside a nation, especially by the elites of high-status nations. Thus, it is possible to say that any increase in Brazil's level of prestige depends not just on the country expanding its material attributes, but on convincing the powerful nations that it is a peer and deserves to have a strong voice in international politics. The research presented here shows, however, that the rise of Brazil can be limited by the fact that it is still not recognized by these significant others as a country that is important enough to become a great power. It is not well known, and its image is associated to shallow clichés. This means that even if images about Brazil can be considered misleading, or the result of negative bias, prejudices and orientalist attitudes that serve the interests of the established powers in maintaining the status quo and limiting the rise of other states, these images are still relevant and capable of blocking the ambitions of countries like Brazil.

This study has limited scope. It is based on a small-n qualitative research and may not tell a complete story about the perceptions of Brazil. However, the focus is not on the complete knowledge about the country in other nations, but on what the FPC of the P5 believe to be this knowledge or lack thereof. At the same time, the study does not propose to actually measure the level of knowledge the elites in powerful nations have about Brazil and is based on the perceptions interviewees discussed when interviewed. Further research can develop a more complete analysis about images held of Brazil by conducting further

interviews and perhaps testing the level of knowledge about Brazil of elite policymakers in these powerful nations.

Another caveat is that the study focuses solely on Brazil, without addressing the images of other states' and the relation of these images to the status of these countries. A comparative analysis about images and status of both powerful countries and other emerging nations would be important to improve the understanding of the phenomenon of blocked status and the hurdles faced by states that want to increase their level of prestige.

Nevertheless, this analysis provides a fresh interpretation both of Brazil's image, by focusing on the perception of elites in powerful countries, and the challenges the country faces in its ambition to achieve high international status.

Bibliographic references

- AMANCIO, T. *O Brasil dos gringos: imagens no cinema*. Niterói: Intertexto, 2000.
- ANDRADE, L. C. "O Brasil em busca de um assento permanente no conselho de segurança: análise construtivista da política externa de 1945 a 2011". In: *Anais 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais - "Governança e Instituições Internacionais"*, Brasília, abr. 2012.
- ARRAES, V. C. "O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002". *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, vol. 48, nº 2, p. 152–168, 2005.
- BARBOSA, L. N. H. The Brazilian jeitinho: An exercise in national identity. In: HESS, D.; DAMATTA, R. (eds.). *The Brazilian puzzle: Culture on the borderlands of the western world*, p. 35–48, 1995.
- BARKIN, S. 'Qualitative' Methods?. In: KLOTZ, A.; PRAKASH, D. (Eds.). *Qualitative Methods in International Relations*. [S.l.]: Springer, p. 211–220, 2008.
- BEAUMONT, P.; RØREN, P. Brazil's Status Struggles: Why Nice Guys Finish Last. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M.G.; CARVALHO, B. (Eds.). *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. [S.l.]: Springer, p. 31–48, 2020.
- BERRIDGE, G.; JAMES, A. *A dictionary of diplomacy*. 2ª ed. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- BIGNAMI, R. *A imagem do Brasil no turismo: construção, desafios e vantagem competitiva*. São Paulo: Aleph, 2002.
- BOULDING, K. E. *The Image*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956.
- BRAUN, V.; CLARKE, V. "Using thematic analysis in psychology". *Qualitative Research in Psychology*, vol. 3, nº 2, p. 77–101, jan. 2006.
- _____.; _____. *Successful qualitative research: A practical guide for beginners*. London: sage, 2013.
- _____.; _____. "Reflecting on reflexive thematic analysis". *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, vol. 11, nº 4, p. 589–597, ago. 2019a.

- _____.; _____. *Thematic analysis - a reflexive approach*. Available at: <<https://www.psych.auckland.ac.nz/en/about/thematic-analysis.html>>. Accessed on: 23 out. 2019b.
- BRYMAN, A. *Social research methods*. 4ª ed. New York: Oxford University Press, 2012.
- BUARQUE, D. *Copa e Olimpíada são chances de Brasil deixar de ser "país da festa", diz consultor*. G1, São Paulo, out. 2009. Available at: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MRP1331627-5602,00.html>>. Accessed on: 30 May 2018.
- _____. *Brazil um país do presente: A imagem internacional do "país do futuro"*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2013.
- _____. "One country, two cups — The international image of Brazil in 1950 and in 2014: A Study of the Reputation and the Identity of Brazil as projected by the international media during the two FIFA World Cups in the country". *International Journal of Communication*, vol. 9, p. 19, 2015.
- _____. "Jogos consolidam imagem do Brasil como país decorativo". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2016. Available at: <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/olimpiada-no-rio/2016/08/1805961-jogos-consolidam-imagem-do-brasil-como-pais-decorativo.shtml>>. Accessed on: 16 Dec. 2017.
- _____. "Imaginário sobre o Brasil no exterior permanece marcado por estereótipos". *Folha de São Paulo*, São Paulo, fev. 2017. Available at: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/02/1855524-imaginario-sobre-o-brasil-no-externo-permanece-marcado-por-estereotipos.shtml>>. Accessed on: 22 Feb. 2019.
- _____. "The Tainted Spotlight - How crisis overshadowed Brazil's public diplomacy bet in hosting sports events and led to a downgrade of the country's reputation". *Revista Trama*, vol. 8, nº 3, 2018. Available at: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/tint/issue/archive>>. Accessed on: 26 June 2018.
- _____. "Brazil Is Not (Perceived as) a Serious Country: Exposing Gaps between the External Images and the International Ambitions of the Nation". *Brasiliana-Journal for Brazilian Studies*, vol. 8, nº 1-2, p. 285-314, 2019.
- _____. "What makes a serious country? The status of Brazil's seriousness from the perspective of great powers". *Place Branding and Public Diplomacy*, Dec. 2022. Available at: <<https://link.springer.com/10.1057/s41254-022-00290-2>>. Accessed on: 21 March 2023.
- CARVALHO, B. Brazil's (Frustrated) Quest for Higher Status. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. (Eds.). *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. [S.l.]: Springer, p. 19-30, 2020.
- CARVALHO, E. "Na Lente de Lá, a Imagem de um Brasil entre o Imundo e o Civilizado". *Travessias*, vol. 2, nº 2, 2008.
- CASARÕES, G. Leaving the Club Without Slamming the Door: Brazil's Return to Middle-Power Status. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M.G.; CARVALHO, B. (Eds.). *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. [S.l.]: Springer, p. 89-110, 2020.
- CLUNAN, A. L. Why status matters in world politics. In: Paul, T.V.; Larson, D. W.; Wohlforth, W. C. (Eds.). *Status in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 273-296, 2014.
- DAFOE, A.; RENSHON, J.; HUTH, P. "Reputation and Status as Motives for War". *Annual Review of Political Science*, vol. 17, nº 1, p. 371-393, May 2014.

DENNISON, S. "Olhar estrangeiro de Lúcia Murat e a representação do Brasil em telas estrangeiras". *Revista Trama*, vol. 8, nº 3, 2017. Available at: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/tint/issue/archive>>. Accessed on: 12 Oct. 2019.

DOTY, R. L. "Foreign policy as social construction: A post-positivist analysis of US counterinsurgency policy in the Philippines". *International Studies Quarterly*, vol. 37, nº 3, p. 297–320, 1993.

ESTEVES, P.; HERZ, M. Climbing the Ladder: Brazil and the International Security Field. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. (Eds.). *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. [S.l.]: Springer, p. 113–131, 2020.

ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. (Orgs.). *Status and the Rise of Brazil*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020.

FLICK, U. *An introduction to qualitative research*. 4ª ed. Los Angeles: Sage Publications, 2009.

FLICK, U.; KARDORFF, E.; STEINKE, I. (Orgs.). *A companion to qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

GARCIA, E. V. "De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, nº 1, p.159-177, 2011.

GARDINI, G. L. Brazil: The State of the Art of Its Rise and Power Projection. In: GARDINI, G. L.; ALMEIDA, M. H. T. (Eds.). *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil: Balancing Power in Emerging States*. [S.l.]: Springer, p. 12–28, 2016.

GILADY, L. *The Price of Prestige: Conspicuous Waste in International Relations*. Chicago: University of Chicago Press, 2017. Available at: <<http://www.bibliovault.org/BV.landing.epl?ISBN=9780226433349>>. Accessed on: 9 June 2021.

GO, F. M.; GOVERS, R. (Orgs.). *International Place Branding Yearbook 2011*. London: Palgrave Macmillan UK, 2011. Available at: <<http://link.springer.com/10.1057/9780230343320>>. Accessed on: 8 Feb. 2018.

GÖTZ, E. "Status Matters in World Politics". *International Studies Review*, set. 2020. Available at: <<https://academic.oup.com/isr/advance-article/doi/10.1093/isr/viaa046/5905886>>. Accessed on: 1 Oct. 2020.

GRINA, J. J. "Brazil's Rise to Global Power". Master of Arts in Security Studies. Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2014.

GUIMARÃES, T. *Olimpíada ameaça imagem do Brasil mais do que crise, afirma criador de ranking*. BBC Brasil em Londres, mar. 2016. Available at: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160322_marca_brasil_tg>. Accessed on: 29 Nov. 2023.

GUZZINI, S. *The return of geopolitics in Europe?: social mechanisms and foreign policy identity crises*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2012.

JIMÉNEZ-MARTÍNEZ, C. "Which image? Of which country? Under which spotlight? Power, visibility, and the image of Brazil". *Revista Trama*, vol. 8, nº 3, 2017. Available at: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/tint/issue/archive>>. Accessed on: 26 June 2018.

_____. *Media and the Image of the Nation during Brazil's 2013 Protests*. London: Palgrave Macmillan, 2020.

KANEVA, N. "Nation Branding: Toward an Agenda for Critical Research". *International Journal of Communication*, vol. 5, p. 117–141, 2011.

LARSON, D. W.; SHEVCHENKO, A. Managing rising powers: The role of status concerns. In: PAUL, T. V. LARSON, D. W.; WOHLFORTH, W. C. (Eds.). *Status in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 33–57, 2014.

_____.; _____. *Quest for status: Chinese and Russian foreign policy*. [S.l.]: Yale University Press, 2019.

LEBOW, R. N. *National identities and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

LESSA, A. C.; BECARD, D. S. R.; GALVÃO, T. G. Rise and Fall of Triumphalism in Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of the Workers Party's Governments (2003–2016). In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. (Eds.). *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. [S.l.]: Springer, p. 71–88, 2020.

LIPPMANN, W. *Public opinion*. New York: Start Publishing LLC, 2015.

LOPES, M. C. "A imagem do Brasil no jornalismo estrangeiro". Tese de Doutorado em Linguística Aplicada. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

MACDONALD, P. K.; PARENT, J. M. "The Status of Status in World Politics". *World Politics*, vol. 73, nº 2, p. 358–391, April 2021.

MARES, D. R.; TRINKUNAS, H. A. *Aspirational power: Brazil on the long road to global influence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016.

MARIUTTI, F.; GIRALDI, J. M. E. "Análise da Imagem do Brasil por Meio do Anholt Nation Branding Index". *Turismo-Visão e Ação*, vol. 14, nº 1, p. 067–081, 2012.

MARSH, L. L. "Another Good Neighbor?: Hollywood's (Re)embracing of Brazil in 'Rio' (2011) and 'Fast Five' (2011)". *Revista Canadiense de Estudos Hispânicos*, vol. 37, nº 1, p. 67–85, 2012.

MENDES, F. P. "O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança: Uma Análise Realista". *Contexto Internacional*, vol. 37, nº 1, p. 113–142, 2015.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDAÑA, J. *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. (3ª ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc, 2014.

MITZEN, J. "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma". *European Journal of International Relations*, vol. 12, nº 3, p. 341–370, set. 2006.

MOSBAH, S. "Le Stéréotype, du mot au concept: Saisie à travers des contextes". *Actualité scientifique*. In: *Anais Paris: Éditions des Archives contemporaines*, Paris, 2011.

MURRAY, M. K. *The struggle for recognition in international relations: status, revisionism, and rising powers*. New York: Oxford University Press, 2019.

NAYAR, B. R.; PAUL, T. V. *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*. 1ª ed. [S.l.]: Cambridge University Press, 2002. Available at: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifer/9780511808593/type/book>>. Accessed on: 20 March 2023.

NEILD, B. *What are the world's coolest nationalities?*. CNN Travel, jul. 2017. Available at: <<https://www.cnn.com/travel/article/coolest-nationalities/index.html>>. Accessed on: 27 June 2018.

O'NEILL, B. *Honor, symbols, and war*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.

- PAUL, T. V.; LARSON, D. W.; WOHLFORTH, W. C. *Status in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- REITER, B. "Theory and methodology of exploratory social science research". *International Journal of Science and Research Methodology*, vol. 5, nº 4, p. 129, 2017.
- RENSHON, J. *Fighting for status: hierarchy and conflict in world politics*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- RICUPERO, R. *A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.
- RØREN, P.; BEAUMONT, P. "Grading greatness: evaluating the status performance of the BRICS". *Third World Quarterly*, vol. 40, nº 3, p. 429–450, March 2019.
- ROSECRANCE, R., et al. "Power, balance of power, and status in nineteenth century international relations". *Sage Professional Papers in International Studies*, nº 02-29, 1974.
- ROTH, K. P.; DIAMANTOPOULOS, A. "Advancing the country image construct". *Journal of Business Research*, vol. 62, nº 7, p. 726–740, July 2009.
- SAID, E. W. *Imaginative Geography and Its Representations: Orientalizing the Oriental*. In: SAID, E. W. *Orientalism*. 1st Vintage Books ed. New York: Vintage Books, p. 49–72, 1979.
- SARAIVA, M. G. Brazil's Rise and Its Soft Power Strategy in South America. In: GARDINI, G. L.; ALMEIDA, M. H. T. (Eds.). *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil: Balancing Power in Emerging States*. [S.l.]: Springer, p. 46–61, 2016.
- SOUZA, A. *A Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.
- _____. *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.
- SPEKTOR, M. Brazil: Shadows of the past and contested ambitions. In: HITCHCOCK, W.; LEFFLER, M. P.; LEGRO, J. (Eds.). *Shaper nations: Strategies for a changing world*. Cambridge: Harvard University Press, p. 17–35, 2016.
- _____. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- STOLTE, C. *Brazil's Africa Strategy*. New York: Palgrave Macmillan US, 2015. Available at: <<http://link.springer.com/10.1057/9781137499578>>. Accessed on: 7 Feb. 2018.
- STUENKEL, O.; TAYLOR, M. M. *Brazil on the global stage: power, ideas, and the liberal international order*. New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- THE UN SECURITY COUNCIL. Available at: <<https://www.cfr.org/backgrounder/un-security-council>>. Accessed on: 20 July 2021.
- UZIEL, E. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.
- VALASKIVI, K. *Cool nations: media and the social imaginary of the branded country*. London; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016.
- VAN HAM, P. "The Rise of the Brand State: The Postmodern Politics of Image and Reputation". *Foreign Affairs*, vol. 80, nº 5, p. 2, 2001.

_____. "Branding Territory: Inside the Wonderful Worlds of PR and IR Theory". *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 31, nº 2, p. 249–269, mar. 2002.

_____. "Place Branding: The State of the Art". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, nº 1, p. 126–149, mar. 2008.

VARGAS, J. A. C. "Persuadir e legitimizar: a argumentação brasileira em favor da reforma do Conselho de Segurança". *Cena Internacional*, vol. 10, nº 2, p. 119–138, 2008.

WARD, S. *Status and the Challenge of Rising Powers*. 1ª ed. [S.l.]: Cambridge University Press, 2017. Available at: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781316856444/type/book>>. Accessed on: 10 Dec. 2020.

WELDES, J. "Constructing national interests". *European journal of international relations*, vol. 2, nº 3, p. 275–318, 1996.

Resumo

O Brasil é sempre ensolarado: imagens, estereótipos, desconhecimento e o status internacional do país

O Brasil é um país emergente com muito potencial e ambição de se tornar um dos principais atores da política global. Alcançar esse alto status internacional, no entanto, não depende apenas de aspirações, mas de percepções intersubjetivas de Estados já estabelecidos como grandes potências. A ascensão do Brasil está ligada não apenas aos seus atributos de poder, mas em como o país é percebido pelos outros. Este artigo avança no estudo do status do Brasil ao analisar as imagens do país segundo as percepções da comunidade de política externa dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ele contribui para o estudo de relações internacionais ao abordar a relação entre imagens e o nível de prestígio de uma nação. O artigo argumenta que o conhecimento sobre o Brasil é limitado mesmo entre as elites globais e está associado principalmente a estereótipos superficiais.

Palavras-chave: Status; imagens; estereótipos; entrevistas; marca país; prestígio

Resumen

Brasil siempre está soleado: imágenes, estereotipos, ignorancia y el status internacional del país

Brasil es un país emergente con gran potencial y ambición de convertirse en importante actor de la política mundial. Sin embargo, alcanzar alto status internacional no depende solo de aspiraciones, sino de percepciones intersubjetivas de estados ya establecidos como grandes potencias. El ascenso de Brasil está vinculado no solo a sus atributos de poder, sino también a cómo los demás perciben el país. Este artículo avanza en el estudio del status de Brasil mediante el análisis de imágenes del país según las percepciones de la comunidad de política exterior de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Contribuye al estudio de las relaciones internacionales al abordar la relación entre las imágenes y el nivel de prestigio de una nación. El artículo argumenta que el conocimiento sobre Brasil es limitado incluso entre las élites globales y se asocia principalmente con estereotipos.

Palabras clave: Status; imágenes; estereótipos; entrevistas; marca nacional; prestigio

Résumé

Le Brésil est toujours ensoleillé : images, stéréotypes, ignorance et status international du pays

Le Brésil est un pays émergent avec un grand potentiel et l'ambition de devenir l'un des principaux acteurs de la politique mondiale. Cependant, l'obtention de ce statut international élevé ne dépend pas seulement d'aspirations et attributs de pouvoir, mais de perceptions intersubjectives d'États déjà établis en tant que grandes puissances. Cet article avance l'étude du statut du Brésil en analysant les

DANIEL BUARQUE

images du pays selon les perceptions de la communauté de la politique étrangère des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il contribue à l'étude des relations internationales en abordant la relation entre les images et le niveau de prestige d'une nation. L'article soutient que les connaissances sur le Brésil sont limitées même parmi les élites mondiales et sont principalement associées à des stéréotypes superficiels.

Mots-clés : Statut ; images ; stéréotypes ; interviews ; image de marque nationale ; prestige

Artigo submetido à publicação em 15 de setembro de 2021.

Artigo ressubmetido à publicação em 05 de maio de 2023.

Versão final aprovada em 12 de setembro de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Uma medida do nível socioeconômico das escolas brasileiras utilizando indicadores primários e secundários¹

José Francisco Soares² 

Maria Teresa Gonzaga Alves³ 

Este artigo apresenta uma medida do nível socioeconômico (NSE) de quase todas as escolas brasileiras. Indicadores primários – calculados com dados de questionários respondidos pelos estudantes nas avaliações educacionais – e indicadores secundários – que caracterizam o contexto social das escolas – foram agregados em uma escala de NSE por meio de um modelo da Teoria de Resposta ao Item. O NSE foi calculado para mais de 180 mil escolas. A metodologia deu visibilidade às escolas pequenas ou de áreas remotas que, até então, eram invisíveis para as políticas públicas, uma vez que elas não participam das avaliações educacionais. A relação entre resultados educacionais e o NSE representa as desigualdades do país. O NSE das escolas tem utilidade para a pesquisa acadêmica e potencial para contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas que visam a reduzir as desigualdades educacionais.

Palavras-chave: nível socioeconômico das escolas; educação básica; desigualdades educacionais; escalas e medidas sociais; Teoria de Resposta ao Item

Introdução⁴

O nível socioeconômico (NSE) é uma variável-chave nas pesquisas sociais. De forma especial, tem grande importância para a compreensão da desigualdade na educação, tendo em vista a associação entre resultados educacionais e a origem social dos estudantes (Coleman et al., 1966; Bourdieu; Passeron, 1994; Sirin, 2005; Soares; Colares, 2007; Alves et al., 2013; Alves; Soares; Xavier, 2016; Broer; Bai; Fonseca, 2019). No nível das

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi publicada no servidor *preprint* SSRS: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4325674>>. Acesso em: 22 set. 2023.

² Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <francisco.soares.ufmg@gmail.com>.

³ Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciências Aplicadas à Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação: conhecimento e inclusão social. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <mtga@ufmg.br>.

⁴ Agradecemos à Fundação Itaú Social pelo financiamento que nos permitiu contar com os auxiliares de pesquisa Túlio Silva de Paula e José Aguinaldo Fonseca na elaboração de códigos em R para a preparação dos bancos de dados e estimação de indicadores primários utilizados neste artigo.

escolas, essa associação costuma ser ainda mais forte e, portanto, não faz sentido analisar a eficácia escolar sem a consideração da composição social de seus estudantes (Willms, 2010; Xavier; Alves, 2015; Sciffer; Perry; McConney, 2020, 2022).

Desde a publicação do clássico Relatório Coleman, há mais de 50 anos, a redução dessa associação permanece como um desafio para as políticas educacionais (Coleman et al., 1966). Persistem, também, desafios na medição do NSE (Buchmann, 2002; Rutkowski; Rutkowski, 2013; Broer; Bai; Fonseca, 2019; Avvisati, 2020) e na identificação de seu impacto nos diferentes contextos educacionais (Palardy, 2008; Willms, 2010; Armor; Marks; Malatinszky, 2018).

O cálculo do NSE dos estudantes e das escolas já foi feito muitas vezes no Brasil utilizando-se dados dos questionários contextuais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e outras avaliações ou exames educacionais (Soares, 2005; Soares; Andrade, 2006; Alves; Soares, 2009; Alves; Gouveia; Viana, 2014; Alves; Soares; Xavier, 2014; Barros et al., 2019). Esses questionários incluem itens que podem ser tomados como expressão do NSE dos estudantes, e o NSE de uma escola é, usualmente, a média do NSE dos seus estudantes.

No entanto, essa metodologia restringe a possibilidade de cálculo do NSE às escolas que participam dessas avaliações, o que, geralmente, não alcança nem a metade das escolas registradas no Censo Escolar. Escolas para as quais essas informações não estão disponíveis se tornam quase invisíveis para as políticas públicas que visam à redução das desigualdades educacionais. As lacunas são mais proeminentes entre os estabelecimentos de ensino pequenos, localizados em cidades menores, nas áreas rurais, indígenas e quilombolas, nas regiões Norte e Nordeste, justamente as mais pobres do país. Também há ausência de informações sobre escolas privadas que não ofertam o ensino médio e, por isso, não têm estudantes inscritos no Enem.

O objetivo deste artigo é apresentar uma medida do NSE de praticamente todas as escolas ativas de educação básica no Brasil. Para isso, utilizamos, além da média do NSE dos estudantes por escola, dados públicos que caracterizam o contexto social dos estabelecimentos de ensino, mas que ainda não haviam sido utilizados para esse fim.

Embora a metodologia utilizada para expandir o indicador de NSE para um número maior de escolas tenha relevância científica, é a sua importância nas políticas públicas que será mais enfatizada neste artigo. No Brasil, o Plano Nacional da Educação (PNE) estabelece que os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – o indicador que monitora a qualidade da educação – devem ser contextualizados em relação a indicadores sociais, dentre eles o nível socioeconômico (Brasil, 2014). Em decorrência dessa normativa, o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) passou a calcular o Índice de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas de educação básica. Mais recentemente, a lei do “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação” (Fundeb) introduziu a

redução das desigualdades socioeconômicas no conjunto de condicionalidades para fins de distribuição dos seus recursos entre as redes públicas de ensino (Brasil, 2020).

Entretanto, o Inep publicou, em novembro de 2022, uma nota técnica que aponta dificuldades para aplicar essa condicionalidade do novo Fundeb e recomenda a sua revisão para essa finalidade (Inep, 2022). O Inse foi planejado para contextualizar os resultados do Saeb, não para orientar a distribuição de recursos do Fundeb para as redes de ensino. Quando este artigo foi elaborado, a última versão oficial do Inse disponível era a calculada com dados do Saeb 2019 para 68.868 escolas públicas (Inep, 2020). Esse número corresponde a 49% das escolas públicas e 38% do total de escolas de educação básica.

A inexistência de informações sobre a composição socioeconômica de muitas escolas para orientar as decisões de políticas educacionais pode ter alto impacto para as redes de ensino cujas escolas públicas estão sub-representadas. Este artigo contribui para o enfrentamento desse problema da seguinte forma: após esta introdução, revisamos a literatura que aborda o conceito e a mensuração do NSE no nível do estudante e das escolas. Em seguida, apresentamos a metodologia utilizada para expandir o número de escolas com NSE calculado e, depois, mostramos a descrição dessa medida e a sua associação com resultados educacionais. Por último, discutimos as implicações dessa metodologia para as pesquisas e as políticas educacionais.

Nível socioeconômico: conceito e medida

O nível socioeconômico (NSE) dos estudantes é uma expressão sintética produzida nas pesquisas sociais para situá-los em uma hierarquia social. Já o NSE das escolas é uma medida de sua composição social utilizada para descrever as desigualdades entre a aprendizagem e os contextos educacionais em que ocorre o processo de ensino. São conceitos distintos, mas intrinsecamente vinculados a operacionalização empírica, como explicaremos na sequência.

NSE de estudantes

A definição do NSE dos estudantes se fundamenta nos estudos sociológicos da estratificação social que explicam as hierarquias sociais pelo prestígio ocupacional, a riqueza, o nível de instrução, o poder e outros ativos que conferem vantagens para indivíduos ou grupos nas sociedades (Boudon; Bourricaud, 1982; Harwell; Lebeau, 2010). Do ponto de vista empírico, o NSE dos estudantes é um traço latente que se manifesta por variáveis observáveis sobre o contexto familiar, usualmente a escolaridade, a renda e a ocupação dos pais do estudante (Buchmann, 2002; Sirin, 2005; Alves; Soares, 2009; Avvisati, 2020).

As informações para o cálculo do NSE são geralmente obtidas por meio de questionários. No entanto, em muitas avaliações educacionais, os questionários não

coletam diretamente a ocupação e a renda dos pais, em razão de privacidade ou porque os estudantes, dependendo da idade ou do contexto familiar em que vivem, não conseguem fornecer com precisão essas informações (Broer; Bai; Fonseca, 2019). Além disso, há o desafio de lidar com dados incompletos, comuns quando se coleta dados com questionários (Ferrão; Prata; Alves, 2020). No entanto, as avaliações educacionais avançaram bastante para superar essas limitações e produzir medidas robustas de NSE dos estudantes.

A avaliação internacional PISA (sigla em inglês para *Programme for International Student Assessment*) desenvolveu uma medida composta de status socioeconômico e cultural (ESCS, sigla em inglês para *Index of Economic, Cultural and Social Status*) que influencia as metodologias das avaliações educacionais ao redor do mundo (Alves; Soares, 2009; Rutkowski; Rutkowski, 2013; Avvisati, 2020). O ESCS do PISA é calculado por uma média ponderada de três índices: o nível educacional dos pais de acordo com a Classificação Padronizada Internacional da Educação da Unesco (ISCED, sigla em inglês); o status profissional dos pais na escala do Índice Socioeconômico Internacional (ISEI, sigla em inglês); e a posse ou consumo de bens duráveis para medir a renda familiar, uma vez que indica o seu componente permanente. Esses índices são sintetizados em uma escala estimada por intermédio de um modelo da Teoria de Resposta ao Item (TRI). O emprego da TRI é um diferencial em relação aos métodos tradicionais pela forma como os dados ausentes são tratados. A TRI considera apenas os itens para os quais os estudantes forneceram respostas para estimar os escores. Desse modo, todos os estudantes têm uma medida de ESCS, mesmo que tenham deixado de responder algum item do questionário.

O Brasil possui vasta experiência em produzir medidas de NSE nas pesquisas acadêmicas que utilizam dados produzidos pelos questionários das avaliações e exames educacionais, também empregando modelos da TRI (Soares, 2005; Soares; Andrade, 2006; Alves; Soares, 2009; Alves; Soares; Xavier, 2014; Barros et al., 2019). O Inse do Inep, aplicado aos dados do Saeb e/ou do Enem, foi desenvolvido a partir desse conhecimento acumulado.

No Saeb, os questionários respondidos por estudantes incluem itens sobre a educação dos pais (anos de estudos e/ou condição de alfabetização), a posse de bens duráveis (geladeira, televisão, automóveis etc.) e a contratação de serviço doméstico como medidas indiretas da renda familiar. Entretanto, a ocupação dos pais não é perguntada diretamente devido à dificuldade de se coletar essas informações com o desenho dessa avaliação (Franco et al., 2003). Assume-se que o índice não observado (prestígio ocupacional) é correlacionado com os índices observados (educação e renda indireta) e, por isso, pode ser usado como um dos indicadores que contribuem para o cálculo do NSE.

No Enem, o questionário é respondido por estudantes concluintes do ensino médio ou indivíduos que já terminaram a educação básica. Ele inclui itens sobre o nível de escolaridade do pai e da mãe, a renda familiar direta (faixas de salários-mínimos) e indireta (posse de bens e contratação de serviços no domicílio). Em edições mais recentes, com a

adoção do questionário online, foram apresentadas questões fechadas sobre a ocupação do pai e da mãe, com a adequada explicação para o seu preenchimento, o que não é viável no formulário em papel. Os respondentes devem escolher uma opção entre grupos de ocupações organizadas em uma escala ordinal, que se parece com uma versão simplificada do Índice Socioeconômico Internacional (ISEI), utilizado no PISA. Esse modelo de aplicação também reduz os dados ausentes, que ocorrem somente quando o estudante responde “não sei” para algum item.

A condição de pobreza das famílias é também utilizada como *proxy* para a origem socioeconômica dos estudantes em pesquisas sociais. Os índices de pobreza desenvolvidos com dados populacionais são correlacionados com os índices de NSE das pesquisas educacionais (Stubbe; Buddenberg, 2010). Por isso, nos Estados Unidos e em outros países, é comum o uso de dados sobre os estudantes elegíveis para receber almoço gratuito ou a baixo custo na escola, devido à condição de pobreza de sua família, como *proxy* para o seu NSE (Harwell; Lebeau, 2010; Stubbe; Buddeberg, 2010; Domina et al., 2018). Essa é uma informação administrativa acessível e sem dados ausentes, que aparece em cerca de um quarto das pesquisas educacionais norte-americanas (Harwell, 2019).

Entretanto, há controvérsias na literatura sobre a adequação de se tratar a pobreza e o NSE como medidas intercambiáveis. Dentre elas, se destacam: (i) a pobreza é quase sempre definida pelo nível de renda, enquanto o NSE é uma medida composta que mensura outros ativos que conferem vantagens econômicas, sociais e culturais aos indivíduos ou grupos na sociedade; (ii) a condição de pobreza, que define os elegíveis e não elegíveis para o benefício na alimentação escolar, praticamente divide os estudantes em dois grupos, mas a distinção dentro dos grupos é fraca; (iii) as categorias dos grupos elegíveis capturam relativamente pouca variação nos rendimentos familiares; (iv) há pouca participação no programa de estudantes do ensino médio, especialmente da última série, por razões que não são muito claras; e (v) há uma taxa média de erro na classificação dos estudantes em torno de 20%, parte disso porque a solicitação é feita por algum funcionário da escola e não pela família (Harwell; Lebeau, 2010; Domina et al., 2018; Harwell, 2019).

Apesar disso, a medida agregada dos beneficiários do programa de alimentação por escola fornece um índice útil sobre as necessidades socioeconômicas de uma escola em relação às outras (Harwell, 2019). Em vez do uso isolado sobre a posição socioeconômica do estudante, essa variável pode contribuir para o índice composto do NSE, agregando às variáveis estudantis outras informações sobre o contexto escolar e o seu entorno (Stubbe; Buddeberg, 2014; Harwell, 2019).

No Brasil, por meio do Cadastro único (CadÚnico), é possível saber se o estudante é beneficiário do Programa Bolsa Família – programa federal para as famílias em condição de extrema pobreza – que tem, entre as suas condicionalidades, a frequência regular à escola. Essa variável não foi ainda utilizada para o cálculo do NSE de estudantes, possivelmente devido às dificuldades de se associar o código do estudante no Saeb com o código dos indivíduos matriculados em escolas na base de dados do CadÚnico. Existem

trabalhos que utilizaram essa informação como variável de controle em modelos estatísticos com dados educacionais, com outras variáveis de origem social (Santarrosa, 2011; Camargo; Pazello, 2014; Bartholo; Costa, 2016; Bartholo et al., 2020). O percentual de estudantes no cadastro do Programa Bolsa Família por escola já foi utilizado pelo Inep para estimar o Inse de escolas sem dados de questionários contextuais, conforme explicaremos na seção “NSE de escolas” (Inep, s/data).

As críticas ao uso de dados sobre pobreza como único indicador da posição socioeconômica dos estudantes se aplicam ao Brasil. A elegibilidade para o programa Bolsa Família, baseada na renda per capita das famílias, produz uma descrição unidimensional e dicotômica da hierarquia social subjacente, com foco nos estudantes de famílias em situação de extrema pobreza, sem distinguir os demais. A participação da população estudantil de escolas privadas e parte das públicas urbanas nesse programa é menor, ainda que essas escolas recebam matrículas de estudantes de origem social desfavorecida, alguns bem próximos do limiar de extrema pobreza. A possibilidade de erro na classificação dos programas de transferência de renda foi discutida por Firpo e colaboradores (2014) a partir de simulações feitas com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, porém pode ter diminuído ao longo dos anos, com o aperfeiçoamento do CadÚnico (WWP, 2014).

Em termos pragmáticos, a produção de medidas de NSE depende da disponibilidade de dados que tenham relevância conceitual/teórica (Sirin, 2005; Alves; Soares, 2009; Harwell, 2019; Avvisati, 2020). A forma como os itens dos questionários são sintetizados em uma medida composta de NSE – ou se os itens serão utilizados separadamente – depende de escolhas metodológicas dos pesquisadores, mas também da qualidade das informações (Alves; Soares; Xavier, 2014; Broer; Bai; Fonseca, 2019). Os dados ausentes nos questionários são um desafio não trivial (Broer; Bai; Fonseca, 2019; Ferrão; Prata; Alves, 2020), que requer metodologias adequadas para sua superação (Rose; von Davier; Xu, 2010).

NSE de escolas

O NSE da escola é uma caracterização quantitativa de sua composição social, frequentemente calculado pela média aritmética do NSE de seus estudantes. Essa medida ganhou destaque a partir da publicação do Relatório Coleman, o qual revelou que a composição social das escolas explica mais a variação no desempenho dos estudantes do que os atributos escolares (Coleman et al., 1966). Na época, isso expôs as limitações das políticas liberais para promover a igualdade de oportunidades educacionais e influenciou o desenvolvimento das pesquisas sobre eficácia escolar nas décadas seguintes (Brooke; Soares, 2008).

Desde então, o NSE da escola se tornou, talvez, a variável contextual mais popular nos estudos educacionais devido ao seu efeito significativo e persistente nos resultados

escolares (Thrupp; Lauder; Robinson, 2002; Harker; Tymms, 2004; Willms, 2010; Soares; Alves; Xavier, 2016; Sciffer; Perry; McConney, 2020, 2022). Nas pesquisas sobre eficácia escolar, há evidências de que as práticas escolares podem ter efeitos diferenciados dependendo da composição socioeconômica da escola (Palardy, 2008; Timmermans; Thomas, 2015), de forma que o controle dessa variável se tornou crucial para a análise das políticas e práticas escolares (Lee, 2008).

Contudo, a metodologia convencional para produzir essa variável de composição não se aplica ao problema desta pesquisa. Há muitas escolas que, por motivos variados, não participam das avaliações educacionais que fornecem os dados para estimar o NSE dos estudantes. Dessa forma, não é possível produzir diretamente uma medida agregada do NSE dessas escolas.

Os dados administrativos sobre estudantes elegíveis por programas sociais são um indicador sociológico de pobreza e acrescentam informação preciosa aos outros indicadores que compõem o NSE, mas não os substituem. Como discutido na literatura internacional (Stubbe; Buddeberg, 2014; Harwell, 2019), eles podem melhorar as medidas compostas de NSE para descrever as necessidades socioeconômicas das escolas.

O Inep utilizou informação sobre estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família para estimar o Inse de escolas públicas que não tinham informações de questionários respondidos por estudante por meio de uma técnica de imputação de dados ausentes (Inep, s/data). Para isso, foi ajustado um modelo de regressão linear múltipla, considerando o Inse calculado pelo Inep com dados do Saeb/Prova Brasil e Enem de 2011, o percentual de estudantes que recebiam Bolsa Família por escola, a dependência administrativa da escola, sua localização urbana ou rural e a unidade da Federação. Essa metodologia foi empregada para contextualizar os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (Ana), em 2013, e das escolas que participaram da Prova Brasil/Saeb, no mesmo ano, mas não tiveram o Inse calculado na edição anterior. Entretanto, a imputação só pôde ser feita para escolas que tinham estudantes beneficiários do Programa.

Apresentar uma metodologia adequada que, uma vez implementada, supera essa limitação, é a principal contribuição deste artigo.

Metodologia: dados e procedimentos

Os indicadores usados neste artigo para o cálculo do NSE das escolas são oriundos da discretização de variáveis que pertencem a três categorias. A primeira, que chamaremos de NSE primário da escola, é a média do NSE dos estudantes calculado a partir das respostas aos itens dos questionários contextuais do Saeb e/ou Enem, entre 2007 e 2019. O NSE dos estudantes foi calculado para cada edição e cada etapa escolar separadamente. Considerando as edições do Saeb (e etapas avaliadas) e as edições do Enem, foram calculados 26 NSE primários. Cada escola pode ter estimativas para vários desses NSE primários, dependendo da participação de seus estudantes no Saeb e no Enem.

A segunda categoria é constituída por indicadores de características sociais, administrativas e territoriais das escolas. Inclui a variável que informa o percentual de estudantes na escola que estão na base do Cadastro Único (CadÚnico) por serem beneficiários do programa Bolsa Família, a localização da escola (urbana ou rural), a rede (pública ou privada) e uma variável que informa o nível de renda do município (IDH-Renda).

A terceira categoria é constituída por apenas um indicador obtido usando-se a informação gerada pelos estudantes que se transferiram entre escolas, durante sua trajetória educacional, entre 2007 e 2019, identificada no Painel Longitudinal do Censo Escolar do Inep. A grande maioria dos estudantes frequentou, em algum momento de sua trajetória escolar, escolas para as quais o NSE primário é conhecido. Esse fato é usado, como explicado abaixo, para a construção de uma medida que será referida como NSE secundário da escola.

Detalhes sobre a construção desses indicadores e os procedimentos empregados para a construção do NSE final estão disponíveis em nota técnica⁵.

NSE primário: indicadores provenientes do Saeb e do Enem

Neste artigo, utilizamos os microdados de questionários contextuais do Saeb e do Enem, baixados diretamente do site do Inep entre setembro e dezembro de 2021. Estão incluídos os estudantes que fizeram o Saeb nos anos ímpares entre 2007 e 2019 e os participantes do Enem das edições realizadas nesses mesmos anos.

Em relação ao Saeb, houve alterações na cobertura dos dados disponíveis nesse período e na denominação da avaliação⁶. Porém, para simplificar a exposição, utilizaremos neste artigo somente a sigla Saeb. Os questionários dessa avaliação são respondidos pelos estudantes do último ano de cada etapa do ensino fundamental e do ensino médio. Entretanto, há escolas cujos estudantes participam do Saeb, mas o seu código não é divulgado. Essas escolas são denominadas de “mascaradas”. Isso ocorre para as escolas privadas, que participam somente da parte amostral do Saeb. No entanto, a partir de 2013, uma parte das escolas públicas também teve os seus códigos mascarados por decisões administrativas diversas, conforme registradas na documentação que acompanha os

⁵ A nota técnica com detalhes dos procedimentos metodológicos deste artigo está disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/125IS42t0EcNdDnDsuGIwKSqGcmK95JLU?usp=sharing>>. Acesso em: 04 dez. 2023.

⁶ Em 2007 e 2009, os dados se referem à Prova Brasil, uma avaliação quase censitária de escolas públicas de ensino fundamental vinculada ao Saeb e que utiliza os mesmos instrumentos (testes e questionários). Em 2011, o Inep disponibilizou os dados da Prova Brasil e da amostra do Saeb, que inclui escolas públicas não elegíveis para a Prova Brasil, escolas privadas, além da avaliação do ensino médio em escolas públicas e privadas. A partir de 2013, os dados da Prova Brasil e do Saeb passaram a ser divulgados conjuntamente e o banco de dados possui uma variável que identifica se a escola é elegível para a Prova Brasil. Em 2019, o nome Prova Brasil deixou de ser utilizado e um sufixo que identifica a “série” distingue as avaliações do Saeb. Informações sobre o Saeb estão disponíveis em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

microdados. Neste artigo, usamos as informações fornecidas pelos estudantes das escolas mesmo com código mascarado, pois elas diversificam os perfis de escolas consideradas, melhorando a robustez das estimativas.

No Enem, o preenchimento do questionário contextual faz parte do processo de inscrição. Nas edições mais recentes, o processo é todo realizado online. Dentre os inscritos no Enem, selecionamos os casos de concluintes do ensino médio no mesmo ano da realização do exame.

Inicialmente, foi calculado o NSE dos estudantes, em cada uma dessas bases de dados, utilizando-se o modelo Samejima adequado a respostas politômicas (Samejima, 1969). Os procedimentos foram semelhantes aos empregados em outros trabalhos com dados educacionais (Soares; Andrade, 2006; Alves; Soares; Xavier, 2014). É plausível supor que um mesmo estudante possa estar presente em mais de uma dessas avaliações, na mesma escola ou em outra. Entretanto, como o objetivo é estimar o NSE primário da escola em cada avaliação separadamente, isso não enviesou as análises.

Em seguida, produzimos uma média do NSE dos estudantes de cada escola em cada pesquisa (Saeb e Enem), etapa (5º ano, 9º ano do ensino fundamental e 3ª/4ª série do ensino médio; ou concluintes) e ano de aplicação. Essa média será referida como o NSE primário da escola. O cálculo do NSE em cada avaliação separadamente permite preservar ao máximo a capacidade de discriminação dos itens e a sua relevância em cada situação. Por exemplo, as variáveis sobre o nível de escolaridade do pai e da mãe aparecem, nos diferentes questionários, com categorias de respostas distintas e a padronização resulta em uma simplificação que pode reduzir o seu poder de discriminação em algumas etapas de ensino ou anos de aplicação.

A estimação do NSE com dados de várias edições do Saeb e/ou Enem conjuntamente tem a vantagem de produzir uma medida equalizada ao longo do tempo, como já foi feito (Alves; Soares; Xavier, 2014). Entretanto, essa solução não é adequada para lidar com o problema da expansão do número de escolas para as quais o NSE está disponível tratado neste artigo. O trabalho de Paula (2020), que analisou a estabilidade do NSE dos estudantes e escolas com dados longitudinais de cinco anos, permite inferir que é mínima a diferença nos resultados dos escores estimados pelas duas metodologias. Ele mostrou que o NSE dos estudantes e das escolas é relativamente estável, a despeito da mobilidade estudantil e da metodologia de estimação – se ano a ano ou em conjunto para todos os anos.

Ao final, há 95.463 escolas com códigos Inep identificados e com NSE primários calculados⁷. Como cada NSE primário foi calculado de forma independente, foi necessário padronizá-los para que variassem no mesmo intervalo.

⁷ Calculamos também os escores de NSE primários para 53.227 escolas com código mascarados. A informação produzida para essas escolas será utilizada na última etapa deste artigo.

Características das escolas

Há características sociais, administrativas e territoriais das escolas que informam sobre o seu contexto socioeconômico e que foram utilizadas para estimar o NSE das escolas cujos NSE primários não puderam ser calculados.

A primeira característica é o nível de renda do município e reflete o contexto macrossocial no qual a escola está situada. A variável do Índice de Desenvolvimento Humano-Renda (IDH-Renda), referente a 2010, apesar de desatualizada e sem informação para municípios criados após o Censo Demográfico de 2010, descreve relativamente bem as diferenças macrossociais do país, principalmente fora dos grandes centros urbanos, onde há mais escolas sem o NSE primário. É razoável assumir que os estudantes mais pobres de um município pobre são mais pobres do que os pobres de municípios mais ricos. Por isso, espera-se que as escolas situadas em municípios com alto IDH tenham, tipicamente, maior valor do NSE.

Em seguida, consideramos a localização e a dependência administrativa da escola, conforme registradas nas respectivas bases de dados. As escolas rurais têm tipicamente menor NSE do que as urbanas, enquanto as escolas privadas, em geral, têm NSE mais alto do que as públicas.

Finalmente, a terceira característica é o percentual de estudantes com Bolsa Família na escola. Essa variável é particularmente importante para se caracterizar as escolas pequenas e rurais, que são aquelas que menos participam das avaliações educacionais por não atingirem os critérios de elegibilidade. Portanto, elas não possuem dados para a estimação de seu NSE e se tornam invisíveis para as políticas de redução das desigualdades no nível das escolas. Os dados se referem ao ano de 2018 e foram cedidos pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania para uso em pesquisa⁸.

Cada uma dessas informações, isoladamente, informa pouco sobre o NSE da escola, mas, somada às outras informações, acrescenta solidez para o cálculo do NSE.

NSE secundário: informação das transferências de estudantes

Os diferentes NSE primários das escolas são obtidos com a informação fornecida pelos respectivos estudantes. Já os indicadores da segunda categoria são características estruturais da escola, obtidos sem a interferência de seus estudantes.

Esses dois conjuntos de indicadores estão conectados pela variável referente ao programa Bolsa Família, disponível tanto para a maioria das escolas que tiveram seu NSE primário calculado quanto para as outras. No entanto, essa vinculação tem alcance limitado, principalmente entre as escolas privadas que, tipicamente, não têm estudantes atendidos pelo programa Bolsa Família. Uma ligação mais sólida entre esses dois conjuntos

⁸ Agradecemos o apoio de Tiago Falcão Silva, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, que nos orientou para obter a autorização de uso desses dados.

de informações foi obtida com aquelas fornecidas pelos estudantes que se transferiram entre escolas, dado disponível no painel longitudinal do Censo Escolar preparado pelo Inep e já usado em outros trabalhos (Rigotti; Hadad, 2018; Soares; Alves; Fonseca, 2021; Fonseca et al., 2022)⁹. A metodologia usada é explicada aqui sucintamente. Informações detalhadas estão disponíveis na nota técnica.

O Inep realiza anualmente o Censo Escolar da Educação Básica, que abrange todas as escolas públicas e privadas de todos os municípios do país. Desde 2007, o Censo registra a matrícula de cada estudante individualmente em cada escola. Após nove anos de coleta de dados individualizados, o Inep preparou um painel longitudinal, que acompanha, ano a ano, a situação dos estudantes matriculados, e que vem sendo atualizado anualmente.

Os estudantes mudam de escolas principalmente por razões estruturais, que são explicadas pela divisão das competências entre municípios, estados e união, o que leva à necessidade de mudança de escolas entre níveis de ensino. Há também redes que organizam as etapas do ensino fundamental em escolas distintas e as transferências ocorrem dentro do nível. Malaguth (2022) analisou dados do painel longitudinal do Censo Escolar em Minas Gerais e observou que, entre 2008 e 2019, mais de 90% dos estudantes que ingressaram no sistema de ensino com seis anos de idade mudaram de escola pelo menos uma vez nesse período. Além disso, todos os anos, muitas escolas deixam de funcionar e os seus estudantes são transferidos para outras no ano seguinte.

O painel longitudinal acompanhou cada estudante durante treze anos. Tomando-se o NSE da escola em que o estudante esteve matriculado como *proxy* de seu NSE, o painel fornece, portanto, até 13 *proxies* para o NSE de cada estudante. O valor máximo ocorre quando o estudante esteve matriculado em diferentes escolas, com NSE primário calculado em cada um dos anos-calendário. A média desses valores foi tomada como o NSE secundário dos estudantes. Esse valor depende do número de escolas nas quais o estudante esteve matriculado e que tenham o NSE primário calculado.

O NSE secundário de cada escola é tomado como a média dos NSE secundários dos seus estudantes. Esse valor é muito próximo ao NSE primário das escolas com muitos alunos, uma vez que as transferências impactam pouco para essas escolas. No entanto, as escolas que não tinham NSE primário calculado passam a contar com uma estimativa dele, possibilitada pelo NSE secundário dos seus estudantes que se transferiram. Um exemplo ilustra a situação. Os alunos de uma escola privada que oferece somente o ensino fundamental e não tem NSE primário se transferem para outras escolas privadas do município, que têm NSE primário devido à participação de seus estudantes no Enem. No outro extremo estão as escolas rurais. Embora elas tenham a informação do programa

⁹ Os dados do painel longitudinal foram obtidos junto ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que, por meio de um acordo de cooperação entre o Inep e a UFMG, possui o acesso a esses dados para fins de pesquisa. Agradecemos ao professor José Irineu Rangel Rigotti, do Cedeplar, por preparar a base de dados sem o código de estudante utilizada neste artigo.

Bolsa Família, seus estudantes vão também para outras escolas, com o NSE primário conhecido, o que permite melhorar a estimativa de seu NSE.

O NSE secundário pode ser calculado para cada um dos 26 NSE primários de cada escola, mas utilizar a estimativa do NSE secundário de uma escola, obtida a partir de poucos estudantes transferidos, seria um indicador muito frágil. Assim, o NSE secundário da escola foi definido como a média dos 26 NSE secundários em cada avaliação e ano. Esse indicador de NSE secundário, ao associar de forma sólida os indicadores da primeira e da segunda categorias, permitiu que a potência das informações de ambas fosse considerada para todas as escolas no cálculo do NSE final.

Banco de dados para cálculo do NSE final

O banco de dados utilizado para cálculo do NSE é constituído dos indicadores gerados pela discretização das variáveis descritas nas seções anteriores. Ele contém as escolas cujos códigos são conhecidos e as escolas mascaradas, mantidas porque os seus respectivos estudantes acrescentam informações para o cálculo do NSE primário e sabemos a sua localização (urbana ou rural), a rede (pública ou privada) e o IDH-Renda, quando o município não está mascarado. Mas elas não são mantidas no banco de dados final com a estimação do NSE de todas as escolas.

As primeiras 26 colunas do banco de dados referem-se aos NSE primários das escolas. O número de escolas com dados ausentes para alguma dessas 26 variáveis gira em torno de 80%, mas a maior parte deles são lacunas estruturais: a escola não oferece a etapa avaliada; a escola não participou da avaliação (em geral, escola privada que atende somente ao ensino fundamental e/ou ao ensino infantil); ou a escola não tem informação para uma etapa do ensino fundamental porque os escores primários, calculados para cada etapa, estão apresentados em colunas (variáveis) distintas no banco de dados. As escalas dessas variáveis estão em desvio-padrão.

A variável IDH-Renda, referente ao município onde a escola está localizada, está ausente para apenas 0,4% das escolas, que são aquelas localizadas em municípios criados após 2010. A escala original, no intervalo de [0; 1], foi transformada em escores padronizados (desvio-padrão).

Dois variáveis estruturais da escola associadas ao construto, a localização (rural ou urbana) e a rede (pública ou privada), não possuem dados ausentes.

Uma variável que informa o percentual de estudantes da escola cuja família recebe o benefício do programa Bolsa Família pela condição de extrema pobreza: quanto maior o percentual, mais desfavorecido é o contexto social da escola. Por isso, a escala original foi invertida e depois transformada em escores padronizados. Essa variável possui 24,8% de dados ausentes, que se referem às escolas que não estavam funcionando no ano de referência (2018).

A variável com o NSE secundário das escolas calculado possui dados ausentes apenas para 1,8% das escolas com código identificado. Isso reflete o fato de que a grande maioria dos estudantes muda de escola durante sua trajetória na educação básica, conforme observado nas pesquisas sobre trajetórias escolares com dados administrativos (Rigotti; Hadad, 2018; Soares; Alves; Fonseca, 2021; Malaguth, 2022). Essa variável também está em uma escala padronizada.

Todas essas variáveis foram discretizadas usando classes definidas pelo desvio-padrão, com exceção das variáveis rede e localização, que foram tratadas como indicadoras. A primeira classe agrega os valores abaixo de -1,5 desvios-padrão. Os outros intervalos têm tamanhos iguais de meio desvio-padrão. A última classe engloba as escolas com desvios-padrão acima de 1,5 ou 2, dependendo da amplitude da variável. O número de classes varia entre 7 e 9.

Modelo de análise

Para calcular o NSE primário dos estudantes, utilizamos um modelo da Teoria de Resposta ao Item (TRI). A TRI engloba uma série de modelos matemáticos, cujo objetivo principal é a obtenção de medidas de construtos latentes, baseadas na probabilidade de um indivíduo escolher uma determinada resposta a um item dicotômico e/ou ordinal (Hambleton, 1993).

Uma vantagem da TRI, em relação aos métodos convencionais, é a possibilidade de estimar uma medida do NSE mesmo com dados incompletos (Rose; von Davier; Xu, 2010). Nas avaliações educacionais, esse é um problema comum. Por razões diversas, os estudantes deixam sem respostas alguns itens dos questionários. Mesmo assim, a TRI consegue calibrar os itens com respostas faltantes com as respostas observadas para estimar o traço latente. Essa propriedade da TRI funciona como um eficiente método de imputação de dados omissos, que é apropriado para problemas que envolvem a estimação de um traço latente (May, 2006; Paniagua et al., 2017).

O modelo Samejima da TRI, especialmente construído para situações em que os indicadores são variáveis ordinais, foi empregado para estimar tanto o NSE dos estudantes (Samejima, 1969) como o NSE final das escolas. Essa classe de modelos tem como pressuposto a unidimensionalidade, isto é, a existência de um único construto latente dominante no conjunto de dados, o que deve ser verificado antes do ajuste do modelo.

A heurística para a estimação dessa medida envolveu três fases. Para estimar o NSE dos estudantes, inicialmente, testamos o pressuposto de unidimensionalidade do modelo em cada conjunto de itens de cada edição/avaliação. Depois, na aplicação da TRI, foram estimados os parâmetros dos itens. Finalmente, os escores individuais foram estimados para cada estudante, empregando-se os parâmetros estimados na fase anterior. Esses procedimentos foram conduzidos utilizando-se o pacote *mirt* do software R (Chalmers, 2012).

Para produzir os NSE primários das escolas, os NSE dos estudantes foram agregados pela média em escola, etapa e edição da avaliação. Em seguida, os diferentes indicadores (os 26 NSE primários, as quatro variáveis contextuais das escolas e o NSE secundário) foram agregados em um NSE final. Empregamos novamente o mesmo modelo Samejima da TRI com auxílio do pacote *mirt*, tal como fizemos para estimar o NSE primário dos estudantes.

O banco de dados final contém 185.616 códigos das escolas que tiveram o seu NSE final calculado e o respectivo erro-padrão¹⁰. A escala do NSE, em escores padronizados, foi mantida, mas ela poderá ser transformada para um intervalo de valores positivos [0; 10] para facilitar sua utilização pelo público não acadêmico.

Além disso, o banco de dados contém as variáveis: região, UF, município, localização e dependência administrativa da escola. Criamos uma variável chamada "grupo", que categoriza a qualidade da informação empregada na estimativa, isto é, se a escola teve algum escore primário calculado ou somente o escore secundário. Além disso, entre 2007 e 2019, muitas escolas deixaram de funcionar. A variável "situação da escola no Censo Escolar 2020" informa se a escola está em funcionamento regular, paralisada (escola sem matrícula no ano), em funcionamento para atendimento especializado ou ausente (escola fechada), mas com o NSE que pode ser útil para pesquisas longitudinais.

As análises descritivas (tabelas e gráficos) apresentadas na seção "Resultados" foram produzidas com auxílio do software SPSS, versão 22. O mapa foi produzido por meio do Geopandas, uma biblioteca *open source* do Python.

Resultados

Nesta seção, descrevemos os resultados obtidos e mostramos a associação do NSE das escolas com variáveis de resultados no Saeb e segundo o Ideb.

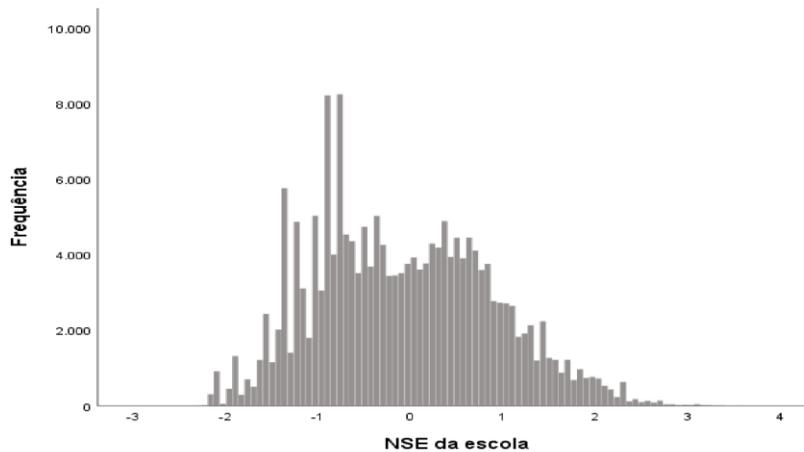
Antes, no entanto, é preciso uma explicação sobre o impacto do mascaramento de escolas. Como explicado, o primeiro passo da metodologia introduzida neste artigo é o cálculo de uma estimativa do NSE dos estudantes de cada escola. Nessa etapa, todos os estudantes que preencheram os questionários são considerados e a informação de mascaramento ou não do código da respectiva escola não é relevante. No entanto, esses estudantes não são considerados para o cálculo do NSE de nenhuma escola, pois não se sabe a qual escola eles pertencem. Assim sendo, se uma escola teve seu código divulgado em uma edição do Saeb e mascarado em uma edição posterior, seu NSE final será fruto de seus NSE primários parcialmente disponíveis, das informações contextuais e do NSE secundário, ou seja, diminui-se a precisão da estimativa para essas escolas. Essa limitação pode ser superada se o procedimento for replicado com bases de dados sem códigos de escolas com máscara.

¹⁰ O banco de dados com o NSE das escolas está disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-ViCfscVYycp2sbpG2LJCz5KpP5Mymus/view?usp=drive_link>. Acesso em 04 dez. 2023.

Descrição

O histograma do NSE final das escolas é apresentado na Figura 1. A média do NSE final, calculado para 185.616 escolas, é de $-0,083$ e o desvio-padrão de $0,96$. Deve-se observar que a cauda direita é mais longa do que a esquerda, refletindo o fato conhecido de que as escolas cujos estudantes têm NSE mais alto são em menor número, mas com valores mais heterogêneos. Por outro lado, há muitas escolas que atendem a estudantes com NSE mais baixo.

Figura 1 - Histograma do NSE das escolas



Fonte: elaboração própria com dados do Inep.

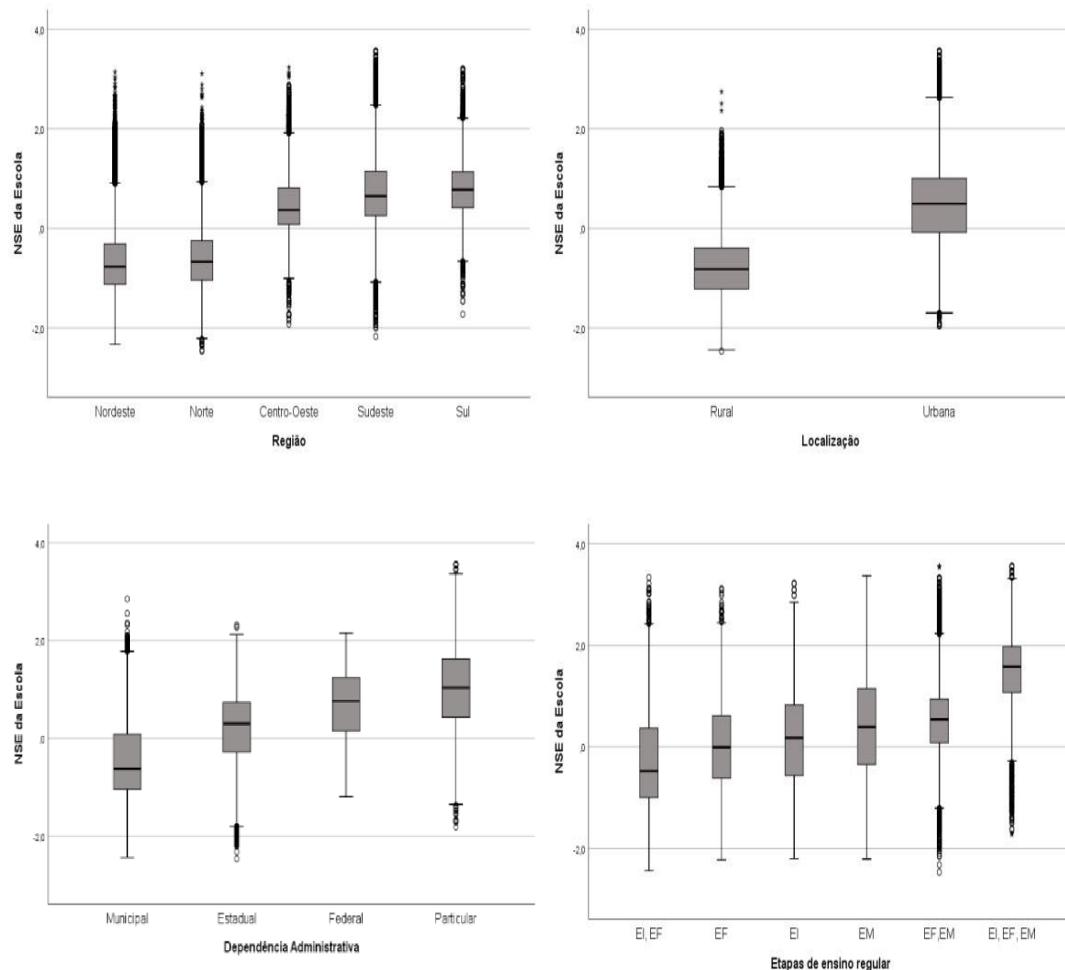
Uma consulta ao arquivo final mostra que os maiores valores de NSE vêm de escolas privadas, amplamente conhecidas nos municípios onde se localizam por atenderem à elite econômica das diferentes cidades. Esse fato pode ser tomado como uma validação idiossincrática dos resultados.

Uma validação estatística foi feita por meio da correlação de Pearson entre o NSE das escolas e o Inse 2019, calculado pelo Inep. Das 68.868 escolas que estão na planilha divulgada pelo Inep, somente para 17 delas os NSE com a metodologia deste artigo não foram calculados. O coeficiente de correlação entre as escolas presentes nas duas bases de dados é $0,93$. Esse resultado mostra que as duas metodologias fornecem, essencialmente, a mesma informação.

Também analisamos o NSE das escolas segundo variáveis estruturais e administrativas. Como se observa nos gráficos de caixa reunidos na Figura 2, os padrões de distribuição do NSE nos quatro gráficos confirmam o que é conhecido da literatura educacional: as escolas do Nordeste, do Norte e em localização rural têm NSE mais baixos

em contraste com os valores das escolas das outras regiões e localizadas em áreas urbanas. Há um gradiente crescente entre as redes: as escolas municipais com os escores mais baixos; e as particulares com os mais altos. Em relação aos níveis de ensino, as escolas que ofertam ensinos infantil e fundamental têm NSE mais baixos enquanto os mais altos são das escolas que ofertam as três etapas, o que geralmente ocorre nos colégios privados. Registra-se a presença de NSE *outliers* em quase todas as categorias nos gráficos. Isso reflete o fato de que há escolas com composição socioeconômica mais ou menos privilegiada mesmo em contextos onde isso não é a regra.

Figura 2 - Boxplot com o NSE das escolas, por Região, Localização, Dependência Administrativa e tipo de oferta



*Observação: no gráfico por etapas de ensino, as categorias menos frequentes foram excluídas. As etapas se referem à oferta em 2020.

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep.

A interpretação dos valores do NSE das escolas deve considerar que os escores originais foram reduzidos ao intervalo $[-2, 4]$. Assim sendo, ao se verificar o NSE de escolas de um único município, é preciso considerar que os respectivos valores de NSE estão mais próximos entre si, refletindo o fato de que a dispersão das medidas é muito maior quando todas as escolas do país são consideradas conjuntamente. Ou seja, uma escola de uma região mais rica, considerada localmente como de baixo NSE, pode não ter um NSE tão baixo quando todas as escolas do país são consideradas. Isso reflete, também, o fato de que a medida de NSE das escolas é relacional, capta a posição relativa das escolas em um *continuum*.

A precisão das estimativas obtidas varia conforme o número de indicadores disponíveis para cada escola. Os NSE das escolas calculados com indicadores nas três categorias têm maior precisão. A menor precisão é dos NSE das escolas que só podem ser estimados pelo NSE secundário, calculado pela média dos NSE primários das escolas de destino de seus estudantes e pelas características gerais. De uma forma geral, quando há algum NSE primário, a dispersão é menor.

A Tabela 1 mostra as estatísticas descritivas dos desvios-padrão das estimativas, considerando o fato de a escola possuir ou não informação de NSE primário, representadas na tabela como Grupo 1 e Grupo 2. A média dos desvios-padrão do grupo 1 (escolas cujo NSE foi calculado com informação de algum NSE primário) é a metade do valor do grupo 2 (escolas cujos escores foram calculados sem essa informação).

Tabela 1 - Estatísticas descritivas do desvio-padrão do NSE das escolas por grupo de disponibilidade de dados

Grupo	Média	Nº de escolas	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
1 - Escola possui algum NSE primário	0,132	95.533	0,052	0,059	0,634
2 - Escola possui só NSE secundário	0,279	90.083	0,029	0,227	0,683
Total	0,204	185.616	0,085	0,059	0,683

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep.

A diferença entre os dois grupos na Tabela 1 se explica, no caso das escolas públicas do grupo 2, pelo fato de que elas são tipicamente rurais ou de pequenos municípios e não possuem o NSE primário; a informação sobre a sua composição social é indireta, vem do percentual de estudantes com Bolsa Família, do NSE secundário e das outras características estruturais (IDH-Renda municipal, rede, localização). No caso das escolas privadas nesse mesmo grupo, geralmente são estabelecimentos que não ofertam o ensino médio e por isso não têm informações do Enem para o cálculo do NSE primário. A variável sobre o Bolsa Família acrescenta pouca informação para essas escolas privadas, pois geralmente elas não têm estudantes com esse perfil. A informação existente é basicamente uma média dos NSE primários das escolas de destino de seus estudantes,

que não capta a eventual presença de estudantes de maior nível socioeconômico, e as características estruturais.

Importante registrar que, antes dos resultados relatados neste artigo, a única opção analítica era a exclusão dessas escolas. Essa decisão é pior do que a consideração de uma medida que, permite classificar essas escolas nas mesmas categorias de análise usadas para as escolas que têm NSE primário, ainda que com menor precisão.

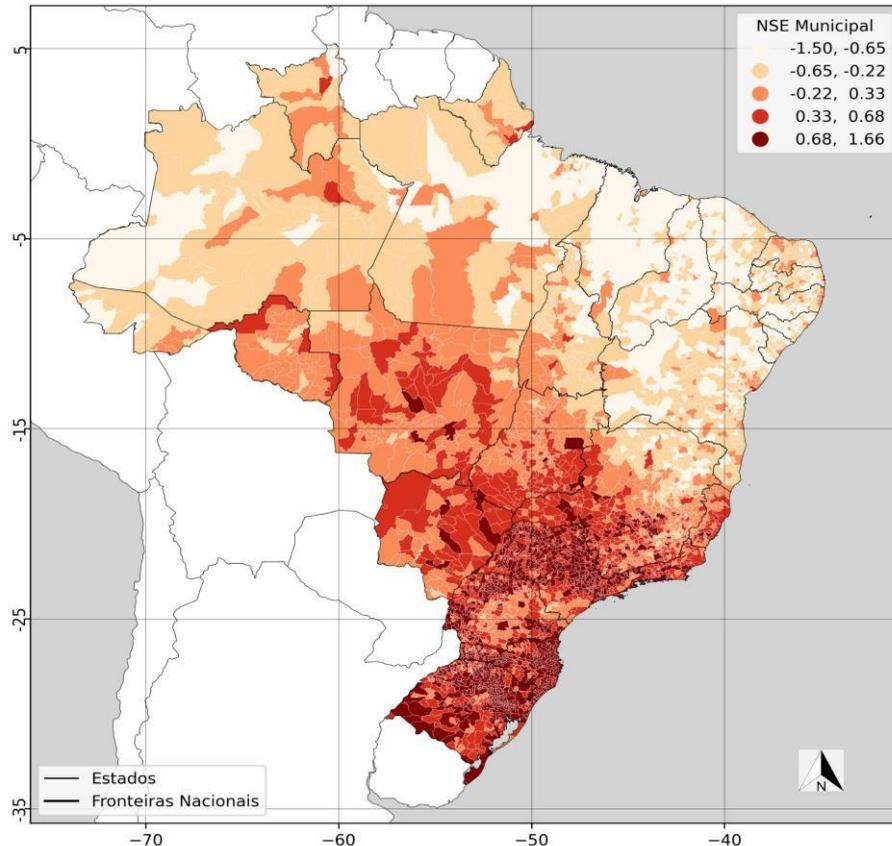
O NSE dos municípios

Definimos o NSE de cada município por meio da média do NSE das escolas ponderada pelo número de estudantes utilizados para o cálculo do NSE primário e do NSE secundário, por município. Com esse procedimento, calculamos o NSE municipal para 5.570 municípios, dois a mais do que o número de unidades com Inse municipal calculado pelo Inep. A correlação entre o NSE municipal, calculado neste artigo, e o Inse oficial do Inep é 0,97, ou seja, ambos mensuram o mesmo fenômeno.

O cartograma da Figura 3 mostra a representação espacial do NSE municipal no território brasileiro. A escala do índice foi dividida em quintis, representados pelo gradiente de tons, do mais claro (menor NSE) ao mais escuro (maior NSE).

O Brasil descrito pelo NSE municipal é muito desigual. As regiões Norte e Nordeste se destacam pelo predomínio de tons mais claros que representam o NSE mais baixo de seus municípios. Na região Norte não há municípios no quintil mais alto e apenas sete estão no quarto quintil. No Nordeste, há apenas um município no quintil mais alto e oito no quarto. O único caso com NSE mais alto nessa região é um *outlier*: a ilha de Fernando de Noronha (não está no mapa - a ilha é um distrito estadual de Pernambuco), que pode ser explicado pela peculiaridade dessa localidade. Por outro lado, nas regiões Sul e Centro-Oeste, não há municípios no primeiro quintil, que agrupa os municípios com NSE mais baixo; e no Sul, apenas quatro municípios figuram no segundo quintil. Na região Sudeste, o estado de Minas Gerais representa uma síntese nacional, pois é o único que possui municípios em todos os quintis; e São Paulo é o estado com a maior concentração de municípios no quintil mais alto - 338, que equivalem a 6% dos municípios do país.

Figura 3 – Cartograma da distribuição territorial da média municipal do NSE das escolas



Fonte: Elaboração própria com dados do Inep.

Importante ressaltar que a descrição da média municipal do NSE não significa ausência de escolas com NSE alto no Norte/Nordeste ou, do contrário, escolas com NSE baixo nas outras regiões. Quando a unidade de análise é a escola, há unidades com valores do NSE nos percentis mais baixos e nos mais altos em todas as regiões, conforme o primeiro gráfico da Figura 2. Uma análise de cada região/unidade da Federação revelaria desigualdades que ficam ocultas na descrição nacional.

Esses resultados são similares a outros indicadores de pobreza no Brasil, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) municipal per capita, por exemplo. O IDH é um índice composto pela expectativa de vida, a média de escolaridade e renda per capita dos habitantes dos municípios de acordo com dados do Censo Demográfico 2010. A correlação entre o NSE municipal e o IDH dos municípios brasileiros é 0,93, um valor bem alto, mas esperado tendo em vista que a componente de renda do IDH foi empregada como um dos indicadores secundários no cálculo do NSE das

escolas. O PIB per capita, que se refere à soma de todas as riquezas de um município, é considerado um indicador do padrão de vida médio de seus habitantes. A correlação entre o NSE do município e o PIB per capita (ano 2016) é 0,52, um valor médio-alto, que reflete o fato de que é possível ter um PIB per capita alto com uma distribuição desigual da riqueza. Essas similaridades devem ser vistas aqui como uma validação genérica da metodologia apresentada neste artigo.

Associação com resultados de aprendizado

As desigualdades socioeconômicas são uma característica dos sistemas educacionais que recebem cada vez mais a atenção dos pesquisadores. O NSE é uma dimensão essencial, assim como raça/cor e gênero, ao longo da qual a desigualdade educacional deve ser medida (Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Alves; Xavier, 2016; Soares; Delgado, 2016).

A Tabela 2 mostra o desempenho médio das escolas públicas estaduais e municipais em leitura, calculado pela média das proficiências de seus respectivos estudantes do 5º ano do ensino fundamental (EF), agrupadas por quintis do NSE das escolas em que estavam matriculados no ano de realização da avaliação. Entre 2007 e 2019, as médias das escolas melhoraram em todos os quintis, mas as escolas com NSE mais alto avançaram bem mais. Isso está descrito na última coluna da tabela, que mostra a diferença na média do quintil mais alto em relação ao mais baixo. Em 2007, essa diferença era de 38 pontos e no último ano é de 49 pontos. O máximo foi observado em 2013, quando a diferença atingiu 56 pontos. Essas diferenças correspondem, em média, a aproximadamente três anos de escolaridade. Resultado muito semelhante é observado para matemática.

Tabela 2 - Proficiência média da escola em leitura, no 5º ano do ensino fundamental, por quintis do NSE da escola (escolas estaduais e municipais)

Ano Saeb	Quintil do NSE da escola					
	1º	2º	3º	4º	5º	Dif. 5-1
2007	150,53	154,72	163,61	174,75	188,41	37,9
2009	151,97	160,58	172,69	186,05	198,58	46,6
2011	159,20	167,21	178,83	192,26	206,58	47,4
2013	158,21	168,26	182,09	198,44	214,52	56,3
2015	171,97	181,69	194,63	209,36	223,83	51,9
2017	180,18	190,61	203,39	217,29	230,98	50,8
2019	180,69	191,37	203,18	215,91	230,11	49,4

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep.

No 9º ano do EF, as médias das escolas também melhoram em leitura e matemática em todos os quintis nesse período, mas as diferenças praticamente se mantêm. A Tabela 3 ilustra um desses resultados para leitura:

Tabela 3 - Proficiência média da escola em leitura, no 9º ano do EF, por quintis do NSE da escola (escolas estaduais e municipais)

Ano Saeb	Quartil do NSE da escola					
	1º	2º	3º	4º	5º	Dif. 5-1
2007	206,33	211,61	220,58	228,67	240,54	34,2
2009	210,83	221,36	231,47	239,74	250,98	40,1
2011	210,83	221,36	231,33	240,92	252,75	41,9
2013	215,31	224,66	233,98	241,30	252,03	36,7
2015	224,86	233,24	241,51	248,53	260,26	35,4
2017	231,42	241,46	249,73	258,12	270,38	39,0
2019	234,16	243,27	249,74	257,42	270,36	36,2

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep.

As Tabelas 2 e 3, no entanto, apresentam comparações entre médias de desempenho das escolas. Há argumentos para se considerar o percentual de estudantes nos diferentes níveis de aprendizado (Soares, 2009). Os estudantes no nível abaixo do básico necessitam de uma intervenção urgente, pois o seu nível de aprendizado pode acarretar abandono e conseqüente evasão.

A Tabela 4 mostra o percentual de estudantes abaixo do nível básico por escola, segundo os quintis do NSE, considerando apenas as escolas estaduais e municipais. Tal como observado na Tabela 2, houve melhora dos resultados entre 2007 e 2019. O percentual de estudantes por escolas no nível abaixo do básico se reduziu em todos os quintis. Entretanto, essa redução foi muito maior nas escolas com NSE mais altos. Em 2007, havia quase três vezes mais estudantes no nível abaixo do básico no primeiro quintil em comparação ao último, das escolas com NSE mais alto, conforme a informação da última coluna da tabela. Em 2019, essa relação passou para seis vezes. Em matemática, os resultados são muito parecidos.

Adotando-se o valor de cinco pontos percentuais como o limite para o percentual de estudantes no nível abaixo do básico por escola (Soares, 2009), pode-se observar que a velocidade da queda entre as escolas com baixos NSE é muito lenta. Esse resultado, mesmo analisado no nível das escolas, é semelhante ao de Soares e Delgado (2016), que apresentaram um indicador de desigualdade educacional aplicado aos dados da Prova Brasil 2013. Os autores utilizaram uma medida "KL" para descrever as desigualdades de aprendizado em relação a uma distribuição de referência e entre estudantes agrupados pelo NSE e outras características. A distância observada entre os grupos de escolas com os menores e os maiores valores de NSE é tão grande que, se o mesmo ritmo for mantido,

os alunos de NSE baixo precisam de até oito vezes mais tempo para chegar à distribuição de referência de qualidade de aprendizado que seus colegas de NSE alto.

Tabela 4 - Percentual de estudantes, por escola, no nível abaixo do básico em leitura, no 5º ano do ensino fundamental, por quintis do NSE da escola (estaduais e municipais)

Ano Saeb	Quartil do NSE da escola					Razão1/5
	1º	2º	3º	4º	5º	
2007	52,11	46,73	37,25	27,72	18,27	2,9
2009	52,76	42,59	30,84	21,02	14,19	3,7
2011	45,61	36,83	26,64	18,11	11,28	4,0
2013	49,63	38,77	26,92	16,70	9,88	5,0
2015	35,24	26,12	16,66	9,84	5,41	6,5
2017	30,31	21,70	13,42	7,56	4,29	7,1
2019	31,41	22,41	14,45	8,91	4,96	6,3

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep.

No 9º ano, tal como observado na Tabela 3, ainda que o percentual de estudantes abaixo do básico tenha se reduzido em todos os quintis entre 2007 e 2019, as diferenças entre escolas com NSE mais alto e mais baixo praticamente se mantêm no período, conforme a Tabela 5, que apresenta o resultado para leitura. O resultado para matemática segue o mesmo padrão.

Tabela 5 - Percentual de estudantes, por escola, no nível abaixo do básico em leitura, no 9º ano do ensino fundamental, por quintis do NSE da escola (estaduais e municipais)

Ano Saeb	Quartil do NSE da escola					Razão1/5
	1º	2º	3º	4º	5º	
2007	45,50	40,59	32,37	26,31	19,05	2,4
2009	41,23	31,85	24,50	20,07	14,48	2,8
2011	41,48	31,79	24,48	19,33	13,36	3,1
2013	39,63	31,27	25,14	21,68	16,31	2,4
2015	30,40	23,92	19,33	16,83	11,99	2,5
2017	27,32	20,06	15,50	12,49	8,41	3,2
2019	25,84	19,59	16,20	13,38	9,10	2,8

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep.

Em trabalhos recentes, Soares, Alves e Fonseca (2021) e Fonseca et al. (2022) mostraram que, quando se considera como resultado o percentual de trajetórias regulares

e toma-se como unidade de análise o município, se repete o observado nas tabelas anteriores. Ou seja, há uma clara associação entre o NSE e o resultado educacional.

Relação com o Ideb

O Ideb é o indicador oficial para monitorar a qualidade da educação básica brasileira (Brasil, 2007). Há várias maneiras de mostrar a associação desse indicador com o NSE das escolas. A correlação entre o NSE das escolas e o respectivo Ideb em diferentes anos é uma delas.

A Tabela 6 mostra essa análise. Os coeficientes de correlação de Pearson para as escolas com Ideb calculados nos anos de 2005 a 2019 são sempre positivos. Nos anos iniciais do ensino fundamental, que têm o desempenho melhor, a correlação é sempre mais forte. Nos anos finais, o valor do coeficiente é menor, mas ainda muito substancial, assim como no ensino médio, para o qual se passou a calcular o Ideb por escola em 2017.

Tabela 6 - Correlação de Pearson entre o NSE da escola e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), por etapa de ensino e edição

Etapa (*)	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ideb 2017	Ideb 2019
NSE AI	0,726	0,721	0,717	0,694	0,707	0,668	0,643	0,612
NSE AF	0,57	0,575	0,546	0,556	0,502	0,495	0,516	0,491
NSE EM	-	-	-	-	-	-	0,612	0,483

(*) AI: Anos iniciais do ensino fundamental; AF: Anos finais do ensino fundamental; EM: Ensino médio.

Fonte: Inep (Ideb)¹¹; e elaboração própria com dados do Inep.

Além do Ideb da escola, o Inep divulga o Ideb dos municípios e unidades da Federação, que, em conjunto, contribuem para a meta nacional do indicador. Repetimos essa análise de correlação entre o Ideb municipal e o NSE municipal, calculando apenas pela média do NSE das escolas públicas. As correlações seguem o mesmo padrão e são ainda mais fortes nas etapas do ensino fundamental.

Conclusão

A principal contribuição deste artigo foi a produção de uma medida do NSE para a grande maioria das escolas de educação básica brasileira, possibilitando estudos até aqui inviáveis. O NSE das escolas – construído a partir de informações dos questionários respondidos por estudantes e complementadas por informações do contexto social das escolas – se revelou uma medida válida, que pode ser incorporada nas pesquisas

¹¹ A planilha com os resultados do Ideb e a nota técnica estão disponíveis em: <<https://www.gov.br/inep/ptbr/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

acadêmicas e também contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais.

A metodologia empregada deu visibilidade para as escolas pequenas, que são numerosas e até aqui estavam invisíveis, uma vez que elas não são elegíveis para as avaliações educacionais. O número de escolas com NSE estimado é quase três vezes maior que o apresentado na última versão do Inse do Inep – o indicador oficial para monitorar as políticas públicas nacionais. A alta correlação entre o indicador do Inep e o NSE apresentado neste artigo, tanto no nível da escola quanto do município, mostra que as duas informações se equivalem. Contudo, a maior cobertura de escolas possibilita análises mais consistentes das desigualdades educacionais.

O NSE dos municípios permite a análise de associação entre essa medida e resultados educacionais municipais. Dessa forma, é possível monitorar o direito à educação, no estudo das desigualdades educacionais, mas também o dever do Estado de verificar se os recursos – infraestrutura, humanos e pedagógicos – estão distribuídos adequadamente. Isso pode ser útil, por exemplo, para aperfeiçoar a execução do novo Fundeb, que tem a redução das desigualdades de nível socioeconômico como uma de suas condicionalidades. Uma medida mais robusta do NSE dos municípios, calculada com um número muito maior de escolas, permite produzir diagnósticos e prognósticos mais qualificados para orientar as decisões de políticas públicas que têm um alto impacto para os entes federados.

Nas pesquisas acadêmicas, o NSE da escola pode ser usado como variável de controle em estudos de associação entre fatores escolares e sociais com resultados educacionais. Nesse sentido, vale observar que o valor do NSE da escola é muito mais útil do que o respectivo valor no nível do estudante para descrever as desigualdades educacionais no Brasil (Soares; Alves; Oliveira, 2001; Xavier; Alves, 2015; Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Alves; Xavier, 2016). As controvérsias metodológicas sobre o uso de variáveis de composição nos modelos estatísticos, como viés de agregação e tipo de medida (van Ewijk; Slegers, 2010; Marks, 2015), são solucionadas com o emprego dos modelos hierárquicos bem especificados (Harker; Tymms, 2004; Timmermans; Thomas, 2015). Essa classe de modelos permite verificar os efeitos de um fenômeno similar (por exemplo, o NSE) nos níveis do estudante e da escola, o que os torna interessantes para analisar a iniquidade entre escolas (Lee, 2008).

O NSE de cada escola foi calculado com um painel de dados que cobriu um longo período. Entretanto, essa é uma medida relativamente estável, mesmo quando se comparam as estimativas com dados longitudinais (Paula, 2020). De todo modo, é possível repetir o processo utilizando apenas dados de NSE primários e secundários de uma janela de tempo menor e criar estimativas com médias móveis.

A medida do NSE da escola não capta estruturas internas de segregação, como colocar os estudantes mais pobres em turnos ou turmas específicas. Esses são estudos

importantes que complementam o que foi obtido neste artigo e poderão ser objeto de investigações posteriores.

Um tipo de estudo necessário, na continuidade desse programa de investigação, é verificar as escolas e municípios com NSE *outliers*. Uma investigação de base mais qualitativa pode sugerir melhorias ao apontar quais são as escolas com esses valores extremos em cada município e nas unidades da Federação.

Uma característica importante deste artigo foi o esforço de transparência. Os dados usados foram baixados do site oficial do Inep. São, portanto, dados públicos e abertos, bem como todas as análises utilizadas. Ou seja, a metodologia pode ser verificada, ainda que isso exija expertise computacional e familiaridade com a área. No entanto, entendemos que isso é importante no momento atual.

Embora este artigo tenha utilizado dados que ainda não tinham sido incorporados à produção de estimativas do NSE das escolas, como o percentual de estudantes que recebem Bolsa Família e os dados longitudinais do Censo Escolar, há espaço para aperfeiçoamentos. O cálculo do NSE poderia ter mais precisão se a condição do estudante no CadÚnico fosse divulgada nos microdados do Censo Escolar. Essa informação já é coletada no formulário do estudante e, para esse tipo de pesquisa, ela poderia ser agregada no nível das escolas, isto é, o percentual de estudantes que recebem o benefício. O uso de informações para mais anos sobre o Programa Bolsa Família, além das que tivemos acesso, poderia contribuir para melhorar as estimativas pela redução de dados ausentes das escolas em funcionamento em outros anos. Outro aperfeiçoamento seria o acesso, para fins exclusivos de pesquisas, da informação sobre as escolas mascaradas, que permitiria melhorar as estimativas do NSE primário. Para aperfeiçoar o NSE secundário – que se revelou uma estratégia muito poderosa para os objetivos deste artigo – seria interessante incorporar dados de mais de uma coorte de estudantes cujas transferências ocorrem dentro do período coberto pelos dados do Saeb/Enem.

Além disso, uma recomendação seria a melhoria dos formulários de coleta de dados do Censo Escolar. A inclusão de perguntas sobre a escolaridade dos pais e sobre a ocupação do pai, mãe e/ou responsáveis possibilitariam estimar o NSE dos estudantes e de suas escolas com maior precisão. Essa informação estaria disponível para um número muito maior de estudantes, não apenas para os matriculados nas etapas/escolas elegíveis para as avaliações educacionais. Isso pode ser viável em municípios e estados que já usam sistemas computacionais para realizar a matrícula dos seus estudantes.

Em suma, este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa acadêmica desenvolvida com dados públicos, com transparência e que têm claros usos na proposição e monitoramento de políticas públicas educacionais. Mas a implantação dessas políticas deve se basear em dados administrativos completos, cuja produção é de responsabilidade inalienável do Estado.

Referências bibliográficas

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. "Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 1, p. 1-30, 2009.

ALVES, M. T. G., et al. "Fatores familiares e desempenho escolar: uma abordagem multidimensional". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 3, p. 571-603, 2013.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. "Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras". Rio de Janeiro, *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, vol. 22, nº 84, p. 671-703, set. 2014.

_____.; _____.; _____. "Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais". *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, vol. 4, nº 7, p. 49-81, 2016.

ALVES, T.; GOUVÊA, M. A.; VIANA, A. B. N. "Proposta de um Indicador Socioeconômico para os alunos das escolas públicas dos municípios brasileiros". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 1, p. 129-166, 2014.

ARMOR, D. J.; MARKS, G. N.; MALATINSKY, A. "The Impact of School SES on Student Achievement: Evidence from U.S. Statewide Achievement Data". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Washington, DC, vol. 40, nº 4, p. 613-630, 2018.

AVVISATI, F. "The measure of socio-economic status in PISA: a review and some suggested improvements". *Large-Scale Assessments in Education*, vol. 8, nº 1, p. 1-37, 2020.

BARROS, G. T. F., et al. *Indicador de Nível Socioeconômico dos Inscritos do ENEM: concepção, metodologia e resultados*. Brasília, DF: Inep, 2019. (Texto para Discussão nº 47).

BARTHOLO, T. L.; COSTA, M. "Evidence of a school composition effect in Rio de Janeiro public schools". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 92, p. 498-521, 2016.

BARTHOLO, T. L., et al. "School segregation and education inequalities at the start of schooling in Brazil". *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 18, nº 4, p. 77-96, 2020.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. Estratificação social. In: BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. (Eds.). *Dicionário crítico de Sociologia*. São Paulo: Editora Ática, p. 214-221, 1982.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino* (7a Ed.). Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

BRASIL. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília:

Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm>. Acesso em: 22 set. 2023.

BROER, M.; BAI, Y.; FONSECA, F. *Socioeconomic inequality and educational outcomes: Evidence from twenty years of TIMSS*. IEA Research for Education/Springer Open, 2019. Disponível em: <<http://www.springer.com/series/14293>>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. Seção 1-A escola não faz diferença. Comentários. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p.14-22, 2008.

BUCHMANN, C. Measuring Family Background in International Studies of Education: Conceptual Issues and Methodological Challenges. In: PORTER, A. C.; GARAMON, A. (Eds.). *Methodological advances in cross-national surveys of educational achievement*. Washington DC: National Research Council, p. 150-197, 2002.

CAMARGO, P. C.; PAZELLO, E. T. "Uma análise do efeito do programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras". *Economia Aplicada*, vol. 18, nº 4, p. 623-640, 2014.

CHALMERS, P. "Package 'mirt' - A multidimensional item response theory package for the R environment (Version 1.37.1)". *Journal of Statistical Software*, vol. 48, nº 6, 2012.

COLEMAN, J., et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1966.

DOMINA, T., et al. "Is Free and Reduced-Price Lunch a Valid Measure of Educational Disadvantage?". *Educational Researcher*, vol. 47, nº 9, p. 539-555, 2018.

FERRÃO, M. E.; PRATA, P.; ALVES, M. T. G. "Multiple imputation in big identifiable data for educational research: An example from the Brazilian education assessment system". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, vol. 28, nº AHEAD, p. 599-621, 2020.

FIRPO, S., et al. "Evidence of eligibility manipulation for conditional cash transfer programs". *Economia*, Niterói, vol. 15, nº 2, p. 243-260, 2014.

FONSECA, I. C., et al. "Monitoramento da Permanência na Educação Básica com o Indicador de Regularidade de Trajetórias Educacionais" (preprint), 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.31219/osf.io/k2mb9>>. Acesso em: 22 set. 2023.

FRANCO, C., et al. "O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do Saeb 2001". *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, vol. 28, p. 39-74, 2003.

HAMBLETON, R. K. Principles and selected applications of Item Response Theory. In: LINN, R. (Ed.). *Educational measurement* (3. ed.). Washington, DC: American Council on Education and the National Council on Measurement in Education, p. 147-200, 1993.

HARKER, R.; TYMMS, P. "The effects of student composition on school outcomes". *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 15, nº 2, p. 177-199, 2004.

HARWELL, M. "Don't Expect Too Much: The Limited Usefulness of Common SES Measures". *Journal of Experimental Education*, vol. 87, nº 3, p. 353-366, 2019.

HARWELL, M.; LEBEAU, B. "Student eligibility for a free lunch as an SES measure in education research". *Educational Researcher*, vol. 39, nº 2, p. 120-131, 2010.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica* (Inse). Brasília, INEP, s/data. Disponível em:

<https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico do SAEB 2019*. Brasília, INEP, 2021. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/indicador_nivel_socioeconomico_saeb_2019_nota_tecnica.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. "Nota Técnica Conjunta No. 15/2022. Brasília, INEP, novembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-ainformacao/pdf/pdf/nota_tecnica_conjunta_0911456.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

LEE, V. E. Utilização e modelos hierárquicos lineares para estudar contextos sociais: o caso dos efeitos da escola. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 273-296, 2008.

MALAGUTH, T. Z. "Migrações e fluxo escolar da coorte de estudantes de 2008 a 2019, em Minas Gerais". Dissertação de Mestrado em Demografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/47288>>. Acesso em: 22 set. 2023.

MARKS, G. N. "Are school-SES effects statistical artifacts? Evidence from longitudinal population data". *Oxford Review of Education*, vol. 41, nº 1, p. 122-144, 2015.

MAY, H. A. "Multilevel Bayesian Item Response Theory Method for Scaling Socioeconomic Status in International Studies of Education". *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, vol. 31, nº 1, p. 63-79, 2006.

PALARDY, G. J. "Differential school effects among low, middle, and high social class composition schools: A multiple group, multilevel latent growth curve analysis". *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 19, nº 1, p. 21-49, 2008.

PANIAGUA, D., et al. "Comparison of methods for dealing with missing values in the EPV-R". *Psicothema*, vol. 29, nº 3, p. 384-389, 2017.

PAULA, T. S. "Eficácia escolar sobre o aprendizado em matemática: um estudo longitudinal sobre como a desigualdade prejudica a estimação do efeito das escolas para estudantes da rede municipal de Belo Horizonte". Tese de Doutorado em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/34711>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

RIGOTTI, J. I. R.; HADAD, R. M. "An analysis of the relationship between internal migration and education in Brazil". *Background paper prepared for the 2019 Global Education Monitoring Report*. Unesco, 2018. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000266085/PDF/266085eng.pdf.multi.page=1&zoom=auto,-16,842>>. Acesso em: 22 set. 2023.

ROSE, N.; VON DAVIER, M.; XU, X. "Modeling Nonignorable Missing Data with Item Response Theory (IRT)". ETS - Educational Testing Service, 2010. Disponível em: <<http://www.ets.org/research/contact.html>>. Acesso em: 22 set. 2023.

RUTKOWSKI, D.; RUTKOWSKI, L. "Measuring socioeconomic background in PISA: One size might not fit all". *Research in Comparative and International Education*, vol. 8, nº 3, p. 259-278, 2013.

SAMEJIMA, F. "Estimation of Latent Ability Using a Response Pattern of Graded Responses". *Psychometric Monograph*, Iowa: Psychometric Society, nº 17, p. i-169, 1969.

SANTARROSA, R. B. "Impacto das transferências condicionadas de renda sobre a proficiência dos alunos do ensino fundamental no Brasil". Dissertação de Mestrado em Economia. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SCIFFER, M. G.; PERRY, L. B.; MCCONNEY, A. "Critiques of socio-economic school compositional effects: Are they valid?" *British Journal of Sociology of Education*, v. 41, n. 4, p. 462-475, 2020.

_____.; _____.; _____. "The substantiveness of socioeconomic school compositional effects in Australia: measurement error and the relationship with academic composition". *Large-scale Assessments in Education*, vol. 10, nº 21, p.1-22, 2022.

SIRIN, S. R. "Socioeconomic Status and Student Achievement: a meta-analytic review of research". *Review of Educational Research*, vol. 75, nº 3, p. 417-453, 2005.

SOARES, J. F. "Índice de desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP: bases metodológicas". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 23, nº 1, p. 29-41, 2009.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; FONSECA, J. A. "Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira". *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 38, e0167, p.1-21, 2021.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; OLIVEIRA, R. M. "O efeito de 248 escolas de nível médio no vestibular da UFMG nos anos de 1998, 1999 e 2000". *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, nº 24, p. 69-118, 2001.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; XAVIER, F. P. "Effects of Brazilian schools on student learning". *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, vol. 23, nº 1, p. 7597, 2016.

SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. "Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, vol. 14, nº 50, p. 107-126, 2006.

SOARES, J. F.; COLLARES, A. C. M. "Family resources and cognitive performance by primary school students". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 49, nº 3, p. 615-650. 2007.

SOARES, J. F.; DELGADO, V. M. S. "Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes do ensino fundamental". *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, vol. 27, nº 66, p. 754-780, 2016.

SOARES, T. M. "Utilização da Teoria da Resposta ao Item na produção de indicadores socioeconômicos". *Pesquisa Operacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, nº 1, p. 83-112, 2005.

STUBBE, T. C.; BUDDEBERG, M. "Poverty and School Achievement: An Additional Indicator for Socio-Economic Status in School Achievement Studies". In: *Anais 4th IEA International Research Conference*, Göteborg: 2010. Disponível em: <<https://www.iea.nl/publications/presentations/poverty-and-school-achievement>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

THRUPP, M.; LAUDER, H.; ROBINSON, T. "School composition and peer effects". *International Journal of Educational Research*, vol. 37, nº 5, p. 483-504, 2002.

TIMMERMANS, A. C.; THOMAS, S. M. "The impact of student composition on schools' value-added performance: a comparison of seven empirical studies". *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 26, nº 3, p. 487-498, 2015.

VAN EWIK, R.; SLEEGERS, P. "The effect of peer socioeconomic status on student achievement: A meta-analysis". *Educational Research Review*, vol. 5, p. 134-150, 2010.

WILLMS, J. D. "School composition and contextual effects on student outcomes". *Teachers College Record*, vol. 112, nº 4, p. 1008-1037, 2010.

WWW - WORLD WITHOUT POVERTY. *Breve histórico do Cadastro Único*. Banco Mundial; IPC-IG; Ipea; MDS, 2014. Disponível em <<https://wpp.org.br/publicacao/breve-historicodo-cadastro-unico/>>. Acesso em: 03 set. 2022.

XAVIER, F. P.; ALVES, M. T. G. "A composição social importa para os efeitos das escolas no ensino fundamental?". *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, vol. 26, nº 61, p. 216-243, 2015.

Abstract

A measure of the socioeconomic status of Brazilian schools using primary and secondary indicators

The article presents a measure of socioeconomic status (SES) for nearly all Brazilian schools. Primary indicators – calculated with data from questionnaires answered by students in educational assessments – and secondary indicators – which characterize the schools' social contexts – were aggregated into an SES scale through an Item Response Theory model. The SES was calculated for more than 180,000 schools. The methodology gave visibility to small schools or ones in remote areas that, until now were invisible to public policies since they had not participated in educational assessments. The relationship between educational outcomes and SES represents the inequalities in the country. The schools' SES are useful for academic research, and can help improve public policies aimed at reducing educational inequalities.

Keywords: Schools' socioeconomic status; primary and secondary education; educational inequalities; social scales and measures; Item Response Theory

Resumen

Una medida del nivel socioeconómico de las escuelas brasileñas a partir de indicadores primarios y secundarios

El artículo presenta una medida del nivel socioeconómico (NSE) para casi todas las escuelas brasileñas. Indicadores primarios – calculados con los datos de los cuestionarios respondidos por los alumnos en las evaluaciones educativas – e indicadores secundarios – que caracterizan el contexto social de los centros escolares – se agregaron en una escala de NSE mediante un modelo de la Teoría de Respuesta al Ítem. El NSE se calculó para más de 180.000 centros escolares. La metodología dio visibilidad a escuelas pequeñas o de zonas remotas que, hasta entonces, eran invisibles para las políticas públicas, ya que no participaban en las evaluaciones educativas. La relación entre los resultados educativos y el NSE representa las desigualdades del país. El NSE de las escuelas es útil para la investigación académica y tiene el potencial de contribuir a la mejora de las políticas públicas destinadas a reducir las desigualdades educativas.

Palabras clave: nivel socioeconómico de las escuelas; educación primaria y secundaria; desigualdades educativas; escalas y medidas sociales; Teoría de Respuesta al Ítem

Résumé

Une mesure du niveau socio-économique des écoles brésiliennes à l'aide d'indicateurs primaires et secondaires

L'article présente une mesure du niveau socio-économique (NSE) pour presque toutes les écoles brésiliennes. Des indicateurs primaires – calculés à partir de données provenant de questionnaires auxquels les élèves ont répondu dans le cadre d'évaluations éducatives – et des indicateurs secondaires – qui caractérisent le contexte social des écoles – ont été agrégés sur une échelle de NSE au moyen d'un modèle de théorie de la réponse aux items. Le NSE a été calculé pour plus de 180.000 écoles. La méthodologie a donné une visibilité aux petites écoles ou à celles situées dans des zones reculées qui, jusqu'alors, étaient invisibles pour les politiques publiques, puisqu'elles ne participent pas aux évaluations éducatives. La relation entre les résultats scolaires et les NSE représente les

inégalités du pays. Les NSE des écoles est utile pour la recherche académique et peut contribuer à l'amélioration des politiques visant à réduire les inégalités éducatives.

Mots-clés : niveau socio-économique des écoles ; enseignement primaire et secondaire ; inégalités éducatives ; échelles et mesures sociales ; Item Response Theory

Artigo submetido à publicação em 15 de fevereiro de 2023.

Artigo aprovado para publicação em 23 de agosto de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Judicialização baseada em evidências? O uso do conhecimento científico nas decisões do STF durante a pandemia de Covid-19

Lizandro Lui¹ 

Lígia Mori Madeira² 

Lilian Rita Macedo Zorzetti Camara³ 

Este artigo analisa como o uso de evidências científicas foi instrumentalizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento das ações sobre as políticas de combate à Covid-19. Conceitualmente, relaciona dois campos de estudos: judicialização das políticas públicas e políticas públicas baseadas em evidências. Partiu-se da coleta de ações de controle de constitucionalidade (ADIs e ADPFs) envolvendo os temas concorrentes da Covid-19 e de saúde, chegando a um universo de 46 ações, dentre as quais 25 são ADIs e 21 são ADPFs. Identificou-se que os ministros do STF, na tentativa de constranger as iniciativas levadas a cabo pelo Poder Executivo federal, passaram a utilizar o conhecimento científico como um operador argumentativo para legitimar suas decisões e se contrapor à postura entendida como negacionista do Presidente da República. Conclui-se a respeito da necessidade de mais estudos sobre como os ministros do STF fundamentam suas decisões e utilizam conhecimento científico de outras áreas, além do direito.

Palavras-chave: políticas públicas baseadas em evidências; judicialização das políticas públicas; Judiciário; Covid-19; relações Executivo-Judiciário

Introdução

A gestão do governo Bolsonaro durante a crise sanitária provocada pela Covid-19 foi marcada por um conjunto de conflitos institucionais, carência de coerência lógica entre objetivos e instrumentos de políticas públicas e omissão das ações de combate à crise (Abrucio et al., 2020; Casarões; Magalhães, 2021; Lynch; Cassimiro, 2021; Lui et al., 2022). Este artigo analisa uma dimensão dos conflitos institucionais decorrentes do processo indicado, qual seja: como o uso de evidências científicas foi instrumentalizado

¹ Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <Lizandro.lui@fgv.br>.

² Professora Associada do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <ligiamorimadeira@gmail.com>.

³ Mestra em Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <lilianzorzetti@uol.com.br>.

pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento das ações sobre as políticas voltadas à Covid-19. Argumenta-se que as relações entre os poderes Executivo e Judiciário já estavam em processo de mudança antes da crise sanitária. Contudo, os efeitos dessa conjuntura intensificaram esse processo, quando a necessidade de um papel coordenador por parte do governo federal se tornou mais evidente. Diante da omissão deste último, o STF foi instigado a tomar decisões relacionadas à condução das políticas públicas voltadas à pandemia.

Nesse ambiente conflituoso entre Judiciário e Executivo se destaca que o STF, ao julgar conflitos de competência entre União e governos subnacionais, privilegiou os últimos (Glezer, 2021; Oliveira; Madeira, 2021). No que concerne aos esforços para a política de imunização, o STF instigou o Executivo federal a formular um plano de vacinação e, na ausência de esforços satisfatórios da União, autorizou os governos subnacionais a desenvolverem suas próprias estratégias (Macedo; Struchiner; Maciel, 2021). No entanto, ainda não foi realizado um estudo sobre a maneira como os ministros do STF utilizaram o conhecimento científico das áreas de epidemiologia e saúde pública para embasar suas decisões relacionadas à gestão da pandemia. Nesse sentido, o uso da ciência pelo Judiciário será o tema de interesse deste artigo.

Em relação às estratégias metodológica e analítica, o trabalho partiu da coleta de decisões colegiadas e monocráticas, definitivas e liminares, em ações de controle de constitucionalidade (ADIs e ADPFs) envolvendo os temas concorrentes de Covid-19 e saúde, selecionadas a partir da Base de dados de Oliveira e Madeira (2021)⁴. A coleta de dados abarcou o período de interposição de ações entre março de 2020 e julho de 2022, considerando a emissão de decisões até dezembro de 2022. Chegou-se a um universo de 46 ações, dentre as quais 25 ADIs e 21 ADPFs⁵, sendo o corpus de análise constituído de 30 decisões⁶. A primeira etapa realizou a análise do corpus com o auxílio do software NVivo, a partir da qual foram definidas as principais temáticas: uso da ciência e as instituições de tradução; temas relativos ao conflito federativo; forma de condução das políticas de saúde e de controle sanitário da pandemia (envolvendo diferentes fases); e políticas públicas em relação a populações vulneráveis. A segunda etapa consistiu de uma análise exploratória do conteúdo das decisões em que se observou a mobilização dos argumentos científicos nos votos dos diferentes ministros da Corte.

Na terceira etapa, este estudo buscou contribuir com a discussão lançando luz sobre uma dimensão específica da relação entre Executivo e Judiciário durante a pandemia: o uso que os ministros do STF fizeram de evidências científicas em seus votos. Esse uso

⁴ Para replicação dos dados, ver: Oliveira, Vanessa Elias de; Madeira, Lígia Mori. "Replication Data for: Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?". Harvard Dataverse, V1, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.7910/DVN/X4WBSF>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵ É possível que a seleção tenha deixado de incorporar algumas ações, dada a dinamicidade do objeto, cujas publicações de decisões liminares ou definitivas continuam em andamento, implicando na necessidade de atualização constante do banco de dados.

⁶ O número de ações supera o de decisões em razão de uma mesma decisão valer muitas vezes para várias ações.

pode ser identificado em duas categorias no que tange às decisões tomadas pela Corte, quais sejam: (i) em decisões em que o STF deliberou que o Executivo federal formulasse ou implementasse políticas de combate à pandemia e (ii) em decisões voltadas a debater a legalidade de determinados atos e normas da administração pública. Essa distinção orientará a abordagem analítica do estudo.

A mobilização da ciência nos discursos políticos de chefes de governo durante a pandemia já foi alvo de estudo (Peci; González; Dussauge-Laguna, 2022), contudo, argumenta-se que observar como esse uso se dá no Poder Judiciário representa uma contribuição para o campo da ciência política. Identificou-se que os ministros do STF conferem ao conhecimento científico um estatuto relevante no que tange à condução de políticas de combate à pandemia. Por isso, quando acionados, sob o argumento de omissão do Poder Executivo, a (re)desenhar as políticas levadas a cabo por aquele poder, os ministros do STF instigam a administração pública a seguir os protocolos de instituições como OMS, Anvisa e o conhecimento científico de forma geral. Contudo, quando o STF é convidado a deliberar sobre a legalidade de atos e normas, a incorporação do conhecimento científico não é automática, e ele é utilizado, muitas vezes, seletivamente como operador argumentativo para reforçar pontos de vista particulares dos ministros.

Este artigo está dividido em três seções: após essa introdução, abre-se o debate teórico do tema da judicialização das políticas públicas, das políticas públicas baseadas em evidência e do seu uso na judicialização da saúde. A seguir, apresentam-se os resultados da análise empírica em seção sobre decisões baseadas em evidências, discutindo de que forma o conhecimento científico informa a decisão dos ministros do STF. Por fim, constam as considerações finais.

Judicialização das Políticas Públicas

A judicialização das políticas públicas pode ser entendida como a crescente utilização do sistema de justiça nos casos em que a atuação dos poderes Legislativo e/ou Executivo é percebida pelos atores sociais como falha, omissa ou insatisfatória (Couto; Oliveira, 2019). De outra forma, ela se refere à transferência de decisões normativas das arenas majoritárias para o Poder Judiciário e, sobretudo, para o STF (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

A análise do fenômeno da judicialização das políticas públicas passa por duas dimensões (Ribeiro; Arguelhes, 2019). A primeira delas é institucional e consiste em analisar quem pode acessar o STF, quais temas podem ser objeto desse acionamento, quais são os recursos disponíveis para o tribunal responder a essa provocação e, relacionado a esse último aspecto, quando o STF pode atuar no processo decisório (Ribeiro; Arguelhes, 2019). Dada a constatação de que apenas a análise institucional não é suficiente para apreender o fenômeno do quanto o tribunal é “convocado”, a segunda dimensão é relacionada ao aspecto cognitivo/motivacional dos agentes que acionam o tribunal. Assim,

a decisão de mobilizar o Supremo é uma ação estratégica oriunda do jogo político, ainda que as condições para isso sejam definidas pelo arranjo institucional (Ribeiro; Arguelhes, 2019). Nesse sentido, a dinâmica política da conjuntura define, em grande medida, a probabilidade de determinado ator acionar o STF a fim de atingir seus objetivos. Em síntese, parte importante da variação do que será objeto de contestação judicial, quem acionará o STF e como, quando e quanto o tribunal será mobilizado, é explicada por fatores que são contingentes à dinâmica política (Ribeiro; Arguelhes, 2019).

É possível organizar o debate acadêmico sobre a judicialização da política e das políticas públicas no Brasil em três fases distintas (Couto; Oliveira, 2019). Na primeira fase, que compreende os anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000, discutia-se a interferência do judiciário na política. Assim, a mobilização do Judiciário, principalmente pelas forças de oposição, significava uma profunda alteração do jogo político (Oliveira; Madeira, 2021). Na segunda fase, atentou-se para os resultados alcançados pelas decisões judiciais em termos de alteração ou manutenção do *status quo* (Oliveira; Madeira, 2021). Conforme os autores dessa segunda fase de pesquisas, para compreender o alcance da judicialização era preciso analisar o resultado efetivo da intervenção judicial sobre as políticas públicas em jogo. Assim, o mero aumento da demanda não era suficiente para caracterizar uma judicialização da política. Segundo ilustra Oliveira (2005) ao analisar o processo de privatizações no Brasil, embora o judiciário tenha sido muito acionado, as decisões não alteraram o resultado dos processos de privatização em curso no governo FHC.

Nessa segunda onda de estudos, a análise de Taylor e Da Ros (2008) argumentou que os atores políticos se utilizam das Cortes como *veto points*, buscando assim modificar as decisões tomadas outrora pelo Executivo e pelo Legislativo, alterando, desse modo, o processo de formulação das políticas públicas. Os autores ainda apontam que a própria ação de acionar o Judiciário, feita pelos atores políticos, não era apenas com vistas à vitória no processo, mas também para declarar publicamente a oposição desses atores à proposta em questão, impedir ou retardar a implementação e desmerecer simbolicamente a política.

Na terceira onda de estudos, que se inicia na década de 2010, o foco deixa de estar sobre os efeitos da judicialização na competição político-partidária, nas regras eleitorais ou mesmo sobre a relação das forças governistas e de oposição. A partir de então, os estudos passaram a ser centrados nos resultados em termos de políticas públicas, com especial atenção para a judicialização da saúde. A interferência do Judiciário nas políticas públicas ensejou a conceituação do fenômeno de judicialização de políticas públicas, que seria a crescente utilização do sistema de justiça “não para a resolução de conflitos políticos (*politics*), mas para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (*policies*) por parte do Executivo, ou inação ou falhas do Legislativo no que tange à produção de normas legais” (Oliveira, 2019, p. 18).

O STF figura como objeto central de análise na primeira fase da literatura sobre Judiciário e políticas sociais, por ser a constitucionalização de direitos a força motora por

trás da judicialização da política. A Suprema Corte brasileira apresenta-se como arena judicial de resolução de conflitos, própria do processo de políticas públicas, ou como ator inserido no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) (Madeira; Geliski, 2024, no prelo). Atualmente há certa controvérsia quanto ao papel do STF em matéria de judicialização de políticas públicas, ora apontando-se sua perda de posição em relação aos tribunais intermediários (Vasconcellos, 2021), ora sustentando-se ser ele “o espaço institucional onde se concentra a judicialização de maior envergadura e repercussão na democracia brasileira”, dado que “o tribunal de cúpula seja ponto culminante desse processo de vocalização de argumentos constitucionais em múltiplos níveis do sistema judicial” (Mendes, 2019, p. 79).

Um dos efeitos da judicialização das políticas públicas é a maior interação entre os poderes e as instituições envolvidas na política em questão, uma vez que o Judiciário exige, necessariamente, uma resposta do Executivo sobre o direito ou a política demandada judicialmente (Oliveira, 2019). Vale ressaltar que essa interação pode se dar entre diferentes poderes, contudo, a divisão das funções e a própria independência entre eles não são absolutas, tampouco engessadas, o que soa positivo pois se tem uma ideia de haver um equilíbrio necessário para a realização do bem comum. Por outro lado, isso também abre caminho para que um outro conjunto de interações institucionais aconteça, tais como relações de contestação e conflito.

Ao ser instado a decidir sobre políticas públicas, o Judiciário brasileiro desenvolveu uma hermenêutica própria que o habilitou a interferir no desenvolvimento das políticas públicas, tornando-se um ator relevante no processo. Contudo, para se distanciar das disputas político-ideológicas relativas ao desenvolvimento das políticas públicas e produzir seu discurso a partir de um espaço supostamente “neutro”, este artigo trabalha com o argumento de que o judiciário passou a utilizar o conhecimento científico enquanto operador argumentativo. Conforme indicam Prememida e Neves (2009), o uso do conhecimento científico conta com uma legitimação ou aceitação social mesmo que a ciência não seja em si uma construção neutra, mas sim produzida dentro de uma rede de relações de poder.

Assume-se a premissa que compreende a judicialização como a utilização do sistema de justiça nos momentos em que a atuação dos poderes Legislativo e/ou Executivo é percebida pelos atores sociais como falha, omissa ou insatisfatória. Desse entendimento advém a primeira categoria analítica deste artigo voltada a compreender o estatuto conferido ao conhecimento científico e seu posterior uso por parte do STF no que tange às deliberações para que o Executivo federal formulasse e implementasse políticas de combate à pandemia. A construção dessa categoria é proveniente da averiguação de que o Poder Executivo federal foi tachado de negacionista na condução de suas ações por aqueles que acionavam a Corte. Nesse sentido, o termo “negacionista” traz consigo a ideia de que há um construto científico posto e que foi, por algum motivo, deliberadamente ignorado.

O subcampo de estudos que trata da judicialização da saúde possui um desenvolvimento particular dado que, com o passar dos anos, passou a incorporar a discussão relativa à inclusão de evidências científicas nas decisões dos magistrados. O campo de estudos voltado às políticas públicas baseadas em evidências, nesse caso, merece ser detalhado com mais profundidade, antes da discussão relativa à judicialização da saúde.

Políticas públicas baseadas em evidências: uma aproximação da judicialização das políticas públicas

O debate contemporâneo no campo da administração pública tem acrescentado os conceitos de Decisões Baseadas em Evidências e de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE) em seu rol de preocupações (Head, 2010; Dias et al., 2015; Newman; Cherney; Head, 2017; Sandim; Machado, 2021; Koga et al., 2022). Head (2010) se refere ao fenômeno como um movimento desenvolvido por analistas e por formuladores de políticas públicas na tentativa de imprimir maior racionalidade às escolhas feitas pelos agentes públicos, advogando que eles necessitam de certos tipos de insumos para tomar decisões bem informadas. O movimento PPBE representa tanto um conjunto importante de práticas e aspirações profissionais quanto uma retórica política que busca legitimar formas de tomada de decisão alternativas à formulação de políticas ideológicas ou baseadas no senso comum.

Afinal, resultados de pesquisas científicas são vistos como insumos úteis e necessários para os formuladores no desenvolvimento de políticas e revisão de programas. Trata-se de um consenso entre os acadêmicos e os gestores que as PPBEs representam uma abordagem que pode auxiliar os gestores a tomarem decisões bem-informadas sobre as políticas, seus desenhos, instrumentos e objetivos (Head, 2010; Koga et al., 2022). Contudo, a decisão bem-informada depende da construção de conhecimento científico pertinente e da comunicação adequada relativa aos resultados e aplicabilidade desse conhecimento dentro de um contexto específico.

Conforme aponta Head (2010), o objetivo dos que advogam a favor das PPBEs não é subordinar a decisão dos gestores públicos ao conhecimento científico. Nesse caso, entende-se que um conjunto de elementos informa os formuladores de políticas públicas, tais como: saberes tácitos ou limitados sobre determinado assunto, corrupção, influências partidárias e barganhas políticas, conhecimento científico, experiências oriundas de vivências dos gestores como cidadãos e usuários de serviços públicos e privados, etc. Segundo Head (2010), evidências científicas integram o grupo de informações de “boa qualidade” que podem informar as políticas públicas. Nesse caso, as evidências científicas seriam insumos para a tomada de decisão.

A partir de uma revisão de literatura, Dias et al. (2015) identificaram quatro estratégias que contribuem para ampliar o uso de evidências científicas por tomadores de

decisão, são elas: 1) produzir e disseminar sínteses de evidência com linguagem adaptada a diferentes públicos; 2) estimular o uso do jornalismo e de outras formas de comunicação para ampliar a disseminação do conhecimento científico; 3) utilizar plataforma virtual on-line para disseminação do conhecimento científico; 4) promover a interação entre pesquisadores e tomadores de decisão. Todas elas versam, basicamente, sobre a necessidade de se aprimorar a forma de comunicação científica, tornando-a mais palatável e instrumentalizável aos gestores públicos. O conceito de tradução, nesse sentido, ganha relevância dado que é necessário transpor os termos técnicos de forma que os gestores compreendam seu significado e sua aplicação. Essa tradução pode ser feita em nível individual, pelo próprio pesquisador; ou institucional, por instituições que constroem notas técnicas e comunicados contendo orientações e normativas a partir do conhecimento científico.

Contemporaneamente, um ponto crítico nesse debate é a captura de instituições técnico-científicas, responsáveis pelo provimento de insumos técnicos aos gestores de políticas públicas, por grupos preocupados com aspectos ideológicos, filiação política e barganha partidária (Dillon et al., 2018; Tu et al., 2020). As experiências internacionais apontam que essa captura é prejudicial ao arranjo institucional, dado que desrespeita a separação entre áreas de caráter técnico-científico e áreas políticas dentro do aparelho estatal. Outro ponto crítico é a chamada infodemia, ou seja, a existência de um grande aumento no volume de informações associadas a um assunto específico. Não raro, essas informações podem aumentar exponencialmente em pouco tempo devido a um evento específico, tal como a pandemia de Covid-19. Nessa situação, surgem rumores e desinformação, além da manipulação de informações com intenção duvidosa. Para o tomador de decisão, o excesso de informações, muitas vezes conflitantes, se torna um problema para a tomada de decisão (Garcia; Duarte, 2020; Faria, 2022; Koga et al., 2022). A presença de instituições de tradução, nesse caso, ajuda a consolidar o conhecimento abundante e disperso e filtrar o que é relevante e verdadeiro.

Um pressuposto tácito do campo das PPBE é que todos os esforços devem convergir para prover aos formuladores de políticas públicas insumos para que estes possam tomar decisões bem-informadas relativas ao conteúdo da política tal como: onexo causal entre problema social e objetivo da política, seus instrumentos, sistema de governança, adequação do público-alvo, etc. (Lima; Aguiar; Lui, 2021). É seguro apontar que, quando se está tratando da discussão referente à incorporação de evidências para a tomada de decisão em políticas públicas, intuitivamente, o público-alvo consiste nos gestores públicos que ocupam cargos no Poder Executivo e os representantes do Poder Legislativo. A reflexão sobre de que modo os membros do Poder Judiciário incorporam os conhecimentos científicos em suas decisões ainda é incipiente. Contudo, estender a discussão sobre PPBE ao Judiciário é válido porque este tem sido ator relevante na condução das políticas públicas ao longo dos últimos anos (Ribeiro; Arguelhes, 2019; Oliveira; Madeira, 2021). A partir dessa construção, entende-se a necessidade de compreender como os ministros do

STF, nos momentos em que se debateu a legalidade de determinados atos e normas da administração pública, tomaram decisões informadas pelo conhecimento técnico-científico.

Judicialização da saúde: a incorporação do conhecimento científico pelo Judiciário

No caso das políticas públicas, a área da saúde é uma das primeiras e das mais recorrentes a presenciar e documentar esse movimento de inter-relação entre o campo científico e o judiciário. A judicialização da saúde se inicia pela busca por concessão de medicamentos e procedimentos médicos de pessoas que viviam com o vírus HIV, resultando que “o recurso ao sistema de justiça foi uma via importante para a institucionalização da política pública de garantia de tratamento universal ‘a Aids’, garantido de maneira universal posteriormente” (Oliveira, 2019, p. 179).

Cunha e Farranha (2021) constroem uma linha evolutiva das decisões sobre judicialização da saúde pelo STF, citando as quatro fases em que pode ser enquadrada a atuação da corte: não ativismo; absolutização da saúde; custo dos direitos: mínimo existencial x reserva do possível; e medicina baseada em evidências. A primeira fase (da Constituição de 1988 até a segunda metade dos anos 1990) caracteriza-se pela inércia do Poder Executivo na organização e implementação da política pública de saúde, sobretudo com o intuito de solucionar a passividade do Poder Legislativo sobre a regulamentação do direito fundamental à saúde. Os argumentos alegados nessa fase de não ativismo do STF em relação à judicialização da saúde referem-se à persistente interpretação do caráter de programaticidade e de eficácia limitada das normas constitucionalizadas ao direito à saúde (Cunha; Farranha, 2021). A segunda fase, da absolutização da saúde, leva tal nome pela concessão do direito à saúde de modo absoluto, sem relativizá-lo, incluindo a integridade normativa de seus objetivos, princípios e diretrizes constitucionalizados na Carta Política de 1988 (Ferraz, 2019; Vasconcelos, 2021). Na terceira fase de decisão, a Suprema Corte passou a ponderar a importância do custo dos direitos (Holmes; Sunstein, 2019), sobretudo dos direitos de segunda geração, que exigem uma contrapartida financeira do Estado para sua implementação, como é o caso do direito fundamental à saúde.

A presença das evidências científicas inaugura a quarta fase da judicialização da saúde, quando se passa a observar a utilização de argumentos científicos e embasados em literatura acadêmica no decorrer do processo judicial no que se refere às demandas que envolvem o direito à saúde (Cunha; Farranha, 2021). É marco dessa fase a Audiência Pública nº 4 em 2009, convocada pelo ministro Gilmar Mendes, que estabeleceu os seguintes princípios a vigorar na área desde então: (1) levar em conta as listas e protocolos clínicos do SUS, (2) segurança, eficiência e qualidade do tratamento solicitado de acordo com a sua aprovação pela Anvisa, e (3) o consenso científico sobre a eficácia de um tratamento, excluindo, assim, a possibilidade de concessão de tratamentos experimentais (Ferraz, 2019; Cunha; Farranha, 2021; Vasconcelos, 2021).

Embora predominante, essa visão sofre exceções reafirmando muitas vezes a judicialização ainda centrada nas necessidades de cada paciente (Ferraz, 2019). Trabalhos como o de Zebulum (2020), relativo ao comportamento do STF nos julgamentos da fosfoetanolamina sintética, auxiliam na compreensão de que a aplicação de evidências científicas não é uma via sem volta, sendo relativizada pela tomada de outros posicionamentos pela Corte, ou, ao menos, em votos vencidos dos ministros ao longo do tempo. Em outra perspectiva, o estudo de Almeida (2013) investiga a articulação entre os discursos jurídico e psiquiátrico forense ao longo de quase um século. Para o autor, interessa identificar como emergem e se interligam os regimes de verdade jurídico-legais e médico-científicos.

A expansão do STF sobre pautas políticas e de políticas públicas não poderia ter ocorrido sem que, além da estrutura constitucional, emergisse uma doutrina e uma hermenêutica legitimadoras, frutos de mudanças nas práticas interpretativas e argumentativas. A partir da Constituição de 1988, uma argumentação jurídica afastada do formalismo e em busca da preocupação com efetividade de direitos emergiu como debate da dogmática jurídica. Conforme indica Mendes (2019), o neoconstitucionalismo e sua defesa da normatividade dos princípios ao lado de regras e a abertura ao componente moral da linguagem constitucional, embebida no ideal de dignidade humana, tiveram papel central na facilitação discursiva da “ampliação do espaço que o STF, já reconfigurado, foi ocupando por meio de decisões heterodoxas para a tradição jurídica brasileira” (Mendes, 2019, p. 90). Marcante no contexto posterior à promulgação da Constituição de 1988, o neoconstitucionalismo vem sendo criticado pelo uso e resposta demasiados do Poder Judiciário, assim como pela falta de controle e racionalidade das decisões judiciais, dando lugar a um “giro empírico-pragmático” no âmbito do qual os discursos científicos são objeto de fundamentação das decisões judiciais (Cury, 2020).

Entretanto, a incorporação do conhecimento científico pelos magistrados não se dá de forma automática, principalmente quando há controvérsias sociais em torno do tema. Cury (2020) se dedicou a investigar a apropriação de evidências ou de discursos científicos pela Suprema Corte buscando, a partir de um conjunto de acórdãos proferidos após a realização de audiências públicas, como e “para quê” os ministros do STF utilizam o discurso científico na construção dos argumentos que fundamentam suas decisões. Analisando argumentos estruturados e a apresentação de evidências e referências a fontes autorizadas, o autor demonstra diferentes usos de discursos científicos pela Suprema Corte, destacando que ora os discursos científicos são utilizados de modo a dar legitimidade à exegese dos próprios ministros, sem indicação precisa ou mesmo com omissão das fontes; ora caracteriza-se por afirmações suportadas por fontes indicadas de maneira adequada, no entanto superestimando a autoridade invocada na mobilização do capital científico utilizado para legitimar o argumento, buscando-se a apropriação do capital simbólico acumulado por certas instituições do campo científico. O autor conclui que

O que torna os capitais científico, acadêmico e burocrático de especial interesse para o campo jurídico é o poder que eles têm para produzir os efeitos da neutralização e da objetivação de um discurso, especialmente em razão das representações que a sociedade faz de instituições acadêmicas, da comunidade científica, e de entidades governamentais ou internacionais orientadas por uma burocracia estritamente técnica (Cury, 2020, p. 112).

O estudo de Cury (2020), no entanto, não considera a conjuntura política e institucional e as relações entre os poderes em seu esquema analítico relativo ao uso do conhecimento científico nas decisões dos magistrados. Em relação a esse elemento, é importante observar que o presidente Jair Bolsonaro escolheu uma estratégia de ação marcada por conflitos com a ideia de conhecimento científico durante a pandemia. Desde o princípio da crise sanitária, estabeleceu uma cultura política baseada na desconfiança em relação às recomendações da OMS e de órgãos técnico-científicos (Abrucio et al., 2020; Wessel, 2020; Barros; Vale, 2021; Calil, 2021; Peci; González; Dussauge-Laguna, 2022). Em outra seara, ainda antes do início da pandemia, o presidente se envolveu em polêmicas em que ele e aliados políticos criticaram diretamente integrantes da Corte, fomentando intenso conflito (Almeida, 2019). Conforme apontado por Oliveira e Madeira (2021), o Supremo Tribunal Federal se contrapôs às medidas do presidente nas questões relativas à pandemia e, nesse sentido, comportou-se de maneira distinta do que as análises sobre a judicialização da política em períodos anteriores vinham demonstrando.

A pandemia pode ser lida como uma conjuntura crítica à última fase destacada da judicialização da saúde, na qual as Cortes são chamadas a constranger os Executivos nacionais em razão de sua atuação equivocada ou de suas omissões (Ginsburg; Versteeg, 2020). Oliveira e Madeira (2021) observam que, no caso brasileiro, o STF mostrou-se ativo no controle da constitucionalidade especialmente de atos do Presidente da República relativos à pandemia, quando se revelou uma judicialização contra medidas provisórias e, em menor medida, leis estaduais e leis federais, promovida por partidos de espectro ideológico à esquerda e por confederações sindicais e entidades de classe. O padrão requerente-requerido corresponde a “todos” *versus* Bolsonaro, na maioria dos casos, e o “efeito de contenção foi, sem dúvida, importante, uma vez que as liminares tolhendo as MPs parecem ter desencorajado o presidente a levá-las ao Congresso para conversão em lei” (Oliveira; Madeira, 2021, p.32).

A seguir, observaremos de que modo a Corte utilizou os conhecimentos científicos para determinar condutas prioritariamente para o Poder Executivo federal e como a própria Corte se baseou nesse constructo social para julgar a legalidade de atos e decisões da administração pública.

Decisões baseadas em evidências: de que forma o conhecimento científico informa a decisão dos ministros do STF

Este artigo analisa decisões de controle de constitucionalidade relativas aos temas concorrentes de saúde e de Covid-19. A busca por ações (ADIs e ADPFs) relativas ao tema de saúde na Base de Dados de Oliveira e Madeira (2021) e a posterior coleta de decisões (acórdãos e decisões monocráticas liminares e definitivas) no sítio do Supremo Tribunal Federal resultaram em um universo de 46 ações para a análise, sendo 25 ADIs e 21 ADPFs. Conforme informado na introdução, a estratégia metodológica consistiu de duas etapas: na primeira, realizou-se uma análise com auxílio do NVivo, a partir da qual definimos as principais temáticas do estudo. Na segunda, realizou-se uma análise de conteúdo exploratória para identificar de que forma os argumentos dos ministros do STF eram estruturados e, principalmente, se/como eles mobilizaram conhecimentos oriundos de artigos científicos, materiais de jornais, resoluções técnicas da Anvisa, Fiocruz, OMS e similares. Esse processo foi feito com base em duas categorias: a primeira englobando decisões em que o STF deliberou que o Executivo federal formulasse ou implementasse políticas de combate à pandemia, e a segunda versando sobre a incorporação do conhecimento científico nas decisões voltadas a debater a legalidade de determinados atos e normas da administração pública.

Em relação às categorias analíticas (uso do conhecimento científico pelo próprio STF e o uso da ciência recomendado pelo STF ao Poder Executivo federal), baseou-se nas pesquisas de Cury (2020) e Oliveira e Madeira (2021). No que tange às categorias temáticas, elas foram construídas a partir da análise do material empírico e das proposições de Oliveira e Madeira (2021).

Na primeira etapa de análise do corpus, a partir do NVivo, foram definidas as grandes temáticas do estudo e os termos de busca de cada uma, conforme demonstra o Quadro 1:

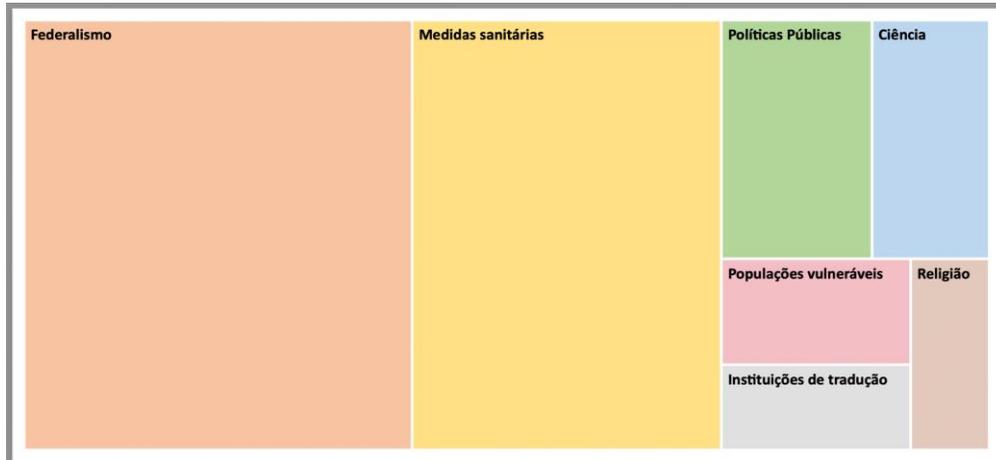
Quadro 1
Temáticas e termos de busca

Temática	Termos de busca
Federalismo	Estado, União, Nacional, Presidente, Estados, Municípios, Autonomia, Responsabilidade, Executivo, Estadual, Governo, Federação, Federalismo, Estaduais, Federativos, Federativo, Federados, Municipais, Federais, Governador, Município, Municipal. Responsabilização, Federativa
Medidas sanitárias	Saúde, Pandemia, Covid, Coronavírus, Vacinação, Sanitária, Isolamento, Medicamentos, Restrição, Vigilância, Doença, Sanitárias, Restrições, Vacinas, Vacina, Médico, Médicos, Doenças, Epidemia, Epidemiológica, Contaminação, Vírus, Contágio, Saúde, Quarentena, Distanciamento
Políticas Públicas	Políticas Públicas, Plano, Política Pública, Políticas, Política, Eficácia, Programa, Implementação, Impacto, Gestão, Eficiência, Planos, Gestores, Programas, Monitoramento
Ciência	Ciência, Risco, Conhecimento, Técnica, Riscos, Universitária, Universidades, Pesquisa, Científicas, Universidade, Técnico, Técnicos, Científicos, Tecnológico
Populações Vulneráveis	Populações Vulneráveis, Indígenas, Indígena, Quilombola, Instituições, Instituição, Ministério da Saúde, Agência, Anvisa, Funai, TCU
Instituições de Tradução	Instituições, Instituição, Ministério da Saúde, OMS, Agência, Anvisa, Funai, TCU
Religião	Religiões, Religiosa, Religião, Cultos, Religiosos, Culto, Religiosas

Fonte: elaboração própria.

A Figura 1, a seguir, indica, por tamanho e cores, a prevalência do tema federalismo, destacando a responsabilidade do Executivo federal e os conflitos entre entes subnacionais e a União, seguido dos debates sobre as medidas sanitárias em relação à Covid-19 (isolamento, quarentena e vacinação, incluindo a discussão sobre registros epidemiológicos). Com menor representatividade no *corpus*, encontram-se os debates sobre políticas públicas - prioritariamente voltadas a populações vulneráveis - e suas diferentes fases, incluindo planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. No foco prioritário deste estudo, a que se dedica a análise a seguir, estão os debates remanescentes sobre ciência e suas instituições de tradução. Uma última temática envolve religião, vinculada ao tema das medidas sanitárias.

Figura 1
Principais temas da judicialização da pandemia em matéria de saúde no STF



Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do STF, 2022.

Oliveira e Madeira (2021) destacam a prevalência do debate em torno do federalismo no julgamento das ações referentes à pandemia de Covid-19. Segundo as autoras, é bastante interessante identificar um entendimento por parte de alguns ministros do STF de que o governo federal foi omissivo durante a pandemia. Essa constatação deu ensejo a que o judiciário se colocasse como um ator relevante na exigência de que o Executivo federal atuasse no desenvolvimento das políticas públicas, corroborando a tese da utilização do sistema de justiça nos casos em que a atuação dos demais poderes for percebida pelos atores políticos como falha, omissiva ou insatisfatória (Oliveira; Couto, 2019).

Identificadas as cores correspondentes às temáticas acima, na Figura 2, é possível visualizar sua distribuição nas ações de controle de constitucionalidade objeto desta pesquisa. O tamanho dos quadrados abaixo indica a prevalência da temática apontada na Figura 1. Ações com menor menção à temática não aparecem na Figura 2.

Figura 2
Distribuição temática nas ações de controle de constitucionalidade em
matéria de saúde e pandemia no STF



Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do STF, 2022.

Na Figura 2, do Anexo 1, estão elencadas as ações de controle de constitucionalidade objeto de análise desta pesquisa e indicadas as decisões tomadas pela Corte até o presente momento. Na base de dados de Oliveira e Madeira (2021) sobre a judicialização da pandemia no STF estão presentes maiores informações sobre cada uma dessas ADIs e ADPFs. A partir das temáticas agrupadas com o auxílio do software NVivo e da literatura mobilizada, foram construídas as categorias analíticas de modo a produzir uma pesquisa de caráter exploratório com vistas a explicar a forma como o STF mobilizou conhecimentos científicos nos casos de judicialização das ações de combate à pandemia.

O uso da ciência recomendado pelo STF ao Poder Executivo federal: análise de conteúdo das decisões

Identificou-se que, em um amplo conjunto de decisões, os ministros do STF exigiram que o Poder Executivo federal orientasse sua ação a partir de critérios científicos. Na ADI 6421, o Ministro Barroso foi categórico ao exigir que o Poder Executivo observasse os *standards* e evidências técnico-científicas nas suas ações, sob pena de ser indiciado por erro grosseiro e culpa grave. Nesse sentido, pode-se afirmar que o STF confere ao conhecimento científico e, principalmente, às agências técnicas (entendidas aqui como instituições de tradução), a autoridade necessária para a produção de protocolos de ação para os gestores. Em relação à mesma decisão, o Ministro Fachin e o Ministro Gilmar Mendes argumentaram:

Quando em causa decisões que envolvem a saúde pública, os fundamentos devem ser verificáveis e o gestor deve enumerar as razões consideradas. Haverá erro grosseiro e culpa grave uma vez que o gestor público desconsidere o consenso mínimo da comunidade científica e deixe de fundamentar, com total transparência, as decisões tomadas na formulação de políticas públicas (Ministro Edson Fachin)⁷ [...]

Caso um agente público conscientemente adote posição contrária às recomendações técnicas da OMS, entendo que isso poderia configurar verdadeira hipótese de imperícia do gestor, apta a configurar o erro grosseiro, nos termos do próprio o art. 2º da MP. Já manifestei – e manifesto novamente – que a Constituição Federal não autoriza ao presidente da República ou a qualquer outro gestor público a implementação de uma política genocida na gestão da saúde (Ministro Gilmar Mendes⁸).

Interessante observar que a ideia do consenso científico apareceu no voto dos magistrados do STF, nesse caso, do Ministro Fachin. No caso do voto do Ministro Gilmar Mendes, a figura da instituição de tradução, no caso, a OMS, foi apresentada como a responsável por dizer qual seria o “consenso mínimo” existente em determinado campo. Verifica-se, no voto de Gilmar Mendes, uma crítica direta à pessoa do Presidente da República, ancorada no princípio da não observação dos critérios da OMS.

A partir das análises dos documentos, verificou-se que as instituições de tradução cumpriram o papel de decodificar os conhecimentos técnicos, tornando-os mais acessíveis para os magistrados. Identificamos que as instituições de tradução comumente referidas pelos ministros do STF foram: Organização Mundial da Saúde, Fiocruz, Anvisa, Instituto Butantã, ABRASCO, universidades como USP, UnB, Harvard University, Imperial College, entre outras. Em menor medida, os ministros do STF citaram artigos científicos publicados em revistas acadêmicas. Também é importante apontar que, não raro, os ministros se valeram de informações científicas publicadas em jornais brasileiros tais como *Folha de S.Paulo*, *Estadão* e *Correio Braziliense*.

A presença dessas instituições foi ainda maior quando estavam em jogo ações em prol de grupos vulneráveis, tais como na ADPF 709 (indígenas) e na ADPF 742 (quilombolas). Conforme exposto, quando o STF exigia que a União fizesse um planejamento para conter a pandemia nos territórios indígenas e quilombolas, ele previa a presença de representantes oriundos das instituições de tradução e de reconhecida relevância científica, tal como ABRASCO e Fiocruz na composição do referido planejamento.

⁷ Trata-se de uma manifestação do Ministro Edson Fachin em seu voto na ADI 6421, publicação em 21/05/2020. Brasil, 2020.

⁸ Trata-se de uma manifestação do Ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADI 6421, publicação em 21/05/2020. Brasil, 2020.

Ao analisar o voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 672, identifica-se que havia uma confiança da Corte no que as referidas instituições de tradução prescreviam. Nesse sentido, observa-se também que os postulados formulados pelas instituições serviram de base para que o ministro tomasse a decisão de conferir mais poder aos entes subnacionais vis a vis os interesses da União.

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnico científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo *Imperial College of London*, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID- 19 and Strategies for Mitigation and Suppression*, vários autores; *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, vários autores) (Ministro Alexandre de Moraes⁹).

Uma das controvérsias mais ilustrativas da forma como o conhecimento científico foi mobilizado pelos ministros para fundamentar entendimentos quanto às ações e omissões do Poder Executivo federal refere-se ao uso da hidroxicloroquina e da vacinação como tratamento e/ou medida de prevenção à infecção pelo Covid-19. Na ADI 6421, de 21 de maio de 2020, a temática dos medicamentos recomendados pelo presidente Bolsonaro para o tratamento da infecção causada pelo Covid-19 foi discutida pelos ministros. Nessa decisão questionava-se a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de dolo. O Ministro Ricardo Lewandowski apontou, no julgamento da referida ADI, que não cabia ao STF tomar partido da disputa acerca do uso de medicamentos como a hidroxicloroquina. O ministro afirmou que, “pelo que vinha lendo na imprensa”, acreditava que um medicamento não devesse ser prescrito antes de realizadas pesquisas clínicas comprobatórias da eficácia e segurança. Nesse sentido, identifica-se que a imprensa funcionou, nesse caso, como uma instituição de tradução, ou seja, transportou os conhecimentos técnico-científicos para o público não especialista na área. Por fim, Lewandowski afirmou que o Poder Executivo devia considerar os *standards* e evidências técnico-científicas, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente, e também observar

⁹ Trata-se de uma manifestação do Ministro Alexandre de Moraes em seu voto na ADPF 672, publicação em 08/04/2020. Brasil, 2020.

os princípios jurídicos de precaução e prevenção. Segundo o magistrado, a desconsideração de tais critérios constituía indício de erro grosseiro e de culpa grave. Assim, verifica-se que havia um entendimento da validade dos conhecimentos oriundos de “entidades reconhecidas nacional e internacionalmente”.

Ao longo da pandemia, ficou evidente o uso político de certos medicamentos, como a hidroxicloroquina (Casarões; Magalhães, 2021), por políticos vinculados ao espectro político da extrema-direita. Também na ADI 6421, o Ministro Barroso discutiu o tema quando tratou do impacto real do uso de determinada substância ou produto na vida das pessoas. Nesse caso, a falta de consenso sobre o uso de determinadas substâncias se aliava ao princípio jurídico da precaução. Consta-se, portanto, que são vários os elementos que informam a decisão de um magistrado e que o conhecimento científico, nesse caso, foi combinado com um princípio do direito para a tomada de decisão.

O isolamento social é a recomendação pacífica das autoridades sanitárias de todo o mundo. [...] A Lei nº 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, norma já aprovada pelo Congresso Nacional, determinou que as medidas de combate à pandemia devem ser determinadas “com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece, ainda, que em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente, as decisões adotadas pelo Poder Público sujeitam-se aos princípios constitucionais da prevenção e da precaução. Havendo qualquer dúvida científica acerca da adoção da medida sanitária de distanciamento social – o que, vale reiterar, não parece estar presente – a questão deve ser solucionada em favor da saúde da população. Em português mais simples, significa que, se há alguma dúvida, não pode fazer. Se há alguma dúvida sobre o impacto real que uma determinada substância, um determinado produto, ou uma determinada atuação vai provocar na saúde e na vida das pessoas, o princípio da precaução e o princípio da prevenção recomendam a autocontenção (Ministro Luís Roberto Barroso¹⁰).

No que tange aos temas da omissão do Executivo federal e da autonomia dos entes subnacionais, verifica-se que na ADI 6343, que versava sobre as competências dos entes federados em decretar medidas de controle da pandemia, o Ministro Alexandre de Moraes afirmou que:

A União continua com a possibilidade de atuar na questão do transporte e das rodovias intermunicipais, desde que haja interesse geral, mas não exclui isso dos Estados. A União, sim, deve, nos termos da Medida Provisória, observar

¹⁰ Trata-se de uma manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto na ADI 6421, publicação em 21/05/2020. Brasil, 2020.

as normas da ANVISA e de seus próprios Ministérios, mas isso não exclui a possibilidade de os Estados e Municípios efetivarem as normas previstas na Medida Provisória, observando as orientações dos órgãos técnicos correspondentes. (Ministro Alexandre de Moraes¹¹).

Observa-se, nesse caso, que a questão federativa é presente na decisão. Contudo, há um sentido crítico na decisão quando o ministro afirmava que a União deveria observar as normas apontadas pela Anvisa e que estados e municípios poderiam, em tese, contrariar os interesses da União desde que o fizessem seguindo as orientações técnicas.

Ao pautar diretamente o tema do coronavírus em matéria de saúde, intercedendo em temas relativos ao controle sanitário e outras políticas, tem-se novamente a defesa de um respaldo científico para a tomada de decisão por parte dos ministros. Na ADI 6341, o Ministro Fux apontou que os gestores precisavam ouvir o que as instituições tinham a dizer no que tangia à definição de atividades essenciais que deveriam seguir em funcionamento durante a pandemia.

No entanto, é importante realçar que nem toda a medida mais protetiva à saúde pública será legítima constitucionalmente. Em qualquer caso, deve-se avaliar sua proporcionalidade, para que não se adote um remédio ineficaz, mais amargo do que o necessário ou inferior às alternativas. O respaldo científico exsurge, nessa toada, como importante parâmetro, a exemplo do protocolo internacional instituído pela Organização Mundial de Saúde ou por outros organismos científicos de grande envergadura técnica. [...] São as evidências científicas que representam importantes balizas a nortear a postura técnica e diferenciá-la de capturas políticas, sobretudo no que se pode considerar proteção insuficiente. (Ministro Luiz Fux¹²).

Na ADI 6586, publicada em 17 de dezembro de 2020, em que se discutia se a vacinação seria compulsória aos cidadãos e o estabelecimento de um planejamento nacional de imunização, identifica-se que os ministros já cogitavam eventual omissão do governo federal no que concerne à distribuição eficiente dos imunizantes no território nacional. Essa desconfiança em relação ao Executivo fez com que o Ministro Alexandre de Moraes decidisse em relação à possibilidade dos entes subnacionais começarem a imunizar seus cidadãos, caso houvesse demora excessiva por parte do governo federal.

Quero crer que isso não ocorra, mas e **se eventualmente** o Governo Federal não colocar a vacinação no Plano Nacional de Imunizações? Ora, nós estaremos numa decisão contraditória. Ao mesmo tempo que nas ADIs do eminente Ministro Ricardo Lewandowski estamos confirmando o que já

¹¹ Trata-se de uma manifestação do Ministro Alexandre de Moraes em seu voto na ADI 6343, publicação em 06/05/2020. Brasil, 2020.

¹² Trata-se de uma manifestação do Ministro Luiz Fux em seu voto na ADI 6341, publicação em 15/04/2020. Brasil, 2020.

julgamos em várias ADIs e várias ADPFs, que a competência material para a saúde pública, para o combate à epidemia, inclusive com medidas profiláticas, entre elas vacinação, é uma competência comum, em que pese o ente central ter a coordenação, se nós exigirmos que, para que haja obrigatoriedade, essa compulsoriedade da vacina só ocorra se o ente central colocá-la no seu Plano Nacional, pergunto eu: e eventual omissão? [...] **Então, volto a insistir aqui, quero crer que essa vacinação entre no Plano Nacional de Imunizações e seja organizada pelo ente central.** Agora, isso não pode impedir entes regionais que, eventualmente, já tenham a possibilidade de começar a imunizar os brasileiros que lá vivem. Como disse no início, e aqui vale para todos os lados, para os entes municipais, estaduais ou para o ente federal, assim como nós não podemos aceitar nesta discussão, que já consumiu quase 200 mil vidas, hipocrisia, demagogia e obscurantismo, também não podemos aceitar, de qualquer lado que seja, discussões político-eleitorais (Ministro Alexandre de Moraes¹³, grifos nossos).

O Ministro Lewandowski acompanhou o entendimento do colega, afirmando que estados e municípios poderiam suprimir eventual omissão da União no que concerne a aquisição e distribuição de imunizantes. Na mesma decisão, o Ministro Edson Fachin foi mais enfático ao caracterizar o governo federal como omissor e como um ator que atrapalhou a condução das ações de combate à pandemia.

É fácil ver que a solução dada pela identificação da primazia do interesse da regulação em determinado tema acaba por, não raro, premiar a inação do ente que o Tribunal entende ser competente. A vacinação contra o coronavírus evidencia esse problema. Não fosse a iniciativa de governos estaduais e a ordem do e. Min. Ricardo Lewandowski não teríamos, até agora, um plano nacional de vacinação. Não teríamos muito provavelmente sequer as ações que estamos a julgar. Como destacou o i. Advogado na inicial da ação direta, o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios (Ministro Ricardo Lewandowski¹⁴).

¹³ Trata-se de uma manifestação do Ministro Alexandre de Moraes em seu voto na ADI 6586, publicação em 17/12/2020. Brasil, 2020.

¹⁴ Trata-se de uma manifestação do Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto na ADI 6586, publicação em 17/12/2020. Brasil, 2020.

O uso do conhecimento científico pelo STF em decisões envolvendo a legalidade dos atos da administração pública

O debate em torno da abertura de templos religiosos (ADPF 811) é muito ilustrativo da forma como o conhecimento científico é mobilizado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, configurando-se como um importante operador argumentativo tanto da proibição quanto da permissão. Vale observar a forma como os ministros Gilmar Mendes e Nunes Marques atuaram no caso em que ambos se referiram a artigos científicos para embasar seus respectivos votos. Contudo, no decorrer da análise, verifica-se que as decisões pró e contra a abertura dos templos já haviam sido proferidas e os artigos científicos foram usados apenas para reiterar decisões outrora tomadas.

A ADPF 811 foi votada na primeira semana de abril de 2021, quando a mortalidade em decorrência do coronavírus atingia mais de 4 mil pessoas por dia no Brasil. O Ministro Gilmar Mendes, opositor à abertura de templos religiosos, argumentou:

No artigo publicado na *Emerging Infectious Diseases*, foi relatado um surto entre frequentadores de um templo religioso, após integrantes infectados contaminados de um coral cantar em diversos cultos. De acordo com o estudo, foram detectados 12 participantes infectados. Além disso, as gravações de vídeo mostraram que os integrantes do coral estavam sentados na mesma seção, a aproximadamente 15 metros dos espectadores, sem contato físico próximo, sugerindo transmissão aerotransportada (Katelaris AL, Wells J, Clark P, Norton S, Rockett R, Arnott A, *et al.* Epidemiologic evidence for airborne transmission of SARS-CoV-2 during church singing, Australia, 2020. *Emerg Infect Dis.* 2021 (Ministro Gilmar Mendes¹⁵, grifos nossos).

Além dessa referência específica, o Ministro Gilmar Mendes trouxe ao longo de sua decisão um leque de estudos similares, realizados em diversos países do mundo, referendando a tese de que o vírus encontrava circulação facilitada em ambientes fechados, como locais de culto.

Por outro lado, fazendo uso também de referências científicas, o voto de Nunes Marques contrariava o entendimento anterior e sustentava, com base em um artigo científico, a possibilidade de abertura das igrejas:

¹⁵ Trata-se de uma manifestação do Ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADPF 811, publicação em 08/04/2021. Brasil, 2021.

Não estou negando a ciência. Apenas estou ponderando que a aplicação que damos a ela é algo que perpassa aspectos diferentes da própria ciência. Ademais, não são incontroversos, mesmo no campo da ciência, certos aspectos da restrição do contato interpessoal. Por exemplo, trago estudo recente apresentado pelos Doutores Guilherme Lichand, Carlos Alberto Dória, João Cossi e Onício Leal Neto, no sentido de que a reabertura de escolas durante a pandemia não aumentou a incidência e a mortalidade por Covid-19 no Brasil. O estudo é científico e também se acha disponível no sítio https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=38121, eletrônico acesso em 06.04.2021. [...] Não se trata de desprezar os conselhos científicos, mas se trata de dar à Constituição o seu valor normativo fundamental. Fica a indagação: seriam, então, os EUA, sua Suprema Corte, além de Alemanha, Inglaterra, França, Itália, Bélgica, Japão, País de Gales, Bulgária, Suécia, entre outros, todos “negacionistas”? (Ministro Nunes Marques¹⁶).

Importante destacar que o Ministro Nunes Marques cita um artigo realizado por um grupo de pesquisadores e o qualifica como científico. Contudo, conforme verificado, o estudo foi indexado no sistema SSRN (Social Science Research Network) que publica artigos em estágio prévio à avaliação por pares às cegas, popularmente conhecido como preprint. Além disso, no momento de escrita deste artigo (julho de 2022), o endereço virtual citado pelo ministro já não leva ao estudo referenciado. Nesse caso, identifica-se que o conhecimento científico é usado mais como um operador argumentativo para legitimar decisões outrora formuladas e menos como um orientador da decisão, o que converge com os achados de Cury (2020).

A partir da análise das decisões relativas à pandemia e ao uso dos conhecimentos técnicos e científicos pelos ministros do STF, identificou-se que, embora a Corte faça uso de tais conhecimentos, ela muitas vezes o faz por meio de sua própria jurisprudência em relação ao tema. Na ADPF 811, o Ministro Gilmar Mendes faz referência a uma decisão da Ministra Rosa Weber, na ADI 4.066, de 2017, que versava sobre o uso de substâncias químicas na indústria:

Residem fora da alçada do Supremo Tribunal Federal os juízos de natureza técnico-científica sobre questões de fato, acessíveis pela investigação técnica e científica, como a nocividade ou o nível de nocividade da exposição ao amianto crisotila e a viabilidade da sua exploração econômica segura. A tarefa da Corte – de caráter normativo – há de se fazer inescapavelmente embasada nas conclusões da comunidade científica – de natureza descritiva. Questão jurídica a decidir: se, em face do que afirma o consenso médico e científico

¹⁶ Trata-se de uma manifestação do Ministro Nunes Marques em seu voto na ADPF 811, publicação em 08/04/2021. Brasil, 2021.

atual, a exploração do amianto crisotila, na forma como autorizada pela Lei nº 9.055/1995, é compatível com a escolha política, efetuada pelo Poder Constituinte, de assegurar, a todos os brasileiros, os direitos à saúde e à fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Ministro Gilmar Mendes¹⁷).

Verifica-se um entendimento de que o conhecimento científico deve informar o voto dos magistrados em matérias de caráter técnico, tal como o uso de determinados produtos químicos pela indústria, por exemplo. Interessante observar que há uma alusão ao conceito de comunidade científica, no sentido atribuído por Kuhn (1978). Nesse caso, o ministro pressupõe uma ciência que possua um paradigma científico claro e em um ambiente de ciência normal, para usar os termos de Kuhn. No caso da pandemia de Covid-19, os conhecimentos estavam sendo produzidos concomitantemente ao avanço da crise sanitária e atualizados constantemente. Nesse sentido, a não existência de um paradigma referendado por uma comunidade científica implica desafios ainda maiores quando se trata de informar a tomada de decisão não apenas do Poder Executivo ou Legislativo, mas também do Judiciário. A circulação de conhecimentos de distintas qualidades – como os publicados em periódicos revisados por pares às cegas e os publicados em outros meios – acrescenta mais uma camada de complexidade ao tema. Extrapolando para situações de judicialização em outras áreas de políticas públicas, como por exemplo, em matéria econômica, o próprio uso de conhecimento científico pode ser alvo de profundas controvérsias, dado que as ciências econômicas são multiparadigmáticas, apresentam um leque de abordagens igualmente validadas por suas comunidades científicas, baseadas em concepções liberais, keynesianas etc.

De modo a correlacionar as principais temáticas (elencadas na Figura 1) com o uso das evidências científicas por parte dos ministros da Suprema Corte brasileira, é possível identificar a importância da presença dessas evidências dando força às decisões sobre medidas sanitárias sentenciadas pelo STF, assim como a presença delas nos temas vinculados às diferentes fases das políticas de saúde. No entanto, sua importância reside em seu uso na construção argumentativa que validou a mudança de entendimento nos temas do federalismo e na proteção das populações vulneráveis. É nesses temas mais sensíveis que a busca por uma validação externa, indo além das fontes mais tradicionais ao direito, revelou-se de enorme valia, garantindo a legitimidade das decisões do Pretório.

¹⁷ Trata-se de uma manifestação do Ministro Gilmar Mendes em seu voto na ADPF 811, publicação em 08/04/2021. Brasil, 2020.

Conclusão

Houve, no Brasil, uma tentativa de desmoralização das recomendações científicas de combate à pandemia (Neto et al., 2020; Peci; González; Dussauge-Laguna, 2022), por parte do Presidente da República e da administração pública federal, a fim de dar um sentido alternativo à crise. Na judicialização da pandemia pelo STF, os temas centrais relativos às medidas de contenção da doença e o debate quanto à omissão presidencial, que levou a mudanças de entendimento conjunturais no federalismo, permitindo-se maior concessão de autonomia a estados e municípios, foram permeados pela fundamentação amparada em critérios e argumentos científicos.

Com o entendimento da importância do conhecimento científico para a condução das políticas públicas, os ministros do STF assumiram a premissa que políticas de combate à pandemia orientadas pelo conhecimento técnico possuíam maiores chances de atingir efetividade. Nesse sentido, quando acionados, deliberaram que o Poder Executivo federal observasse e seguisse à risca as recomendações de instituições de tradução, como OMS, Anvisa, Fiocruz etc. Contudo, quando acionados para julgar a legalidade de atos da administração pública ou deliberar sobre conflitos, as decisões dos ministros nem sempre são orientadas por evidências científicas. Em alguns casos, as evidências são utilizadas como operadores argumentativos para embasar decisões tomadas previamente. Nesse sentido, os ministros tentam se valer do caráter legitimador do conhecimento científico para fundamentar suas decisões. Argumenta-se que essa dinâmica pode assumir contornos mais críticos nos casos em que há disputas pela construção do conhecimento científico, principalmente em campos nos quais a ciência é pluriparadigmática.

Confirmam-se, em relação à judicialização da pandemia no STF, os achados de Cury (2020) quanto a um uso enviesado da produção científica, mediado pelas instituições de tradução, pela publicização da mídia ou pela própria interpretação prévia feita da ciência pela jurisprudência do tribunal.

Valem, portanto, em relação à Covid, os achados mais gerais quanto a uma judicialização baseada em evidências na área da saúde: a aplicação de evidências científicas não é uma via sem volta, mas, sim, relativizada pela tomada de outros posicionamentos pela Corte (Zebulum, 2020). Soma-se a isso um possível uso não convencional, em que produções científicas controversas, publicizadas muitas vezes sem o escrutínio dos pares, servirão à defesa das posturas mais flexíveis em relação às medidas sanitárias. A presença de um cenário de pouco consenso é o pano de fundo propício a esse tipo de fundamentação.

Apesar dessas reservas, é importante retomar a literatura quando ela alerta para o fato de que as evidências não subordinam a decisão dos gestores públicos ao conhecimento científico, logo por que seria assim com atores do Judiciário? Tal qual entre formuladores e burocratas, as evidências científicas, traduzidas por instituições técnicas e retraduzidas pelos canais de publicização, são parte de um conjunto de informações que

fundamentam o comportamento judicial – nesse caso, em concorrência com as tradicionais fontes do direito e, prioritariamente, com as interpretações constitucionais.

Os resultados desta pesquisa demonstram o papel que tiveram as evidências científicas na tarefa, já bastante bem documentada, de constrangimento do Presidente da República por parte do Supremo Tribunal Federal. Utilizadas como operadores argumentativos, as evidências estiveram no centro das principais decisões de controle de constitucionalidade envolvendo a pandemia do coronavírus.

Do ponto de vista conceitual, acreditamos ser possível demarcar a emergência de uma judicialização de políticas públicas baseada em evidência, em que a atuação falha, omissa ou insatisfatória dos poderes (Couto; Oliveira, 2019) é identificada e suportada por insumos de “boa qualidade” para a tomada de decisão que podem informar as políticas públicas (Head, 2010). No Brasil, a resposta governamental à crise sanitária foi marcada por inúmeros conflitos entre o Poder Executivo federal e os entes subnacionais, órgãos de imprensa, comunidade científica, Congresso Nacional e, em especial, o Poder Judiciário. Conforme demonstramos, o STF conseguiu colocar alguns limites à política entendida como negacionista do ex-presidente no que se refere à pandemia e, de modo geral, as cortes brasileiras se envolveram na crise sanitária decorrente da Covid-19 em vários momentos.

Na judicialização da pandemia por parte do STF, os temas centrais relativos ao federalismo, aos debates sobre a contenção da doença junto a populações vulneráveis, às medidas efetivas e de controle do coronavírus, como a vacinação e o uso comprovadamente ineficaz da hidroxicloroquina, assim como as discussões sobre restrições a cultos e atividades religiosas, estiveram permeados pela fundamentação amparada em critérios e argumentos científicos, traduzidos e retraduzidos por instituições técnicas e pela mídia.

O uso do conhecimento científico feito pelos ministros do STF pode ser distinguido, portanto, em termos de um gradiente que vai do apelo a instituições científicas e de tradução ao uso genérico da ciência, indo até ao não uso da ciência. A mobilização dessas informações serve à tomada de decisão sobre as ações impetradas, mas está em disputa com outras fontes do direito. Também é importante notar que o conhecimento científico foi usado pelos ministros como um operador argumentativo de contraste à postura entendida como negacionista do Presidente da República. Nesse sentido, além de um uso prático de informar as decisões, o uso do conhecimento científico teve um valor simbólico de diferenciação.

Este artigo buscou vincular a discussão relativa ao campo das políticas públicas baseadas em evidências científicas aos estudos que versam sobre a judicialização das políticas públicas, mais precisamente, ao debate em torno dos conflitos entre o Poder Executivo federal e Judiciário durante a gestão da pandemia. E contribui com o campo da ciência política ao observar, em situações de conflito institucional, de que forma os atores políticos fundamentam seus argumentos para a tomada de decisão e como o conhecimento científico é acionado por eles. Novos estudos, principalmente em outras áreas de políticas

públicas, poderão se ater à forma como o judiciário fundamenta suas decisões que impactam na condução das políticas públicas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F., et al. "Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental". *Revista de Administração Pública*, vol. 54, nº 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?lang=pt>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

ALMEIDA, F. M. "Fronteiras da sanidade: 'Periculosidade' e 'risco' na articulação dos discursos psiquiátrico forense e jurídico no Instituto Psiquiátrico Forense Maurício Cardoso de 1925 a 2003". *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 6, nº 3, p. 435-464, 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7432/5975>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

ALMEIDA, R. "Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira". *Novos Estudos Cebrap*, nº 38, p. 185-213, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/rTCrZ3gHfM5FjHmzd48MLYN/?lang=pt>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BARROS, C.; VALE, R. P. "'Tchau, Pfizer!': Uma análise discursiva de charges publicadas durante a Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19". *Revista de Ciências Humanas*, vol. 3, nº 21, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/13368>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em [21/05/2020]. Publicação em 21/05/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754359227>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em [08/04/2020]. Publicação em 08/04/2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em [06/05/2020]. Publicação em 06/05/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em [15/04/2020]. Publicação em 15/04/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6586. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em [17/12/2020]. Publicação em 17/12/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755517337>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 811. Origem: DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em [08/04/2021]. Publicação em 08/04/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756267154>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CALIL, G. "A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista". *Serviço Social & Sociedade*, nº 140, p. 30-47, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/ZPF6DGX5n4xhfJNTypm87qS/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CASARÕES, G.; MAGALHÃES, D. "A aliança da hidroxicloroquina: como líderes de extrema direita e pregadores da ciência alternativa se reuniram para promover uma droga milagrosa". *Revista de Administração Pública*, vol. 55, nº 1, p. 197-214, 2021. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83154>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. "Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias?" *Cadernos Adenauer*, São Paulo, vol. 20, p. 139-162, 2019.

CUNHA, J. R.; FARRANHA, A. C. "Judicialização da Saúde no Brasil: categorização das fases decisórias a partir do Supremo Tribunal Federal e os impactos no Sistema Único de Saúde". *Ciências e Políticas Públicas*, vol. 7, p. 7-27, 2021. Disponível em: <<https://cpp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/capp/article/view/98>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CURY, T. G. "Um "giro empírico-pragmático" na argumentação judicial? Os usos do discurso científico na fundamentação das decisões do Supremo Tribunal Federal". Dissertação de Mestrado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/229560>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

DIAS, R. C., et al. "Estratégias para estimular o uso de evidências científicas na tomada de decisão". *Cadernos Saúde Coletiva*, vol. 23, nº 3, p. 316-322, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cadsc/a/sYHVMfZ33dYsHn85bFrwRQj/?lang=pt>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

DILLON, L., et al. "The Environmental Protection Agency in the Early Trump Administration: Prelude to Regulatory Capture". *American Journal of Public Health*, vol. 108, nº S2, p. S89-S94, 2018. Disponível em: <<https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2018.304360>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FARIA, C. A. P. "O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, vol. 1, nº 97, p. 1-14, 2022. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/577>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FERRAZ, O. L. M. "Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil". *Revista Direito GV*, vol. 15, nº 3, p. 1-39, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/tLdSQ4Ggnm4w8GSfYdcqtTy/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

GARCIA, L.; DUARTE, E. "Infodemia: excesso de quantidade em detrimento da qualidade das informações sobre a COVID-19". *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, vol. 29, nº 4, p. 1-4 2020. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/ress/2020.v29n4/e2020186/pt/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

GLEZER, R. "As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional". *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, vol. 1, nº 2, p. 395-434, 2021. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/74>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

HEAD, B. W. "Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges". *Policy and Society*, vol. 29, nº 2, p. 77-94, 2010. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF-Martins Fontes, 2019.

KOGA, N., et al. *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11121>>. Acesso em: 01 dez. 2022.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B.; LUI, L. "Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 36, p. 1-40, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4RKq5zQdghKvLck9PBzCCrw/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

LUI, L., et al. "Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19". *Trabalho, Educação e Saúde*, vol. 19, p. 1-13, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tes/a/JdjbBW4mBnjDd7kNnQnkwtP/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

LUI, L., et al. "A potência do SUS no enfrentamento à Covid-19: alocação de recursos e ações nos municípios brasileiros". *Trabalho, Educação e Saúde*, vol. 20, p. 1-16, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tes/a/jf5mjpkMgWjzBkVNCp6tzMv/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

LYNCH, C.; CASSIMIRO, P. "O populismo reacionário no poder: uma radiografia ideológica da presidência Bolsonaro (2018-2021)". *Aisthesis Revista Chilena de Investigaciones Estéticas*, vol. 70, p. 223-249, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-71812021000200223&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 01 jul. 2022.

MACEDO, L.; STRUCHINER, C.; MACIEL, E. "Contexto de elaboração do Plano de Imunização contra COVID-19 no Brasil". *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 26, nº 7, p. 2859-2862, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/XJNnflRTDyYTBjRj439PSrgQ/?lang=pt>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

MADEIRA, L. M.; GELISKI, L. Estudos sobre Judiciário e Políticas Públicas e Sociais no Brasil. In: ARANTES, R.; ARGUELHES, D. *STF: O estado da arte*. São Paulo: Martins Fontes, 2024 (no prelo).

NETO, M., et al. "Fake news no cenário da pandemia de covid-19". *Cogitare Enfermagem*, vol. 25, p. 1-7, 2020. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/cogitare/article/download/72627/40567>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. "Policy capacity and evidence-based policy in the public service". *Public Management Review*, vol. 19, nº 2, p. 157-174, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1148191>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

OLIVEIRA, V. E. "Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?". *Dados*, vol. 48, p. 559-686, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/VnhKvWcmX6fBkmknzjdyYFr/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

_____. Caminhos da Judicialização do Direito à Saúde. In: OLIVEIRA, V. E. (Ed.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 177-200, 2019.

_____. (Ed.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, V. E.; MADEIRA, L. M. "Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 35, p. 1-44, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/zVR7JRsknppq8TBw9VLMpXx/?format=html&la>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

PECI, A.; GONZÁLEZ, C.; DUSSAUGE-LAGUNA, M. I. "Presidential policy narratives and the (mis)use of scientific expertise: Covid-19 policy responses in Brazil, Colombia, and Mexico". *Policy Studies*, vol. 44, nº 1, p. 68-89, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2044021>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

PREMEBIDA, A.; NEVES, F. "A dinâmica social da verdade e neutralidade científicas: o caso das novas biotecnologias". *Ciência em Movimento*, vol. 11, nº 22, p. 7-18, 2009. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ipa/index.php/EDH/article/view/112>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. "Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico". *Revista Direito GV*, vol. 15, nº 2, p. 1-21, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/7PMBYWqVLS4GBPHTQ7CsTGK/?format=html>>. Acesso em 01 jul. 2022.

SANDIM, T. L.; MACHADO, D. A. "O Paradigma das Políticas Públicas Baseadas em Evidências na Gestão Pública Brasileira: uma análise das publicações acadêmicas". *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 24, p. 41-47, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10375/1/bapi_24_art3.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

TAYLOR, M. M.; DA ROS, L. "Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política". *Dados*, vol. 51, nº 4, p. 825-864, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/ybwH5kBrjcBWKX8mVqgzR4r/?lang=pt>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

TU, Y., et al. "Initiator or Intermediary? A Case Study on Network Relation of Environmental Regulatory Capture in China". *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 17, nº 24, p. 1-19, 2020. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1660-4601/17/24/9152>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

VASCONCELOS, N. "Entre justiça e gestão: colaboração interinstitucional na judicialização da saúde". *Revista de Administração Pública*, vol. 55, nº 4, p. 923-949, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/9tTLBHPyj4ygN3pnwgQw4ng/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

WESSEL, L. "'It's a nightmare'. How Brazilian scientists became ensnared in chloroquine politics". *Science*, vol. 22, 2020. Disponível em: <<https://www.sciencemag.org/news/2020/06/it-s-nightmare-how-brazilian-scientists-became-ensnared-chloroquine-politics>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

ZEBULUM, J. C. "O julgamento do caso da fosfoetanolamina e a jurisprudência do supremo tribunal federal". *Revista de Direito Sanitário*, vol. 17, nº 3, p. 212-223, 2020. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/127785>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Anexo 1**Quadro 2****Decisões em ações de controle de constitucionalidade em matéria de saúde relativas à pandemia do Coronavírus**

Ação	Teor da decisão
ADI 6341	STF confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo governo federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.
ADI 6342	É inconstitucional dispositivo que afirma que os casos de contaminação por coronavírus não serão considerados doenças ocupacionais
ADI 6343	STF decidiu que estados e municípios, no âmbito de suas competências e em seu território, podem adotar, respectivamente, medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento, quarentena e outras providências.
ADI 6347	STF determina que Ministério da Saúde faça a divulgação integral de dados sobre Covid-19
ADI 6349	STF suspendeu a eficácia de dois dispositivos da Medida Provisória (MP) 927/2020, que autoriza empregadores a adotarem medidas excepcionais em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus. Por maioria, foram suspensos o artigo 29, que não considera doença ocupacional os casos de contaminação de trabalhadores pelo coronavírus, e o artigo 31, que limitava a atuação de auditores fiscais do trabalho à atividade de orientação.
ADI 6362	STF decidiu que todas as requisições administrativas de bens e serviços realizadas por estados, municípios e Distrito Federal para o combate ao coronavírus não dependem de prévia análise nem de autorização do Ministério da Saúde, mas devem se fundamentar em evidências científicas e serem devidamente motivadas. Por unanimidade dos votos, a Corte julgou improcedente pedido da Confederação Nacional de Saúde (CNSaúde) contra a validade de dispositivos da Lei n. 13.979/2020 que permitem aos gestores locais de saúde adotarem a requisição sem o controle da União.
ADI 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428, 6431, 6538	O plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que os atos de agentes públicos em relação à pandemia da Covid-19 devem observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias. Por maioria de votos, os ministros concederam parcialmente medida cautelar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) para conferir essa interpretação à Medida Provisória (MP) 966/2020, que trata sobre a responsabilização dos agentes públicos durante a crise de saúde pública. De acordo com a decisão, os agentes públicos deverão observar o princípio da autocontenção no caso de dúvida sobre a eficácia ou o benefício das medidas a serem implementadas. As opiniões técnicas em que as decisões se basearem, por sua vez, deverão tratar expressamente dos mesmos parâmetros (critérios científicos e precaução), sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.
ADI 6441, 6443, 6486, 6491, 6493, 6497	O plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional leis estaduais que autorizavam o Poder Executivo a vedar a suspensão ou o cancelamento de planos de saúde por falta de pagamento durante a situação de emergência da Covid-19.
ADI 6586, 6587, 6589	STF decidiu que (I) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, porquanto facultada sempre a recusa do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas, (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (II) tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos estados, Distrito Federal e municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência”

ADI 6625	STF referendou a medida cautelar deferida para estender a vigência de dispositivos da Lei nº 13.979/2020 que estabelecem medidas sanitárias de combate à pandemia da Covid-19.
ADI 6661	STF julgou prejudicada a ação, por perda superveniente de objeto, em que o governador da Bahia, Rui Costa, questionava a restrição para a importação e a distribuição de vacinas contra a Covid-19 não registradas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).
ADPF 669	STF decidiu vedar a campanha publicitária do governo federal com o slogan "O Brasil não pode parar" que incentivava as pessoas a não cumprirem as medidas de distanciamento social recomendadas para o combate à pandemia da COVID
ADPF 671	STF negou seguimento à ADPF que pretendia a regulação de leitos de UTI por meio de requisição administrativa
ADPF 672	STF referendou decisão monocrática que assegurou aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios liberdade para adotar medidas de combate à pandemia da Covid-19, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios.
ADPF 676	STF negou seguimento à ação em que o Partido dos Trabalhadores pedia que a Corte reconhecesse como inconstitucional a postura do governo federal em relação à situação sanitária decorrente da Covid-19.
ADPF 690, 691, 692	STF determinou que o Ministério da Saúde e o governo do Distrito Federal não mudem a forma de divulgar os dados epidemiológicos relativos à pandemia da Covid-19.
ADPF 709	STF determinou que o governo federal adote uma série de medidas para conter o contágio e a mortalidade por Covid-19 entre a população indígena. Entre essas medidas estão: planejamento com a participação das comunidades, ações para contenção de invasores em reservas e criação de barreiras sanitárias no caso de indígenas em isolamento (aqueles que por escolha própria decidiram não ter contato com a sociedade) ou contato recente (aqueles que têm baixa compreensão do idioma e costumes), acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da Covid-19.
ADPF 713	STF declarou a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que determinam às instituições a concessão de descontos lineares nas contraprestações dos contratos educacionais, sem considerar as peculiaridades dos efeitos da crise pandêmica em ambas as partes contratuais envolvidas na lide.
ADPF 714	STF decidiu validar o uso obrigatório de máscaras e contestar o veto do Presidente da República, Jair Bolsonaro, a dispositivo da Lei nº 14.019/2020, a fim de afastar a obrigatoriedade do uso de máscara de proteção individual em estabelecimentos comerciais, industriais e de ensino, templos religiosos e demais locais fechados em que haja reunião de pessoas. Em aditamento à ADPF, o partido (PDT) questionou novo ato do presidente que ampliou o veto ao dispositivo que trata de estabelecimentos prisionais e de cumprimento de medidas socioeducativas.
ADPF 742	STF reconheceu a vulnerabilidade que se encontram os quilombolas nesse contexto de pandemia e as omissões do Estado brasileiro, determinado assim, que o Estado brasileiro, criasse e implementasse um Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Pandemia nos quilombos do país
ADPF 754	STF referendou a liminar proferida por Lewandowski, em que concedeu o prazo de cinco dias à União para que apresente ordens de preferência na vacinação contra a Covid-19.
ADPF 756	Medida cautelar referendada pelo Plenário do STF para suspender o despacho de 29/12/2021 do Ministério da Educação, que aprovou o Parecer 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proibindo a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades acadêmicas presenciais.
ADPF 770	STF decidiu autorizar estados e municípios a realizar a aquisição direta de vacinas para atender suas populações, caso permaneça a indefinição do Ministério da Saúde em relação à aquisição e à distribuição rápida de vacinas que possibilitem a imunização em massa da população brasileira.

ADPF 811	STF decidiu que a liberdade de professar religião em cultos não é um direito absoluto e pode ser temporariamente restringida para assegurar as garantias à vida e à saúde.
ADPF 812	STF declarou a perda de objeto de ação proposta pelo Conselho Federal da OAB contra omissões do governo federal na compra de vacinas contra a Covid-19, que vêm atrasando a execução do plano nacional de imunização.
ADPF 813	STF negou seguimento à ação em que o Partido Democrático Trabalhista (PDT) pedia que a Corte determinasse ao governo federal a promoção de medidas para garantir o abastecimento de insumos necessários ao combate à Covid-19 em todo o país.
ADPF 874	STF decidiu garantir a reabertura da inscrição no Exame Nacional de Ensino Médio para quem pedir a isenção de taxa. Portanto, está suspensa a exigência de justificativa da falta para os candidatos ao exame de 2021, como tinha determinado o Ministério da Educação.
ADPF 913	STF concedeu parcialmente liminar que determinou que o comprovante de vacina para viajante que chega do exterior no Brasil só pode ser dispensado por motivos médicos, caso o viajante venha de país em que comprovadamente não haja vacina disponível ou por razão humanitária excepcional.
ADPF 929	Julgada a perda de objeto da ADPF interposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) questiona ato da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 (Secovid/MS), ligada ao Ministério da Saúde, que determinou a realização de consulta pública, entre 23/12/2021 e 02/01/2022, sobre a vacinação de crianças de cinco a 11 anos de idade.
ADPF 946	Concedida a medida cautelar para suspender os efeitos da Lei no 13.691/2022, do Município de Uberlândia em ação proposta pelo partido Rede Sustentabilidade que pede a invalidação de lei que proíbe sanções a cidadãos não vacinados.

Abstract

Evidence-based court decisions? The use of scientific knowledge by Brazil's Supreme Court during the Covid-19 pandemic

The article analyzes how the use of scientific evidence was instrumentalized by the Federal Supreme Court (STF) when judging lawsuits concerning policies to combat COVID-19. Conceptually, the article relates two fields of study: judicialization of public policies and evidence-based public policies. We began by collecting lawsuits that sought constitutional review (known as ADIs and ADPFs) involving the competing themes of Covid-19 and healthcare, reaching a universe of 46 lawsuits, of which 25 are ADIs and 21 are ADPFs. We identified that the STF justices, in an attempt to limit the initiatives carried out by the federal government, began to use scientific knowledge as an argumentative operator to legitimize their decisions and counter the president's perceived negationist stance. There is a need for more studies on how STF ministers base their decisions and use scientific knowledge from fields other than law.

Keywords: evidence-based public policies; judicialization of public policies; Judiciary; Covid-19; Executive-Judiciary relations

Resumen

¿Judicialización basada en evidencias? El uso del conocimiento científico en las decisiones del STF durante la pandemia de Covid-19

Este artículo analiza cómo el uso de la evidencia científica ha sido instrumentalizado por el Supremo Tribunal Federal (STF) al juzgar los pleitos sobre las políticas de combate al COVID-19. Conceptualmente, el artículo relaciona dos campos de estudio: la judicialización de las políticas públicas y las políticas públicas basadas en evidencias. Partimos de la recolección de acciones de control de constitucionalidad (ADIs y ADPFs) que involucran los temas contrapuestos del COVID-19 y de la salud, alcanzando un universo de 46 acciones, de las cuales 25 son ADIs y 21 son ADPFs. Identificamos que los magistrados del STF, en el intento de restringir las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno federal, pasaron a utilizar el conocimiento científico como operador argumentativo para legitimar sus decisiones y contrarrestar la percibida postura negacionista del presidente. Se

necesitan más estudios sobre cómo los ministros del STF basan sus decisiones y utilizan los conocimientos científicos de otras áreas, además del Derecho.

Palabras clave: políticas públicas basadas en evidencias; judicialización de políticas públicas; Poder Judicial; Covid-19; relaciones Poder Ejecutivo-Poder Judicial

Résumé

Une judiciarisation fondée sur des évidences ? L'utilisation des connaissances scientifiques dans les décisions du STF pendant la pandémie de Covid-19

Cet article analyse la manière dont le recours aux preuves scientifiques a été instrumentalisé par le Tribunal fédéral (STF) dans le jugement des procès relatifs aux politiques de lutte contre le COVID-19. Sur le plan conceptuel, l'article met en relation deux champs d'étude : la judiciarisation des politiques publiques et les politiques publiques fondées sur des preuves. Nous avons commencé par collecter des actions de contrôle de constitutionnalité (ADIs et ADPFs) impliquant les thèmes concurrents du Covid-19 et de la santé, atteignant un univers de 46 actions, dont 25 sont des ADIs et 21 des ADPFs. Nous avons identifié que les juges du STF, dans une tentative de limiter les initiatives menées par le gouvernement fédéral, ont commencé à utiliser la connaissance scientifique comme un opérateur argumentatif pour légitimer leurs décisions et contrer la position perçue comme négationniste du président. Il est nécessaire de réaliser davantage d'études sur la manière dont les ministres du STF fondent leurs décisions et utilisent les connaissances scientifiques dans d'autres domaines, outre le droit.

Mots-clés : politiques publiques fondées sur des données probantes ; judiciarisation des politiques publiques ; judiciaire ; Covid-19 ; relations exécutif-juridictionnel

Artigo submetido à publicação em 20 de julho de 2022.
Versão final aprovada em 12 de setembro de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



O menor dos males? Identidade partidária e ambivalência no eleitorado brasileiro¹

Alvaro J. Pereira Filho² 

Robert Vidigal³ 

Estudos sobre eleitores partidários no Brasil mostram o declínio do partidarismo e dos sentimentos em relação aos partidos. Como a identidade partidária se mantém nesse cenário político? Argumentamos que, mesmo quando não avaliam bem o próprio partido, a identificação partidária se sustenta por meio dos sentimentos interpartidários, que se deterioram ao longo dos anos no país. A partir de dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) entre 2002 e 2018, os dados sugerem que os partidários estão menos entusiasmados com os partidos brasileiros e a relação entre sentimentos partidários se acentuou no contexto eleitoral mais recente. Os resultados da relação entre sentimentos partidários, utilizando um termo quadrático, indicam que as principais alternativas ao petismo justificam uma identidade partidária essencialmente na estratégia do menor dos males: a maior deterioração da imagem dos oponentes políticos como um mecanismo de justificativa da ambivalência em relação ao próprio partidarismo.

Palavras-chave: sentimentos partidários; petismo; ambivalência; motivações cognitivas; partidarismo

Introdução

A animosidade política assola o sistema partidário brasileiro. Estudos sobre eleitores partidários no Brasil mostram o declínio do partidarismo (Ribeiro; Carreirão; Borba, 2011; Paiva; Krause; Lameirão, 2016), junto ao declínio geral dos sentimentos em prol dos partidos políticos (Borba; Ribeiro; Gimenes, 2018; Fuks; Ribeiro; Borba, 2021). Nesse cenário céptico, questionamos: o que acontece com os eleitores partidários quando não se sentem mais tão favoráveis ao seu próprio partido, mas resistem em mudar sua identificação partidária? Para responder a essa pergunta, avaliamos como os partidários brasileiros coordenam a sua identificação por meio dos sentimentos sobre si próprios (i.e., sentimentos intrapartidários) e sobre os demais partidos do sistema político (i.e.,

¹ Primeira versão apresentada no 6º Workshop de Comportamento Político, 2021.

² University of Western Ontario, Department of Political Science. London, Canada. E-mail: <aperei65@uwo.ca>.

³ New York University, Center for Social Media and Politics. New York, United States. E-mail: <robert.vidigal@nyu.edu>.

sentimentos interpartidários)⁴. Em geral, assume-se uma correlação negativa entre sentimentos partidários: quanto mais positivos são os sentimentos intrapartidários, mais negativos são os sentimentos interpartidários. Entretanto, a partir de um modelo teórico de motivações partidárias, argumentamos que, mesmo quando os indivíduos não mais avaliam o próprio partido tão bem, a identificação partidária se sustenta a partir dos sentimentos interpartidários, os quais se deterioram e se tornam mais negativos ao longo dos anos no Brasil.

Entendemos o partidarismo como resultante do conflito entre motivações direcionais e responsivas (Groenendyk, 2013, 2018; Groenendyk; Sances; Zhirkov, 2020). Enquanto as motivações direcionais referem-se à identidade social de grupo, as responsivas baseiam-se no *accountability* aos partidos políticos. Esse modelo prevê que os indivíduos tendem a racionalizar os sentimentos intrapartidários inconsistentes a partir da amplificação da aversão e rejeição aos demais partidos políticos nos sentimentos interpartidários. A partir da estratégia do “menor dos males”, os partidários reconhecem as falhas do próprio partido (i.e., declínio dos sentimentos intrapartidários) enquanto reforçam os erros e defeitos de seus oponentes (i.e., deterioração dos sentimentos interpartidários). No sistema multipartidário brasileiro, a hipótese do menor dos males atua principalmente como alternativa partidária ao petismo no âmbito federal, o que contribui para demonstrar como os eleitores partidários justificam a sua identificação partidária, mesmo quando se sentem menos entusiasmados e satisfeitos em relação à política.

A partir dos dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2002 a 2018, os resultados corroboram a literatura brasileira ao apontar a coordenação entre sentimentos partidários (Borges; Vidigal, 2018; Samuels; Zucco, 2018). Encontramos os seguintes resultados: (i) a diminuição substancial da coesão dos sentimentos intrapartidários entre os partidos tradicionais (i.e., PT, PMDB e PSDB); (ii) o aumento da ambivalência nas avaliações dos candidatos das legendas; e (iii) a acentuação da relação entre sentimentos partidários, principalmente no contexto eleitoral mais recente. O modelo aplicado sugere que o acirramento eleitoral não gera mais afeto a cada polo da disputa política, porém resulta em maior desconfiança sobre os atalhos partidários (i.e., candidatos) e no crescimento das taxas de rejeição às alternativas partidárias. Os resultados ainda indicam que as principais alternativas ao petismo não justificam uma identidade partidária em avaliações positivas e, em contrapartida, baseiam sua identificação na ideia do menor dos males.

O presente artigo contribui para o debate sobre sentimentos partidários com base em modelos cognitivos e medidas afetivas do partidarismo brasileiro, descrevendo o desenvolvimento do partidarismo para além somente do petismo e da rejeição partidária, ambos amplamente estudados na ciência política nacional. Na seção “Partidarismo:

⁴ O termo “sentimentos” foi utilizado como uma avaliação afetiva a partir de respostas a termômetros de sentimentos (Bankert et al., 2017). Portanto, tanto as avaliações como os sentimentos foram utilizados de forma intercambiável.

identificação e sentimentos partidários no Brasil”, abordamos a descrição da identificação partidária, dos sentimentos intrapartidários e, em seguida, sobre os sentimentos interpartidários. Esses dois tipos de sentimentos descrevem a estabilidade da identificação e mecanismos cognitivos de racionalização na opinião pública. Descrevemos modelos psicológicos sobre o partidarismo, na seção “As duas forças na cabeça do eleitor partidário”, que incluem a dinâmica entre identidade partidária com as avaliações afetivas sobre os partidos e seus líderes (Groenendyk, 2012). Esses modelos distinguem ambos os conceitos que, na combinação entre identidade e sentimentos, produzem diferentes dinâmicas de partidarismo no eleitorado brasileiro. Por fim, descrevemos os dados, as hipóteses e os resultados das análises, e concluímos com uma discussão à luz da teoria sobre partidarismo no Brasil.

Partidarismo: identificação e sentimentos partidários no Brasil

Mesmo que o fenômeno tenha ganhado força nos estudos da ciência política no Brasil, o partidarismo não é um fenômeno majoritário no país (Carreirão; Rennó, 2018)⁵. Entretanto, esse fato não evitou a formação de identificações partidárias, definidas como a aproximação psicológica entre indivíduos e partido e, principalmente, a identificação em torno do Partido dos Trabalhadores (PT), o partido que mais acumulou partidários desde 1999 (Carreirão; Kinzo, 2004; Veiga, 2007). O PT compartilhou símbolos e disseminou o petismo – a identificação com o PT – por meio de redes na sociedade civil⁶. O petismo é um partidarismo com fronteiras bem definidas, ou seja, preferências consistentes e estáveis via interações com o contexto político. (Samuels; Zucco, 2018). O conceito de fronteiras partidárias deriva da permissão de variação nas preferências sem comprometer a identificação em si. Samuels e Zucco (2018) demonstram que os petistas reagem de acordo com os atalhos partidários, mudando de opinião para se manterem consistentes com a informação partidária. Mais ainda, Baker et al. (2016) afirmam que, mesmo com a diluição da marca partidária, os petistas ainda se mantiveram leais à marca partidária ao longo do tempo. Essas evidências corroboram a afirmação de que o petismo é a identidade partidária mais forte e circunscrita no eleitorado brasileiro.

Em contrapartida, os partidários não-petistas sugerem outra fronteira no seu partidarismo. Os não-petistas apresentam menor consistência no que concerne ao pertencimento e à consciência de sua identidade partidária (Baker et al., 2016). Segundo Samuels e Zucco (2015), esses partidários provêm de partidos com pouco investimento em redes locais para o recrutamento de novos membros, diferenciando-se dos petistas em atitudes com relação à política e aos processos participativos da democracia. Em específico,

⁵ Pouco mais de um terço dos eleitores se identificam com algum partido em um sistema político altamente fragmentado como o brasileiro (Zucco; Power, 2020). Em 2018, o percentual de indivíduos que declararam ter algum partido que os representasse somou 27% (ver Apêndice A, Tabela 1A).

⁶ O PT transformou em partidarismo organizações sociais de base presentes na sociedade civil, como sindicatos e movimentos sociais (Samuels; Zucco, 2018, p. 19-20).

eles reagem menos à atalhos partidários, logo, demonstram menor lealdade partidária ao longo do tempo. Se, por um lado, o não-petismo ainda é um grupo de identificações positivas e alternativas ao petismo⁷, por outro, esses partidários engajados com a política são vulneráveis a candidatos *outliers* e à rejeição aos partidos políticos em geral, já que a fronteira desse partidarismo é menos consistente e estável.

Em termos de atalhos cognitivos e heurísticas partidárias, os sentimentos partidários descrevem a intensidade da aproximação entre partido e partidário. Esses sentimentos são heurísticas afetivas que estruturam as preferências políticas dos eleitores (Carreirão, 2008; Braga; Pimentel Jr., 2011). Tanto os petistas quanto os não-petistas se comportam, em certa medida, de acordo com os sentimentos intrapartidários – as avaliações sobre o próprio partido. Na perspectiva da identidade social do partidarismo (e.g., Green; Palmquist; Schickler, 2002; Mason 2018), portanto, o petismo é a fonte de sentimentos intrapartidários e de construção afetiva junto ao PT. A conexão psicológica ao partido, por exemplo, faz com que os partidários evitem e desconsiderem informações negativas ou racionalizem a interpretação do contexto político para serem consistentes com a sua identidade (i.e., Bartels, 2002; Gaines et al., 2007). Logo, os sentimentos intrapartidários, quando identificados em altas taxas, informam em que medida os partidos servem de atalhos cognitivos e heurísticas afetivas para a preferência de seu eleitorado.

A manutenção da identificação partidária não se restringe, entretanto, somente aos sentimentos intrapartidários. Os sentimentos em relação aos demais partidos que competem dentro de um sistema político explicam essa persistência na identificação (Lupu, 2016). Chamamos essas heurísticas afetivas sobre os outros partidos concorrentes de sentimentos interpartidários. Espera-se, assim, de ambos os grupos partidários brasileiros resultados semelhantes em relação ao distanciamento sistemático entre sentimentos partidários. Isto é, ambos demonstrariam a deterioração dos sentimentos interpartidários acompanhada da progressiva melhora das avaliações intrapartidárias. A perspectiva da identidade social sugere que, a partir da diferenciação das identidades sociais, as avaliações intrapartidárias serão sempre mais consistentes e positivas. A maior diferenciação ideológica das elites geraria o declínio dos sentimentos interpartidários em detrimento do aumento, cada vez maior, do sentimento intrapartidário, justificando, assim, a manutenção da identificação no eleitor.

O recente contexto político-histórico brasileiro passou por dois grandes escândalos de corrupção que não só impactaram a identificação partidária entre os eleitores brasileiros (i.e., Rennó, 2007; Winters; Weitz-Shapiro, 2015; Pavão, 2018), como também

⁷ Os não-petistas não necessariamente são antipetistas. O antipetismo é caracterizado pela rejeição ao PT (i.e., afetivo), explicado fundamentalmente por sentimentos anticorrupção (Ribeiro et al., 2016), avaliações da economia durante administração petista (Paiva et al., 2016) e filiação a denominações religiosas (Araújo, 2022). Os não-petistas, ao contrário, têm alguma aproximação cognitiva e positiva com um partido brasileiro, exceto o PT, explicada por outras razões como estratégia de recrutamento partidário (Samuels; Zucco, 2015). Apesar de cada vez mais alinhados na atualidade, a rejeição ao PT não é condição necessária, e nem suficiente, para a definição dos partidários não-petistas.

promoveram sentimentos partidários mais negativos (Fuks; Ribeiro; Borba, 2021). Os sentimentos interpartidários, porém, podem ser baixos sem necessariamente depender das altas taxas de sentimentos intrapartidários (Caruana; McGregor; Stephenson, 2015). No Brasil, segundo Samuels e Zucco (2018), à medida que sucessivas vitórias eleitorais disseminaram a marca petista, os sentimentos em relação ao PT deterioraram-se entre outros grupos partidários. Apesar de os não-petistas nutrirem simpatia por algum partido político tradicional, por exemplo, pelo PMDB ou PSDB por algum período (Paiva; Krause; Lameirão, 2016), estes não consolidaram uma identidade partidária duradoura no eleitorado. Os partidários não-petistas sugerem uma identificação sustentada não em altos índices de sentimentos intrapartidários positivos, mas principalmente em sentimentos interpartidários mais negativos.

As duas forças na cabeça do eleitor partidário

Modelos psicológicos sobre o partidarismo apresentam uma visão dinâmica entre as identidades partidárias e as preferências na cabeça do eleitor partidário. Isto é, a identidade partidária apenas ancora a variação das avaliações sobre os partidos (Bassili, 1995). Logo, e não raramente, indivíduos partidários podem discordar e avaliar negativamente o comportamento do seu próprio partido. A ambivalência partidária surge quando há uma sensação cognitiva de disjunção entre a identidade e as avaliações individuais, isto é, quando partidários discordam sistematicamente das posições de seu próprio partido (Lavine; Johnston; Steenbergen, 2012). Assim, os partidos políticos se tornam vulneráveis à crítica e à deserção de seus partidários, os quais passariam a utilizar outras fontes de heurísticas que não os atalhos partidários para formar suas preferências e tomar decisões políticas.

Estudiosos da psicologia cognitiva, há muito tempo, investigam as motivações psicológicas (i.e., forças cognitivas) subjacentes à consistência no processamento de informação (e.g., Festinger, 1957). Ziva Kunda (1990) propõe uma teoria dual sobre as motivações do pensamento humano, sendo essas motivações cognitivas categorizadas em dois tipos: (1) forças de acurácia, que são o desejo de chegar a conclusões utilizando-se de estratégias mais apropriadas à circunstância (Fiske; Taylor, 1991; Baumeister; Newman, 1994); e (2) forças direcionais (ou partidárias), que são o desejo de uma conclusão ou resultado específico para manter a consistência cognitiva (Druckman; Bolsen, 2011; Lodge; Taber, 2013). Essas duas forças interagem entre si em face de informações contraditórias presentes no ambiente informacional. Essa diferenciação entre as motivações cognitivas do pensamento humano, quando aplicada ao partidarismo, permite-nos entender por que e como os partidários justificam e racionalizam informações negativas ou desagradáveis sobre o seu próprio partido, sem deixarem de ser partidários (Groenendyk, 2013; Bisgaard, 2015). Quando motivados por forças direcionais, os indivíduos são ofuscados pelos próprios vieses cognitivos, pelas recompensas simbólicas e

pela lealdade ao grupo partidário (Akerlof; Kranton 2000), assumindo preferências univalentes que não consideram outras informações presentes no contexto político (Lavine; Johnston; Steenbergen, 2012). Portanto, enquanto a identidade individual for defensável, o comprometimento com o próprio partido é incondicional.

Quando motivados majoritariamente por forças de acurácia, os eleitores têm como objetivo transparecer responsabilidade e dever cívico. Por exemplo, Cindy Kam (2007) encontra experimentalmente que, ao serem lembrados da ideia de dever cívico, eleitores tendem a buscar informações sobre as posições políticas dos candidatos de maneira mais balanceada e imparcial. Logo, o partidário responsivo procura demonstrar comprometimento com o procedimento democrático (i.e., *accountability*) acima de qualquer viés partidário e pôr as elites de seu partido em xeque (Groenendyk, 2012; 2013). De forma que partidários responsivos tendem a ter maior ambivalência política e, conseqüentemente, observam e acessam outros atalhos informacionais e contextuais no momento de avaliação de suas preferências políticas e da tomada de decisão.

Todavia, as forças cognitivas entre os indivíduos partidários não são perfeitamente equilibradas. Em geral, os eleitores partidários tendem a ser mais motivados por forças direcionais e dificilmente formam preferências políticas de forma imparcial, o que resulta na proeminência das forças direcionais sobre às forças de acurácia (Taber; Lodge, 2012; Lodge; Taber, 2013). Na maioria das vezes, o pensamento político entre esses partidários é visto tipicamente como tendencioso e motivado pela necessidade de justificar suas posições políticas (Arceneaux; Vander Wielen, 2017). Em contextos políticos desfavoráveis e contextos eleitorais acirrados, as forças direcionais tendem a guiar o processamento de informação política, e os resultados são vieses nas preferências individuais e tomadas de decisão que justifiquem as crenças pré-existentes do eleitor partidário (Bartels, 2002; Redlawsk, 2002; Parker-Stephen, 2013; Stanley et al., 2020).

A probabilidade de mudança ou manutenção da identificação partidária depende de qual força partidária domina o raciocínio político individual. Apesar da proeminência de forças direcionais, a maioria dos indivíduos gosta e prefere ser vista como imparcial e responsiva aos acontecimentos da política (Klar; Krupnikov, 2016). Logo, a estratégia cognitiva mais eficiente envolve reconhecer as falhas do próprio partido, enquanto se enfatizam as maiores falhas, problemas e erros dos partidos adversários (Groenendyk, 2018), estratégia conhecida como "o menor dos males". Essa estratégia é altamente efetiva no contexto político por diversas razões: (i) alivia a necessidade de entender com profundidade todas as posições do próprio partido em temas políticos; (ii) reconhece a importância do *accountability* e do dever cívico democrático; (iii) provê ao indivíduo a justificativa de que seu partido seja o menor dos males, tornando, assim, seu partidarismo defensável.

Dados e Hipóteses

O presente artigo recorre às ondas do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB)⁸ entre 2002 e 2018, pois consideramos que as perguntas de identificação e os termômetros de sentimentos presentes nessas ondas são constructos teóricos distintos, já que a identificação partidária reflete a conexão cognitiva entre o respondente e o partido (Veiga, 2007). Assim, os respondentes que declararam ter algum partido que se aproxima ou que representa a sua maneira de pensar foram classificados como partidários de um determinado partido⁹; aqueles que se identificaram com o PT foram classificados como petistas, enquanto demais identificados positivamente com qualquer outro partido foram incluídos no grupo não-petista (ver Baker et al. 2016). Dentre as conexões cognitivas, o sentimento partidário compreende a heurística afetiva de um determinado partido que estrutura as preferências políticas do partidário (Braga; Pimentel Jr., 2011); já os termômetros afetivos indicam em que medida o respondente utiliza o atalho partidário como uma heurística afetiva para guiar atitudes e voto (Carreirão, 2008). Esses termômetros variam entre 0 (não gosta nada) e 10 (gosta muito), e é dentro dessa mensuração que respondentes devem avaliar um partido de cada vez¹⁰.

O artigo utiliza-se da medida de identificação para classificar os sentimentos em intrapartidários e interpartidários. De acordo com o pertencimento a um grupo partidário, o termómetro informa a avaliação afetiva do próprio partido ou de outro. De modo que o sentimento intrapartidário corresponde ao termómetro avaliado pelo partidário sobre o seu próprio partido. Portanto, o sentimento de um petista pelo PT corresponde ao sentimento intrapartidário e varia entre 0 e 10; o sentimento interpartidário, por sua vez, corresponde

⁸ O Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) é um survey nacional pós-eleitoral de cunho acadêmico, realizado pelo CESOP/UNICAMP desde 2002. A pesquisa ESEB 2002 foi realizada no período de 31 de outubro a 28 de dezembro de 2002, com um total de 2.513 entrevistas. A pesquisa ESEB 2006 foi feita com uma amostra representativa nacional, de 17 a 27 de dezembro 2006, com 1.000 respondentes. A pesquisa ESEB 2010 foi aplicada em amostra nacional de 2.000 entrevistas pessoais domiciliares de 4 a 20 de novembro de 2010. A pesquisa ESEB 2014 foi realizada com eleitores com 16 anos ou mais, a partir de uma amostra nacional representativa. Foram realizadas 3.136 entrevistas no total, de 01 a 19 de novembro de 2014. A pesquisa ESEB 2018 foi aplicada em amostra nacional de 2.506 entrevistas face a face e domiciliares de 10 a 24 de novembro de 2018.

⁹ A questão no ESEB incluía a seguinte pergunta: "Qual o partido que melhor representa a maneira como o(a) sr(a) pensa?". Na onda de 2014, porém, não há essa mesma pergunta. Ao contrário, os participantes respondiam à pergunta com o termo "gostar". A mudança de termo, porém, pode implicar estímulos distintos (ver Bankert, Huddy; Rosema, 2017; Baker; Rennó, 2019). Para amenizar esse problema, primeiro utilizamos a pergunta sobre a existência de algum partido que se aproxime da maneira de pensar. Em caso de negativa, o respondente foi classificado como não partidário. Em contrapartida, no caso de existir algum partido, classificamos a partido do partido de que o participante mais gosta. De toda a maneira, os resultados de 2014 devem ser analisados com cautela.

¹⁰ O artigo utiliza termômetros em sua forma contínua. Em outros trabalhos, autores utilizam classificações e tipologias para classificar respostas ao longo da escala (i.e., Borges; Vidigal, 2018). A escala contínua apresenta três vantagens: (i) a análise não requer a definição de pontos que levam a perda de informação de parte da variação (Winter; Berinsky, 1999); (ii) a comparação entre termômetros evita problemas como dificuldade dos respondentes em interpretar os pontos das escalas individualmente (ver Iyengar et al., 2012); e (iii) a comparação desses resultados com os demais estudos pode ajudar na validação do uso discreto dos termômetros afetivos.

ao termômetro dos demais partidos. Assim, o sentimento do petista por qualquer outro partido corresponde aos sentimentos interpartidários, que também variam de 0 a 10.

Na primeira seção de resultados, nossa estratégia empírica investiga as avaliações intrapartidárias e a avaliação dos atalhos partidários. Com o acirramento da polarização eleitoral, estudos mostram a ocorrência de um declínio geral nos sentimentos do eleitorado (Ribeiro; Carreirão; Borba, 2016; Fuks; Ribeiro; Borba, 2021), com as médias dos sentimentos intrapartidários em declínio ao longo do tempo, apesar de sempre positivas (ver Tabela 3A, com as médias dos sentimentos intrapartidários, no Apêndice A). Caso fossem negativas, a identificação partidária cessaria: os eleitores se mantêm vinculados com algum partido político na medida em que conseguem justificar e ancorar sua identidade partidária com avaliações positivas.

Com o propósito de investigar o entusiasmo dos partidários brasileiros nas duas últimas décadas para além da análise de médias, avaliamos tanto a coesão desses sentimentos intrapartidários quanto a ambivalência nas avaliações dos candidatos de cada partido ao longo do tempo. A coesão e a ambivalência são sinais reveladores das diferentes respostas dos indivíduos partidários em relação aos partidos políticos. A importância dessas avaliações vem, portanto, do fato de que uma menor satisfação em relação ao comportamento do próprio partido não implica necessariamente um declínio das avaliações afetivas de todos os que possuem uma identificação (Lavine, 2001)¹¹. Alguns partidários ajustam suas preferências e crenças políticas para se manter de acordo com o seu partido, concordando com o comportamento das elites partidárias e expressando sua afiliação partidária (Bullock et al., 2015). Todavia, outros partidários penalizam o comportamento do seu próprio partido sem deixarem de se identificar com o partido. Em nossa primeira hipótese, esperamos que os coeficientes de variação entre os sentimentos intrapartidários sejam maiores ao longo do tempo para a maioria dos partidos. Segue sua formulação:

H1: O coeficiente de variação dos sentimentos intrapartidários aumentará ao longo do tempo.

Ainda sobre a satisfação dos partidários com o seu próprio partido, o cultivo de uma identidade forte e sólida exige dos partidos políticos uma consistência nas posições políticas de tomada de decisão (Lupu, 2016). Os diferentes contextos políticos e eleitorais, por sua vez, forçam os partidos a mudarem de estratégias ao longo do tempo e, a partir dessas movimentações, os eleitores descobrem que o seu partido político não os representa ou os representa menos do que imaginavam anteriormente (Rennó; Ames, 2014). Apesar de acessíveis, os atalhos partidários deixam de ser pertinentes e confiáveis na medida em que o entusiasmo e a satisfação dos eleitores partidários em relação ao

¹¹ O coeficiente de variação das avaliações afetivas pode ser uma evidência de que, antes mesmo da falência da marca partidária, a falta de coesão entre os membros partidários nas avaliações indique discordância e inconsistências entre os partidários e o comportamento das elites.

partido diminuem¹². O resultado dessa perda de confiabilidade e entusiasmo com os atalhos partidários e, conseqüentemente, com o partido político produz a ambivalência partidária (Lavine; Johnston; Steenberg, 2012).

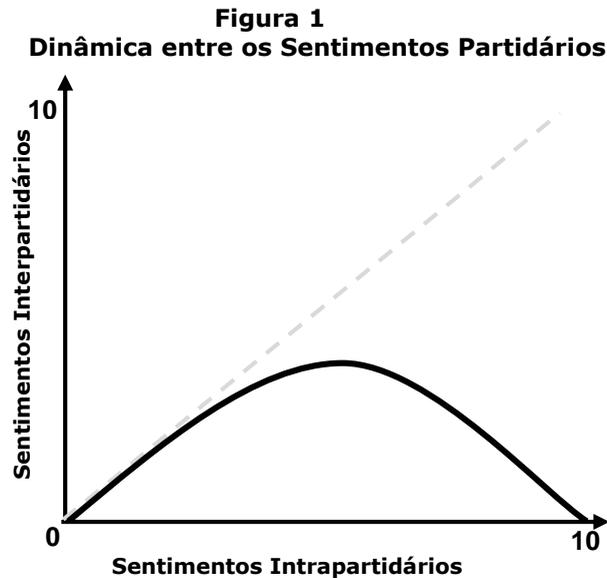
Os principais atalhos partidários no contexto brasileiro são as candidaturas presidenciais (Samuels, 2002), devido ao sistema político altamente personalista, no qual candidatos são empreendedores individuais em busca de marcas que aumentem sua chance de eleição de acordo com o posicionamento na lista eleitoral (Zucco; Power, 2020). Aqui, o candidato da coligação provê um atalho, mesmo que não seja filiado especificamente ao partido do eleitor partidário. Por exemplo, o partidário do PMDB avaliou os candidatos do PT de 2010 a 2014. Nossa expectativa é que a ambivalência nas avaliações dessas candidaturas tenha aumentado ao longo dos últimos anos. Para levantarmos tais dados, calculamos a ambivalência como a distância quadrada entre a avaliação individual e a média das avaliações dos copartidários (ver Robison, 2021). Essa medida varia entre 0 e 100, na qual 0 significa nenhuma ambivalência e 100 significa ambivalência partidária máxima. Assim, nossa segunda hipótese é que:

H2: A ambivalência sobre os candidatos presidenciais será maior do que as médias das ambivalências dos anos anteriores.

O panorama do coeficiente de variação e da ambivalência partidária, no caso brasileiro, levanta questionamentos acerca de como os partidários sustentam sua identificação com os partidos políticos. A hipótese do menor dos males prevê que, concomitante ao declínio do entusiasmo, os indivíduos buscam justificar o partidário positivo a partir da maior deterioração dos sentimentos interpartidários (Groenendyk, 2012). Evita-se, assim, o acúmulo de avaliações positivas em relação ao partido opositor mesmo com avaliações menos coesas e de maior ambivalência em relação ao próprio partido. Em cenários de polarização eleitoral, esse mecanismo de depreciação dos sentimentos partidários tende a se intensificar.

A Figura 1 a seguir representa a dinâmica teorizada entre os dois tipos de sentimentos partidários. Os sentimentos intrapartidários estão no eixo x (abscissa) e os sentimentos interpartidários, no eixo y (ordenada). A linha tracejada marca a correlação linear e direta entre os dois sentimentos. Entretanto, caso a linha contínua ultrapassasse a linha tracejada, os sentimentos positivos em relação ao adversário se acumulariam, o que mostraria indícios de que a identificação partidária cessou. Para evitar esse cenário, a identidade partidária transforma a relação entre os sentimentos intrapartidários e os interpartidários em uma correlação inversa de segundo grau: os sentimentos interpartidários começam a declinar ao longo dos valores dos sentimentos intrapartidários.

¹² Albertson e Gadarian (2015), por exemplo, afirmam que o ambiente político e informacional pode estimular o aumento de emoções de ansiedade, o que, por sua vez, tende a reduzir os vieses motivacionais partidários (ver Redlawsk et al., 2010).



Fonte: Elaboração própria dos autores com simulação de valores.

Nossa expectativa é que as inclinações das curvas geradas pela dinâmica entre os sentimentos partidários sejam acentuadas nos anos eleitorais mais recentes, em especial, quando as disputas presidenciais entre PT e os demais partidos ficaram mais acirradas. Isso porque os valores das avaliações interpartidárias declinam, com pouco acúmulo de avaliações positivas ao partido concorrente, e esse declínio será mais acentuado. Em outras palavras, esperamos uma parábola convexa, ou seja, com concavidade voltada para baixo.

A equação a seguir, na qual o termo subscrito i indica cada indivíduo partidário, descreve a relação entre sentimentos partidários, e mostra que, portanto, ela não é linear, mas quadrática. Os sentimentos intrapartidários e interpartidários são extraídos dos termômetros de avaliação que variam de 0 a 10.

$$\text{Interpartidário}_i = \beta_1 * \text{Intrapartidário}_i + \beta_2 * \text{Intrapartidário}_i^2 + \varepsilon$$

O termo quadrático ($\beta_2 * \text{intrapartidário}^2$) ajusta a expectativa de que as avaliações interpartidárias tenham retornos decrescentes após certo valor da avaliação intrapartidária. Esperamos que o ponto máximo das curvas apresente valores menores e os termos quadráticos sejam significativos nos anos mais recentes, com o crescimento do acirramento eleitoral. Além disso, o cenário brasileiro representa uma dinâmica particular: o partidarismo orbita em torno do petismo (Samuels; Zucco, 2018). Esperamos, por conta dessa característica definidora do contexto brasileiro, que as curvas dos sentimentos entre

os não-petistas tenham curvaturas maiores. Entre os petistas, devido à identidade partidária forte e bem delineada, as curvas não terão essa mesma acentuação e esperamos uma menor curvatura. Portanto, esperamos que esses eleitores não justifiquem os seus sentimentos partidários a partir da degradação dos partidos adversários ao longo do tempo. Seguem as formulações da terceira hipótese e da sub-hipótese a ela associada:

H3: O efeito das inclinações dos sentimentos intrapartidários sobre os sentimentos interpartidários será crescente ao longo do tempo.

H3a: As inclinações dos sentimentos entre os não-petistas serão significativas ao longo do tempo.

Resultados

Avaliações intrapartidárias e ambivalência (H1 e H2)

A coesão dos sentimentos partidários sinaliza um aspecto do entusiasmo dos eleitores partidários em torno dos partidos políticos. Quando concentrada, a coesão informa o consenso em relação à performance do partido. Para tanto, calculamos a coesão por meio dos coeficientes de variação: divisão entre o desvio-padrão dos sentimentos intrapartidários pela sua média em cada ano (i.e., Groenendyk, 2018)¹³. Esse coeficiente se mostrou estatisticamente significativo ao longo da série temporal ($p < .05$); tal resultado suporta a primeira hipótese (H1). Em geral, o coeficiente de variação dos sentimentos intrapartidários aumentou em média de 0.25 (em 2002) a 0.27 (em 2018), o que aponta o declínio da coesão entre os partidários no Brasil.

A Figura 2 a seguir apresenta os coeficientes de variação por partido. Os três partidos tradicionais – PT, PSDB e PMDB – aumentaram os coeficientes de variação após 2010¹⁴. Os petistas continuam reportando maior coesão do que os demais partidos tradicionais (coeficiente de variação igual a 0.26 em 2018). Porém, o coeficiente cresceu significativamente de 2014 a 2018 ($p < .05$). O PSDB teve aumento significativo de 2010 e 2014 ($p < .05$), enquanto o PMDB sofreu a maior perda de partidários entre todos os

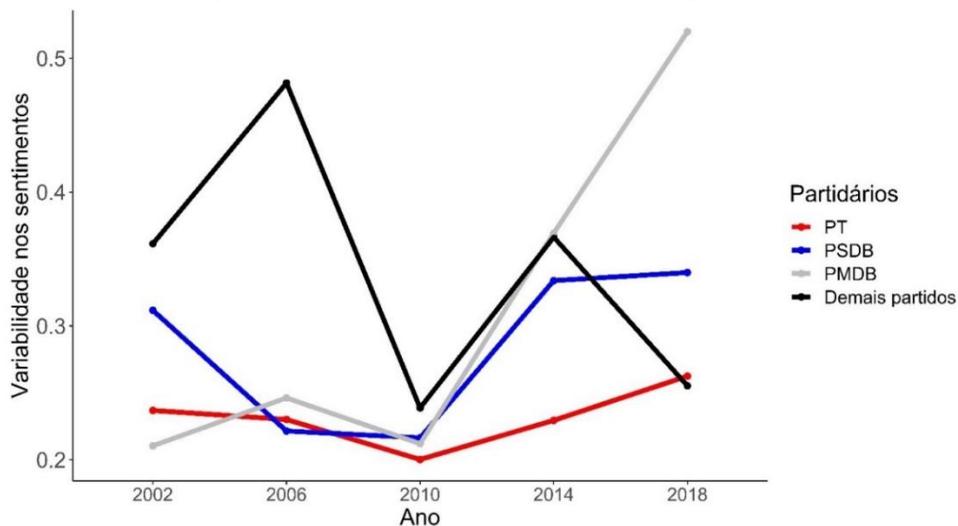
¹³ Os coeficientes de variação permitem a comparação de diferentes ondas sem efeito da unidade de medida. Para o teste estatístico entre os coeficientes de cada onda, utilizamos o *Modified Signed-likelihood ratio test* (SLRT), teste que compara a igualdade dos valores dos coeficientes de variação em diferentes amostras (Krishnamoorthy; Lee, 2014). Essa versão modificada do teste, que é baseada *bootstrapping*, é vantajosa para a comparação de coeficientes de variação até em amostras pequenas e diminui a chance de falso negativo (erro Tipo I).

¹⁴ PT, PMDB e PSDB ganharam destaque na política partidária brasileira nas eleições presidenciais pós-redemocratização. Até 2018, PT e PSDB protagonizaram as disputas para a presidência, com o PMDB de principal coadjuvante. Segundo Veiga (2007), essas experiências de destaques no âmbito federal impactam na consolidação de uma identificação partidária. Esses partidos juntos acumulam entre 72% e 88% do eleitorado partidário até 2014. A Tabela 2A (Apêndice A) apresenta o percentual de partidários, em cada ano, dos três partidos tradicionais (ver Baker et al., 2016).

partidos, com o aumento expressivo do coeficiente em 2014 ($p < .05$)¹⁵. Os resultados sugerem que, entre aqueles eleitores que mantiveram alguma identificação partidária nos partidos tradicionais (N=303 partidários em 2018), alguns continuaram apoiando os partidos com sentimentos positivos enquanto outros aumentaram sua desaprovação com sentimentos mais moderados e contidos.

A categoria dos demais partidos apresenta forte variação ao longo da série temporal, mas é a única que resulta em menores coeficientes de variação (i.e., crescimento da coesão) dos sentimentos intrapartidários em 2018¹⁶. Os coeficientes apresentaram significância estatística em 2018 ($p < .05$). Esse resultado deve-se ao PSL (com coeficiente de variação igual a 0.25 em 2018) e a sua candidatura presidencial, a qual contribuiu com o destaque da legenda em nível nacional. Dada a evolução dos coeficientes de variação, podemos dizer que não há consenso entre os sentimentos partidários em relação à maior parte dos partidos políticos brasileiros, principalmente entre os partidários dos partidos tradicionais.

Figura 2
Evolução do coeficiente de variabilidade por partido



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados dos surveys do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), de 2002 a 2018, para respostas sobre sentimentos intrapartidários.

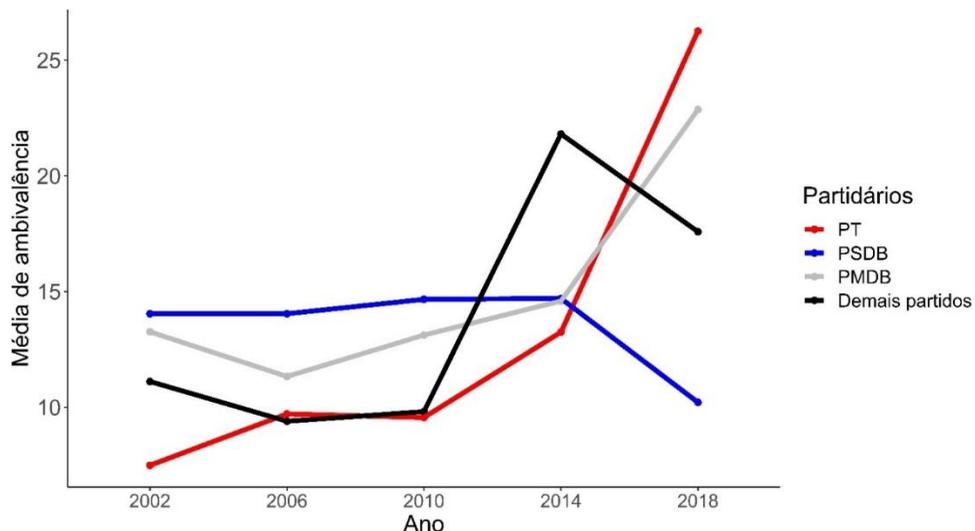
¹⁵ Em 2017, o partido mudou de nome para MDB, nome histórico do partido, em busca de minimizar o desgaste político após escândalos em 2014 (Duque; Smith, 2019).

¹⁶ Os demais partidos são um grupo construído pelo PDT, PFL/DEM e PTB. Esses partidos apresentam termômetros de avaliação desde 2002. Após 2006, adicionamos o PSOL à categoria devido à crescente influência da legenda no campo da esquerda brasileira. Em 2018, incluímos o PSL, partido que dobrou o número de partidários em relação ao último ano da série histórica (N = 173).

Um diagnóstico mais preciso sobre o entusiasmo dos partidários brasileiros exige a investigação da ambivalência partidária. Precisamos avaliar, além dos sentimentos intrapartidários, se há ambivalência na avaliação dos candidatos presidenciais e se também seguem a mesma tendência dos coeficientes de variação nos sentimentos intrapartidários. Nossa expectativa é a de que as médias das ambivalências aumentem ao longo dos anos (H2), principalmente, no período mais recente, após 2014.

De fato, a ambivalência partidária cresceu, em concordância à H2, como pode ser visto na Figura 3, a seguir, que apresenta a evolução das médias de ambivalência partidária para cada partido. Nessa Figura, é possível perceber que a maioria dos candidatos das legendas tradicionais viu crescer a ambivalência partidária nos anos mais recentes. Por exemplo, as médias cresceram de 9.15, em 2002, para 22.03, no ano de 2018; um crescimento de 140% no período. A partir de 2014, as médias passam a ser estatisticamente significativas ($p < .05$). Concomitantemente com o resultado dos coeficientes de variação nos sentimentos intrapartidários (H1), esse resultado corrobora o cenário de declínio do entusiasmo entre os partidários pelo próprio partido político.

Figura 3
Evolução das médias de ambivalência por partido



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados dos *surveys* do ESEB (2002-2018) com avaliação do candidato do próprio partido para cada eleição.

O PT e o PMDB tiveram aumento após 2010, mas somente os petistas tiveram aumentos significativos ($p < .05$). O PSDB apresentou queda nas ambivalências após 2014, entretanto, nenhuma foi significativa. O bloco dos demais partidos também indicou queda nas médias de ambivalência em 2018 ($p < .05$), puxada novamente pelo PSL (ambivalência média igual a 15.7), após alta, em 2014 ($p < .05$). Os resultados sugerem que, dentre aqueles que mantiveram identificação partidária, o principal atalho partidário (i.e.,

candidatos) não demonstra a mesma confiabilidade e força que uma vez já tivera. Essa dúvida gerada pela distância crescente das avaliações dos atalhos estimula um estilo mais deliberativo de pensamento e raciocínio no qual partidários buscam informações e tornam-se mais abertos a outros atalhos de decisão, como o interesse pessoal (Lavine; Borgida; Sullivan, 2000).

Esses resultados complementam o cenário de queda das avaliações e do entusiasmo entre os partidários brasileiros que, na mesma série temporal, aumentaram o questionamento da qualidade do candidato do próprio partido (Rennó; Ames, 2014). A ambivalência nos permite investigar quais atalhos são mais acessíveis e confiáveis e quais são mais efetivos para os partidários em cada grupo de partidarismo, já que atalhos se mostram eficazes em mover a opinião pública brasileira (Samuels; Zucco, 2018). Existem partidários que são altamente polarizados, mas o partidário modal que observamos é mais ambivalente em relação aos atalhos partidários e ao próprio partido político.

Em suma, o acirramento da polarização eleitoral não aumentou a coesão interna dos partidários, nem aumentou a confiança em relação aos atalhos partidários durante eleições. Pelo contrário, vimos o aumento da variabilidade de avaliações em relação ao próprio partido (H1) e a diminuição da confiança nos candidatos oferecidos pelos partidos (H2). Os partidos tradicionais – PMDB e PSDB – apresentaram os piores resultados em relação ao entusiasmo de seus partidários. Já os demais partidos tiveram um resultado oposto no ano de 2018. Entretanto, não podemos afirmar que isso representa a formação de uma identificação partidária, pois, até 2014, os demais partidos sempre apresentaram grande variação nos indicadores.

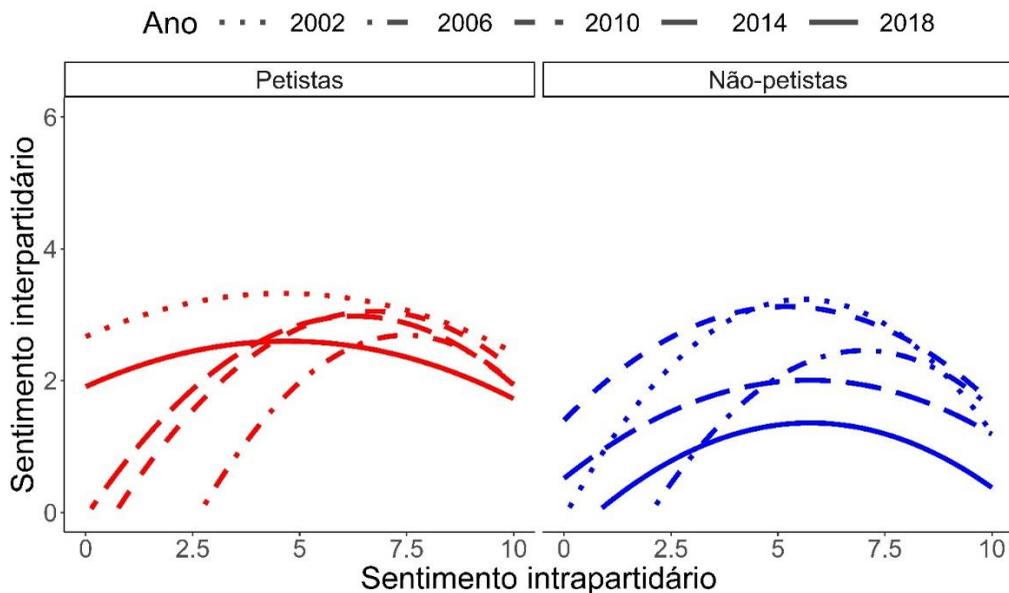
Coordenação entre sentimentos partidários (H3 e H3a)

Após atestarmos o declínio na coesão dos sentimentos e na confiança dos atalhos entre os partidários brasileiros, investigamos a coordenação entre esses sentimentos intrapartidários e os interpartidários nos dois principais grupos existentes no Brasil: os petistas e os não petistas. Para a presente hipótese, medimos os sentimentos interpartidários como as avaliações nos termômetros sobre o principal concorrente em cada ano da disputa eleitoral. Entre os petistas, os sentimentos interpartidários são as avaliações em relação ao PSDB até 2014, pois, em 2018, o principal concorrente passou a ser o PSL. Já entre os não-petistas, os sentimentos interpartidários descrevem as avaliações sobre o PT. Nossas expectativas são que a dinâmica entre os sentimentos partidários se acentue ao longo da série temporal, dado o grau de acirramento eleitoral nos pleitos mais recentes (H3), e que, especificamente, os partidários não-petistas apresentem curvas mais acentuadas (maiores curvaturas) do que os petistas, por conta da dinâmica particular do partidarismo entre esses indivíduos (H3a).

A Figura 4, apresentada a seguir, apresenta a dinâmica entre os sentimentos intrapartidários e os interpartidários entre os petistas e entre os não-petistas. Conforme

observamos, as curvas são geradas pela relação quadrática entre os sentimentos e têm concavidade voltada para baixo, como esperado, e sua posição vertical (i.e., elevação do ponto de inflexão) em relação ao eixo y apoia a hipótese do menor dos males (H3). Já as alturas relativas dos pontos de inflexão das curvas diminuíram nos anos mais recentes – 2010, 2014 e 2018 –, o que indica sentimentos interpartidários mais negativos. Entre os petistas, as avaliações interpartidárias estimadas caíram de 5.02 a 3.17, entre 2010 e 2018, enquanto entre os não-petistas, as avaliações interpartidárias caíram de 7.93 para 3.86 no mesmo período. No eixo das avaliações intrapartidárias (eixo x), por sua vez, os anos mais recentes tiveram os pontos de inflexão se movendo para a esquerda, visto que os pontos se moveram para valores menores na escala das avaliações intrapartidárias. Entre os petistas, em 2010, o ponto de inflexão se deslocou de 6.77 para 4.44, em 2018, enquanto o movimento entre os não-petistas também foi para valores menores no mesmo período, de 6.49 para 5.25.

Figura 4
Coordenação entre os sentimentos partidários



Fonte: Elaboração dos autores com dados do ESEB (2002-2018) e modelos polinomiais com sentimentos intrapartidários e interpartidários.

A distinção nas curvas entre os petistas e os não-petistas sugere apoio à H3a. Nos modelos estatísticos bivariados (Apêndice B, Tabelas 1B e 2B), os termos quadráticos se mostram significantes em 2010 ($p < .05$) e em 2018 ($p < .05$) para os não-petistas, sendo o declínio das avaliações interpartidárias expressivo para esse grupo nos anos eleitorais mais recentes. A recíproca, porém, não é verdadeira: os petistas não apresentam nenhum termo quadrático significativo. A descrição na literatura sobre a diferença entre os partidários

brasileiros prevê, entre os não-petistas, uma identidade menos delineada e clara, com suas avaliações ancoradas em fatores contextuais, em vez de exclusivamente na identificação partidária individual (Baker et al., 2016). Os resultados sugerem que, após esses indivíduos escolherem apoiar um partido específico, ao longo dos anos, a mobilização dessa identificação se manterá enquanto o partido fizer frente ao PT.

Por fim, a Tabela 1 apresenta os resultados de regressão entre os sentimentos partidários com uma série de variáveis de controle (autolocalização ideológica, faixa etária e grau de instrução)¹⁷. Primeiramente, ideologia é essencial dentro das teorias espaciais de preferências partidárias (Downs, 1957), ou seja, a congruência ideológica do partido aumenta a chance de avaliações positivas sobre o próprio partido e diminui as avaliações positivas para os partidos mais distantes ideologicamente. Em seguida, a idade aumenta a estabilidade da identificação, coordenando tanto a consistência e as justificativas dos sentimentos partidários (Groenendyk, 2013). Finalmente, incluímos o nível educacional como uma *proxy* para os recursos cognitivos e conhecimento político, uma vez que quanto maior o conhecimento e informação política disponíveis, maior será a capacidade de coordenação e sustentação do partidarismo a partir das forças direcionais, ao mesmo tempo em que as forças responsivas têm menos força (Arceneaux; Vander Wielen, 2017). Esses fatores não são determinantes da avaliação interpartidária, mas servem como fatores considerados relevantes pela teoria das motivações cognitivas para se isolar os efeitos entre os sentimentos partidários.

¹⁷ A Tabela 1 apresenta somente os valores dos sentimentos e a identidade partidária. Os resultados completos estão no Apêndice C, Tabela 1C.

Tabela 1
Modelo de Regressão Linear com Sentimentos Partidários

	<i>Sentimento Interpartidário</i>		
	2010	2014	2018
Constante	4.637*** (1.730)	3.214*** (1.227)	3.826*** (1.142)
Intrapartidário	0.129 (0.444)	0.533* (0.284)	0.385 (0.274)
Intrapartidário ²	-0.018 (0.030)	-0.037* (0.022)	-0.045** (0.021)
<i>Não-petistas</i>	0.434 (0.327)	-0.487 (0.338)	-1.733*** (0.330)
Observações	413	375	314
R ²	0.024	0.041	0.149
R ² Ajustado	0.009	0.026	0.132
Erro-Padrão Residual	2.866 (df = 406)	3.101 (df = 368)	2.481 (df = 307)
Estatística F	1.643 (df = 6; 406)	2.636** (df = 6; 368)	8.950*** (df = 6; 307)

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração dos autores com dados do ESEB (2002-2018) e estimações de modelos multivariados.

Os resultados da Tabela 1 reforçam o argumento de que os indivíduos partidários aderem à estratégia do menor dos males (H3) nos anos mais acirrados da disputa eleitoral. Em 2018, por exemplo, auge do acirramento eleitoral, o termo quadrático se torna significativo ($p<.05$). Os sinais entre os termos simples e os quadráticos apresentam direções opostas, o que confirma a expectativa do formato de uma parábola com concavidade para baixo e mais acentuada nos anos de maior acirramento eleitoral. Além disso, partidários não-petistas surgem como adeptos da estratégia de justificar sua identificação em avaliações interpartidárias mais negativas. A diferença estimada na avaliação interpartidária em 2018 é de aproximadamente 1.7 e significativa ($p<.01$).

A teoria das motivações partidárias explica que os efeitos marginais decrescentes se devem às avaliações cada vez mais negativas em relação ao partido adversário, que são acompanhadas de sentimentos interpartidários menos coesos (H1) e ambivalência partidária (H2). Após 2014, encontramos sinais de declínio da favorabilidade e satisfação com os partidos políticos brasileiros na maioria dos casos, exceto para o PT. Em 2018, por volta de 4.2 na escala de 0 a 10 nos termômetros de sentimentos intrapartidários, o efeito passa a declinar significativamente. Isso pode ser observado pelo fato de que, antes mesmo da metade da escala, os partidários brasileiros passam a avaliar negativamente o partido concorrente. A noção de pertencimento, identidade e consciência individual do partidário no Brasil, na maioria dos casos, articula-se e justifica-se a partir de avaliações interpartidárias mais negativas.

Em suma, observamos que os não-petistas identificados com algum partido político brasileiro não correspondem, em sua maioria, aos mais leais e acríticos às legendas partidárias. Portanto, esses partidários mantêm sua identificação partidária por meio de avaliações interpartidárias mais negativas. Isto é, esses partidários desenvolveram sentimentos mais negativos em relação ao principal partido no contexto brasileiro – o PT – e não uma maior mobilização ou sentimentos mais positivos em torno do seu próprio partido. Essa evidência conecta dois diagnósticos recentes na política brasileira: a crescente hostilidade entre os petistas e os não-petistas e a queda geral dos sentimentos intrapartidários. Discutimos as possíveis implicações para a política brasileira, oportunidades de pesquisa e limitações desses resultados a seguir.

Discussão e Conclusão

O artigo investiga a natureza do partidarismo no contexto brasileiro por meio da dinâmica entre os sentimentos intrapartidários e interpartidários. A hipótese do menor dos males prevê que, concomitantemente ao declínio do entusiasmo com o próprio partido, os indivíduos justificam a sua identificação a partir da maior deterioração dos sentimentos interpartidários. Essa estratégia é altamente efetiva no contexto da política, pois alivia a necessidade de acúmulo de informação sobre temas políticos e provê aos partidários a justificativa necessária para continuar apoiando seu partido, tornando assim sua identificação defensável.

Segundo a teoria das motivações partidárias, o partidarismo é a articulação entre a identidade social e as preferências políticas (Lavine; Johnston; Steenbergen 2012; Groenendyk, 2013). Ao mesmo tempo em que têm um dever cívico de manter as elites partidárias responsivas, os indivíduos partidários também são motivados pela lealdade ao seu próprio partido (Groenendyk, 2018). Eventualmente, esses partidários discordam das posições políticas do partido, porém, enquanto são capazes de justificar a identificação, o conflito entre motivações responsivas e direcionais tende a resultar na preponderância da lealdade partidária. A partir da estratégia do menor dos males, o partidário pode reconhecer as falhas do próprio partido (i.e., declínio dos sentimentos intrapartidários) com o reforço dos erros e defeitos de seus concorrentes (i.e., deterioração dos sentimentos interpartidários).

Essa estratégia não é, entretanto, simétrica entre os grupos partidários brasileiros. Em um contexto nacional extremamente fragmentado, na média, as identificações entre os não-petistas se justificam na contraposição ao petismo (Borges; Vidigal, 2018; Samuels; Zucco, 2018). A dinâmica partidária entre os não-petistas fica mais evidente a partir da coordenação não-linear entre os sentimentos partidários. Os resultados não sugerem motivações partidárias coesas entre os indivíduos e o partido, como esperado, o que reflete em suas avaliações interpartidárias sobre o sistema partidário em geral. Recentemente, a justificativa de manutenção da identidade partidária para esse grupo com

fronteiras pouco delineadas é a contínua avaliação negativa em relação ao partido concorrente e a possibilidade de vitória em ciclos eleitorais. Portanto, a hipótese do menor dos males indica que a deterioração dos sentimentos interpartidários é uma estratégia possível, mas não suficiente, para manter essa identificação positiva nos eleitores partidários menos entusiasmados com a própria legenda partidária.

A animosidade em relação ao PT aumentou drasticamente ao longo dos anos, mas a afinidade com os demais partidos não ficou mais forte proporcionalmente. A crescente deterioração do sentimento partidário implica o apoio aos candidatos que utilizem a estratégia eleitoral da animosidade interpartidária em vez do fortalecimento de marcas partidárias e ideológicas. Quando o apoio decorre da forte antipatia e rejeição do candidato adversário, tais candidatos estão menos sujeitos à lógica do *accountability* (Iyengar; Krupenkin, 2018), pois a identificação partidária passa a se ancorar somente em avaliações negativas atribuídas ao principal adversário e sujeita às mudanças da política. A teoria apresentada aqui sugere que tais indivíduos compensam a falta de delimitação e coesão partidária com avaliações interpartidárias mais negativas e mais extremas. Logo, a identificação partidária entre não-petistas se sustenta na forte avaliação negativa de seus adversários com o declínio do entusiasmo – a diminuição da coesão e o aumento da ambivalência – sobre o próprio partido.

Os resultados levantados na pesquisa sugerem o acirramento das disputas entre PT e o principal concorrente desde 2010 e, não surpreendentemente, em 2018, ocorreu o auge dessa aversão ao petismo e a animosidade aos partidos políticos em geral. Ambos os grupos de partidários justificam o apoio intrapartidário a partir de avaliações interpartidárias mais negativas. Os dados dos partidários não-petistas mostram uma degradação mais acentuada das avaliações sobre o PT, o que configura esse partidarismo positivo como altamente baseado na estratégia do menor dos males. Ocorre a deterioração da imagem dos oponentes como um mecanismo de justificativa e correção da ambivalência. O artigo alcança somente a dicotomia entre petistas e não-petistas, sugerindo que a hipótese do menor dos males descreve a articulação dos sentimentos partidários entre eleitores que permanecem identificados com algum partido político.

O comportamento das elites partidárias tanto aumentou a ambivalência em relação aos candidatos quanto diminuiu, na média, o número de identificados no eleitorado. A medida de ambivalência entre os partidários proporciona um indicador de crises das lideranças partidárias, que precedem a falência da marca do partido (Lupu, 2016). Em 2018, até mesmo entre os petistas, a média da ambivalência aumentou. Todavia, surgiram marcas partidárias entre os não-petistas que se diluíram em coligações eleitorais sem gerar uma identidade sólida e consistente enquanto o declínio de marcas partidárias tradicionais acompanha a inconsistência de marcas menos tradicionais no campo dos não-petistas. Futuros estudos sobre partidarismo podem explorar diferenças entre os partidos para além do petismo; identificações partidárias que possuem, na média, menos fronteiras e coordenam sentimentos de forma distinta ao petismo. Normativamente, uma marca

partidária correspondente ao PT, entre esses grupos, estabilizaria os sentimentos partidários dos eleitores não-petistas, hoje, vulneráveis a candidatos extremistas, *outliers* e discursos de animosidade.

O estudo sobre as diferentes motivações psicológicas contribui para o entendimento das diversas identificações partidárias e permite que mais mecanismos cognitivos possam ser explorados em futuras pesquisas. A ambivalência, por exemplo, permite-nos investigar quais atalhos são mais acessíveis e confiáveis (Lavine; Johnston; Steenbergen 2012) e indica quais os atalhos são efetivos para partidários de cada grupo, já que os atalhos informacionais se mostram eficazes em mover a opinião pública brasileira (Rennó; Ames, 2014; Samuels; Zucco, 2018). O estudo dos vieses psicológicos entre os partidários serve de alerta do declínio do *accountability*, também como oportunidade de pesquisa sobre mecanismos de racionalização e o comportamento da opinião pública brasileira.

O presente artigo, porém, apresenta limitações importantes. Primeiramente, o tamanho amostral relativamente pequeno de eleitores partidários prejudica alguns testes estatísticos. Com uma amostra coletada com foco nesse grupo específico, esperamos que os efeitos encontrados sejam maiores ou até outros efeitos sejam identificados, não captados pelo presente estudo. Além disso, não conseguimos derivar de estudos observacionais inferências e direções causais sobre identidades e atitudes. Para tanto, métodos experimentais são mais adequados, pois oferecem oportunidade para se avaliar possíveis mecanismos causais tanto para os petistas quanto os não-petistas, na articulação entre identidades e preferências (i.e., Winter; Weitz-Shapiro, 2015; Baker et al., 2016; Samuels; Zucco, 2018). Por fim, a estratégia de menor dos males aplica-se à identificação partidária positiva. Não se pode inferir que indivíduos que se identificam em torno apenas de rejeição a um partido coordenem sentimentos partidários para justificar tal partidarismo negativo (ver Bankert, 2021). Os resultados teóricos e empíricos não alcançam todos os partidários antipetistas, o que requer estudos específicos para abordar como esses partidários articulam e justificam os sentimentos intrapartidários e interpartidários. De forma que sugerimos que mais estudos sejam realizados com o foco nos partidários, os quais representam a parcela mais engajada na política (Muirhead; Rosenblum, 2020) e também com aqueles eleitores que tendem a apresentar vieses informacionais e de desinformação em massa (ver Flynn; Nyhan; Reifler, 2017).

A concepção de menor dos males é derivada do conceito de compensação. Nenhuma escolha é intrinsecamente boa, porém ela é compensada pela escolha do menos rejeitado. Esse cenário leva indivíduos a ver as opções políticas por uma perspectiva maniqueísta da realidade política (Dinas, 2014). A consequência é um ambiente político inflamado e com divisões aprofundadas, o que dificulta os acordos e compromissos multipartidários. O Brasil é um território fértil para diversas expressões de partidarismo, com ou sem construção de identidade partidária. O partidário brasileiro modal se tornou mais ambivalente em relação aos atalhos cognitivos e ao próprio partido político nos

últimos anos. Portanto, estudos da evolução do partidarismo e da ambivalência política são necessários para a construção de estratégias para a diminuição da hostilidade e da polarização política predominantes no cenário político nacional.

Referências bibliográficas

- AKERLOF, G. A.; KRANTON, R. E. "Economics and identity". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, nº 3, p. 715-753, 2000.
- ALBERTSON, B.; GADARIAN, S. K. *Anxious politics: Democratic citizenship in a threatening world*. Cambridge University Press, 2015.
- ARAÚJO, V. "Pentecostalismo e antipetismo nas eleições presidenciais brasileiras". *Latin American Research Review*, vol. 57, nº 3, p. 517-535, 2022.
- ARCENEUX, K.; VANDER WIELEN, R. J. *Taming intuition: How reflection minimizes partisan reasoning and promotes democratic accountability*. Cambridge University Press, 2017.
- BAKER, A.; RENNÓ, L. "Nonpartisans as false negatives: the mismeasurement of party identification in public opinion surveys". *The Journal of Politics*, vol. 81, nº 3, p. 906-922, 2019.
- BAKER, A., et al. "The dynamics of partisan identification when party brands change: the case of the Workers Party in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 78, nº 1, p. 197-213, 2016.
- BANKERT, A.; HUDDY, L.; ROSEMA, M. "Measuring partisanship as a social identity in multi-party systems". *Political Behavior*, vol. 39, nº 1, p. 103-132, 2017.
- BARTELS, L. M. "Beyond the running tally: Partisan bias in political perceptions". *Political Behavior*, vol. 24, nº 2, p. 117-150, 2002.
- BASSILI, J. N. "On the psychological reality of party identification: Evidence from the accessibility of voting intentions and of partisan feelings". *Political Behavior*, vol. 17, nº 4, p. 339-358, 1995.
- BAUMEISTER, R. F.; NEWMAN, L. S. "Self-regulation of cognitive inference and decision processes". *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 20, nº 1, p. 3-19, 1994.
- BISGAARD, M. "Bias will find a way: Economic perceptions, attributions of blame, and partisan-motivated reasoning during crisis". *The Journal of Politics*, vol. 77, nº 3, p. 849-860, 2015.
- BORBA, J.; RIBEIRO, E.; GIMENES, E. "Indiferenciação e alienação partidária no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 27, p. 105-137, 2018.
- BORGES, A.; VIDIGAL, R. "Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 1, p. 53-89, 2018.
- BRAGA, M. S.; PIMENTEL JR., J. "Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?" *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 271-303, 2011.
- BULLOCK, J. G.; GERBER, A. S.; HILL, S.J.; HURBER, G. "Partisan bias in factual beliefs about politics". *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 10, nº 4, p.519-578, 2015.
- CARREIRÃO, Y. S. "Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2, p. 319-351, 2008.

- CARREIRÃO, Y. S.; RENNÓ, L. R. Presidential voting: partisanship, economy, ideology. *Routledge Handbook of Brazilian Politics*, p. 216-235, 2018.
- CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. G. "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)". *Dados*, vol. 47, nº 1, p. 131-167, 2004.
- CARSEY, T. M.; LAYMAN, G. C. "Changing sides or changing minds? Party identification and policy preferences in the American electorate". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 2, p. 464-477, 2006.
- CARUANA, N. J.; MCGREGOR, R. M.; STEPHENSON, L. B. "The power of the dark side: Negative partisanship and political behaviour in Canada". *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 48, nº 4, p. 771-789, 2015.
- DINAS, E. "Does choice bring loyalty? Electoral participation and the development of party identification". *American Journal of Political Science*, vol. 58, nº 2, p.449-465, 2014.
- DOWNES, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.
- DRUCKMAN, J. N.; BOLSEN, T. "Framing, motivated reasoning, and opinions about emergent technologies". *Journal of Communication*, vol. 61, nº 4, p. 659-688, 2011.
- DUQUE, D.; SMITH, A. E. "The Establishment Upside Down: A Year of Change in Brazil". *Revista de Ciência Política*, vol. 39, nº 2, 2019.
- ESEB – ESTUDO ELEITORAL BRASILEIRO, 2002-2018. Centro de Estudos de Opinião Pública – Cesop/Unicamp, Campinas. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública – Cesop/Unicamp. Disponível em: <<https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/11>>.
- FESTINGER, L. *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University Press, 1957.
- FIORINA, M. P. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- FISKE, S. T.; TAYLOR, S. E. *Social cognition*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1991.
- FLYNN, D. J.; NYHAN, B.; REIFLER, J. "The nature and origins of misperceptions: Understanding false and unsupported beliefs about politics". *Political Psychology*, vol. 38, p. 127-150, 2017.
- FUKS, M.; RIBEIRO, E.; BORBA, J. "Antipartidarismo e tolerância política no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, nº 76, 2021.
- GAINES, B., et al. "Same facts, different interpretations: Partisan motivation and opinion on Iraq". *The Journal of Politics*, vol. 69, nº 4, p. 957-974, 2007.
- GREEN, D.; PALMQUIST, B.; SCHICKLER, E. *Partisan hearts and minds*. New Haven & London: Yale University Press, 2008.
- GROENENDYK, E. "Justifying party identification: A case of identifying with the 'lesser of two evils'". *Political Behavior*, vol. 34, nº 3, p. 453-475, 2012.
- _____. *Competing motives in the partisan mind: How loyalty and responsiveness shape party identification and democracy*. New York: Oxford University Press, 2013.
- _____. "Competing motives in a polarized electorate: political responsiveness, identity defensiveness, and the rise of partisan antipathy". *Political Psychology*, vol. 39, p. 159-171, 2018.

GROENENDYK, E.; SANCES, M. W.; ZHIRKOV, K. "Intraparty Polarization in American Politics". *The Journal of Politics*, vol. 82, nº 4, p. 1616-1620, 2020.

HIGHTON, B.; KAM, C. D. "The long-term dynamics of partisanship and issue orientations". *The Journal of Politics*, vol. 73, nº 1, p. 202-215, 2011.

IYENGAR, S.; KRUPENKIN, M. "The strengthening of partisan affect". *Political Psychology*, vol. 39, p. 201-218, 2018.

IYENGAR, S.; SOOD, G.; LELKES, Y. "Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization". *Public Opinion Quarterly*, vol. 76, nº 3, p. 405-431, 2012.

KAM, C. D. "When duty calls, do citizens answer?". *The Journal of Politics*, vol. 69, nº 1, p. 17-29, 2007.

KLAR, S.; KRUPNIKOV, Y. *Independent politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

KOLLMAN, K.; JACKSON, J. E. *Dynamic Partisanship: How and Why Voter Loyalties Change*. Chicago: University of Chicago Press, 2021.

KRISHNAMOORTHY, K.; LEE, M. "Improved tests for the equality of normal coefficients of variation". *Computational Statistics*, vol. 29, nº 1, p. 215-232, 2014.

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

LAU, R. R.; REDLAWSK, D. P. *How voters decide: Information processing in election campaigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LAVINE, H. "The electoral consequences of ambivalence toward presidential candidates". *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 4, p. 915-929, 2001.

LAVINE, H.; BORGIDA, E.; SULLIVAN, J. L. "On the relationship between attitude involvement and attitude accessibility: Toward a cognitive-motivational model of political information processing". *Political Psychology*, vol. 21, nº 1, p. 81-106, 2000.

LAVINE, H. G.; JOHNSTON, C. D.; STEENBERGEN, M. R. *The ambivalent partisan: How critical loyalty promotes democracy*. New York: Oxford University Press, 2012.

LODGE, M.; TABER, C. S. *The rationalizing voter*. New York: Cambridge University Press, 2013.

LUPU, N. *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2016.

MASON, L. *Uncivil agreement: How politics became our identity*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

MUIRHEAD, R.; ROSENBLUM, N. L. "The political theory of parties and partisanship: Catching up". *Annual Review of Political Science*, vol. 23, p. 95-110, 2020.

PAIVA, D.; KRAUSE, S.; LAMEIRÃO, A. P. "O eleitor antipetista: partidatismo e avaliação retrospectiva". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 2, p. 638-674, 2017.

PARKER-STEPHEN, E. "Tides of disagreement: How reality facilitates (and inhibits) partisan public opinion". *The Journal of Politics*, vol. 75, nº 4, p. 1077-1088, 2013.

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

REDLAWSK, D. P. "Hot cognition or cool consideration? Testing the effects of motivated reasoning on political decision making". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 4, p. 1021-1044, 2002.

REDLAWSK, D. P.; CIVETTINI, ANDREW J.W.; EMMERSON, M. "The affective tipping point: Do motivated reasoners ever "get it"?. *Political Psychology*, vol. 31, nº 4, p. 563-593, 2010.

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

RENNÓ, L. R.; AMES, B. "PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 1, p. 01-25, 2014.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 333-368, 2011.

_____.; _____.; _____. "Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 2, p. 603-637, 2016.

ROBISON, J. "What's the Value of Partisan Loyalty? Partisan Ambivalence, Motivated Reasoning, and Correct Voting in US Presidential Elections". *Political Psychology*, vol. 42, nº 6, p. 977-993, 2021.

SAMUELS, D. J. "Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, p. 845-863, 2002.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO, C. "Crafting mass partisanship at the grass roots". *British Journal of Political Science*, vol. 45, nº 4, p. 755-775, 2015.

_____.; _____. *Partisans, antipartisans, and nonpartisans: voting behavior in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2018.

STANLEY, M. L., et al. "Resistance to position change, motivated reasoning, and polarization". *Political Behavior*, vol. 42, nº 3, p. 891-913, 2020.

TABER, C. S.; LODGE, M. "Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs (2006)". *Critical Review*, vol. 24, nº 2, p. 157-184, 2012.

VEIGA, L. F. "Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 340-365, 2007.

WINTER, N.; BERINSKY, A. J. "What's your temperature? Thermometer ratings and political analysis". In: *Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, GA*. 1999.

WINTERS, M. S.; WEITZ-SHAPIRO, R. "Political corruption and partisan engagement: evidence from Brazil". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 7, nº 1, p. 45-81, 2015.

ZUCCO, C.; POWER, T. Fragmentation without cleavages? "Endogenous fractionalization in the Brazilian party system". *Comparative Politics*, vol. 53, nº 3, p. 477-500, 2021.

Apêndice A: Distribuição dos partidários e médias intrapartidárias no Brasil**Tabela 1A: Frequência de partidários por eleição (%)**

Ano	Partidários
2002	37.95
2006	27.30
2010	39.20
2014	25.41
2018	27.61

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2002 a 2018.

Tabela 2A: Frequência de partidários nos partidos tradicionais por eleição (%)

Ano	PT/PSDB/PMDB
2002	78.2
2006	88.3
2010	83.7
2014	72.6
2018	43.8

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2002 a 2018.

Tabela 3A: Médias dos sentimentos intrapartidários

Ano	Médias
2002	8.490752
2006	7.871595
2010	8.562314
2014	8.110924
2018	8.517172

Fonte: Elaboração dos autores com dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2002 a 2018.

Apêndice B: Testes Bivariados por grupos partidários**Tabela 1B: Modelo de regressão bivariado para apenas eleitores petistas**

	Sentimento Interpartidário				
	2002	2006	2010	2014	2018
Constante	3.810*** (0.814)	-0.403 (2.534)	1.843 (1.237)	2.051* (1.151)	3.372*** (1.190)
Intrapartidário	0.001 (0.251)	0.806 (0.715)	0.532 (0.343)	0.403 (0.345)	-0.039 (0.393)
Intrapartidário ²	-0.005 (0.019)	-0.047 (0.049)	-0.041* (0.024)	-0.030 (0.026)	-0.004 (0.031)
Observações	498	159	455	301	170
R ²	0.002	0.013	0.007	0.005	0.006
R ² Ajustado	-0.002	0.00004	0.003	-0.002	-0.006
Erro-Padrão Residual	2.679 (df = 495)	2.702 (df = 156)	2.731 (df = 452)	2.953 (df = 298)	2.891 (df = 167)
Estatística F	0.546 (df = 2; 495)	1.003 (df = 2; 156)	1.701 (df = 2; 452)	0.690 (df = 2; 298)	0.463 (df = 2; 167)

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração dos autores com dados do ESEB (2002-2018) e modelos polinomiais.

Tabela 2B: Modelo de regressão bivariado para apenas eleitores não-petistas

	Variável dependente: Sentimento Interpartidário				
	2002	2006	2010	2014	2018
Constante	2.675 (1.905)	-2.714 (4.739)	-0.111 (2.493)	1.213 (0.999)	0.017 (1.034)
Intrapartidário	0.417 (0.588)	1.655 (1.349)	1.341* (0.698)	0.644* (0.336)	0.807** (0.326)
Intrapartidário ²	-0.027 (0.043)	-0.113 (0.093)	-0.103** (0.048)	-0.051* (0.027)	-0.077*** (0.024)
Observações	174	69	163	204	183
R ²	0.004	0.022	0.032	0.018	0.102
R ² Ajustado	-0.008	-0.007	0.020	0.008	0.092
Erro-padrão Residual	3.706 (df = 171)	2.971 (df = 66)	3.189 (df = 160)	3.207 (df = 201)	2.074 (df = 180)
Estatística F	0.312 (df = 2; 171)	0.753 (df = 2; 66)	2.648* (df = 2; 160)	1.836 (df = 2; 201)	10.234*** (df = 2; 180)

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração dos autores com dados do ESEB (2002-2018) e modelos polinomiais.

Apêndice C: Regressão sobre avaliação interpartidária e controles**Tabela 1C: Modelo de regressão para sentimentos interpartidários com variáveis de controle**

	Sentimento Interpartidário				
	2002	2006	2010	2014	2018
Constante	3.926*** (1.404)	2.341 (2.897)	4.637*** (1.730)	3.214*** (1.227)	3.826*** (1.142)
Intrapartidário	0.087 (0.370)	0.541 (0.786)	0.129 (0.444)	0.533* (0.284)	0.385 (0.274)
Intrapartidário ²	-0.013 (0.027)	-0.036 (0.053)	-0.018 (0.030)	-0.037* (0.022)	-0.045** (0.021)
Não-petistas	0.554 (0.393)	0.055 (0.472)	0.434 (0.327)	-0.487 (0.338)	-1.733*** (0.330)
Ideologia	0.138*** (0.048)	0.047 (0.068)	0.005 (0.042)	0.026 (0.050)	0.069 (0.042)
Idade	-0.022* (0.011)	-0.022 (0.015)	-0.014 (0.010)	-0.015 (0.011)	-0.006 (0.011)
Educação	-0.001 (0.076)	-0.235** (0.117)	-0.162** (0.072)	-0.225*** (0.083)	-0.219*** (0.075)
Observação	324	172	413	375	314
R ²	0.056	0.032	0.024	0.041	0.149
R ² Ajustado	0.038	-0.004	0.009	0.026	0.132
Erro-padrão Residual	2.938 (df = 317)	2.793 (df = 165)	2.866 (df = 406)	3.101 (df = 368)	2.481 (df = 307)
Estatística F	3.117*** (df = 6; 317)	0.895 (df = 6; 165)	1.643 (df = 6; 406)	2.636** (df = 6; 368)	8.950*** (df = 6; 307)

Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração dos autores com dados do ESEB (2002-2018) e modelos multivariados.

Abstract*Party identity and ambivalence among Brazilian voters: The lesser of evils?*

Research on partisan voters in Brazil have demonstrated a decline in both partisanship and feelings toward political parties. How is party identity maintained in this situation? We affirm that even when voters do not evaluate their own party positively, their party identification persists through their inter-party feelings, which have deteriorated in recent years. Data from the Brazilian Election Studies (ESEB) for the period from 2002 to 2018 suggest that partisan voters are less enthusiastic about Brazilian political parties, and the relationship between partisan feelings has strengthened in the most recent electoral context. The results about the relationship between party sentiments, to use a

quadratic term, indicate that the main alternatives to support for the Worker's Party (PT) justified a party identity based on the 'lesser of two evils' strategy. This indicates the use of a greater deterioration of the image of a political opponent as a mechanism to justify ambivalence in relation to their own partisan position.

Keywords: party feelings; "petismo"; ambivalence; cognitive motivations; partisanship

Resumen

¿El menor de los males? Identidad partidaria y ambivalencia en el electorado brasileño

Las investigaciones sobre los votantes brasileños han demostrado una disminución tanto del partidismo como de los sentimientos hacia los partidos políticos. En este escenario, ¿cómo persiste la identidad partidista? Evaluamos cómo los votantes coordinan su identificación a través de sentimientos intra e interpartidistas, argumentando que incluso cuando los votantes evalúan a su propio partido de manera menos positiva, su identificación persiste a través de sus sentimientos interpartidistas, que se han vuelto aún más negativos en los últimos años. Utilizando datos de los Estudios Electorales Brasileños (ESEB) entre 2002 y 2018, los resultados sugieren que, en los contextos electorales más recientes, los votantes partidistas están menos entusiasmados con los partidos políticos brasileños y la relación entre los sentimientos partidistas se ha fortalecido. Estos hallazgos indican que las alternativas partidistas al petismo mantienen una identidad partidista basada en la estrategia del "menor de dos males".

Palabras clave: sentimientos partidistas; petismo; ambivalencia; motivaciones partidistas; partidismo

Résumé

Le moindre des maux ? Identité partisane et ambivalence de l'électorat brésilien

Les études sur les électeurs brésiliens ont démontré un déclin de la politique partisane et du rôle de l'évaluation affective envers les partis politiques. Dans ce contexte, comment l'identité partisane perdure-t-elle? Dans cet article, nous évaluons comment les électeurs coordonnent leur identification partisane à travers les évaluations intra- et interparti. Nous soutenons la thèse que l'identification partisane des électeurs se maintient non seulement via l'évaluation positive de leur propre parti, mais aussi au travers des sentiments interpartisans devenus davantage négatifs ces dernières années. En utilisant les données des Études électorales brésiliennes (ESEB) entre 2002 et 2018, les résultats suggèrent que, dans le contexte le plus récent, les électeurs partisans sont moins enthousiastes à l'égard des partis politiques, de manière générale, mais que les évaluations affectives des partis se renforcent avec le temps. Ces résultats indiquent que les principales alternatives au *petisme* (c'est-à-dire à l'identité partisane associée au Parti de Travailleurs, PT) justifient une identité partisane basée sur la stratégie du « moindre mal ».

Mots-clés : Affect de parti ; *petisme* ; ambivalence ; motivations cognitives ; partisanerie

Artigo submetido à publicação em 29 de novembro de 2021.

Versão final aprovada em 23 de agosto de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



O que está acontecendo? O que os *trending topics* podem nos dizer a respeito de ações políticas coletivamente orquestradas

Viktor Chagas¹ 

Este artigo se propõe a compreender as dinâmicas concernentes a ações políticas, executadas por meio de *hashtags* no Twitter. Seu principal objetivo é responder se o acompanhamento dos *trending topics* pode ajudar a identificar momentos de tensão política aguda. Com base em uma análise de fluxos de ranqueamento, a hipótese principal levantada por essa investigação é a de que, como tendências de uma opinião pública conectada, as *trends* podem operar como um termômetro sobre o clima de opinião nas redes. Além disso, é possível notar, com o uso de *hashtags* como marcadores de apoio e desarrimo, o emprego de táticas de *astroturfing* para alcançar visibilidade e repercussão nas mídias sociais. O estudo empreendeu uma coleta sistemática das principais *trends* no Brasil, entre janeiro e julho de 2019, a fim de avaliar estratégias relacionadas à capacidade concorrencial desses grupos.

Palavras-chave: ações coletivas; Twitter; métodos digitais; análise de fluxos de ranqueamento; *astroturfing*

Introdução²

A emergência, coletivamente orquestrada, de *hashtags* no Twitter³ tem se consolidado como um expediente comum a grupos de interesse cujo objetivo é alcançar visibilidade para suas pautas junto à opinião pública (von Bülow; Dias, 2019; Soares; Recuero, 2021). Na expectativa de agendar o debate público, grupos à esquerda e à direita do espectro político-ideológico têm se conflagrado em épicas batalhas pela hegemonia dos *trending topics*. Notadamente no que se refere ao uso político deste repertório, o

¹ Viktor Chagas é professor associado do Departamento de Estudos Culturais e Mídia e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense (PPGCOM-UFF). Niterói (RJ), Brasil. E-mail: <viktor@midia.uff.br>.

² Agradeço aos editores e aos revisores anônimos do artigo pelas contribuições. Agradeço também a Rodrigo Carreiro e aos colegas do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD) pela inspiração para a produção deste artigo, e a Rangel Ramos pela organização dos dados coletados do Twitter. Este estudo se beneficiou de bolsa de produtividade em pesquisa (PQ-2) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e bolsa Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

³ Em julho de 2023, após sua aquisição pelo empresário Elon Musk, o Twitter teve seu nome alterado para X. Em razão, no entanto, de o desenvolvimento da investigação ser anterior à mudança de nomenclatura, optou-se por manter o nome original da plataforma ao longo do artigo, sem prejuízo de eventuais conclusões assumidas pelo estudo.

monitoramento sistemático dos fluxos de escalada e queda de *hashtags* orientadas a impulsionar determinados temas pode revelar padrões do comportamento ativista desses grupos.

A investigação ora proposta se inscreve em um conjunto mais amplo de pesquisas em que se procura desenvolver metodologias que permitam interpretar melhor discussões políticas nas mídias sociais. O objetivo dessa agenda de pesquisa é o de identificar quando e como surgem essas controvérsias em ambiente digital, bem como avaliar seus efeitos e as características da discussão política nas plataformas de mídias sociais.

Com relação ao recorte empírico, este artigo tem por objetivo compreender as dinâmicas concernentes a essas ações coletivas. Para tanto, empreendeu-se uma rotina de coleta de dados, quatro vezes ao dia, das 50 principais *trends* no Brasil, a fim de se avaliarem estratégias relacionadas ao ritmo de ascensão dos temas e à capacidade concorrencial desses grupos. Com base em uma análise de fluxos de ranqueamento, e levando-se em conta uma base que agrega dados de janeiro a julho de 2019, a hipótese principal desta investigação é a de que o acumulado histórico dos *trending topics* do Twitter é capaz de elucidar os episódios mais agudos de tensão e os períodos de calma no cenário político nacional. Como tendências de uma opinião pública conectada, as *trends* podem operar como um termômetro sobre o clima de opinião nas redes. Além disso, é possível notar, pelo uso continuado de *hashtags* como marcadores de apoio e desarrimo, o emprego de táticas de *astroturfing*⁴ para alavancar tópicos no Twitter, e, com isso, alcançar visibilidade e repercussão nacionais. Desse modo, grupos de interesse rivalizam entre si, provocando ações em resposta à proeminência de temas concernentes a seus opositores políticos.

Para dar conta dessa hipótese, este artigo se divide em três diferentes momentos. No primeiro deles, tem-se uma breve revisão sobre o uso do Twitter por coletivos e grupos de interesse que objetivam despertar atenção para suas agendas, seguida de uma contextualização sobre o uso de *hashtags* no Twitter. A seguir, discute-se a análise de fluxos de ranqueamento, seus fundamentos e suas limitações. E, por último, tem-se a exposição de alguns resultados que procuram aplicar a análise de fluxos de ranqueamento ao contexto brasileiro, a partir de uma observação sobre o Twitter nos primeiros 200 dias do governo Bolsonaro.

⁴ *Astroturfing* é um termo cunhado em 1985 pelo então senador democrata do Texas Lloyd Bentsen, como uma espécie de jogo de palavras. Na ocasião, ao receber uma série de cartas em seu escritório que aparentemente advogavam em favor de interesses da indústria de seguros, ele argumentou que sabia diferenciar bem *grassroots* (ações de base) de *astroturfing* (ações orquestradas). O vocabulário é um neologismo criado a partir de uma marca de grama sintética (AstroTurf), já que a expressão *grassroots* pode ser traduzida literalmente como "raízes de grama". De lá para cá, como procura-se discutir neste artigo, a categoria foi empregada para descrever ações políticas dissimuladas como comportamento espontâneo e desinteressado.

Hashtags e ativismo político

Os *trending topics* do Twitter são um compilado dos principais assuntos no momento, de acordo com os temas que circulam pela plataforma. Embora o Twitter tenha sido criado em 2006, essa funcionalidade foi apresentada somente em 2008 (Twitter, 2010), logo após a incorporação de outra tão marcante quanto: as *hashtags* (#). Na prática, os *trending topics* se apresentam como uma lista de *hashtags* em destaque nos últimos minutos, a partir do momento em que o usuário acessa o Twitter. *Hashtags*, por sua vez, tampouco são uma implementação nativa da plataforma. Trata-se, na verdade, de uma convenção utilizada por usuários para marcar um assunto ou um canal de comunicação com grupos e comunidades específicas.

A proposta de utilizar uma tralha (#) partiu de uma analogia tanto com os antigos canais de Internet Relay Chat (IRC) quanto com os sistemas de *bookmarking* social em voga na ocasião, a partir de sites como del.icio.us e Flickr (Bruns; Burgess, 2011). A ideia originalmente formulada por Chris Messina em um post de seu blog, em 2007, mesclava um sistema de indexação e recuperação de conteúdos com a criação de canais facilitadores da conversação. De acordo com Messina (2007), as *hashtags* serviriam para contextualizar, filtrar conteúdo ou simplesmente para proceder uma exploração por *serendipidade*. Elas conformariam uma instância distinta e, ao mesmo tempo, similar a grupos públicos (como no Facebook), grupos organizadores (como na organização de contatos) e agrupamentos (ou grupos *ad hoc*).

Com uma dupla natureza, de instrumentos de *folksonomia*⁵ e compartilhamento de interesses, as *hashtags* se tornaram um padrão comunicacional importante, não apenas para o Twitter como para vários outros ambientes. No Twitter, porém, além de suas funções como rotuladores, marcadores de memória ou indexadores, o caráter expressivo e discursivo (Recuero et al., 2015) das *hashtags* deu origem a usos muito mais sofisticados. Na prática, *hashtags* podem ser lidas como agregadores de conversação (Moon; Suzor; Matamoros-Fernandes, 2016) ou como uma plataforma curatorial para o *storytelling* de notícias (Meraz; Papacharissi, 2013). Sua principal característica é a de conformar um público, isto é, uma audiência interessada ou uma *constituency*, que toma aquela conversação como fonte de informação para uma experiência de *gatekeeping* conectada (Meraz; Papacharissi, 2013). Rambukkana (2015) as descreve como eventos tecnossociais, uma interpretação semelhante à de Rentschler e Thrift (2015) a respeito de *hashtags* empregadas por mulheres, chamadas por elas de “evento memeeal feminista” (*feminist meme event*). A leitura de que *hashtags* podem se configurar como memes é uma aproximação feita por Chagas (2017), em função do que Shifman (2014) caracteriza como

⁵ Folksonomia é um neologismo cunhado em 2004 pelo arquiteto da informação Thomas Vander Wal. Trata-se de uma analogia à taxonomia. O prefixo “folk”, no entanto, sugere um método de classificação do conhecido por meio de atribuição descentralizada de rótulos (*tags*), resultando em um modo colaborativo de indexação de informações.

memes de ação popular (*grassroots action memes*), chave que aciona a categoria de ação conectiva, desenvolvida por Bennett e Segerberg (2012) e discutida por outros autores, como Highfield (2015).

Para Bruns et al. (2016), as *hashtags* realçam públicos *ad hoc*, isto é, agrupamentos que se formam rapidamente em torno de um interesse compartilhado sobre um evento específico. Elas não seriam um evento em si, mas dariam vazão a uma dinâmica de cobertura de evento por um público que se forma a partir dela. Moon, Suzor e Matamoros-Fernandes (2016) descrevem esse tipo de cobertura como uma “cadeia de respostas”. Rathnayake e Suthers (2018), por sua vez, propõem que essas cadeias e discussões devem ser compreendidas como uma rede orientada a responder um tema (*issue-response networks*), o que colocaria as *hashtags* na posição de se constituírem como uma *affordance* da plataforma capaz de organizar instâncias de conectividade momentânea (*momentary connectedness*). Essa perspectiva procura contrapor um entendimento razoavelmente já superado de que as mídias sociais e a internet, por extensão, poderiam se configurar uma espécie de esfera pública virtual (Papacharissi, 2010). Segundo avaliação de Rathnayake e Suthers (2018), mais do que conformar uma esfera pública ou mesmo comunidades ou grupos de interesse, os usuários que se utilizam de uma mesma *hashtag* para dar vazão a uma discussão política devem ser reconhecidos pelas peculiaridades com que estabelecem os seus vínculos. Eles são, afinal, um agrupamento momentâneo, baseado em um engajamento discursivo que envolve um tópico de interesse compartilhado. Tal interesse compartilhado é lido como uma marca identitária (Papacharissi; Fatima Oliveira, 2012; Meraz; Papacharissi, 2013; Papacharissi, 2015), presente no que Papacharissi classifica como públicos afetivos. *Hashtags*, para ela (2015), fornecem os traços ou pegadas digitais (*digital footprints*) para a constituição de públicos afetivos em ações conectivas e protestos em larga escala, como a Primavera Árabe.

Na realidade, muito embora atendam a interesses ou afetos primários dos usuários, as *hashtags* oportunizam que os públicos que as acompanham estejam sujeitos a uma exposição inadvertida (Assunção et al., 2015), furando o bloqueio do efeito das audiências homofílicas e da atenção seletiva (Brundidge; Rice, 2010; Dvir-Gvirsman, 2017). Além disso, elas permitem que esses mesmos usuários compactuem um espaço, um canal, para discussão em torno de suas agendas.

No âmbito da ciência da informação, a exposição inadvertida é um efeito intencionalmente produzido por sistemas baseados em altos índices de *discoverability*, isto é, na habilidade de uma dada informação ser encontrada (Dasgupta et al., 2007). *Discoverability*, eventualmente também referida como *findability*, é uma propriedade que confere maior ou menor visibilidade a determinados itens de pauta. No *design* da informação, a expressão é geralmente empregada para ressaltar a necessidade de uma engenharia que otimize resultados e compreenda aspectos de arquitetura de interfaces, usabilidade, acessibilidade e *search engine optimization* (SEO). No caso específico dos *trending topics* do Twitter, trata-se de uma *affordance* da plataforma concebida para tornar

mais visíveis determinados temas, e, com isso, permitir que usuários descubram novos interesses de pesquisa ou simplesmente embarquem em temas que se tornaram populares. O algoritmo para apresentação das *trends* do Twitter foi subsequentemente revisado em diversas oportunidades (Burgess; Baym, 2017).

Em função dessas características e também dos constrangimentos legados pelos protocolos das interfaces de programação de aplicações (*APIs*), como argumentam Bruns et al. (2016), a coleta de dados a partir de *hashtags* providas pelo Twitter se tornou uma operação comum para o desenho metodológico de pesquisas com dados das mídias sociais. Grande parte dos esforços de pesquisadores consiste em uma operação de acompanhamento do fluxo (*stream*) de *tweets* sobre um determinado assunto (Vicari; Iannelli; Zurovac, 2018). É como se as *hashtags* servissem de porta de entrada a pesquisadores interessados em construir seus *datasets* e investigar comportamentos, usos e apropriações das mídias digitais por parte dos usuários, inclusive, em muitos sentidos, estendendo-se as observações desenvolvidas a partir do Twitter para várias outras plataformas, sem levar em consideração que, mesmo as próprias *hashtags*, têm apropriações muito distintas entre uma mídia social e outra. Pearce et al. (2018, p. 4) lembram que *hashtags* são muitas vezes “colapsadas” em uma única categoria de objeto”, mas, mesmo entre o Twitter e o Instagram, há usos que relativizam e dificultam a análise comparativa interplataformas, ainda assim, sua importância para a pesquisa com métodos digitais não é nada desprezível. Highfield e Leaver (2016), por exemplo, apontam que mesmo a gramática visual das mídias sociais só é acessível mediante uma busca por palavras-chave em texto, o que implica um viés metodológico e uma limitação à maior parte dos trabalhos que se desenvolvem a partir desse tipo de técnica.

Tão rapidamente quanto foram incorporadas pela pesquisa acadêmica, as *hashtags* também se constituíram como importante repertório de ação política para grupos de interesse diversos. Ambas as justificativas ajudam a explicar a presença marcante de estudos baseados em episódios de protesto que fazem usos de *hashtags* no Twitter (Batista; Zago, 2010; Bonilla; Rosa, 2015; Bailo; Vromen, 2016; Bosch, 2016; Raynauld; Richez; Morris, 2017; Kuo, 2018), redes de solidariedade e apoio mútuo perpetradas por coletivos e movimentos sociais (Thrift, 2014; Banet-Weiser; Miltner, 2016; Natansohn; Reis, 2017; Lokot, 2018; Ofori-Parku; Moscato, 2018; Vicari; Iannelli; Zurovac, 2018), ou campanhas para engajar a população, demandar o voto de eleitores ou instaurar o pânico (Gainous; Wagner, 2014; Flores-Yeffal; Vidales; Martinez, 2017; Sloam, 2018). Em todos esses casos, as *hashtags* funcionam não apenas como recorte empírico conveniente para investigadores (Gerrard, 2018, p. 5), mas, sobretudo, como repertório de ação coletiva para os usuários que delas fazem uso.

Ofori-Parku e Moscato (2018) afirmam que a crítica comumente direcionada a ativistas, de acordo com a qual o ativismo de *hashtags* não passaria de uma forma de “ativismo de sofá” ou *slacktivism*, ignora fundamentalmente a capacidade discursiva de agendamento desse recurso. Já Gerrard (2018) ressalta que a visibilidade conferida pelas

hashtags as torna um instrumento distinto de outras formas de engajamento via mídias sociais, como *likes* e comentários. Faltesek (2015, p. 84) sustenta que as *hashtags* permitem que conexões sociais desarticuladas evoluam para formas de atenção e engajamento que efetivamente constituam um público, mas chama a atenção para o fato de que elas são um dispositivo efêmero e que é preciso observar sua dinâmica da temporalidade e seus fluxos. Outras áreas de investigação relativamente descobertas, segundo Bruns et al. (2016), seriam os estudos que avaliam os usos comparativos entre episódios distintos.

É bem verdade que a maioria esmagadora dos estudos sobre *hashtags* no Twitter não leva em consideração os modos como elas são apropriadas por diferentes movimentos e em diferentes contextos. Uma rara exceção a esse panorama é o próprio trabalho de Bruns et al. (2016), o qual distingue, de acordo com indicadores como o número de *tweets*, a porcentagem de *retweets* na amostra coletada e a quantidade de URLs apontados como fontes de informação, *hashtags* que enunciam eventos agudos (catástrofes, tragédias), *hashtags* que se referem a acontecimentos midiáticos, políticos, esportivos, ou o uso de *hashtags* como meras palavras-chave (para indicar marcadores genéricos ou a localização dos usuários) ou memes (que expressam um sentimento particular sobre eventos domésticos ou internacionais).

Entender como e por que as *hashtags* ocuparam tamanho espaço atualmente não é possível, no entanto, sem uma observação mais atenta sobre o papel desempenhado pelos *trending topics* no ecossistema do Twitter, pois, se Gerrard (2018, p. 5) sugere que as *hashtags* são provavelmente uma das mais visíveis formas de comunicação nas mídias sociais, isso se deve à janela de oportunidades desenvolvida pelos *trending topics*, que congregam e organizam, de acordo com as regras da plataforma, os assuntos que ganham prioridade entre os usuários. Se é verdade que esse mecanismo faz das *hashtags* um dispositivo vulnerável à intervenção da plataforma, especialmente em casos que suscitam controvérsia (Gerrard, 2018), por outro lado, as *trends* permitem um exercício de oportunismo político ímpar a grupos de interesse e de articulação política em geral. Não à toa, tem crescido com intensidade o número de relatos de episódios em que movimentos incorporam expedientes típicos de campanhas de *astroturfing* para alavancar suas pautas por meio de *hashtags* que ocupam os *trending topics* do Twitter.

O *astroturfing* é definido por Daniel Reis Silva (2015) como uma “manifestação encenada de um público”. Segundo Howard (2003; 2006), o *astroturfing* é uma prática empregada por organizações políticas cujos membros supostamente defendem causas específicas, mas que, na prática, são fundadas e operadas por lobistas profissionais e baseiam suas atividades na adoção, como ferramenta estratégica a serviço de um dado cliente, de uma aparência de um público consonante. Essa aparência é preservada pelo que Leiser (2016) classifica como uma “heurística da repetição”, isto é, a reiteração de falsos posicionamentos em favor de uma determinada questão, com o intuito de atrair adesões. No Twitter, a visibilidade almejada pelos *trending topics* alimenta a cobiça de

coletivos e milícias online que elegem uma ou mais palavras-chave para serem alçadas à posição de destaque. Na maior parte das vezes, trata-se de uma disputa de enquadramentos entre grupos favoráveis e contrários a governos ou a determinadas agendas, de modo que uma reconstituição do lugar ocupado por essas campanhas junto aos *rankings* da plataforma permitiria acompanhar momentos de tensão e distensão política entre os contendores, e, de certa forma, mapear as tensões pelas quais o cenário político em geral atravessa.

A perspectiva do *astroturfing* está intimamente relacionada com o chamado efeito *bandwagon* ou efeito de adesão, que pressupõe uma tendência social de sujeitos em um grupo a incorporarem determinados comportamentos assumidos por um ou mais de seus membros conforme aumenta a proporção de outros sujeitos que já adotaram a mesma postura. Em suma, o que o *astroturfing* pretende é gerar, por meio de falsos comunicados de adesão, um efeito *bandwagon* entre aderentes genuínos. O efeito de adesão é o motor e a expectativa almejada do *astroturfing*. E uma de suas táticas mais comuns, no meio digital, a administração de perfis “fantasmas” ou “zumbis”, tem se tornado estratégia recorrente entre políticos e grupos de interesse na rede. Nos últimos anos, essa prática ganhou ainda mais repercussão com o recrudescimento do uso de robôs nas mídias sociais. Há enorme controvérsia a respeito dos números, mas estima-se que um percentual aproximado de 40% de todo o tráfego de informações na internet seja gerado por contas automatizadas ou semiautomatizadas (Distil Networks, 2019).

O uso político de robôs e ciborgues, conforme argumenta Howard (2013), é maior durante períodos eleitorais, mas Monaco (2019) também chama a atenção para como governos têm se apropriado dessa fórmula e constituído seus próprios ciberexércitos de propaganda computacional. O emprego de estratégias que investem pesadamente no uso de *bots* “que personificam interações humanas, agindo e reagindo do modo mais ‘natural’ possível” (Woolley; Howard, 2019, p. 9) é notado em casos reportados não apenas nos Estados Unidos (Woolley; Howard, 2019), mas no Reino Unido no contexto do Brexit (Howard; Kollanyi, 2016), na Ucrânia (Hegelich; Janetzko, 2016), na Coreia do Sul (Keller et al., 2017), em Taiwan (Monaco, 2019), no Brasil (Arnaudo, 2017; 2019), e em muitos outros locais.

Investigadores, como Ferrara et al. (2016) e Ratkiewicz et al. (2011), têm desenvolvido esforços na expectativa de detectar a ação de robôs, mas o componente humano de algumas dessas milícias torna a sua detecção mais difícil e exige maior grau de sofisticação dos investigadores. A propaganda chinesa em Taiwan (Monaco, 2019; Woolley; Howard, 2019) e a campanha de Jair Bolsonaro nas eleições em 2018 pelo WhatsApp, no Brasil (Arnaudo, 2019; Chagas, 2022), por exemplo, não foram inteiramente automatizadas. Antes, tratam-se de empreitadas coordenadas pesadamente por agentes humanos profissionais.

O Twitter e, notadamente, os *trending topics* têm se mostrado um dos espaços mais vulneráveis a esse tipo de ação oportunista. Em vez de, porém, concentrar atenção

nos perfis individuais, na tentativa de identificá-los ou não como robôs, uma observação mais atenta aos fluxos dessas *trends* talvez ajudasse a elucidar como se desenvolvem essas ações. A seguir, busca-se aprofundar um desenho metodológico capaz de dar conta das questões que foram expostas nesses últimos parágrafos.

Análise de fluxos de ranqueamento

Os *trending topics* do Twitter são determinados por um algoritmo que identifica os principais assuntos do momento. Na descrição constante da documentação da própria plataforma, “Esse algoritmo identifica os tópicos populares da atualidade, em vez de tópicos que já foram populares por algum tempo ou diariamente. Assim, você pode descobrir os tópicos que estão em discussão no Twitter no momento” (Twitter, 2019). Há, ainda, uma observação registrada que indica que “o número de *Tweets* relacionados aos assuntos do momento é apenas um dos fatores que o algoritmo analisa ao classificá-los e determiná-los” (Twitter, 2019). Uma série de outras explicações ajuda a compor a seleção, por exemplo, *hashtags* podem ser agrupadas nas *trends* quando relacionadas ao mesmo assunto. Além disso, é possível personalizar e até mesmo localizar a exibição dos temas, de acordo com os interesses do usuário, sua base de seguidores (*friends* e *followers*)⁶ e a região em que se acessa. Na prática, isso significa que é possível obter um resultado diferente para os *trending topics* entre dois usuários que empregam configurações distintas em suas contas. Ainda, como a própria documentação da plataforma prevê, assuntos populares com alguma regularidade nem sempre figuram entre as *trends*, que privilegiam temas “quentes”.

A explicação sobre quais as condições para que um assunto se transforme em *trend* foi parcialmente elucidada pela própria plataforma em uma comunicação oficial em seu blog, em 2010, quando a empresa recebeu uma série de críticas de ativistas por supostamente eliminar dos *trending topics* a *hashtag* #wikileaks. Isso porque, face ao chamado Cable Gate, o escândalo de vazamento de telegramas diplomáticos norte-americanos pelo site WikiLeaks, operadoras de cartão de crédito e outros conglomerados tentavam barrar o recebimento de doações de ativistas a Julian Assange. O Twitter foi, então, questionado se havia empreendido alguma medida para que o tema não fosse alçado à relação de assuntos do momento, apesar de ser um dos temas de maior expressão na ocasião. A resposta oficial afirmava que “A lista de *Trends* é desenhada para ajudar pessoas a descobrir os furos de notícia mais importantes em torno do mundo, em tempo real. A lista de *Trends* captura os tópicos emergentes mais quentes, e não apenas o que é mais popular” (Twitter, 2010), e indicava que “Nós monitoramos o volume de termos

⁶ Por se tratar de uma rede social online baseada em laços assimétricos, o Twitter diferencia *friends* (“seguidos”) de *followers* (“seguidores”). Esta diferenciação é documentada na API da ferramenta. Para mais detalhes, ver <<https://developer.twitter.com/en/docs/accounts-and-users/follow-search-get-users/overview>>. Acesso em: 14 set. 2019.

mencionados no Twitter de modo contínuo. Tópicos alcançam a lista de *Trends* sempre que o volume de *Tweets* sobre ele em um dado momento aumenta dramaticamente” (Twitter, 2010).

Em resumo, a popularidade é um fator desse cálculo, mas nem sempre a popularidade de um tópico reflete a sua atualidade, pois o algoritmo leva em consideração variáveis como a aceleração com que o tema ganha relevância, bem como a quantidade de contas que estão discutindo a respeito dele no momento. Os *trending topics* não são um reflexo cru do tráfego de dados da plataforma (Johnston, 2010). Além da interferência eventual de tópicos impulsionados ou promovidos e da curadoria humana expressa por temas e notícias que ganham relevância local, sabe-se também que o Twitter costuma privilegiar temas novos, de forma que uma *trend* só se mantém no topo da lista se ampliar sua base de usuários que comenta o tópico, do contrário, mesmo que o volume de *tweets* anteriores seja grande, ele provavelmente será eliminado na próxima atualização do *ranking*.

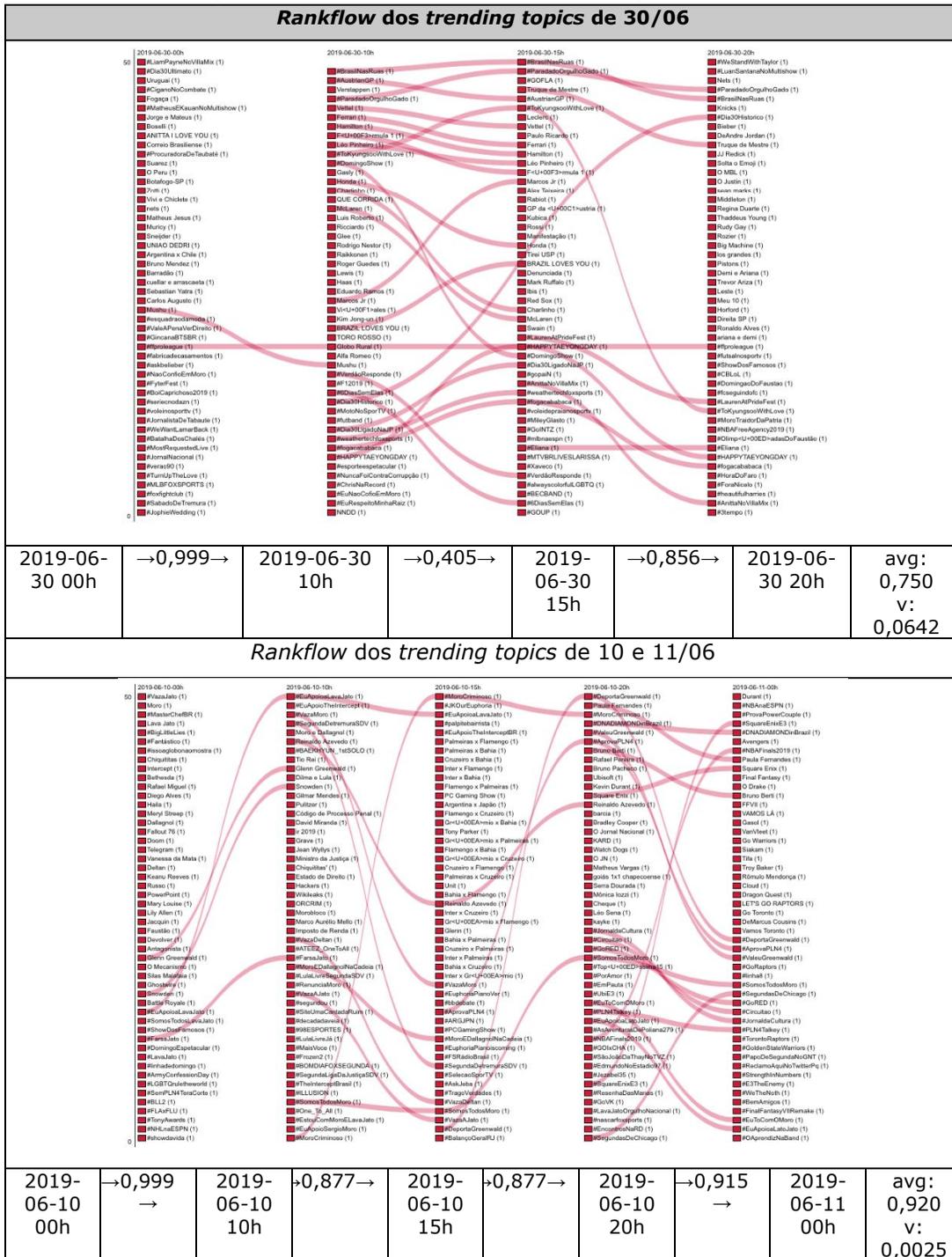
O Twitter tem se esforçado para conter a promoção de marcas por meio de táticas de *astroturfing*. Uma das medidas anunciadas nessa direção diz respeito ao que a empresa denomina de *promoted trends*, isto é, um assunto promovido por meio de “parceiros de publicidade” e exibido aos usuários com uma marcação que indica se tratar de um anúncio pago⁷. Porém, quando se trata de milícias online, automatizadas ou semiautomatizadas, que induzem assuntos de caráter político-ideológico, em vez de marcas, poucas têm sido as ações de controle da plataforma. Na realidade, esses grupos se aproveitam da morfologia e das características sociotécnicas da interface de programação do Twitter que foram, de certa forma, incorporadas à lógica das mídias sociais (Bruns; Burgess, 2016) para empregar táticas de propaganda. Apesar disso, nem a empresa nem a pesquisa acadêmica têm refletido adequadamente sobre esses usos.

A maior parte dos estudos sobre o tema, como argumentam Zubiaga et al. (2013), enfatiza um acontecimento específico ou a detecção de um assunto. Outros (Cheng; Caverlee; Lee, 2010; Kwak et al., 2010; Asur et al., 2011), de caráter mais quantitativo, exploram o ritmo de ascensão e descenso de determinadas *trends*, padrões de difusão de conteúdo com base em características demográficas e geoespaciais, ou características que compõem a emergência dos assuntos do momento, como a quantidade de *tweets* e *retweets*. Na maior parte das vezes, as *trends* são considerados isoladamente, como se não compusessem uma dinâmica conjuntiva. Um dos raros esforços, nesse sentido, advém do exercício proposto por Hagen (2018), o qual utiliza uma análise de fluxos de ranqueamento (*rankflow analysis*) para melhor compreender a dinâmica de efemeridade dos tópicos nos fóruns políticos do 4chan.

⁷ Ver a documentação constante do Twitter for Business, disponível em: <<https://business.twitter.com/pt/help/overview/what-are-promoted-trends.html#>> e <<https://business.twitter.com/en/help/ads-policies/other-policy-requirements/promoted-trends-guidelines.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

O QUE ESTÁ ACONTECENDO? O QUE OS TRENDING TOPICS PODEM NOS DIZER

Quadro 1 – Análise de fluxos de ranqueamento



Imagens em alta resolução disponíveis em: <<https://dx.doi.org/10.56465/data.2023.001>>.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Twitter.

A análise de fluxos de ranqueamento (Quadro 1) é uma abordagem de visualização de dados que considera o posicionamento de cada instância em uma lista ordenada para avaliar sua evolução temporal a cada instante. Trata-se de uma metodologia que combina a natureza relacional e histórica dos dados capturados a partir de mídias sociais. A principal ferramenta de análise empregada por esse método foi desenvolvida por Bernhard Rieder, pesquisador associado do Digital Methods Initiative (DMI), um consórcio europeu de pesquisadores dos Estudos de Internet liderado atualmente por Richard Rogers, da University of Amsterdam. A ferramenta está baseada em uma métrica proposta por Webber, Moffat e Zobel (2010) e denominada de *rank-biased overlap* (RBO). A RBO é um modelo probabilístico simples que determina um coeficiente capaz de avaliar a similaridade de duas listas ordenadas (*rankings*) entre si, levando em consideração a conjuntividade, o peso ponderado das instâncias que ocupam o topo dos índices e a monotonicidade das sobreposições encontradas, isto é, sua avaliação de acréscimo mínimo ou decréscimo máximo de posições para cada componente. O resultado propõe uma comparação entre essas duas listas ordenadas com base em suas similaridades. A partir dessa extrapolação, Webber, Moffat e Zobel (2010) sugerem o uso de uma fórmula inversa, para calcular um indicador não para similaridades, mas para distâncias entre dois *rankings*, um segundo coeficiente que eles nomeiam de *rank-biased distance* (RBD). A fórmula matemática proposta pelos pesquisadores é:

$$RBD = 1 - RBO$$

O RBD é calculado pela ferramenta desenvolvida por Rieder para quantificar as alterações entre cada lista ordenada. Quanto maior o valor de RBD, mais houve mudanças entre um *ranking* e outro. O índice é definido com base em um p-valor entre 0,01 e 0,99, que estipula uma média ponderada e atribui maior ou menor peso às mudanças operadas no topo da lista. Se o p-valor de entrada é mais próximo de 0,01, as variações nas posições superiores do *ranking* são consideradas mais importantes e vice-versa. Para fins deste estudo, utilizou-se o valor padrão desse parâmetro definido por Rieder como de 0,8.

Por fim, a ferramenta apresenta ainda a possibilidade de comparar múltiplas listas, o que efetivamente constitui um fluxo de ranqueamento (*rankflow*). Para tanto, ela apresenta, além do cálculo do RBD entre duas listas, uma média desse indicador a partir do RBD obtido para cada par. Ou seja, se a amostra do pesquisador é composta por três *rankings*, o *output* será de dois RBDs (lista 1→lista 2 e lista 2→lista 3), bem como a média (*avg*) entre esses dois resultados. É também apresentado um coeficiente de variância que indica, somente no caso de múltiplas listas comparadas, quanto foram as alterações encontradas durante a trajetória comparativa, isto é, o fluxo. A métrica permite, entre outras possibilidades, a comparação entre resultados de diferentes motores de busca, como Google e Bing, ou, como é o caso desta investigação, a comparação de diferentes momentos em que foram extraídos os *trending topics* do Twitter. Neste último caso, trata-

se de um importante avanço na observação histórica da trajetória desses assuntos, o que permite compreender melhor os usos das *hashtags* como repertório de ação coletiva.

Em linhas gerais, este estudo propõe uma aplicação do método de análise de fluxos de ranqueamento para analisar a conjuntura política a partir da comparação entre os assuntos em destaque nas mídias sociais. A partir do exposto, propõe-se as seguintes questões norteadoras desta investigação:

- (Q1) Pode o acompanhamento sistemático dos *trending topics* do Twitter ajudar a identificar momentos de tensão política aguda por que atravessa o país?
- (Q2) A presença e oscilação de *hashtags* sobre temas políticos no Twitter pode sugerir o uso desse expediente como repertório ativista, com vistas a disputar a janela de visibilidade proporcionada pelos *trending topics*?

Nas duas seções a seguir, são apresentados a metodologia de que este artigo foi investido e os resultados alcançados a partir de uma primeira observação, tomando-se como base os 200 primeiros dias do governo Bolsonaro, entre janeiro e julho de 2019.

Metodologia e resultados

O presente artigo se debruça em um recorte dos dados obtidos a partir de um monitoramento sistemático dos *trending topics* do Twitter. Foram coletadas as principais *hashtags* colocadas em destaque pelo algoritmo da plataforma, em quatro intervalos ao longo do dia: pela manhã (10h), à tarde (15h), à noite (20h) e de madrugada (0h). As coletas foram realizadas manualmente de duas maneiras distintas: pela API do Twitter, cujo comando *get_trends* é capaz de fornecer os 50 principais assuntos em destaque para uma localidade específica; e o site Trends24, um aplicativo online que armazena de hora em hora as *trends* de mais de 400 países diferentes. A solicitação de dados à API do Twitter foi feita por meio do pacote *rtweet* do software estatístico R, sempre indicando o parâmetro de localização a partir do Brasil. Alternativamente, quando não foi possível capturar *trends* em um horário específico, optou-se por compor o banco amostral a partir dos resultados indicados no Trends24, que fornecia somente as dez primeiras entradas, também com recorte geográfico definido para o Brasil. Esses procedimentos vêm sendo adotados como uma rotina de pesquisa desde meados de 2018. Para fins desta análise, utilizam-se os dados obtidos entre 1º de janeiro e 20 de julho de 2019, elegendo-se como marco os primeiros 200 dias do governo Bolsonaro.

À coleta de dados a partir dos *trending topics* do Twitter se seguiu uma categorização inicial a respeito do caráter político de cada *trend*. Com o objetivo de equalizar a base, foram mantidas, nessa etapa, somente as dez primeiras entradas obtidas

para cada horário de coleta, de modo que se somavam 2.000 *hashtags* mapeadas. Após essa categorização, o resultado foi um conjunto de 1.092 *hashtags* políticas direta ou indiretamente relacionadas ao governo Bolsonaro, obtidas no período analisado. Isso significa que 54,6% do total de *hashtags* alçadas aos *trending topics* do Twitter no Brasil tinham alguma expressão política e estavam relacionadas a episódios envolvendo o governo Bolsonaro, o que pode ser considerado um número expressivo.

A partir daí, para efeitos de simplificação da análise, dividiu-se o período em 29 semanas, correspondentes às 29 semanas do período do ano de 2019 até 20 de julho (Quadro 2), e estabeleceu-se um quadro de quantas e quais *hashtags* políticas foram alçadas à condição de destaque no Twitter em cada semana.

Quadro 2 – Trends políticas e declarações oficiais por semana

Semanas de 2019	Dias	Hashtags políticas	Declarações oficiais
Semana 1	1º a 5/01	42	37
Semana 2	6 a 12/01	20	1
Semana 3	13 a 19/01	25	0
Semana 4	20 a 26/01	27	16
Semana 5	27/01 a 2/02	52	0
Semana 6	3 a 9/02	21	1
Semana 7	10 a 16/02	23	7
Semana 8	17 a 23/02	44	4
Semana 9	24/02 a 2/03	45	3
Semana 10	3 a 9/03	51	12
Semana 11	10 a 16/03	41	8
Semana 12	17 a 23/03	47	26
Semana 13	24 a 30/03	48	18
Semana 14	31/03 a 6/04	37	18
Semana 15	7 a 13/04	27	12
Semana 16	14 a 20/04	21	0
Semana 17	21 a 27/04	36	1
Semana 18	28/04 a 4/05	28	2
Semana 19	5 a 11/05	25	12
Semana 20	12 a 18/05	59	10
Semana 21	19 a 25/05	29	0
Semana 22	26/05 a 1º/06	27	0
Semana 23	2 a 8/06	23	4
Semana 24	9 a 15/06	52	2
Semana 25	16 a 22/06	36	2
Semana 26	23 a 29/06	58	3
Semana 27	30/06 a 6/07	55	8
Semana 28	7 a 13/07	51	3
Semana 29	14 a 20/07	42	13
Total	-	1.092	223

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Twitter e da base de Aos Fatos.

Em paralelo, tomando-se como ponto de partida a amostra integral do *top 10* de assuntos em destaque, isto é, considerando-se assuntos identificados como políticos ou não, procedeu-se uma análise de fluxos de ranqueamento, registrando-se a média do

índice RBD (*avg*) e o coeficiente de variância para cada semana, do primeiro ao último dia compreendido em cada uma delas (Quadro 3). Logo em seguida, a fim de comparar essa flutuação com uma base de acontecimentos ligados ao governo, utilizaram-se os dados apresentados pela base de dados "Todas as Declarações de Bolsonaro"⁸, alimentada pelo projeto de *fact-checking* Aos Fatos. Essa base é alimentada semanalmente pela equipe do projeto e procura identificar eventuais declarações falsas ou distorcidas do ex-presidente da República. Para fins deste artigo, a distinção entre declarações verdadeiras ou não, e os selos atribuídos pelo projeto a cada declaração auferida não constituem parte da análise. A base é tomada apenas como referência ao quantitativo de declarações emitidas pelo mandatário no período de governo, de modo que seja possível a comparação entre as declarações emitidas e a flutuação de ânimos entre os usuários do Twitter.

Quadro 3 – Rank-Biased Distance e variância de trends políticas

Semanas de 2019	Dias	RBD médio (<i>avg</i>)	Variância
Semana 1	1º a 5/01	0,42	0,0801
Semana 2	6 a 12/01	0,08	0,0235
Semana 3	13 a 19/01	0,018	0,0787
Semana 4	20 a 26/01	0,33	0,0860
Semana 5	27/01 a 2/02	0,23	0,0950
Semana 6	3 a 9/02	0,19	0,5590
Semana 7	10 a 16/02	0,20	0,1023
Semana 8	17 a 23/02	0,35	0,1215
Semana 9	24/02 a 2/03	0,27	0,0832
Semana 10	3 a 9/03	0,33	0,1083
Semana 11	10 a 16/03	0,19	0,0537
Semana 12	17 a 23/03	0,35	0,1237
Semana 13	24 a 30/03	0,32	0,0860
Semana 14	31/03 a 6/04	0,31	0,0958
Semana 15	7 a 13/04	0,21	0,1207
Semana 16	14 a 20/04	0,07	0,0322
Semana 17	21 a 27/04	0,21	0,0782
Semana 18	28/04 a 4/05	0,15	0,0673
Semana 19	5 a 11/05	0,08	0,0244
Semana 20	12 a 18/05	0,32	0,1123
Semana 21	19 a 25/05	0,15	0,0545
Semana 22	26/05 a 1º/06	0,23	0,0948
Semana 23	2 a 8/06	0,16	0,0463
Semana 24	9 a 15/06	0,37	0,1348
Semana 25	16 a 22/06	0,29	0,0862
Semana 26	23 a 29/06	0,35	0,1156
Semana 27	30/06 a 6/07	0,46	0,0079
Semana 28	7 a 13/07	0,34	0,0849
Semana 29	14 a 20/07	0,23	0,0788
Média	-	0,248	0,09778

Fonte: Elaboração própria.

⁸ Disponível em: <<https://aosfatos.org/todas-as-declara%C3%A7%C3%B5es-de-bolsonaro/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

Partindo-se da última atualização realizada pela plataforma em 7 de setembro de 2019, o período entre 1º de janeiro e 20 de julho de 2019 gerou um conjunto de 223 declarações emitidas por Bolsonaro, que foram, igualmente, distribuídas entre as 29 semanas analisadas (cf. Quadro 2 novamente). A base de dados de Aos Fatos foi importante por considerar não apenas as declarações emitidas pelo Twitter oficial de Bolsonaro, mas também algumas de suas falas mais repercutidas na imprensa, em coletivas ou eventos da agenda oficial. Além disso, a base considera os temas aos quais essas declarações se dirigiram, de maneira que declarações polêmicas, como as do dia 19 de julho, em que Bolsonaro, sequencialmente e em um intervalo curto de tempo, dirigiu-se a quatro temas diferentes, são contabilizadas como distintas entre si⁹.

A comparação da série temporal de que dispõe o quadro composto a partir das declarações oficiais de Bolsonaro e dos resultados da análise de fluxos de ranqueamento chama a atenção pela oscilação quase em uníssono das duas variáveis (Gráfico 1). Para melhor compreender essa correlação, procedeu-se, então, a um teste de regressão linear simples de ambas as variáveis. O resultado foi uma correlação positiva estatisticamente significativa, embora razoavelmente baixa, já que há uma dispersão alta dos pontos de interseção entre as variáveis (Gráfico 2). Assim, é possível afirmar que as declarações de Bolsonaro, conforme arregimentadas pela base de dados Aos Fatos, têm algum impacto sobre a oscilação das *trends* no Twitter.

Gráfico 1 – Comparação de séries temporais de declarações de Bolsonaro e oscilações nos trending topics

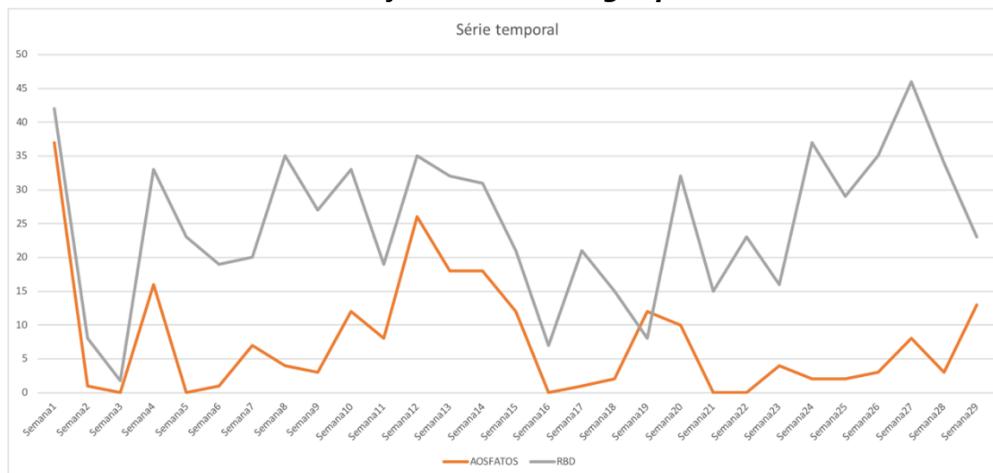


Imagem em alta resolução disponível em: <<https://dx.doi.org/10.56465/data.2023.001>>.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Twitter e da base de Aos Fatos.

⁹ Somente no dia 19 de julho, às vésperas de completar os 200 dias de governo, Bolsonaro sugeriu: que a jornalista Miriam Leitão não havia sido torturada pela ditadura; que os dados do Inpe sobre desmatamento seriam falsos e mentirosos; que no Brasil não haveria ninguém passando fome e ainda atacou os governadores do Nordeste e os nordestinos em geral, chamando-os de paraíba e orientando o ministro da Casa Civil Onyx Lorenzoni a evitar alianças com o governador do Maranhão, Flávio Dino.

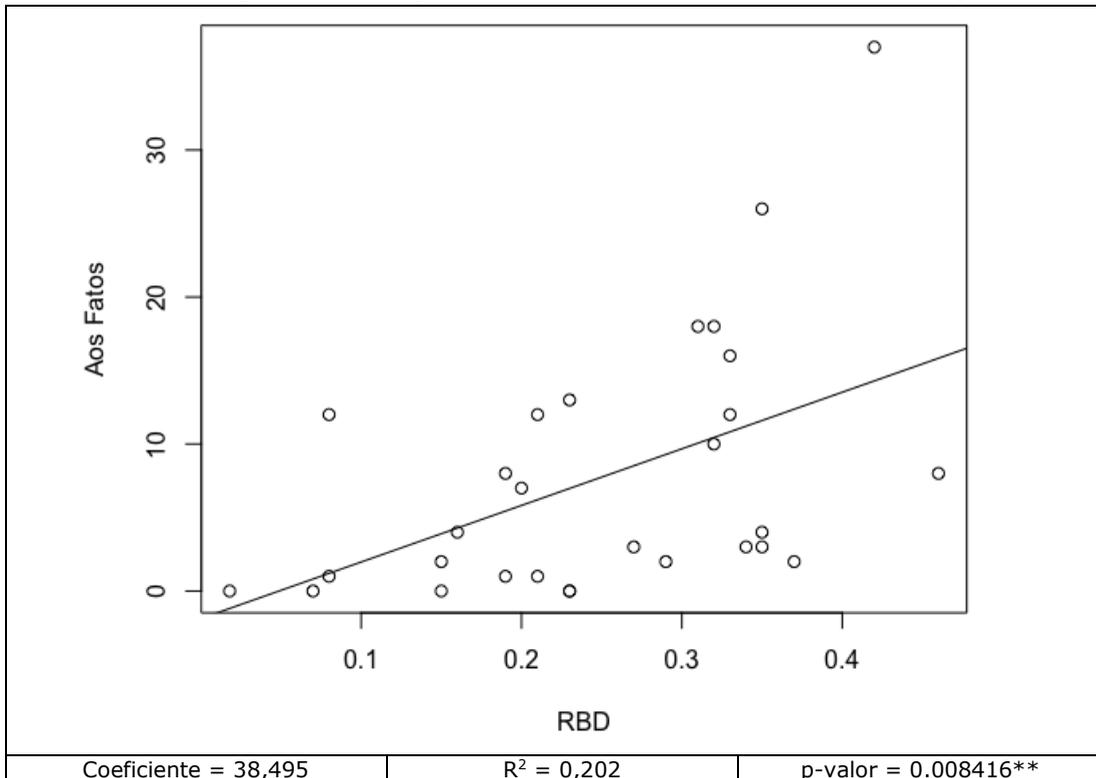
Gráfico 2 – Diagrama de dispersão Aos Fatos versus RBD com reta ajustada

Imagem em alta resolução disponível em: <<https://dx.doi.org/10.56465/data.2023.001>>.

Fonte: Elaboração própria.

O passo seguinte foi entender qualitativamente esse termômetro. Os principais picos na métrica de RBD ocorrem na semana 1 e na semana 27, respectivamente alcançando 0,42 e 0,46. Em oposição, os momentos de menos oscilação correspondem às semanas 2 (0,08), 19 (0,08) e 16 (0,07). Observando-se os principais acontecimentos relacionados ao governo nesses períodos, nota-se que, conforme a oscilação é maior, mais intensa é a temperatura política no governo. Por exemplo, na semana 27 (RBD=0,46), ocorrem as passeatas em apoio a Sergio Moro em todo o país, além do depoimento de Moro na Câmara e mais um episódio da série *Vaza Jato*, do *Intercept Brasil*. Já na semana 1, além da posse presidencial em si, tem-se a nomeação dos ministros, o que garantiu cobertura noticiosa ao governo durante toda a semana, e um dos primeiros episódios de controvérsia pública, quando Damares Alves, ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, posicionou-se contra a “ideologia de gênero” em um vídeo que circulou na internet, dizendo se tratar de “uma nova era no Brasil”, em que “menino veste azul e menina veste rosa”.

Outros momentos de tensão política experimentados pelo governo dizem respeito às semanas 8, 12, 24, 26 e 28. Em todos esses casos, há episódios marcantes relacionados direta ou indiretamente com o cenário político nacional. Por exemplo, na semana 28 (RBD=0,34), Jair Bolsonaro cogita publicamente indicar o filho, Eduardo Bolsonaro, para o posto de embaixador brasileiro nos Estados Unidos. Já na semana 26 (RBD=0,35), há dois episódios marcantes pelo menos: o primeiro se dá quando a série de reportagens do *Intercept* apresenta uma mensagem privada de Sergio Moro a Deltan Dallagnol, em que o ex-juiz chama os membros do Movimento Brasil Livre (MBL) de “tontos”, o que inicia uma extensa controvérsia entre atores de direita e tem levado mais recentemente o grupo a realizar o que se tem identificado como uma “autocrítica” sobre as táticas de radicalização durante o impeachment de Dilma Rousseff; e o segundo, no momento da prisão do sargento da Aeronáutica Manoel Silva Rodrigues, em Sevilha, na Espanha, acusado de levar 39kg de cocaína na bagagem, em aeronave que integrava a comitiva presidencial. Na semana 24 (RBD=0,37), inicia-se a série de reportagens denominada de Vaza Jato. Na semana 12 (RBD=0,35), tem-se a prisão de Michel Temer e Moreira Franco, no contexto da Operação Descontaminação, uma das etapas da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro. E, na semana 8 (RBD=0,35), Gustavo Bebianno deixa a Secretaria-Geral da Presidência da República após atritos seguidos com Carlos Bolsonaro.

Desse modo, o que se observa é que, quanto maiores as oscilações presentes nos *trending topics* do Twitter ao longo da semana, maior a probabilidade de haver alguma tensão no cenário político nacional detectada e repercutida pelos usuários do Twitter. Especialmente considerando-se um cenário em que mais da metade das *hashtags* que alcançaram o topo das *trends* na plataforma diz respeito direta ou indiretamente ao governo Bolsonaro, é interessante não apenas notar que essas oscilações refletem, de certo modo, a temperatura política no país, como também que a alternância, muitas vezes, é fruto de uma negociação intensa entre os atores em disputa.

Nesse sentido, procurou-se concentrar a análise em dois momentos de clara tensão no cenário político brasileiro recente, correspondentes às semanas 24 (9 a 15 de junho) e 27 (30 de junho a 6 de julho), ambas relacionadas diretamente à figura de Sergio Moro. Para tanto, realizou-se novamente uma análise de fluxos de ranqueamento, desta vez, levando-se em consideração episódios específicos, com intervalos de um dia ou pouco mais, e análise das 50 *trends* de maior destaque, e não apenas dos 10 principais.

Conforme se observa nos gráficos de análise de fluxos de ranqueamento dispostos no Quadro 1 deste artigo, no dia 10 de junho, a *hashtag* que ocupava o topo dos *trending topics*, #EuApoioaLavaJato, já era uma resposta articulada à *hashtag* #VazaJato, a qual havia ocupado o topo da lista nas coletas realizadas às 20h do dia 9 e às 00h do dia 10. Logo em seguida, o *rankflow* identifica um novo movimento em resposta a #EuApoioaLavaJato, a *hashtag* #MoroCriminoso, que tem também uma ascensão vertiginosa, do 50º lugar no *ranking* ao primeiro, em um intervalo de apenas cinco horas. Às 20h do dia 10, #MoroCriminoso segue entre os principais assuntos, mas em terceiro. O

topo da lista é sucedido por #DeportaGreenwald, que sobe da 49ª posição para a primeira. Há ainda *hashtags* que não chegam a figurar no topo da lista, como #SomosTodosMoro, #MoroEDallagnolNaCadeia, #EuEstouComMoroELavaJato e #EuToComOMoro, essas duas últimas, uma clara negociação, entre os aderentes em torno da forma definitiva que assumiria a campanha.

Os movimentos de oscilação configuram ondas orquestradas, evidenciando que os grupos se articulam em torno de uma deliberada tentativa de alcançar a janela de oportunidade dos *trending topics*. No *rankflow* do dia 30 de junho, os quatro turnos de coleta de dados apontam oscilações pendulares semelhantes. Há uma competição intensa pelo topo absoluto das *trends* entre as *hashtags* #BrasilNasRuas e #ParadadoOrgulhoGado. Adicionalmente, uma série de outras *hashtags* se assemelham a balões de ensaio, à medida que são abandonadas sem maior expressividade. É o caso de #JornalistaDeTaubaté, #ProcuradoraDeTaubaté, #NãoConfioEmMoro (e a variação #EuNãoConfioEmMoro, que aparece logo em seguida), #NuncaFoiContraCorrupção, #MoroTraidorDaPatria, e outras.

Assim, o que a observação empírica parece sugerir é que quanto maior a oscilação dos assuntos em destaque nos *trending topics* do Twitter, maior a disputa e rivalidade entre os grupos de mídias online, dispostos a ocupar um espaço de visibilidade na plataforma, e, dessa maneira, supostamente influenciar outros usuários.

Discussão

O Twitter invariavelmente questiona o usuário que acessa a interface de publicação da plataforma: “O que está acontecendo?”. Essa mesma pergunta poderia ser feita ao próprio aplicativo pelo usuário que procura pelos assuntos em destaque naquele momento. Como argumenta Faltesek (2015), a ideia de “tempo real” não passa de mera abstração em torno de uma temporalidade inespecífica, já que “À medida que o tempo aparentemente avança, os *tweets* antigos são substituídos por novos *tweets* na parte superior da tela. Dependendo de quantas pessoas se segue, o tempo decorre a taxas dramaticamente diferentes” (Faltesek, 2015, p. 79). *Trending*, portanto, argumenta o pesquisador, é um termo impróprio, pois não caracteriza adequadamente a experiência do usuário. Pode até ser, mas o presente artigo procurou demonstrar que, no que tange ao cenário político, o acompanhamento sistemático dos *trending topics* do Twitter ajuda, sim, a identificar momentos de tensão política aguda por que passa o país.

Conforme indagava a primeira questão de trabalho, Q1, evocada por essa investigação, os resultados alcançados pela análise de fluxos de ranqueamento que tomaram como base as *trends* do Twitter sustentam que há uma correlação positiva entre as declarações da Presidência da República e os assuntos repercutidos no ecossistema da rede social online. Os índices levantados pelo experimento permitem avaliar a temperatura

política no contexto nacional: quanto mais agudo o tensionamento, maior será a oscilação dos assuntos repercutidos online.

Nesse sentido, mais do que um dispositivo a ser considerado isoladamente, o *ranking* de *trending topics* do Twitter deve ser observado sob lentes históricas. Grande parte da literatura que discute o Twitter costuma se referir às *trends* apenas de modo instrumental, concentrando sua análise frequentemente nos conteúdos e nos atores que os publicam. Entretanto, os *trending topics* fornecem e estimulam um olhar conjuntivo sobre ações desempenhadas por usuários na plataforma, e a análise de fluxos de ranqueamento é a abordagem metodológica mais adequada para desenvolver uma observação sistemática sobre essas variações temporais. Mais do que um estudo de caso, a presente investigação, portanto, fornece alguns princípios para a produção de análises similares em outros contextos. Embora ferramentas de análise de *rankflow* não sejam uma absoluta novidade, as experiências de uso deste tipo de técnica privilegiam a comparação entre dois cenários e raramente se referem ao universo político, à exceção de trabalhos como os de Hagen (2022) e Peeters et al. (2021), que discutem subculturas online em fóruns políticos de extrema-direita.

Paralelamente, o exame qualitativo dos dados permite sustentar positivamente a hipótese decorrente da segunda questão de trabalho, Q2, segundo a qual a presença e oscilação das *hashtags* sobre temas políticos poderia sugerir o uso desse expediente como repertório ativista, com intensa disputa pela visibilidade evocada pelo *ranking* de *trending topics*. Essa conclusão corrobora os achados de trabalhos como os de Chagas et al. (2022) e Soares e Recuero (2021), que procuram discutir o expediente de guerras de *hashtags* em cenários de intensas polarização e radicalização políticas. Burgess e Baym (2017) já advertiam para o modo como as *hashtags* rapidamente se tornaram uma *affordance* apropriada para diferentes finalidades. No caso específico do ambiente político, embora siga princípios similares como a constituição de janelas de oportunidade (Jasper, 2016), o ativismo de *hashtags* inaugura um repertório que não encontra paralelo imediato no ativismo tradicional, performado fora do ambiente digital.

Entretanto, os resultados obtidos por esta investigação carecem de maior investimento e aprofundamento, pois outras variáveis, sem dúvida, impactam o modelo. A princípio, especula-se que a correlação encontrada é tanto mais forte em cenários de maior radicalização política. Paralelamente, a incidência de muitas *hashtags* sobre temas políticos parece ser uma condição necessária para que as *trends* reflitam o clima político do país.

É também importante levar em consideração que este estudo apresenta uma série de limitações, entre as quais a de depender essencialmente de uma base comparativa que permita algum modelo de aproximação com acontecimentos registrados em ambiente alheio às plataformas digitais. No caso em tela, uma base de dados declarativa associada ao ex-presidente Bolsonaro foi empregada como controle.

Além disso, mudanças de grande vulto na modulação algorítmica do Twitter, após a sua aquisição pelo bilionário Elon Musk, podem representar alterações profundas na percepção dos dados provenientes da curadoria exercida pelos *trending topics*. Essas e outras observações podem se constituir como objeto de futuras inquirições na agenda de pesquisa sobre ativismo digital e discussões políticas travadas a partir do ambiente das mídias sociais.

Referências bibliográficas

- ARNAUDO, D. "Computational Propaganda in Brazil: Social Bots during Elections". *Computational Propaganda Research Project*, Oxford, n. 2017.8, p. 2-38, 2017.
- _____. Brazil: political bot intervention during pivotal events. In: WOOLLEY, S.; HOWARD, P. (Orgs.). *Computational propaganda: political parties, politicians, and political manipulation on social media*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019.
- ASSUNÇÃO, A., et al. Estratégias de campanha política online: Marcelo Freixo nas eleições para a prefeitura do Rio de Janeiro em 2012. In: ALDÉ, A.; MARQUES, F. P. J. A. (orgs.). *Internet e poder local*. Salvador: Edufba e Compólitica, 2015.
- ASUR, A., et al. "Trends in social media: persistence and decay". *SSRN Electronic Journal*, p. 1-8, fev. 2011.
- BAILO, F.; VROMEN, A. "Hybrid social and news media protest events: from #MarchinMarch to #BusttheBudget in Australia". *Information, Communication & Society*, vol. 20, nº 11, p. 1660-1679, nov. 2017.
- BANET-WEISER, S.; MILTNER, K. "#MasculinitySoFragile: culture, structure, and networked misogyny". *Feminist Media Studies*, vol. 16, nº 1, p. 171-174, 2016.
- BATISTA, J. C.; ZAGO, G. "Ativismo em Redes Sociais Digitais: Os fluxos de comunicação no caso #forasarney". *Estudos em Comunicação*, nº 8, p. 129-146, dez. 2010.
- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. "The logic of connective action". *Information, Communication & Society*, vol. 15, nº 5, p. 739-768, abr. 2012.
- BONILLA, Y.; ROSA, J. "#Ferguson: Digital protest, hashtag ethnography, and the racial politics of social media in the United States". *American Ethnologist*, vol. 42, nº 1, p. 4-17, jan. 2015.
- BOSCH, T. "Twitter activism and youth in South Africa: the case of #RhodesMustFall". *Information, Communication & Society*, vol. 20, nº 2, p. 221-232, 2017.
- BRUNDIDGE, J.; RICE, R. Political engagement online: do the information rich get richer and the like-minded more similar?. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. (Eds.). *The Routledge Handbook of Internet Politics*. Nova Iorque: Routledge, 2010.
- BRUNS, A.; BURGESS, J. "The use of Twitter hashtags in the formation of ad hoc publics". In: *Proceedings of the 6th European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference 2011*, University of Iceland, Reykjavik, 2011.
- _____.; _____. Twitter hashtags from ad hoc to calculated publics. In: RAMBUKKANA, N. (ed.). *Hashtag publics: the power and politics of discursive networks*. Nova Iorque: Peter Lang, 2015.

BRUNS, A., et al. "Towards a typology of hashtag publics: a large-scale comparative study of user engagement across trending topics". *Communication Research and Practice*, vol. 2, nº 1, p. 20-46, 2016.

BURGESS, J.; BAYM, N. *Twitter: a biography*. Nova Iorque: New York University Press, 2017.

CHAGAS, V. Sobre vaias: considerações acerca do jogo político (political game) e da brincadeira política (political play). In: CALABRE, L., et al. (orgs.). *Memória das Olimpíadas no Brasil: diálogos e olhares*, vol. 1. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui, 2017.

_____. "WhatsApp and Digital Astroturfing: A Social Network Analysis of Brazilian Political Discussion Groups of Bolsonaro's Supporters". *International Journal of Communication*, vol. 16, p. 2431-2455, abr. 2022.

CHAGAS, V., et al. "Far-right digital activism in polarized contexts: a comparative analysis of engagement in hashtag wars". *Media and Communication*, vol. 10, nº 4, out. 2022.

CHENG, Z.; CAVERLEE, J.; LEE, K. "You are where you tweet: a content-based approach to geo-locating Twitter users". In: *Proceedings of the 19th ACM International Conference on Information and Knowledge Management - CIKM '10*, Toronto, p. 1-10, 2010.

DASGUPTA, A., et al. "The discoverability of the web". *Proceedings of the 16th International Conference on World Wide Web - WWW '07*, Banff, p. 421-430, 2007.

DISTIL NETWORKS. "2019 Bad Bot Report: the bot arms race continues". In: *Distil Networks Research Lab*, Distil Networks. Disponível em: <<https://www.distilnetworks.com/research-lab>>. Acesso em: 8 set. 2019.

DVIR-GVIRSMAN, S. "Media audience homophily: Partisan websites, audience identity and polarization processes". *New Media & Society*, vol. 19, nº 7, p. 1072-1091, 2017.

FALTESEK, D. #Time. In: RAMBUKANA, N. (org.). *Hashtag publics: the power and politics of discursive networks*. Nova Iorque: Peter Lang, 2015.

FERRARA, E., et al. "The rise of social bots". *Communications of the ACM*, vol. 59, nº 7, p. 96-104, 2016.

FLORES-YEFFAL, N. Y.; VIDALES, G.; MARTINEZ, G. "#WakeUpAmerica, #IllegalsAreCriminals: the role of the cyber public sphere in the perpetuation of the Latino cyber-moral panic in the US". *Information, Communication & Society*, vol. 22, nº 3, p. 402-419, 2019.

GAINOUS, J.; WAGNER, K. *Tweeting to power: the social media revolution in American Politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2014.

GERRARD, Y. "Beyond the hashtag: Circumventing content moderation on social media". *New Media & Society*, vol. 20, nº 12, p. 4492-4511, 2018.

HAGEN, S. Rendering legible the ephemerality of 4chan/pol/. In: *Open Intelligence Lab (OIL)*. Disponível em: <<https://oilab.eu/rendering-legible-the-ephemerality-of-4chanpol/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. "'Who is /ourguy/?': Tracing panoramic memes to study the collectivity of 4chan/pol/". *New Media & Society*, 2022.

HEGELICH, S.; JANETZKO, D. "Are social bots on Twitter political actors? Empirical evidence from a Ukrainian social botnet". In: *Proceedings of the Tenth International AAAI Conference on Web and Social Media (ICWSM 2016)*, Cologne, 2016.

HIGHFIELD, T. *Social media and everyday politics*. Cambridge: Polity Press, 2015.

HIGHFIELD, T.; LEAVER, T. "Instagrammatics and digital methods: studying visual social media, from selfies and GIFs to memes and emoji". *Communication Research and Practice*, vol. 2, nº 1, p. 47-62, 2016.

HOWARD, P. "Digitizing the social contract: producing American political culture in the Age of New Media". *The Communication Review*, vol. 6, nº 3, p. 213-245, 2003.

_____. *New media campaigns and the managed citizen*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.

_____. "Astroturf grows best in election season". In: *Phil Howard / philhoward.org*. 2013. Disponível em: <<http://philhoward.org/astroturf-grows-best-in-election-season/>>. Acesso em: 8 set. 2019.

HOWARD, P.; KOLLANYI, B. "Bots, #StrongerIn, and #Brexit: Computational Propaganda during the UK-EU Referendum". *Comprop Research Note*, 2016.

JOHNSTON, A. "New questions about why #Wikileaks isn't trending on Twitter". In: *Student Activism*. 2010. Disponível em: <<https://studentactivism.net/2010/12/05/twitter-wikileaks-trending-2/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

KELLER, F., et al. "How to manipulate social media: analyzing political astroturfing using ground truth data from South Korea". In: *Proceedings of the Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media (ICWSM 2017)*, Montreal, 2017.

KUO, R. "Racial justice activist hashtags: Counterpublics and discourse circulation". *New Media & Society*, vol. 20, nº 2, p. 495-514, 2018.

KWAK, H., et al. "What is Twitter, a social network or news media?". In: *Proceedings of the WWW 2010, International World Wide Web Conference Committee (IW3C2)*, p. 591-600, 2010.

LEISER, M. "AstroTurfing, 'CyberTurfing' and other online persuasion campaigns". *European Journal of Law and Technology*, vol. 7, nº 1, p. 1-27, 2016.

LOKOT, T. "#IAmNotAfraidToSayIt: stories of sexual violence as everyday political speech on Facebook". *Information, Communication & Society*, vol. 21, nº 6, p. 802-817, 2018.

MERAZ, S.; PAPACHARISSI, Z. "Networked gatekeeping and networked framing on #Egypt". *The International Journal of Press/Politics*, vol. 18, nº 2, p. 138-166, 2013.

MESSINA, C. "Groups for Twitter, or a Proposal for Twitter Tag Channels". In: *Factory Joe*. 2007. Disponível em: <<https://factoryjoe.com/2007/08/25/groups-for-twitter-or-a-proposal-for-twitter-tag-channels/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

MONACO, N. Taiwan: digital democracy meets automated autocracy. In: WOOLLEY, S.; HOWARD, P. (Orgs.). *Computational propaganda: political parties, politicians, and political manipulation on social media*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019.

MOON, B.; SUZOR, N.; MATAMOROS-FERNANDES, A. "Beyond hashtags: collecting and analyzing conversations on Twitter". *AoIR, Selected Papers of AoIR 2016: The 17th Conference of the Association of Internet Researchers*, Berlin, 2016.

NATAHSON, G.; REIS, J. S. "Com quantas hashtags se constrói um movimento? O que nos diz a 'Primavera Feminista' brasileira". *Tríade*, vol. 5, nº 10, p. 113-130, 2017.

OFORI-PARKU, S.; MOSCATO, S. "Hashtag Activism as a Form of Political Action: A Qualitative Analysis of the #BringBackOurGirls Campaign in Nigerian, UK, and U.S. Press". *International Journal of Communication*, vol. 12, p. 2480-2502, 2018.

PAPACHARISSI, Z. The virtual public sphere 2.0: the internet, the public sphere, and beyond. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. (Eds.). *The Routledge Handbook of Internet Politics*. Nova Iorque: Routledge, 2010.

_____. *Affective publics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015.

PAPACHARISSI, Z.; FATIMA OLIVEIRA, M. "Affective News and Networked Publics: The Rhythms of News Storytelling on #Egypt". *Journal of Communication*, vol. 62, nº 2, p. 266-282, 2012.

PEARCE, W., et al. "Visual cross-platform analysis: digital methods to research social media images". *Information, Communication & Society*, p. 1-21, 2018.

PEETERS, S., et al. "On the Vernacular Language Games of an Antagonistic Online Subculture". *Frontiers of Big Data*, vol. 4, 2021.

RAMBUKKANA, N. #Introduction: Hashtags as Technosocial Events. In: RAMBUKKANA, N. (Ed.). *Hashtag publics: the power and politics of discursive networks*. Nova Iorque: Peter Lang, 2015.

RATHNAYAKE, C.; SUTHERS, D. "Twitter issue response hashtags as affordances for momentary connectedness". *Social Media + Society*, vol. 4, nº 3, p. 1-14, 2018.

RATKIEWICZ, J., et al. "Detecting and Tracking Political Abuse in Social Media". In: *Proceedings of the Fifth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*, Barcelona, 2011.

RAYNAULD, V.; RICHEZ, E.; MORRIS, K. "Canada is #IdleNoMore: exploring dynamics of Indigenous political and civic protest in the Twitterverse". *Information, Communication & Society*, vol. 21, nº 4, p. 626-642, 2017.

RECUERO, R., et al. "Hashtags functions in the protests across Brazil". *SAGE Open*, vol. 5, nº 2, p. 1-14, 2015.

RENTSCHLER, C.; THRIFT, S. "Doing feminism in the network: Networked laughter and the 'Binders Full of Women' meme". *Feminist Theory*, vol. 16, nº 3, p. 329-359, 2015.

SHIFMAN, L. *Memes in digital culture*. Cambridge: MIT Press, 2014.

SILVA, D. R. *Astroturfing: lógicas e dinâmicas de manifestações de públicos simulados*. Belo Horizonte: FAFICH/Selo PPGCOM/UFMG, 2015.

SLOAM, J. "#Votebecause: Youth mobilisation for the referendum on British membership of the European Union". *New Media & Society*, vol. 20, nº 11, p. 4017-4034, 2018.

SOARES, F.; RECUERO, R. "Hashtag Wars: political disinformation and discursive struggles on Twitter conversations during the 2018 Brazilian presidential campaign". *Social Media + Society*, vol. 7, nº 2, 2021.

THRIFT, S. "#YesAllWomen as Feminist Meme Event". *Feminist Media Studies*, vol. 14, nº 6, p. 1090-1092, 2014.

TWITTER. "Perguntas frequentes sobre assuntos do momento no Twitter". In: Central de Ajuda do Twitter. Disponível em: <<https://help.twitter.com/pt/using-twitter/twitter-trending-faqs>>. Acesso em: 14 set. 2019.

TWITTER. "To trend or not to trend?". In: Twitter Official Blog. 2010. Disponível em: <https://blog.twitter.com/official/en_us/a/2010/to-trend-or-not-to-trend.html>. Acesso em: 14 set. 2019.

VICARI, S.; IANNELLI, L.; ZUROVAC, E. "Political hashtag publics and counter-visibility: a case study of #fertilityday in Italy". *Information, Communication & Society*, vol. 23, nº 9, p. 1-21, 2018.

VON BÜLOW, M.; DIAS, T. "O ativismo de hashtags contra e a favor do impeachment de Dilma Rousseff". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 120, p. 5-32, 2019.

WEBBER, W.; MOFFAT, A.; ZOBEL, J. "A similarity measure for indefinite rankings". *ACM Transactions of Information Systems*, vol. 28, nº 4, p. 1-38, 2010.

WOOLLEY, S.; HOWARD, P. Introduction: computational propaganda worldwide. In: WOOLLEY, S.; HOWARD, P. (Orgs.). *Computational propaganda: political parties, politicians, and political manipulation on social media*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019.

ZUBIAGA, A., et al. "Real-time classification of Twitter trends". *Journal of the Association for Information Science and Technology*, vol. 66, nº 3, p. 462-473, 2015.

Abstract

What do trending topics tell us about collectively orchestrated political action?

The objective of this article is to understand the dynamics concerning political actions, carried out through hashtags on Twitter. Its main goal is to determine if the monitoring of trending topics can help to identify moments of acute political tension. Based on an analysis of rank flows, the main hypothesis raised by this investigation is that, as indications of online public opinion, trends can operate as a thermometer of the climate of opinion in networks. In addition, it is possible to note, through the use of hashtags as markers of support and disarray, the use of astroturfing tactics to achieve visibility and repercussion on social media. The study undertook a systematic collection of the main trends in Brazil, between January and July 2019, to evaluate strategies related to the competitive capacity of these groups.

Keywords: collective actions; Twitter; digital methods; analysis of rank flows; astroturfing

Resumen

¿Qué está pasando? Qué pueden decirnos los trending topics sobre la acción política orquestada colectivamente

Este artículo se propone comprender la dinámica de las acciones políticas, realizadas a través de hashtags en Twitter. Su principal objetivo es responder si el seguimiento de los trending topics puede ayudar a identificar momentos de aguda tensión política. A partir de un análisis de flujos de ranking, la principal hipótesis que plantea esta investigación es que, como tendencias en una opinión pública conectada, las tendencias pueden operar como un termómetro sobre el clima de opinión en las redes. Además, es posible notar, mediante el uso de hashtags como marcadores de apoyo y desorganización, el uso de tácticas de astroturfing para lograr visibilidad y repercusión en las redes sociales. El estudio realizó una recopilación sistemática de las principales tendencias en Brasil, entre enero y julio de 2019, con el fin de evaluar estrategias relacionadas con la capacidad competitiva de estos grupos.

Palabras clave: acciones colectivas; Twitter; métodos digitales; análisis de ranking de flujos; astroturfing

Résumé

Que se passe-t-il ? Ce que les sujets tendance peuvent nous dire sur l'action politique orchestrée collectivement

Cet article propose de comprendre la dynamique concernant les actions politiques, menées à travers les hashtags sur Twitter. Son objectif principal est de répondre si le suivi des sujets tendance peut aider à identifier les moments de tension politique aiguë. Sur la base d'une analyse des flux de classement, l'hypothèse principale soulevée par cette enquête est que, en tant que tendances d'une opinion publique connectée, les tendances peuvent fonctionner comme un thermomètre sur le climat d'opinion dans les réseaux. De plus, il est possible de noter, à travers l'utilisation de hashtags comme marqueurs de soutien et d'abandon, l'utilisation de tactiques d'astroturfing pour obtenir de la visibilité et une répercussion sur les réseaux sociaux. L'étude a entrepris une collecte systématique des principales tendances au Brésil, entre janvier et juillet 2019, afin d'évaluer les stratégies liées à la capacité concurrentielle de ces groupes.

Mots-clés : actions collectives ; Twitter ; méthodes numériques ; analyse des flux de classement ; astroturfing

Artigo submetido à publicação em 13 de agosto de 2022.

Versão final aprovada em 23 de agosto de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Embates discursivos, atores envolvidos e polarização no Twitter: a demissão do Ministro da Educação Abraham Weintraub do governo Bolsonaro

Claudio Luis de Camargo Penteado¹ 

Marcus Abílio Pereira² 

Emerson Urizzi Cervi³ 

Helga do Nascimento de Almeida⁴ 

Bruno Anunciação Rocha⁵ 

Julia Marks Santana Chaves⁶ 

Este artigo apresenta um estudo das dimensões que envolvem os embates discursivos entre grupos de apoiadores políticos no debate público em plataformas digitais. Por meio do estudo de caso do embate no Twitter em torno da demissão de Weintraub do Ministério da Educação do governo Bolsonaro, apresenta uma análise que destaca três dimensões do embate discursivo: (a) a cronologia do comportamento das redes de interação discursivas sobre o tema; (b) as temáticas que foram mobilizadas; e (c) o perfil daqueles usuários que mais tuitaram durante as discussões. Os resultados apontam que os embates discursivos são dominados 1) pela replicação de mensagens originais (*retweets*), 2) pelo entrecruzamento de temas que envolvem os personagens e o contexto do conflito e 3) pela grande atividade de perfis não institucionais na difusão das mensagens associadas a seus posicionamentos ideológicos.

Palavras-chave: embate discursivo; conflito online; Twitter; plataformas digitais; Weintraub

Introdução

As plataformas digitais de redes sociais produziram importantes transformações no ecossistema de comunicação e têm influenciado diretamente nos processos políticos, o que provocou uma robusta agenda de pesquisa nas áreas de Comunicação Política e

¹ Universidade Federal do ABC. Centro de Engenharias e Ciências Sociais. Bacharelado em Políticas Públicas. São Bernardo do Campo (SP), Brasil. E-mail: <claudio.penteado@ufabc.edu.br>.

² Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <magopebh@gmail.com>.

³ Universidade Federal do Paraná. Departamento de Ciência Política. Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <ecervi7@gmail.com>.

⁴ Universidade Federal do Vale do São Francisco. Colegiado de Ciências Sociais. Petrolina (PE), Brasil. E-mail: <helga.almeida@univasf.edu.br>.

⁵ Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Discente do Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <bruno.a.rocha@gmail.com>.

⁶ Universidade Federal do ABC. Centro de Engenharias e Ciências Sociais. Bacharelado em Ciências e Humanidades. São Bernardo do Campo (SP), Brasil. E-mail: <julia.marks1@yahoo.com.br>.

Opinião Pública. Com um modelo de comunicação com a participação ativa dos usuários – a autocomunicação de massas (cf. Castells, 2013a), estruturado em sistema de redes distribuídas (Benkler, 2006) e controladas pelas grandes empresas de comunicação digital, as Big Techs (cf. Morozov, 2018) –, as plataformas digitais passam a ter um papel central em diversos processos políticos, como nas eleições de Obama para presidente dos Estados Unidos, em 2008 e 2012 (Bimber, 2014), e nas mobilizações do ciclo de protestos ocorridos entre 2010 e 2013 em diversos países, como Tunísia, Egito, Brasil e Estados Unidos (Castells, 2013b), criando vários tipos de ação política mediada pelo uso de redes sociais de internet (Penteado; Cruz Jr, 2019).

No Brasil, apesar de já serem utilizadas em campanhas eleitorais desde 2010 (Cervi; Massuchin, 2011), as plataformas digitais ganham maior visibilidade a partir das Jornadas de Junho de 2013, como ferramentas para a divulgação de conteúdos alternativos aos dos meios de comunicação tradicionais (Peruzzo, 2013) e para a mobilização massiva de pessoas para participarem de protestos (Parra, 2013). As redes sociais de internet também tiveram um papel importante em outros eventos políticos brasileiros, tais como o debate eleitoral da campanha de 2014, com a forte polarização política e ideológica entre as campanhas de Dilma Rousseff e Aécio Neves (Chaia; Brugnago, 2014), as mobilizações pelo *impeachment* de Dilma Rousseff em 2015 e 2016 (Penteado; Lerner, 2018) e as eleições de 2018, em que as diferentes redes sociais tiveram papel central na campanha vitoriosa de Bolsonaro para Presidente da República (Dias; Fernandes, 2020).

A centralidade das plataformas digitais dentro do debate público contemporâneo suscita importantes temas de pesquisas nas áreas de Comunicação Política e Opinião Pública, que envolvem estudos sobre desordem informacional e difusão de desinformação influenciando processos políticos (Allcott; Gentzkow, 2017; Benkler et al., 2018; Dourado, 2020), emergência de lideranças populistas autoritárias (Gerbaudo, 2018; Guazina, 2021), polarização afetiva (Iyengar et al., 2019) e sectarismo político (Finkel et al., 2020), mobilização política e ativismo digital (Castells, 2013b) e embates discursivos entre atores políticos (Vinhas; Sainz; Recuero, 2020; Penteado; Goya; França, 2021; Soares; Recuero, 2021), ou ainda a combinação entre os tópicos, como desinformação e polarização (Recuero; Soares, 2021) e populismo e desinformação (Penteado et al., 2022).

Os estudos sobre embates discursivos digitais no Brasil, foco deste artigo, estão centrados principalmente no Twitter, pois, devido à sua estrutura de funcionamento mais aberta para a difusão de conteúdos, a plataforma é comumente utilizada por atores políticos para propagarem suas narrativas bem como por jornalistas para divulgarem informações (Recuero; Zago; Soares, 2019), constituindo, assim, um espaço para o debate público.

As pesquisas sobre o debate público no Twitter têm como objeto embates entre discursos, nos quais os atores políticos buscam difundir suas narrativas e mobilizar interpretações sobre determinados eventos da agenda política. Nelas, é possível identificar diferentes abordagens teóricas e metodológicas adotadas para a análise da complexidade

do debate público digital. As abordagens teóricas variam dentre as áreas de conhecimento de que se originam as pesquisas. Os estudos sobre o tema realizados na área de Comunicação têm a abordagem habermasiana como principal base teórica, com privilégio da dimensão deliberativa das conversações em plataformas digitais (Maia et al., 2017). Os estudos da área de Ciência, Tecnologia e Sociedade, por sua vez, seguem uma linha latourniana, com foco nas controvérsias nos ambientes online e com destaque para o papel de agenciamento de atores não humanos – algoritmos, *affordances* e outros dispositivos computacionais (Venturini; Munk, 2021). Na Ciência Política, prevalecem estudos que destacam as estratégias de campanhas políticas adversárias, por meio de mobilização de *frames* (Sahly; Shao; Kwon, 2019) e influência sobre a opinião pública (McGregor, 2020). Estudos da Sociologia Política focam na produção de discursos para a mobilização política e a formulação da identidade coletiva das organizações (Oliveira; Conceição Lima; Penteado, 2020). Por fim, seguindo a linha da teoria do discurso laclauiana, que desloca a análise da política para a disputa simbólica entre agentes políticos pela hegemonia, existem pesquisas que buscam examinar como os grupos políticos usam o Twitter (e outras plataformas) para a disputa dos significantes (vazios) (Vinhas; Sainz; Recuero, 2020; Penteado et al., 2021).

As metodologias para a análise do debate público, principal área para a qual este artigo procura contribuir, envolvem estudos que fazem a comparação de mobilizações de *hashtags* pelos grupos envolvidos (Carvalho et al., 2016; Soares; Recuero, 2021). Outras pesquisas trabalham com uma abordagem de análise de conteúdo das principais publicações, por meio de diferentes estratégias (Recuero; Zago; Bastos, 2014; Passos; Pires, 2019; Campos-Domínguez; Penteado; Cervi, 2021; Penteado et al., 2021). Há também estudos que adotam a abordagem relacional da análise de redes sociais para identificação de *clusters* temáticos e discursos mobilizados (Oliveira; Conceição Lima; Penteado, 2020; Vinhas; Sainz; Recuero, 2020) e para identificação e classificação ideológica dos usuários mais importantes (Zago; Recuero; Bastos, 2015; De França; Goya; Penteado, 2018). Por fim, vale destacar, ainda, os estudos que avaliam a influência dos algoritmos e das políticas de engajamento das plataformas para influenciar comportamentos e escolhas políticas (Silveira, 2019) e disseminação de *fake news*, discurso de ódio e medo (Benkler et al., 2018; Empoli, 2019). Contudo, a literatura sobre debate público em plataformas digitais, conforme apresentado anteriormente, tende a privilegiar uma única dimensão, não conseguindo abordar de forma conjunta as diversas dimensões presentes nos embates discursivos⁷, como o comportamento da rede durante o conflito, a análise dos diferentes temas e tópicos mobilizados e a identificação e a classificação dos usuários mais ativos (responsáveis pela produção da maior parte de volume de dados, seguindo a lei de potência das redes sociais⁸).

⁷ O conceito de embate discursivo em plataformas digitais é melhor apresentado nas seções subsequentes deste artigo.

⁸ Para saber mais sobre o funcionamento da lei de potência (*power law*), ver Gabardo (2015).

Com o intuito de compreender a dinâmica do desenvolvimento de disputas discursivas em plataformas digitais e contribuir para o avanço da agenda de pesquisa na área de estudo sobre debate público digital, este artigo apresenta um estudo de caso sobre a disputa discursiva no Twitter sobre a demissão do ex-ministro da Educação do governo Bolsonaro, Abraham Weintraub, e sua nomeação para um cargo no Banco Mundial, em junho de 2020. Esse evento, que envolveu uma figura importante do grupo bolsonarista no Twitter (e com grande visibilidade nessa plataforma), gerou amplo debate que mobilizou os usuários alinhados ao governo Bolsonaro e os críticos ao ministro e ao governo federal, caracterizando uma situação de embate entre diferentes usuários em torno do significado do evento. O objetivo deste artigo é analisar três questões relacionadas ao embate discursivo que se desenvolveu no Twitter em torno da demissão de Weintraub: (a) a cronologia do comportamento no tempo das redes de interação discursivas sobre o tema; (b) as temáticas que foram mobilizadas pelos grupos políticos; e (c) o perfil daqueles usuários que mais tuitaram durante as discussões sobre o tema.

O artigo está dividido em cinco partes. Esta breve introdução é seguida da apresentação da discussão teórica sobre disputas discursivas em plataformas de redes sociais digitais. As perguntas de pesquisa, os métodos e metodologias são apresentados na parte três. Os resultados são apresentados na quarta parte. Nas considerações finais, buscamos apontar alguns limites desta pesquisa e uma agenda de pesquisas futuras.

Dos embates discursivos em plataformas digitais

As duas primeiras décadas do século XXI ficaram marcadas por três fenômenos que, relacionados, ajudaram a reconfigurar os espaços de produção, transmissão e discussão de questões políticas: a popularização dos *smartphones*, o aumento exponencial de acesso à internet e o desenvolvimento das plataformas de mídia social (tais como Facebook, Twitter, Instagram, TikTok, entre outros) e de aplicativos de troca de mensagens (WhatsApp, Telegram, entre outros). Com essas mudanças, o campo de estudos de comunicação política se expandiu para a análise da participação dos cidadãos/usuários em conversações públicas nessas plataformas, com o intuito de identificar fenômenos comunicativos que poderiam influenciar processos políticos (Braga; Silveira; Penteado, 2014; Cervi; Carvalho, 2019; Segurado; Penteado; Silveira, 2021).

No contexto de digitalização das sociedades contemporâneas, as redes de comunicação assumem um papel central nas relações de poder (Castells, 2013a) e produzem uma transformação da estrutura do ecossistema de comunicação, que coloca desafios para a prática democrática (Rasmussen, 2014), principalmente pelas características sociotécnicas dessas plataformas privadas, gerenciadas por dispositivos algorítmicos, que permitem a produção e a disseminação de desinformação e a manipulação de ideias e comportamentos dos usuários, que afetam processos políticos (Benkler et al., 2018) e tensionam as democracias liberais (Castells, 2018).

Passada a euforia com os potenciais emancipatórios das mídias digitais adotadas no ciclo de protestos globais entre 2010 e 2013 (Castells, 2013b; Di Felice, 2013; Malini; Antoun, 2013), um olhar mais crítico em relação a essas tecnologias (e seus algoritmos) começou a se desenhar a partir da interpretação de eventos políticos, como a eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos e o surpreendente resultado do Brexit, ambos em 2016 (Bimber, 2014; Sustain, 2017; Castells, 2018). Em função desses acontecimentos, tornou-se patente que, em ambientes de interações digitais, a comunicação política contemporânea também está sujeita a uma combinação de desinformação, polarização ideológica (e afetiva), propaganda microsegmentada e manipulação informacional (Zeitsoff, 2017; Benkler et al., 2018; Bennett; Livingston, 2018). Nesse sentido, as redes sociais de internet começaram a ser estudadas como espaços geradores de uma "internet ambivalente" (Chadwick, 2019). Esses temas passam, então, a ganhar uma maior atenção de acadêmicos, jornalistas e atores políticos, preocupados em entender as transformações das dinâmicas das práticas políticas contemporâneas (Tucker et al., 2018).

Uma das transformações foi a mudança do debate público, que, se antes era controlado pelos meios de comunicação tradicionais, se torna mais complexo, envolvendo uma nova lógica híbrida, que combina informações do antigo modelo comunicacional de *broadcast* controlado por empresas de comunicação de massa (televisão, rádio e jornal) com a comunicação em redes distribuídas, na qual os usuários têm um papel ativo em produção, transmissão e circulação de informações, formando um sistema híbrido de mídia, que vai influenciar as dinâmicas da política e do poder (Chadwick, 2019).

Nesse sistema híbrido de mídia, o debate público em plataformas digitais ganha maior complexidade, pois envolve diferentes características comunicacionais que combinam elementos sociotécnicos com diferentes estratégias discursivas adotadas pelos usuários, o que desperta novos desafios para os estudos de Comunicação Política e Opinião Pública. Um deles está associado à possibilidade de disputa dos sentidos (significados e leituras) de eventos políticos por grupos políticos, o que impossibilita o fechamento discursivo em torno de uma universalidade hegemônica (cf. Laclau; Mouffe, 2015). Há, assim, espaço para a expressão de contradiscursos (Soares; Recuero, 2021) e a disputa discursiva, manifestada por diferentes narrativas dos usuários nas redes. Os embates entre discursos em plataformas digitais podem se expressar de diferentes formas. Neste artigo, adota-se o termo embate discursivo para designar os estudos dos conflitos entre as narrativas mobilizadas por perfis, a partir de alinhamento político e ideológico dos usuários com determinados discursos que refletem disputas políticas conjunturais (Penteado et al., 2021), que, por sua vez, alinham-se em comunidades de interesses (*clusters*) e podem levar à ampliação da polarização política (Kamienski et al., 2023). A partir deste recorte, o embate discursivo online possui uma dupla dimensão: a primeira reflete a interação direta entre discursos conflitantes, e a segunda, identitária, característica do efeito

homofilia⁹ da interação em redes sociais online, produz narrativas que alimentam os posicionamentos político e ideológico dos usuários.

O embate discursivo em plataformas digitais se articula de diferentes formas, como o antagonismo discursivo em torno de *hashtags*, nas eleições de 2018, entre os apoiadores dos principais candidatos (Vinhas; Sainz; Recuero, 2020), e os embates em torno do assassinato da vereadora Marielle Franco e de seu motorista, Anderson, quando diferentes grupos usaram estratégias distintas para difundir campanhas de desinformação contra a vereadora, e, outros, para desmentir as notícias falsas contra ela (Soares et al., 2019), ou para a mobilização em rede, por meio do compartilhamento de mensagens (*retweets*, no caso) em torno da investigação para saber quem mandou matar Marielle (Oliveira; Conceição Lima; Penteado, 2020).

O embate de discursos também pode se expressar em torno de candidaturas nas campanhas políticas e contribuir para a polarização ideológica e a difusão de campanhas de desinformação em *clusters* (comunidades) hiperpartidarizados, principalmente entre grupos de extrema-direita, como mostra o estudo de Recuero e Soares (2021), por meio da análise das *hashtags* mobilizadas pelos apoiadores dos candidatos à Presidência da República. As *hashtags* ajudam a agrupar as narrativas em conflito, como no embate sobre a legalidade ou a ilegalidade (golpe) do *impeachment* de Dilma Rousseff (Carvalho et al., 2014; Penteado; Lerner, 2018).

A abordagem de análise de conteúdo é outra forma de identificar e analisar a disputa de narrativa de eventos políticos, como ilustram os trabalhos de Passos e Pires (2019) sobre a desconstrução discursiva da imagem pública de Lula nas redes sociais de internet durante a crise política de 2016. Essa abordagem também possibilita identificar as narrativas construídas para a mobilização de protestos políticos (Recuero; Zago; Bastos, 2014) e as estratégias discursivas de lideranças políticas, como mostram as pesquisas de Penteado et al. (2021) e Monari et al. (2021) sobre a construção do discurso populista de Bolsonaro.

Para lidar com a grande quantidade de conteúdo produzido no debate público digital, a análise automatizada de conteúdo possibilita o processamento de todos os dados coletados por meio de técnicas e ferramentas computacionais, o que traz contribuições importantes para a Ciência Política e para o estudo de conversações em redes sociais de internet (Cervi, 2018), como demonstra o estudo de Campos-Domínguez, Penteado e Cervi (2021) sobre a polarização ideológica por meio da análise de cinco conflitos discursivos no Twitter.

Os embates discursivos também se caracterizam pela construção de narrativas antagônicas por meio da produção de sentidos mobilizados por grupos políticos ideológicos que podem reforçar a polarização política e que refletem as disputas simbólicas entre os

⁹ Como mostra o estudo de De França, Goya e Penteado (2018), as interações em redes sociais de internet, mesmo em eventos políticos, têm uma tendência à homofilia, isto é, os usuários, em geral, interagem com conteúdo alinhado com seu posicionamento político e ideológico.

agentes políticos (Vinhas; Sainz; Recuero, 2020; Penteado et al., 2021). A identificação ideológica dos perfis que participam ativamente do debate público (por meio de produção de conteúdo, compartilhamento de mensagens e comentários) contribui para a análise dos conflitos (De França; Goya; Penteado, 2018) e dos diferentes papéis que os usuários desempenham no embate (Zago; Recuero; Bastos, 2015).

Como evidencia a bibliografia sobre o debate público digital¹⁰, os embates discursivos apresentam diferentes dimensões analíticas que envolvem a produção de conteúdos e sua difusão (dinâmica de interações), narrativas, temas (tópicos) e sentidos mobilizados sobre determinados eventos e o posicionamento político e ideológico dos usuários envolvidos. Compreendendo essas três dimensões, este artigo apresenta um estudo de caso sobre o embate discursivo entre os usuários do Twitter em torno da demissão do ex-ministro da Educação Abraham Weintraub, com o objetivo de responder às seguintes perguntas: Há um embate discursivo no Twitter sobre a demissão de Weintraub no período analisado? Em caso positivo, qual o comportamento da rede (interações) durante o embate? Quais são as narrativas e temas envolvidos? Quem são os usuários mais ativos? Qual o posicionamento político desses usuários? E como eles atuam no debate?

Contextualização da demissão de Weintraub

No dia 18 de junho de 2020, o então Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, anunciou a exoneração de seu ministro da Educação, Abraham Weintraub, para indicá-lo ao cargo de diretor representante do Brasil e de outros oito países no Banco Mundial. Weintraub esteve ao lado do Presidente comandando a pasta por mais de 14 meses, frequentando constantemente as manchetes dos jornais devido aos seus posicionamentos polêmicos, principalmente por meio de sua conta pessoal no Twitter. No fim de sua curta gestão, acumulou desentendimentos com a comunidade judaica, com diplomatas e representantes da China no Brasil, com a comunidade universitária, além de defender, com ofensas, a prisão dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro.

Tendo por base um discurso pautado pelo tradicionalismo moral e pela manutenção das hierarquias de gênero, raça e sexo e com uma concepção de livre mercado¹¹, em menos de um mês de sua posse, o ex-ministro, considerado um dos integrantes da ala ideológica mais radical daquele governo, despertou a revolta da comunidade acadêmica ao

¹⁰ Como apresentado no artigo, os estudos sobre o debate público digital utilizam um amplo espectro teórico e metodológico para retratar as discussões e conversações políticas, mobilizando diferentes termos como: conflitos, controvérsias, polêmicas, discordâncias, divergências etc. Para este artigo, optou-se pelo uso do termo embate discursivo para evidenciar as disputas entre os diferentes discursos mobilizados por usuários nas plataformas, considerando as três dimensões identificadas pela análise descritiva dos dados sobre as interações a partir do tema selecionado.

¹¹ Weintraub é representante político do neoliberalismo conservador, conforme aponta o trabalho de Brown (2019).

bloquear parte dos recursos destinados às universidades públicas e afirmar que elas seriam “centros de drogas”¹² e estariam promovendo “balbúrdia”, gerando protestos e paralisações estudantis em todo o país. Weintraub ainda propôs o “Future-se”¹³, programa que objetivava a maior autonomia financeira das universidades e institutos federais por meio de financiamentos privados, cujos propósitos foram criticados por parte da comunidade acadêmica. Ademais, outro acontecimento controverso ocorreu no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2019, prova nacional utilizada para o ingresso em Instituições de Ensino Superior no Brasil, quando milhares de inscritos contestaram os resultados alegando alterações no gabarito. Para além dessas situações conflituosas, a gestão do ex-ministro foi frequentemente questionada em sua efetividade pelos veículos de comunicação¹⁴, tendo ele sido, inclusive, convocado pelo Congresso Nacional para dar esclarecimentos de suas declarações¹⁵.

Metodologia

A análise das interações no Twitter após a oficialização da demissão do ministro Weintraub enquadra-se no campo de abordagens empíricas dos estudos de caso. Utilizamos as interações no ambiente digital da plataforma como um caso exemplar de análise de embates discursivos em plataformas digitais. Seguindo o que define Quimelli (2009), nesse tipo de estudo, o caso é uma entidade complexa que atua em vários contextos. Ele é singular, porém, não excludente ou exclusivo. O caso do debate público no Twitter sobre a demissão de Weintraub do Ministério da Educação ajuda a ilustrar as dinâmicas e complexidade dos embates políticos em uma sociedade digitalizada.

No estudo desse caso, optamos por uma abordagem metodológica que une análise de conteúdo clássica e análise de produtores de conteúdo. Com isso, as técnicas de pesquisa começam identificando as contas a partir de suas características principais. Consideramos os dados agregados a partir das características como produtores dos conteúdos. Em seguida, analisamos, a partir da técnica de *clusters* hierárquicos descendentes, os conjuntos formados pelo uso de léxicos similares nos *tweets*. O resultado é que conseguimos relacionar as características das contas produtoras com os conteúdos

¹² Para maiores informações, verificar: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/weintraub-reafirma-que-federais-sao-centros-de-drogas-e-que-isso-e-reflexo-de-uso-desenfreado.shtml>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

¹³ Projeto associado a uma visão neoliberal direcionado para as universidades públicas (e gratuitas) brasileiras. Para maiores informações, verificar: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254321>>. Acesso em: 11 set. 2020.

¹⁴ Para maiores informações, verificar: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/12/veja-os-feitos-e-os-desfeitos-de-abraham-weintraub-como-ministro-da-educacao.shtml>> e <<https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2020/01/gestao-weintraub-e-marcada-por-erros-retrocessos-e-ataques-a-educacao-professores-e-estudantes/>>. Acessados em: 11 set. 2020.

¹⁵ Para maiores informações, verificar: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/25/senado-convoca-abraham-weintraub-para-explicar-declaracoes-em-reuniao-ministerial>>. Acesso em: 11 set. 2020.

produzidos e que geraram os embates discursivos. Dessa forma, foram três os procedimentos de pesquisa: i) análise do fluxo de *tweets* por horário; ii) análise léxica dos conteúdos por meio da técnica de *clusterização*; e iii) estudo dos traços de posicionamento político dos perfis mais ativos (perfis que mais publicaram *tweets*, *retweets* e *replies*) em torno do episódio da saída de Weintraub do Ministério da Educação.

O primeiro procedimento corresponde à coleta e ao processamento dos dados para identificação do tráfego de mensagens no Twitter (mensagens originais e *retweets*) e sua incidência por hora para identificar o período de maiores conflito e interação entre os usuários. A coleta resultou em um *corpus* textual para a análise formado por 442.573 *tweets*, coletados em *streaming* (em tempo real) pela API¹⁶ do Twitter, que citam o nome do ex-ministro¹⁷ (termo usado para a coleta de dados) no período analisado nos dias 18 e 19 de junho de 2020 – intervalo temporal escolhido devido à exoneração do então ministro da Educação brasileiro em 18 de junho de 2020. Assim como acontece com outros temas objeto de controvérsia política no Twitter, a maior parte do tráfego é de *retweets* e não de textos originais. No caso em análise, 78% do total – mais de 345,2 mil – são *retweets*. Para garantir uma análise exploratória textual, mantivemos todos os *tweets* do *corpus*.

Para o segundo procedimento, utilizamos o algoritmo de Reinert (1998) para análise léxica de conteúdo dos *tweets* durante as 26 horas seguintes à demissão do ex-ministro da Educação (o período de coleta abrange desde o anúncio da demissão de Weintraub até a diminuição do fluxo de menções a ele, de forma a coletar o momento de maior interação entre os usuários sobre o evento). A partir de uma interface para análise de conteúdo no software R, o *Iramuteq*, foi possível identificar os *clusters* de termos que mais ocorreram em determinado momento das postagens. Os *clusters* de termos são uma técnica de análise semântica automatizada para identificar a intensidade de léxicos (termos) para estudo de grande *corpus* textual, como de *Big Data*, que permite atribuir sentido a partir de termos que aparecem associados em *clusters* de ocorrência (Cervi, 2018), ideal para o estudo de embates discursivos em plataformas de redes sociais de internet. Pela análise dos termos dentro dos *clusters*, também foi possível identificar qual foi a temática predominante em cada um deles. Há um potencial maior do que o que será apresentado aqui na análise léxica de conteúdo, contudo, para atingir o objetivo proposto neste artigo, vamos nos concentrar na análise descritiva exploratória dos resultados, que permite observar e identificar as temáticas envolvidas no conflito discursivo em análise.

Para o estudo dos perfis mais ativos no conflito (com maior número de publicações, *retweets* e *replies*) e a análise dos traços de posicionamento político dos perfis,

¹⁶ API (interfaces de programação de aplicativo) é uma aplicação de interface desenvolvida pela plataforma Twitter, que possibilita coletar dados publicados pelos usuários. Maiores informações em “Sobre as APIs do Twitter”, disponível em: <<https://help.twitter.com/pt/rules-and-policies/twitter-api>>. Acesso em: 04 jul. 2022.

¹⁷ Para este estudo, a coleta foi realizada a partir do sobrenome do ministro “Weintraub”, não foram adotadas variações do nome ou outro termo, o que pode ter excluído alguns *tweets* que tenham usado a grafia errada do nome ou algum outro termo para se referenciar a ele.

primeiramente foi realizada a identificação destes perfis na base de dados. A partir desta identificação, o artigo descreve as características (traços de posicionamento político) das contas mais ativas em cada *cluster* da rede no Twitter, por meio de uma adaptação da metodologia proposta por Crosset, Tanner e Campana (2019)¹⁸ para a contextualização de conteúdos publicados em redes sociais.

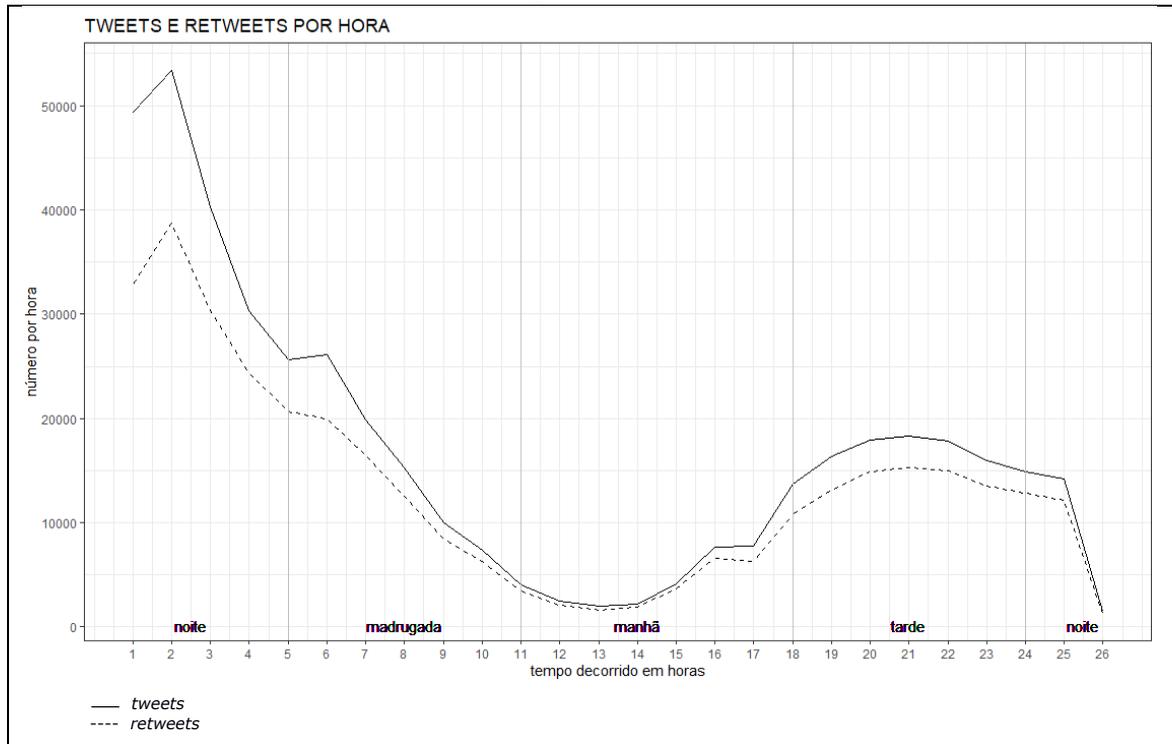
A análise dos perfis dos usuários mais ativos é relevante pois nos ajuda a compreender de forma empírica onde e como esses perfis se posicionam e atuam no embate discursivo. Por formar *clusters* com milhares de perfis, optamos por apresentar as 20 contas com maior atividade na rede, por *cluster*. Algumas contas de usuários aparecem entre as mais ativas em mais de um *cluster*, como indicado no Anexo. As contas foram classificadas em duas dimensões: na primeira, o tipo de conta; na segunda, a partir da presença ou não de indicadores de posicionamento político, como menções de apoio ou ataque a determinado político, texto de autoidentificação na mini bio, uso de imagens associadas a posicionamentos político-ideológicos (“emojis”, fotos de perfil, símbolos de ideologia etc.) e até textos de *tweets* fixados. O objetivo aqui é identificar se as contas com determinada marcação político-ideológica tendem a concentrar-se em determinado *cluster*.

Resultados

O Gráfico 1 mostra a intensidade do tráfego de mensagens ao longo do tempo, com o total de *tweets* por hora, entre a primeira e a 26ª hora (horário de término da coleta) após a demissão oficial. Para entendermos a composição dos embates discursivos, salientamos *tweets* e *retweets*: a linha contínua no gráfico indica os *tweets* e, a tracejada, os *retweets*. Podemos observar que há um pico de mensagens nas três primeiras horas, período em que há, também, proporcionalmente menos *retweets* em relação ao total. Conforme o tempo passa, a proporção de *retweets* em relação ao total aumenta, chegando quase à totalidade do tráfego entre as horas 11ª e 14ª, que coincidem com final da madrugada e início da manhã. Esse maior volume de *retweets* pode ser um indicativo de automação das contas para tráfego de mensagens programadas. Conforme o tempo passa, volta a crescer o número de *tweets* originais sobre Weintraub, porém sem a mesma intensidade das primeiras horas. Na 26ª hora, o número de mensagens apresenta queda acelerada.

¹⁸ Crosset, Tanner e Campana (2019) desenvolveram uma tipologia dos traços digitais para mapear ações de usuários da extrema-direita canadense no Twitter. Dentre esses diferentes traços, há um conjunto específico (chamados de traço 1) que busca analisar as características do perfil dos usuários, fundamental para a autoapresentação do indivíduo nas redes. Por meio de pseudônimos, biografias e avatares, o usuário desenha sua identidade online e simbolicamente se constrói diante dos olhares dos demais usuários.

Gráfico 1 – Tráfego de mensagens no Twitter com o termo Weintraub em 18 e 19 de junho de 2020



Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro achado do artigo é a diferença entre *tweets* e *retweets* ao longo do tempo. Para a definição dos *clusters*, via método de Reinert, são utilizados todos os *tweets* que citam Weintraub no período analisado. Para uma análise mais assertiva, o termo “Weintraub” foi excluído da formação dos *clusters*. Ao final da análise, o algoritmo desenvolveu quatro *clusters*. O Quadro 1, a seguir, reúne os termos com maior significância estatística para cada agrupamento. A partir desses termos, nominamos os grupos. Percebemos que o primeiro grupo reúne os termos mais gerais sobre o embate discursivo em torno da demissão de Weintraub. Ali está “Ministério da Educação”, termo relacionado à saída do ex-ministro da respectiva pasta. Os termos “Banco” e “Mundial” também aparecem e estavam relacionados, naquele momento, com a especulação a respeito da ida de Weintraub para um cargo no Banco Mundial por indicação de Jair Bolsonaro. Já os termos “Rodrigo” e “Maia” tinham ligação com o pronunciamento irônico do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), a respeito da ida de Weintraub para o Banco Mundial, em que disse “No Banco Mundial? É... Porque não sabem que ele trabalhou no Banco Votorantim, que quebrou em 2009, e ele [Weintraub] era um

dos economistas do banco”¹⁹. Em resposta ao deputado, em 19 de junho de 2020, o próprio Weintraub escreveu em seu Twitter: “Digo apenas que o Banco Votorantim NUNCA quebrou e que existe até hoje. A afirmação dele é uma MENTIRA. Tive a honra de trabalhar lá. Comecei como liquidante (boy) e cheguei a diretor estatutário. Fui economista chefe, ranqueado várias vezes no Top5”²⁰. Além disso, também integra o mesmo *cluster* o termo “Queiroz”²¹, referindo-se a Fabrício Queiroz, que apareceu nas mensagens por ter sido preso no mesmo dia da demissão do ex-ministro. Esse foi o *cluster* com maior participação do conjunto total de *tweets*, representando 77,8% dos termos classificados.

O segundo *cluster* reúne termos ligados às políticas de “ações afirmativas” ligadas ao Ministério da Educação. Aparecem nele os léxicos “cota”, “deficiência”, “inclusão”, “portaria” e outros. Uma das últimas medidas de Weintraub, como ministro, foi a revogação da portaria que tratava da implantação de políticas afirmativas em programas de pós-graduação de universidades federais brasileiras. O *cluster* de “ação afirmativa” representou 11,6% dos termos classificados.

Assim como normalmente acontece em outros embates discursivos no Twitter, há muitas referências sobre imprensa e meios de comunicação tradicionais. Os termos do terceiro *cluster* dizem respeito à imprensa e são principalmente nomes de veículos de comunicação, como “Globo” e “Antagonista”, ou de jornalistas, como “Reinaldo Azevedo”. Esse *cluster* tem um número de termos classificados pouco abaixo do anterior, representando 9,3% das classificações.

Por fim, um *cluster* que diz respeito à pandemia da Covid-19. São termos como “China”, “governador”, “morrer”, “pandemia”, “respirador”. É o menor dos *clusters*, representando apenas 1,3% do total de termos classificados. A ocorrência desses termos é compreensível, pois, no período de coleta dos dados, a conjuntura política era de críticas à gestão do governo Bolsonaro em relação ao enfrentamento da pandemia no país.

¹⁹ Para maiores informações verificar: <<https://istoe.com.br/maia-ironiza-indicacao-de-weintraub-para-o-banco-mundial-trabalhou-no-banco-votorantim-que-quebrou-em-2009/>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

²⁰ Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/weintraub-rebate-ironia-de-maia-sobre-sua-ida-para-o-banco-mundial.html>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

²¹ Fabrício Queiroz é amigo pessoal do ex-presidente Jair Bolsonaro e ex-assessor de seu filho, o senador Flávio Bolsonaro. Queiroz é investigado pela polícia federal na operação conhecida como Lava Jato no Rio de Janeiro por suposto pagamento de propina a deputados. Veja mais em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/18/saiba-quais-sao-as-suspeitas-sobre-fabricio-queiroz.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

Quadro 1 – Principais termos componentes dos *clusters* léxicos no embate sobre a saída de Weintraub do Ministério da Educação, em 18 e 19 de junho de 2020

CI1 Saída de Weintraub	CI2 Ação afirmativa	CI3 Imprensa	CI4 Covid-19
Ficar Banco Cargo Educação Maia Ministério Ministro Mundial Queiroz Rodrigo	Cota Deficiência Inclusão Indígena Negro Portaria Revogar	Afirmação Antagonista Azevedo Diretor Dizer Entrevista Fofoca Globo Honra Reinaldo Vaia	China Comprar Dinheiro Dispensar Federal Governador Governo Morrer Pandemia Povo Respirador Tratamento Verba
171.971 (77,8)	25.510 (11,6)	20.672 (9,3)	2.859 (1,3)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Podemos perceber, portanto, uma conexão entre todas as temáticas dos quatro *clusters* no embate discursivo analisado, no qual o governo federal era o referente principal, seja por conta da demissão do seu ministro da Educação (*cluster* 1), que havia

tentado revogar a portaria que incentivava a implementação de cotas na pós-graduação no apagar das luzes de sua gestão (*cluster 2*), seja em função da sua postura em relação ao combate ao vírus SARS-Cov-2 (*cluster 4*). Assim como podemos compreender também a presença do *cluster* relacionado à imprensa, vítima constante dos ataques dos apoiadores do ex-presidente, que buscam deslegitimar e desqualificar qualquer crítica à figura de Bolsonaro (*cluster 3*).

Na nuvem de palavras do Quadro 1, os termos em azul são os que apareceram o maior número de vezes nas mensagens classificadas; os em vermelho são os que ficaram com menor número de citações. Percebemos que os termos que mais aparecem são os do primeiro *cluster*, pois ele representa mais de 77% do total de aparições. Pode-se dizer que o “conflito” direto foi o que predominou nos embates logo após a demissão do ministro da educação, ainda que tenha sido possível encontrar outros três *clusters*. Assim, Weintraub, o Ministério da Educação, sua ida ao Banco Mundial e um dos críticos de peso ao político, Rodrigo Maia, estiveram no centro da controvérsia vista no Twitter a partir de um olhar mais focalizado, o que, de fato, demonstra alguns pontos importantes. Primeiro, quanto o Twitter torna-se espaço de grande movimentação política quando uma controvérsia emerge, o que fica visível nas milhares de mensagens, precisamente 171.971, circundantes ao primeiro *cluster*. Em segundo lugar, sublinha-se o *modus operandi* dos atores políticos brasileiros que se utilizam ainda da mídia tradicional para se posicionar, mas também se utilizam de mídias sociais, como o Twitter, para pontuar sua opinião política, o que confere a esta plataforma espaço extraoficial de enfrentamentos e exposição de controvérsias.

Encontrados os termos para os *clusters*, a segunda etapa da análise léxica é a classificação dos *tweets* nos *clusters*. A partir da presença de termos com maior significância estatística em um *cluster*, o *tweet* é classificado como pertencendo a determinado *cluster*. Como um *tweet* pode apresentar termos de mais de um *cluster*, ele pode ser classificado em mais de uma categoria. Assim como também é possível encontrar mensagens que não apresentam nenhum dos termos com significância estatística para enquadrá-las em um ou mais *clusters*. A Tabela 1, a seguir, mostra os principais indicadores descritivos das mensagens por *cluster*. Ela mostra que dos 442,5 mil *tweets* do corpus empírico, 146,2 mil, representando 33% do total, não foram classificados em nenhum *cluster*. Além disso, a tabela mostra o percentual de *tweets* com classificação total, indicando a relação entre número de *tweets* e *cluster* em relação ao total classificado. Novamente chama a atenção o *cluster 1*, dado que 58,6% dos *tweets* foram classificados nele, ou seja, 58,6% dos *tweets* compuseram o “conflito”. Em segundo lugar em percentual de *tweets* apareceu o *cluster 4*, sobre “Covid-19”, com 11,3% do total de *tweets*. Em seguida, o *cluster 2*, “ação afirmativa”, com 9,5% do total de classificados. O *cluster 3*, “imprensa”, representou apenas 3,6% do total de mensagens classificadas.

A primeira coluna da Tabela 1, “clas. Única (%)”, mostra o número e o percentual de *tweets* que foram classificados em um único *cluster*. A categoria “saída de Weintraub”,

além de ser a mais numerosa, também apresenta o maior percentual de *tweets* com classificação única: 76,7% do total. Depois vem o *cluster* de “ação afirmativa”, com 56,1% de classificações, seguido pelo *cluster* 4, sobre Covid-19, com 44,6% de classificações únicas. O *cluster* 3, “imprensa”, apresenta a maior diferença em relação aos anteriores. Apenas 9,4% dos *tweets* do *cluster* “imprensa” foram classificados somente nessa categoria. Esse é outro achado do estudo: quando se refere à imprensa, os textos deste *cluster* se relacionam com outro *cluster*, ou seja, ele não tem autonomia como as demais categorias. Podemos depreender que o *cluster* “imprensa” serve como base para a discussão de outros temas. Apesar de não serem os perfis mais retuitados, eles ainda são importantes atores na produção de informações, mostrando a existência de um complexo ecossistema de informações. Como veremos adiante, as contas de veículos de comunicação, como UOL, DCM, Antagonista, Globo, Brasil 247 e Agência Brasil, estão entre as que mais tuitaram, servindo de referência para outros *clusters*, por tratarem das temáticas que estavam em disputa (seja sobre a demissão de Weintraub, as ações afirmativas ou sobre a Covid-19).

Tabela 1 – Distribuição dos *tweets* por *cluster* no embate sobre a saída de Weintraub do Ministério da Educação, em 18 e 19 de junho (%)

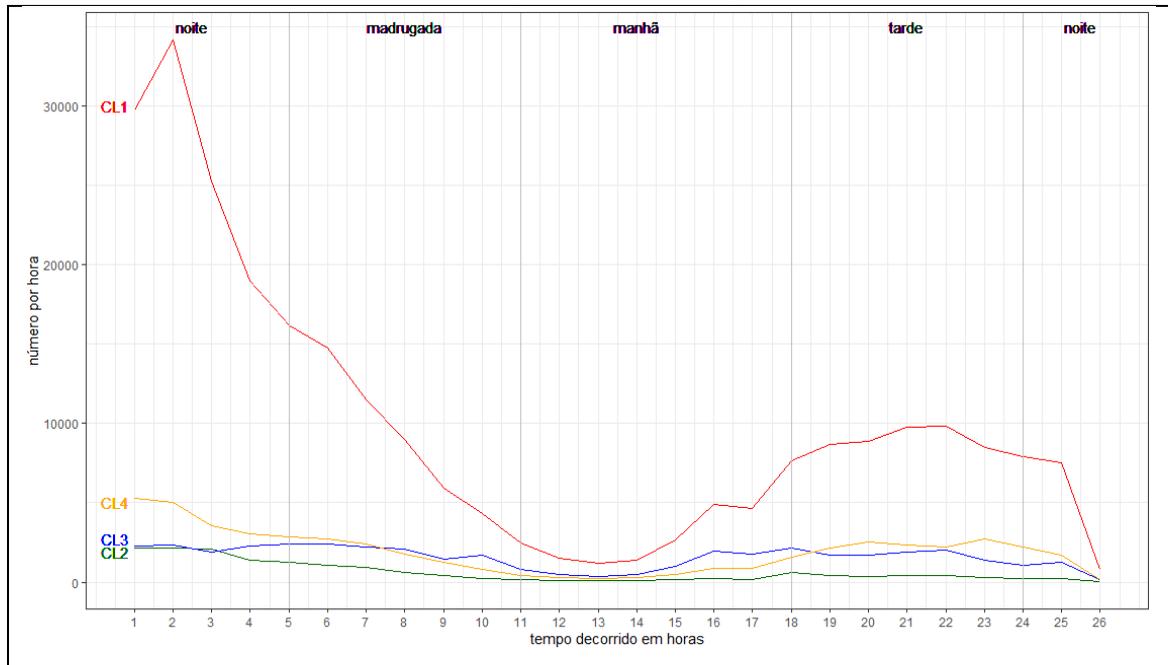
<i>Cluster</i>	Clas. Única	Clas. Total	N total
CL1 – saída de Weintraub	198.899 (76,7)	259.168 (58,6)	
CL2 – ação afirmativa	9.019 (56,1)	16.070 (3,6)	
CL3 – imprensa	3.895 (9,4)	41.386 (9,5)	
CL4 – Covid-19	22.307(44,6)	49.948 (11,3)	
Subtotal	234.120 (63,8)	366.572 (83)	
Não classificados			62.191 (14)
Classificados em mais de um <i>cluster</i>			146.262 (33)
Total			442.573 (100)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Além das diferenças nos números totais de *tweets*, é possível descrever como cada *cluster* se comportou durante a coleta de dados. O Gráfico 2, a seguir, mostra o número total de *tweets* por *cluster* ao longo do tempo. Percebemos que apenas o *cluster* 1 apresenta uma grande variação, aproximando-se do formato da curva geral. Os outros três *clusters* apresentaram uma linearidade temporal maior, com pouca variação entre as 26 horas de análise. Ou seja, o que varia, apresentando uma concentração alta no início do período de circulação das mensagens, é, exatamente, o “embate”. Nota-se também que o conflito observado tem um movimento de pico, mas rapidamente se dispersa. Esse movimento de explosão de debate em torno de uma questão e, a posteriori, esfriamento da querela é característico das controvérsias observadas no Twitter (Recuero; Soares, 2020). A constância dos *clusters* 2, 3 e 4 pode ser explicada por não serem o foco principal do embate discursivo. Eles contêm questões secundárias que, embora dialoguem com o

tema principal – o embate em torno de Weintraub -, não geraram tanto engajamento como a temática de sua demissão.

Gráfico 2 – Tráfego de mensagens no Twitter por *cluster* no embate sobre a saída de Weintraub, em 18 e 19 de junho de 2020



Fonte: Elaborado pelos autores.

Como próxima etapa da análise exploratória, apresentamos a identificação das contas que mais interagiram sobre Weintraub no Twitter. As Tabelas 2a e 2b reúnem dois grupos de informações distintas, por contas. A primeira delas mostra as 20 contas com maior número de interações sobre o tema, separando *tweet*, *retweet* e *reply*. A Tabela 2b indica as 20 contas que mais tuitaram sobre o tema em 26 horas.

Na Tabela 2a, verificamos que as contas com maiores atividades variaram entre 358 e 85 *tweets* nas 26 horas de coleta. A maior parte delas participou principalmente com *retweets* ou *replies*. Foram poucos os *tweets* originais nas contas com maior volume de atividade. Podemos observar pelos nomes que as que mais atuaram na rede no episódio não foram contas institucionais, mas, sim, individuais.

Tabela 2a – Atividades das contas na rede de tweets sobre Weintraub em 18 e 19 de junho de 2020 (%)

Contas com maior número de mensagens por tipo				
Nome	Tweet	Retweet	Reply	Total
marcelo_suisso	0	0	358(100)	358
Evilzio5	2(0,6)	1(0,3)	294(99,1)	297
odio_nao	0	216(100)	0	216
bigjason252	0	137(100)	0	137
LIPPI2	1(0,8)	128(98,4)	1(0,8)	130
9ClaudioRR	0	119(100)	0	119
BleyLacerda	0	109(93,9)	7(6,1)	116
LucianneDalsec1	0	116(100)	0	116
saby_mary	1(0,9)	5(4,6)	103(94,5)	109
Edvaldo71383333	0	108(100)	0	108
wordminions	0	105(100)	0	105
AC_Moreiraa	0	97(100)	0	97
Cccalado	0	94(100)	0	94
FabioIng	0	27(29)	66(71)	93
moema4	0	89(100)	0	89
hebertonslva	0	88(100)	0	88
wagnerbsb	0	88(100)	0	88
liliane_sol6	2(2,3)	85(97,7)	0	87
PAULOPARMM	0	87(100)	0	87
JLJuninho	0	85(100)	0	85

Fonte: Elaborada pelos autores.

Na Tabela 2b, na qual estão as 20 contas com maior número de *tweets*, percebemos um número bem menor de atividades, que vai de 79, da conta com maior número de *tweets*, até 14 mensagens, no período analisado. Outra diferença é que, entre as que mais tuitaram, havia contas institucionais, em especial de veículos de comunicação, como UOL, DCM, Antagonista, Globo, Brasil 247 e Agência Brasil.

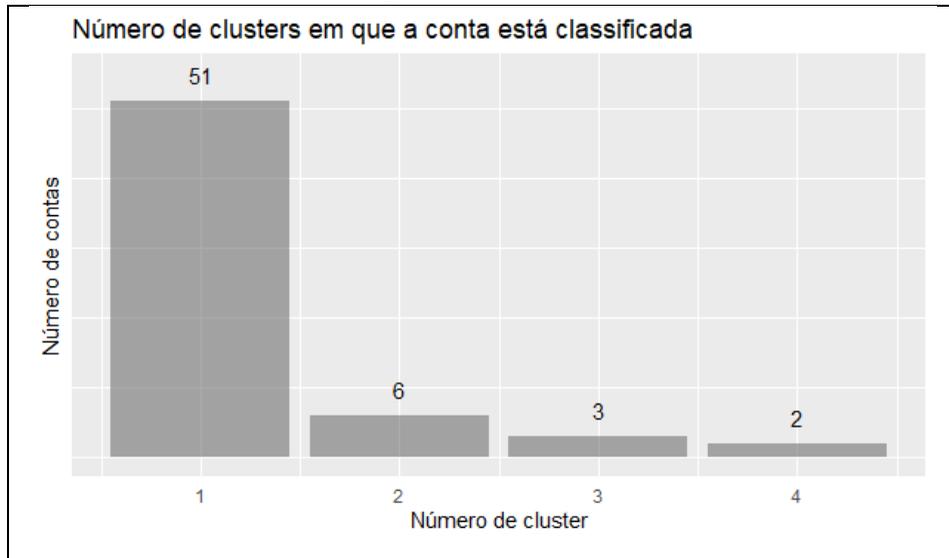
Tabela 2b – Contas com maior número de *tweets* sobre Weintraub em 18 e 19 de junho de 2020

Contas com mais <i>tweets</i>	
Nome	<i>tweets</i>
gojammaj	79
gabge	27
UOLNoticias	25
DCM_online	24
o_antagonista	23
MCLEDIMAR	23
celsoelias	22
nicsslwe	22
carlosrro	21
Globo_online1	20
brasil247	20
jornalfloripa	19
botsensacional	16
AGENCIABR1	16
goldofogo	15
EsquerdaRadica1	15
deivisonworlck	14
LeiaJaOnline	14
tomruled	14
vonivar	14

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para relacionar os *clusters* léxicos com as contas mais atuantes, a partir daqui, organizamos os responsáveis pelas contas por agrupamento temático. A maior parte das contas mais ativas aparece em um único *cluster*, porém algumas são classificadas em mais de um agrupamento. O Gráfico 3 mostra a distribuição das contas por número de *clusters* em que elas aparecem. Do total, 51 contas mais ativas (85%) aparecem em um único *cluster*. Outras seis contas (9,7%) estão presentes em dois *clusters*. Mais três contas (4,8%) estão em três *clusters* e apenas duas contas (3,2%) foram classificadas em todos os *clusters* hierárquicos. Dada a repetição de algumas contas em mais de um *cluster*, ao todo, são 62 contas entre as mais ativas na rede analisada aqui.

Gráfico 3 - Distribuição das contas por número de *cluster* em que se enquadram, no embate sobre a saída de Weintraub do Ministério da Educação, em 18 e 19 de junho de 2020



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com o objetivo de entender melhor quem eram esses perfis que protagonizaram o embate entre os diferentes discursos, buscamos, em seguida, analisar suas características, a partir da análise qualitativa de informações neles disponíveis, adaptando a proposta de Crosset et al. (2019). As contas foram classificadas inicialmente segundo o tipo de usuário, conforme apresentado na Tabela 3. Como as classificações incluem as 20 contas mais atuantes por *cluster*, o total da Tabela 3 é de oitenta contas, sendo consideradas, portanto, aquelas que aparecem em mais de um agrupamento. Foram definidos quatro grupos de perfis a que as contas poderiam pertencer: “influenciador”²², “mídia digital” (alguma fonte de notícia criada originalmente na internet), “político” (usuário que ocupe algum cargo eletivo ou que ocupe ou tenha ocupado algum cargo de nomeação) ou usuário “comum” (que não se encaixa em nenhum anterior).

Além dessas, houve também cinco contas que não foram localizadas no momento da pesquisa, por estarem suspensas ou apontadas como inexistentes²³. Como a Tabela 3 demonstra, usuários comuns representam 85% do total de contas mais ativas (sem um significativo número de seguidores); influenciadores representam 5% do total; políticos 2,5%; e mídia digital apenas uma conta entre as mais ativas. O que demonstra a ampla

²² Usuário que (re)produz conteúdo para influenciar a opinião, atitude ou comportamento das audiências. Especificamente, podemos definir os influenciadores na amostra como lideranças de opinião (Dubois; Gaffney, 2014; Soares; Recuero; Zago, 2018), isto é, usuários que assumem uma posição no conflito e cujas ideias são divulgadas por quem concorda com elas, dentro do mesmo *cluster* ou módulo na rede.

²³A API do Twitter retorna resultados que podem conter *tweets* e/ou contas suspensas, substituindo o conteúdo original por informações sobre a indisponibilidade (e.g. suspensão por ordem judicial).

participação de pessoas comuns, sem nenhuma notoriedade, no centro das controvérsias do Twitter, que atuam principalmente respondendo ou retuitando as mensagens produzidas por outrem.

Tabela 3 - Contas mais atuantes no embate sobre a saída de Weintraub do Ministério da Educação, por tipo de perfil por *cluster*, em 18 a 19 de junho de 2020

<i>Cluster</i>	Conta inexistente, suspensa ou não localizada	Influenciador	Mídia digital	Político	Comum
CI1	2	0	0	0	18
CI2	0	1	0	1	18
CI3	2	1	0	0	17
CI4	1	2	1	1	15
Total	5 (6,2)	4 (5)	1 (1,3)	2 (2,5)	68 (85)

Fonte: Elaborada pelos autores.

A segunda dimensão na classificação é a de marcadores de posicionamento ideológico dos usuários mais ativos na rede. Para compreendermos em qual campo ideológico estavam as contas centrais no “conflito Weintraub”, definimos quatro marcadores. O primeiro é o alinhamento com Bolsonaro; o segundo, o alinhamento com a direita; o terceiro, o alinhamento com a esquerda; o quarto e último é a neutralidade. A classificação por tais marcadores foi feita a partir dos traços presentes nos perfis dos usuários, ou seja, observamos o posicionamento do usuário em sua apresentação no Twitter a partir de elementos presentes na biografia, de fotos, nome do usuário e “emojis” usados.

A Tabela 4 mostra a distribuição da presença de marcadores por *cluster*. As contas que indicam estarem alinhadas com Bolsonaro aparecem apenas nos *clusters* 3 e 4. As contas que indicam estarem alinhadas com a direita aparecem em todos os *clusters*, mas estão predominantemente presentes no 4 e depois no 3, relacionados respectivamente à Covid-19 e à imprensa. Isso demonstra a importância que os apoiadores do governo Bolsonaro davam para essas temáticas e a pouca mobilização que foi feita por esse grupo político em razão da demissão de Weintraub e da discussão sobre ações afirmativas. As contas com indicação de alinhamento com a esquerda também aparecem em todos os *clusters*, mas predominantemente no *cluster* 2, seguido do 1, exatamente no sentido contrário ao comportamento dos perfis alinhados com a direita. Como esperado, as contas que se apresentam como neutras são as que aparecem distribuídas de maneira mais uniforme em todos os *clusters*. O maior percentual delas está no *cluster* 1, com 33,3%, seguido do CI2, com 30%, e 27,8% e 15,8% nos CI3 e CI4, respectivamente.

Tabela 4 - Contas mais atuantes no embate sobre a saída de Weintraub do Ministério da Educação, por alinhamento ideológico por *cluster*, em 18 a 19 de junho de 2020

<i>Cluster</i>	N	Indica estar alinhado com Bolsonaro?		Indica estar alinhado com a direita?		Indica estar alinhado com a esquerda?		Apresenta-se como neutro?	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
CI1	18	0,0	100,0	16,7	83,3	50,0	50,0	33,3	66,7
CI2	20	0,0	100,0	5,0	95,0	65,0	35,0	30,0	70,0
CI3	18	22,2	77,8	55,6	44,4	16,7	83,3	27,8	72,2
CI4	19	36,8	63,2	68,4	31,6	15,8	84,2	15,8	84,2

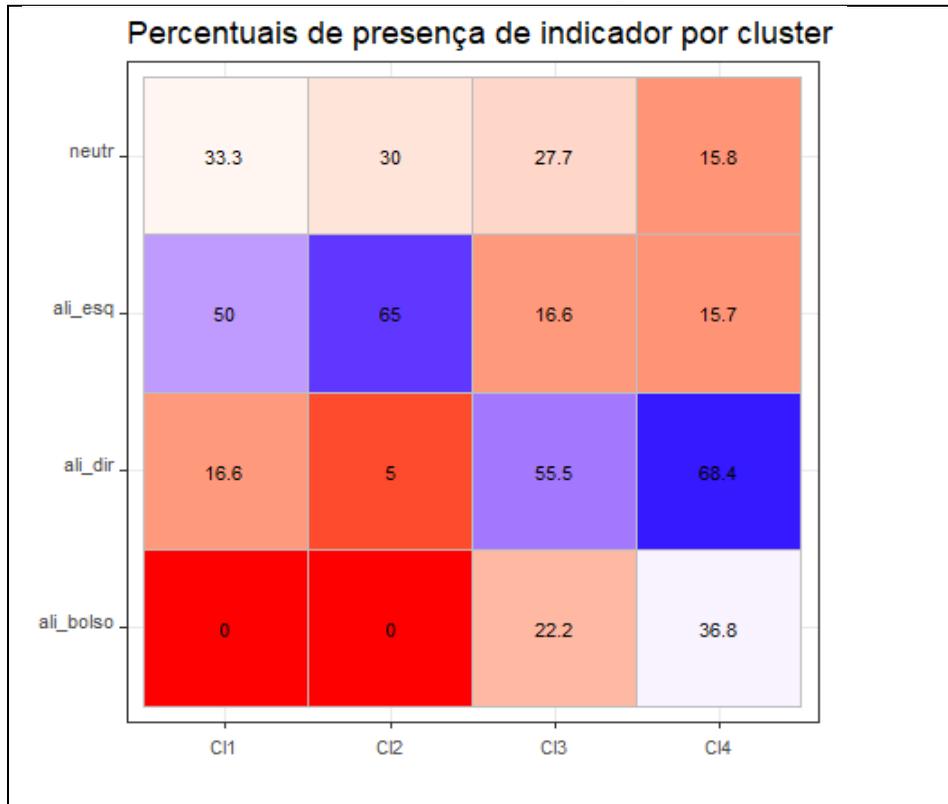
Fonte: Elaborada pelos autores.

O Gráfico 4, a seguir, apresenta os percentuais de presença de indicadores de posicionamento ideológico por *cluster*, o que permite comparar as presenças relativas de cada grupo de indicador por *cluster*. As casas mostram o percentual de um tipo de indicador por *cluster*. As cores indicam tendência de presença ou não. Os tons azuis mostram os pares em que os percentuais ficaram acima da média geral de cruzamentos. Os tons em vermelho indicam os percentuais que ficaram abaixo da média. Quanto mais intenso o tom, mais distante da média. O gráfico pode ser lido tanto nas linhas quanto nas colunas. Faremos a descrição dos resultados por coluna, verificando as distribuições por *clusters*, que é o nosso objetivo.

No *cluster 1*, que é o de conflito, predominam perfis de esquerda entre os de alta participação na rede. Não há perfil identificado com Bolsonaro entre os de maior atividade nesse *cluster*. No *cluster 2*, o de ação afirmativa, também predominam contas com indicadores de alinhamento com a esquerda. Já no *cluster 3*, sobre a imprensa, e no *cluster 4*, sobre a Covid-19, aparecem mais perfis com indicadores de alinhamento com a direita entre os mais intensos.

Em relação aos indicadores ideológicos, os perfis com alta intensidade de participação que indicam alinhamento com Bolsonaro estão presentes principalmente no *cluster 4*, o da Covid-19. O mesmo acontece com os perfis que indicam alinhamento com a direita. Já os perfis com alinhamento com a esquerda tendem a se concentrar no *cluster 2* – sobre ação afirmativa.

Gráfico 4 - Percentuais de presença de indicadores de posicionamento ideológico por *cluster* no embate sobre a saída de Weintraub do Ministério da Educação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, resta identificar o tipo de conta por presença de indicadores ideológicos. Como já indicado, as contas de usuários comuns são as predominantes em todos os *clusters*. Porém, há diferenças entre os percentuais de outros tipos de conta por presença de indicadores. A Tabela 5 mostra que as contas com participação intensa na rede, com indicadores de alinhamento com Bolsonaro, conformam o menor percentual de usuários comuns (81,8% do total de contas) e o maior percentual de influenciadores (18,2% do total de contas). Dessa forma, fica evidente que, no contexto do conflito sobre a saída de Weintraub, a perspectiva alinhada ao Presidente Jair Bolsonaro contou com uma rede maior de perfis de influenciadores que contêm muitos seguidores e que, assim, têm capacidade de pulverizar de maneira mais ampla as suas perspectivas. Entre os indicadores de alinhamento com a direita, também aparecem apenas influenciadores (7,4%) e usuários comuns (92,6%). Há uma diferença em relação aos alinhados com a esquerda, que são 89,3% de usuários comuns, 3,6% de influenciadores, além de 7,1% de políticos. Já dentre

os que se apresentam como neutros, há influenciadores e mídia digital com 5% cada e 90% de usuários comuns.

Tabela 5 - Tipo de conta por presença de indicadores ideológicos no embate sobre a saída de Weintraub do Ministério da Educação, em 18 a 19 de junho de 2020

Tipo	Indica estar alinhado com Bolsonaro	Indica estar alinhado com a direita	Indica estar alinhado com a esquerda	Apresenta-se como neutro
Influenciador	2 (18,2)	2 (7,4)	1 (3,6)	1 (5)
Mídia digital	0	0	0	1 (5)
Político	0	0	2 (7,1)	0
Usuário comum	9 (81,8)	25 (92,6)	25 (89,3)	18 (90)

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise dos perfis mais ativos na rede por *cluster* nos permite algumas conclusões. A primeira delas é que a organização de *clusters* hierárquicos por termos é validada pela distribuição das contas mais ativas, pois a maior parte das contas aparece em apenas um *cluster*. Também foi possível verificar que a maior parte dos perfis mais ativos é de usuários comuns. Além disso, há uma distribuição coerente entre os indicadores de alinhamento ideológico e a presença em *clusters*. Os indicadores de alinhamento com Bolsonaro e com a direita tendem a estar nos mesmos *clusters*, os que tratam mais especificamente da imprensa e da Covid-19, enquanto os perfis com indicadores de alinhamento com a esquerda tendem a ter mais atividade nos *clusters* sobre conflito e política afirmativa. E, por fim, encontramos mais usuários influenciadores alinhados com Bolsonaro e com a direita.

Considerações finais

O estudo de caso do debate no Twitter em torno da demissão de Weintraub do Ministério da Educação em junho de 2020 ajuda a ilustrar a complexidade dos embates discursivos políticos em plataformas digitais. O tema das interações em conversações políticas online vem mobilizando uma ativa agenda de pesquisas. Este artigo busca contribuir com o debate conceitual e metodológico.

Do ponto de vista conceitual, os dados ilustram que as conversações políticas no Twitter em torno da saída de Weintraub do Ministério da Educação têm uma dimensão política de “competição entre discursos” que reflete as disputas entre os agentes políticos antagônicos na formação da opinião pública, conforme apontam os trabalhos de Vinhas, Sainz e Recuero (2020) e Penteado et al. (2021).

Contudo, a principal contribuição deste artigo é apresentar uma metodologia que possibilita identificar as diferentes dimensões que envolvem a disputa pela influência na

opinião pública e as estratégias de comunicação política, expressas em embates discursivos em plataformas digitais.

A partir da leitura dos resultados, pode-se destacar os seguintes achados para a compreensão dos embates discursivos online: o primeiro está associado ao comportamento da rede, evidenciado pela diferença entre *tweets* e *retweets*. Ao longo do tempo, observou-se um aumento na proporção de *retweets* em relação ao total, atingindo quase a totalidade do tráfego entre as horas 11^a e 14^a. Esse intervalo coincide com o final da madrugada e o início da manhã do período analisado. A elevação significativa dos *retweets* sugere a possibilidade de automação de contas para a disseminação de mensagens programadas. Com o passar dos dias, durante o conflito online, verificamos que houve um retorno do crescimento do número de *tweets* sobre Weintraub, porém, sem a mesma intensidade das primeiras horas, indicando um caráter episódico do conflito.

O segundo achado, associado às temáticas mobilizadas durante o embate, possibilitou classificar os *tweets* e *retweets* em quatro *clusters* léxicos, sendo o maior deles (77,8% dos classificados) composto pelos termos mais gerais sobre o conflito em torno da demissão de Weintraub. Outras três temáticas foram identificadas por termos relacionados à ação afirmativa (11,6%), à imprensa (9,3%) e à Covid-19 (1,3%), que não estavam diretamente ligados ao conflito em torno da demissão do ministro, o que indica que o conflito principal pode incorporar outros temas. Como vimos na discussão sobre os dados, as temáticas paralelas se conectam de alguma forma com a temática principal (como no caso da política de ação afirmativa nas universidades públicas que foi revogada pelo ministro demitido): questões relacionadas à imprensa (que é foco de agressões constantes perpetradas pelo ex-presidente e seus apoiadores) ou relacionadas à pandemia e à postura do governo federal em relação ao seu combate. Podemos perceber que todo o embate discursivo esteve pautado por uma discussão entre apoiadores e detratores do governo Bolsonaro, com posições opostas em relação aos temas que compuseram os quatro *clusters* léxicos desta pesquisa.

Na segunda etapa da análise léxica, os *tweets* e *retweets* foram classificados em *clusters* a partir da maior significância estatística dos termos encontrados. A categoria "conflito", além de ser a mais numerosa, apresentou o maior percentual de *tweets* com classificação única, com 76,7% do total. No *cluster* "imprensa", apenas 9,4% dos *tweets* e *retweets* foram classificados somente nessa categoria, o que indica ausência de autonomia desse *cluster* em relação aos demais.

Por meio da análise de comportamento da rede ao longo do tempo da coleta de dados, foi possível identificar uma grande variação apenas do *cluster* "conflito". Embora haja indícios de que essa variação esteja relacionada a contas automatizadas, uma conclusão a esse respeito exigiria a adoção de metodologias específicas para análise de comportamento de *bots*, o que ultrapassa os limites deste artigo. Mas essa é uma indicação de importante agenda de pesquisa para o estudo de conflitos online. Tanto Heghelich e Janetzko (2016) como Murthy et al. (2016) usaram técnicas específicas para identificar

bots sociais no Twitter com o objetivo de influenciar o comportamento humano. Nos dois casos, as ações de *retweet* são identificadas como uma das mais comuns em *bots* sociais. A definição mais aceita de *bot* social é a de que se trata de programa ou algoritmo que controla contas em redes sociais online. A particularidade dos *bots* sociais é que eles são criados com o objetivo de alterar ou influenciar o comportamento humano, interferindo em redes mais amplas (Murthy et al., 2016).

Por fim, a pesquisa identificou e classificou as contas com maiores atividades. A maior parte dos usuários participou, principalmente, por meio de *retweet* ou *reply*. Como já observado, foram poucos os *tweets* originais nas contas mais ativas. A partir da análise dos traços digitais dessas contas, pudemos constatar que a maior parte delas pertence a usuários não institucionais – a primeira colocada contabilizou 358 interações. Por outro lado, ao considerar apenas os *tweets* – ou seja, desconsiderando *retweets* e *replies* –, percebemos uma atividade menor e a predominância de contas institucionais, principalmente de veículos tradicionais de comunicação. Nesse recorte, a conta com mais atividade postou apenas 79 *tweets* no período da coleta.

A análise dos traços ideológicos dos perfis nos permitiu observar que a temática dos *clusters* influencia a atuação dos perfis. Perfis mais à esquerda estavam mais presentes nos *clusters* 1 e 2, enquanto os perfis mais à direita estavam presentes nas discussões dos *clusters* 3 e 4. Também foi possível identificar que os perfis mais ativos eram de usuários comuns, com poucos seguidores, o que pode indicar a atuação de robôs, como citado anteriormente.

Em resumo, os resultados apontam que os embates discursivos são dominados: 1) pela replicação de mensagens originais (*retweets*), o que pode sinalizar a atuação de contas automatizadas nesse processo; 2) pelo entrecruzamento de temas que envolvem os personagens e o contexto do conflito que são mobilizados pelos perfis de apoiadores; e 3) a grande atividade de perfis não institucionais (usuários comuns) na difusão de mensagens associadas a posicionamentos ideológicos.

Em razão de seu objetivo e seu escopo (estudo de caso), este artigo limitou-se a uma abordagem descritiva dos resultados. Contudo, a combinação de métodos apresentados se mostrou útil para a análise de embates políticos discursivos em plataformas digitais em suas diferentes dimensões: comportamento da rede (análise do tráfego de informações), análise de temas (análise léxica) e classificação dos perfis mais ativos, de forma a contribuir com a agenda de pesquisa nas áreas de Comunicação Política e Opinião Pública.

Entretanto, não desconsideramos o potencial maior desse tipo de análise, que poderá ser desenvolvido em artigos futuros por meio de estudo sistemático de diferentes embates discursivos, tampouco a necessidade de se problematizar os impactos e efeitos dos algoritmos das plataformas nas interações dos usuários e da presença de estratégias de propaganda computacional.

Referências bibliográficas

- ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. "Social media and fake news in the 2016 election". *Journal of economic perspectives*, vol. 31, nº 2, p. 211-236, 2017.
- BENKLER, Y. *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven and London: Yale University Press, 2006.
- BENKLER, Y.; FARIS, R.; ROBERTS, H. *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- BENNETT, L.; LIVINGSTON, S. "The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions". *European Journal of Communication*, vol. 33, nº 2, p. 122-139, 2018.
- BIMBER, B. "Digital media in the Obama campaigns of 2008 and 2012: Adaptation to the personalized political communication environment". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 11, nº 2, p. 130-150, 2014.
- BRAGA, S.; SILVEIRA, S. A.; PENTEADO, C. *Cultura, política e ativismo nas redes digitais*. São Paulo, 2014.
- BROWN, W. *Nas ruínas do neoliberalismo – a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora Politeia, 2019.
- CAMPOS-DOMINGUEZ, E.; PENTEADO, C.; CERVI, E. "Polarización en Twitter. El caso de Brasil a través de cinco conflictos políticos". *Cultura, Lenguaje y Representación*, nº 26, p. 127-147, 2021.
- CARVALHO, C. D. S., et al. "The people have spoken: Conflicting Brazilian protests on Twitter". In: *49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, p. 1986-1995, 2016.
- CASTELLS, M. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press, 2013a.
- _____. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013b.
- _____. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CERVI, E. "Análise de conteúdo automatizada para conversações em redes sociais online: uma proposta metodológica". In: *Anais do GT 17 - Mídias, política e eleições, 42º Encontro ANPOCS, Caxambu, 2018*.
- CERVI, E.; CARVALHO, F. C. "Conversação eleitoral em democracias monitoradas: uma tipologia para análise de comentários em redes sociais on-line". *Política & Sociedade*, vol. 18, nº 41, p. 292-327, 2019.
- CERVI, E.; MASSUCHIN, M. G. "O uso do twitter nas eleições de 2010: O microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná"/ "The use of twitter in the elections of 2010: the microblog in the campaigns of the major candidates for government of Paraná". *Contemporânea - Revista de Comunicação e Cultura*, vol. 9, nº 2, p. 319-334, 2011.
- CHADWICK, A. *The new crisis of public communication. Challenges and Opportunities for Future Research on Digital Media and Politics*. Loughborough: Online Civil Culture Center/ Loughborough University, 2019.
- CHAIA, V. L. M.; BRUGNAGO, F. "A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook". *Aurora*, vol. 7, nº 21, p. 99-129, 2014.

- CROSSET, V.; TANNER, S.; CAMPANA, A. "Researching far right groups on Twitter: Methodological challenges 2.0". *New Media & Society*, vol. 21, nº 4, p. 939-961, 2019.
- DE FRANÇA, F.; GOYA, D.; PENTEADO, C. "Analysis of the twitter interactions during the impeachment of Brazilian president". In: *Anais the 51st Hawaii International Conference on System Sciences*, Waikoloa, 2018.
- DIAS, L. M.; FERNANDES, C. M. "Campanha de Jair Bolsonaro para presidência em 2018: a construção do Mito Político". *ECCOM*, vol. 11, nº 22, p. 477-488, 2020.
- DI FELICE, M. "Ser redes: o formismo digital dos movimentos net-ativistas". *Matrizes*, vol. 7, nº 2, p. 49-71, 2013.
- DOURADO, T. G. "Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil". Tese de Doutorado em Comunicação e Culturas Contemporâneas. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.
- DUBOIS, E.; GAFFNEY, D. "The Multiple Facets of Influence: Identifying Political Influentials and Opinion Leaders on Twitter". *American Behavioral Scientist*, vol. 58, nº 10, p. 1260-1277, 2014.
- EMPOLI, G. *Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições*. São Paulo: Vestígio Editora, 2019.
- GARBADO, A. C. *Análise de redes sociais: uma visão computacional*. Novatec Editora, 2015.
- GERBAUDO, P. "Social media and populism: an elective affinity?". *Media, Culture & Society*, vol. 40, nº 5, p. 745-753, 2018.
- GUAZINA, L. S. "Populismos de direita e autoritarismos: apontamentos teóricos para estudos sobre a comunicação populista". *Mediapolis – Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*, nº 12, p. 49-66, 2021.
- IYENGAR, S., et al. "The origins and consequences of affective polarization in the United States". *Annual Review of Political Science*, vol. 22, p. 129-146, 2019.
- KAMIENSKI, C., et al. "Measuring Network Polarization and Political Sectarianism During the 2020 Pandemic". *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, vol. 10, nº 3, p. 1356-1371, jun. 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1109/TCSS.2022.3159449>>. Acesso em: 12 nov. 2023.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo: Intermeios, 2015.
- MAIA, R., et al. "Conversação e deliberação sobre questões sensíveis: um estudo sobre o uso das razões que circulam nos media". *Galáxia*, São Paulo, nº 34, p. 55-72, jan. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-2554201728000>> . Acesso em: 12 nov. 2023.
- MALINI, F.; ANTOUN, H. *A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais*. Porto Alegre: Sulina, 2013.
- MCGREGOR, S. C. "Taking the temperature of the room" how political campaigns use social media to understand and represent public opinion. *Public Opinion Quarterly*, vol. 84, S1, p. 236-256, 2020.
- MONARI, A. C. P., et al. "Disputas narrativas e legitimação: análise dos argumentos de Bolsonaro sobre vacinação contra Covid-19 no Twitter". *Liinc em Revista*, vol. 17, nº 1, e5707-e5707, 2021.
- MOROZOV, E. *Big tech*. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

MURTHY, D., et al. "Bots and political influence: a sociotechnical investigation of social network capital". *International Journal of Communication*, vol. 10, p. 4952-4971, 2016.

OLIVEIRA, T. S.; CONCEIÇÃO LIMA, D.; PENTEADO, C. L. "# QuemMandouMatarMarielle: a mobilização online um ano após o assassinato de Marielle Franco". *LÍBERO*, vol. 45, p. 138-157, 2020.

PARRA, H. "Jornadas de Junho: uma sociologia dos rastros para multiplicar a resistência". *Pensata*, vol. 3, nº 1, p. 141-150, 2013.

PASSOS, M. R. D.; PIRES, T. M. D. "Narrativas políticas em disputa no Twitter: a (des) construção da imagem pública de Lula no contexto da crise política brasileira de 2016". *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, vol. 42, p. 179-200, 2019.

PENTEADO, C. L.; CRUZ, B. G. "Ação política na internet na era das redes sociais". *Ponto-e-Vírgula*, vol. 26, p. 109-122, 2019.

PENTEADO, C. L.; GOYA, D. H.; FRANÇA, F. O. de. "Discursive conflicts around the impeachment of Dilma Rousseff (Brazil) on Twitter". *Perspetivas da Contemporaneidade*, nº 1, p. 2184-9021, 2021.

PENTEADO, C. L.; LERNER, C. "A direita na rede: mobilização online no impeachment de Dilma Rousseff". *Debate*, Belo Horizonte, vol. 10, nº 1, p. 12-24, 2018.

PENTEADO, C. L., et al. "Populismo, desinformação e Covid-19: comunicação de Jair Bolsonaro no Twitter". *Media & Jornalismo*, vol. 22, nº 40, p. 239-260, 2022.

PERUZZO, C. "Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que 'o gigante acordou'". *Matrizes*, vol. 7, nº 2, p. 73-93, 2013.

QUIMELLI, G. A. S. Considerações sobre o Estudo de Caso na pesquisa qualitativa. In: BOURGUIGNON, J. A. (org.). *Pesquisa Social: reflexões teóricas e metodológicas*. Ponta Grossa: Ed. Toda Palavra, p. 63-84, 2009.

RASMUSSEN, T. "Internet and the political public sphere". *Sociology Compass*, vol. 8, nº 12, p. 1315-1329, 2014.

RECUERO, R.; SOARES, F. B. "O discurso desinformativo sobre a cura do Covid-19 no twitter: estudo de caso". *Revista e-compós*, [S. l.], vol. 24, 2021. Disponível em: <<https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/2127>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

RECUERO, R.; ZAGO, G.; SOARES, F. "Using social network analysis and social capital to identify user roles on polarized political conversations on Twitter". *Social Media + Society*, vol. 5, nº 2, 2019.

RECUERO, R.; ZAGO, G.; BASTOS, M. T. "O Discurso dos #ProtestosBR: análise de conteúdo do Twitter". *Galáxia*, nº 14, p. 199-216, 2014.

REINERT, M. *Alceste. Analyse de donnes textuelles*. Paris: Societé IMAGE, 1998.

SAHLY, A.; SHAO, C.; KWON, K. H. "Social media for political campaigns: An examination of Trump's and Clinton's frame building and its effect on audience engagement". *Social Media + Society*, vol. 5, nº 2, 2019.

SEGURADO, R.; PENTEADO, C.; SILVEIRA, S. A. *Ativismo digital hoje: política e cultura na era das redes*. São Paulo: Hedra, 2021.

SILVEIRA, S. A. *Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas*. São Paulo: Edições Sesc, 2019.

SOARES, F. B.; RECUERO, R. "Hashtag wars: political disinformation and discursive struggles on twitter conversations during the 2018 Brazilian presidential campaign". *Social Media + Society*, vol. 7, nº 2, 2021.

SOARES, F. B.; RECUERO, R.; ZAGO, G. "Influencers in Polarized Political Networks on Twitter. Proceedings of the 9th International Conference on Social Media and Society". In: *Anais SMSociety '18*. New York: Association for Computing Machinery, 18 jul. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1145/3217804.3217909>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

TUCKER, J. A., et al. "Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature". *SSRN Electronic Journal*, 1 jan. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

VENTURINI, T.; MUNK, A. K. *Controversy mapping: A field guide*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, 2021.

VINHAS, O.; SAINZ, N.; RECUERO, R. "Antagonismos discursivos nas hashtags #marqueteirosdojair e #bolsolão no Twitter nas eleições de 2018 no Brasil: contribuições da análise de redes sociais à sociologia digital". *Estudos de Sociologia*, vol. 25, nº 48, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/13433>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ZAGO, G.; RECUERO, R.; BASTOS, M. T. "Quem Retuita Quem? Papéis de ativistas, celebridades e imprensa durante os #protestosbr no Twitter". *Observatório*, vol. 9, nº 3, p. 67-83, 2015.

ZEITZOFF, T. "How social media is changing conflict". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 61, issue 9, p. 1970-1991, 2017.

Anexo

CI	Contas	Num. cluster	Tipo	Indica estar alinhado com Bolsonaro?	Indica estar alinhado com a direita?	Indica estar alinhado com a esquerda?	Perfil se apresentou neutro?
1	9ClaudioRR	1	usuário comum	não	não	não	sim
1	AC_Moreiraa	3	usuário comum	não	não	não	sim
1	AtaideLemoss	1	usuário comum	não	sim	não	não
1	bigjason252	2	usuário comum	não	não	sim	não
1	BleyLacerda	1	usuário comum	não	não	não	sim
1	cataysweetener	1	usuário comum	não	não	não	sim
1	cccalado	3	usuário comum	não	sim	não	não
1	Edvaldo71383333	1	usuário comum	não	não	sim	não
1	Evilzio5	1	usuário comum	não	não	sim	não
1	hebertonslva	1	usuário comum	não	não	não	sim
1	LIPPI2	3	usuário comum	não	não	sim	não
1	LucianneDalsec1	4	usuário comum	não	sim	não	não
1	marcelo_suisso	2	usuário comum	não	não	não	sim
1	moema4	1	usuário comum	não	não	sim	não
1	odio_nao	4	usuário comum	não	não	sim	não
1	OficialElenao	1	usuário comum	não	não	sim	não
1	Pedroeadias	1	não localizado				
1	saby_mary	1	conta suspensa				
1	wagnerbsb	2	usuário comum	não	não	sim	não
1	wordminions	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	analauro9267596	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	Analima_alef	1	usuário comum	não	não	não	sim
2	AndreGT74	1	usuário comum	não	não	não	sim
2	arte_prima	1	influenciador	não	não	não	sim
2	BLOGdoPEPE	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	HerlyPereira	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	Laurenc56062362	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	LIPPI2	3	usuário comum	não	não	sim	não
2	LoboTeresinha	1	usuário comum	não	não	não	sim

2	LucianneDalsec1	4	usuário comum	não	sim	não	não
2	MalvasioRolando	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	marioasouza72	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	meninagols	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	MNessuna	1	usuário comum	não	não	não	sim
2	NaTransversal	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	odio_nao	4	usuário comum	não	não	sim	não
2	PTnaCamara	2	político	não	não	sim	não
2	ROBSON_M_MATOS	1	usuário comum	não	não	não	sim
2	SilviaN50269083	1	usuário comum	não	não	sim	não
2	wagnerbsb	2	usuário comum	não	não	sim	não
3	AC_Moreiraa	3	usuário comum	não	não	não	sim
3	BorjaoOp	1	usuário comum	não	sim	não	não
3	cccalado	3	usuário comum	não	sim	não	não
3	Elciocb	1	usuário comum	não	sim	não	não
3	Freire06215368	1	usuário comum	não	sim	não	não
3	Gregory61935764	1	usuário comum	sim	sim	não	não
3	herculanofagu	2	usuário comum	não	sim	não	não
3	HerosMoraes	1	usuário comum	não	não	não	sim
3	IsaOliveiraSilv	1	usuário comum	sim	sim	não	não
3	JLJuninho	2	usuário comum	não	não	não	sim
3	LIPPI2	3	usuário comum	não	não	sim	não
3	LucianneDalsec1	4	usuário comum	não	sim	não	não
3	marcelo_suisso	2	usuário comum	não	não	não	sim
3	MARY_VELOZO	1	usuário comum	sim	sim	não	não
3	Maufalavigna	1	influenciador	não	não	sim	não
3	nicsslwe	1	conta inexistente				
3	odio_nao	4	usuário comum	não	não	sim	não
3	Ordemprogresso7	1	usuário comum	sim	sim	não	não
3	PAULOPARMM	1	usuário comum	não	não	não	sim
3	ZBrasil6	1	conta suspensa				
4	AC_Moreiraa	3	usuário comum	não	não	não	sim

4	alexcastro_adv	1	usuário comum	não	sim	não	não
4	bigjason252	2	usuário comum	não	não	sim	não
4	Carlos_E_Braga	1	usuário comum	sim	sim	não	não
4	cassiafontijo	1	usuário comum	sim	sim	não	não
4	cccalado	3	usuário comum	não	sim	não	não
4	Heitor83351025	1	usuário comum	não	sim	não	não
4	herculanofagu	2	usuário comum	sim	sim	não	não
4	IveteSi13484259	1	conta inexistente				
4	JLJuninho	2	usuário comum	não	não	não	não
4	JosMarcelodoNa3	1	usuário comum	não	sim	não	não
4	LucianneDalsec1	4	usuário comum	não	sim	não	não
4	MariaLi17412762	1	usuário comum	sim	sim	não	não
4	odio_nao	4	usuário comum	não	não	sim	não
4	PauloFr42424097	1	influenciador	sim	sim	não	não
4	PTnaCamara	2	político	não	não	sim	não
4	Ribamar42840546	1	usuário comum	não	sim	não	sim
4	sofadamidia	1	mídia digital	não	não	não	sim
4	terra_cunha	1	usuário comum	sim	sim	não	não
4	tovaga	1	influenciador	sim	sim	não	não

Abstract

Discursive conflicts, actors, and Twitter polarization: the dismissal of Minister of Education Abraham Weintraub from the Bolsonaro administration

This paper presents a study of the dimensions that involve the discursive conflicts between groups of political supporters in the public debate on digital platforms. Through the case study of the conflict that developed on Twitter around the dismissal of Weintraub from the Ministry of Education in Bolsonaro's government, the article presents an analysis that highlights three dimensions of the discursive conflict: (a) the chronology of behavior of discursive interaction networks related to the issue; (b) the issues that were raised; and (c) the profile of the more active users. The results show that the discursive conflicts are dominated by 1) the replication of original messages (retweets), 2) the intersection of themes that involve the leading personalities in and the context of the conflict, and 3) the great activity of non-institutional profiles in the dissemination of messages, associated with their ideological positioning.

Keywords: discursive conflicts; online conflicts; Twitter; digital platforms; Weintraub

Resumen

Enfrentamientos discursivos, actores envueltos y la polarización en Twitter: la renuncia del Ministro de la educación Abraham Weintraub del gobierno Bolsonaro

El artículo presenta un estudio de las dimensiones que envuelven los enfrentamientos discursivos entre los grupos de apoyadores políticos en el debate político en las plataformas digitales. Por medio de una investigación del caso del embate en Twitter sobre la renuncia de Weintraub del Ministerio de la Educación, del gobierno Bolsonaro, el texto presenta un análisis que destaca tres dimensiones del enfrentamiento discursivo: (a) la cronología del comportamiento de las redes de interacción discursiva sobre el tema; (b) los temas que fueran movilizadas; y (c) el perfil de aquellos usuarios que más tuitean durante las discusiones. Los resultados muestran que los enfrentamientos discursivos son dominados 1) por la replicación de mensajes originales (retweets), 2) por el entrecruzamiento de temas que envuelven las personas en el contexto del conflicto, y 3) la grande actividad de perfiles no institucionales en la difusión de los mensajes asociados a su posicionamiento ideológico.

Palabras clave: enfrentamientos discursivos; conflictos en línea; Twitter; plataformas digitales; Weintraub

Résumé

Affrontements discursifs, acteurs impliqués et polarisation sur Twitter : le limogeage du ministre de l'Éducation Abraham Weintraub du gouvernement Bolsonaro

L'article présente une étude des dimensions qui impliquent les chocs discursifs entre des groupes de partisans politiques dans le débat public sur les plateformes numériques. À travers l'étude de cas du conflit sur Twitter autour de la démission de Weintraub du ministère de l'Éducation, sous le gouvernement Bolsonaro, le texte présente une analyse qui met en évidence trois dimensions du clash discursif : (a) la chronologie du comportement des réseaux d'interactions discursives sur le sujet ; (b) les thèmes mobilisés ; et (c) le profil des utilisateurs qui ont le plus tweeté au cours des discussions. Les résultats indiquent que les chocs discursifs sont dominés 1) par la réplication de messages originaux (retweets), 2) par le croisement de thèmes qui impliquent les personnages et le contexte du conflit, et 3) par la grande activité des profils non institutionnels dans la diffusion des messages, liés à leur position idéologique.

Mots-clés : choc discursif ; conflit en ligne ; Twitter ; plateformes numériques ; Weintraub

Artigo submetido à publicação em 31 de agosto de 2022.

Versão final aprovada em 12 de setembro de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Limites na mídia: a representação da Tríplice Fronteira nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* (2011-2019)¹

Isabelle Christine Somma de Castro²

Ignacio Javier Cardone³

A Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai é muitas vezes associada a uma terra sem lei, o que desconsidera suas características de polo energético, comercial e turístico. O foco deste artigo é observar quais são as representações sobre a região nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* e se elas tendem a reforçar essa imagem. Para tanto, são usados os pressupostos teóricos de *framing* e *agenda-setting*. Também optou-se por uma análise qualitativa, complementada pelo software NVivo, que detectou o léxico que mais frequentemente é associado à região. Os resultados demonstram uma prevalência de assuntos ligados a ilegalidades, com ênfase em terrorismo. Do total de textos sobre a Tríplice Fronteira publicados entre 2011 e 2019, 55,5% deles, em *O Globo*, e 47%, na *Folha de S. Paulo*, referem-se a ilegalidades. O radical *terror-* esteve presente, respectivamente, em 39% e 40% dos textos. Este artigo sugere que a cobertura jornalística feita pelos dois veículos de comunicação não segue acontecimentos pontuais e carece de vozes dissonantes das forças de segurança. Isso tende a reforçar a imagem de região insegura e, que, por isso, demandaria soluções de vigilância e controle.

Palavras-chave: Tríplice Fronteira; imprensa; terrorismo; *framing*; *agenda-setting*

Introdução

A importância da região que compreende o encontro dos limites entre Brasil, Paraguai e Argentina, conhecida como Tríplice Fronteira, abrange várias dimensões. A primeira delas é a estratégica. Entre os lados brasileiro e paraguaio está Itaipu Binacional, a maior usina geradora e em produção acumulada de energia do mundo. Cerca de 10% do total energético consumido no Brasil e 88% no Paraguai, em média, são fornecidos por suas turbinas (Itaipu Binacional, s.d.). O potencial hídrico da região se estende em seu

¹ Uma versão anterior deste texto foi publicada como preprint na plataforma SciELO em: <<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3144>>.

² Universidade de São Paulo (USP), Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (Nupri). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <isasomma@hotmail.com>. Financiamento FAPESP nºs: 2016/12824-6 e 2018/06825-5.

³ Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Departamento Académico de Ciencias Sociales. Lima, Peru. E-mail: <icardone@puccp.edu.pe>.

subterrâneo, com o aquífero Guarani, que inclui os três países e o Uruguai. É uma das principais reservas de água doce da América do Sul e pertence ao sistema da bacia do rio Paraná, que divide os dois países vizinhos. O impacto econômico da região vai além: Ciudad del Este é a segunda maior cidade paraguaia, tendo como base o comércio potencializado pelo turismo de compras. Foz do Iguazu, do lado brasileiro, assim como Puerto Iguazú, do lado argentino, possuem parques nacionais que atraem turistas de várias partes do mundo. Essa zona fronteiriça é ocupada por uma atuante comunidade internacional, que inclui libaneses e chineses, entre outros, e seus descendentes. É também um polo educacional e de geração de conhecimentos devido à presença de instituições públicas de ensino superior, como a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) e a Universidade da Integração Latino-Americana (Unila), assim como do setor privado. Do lado paraguaio, centros universitários também atraem brasileiros em busca de cursos de medicina. As dinâmicas econômicas, sociais e culturais da região são diversas e perspassam as fronteiras nacionais.

Contudo, essas características podem ser menos aparentes na cobertura midiática e no imaginário popular. A Tríplice Fronteira é, muitas vezes, destacada como terra marginal, sem lei, na qual se combinariam atividades criminosas como contrabando, descaminho, tráfico de drogas, armas e pessoas. Em meados da década de 1990, e especialmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, a região fronteiriça foi frequentemente mencionada como um *hub* para treinamento e arrecadação de fundos para grupos terroristas, o que resultou na inserção da região na agenda de securitização americana (Villa, 2021, p. 7). Apesar da ausência de evidências e passadas mais de duas décadas dos ataques nos Estados Unidos, a narrativa parece perdurar em detrimento dos demais aspectos socioeconômicos, trazendo prejuízos à imagem da região, principalmente por meio de repercussão negativa para o turismo. Por isso, e contrastando empiricamente as análises de pesquisadores da região (Karam, 2013; Silva; Castro, 2021; Villa, 2021), este artigo procura verificar se os principais meios jornalísticos do Brasil contribuem na construção de um imaginário negativo sobre a Tríplice Fronteira.

Assim, busca-se trazer à luz a imagem apresentada na imprensa nacional de uma das fronteiras mais importantes e vigiadas do Brasil. Para atingir esse objetivo, foi efetuada uma análise da representação da Tríplice Fronteira nos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo*, a partir de 1 de janeiro de 2011, quase uma década após os eventos de 11 de setembro de 2001 nos EUA, até 31 de dezembro de 2019. Com a observação dos campos semânticos que prevalecem nos dois principais veículos de imprensa do país por nove anos, espera-se trazer um retrato de como a região se constituiu ao longo desse extenso recorte temporal. O início da análise também se dá quase duas décadas após os atentados ocorridos em Buenos Aires em 1992 e 1994. Tal distância temporal se justifica pela possibilidade de que estes eventos tenham influenciado a cobertura jornalística nos anos subsequentes. Dessa forma, este artigo busca complementar os estudos já realizados sobre a cobertura dos

anos imediatamente posteriores aos atentados de 2001 (Montenegro; Béliveau, 2006; Jusionyte, 2015⁴), e revelar se a visão da Tríplice Fronteira se mantém, mesmo superado o período de influência imediata, abrangendo um recorte temporal duradouro e mais tardio. A comparação entre os jornais tende a auxiliar no esforço para a compreensão e a identificação de tendências gerais nos temas e cobertura de acontecimentos, a partir da análise sobre diferenças no volume de notícias, no tratamento dado a elas, na variedade de abordagens, entre outros elementos.

O foco da pesquisa é observar como se articulam as representações sobre a região fronteira em dois dos mais lidos e influentes representantes da mídia tradicional do país. Os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* foram escolhidos por registrarem grande circulação e por atingirem um alcance nacional, que transcende as cidades em que são publicados, respectivamente, São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ). A *Folha* registrou a maior circulação diária no país entre os jornais impressos em 2019, com 328.438, e *O Globo* esteve logo atrás, com 323.172. Os dados fornecidos pelo Instituto Verificador de Comunicação (IVC) registram tanto os exemplares impressos como os referentes às assinaturas digitais (*Meio e Mensagem*, 2020). A abrangência, contudo, vai além do mensurado pelas edições únicas e *page-views* em seus sites próprios. Ambos comercializam seus conteúdos com outros veículos de imprensa do país, dispõem de portais (UOL e G1) que apresentam grande número de visualizações e, talvez, por todas essas características agregadas, desempenham um papel relevante no debate nacional.

É fato que pesquisas de opinião recentes apontam que os veículos de imprensa tradicionais vêm perdendo credibilidade. Segundo pesquisa realizada em 2021 pelo Instituto Gallup, somente 21% dos entrevistados nos Estados Unidos confiavam nos jornais impressos. O número cai para 16% quando a pergunta trata de confiança no noticiário televisivo (Brenan, 2021). No Brasil, uma pesquisa do Instituto Datafolha, em 2019, apurou que 22% dos entrevistados confiam muito na imprensa, 53% confiam um pouco e 24% não confiam (Datafolha, 2019).

Ao mesmo tempo, observa-se a ascensão da influência das novas mídias, especialmente as redes sociais, na formação da opinião pública. Elas parecem ser o principal foco de análises e pesquisas na atualidade. Apesar de a observação dos *trending topics* e *hashtags* demonstrar a dinâmica do que se fala e os fluxos da informação, o estudo da imprensa tradicional ainda se mostra necessário para explorar tendências mais sedimentadas no discurso midiático sobre um tema específico. Ao contrário das novas mídias, a relação entre as instâncias da emissão e da recepção tem um caráter predominantemente unilateral. A informação é exposta, seguindo diversas estratégias, com a tarefa de despertar o interesse; o público, por outro lado, recebe e interpreta o que recebeu, sem que haja um espaço para maior diálogo ou troca. Portanto, a primeira

⁴ A pesquisa de campo de Jusionyte se refere ao período de 2008-9.

instância exerce uma influência indireta sobre a segunda, sendo uma “relação de construção diferida da opinião pública” (Charaudeau, 2006, p. 124).

A análise da representação de um tema por veículos tradicionais não mede o impacto da cobertura jornalística sobre a opinião dos leitores, mas pode trazer um retrato da produção da “elite simbólica”. Para Pierre Bourdieu (2007), essa elite controla o modo de produção do discurso e exerce o poder com base no “capital simbólico”, dispondo de relativa liberdade para determinar tópicos, estilo ou forma de apresentação. Pode ser representada por especialistas acadêmicos, líderes de associações de classe e de comércio local, integrantes do governo e das forças de segurança; pode contribuir de diferentes formas na construção da representação erguida pelos veículos de imprensa sobre a Tríplice Fronteira. Apesar de ser necessário destacar que os emissores são variados e podem não compartilhar um consenso sobre o assunto, na área de segurança, que parece ser o tema preferencial da cobertura sobre a região, a dissonância se mostra menos habitual. Estudos apontam que é comum a convergência da linguagem e da prática de consultores, policiais, burocratas e especialistas nessa área (Bigo, 2008). Os temas também se mostram coincidentes. Salter e Piché (2011) apontam que tanto burocratas de segurança como os do alto escalão dos governos dos Estados Unidos e do Canadá colocaram o terrorismo como a principal ameaça na fronteira entre os dois países, em comparação com outros ilícitos, como tráfico de pessoas e de drogas. Isso não significa que não haja disputas dentro da chamada “elite simbólica”, mas é provável que essas divergências sejam pouco evidenciadas, especialmente na cobertura de imprensa.

Este artigo se divide em seis seções, além desta introdução. A primeira delas, “A fronteira na mídia”, abrange os estudos já realizados sobre a cobertura da região na imprensa e sua inserção no discurso de securitização. A segunda, “Marco teórico”, traz o arcabouço conceitual no qual a pesquisa se baseia. A terceira, “Coleta e separação do *corpus*”, expõe os critérios utilizados para a preparação do *corpus* e para as escolhas metodológicas. A quarta, “Análise dos assuntos”, revela os principais temas encontrados na cobertura de cada jornal analisado. Em seguida, é apresentada a “Análise do léxico”, realizada com a utilização do software NVivo12. E, por último, em “Considerações finais”, são apresentados os principais resultados com base no que foi anteriormente exposto.

A fronteira na mídia

A associação da Tríplice Fronteira com atividades terroristas internacionais é antiga. A presença de uma comunidade de imigrantes árabes e de seus descendentes gera estereótipos e preconceitos, que parecem ter se sustentado ao longo das últimas cinco décadas, apesar da ausência de evidências que comprovem essa associação. As primeiras conjecturas sobre a suposta relação de moradores da região com o terrorismo internacional se originaram em 1970, após um atentado contra a Embaixada de Israel em Assunção,

capital do Paraguai, localizada a 330 quilômetros da fronteira. Na época, jornais brasileiros atribuíram à comunidade fronteiriça árabe um suposto apoio operacional aos dois atiradores que adentraram a representação diplomática, assassinaram uma secretária e feriram outra funcionária (Karam, 2013). Uma investigação recente apontou que o crime teria como motivação a cobrança de uma promessa não cumprida pelo governo israelense feita a um grupo de palestinos que seria reassentado no Paraguai e receberia um estipêndio mensal. Eles não tinham ligações com o lado brasileiro (Rivarola, 2020). Duas décadas depois desse episódio, os ataques contra alvos judaicos em Buenos Aires, nos anos de 1992 e 1994, trouxeram outra acusação semelhante contra a comunidade fronteiriça, que é majoritariamente de origem libanesa (Nasser, 2018; Pinto, 2016; Rabossi, 2004). Desde então, os governos da Argentina e dos EUA, além de veículos de imprensa e *think tanks* conservadores, têm apontado a Tríplice Fronteira como uma base de apoio para grupos militantes que atuam no Oriente Médio, como a Al Qaeda, o Hamas e o Hezbollah⁵, além da República Islâmica do Irã.

Essa perspectiva foi adotada por documentos oficiais do governo americano a partir de meados da década de 1990. A Tríplice Fronteira foi mencionada pela primeira vez em relatórios do Departamento de Estado sobre atividades terroristas na edição de 1997 do *Patterns of Global Terrorism*, referente ao ano de 1996⁶. A denominação recém-cunhada na época, “*triborder area*”, foi inserida no item Argentina do documento – naquela edição não havia um item específico sobre o Brasil – e referia-se ao “aumento de preocupações com segurança” [*growing security concerns*] na região (Estados Unidos, 1997). A inclusão ocorreu após declarações do então Ministro do Interior argentino, Carlos Corach, que levantou suspeitas sobre a participação de membros da comunidade árabe/muçulmana dos lados brasileiro e paraguaio da fronteira no transporte de explosivos usados nos atentados em Buenos Aires (Castro, 2021b). A acusação não foi incluída na última denúncia realizada na Justiça argentina (Nisman, 2015) e até o momento não foi comprovada (Castro, 2021b; Folch, 2012; Manero, 2011), como também admite o documento conjunto de 2004 divulgado pelo Grupo 3+1 (atual Mecanismo Regional de Segurança), que inclui além de Brasil, Argentina e Paraguai, os Estados Unidos (Estados Unidos, 2004a).

Após os atentados em 11 de setembro de 2001, autoridades estrangeiras rearticularam os discursos sobre a ameaça terrorista na Tríplice Fronteira. Houve também um aumento de enviados especiais de veículos de imprensa americanos para a realização de reportagens sobre a região (Montenegro; Béliveau, 2006). Dessa vez, a novidade foi a alegação de que haveria contatos entre a Al Qaeda e a comunidade árabe/muçulmana de Foz do Iguaçu. Documentos diplomáticos brasileiros sugerem que as acusações teriam sido

⁵ Neste artigo, a grafia da palavra Hezbollah (usada por *O Globo*) também será encontrada como Hizbullah (usada pela *Folha de S.Paulo*). A diferença entre os jornais se dá pela preferência da *Folha* em aproximar-se mais da grafia árabe, que não dispõe das vogais “e” e “o”, enquanto *O Globo* utiliza a forma mais adotada por agências de notícias internacionais.

⁶ A região foi mencionada na edição de 1993, referente a 1992, do *Patterns of Global Terrorism*, não como “*triborder area*”, mas como área remota fronteiriça da Argentina, Brasil e Paraguai.

feitas por membros do governo argentino a homólogos americanos (Brasil, 2001). Mas as acusações não se mantiveram somente no âmbito governamental. A revista brasileira *Veja* publicou, dois anos após os atentados, uma extensa reportagem em que afirmava categoricamente que o próprio Osama Bin Laden teria visitado Foz do Iguaçu (Policarpo Junior, 2003). Mais uma vez, a informação carecia de evidências que a corroborassem, como apontou o relatório da comissão independente bipartidária que investigou as circunstâncias em que ocorreram os atentados em 11 de setembro de 2001 (Estados Unidos, 2004b)⁷.

A associação da Tríplice Fronteira com atividades ilegais foi abordada por estudos que destacaram o papel da imprensa na construção de narrativas de natureza infundada e circular do vínculo entre a região e o terrorismo internacional – o nexos crime-terror. Além disso, muitos meios de comunicação promoveram um discurso securitizador⁸, uma forma de legitimar ações intervencionistas ao apresentar a presença de uma comunidade árabe na região como um perigo, uma ameaça, uma incerteza. Jusionyte (2015) destacou a importância do papel desempenhado por jornais e redes de TV⁹ em torno das ameaças terroristas na Tríplice Fronteira como parte de um discurso mais amplo de segurança global. Segundo a autora, que observou veículos de imprensa argentinos e americanos, as alegações inseridas nas reportagens se mostravam recicladas, apoiadas, geralmente, em referências anteriores próprias, que acabavam por formar um “círculo fechado”. “Ao invés de dispor de novas informações, por quase uma década o discurso absorveu dados à narrativa existente reforçando-a e às vezes justificando retroativamente eventos anteriores”¹⁰, afirma Jusionyte (2015, p. 109).

Montenegro e Béliveau (2006) também realizaram uma leitura crítica da cobertura sobre a Tríplice Fronteira em jornais americanos e argentinos entre 2001 e 2003. Para as autoras, os eixos temáticos nos veículos dos EUA se mostraram redundantes, ou seja, com frequência versavam sobre o mesmo tema e usavam as mesmas informações. Nas primeiras reportagens analisadas pelas pesquisadoras nos diários *The New York Times* e *The Washington Times*, logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, houve maior ênfase na descrição da região. Depois, o foco voltou-se para o monitoramento da fronteira, pois os veículos de imprensa davam como certa a presença ativa de terroristas na região. Da mesma forma, “se tornou central a transmissão da ideia de capacidade escassa dos governos locais de controlar uma área vista como uma ‘zona cinza’, ‘espaço’ sem

⁷ A suposta viagem chegou a virar anedota em uma peça publicitária de gosto duvidoso para promover o turismo em Foz do Iguaçu, que afirmava que até o saudita teria se encantado com as belezas da região (Valle, 2003).

⁸ O conceito e a aplicação dele na Tríplice Fronteira pode ser mais bem entendido no artigo de Castro, 2020.

⁹ As críticas de Jusionyte são especialmente direcionadas ao canal de TV *CNN* e aos jornais *The New York Times* e *El Clarín*.

¹⁰ Tradução dos autores para: “Rather than adjusting to new information, for over a decade the discourse absorbed data into the existing narrative, strengthening it and at times retroactively justifying past events”.

estado[sic]' e 'sem lei'¹¹. As autoras também destacam a ausência de informações sobre as particularidades locais e uma homogeneização das três cidades fronteiriças (Foz do Iguazu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú). Os jornais argentinos *El Clarín* e *La Nación*, por sua vez, representaram a Tríplice Fronteira, logo após 11 de setembro de 2001, de uma forma semelhante aos noticiosos americanos. Posteriormente, cederam espaço a outros atores e a denúncias de que a região estava sendo "demonizada" (Montenegro; Béliveau, 2006, p. 62, 67).

Mais recentemente, Silva et al. (2019) promoveram um levantamento de notícias em veículos de imprensa dos três países que formam a Tríplice Fronteira. A pesquisa, que se refere somente ao que foi publicado no ano de 2018, escrutinou o que oito jornais e dois sites informativos¹² publicaram sobre "terrorismo". Foram identificadas 96 reportagens (51 em veículos argentinos, 30 em paraguaios e 15 em brasileiros) que continham alguma menção à palavra. Segundo os pesquisadores, o foco dado pelos veículos de imprensa de cada país foi distinto. A imprensa brasileira concedeu pouco destaque à Tríplice Fronteira e promoveu mais associações entre o governo venezuelano e o terrorismo internacional, mesmo quando mencionava a região fronteiriça nas reportagens (Silva et al., 2019). A notícia relacionada à Tríplice Fronteira mais repercutida nos veículos nacionais em 2018 foi a prisão de Assad Ahmad Barakat, em Foz do Iguazu, solicitada pelo governo do Paraguai, que o acusava de fraude na obtenção de um passaporte. Os diários do país vizinho deram mais ênfase à descoberta de que o comerciante libanês, que vive há décadas na região, conseguiu obter o documento apesar de ter perdido a cidadania paraguaia em 2003 ao ser condenado por evasão de divisas. Barakat era apontado como financiador do grupo libanês Hezbollah. Portanto, parece contraditório que a prisão de um acusado de falsidade ideológica tenha sido a menção mais frequente sobre terrorismo na região, considerando que ele não foi indiciado por atos terroristas, nem em 2003, nem recentemente. Na Argentina, por sua vez, a imprensa, em 2018, concedeu mais destaque a um esforço do então presidente do país, Maurício Macri, em tratar a região como um lugar de trânsito de membros do Hezbollah (Silva et al., 2019).

Neste artigo buscamos analisar um recorte temporal mais extenso do que o de estudos anteriores, o que permite verificar se o enfoque da imprensa não é consequência de desfechos de eventos pontuais, como os atentados de 11 de setembro de 2001, mas de um discurso que mantém uma dimensão mais perene na mídia. Optamos por uma abordagem comparativa entre dois veículos de imprensa nacionais a fim de observar se há indicativos de um padrão na mídia brasileira em relação à cobertura da região, ou se cada veículo tem uma abordagem diferente. Também promovemos um tratamento mais sistematizado ao recorte escolhido, com o uso de ferramentas metodológicas que

¹¹ Tradução dos autores para: "...se tornó central la transmisión de la idea de la escasa capacidad de los gobiernos locales por controlar un área vista como prácticamente independiente, una 'zona gris', 'un espacio sin estado' y 'sin ley'".

¹² Os veículos analisados por Silva et al. foram: *Folha de S. Paulo*, *Veja*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*; os argentinos *El Clarín*, *Infobae* e *La Nación*; e os paraguaios *ABC Color*, *Última Hora* e *La Nación*.

contemplam tanto uma análise quantitativa como qualitativa do *corpus*. A partir dessa perspectiva, almejamos responder duas questões principais. A primeira delas é: quais assuntos relacionados à Tríplice Fronteira receberam cobertura mais extensa de ambos os jornais no recorte temporal? A segunda: a cobertura desses assuntos mais frequentes demonstrou algum viés? As opções metodológicas para responder aos questionamentos incluíram, primeiramente, uma análise dos assuntos mais publicados por meio do arcabouço conceitual dos estudos de comunicação. Depois, empreendemos uma análise do léxico por meio da aferição da frequência de palavras com o uso do software NVivo12. Ambas as abordagens nos pareceram complementares para atingir o principal objetivo deste artigo, que é observar quais são as representações elaboradas pelos dois jornais sobre a Tríplice Fronteira.

Marco teórico

Dentro dos estudos de comunicação, a perspectiva cognitiva traz algumas suposições sobre como as percepções da realidade são construídas entre os receptores. Do ponto de vista teórico, a imprensa pode exercer influência no imaginário e na opinião pública por meio de três mecanismos e afetar o que o público considera a partir da relevância dada a um tema (*agenda-setting*), da forma na qual ele é analisado e avaliado (*framing*), e do estabelecimento de preconceitos e juízos de valor que têm efeitos duradouros nas percepções do receptor (*priming*). A partir de conceitos estabelecidos nestes pressupostos teóricos, é possível observar como essas percepções podem ser formadas a partir da cobertura jornalística.

O *agenda-setting* é a definição de problemas que merecem a atenção da audiência (Entman, 2007), a partir do entendimento de que a imprensa tem a capacidade de fazer com que sua agenda seja absorvida pela opinião pública ao conceder mais ênfase a assuntos específicos. Sob essa ótica, os aspectos de um tema privilegiado pela imprensa se tornariam frequentemente proeminentes entre o público e os *policy-makers*. Estudos apontam que há realmente um alto grau de correspondência entre os tópicos priorizados em veículos midiáticos de grande circulação ou audiência e a agenda discutida pela opinião pública (McCombs, 2005). Isso significa que os meios de comunicação definem o que é notícia e, portanto, o que merece consideração e análise.

O pressuposto teórico de *framing* (enquadramento) sugere que o viés de uma cobertura jornalística pode afetar a recepção de um assunto específico. Entman (1993) define enquadramento como o ato de selecionar aspectos de uma realidade percebida em relação a um objeto no contexto da comunicação de tal forma a promover uma definição particular, uma interpretação causal, um juízo moral e/ou uma recomendação de tratamento. O *framing* introduz ou evidencia algumas ideias, "ativando esquemas que encorajam as audiências-alvo a pensar, sentir ou decidir de uma forma específica"

(Entman, 2007, p. 164). Refere-se, portanto, à ênfase dada pela cobertura midiática a algumas características de um assunto em detrimento de outros. O ato de enquadrar é uma forma de delimitar certos sentidos ao objeto.

Essa forma de moldar e alterar as interpretações e preferências do público consumidor de notícias ocorre por meio da ideia de *priming*, um processo pelo qual aspectos dominantes da cobertura de imprensa servem de critério para a tomada de decisão (Entman, 1991). É um processo pelo qual preconceitos, valores e juízos são introduzidos nos esquemas cognitivos do público (espectadores/leitores) de modo duradouro, e que se estende a outras áreas e temáticas das originalmente utilizadas. É constituído por meio de significados não explícitos, os quais, ao promover uma determinada perspectiva, sustentam um ponto de vista valorativo específico, definido ideologicamente. O *priming*, portanto, se estende além da mensagem original tanto em nível temporal quanto temático, criando uma base valorativa que afeta a tomada de decisões e opiniões dos indivíduos de modo geral.

A aplicabilidade dos conceitos também se estende para a averiguação da durabilidade dessas representações. Tromble e Meffert (2016) realizaram uma pesquisa sobre os impactos de características e de patrocinadores do *framing* em reportagens sobre a cobertura feita por dois jornais britânicos da controvérsia relacionada aos cartuns do Profeta Muhammad na Dinamarca, em 2006. O estudo concluiu que os *frames* encontrados se mostraram mais duradouros na imprensa quando associados a patrocinadores (*frame sponsors*) do que a eventuais ressonâncias culturais no país. Isso significa que, como também argumentam Gamson e Modigliani (1989), os patrocinadores são centrais para o processo de *framing*. O estudo dos cartuns não se prolongou ao longo dos anos e os autores indicaram a necessidade de acompanhar o tema escolhido por mais tempo. A importância da análise de um recorte temporal mais amplo, como propomos neste artigo, insere-se na busca da problematização de como uma imagem pode se consolidar nos veículos de imprensa, mesmo que publicada em período distante de eventos circunstanciais e independentemente da linha dos autores – considerando que há uma diversidade de editores, repórteres e redatores. Contudo, seriam necessárias outras fontes de análise para determinar se esses efeitos são produto de uma linha editorial específica de cada veículo.

A abordagem qualitativa, por sua vez, pode auxiliar a identificação de eventuais vieses na cobertura da mídia por meio da determinação de um tipo predominante de visão – como positiva, neutra ou negativa – sobre um assunto descrito. Norris (2000) pesquisou a cobertura da mídia em relação à União Europeia e concluiu que dos 25 assuntos levantados no recorte estudado, relacionados ao bloco de países, 21 foram sobre temas impopulares, como desavenças entre países-membros, ineficiência da governança ou extravagâncias em Bruxelas. Ou seja, a maior parte das reportagens publicadas (84%) trazia notícias ruins sobre o bloco. O estudo, que também incluiu a receptividade das notícias, constatou que há uma forte associação entre a cobertura da mídia e o “euroceticismo”. Contudo, não foi possível afirmar se nesse caso específico houve

causalidade. Generalizando os achados obtidos e considerando que a direção da influência é da mídia para o receptor, tem-se que o público não ficou totalmente imune às notícias negativas em relação aos problemas apontados nas reportagens em relação à União Europeia. Por isso, é possível supor que más notícias sobre um objeto tendem a, no mínimo, reforçar opiniões negativas já formadas pelo público (Norris, 2000). Nessa perspectiva, a máxima de Bernard Cohen (1963) parece continuar atual: na maior parte do tempo, a imprensa pode ter sucesso limitado em dizer **o que** as pessoas devem pensar, mas é bastante efetiva em dizer **sobre o que** as pessoas devem pensar. Ou seja, o leitor pode não concordar com o que é falado, mas tende a prestar mais atenção ao assunto que recebe destaque, ação anteriormente identificada como *agenda-setting*.

Este artigo não se pauta pela experiência do leitor, o que demandaria uma avaliação da recepção das notícias. Também não se busca avaliar as condições de produção do noticiário, se foram, por exemplo, realizadas reportagens por equipes da região ou se as notícias foram apuradas em outras praças como Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro ou mesmo em outros países. O objetivo principal é observar o que emerge sobre a região nos dois jornais, e os pressupostos teóricos de *agenda-setting* e *framing* nos pareceram mais promissoras para a análise do objeto proposto, dado que abrangem, respectivamente, os temas que mais se destacaram e como eles foram abordados.

Contudo, ambos os pressupostos trazem desafios conceituais e metodológicos que ainda não foram superados. Nas últimas décadas, o que vem se consolidando nos estudos da área é a diferenciação de modelos e conceitos, com perspectivas que se fundamentam em noções distintas de *framing* (Vimieiro; Maia, 2011). Matthes e Kohring (2008) classificaram cinco diferentes abordagens metodológicas para a medição do *framing*: hermenêutica, linguística, holística manual, dedutiva e a que utiliza softwares. Optamos por utilizar dois métodos distintos para que a análise do *corpus* passasse por mais etapas. Assim haveria um melhor escrutínio dos dados e as conclusões teriam mais confiabilidade. Dessa forma, promovemos uma leitura hermenêutica para identificar os *frames* por meio de elementos interpretativos conhecidos, e uma análise com uso de software para realizar o mapeamento de palavras buscando as mais utilizadas nos textos analisados.

Na primeira fase da análise, portanto, identificamos o tema principal de cada unidade textual. Assim foi possível localizar em que contexto a Tríplice Fronteira é apresentada ao leitor. A disposição das unidades textuais por assunto também demonstra quais as pautas mais relevantes e que se encontram, portanto, na esfera de interesse dos dois jornais em relação à região. Além dessa camada de análise, acrescentamos outra, em uma segunda fase: a de frequência de palavras, que acrescenta mais elementos empíricos para o escrutínio de eventuais e distintos mecanismos de *framing*. De acordo com Entman (1993), palavras específicas são blocos que constroem as molduras, e, assim, os *clusters* de vocábulos formariam os *frames*. Essa etapa foi realizada com o software NVivo12 que,

ao hierarquizar os vocábulos mais mobilizados, também ajudou a agregar os radicais semelhantes e a definir os campos semânticos que mais se destacaram.

O léxico usado no noticiário é um marcador ainda mais específico da construção da mensagem. As reportagens, artigos, colunas e demais textos publicados nos meios de imprensa formam um discurso que, intermediado pela língua, não reflete a realidade social e fatos empíricos de forma neutra. Esses textos têm um papel mais ativo: intervêm na construção social da realidade. Segundo a abordagem da teoria da linguagem (ou linguística) sistêmico-funcional de Halliday, a língua teria três funções primordiais: ideacional, interpessoal e textual. A primeira delas é pautada pela construção de nossa experiência de mundo, ao nosso redor e dentro de nós, que gera as representações dele. A função interpessoal, por sua vez, abrange o funcionamento da língua na construção de identidades e relações sociais através da interação entre os emissores. A última das funções é a textual, que está associada à própria constituição dos textos. A base textual fornece os recursos que permitem ao falante/autor produzir um discurso contextualizado e guiar o ouvinte/leitor a fim de que ele possa interpretar esse discurso (Halliday; Matthiessen, 1999). A partir dessa perspectiva, o vocabulário ou léxico se mostra determinante para a estrutura ideacional do texto, que delimita a representação que fazemos de diferentes assuntos. Ele não apenas organiza nossa experiência em termos gerais, mas faz distinções entre classes de ideias. Os registros lexicais possuem, portanto, a função de categorizar. O valor do sentido da palavra é dado por seu lugar dentro do sistema de termos relacionados. As relações de sentido dentro dos sistemas explicam como o vocabulário de uma língua é neles estruturado, e não uma lista arbitrária que o dicionário sugere. Nessa perspectiva, existiria uma relação causal entre a estrutura semântica e a cognição, sendo que a língua influencia o pensamento, estruturando os canais de nossa experiência mental do mundo (Fowler, 1994).

As opções entre diferentes elementos linguísticos feitas no texto, do léxico à gramática, são escolhas que impactam a interpretação e a cognição do que foi escrito. Esses elementos cristalizam e normalizam “os pedaços basicamente artificiais que são fatiados do bolo do mundo” (Fairclough, 1995, p. 103). A função do analista, portanto, seria observar quais termos habitualmente ocorrem, quais segmentos do mundo, da sociedade ganham atenção discursiva constante. Uma forma de abordar essas frequências é avaliar *clusters* de termos que se relacionam entre si, que marcam tipos distintos de assuntos e ênfases (Fowler, 1994). O estudo dos campos semânticos, portanto, pode trazer contribuições para a compreensão de como se constroem nos textos dos jornais as bases que operam o *framing* dos assuntos abordados sobre a Tríplice Fronteira.

Coleta e separação do *corpus*

A coleta do *corpus* para a análise proposta foi realizada por meio de buscas nas plataformas digitais disponíveis para assinantes dos dois jornais com a palavra-chave “tríplice fronteira”, tendo como recorte temporal os anos de 2011 a 2019 iniciando-se, portanto, dez anos após os atentados de 11 de setembro de 2001. A pesquisa foi realizada e coletada das bases entre maio e agosto de 2020. As referências duplicadas foram retiradas. O resultado da busca originou um *corpus* de 107 unidades textuais somando-se os textos da *Folha de S.Paulo* e d’*O Globo*. A seguir, explicamos com mais detalhes como foram obtidos no arquivo digital de cada um dos dois jornais o que passamos a chamar de unidades textuais.

A pesquisa dessas unidades na *Folha de S.Paulo* foi empreendida com a ferramenta <https://busca.folha.uol.com.br/>. A palavra-chave foi “tríplice fronteira”, com aspas. Como outras tríplexes fronteiras foram encontradas, removemos as que não se referiam à divisa entre Argentina, Brasil e Paraguai, objeto de nossa busca. A procura se concentrou em textos sob a alcunha “Edição Impressa”, que são acessíveis tanto para os leitores do jornal digital como do impresso. No recorte temporal de nove anos (2011-2019), não foi registrada nenhuma unidade textual com resultado positivo nos anos de 2016 e 2017. Foram obtidos resultados para vários tipos de unidades textuais: reportagens comuns, entrevistas, artigos de colunistas, colunas de assuntos específicos e editoriais. No caso de apenas uma nota informativa específica sobre a Tríplice Fronteira em uma coluna de notícias variadas, descartamos o restante do texto da coluna e utilizamos para a análise somente o trecho que mencionava a fronteira. Foi agregado ao *corpus* um total de 53 unidades textuais que atenderam aos critérios descritos.

No jornal *O Globo*, a seleção de textos se mostrou mais complexa, pois houve a necessidade de utilizar três formas distintas de busca. A primeira se deu no site do jornal, <https://oglobo.globo.com/busca>. Por essa ferramenta, o resultado para as palavras-chave não foi apresentado em ordem cronológica. A segunda forma de busca foi pelo Pressreader (<https://infoglobo/pressreader.com>), que ofereceu resultados somente até o ano de 2014. Além disso, os textos obtidos apareciam em formato diferente do publicado. A terceira forma foi via Acervo (site <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/>), que traz a cópia do jornal impresso, inteiramente digitalizado. Esse formato torna mais complexa a extração do texto, por isso foi usado como base de checagem para o resultado das buscas anteriores. As unidades textuais que haviam sido publicadas no jornal impresso e exibidas no Acervo, mas não encontradas nas duas primeiras buscas, foram copiadas manualmente das páginas digitalizadas d’*O Globo* e agregados ao *corpus*. As unidades textuais encontradas nas duas primeiras buscas que traziam disparidades em relação ao Acervo também foram ajustadas para ficarem iguais às do jornal digitalizado. No caso de uma nota informativa correspondente à palavra-chave em uma coluna de notícias variadas, foi

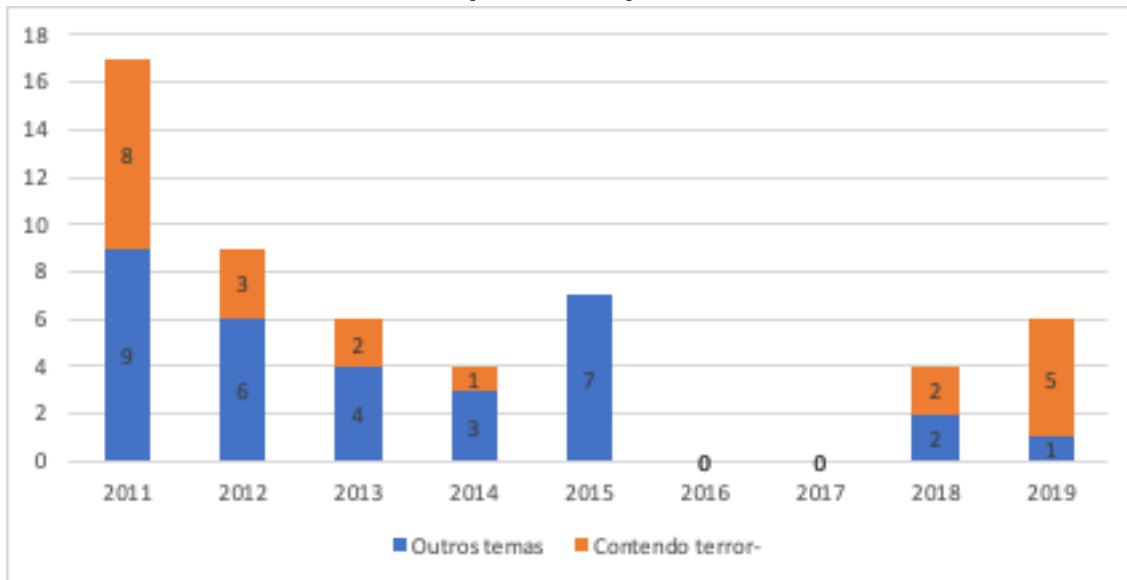
usada somente a unidade textual referente à Tríplice Fronteira, mesmo procedimento empregado em relação à *Folha*. Desse modo, 54 unidades textuais que se referiam especificamente à Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, foram coletadas. O resultado final d'O *Globo* (54) foi muito próximo ao encontrado na *Folha de S.Paulo* (53).

Apesar da similaridade entre os dois jornais quanto ao número total de unidades textuais sobre a Tríplice Fronteira, observou-se uma discrepância quantitativa entre os jornais por ano de publicação. Enquanto em 2011, por exemplo, a *Folha* publicou 17 unidades textuais com menções à região, *O Globo* publicou sete. A balança se inverteu em 2014, quando *O Globo* registrou 14 unidades textuais sobre a região e a *Folha* apenas quatro. Dos nove anos observados, somente em 2013 e em 2019 houve incidência de unidades textuais com notícias iguais ou semelhantes entre os dois jornais. Esse achado sugere que a cobertura sobre a região não é necessariamente orientada por eventos (*event-driven*), pois estes dificilmente deixariam de ser publicados simultaneamente em ambos os diários e de ganharem peso similar.

A decisão sobre a publicação de notícias ou mesmo textos opinativos sobre a Tríplice Fronteira parece ser motivada por razões diversas e menos pontuais. Em 2011, a *Folha de S.Paulo* publicou mais unidades textuais que abordavam a região juntamente com questões de segurança relacionadas aos futuros grandes eventos que aconteceriam em 2014 (Copa do Mundo de Futebol) e 2016 (Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro). Das 17 unidades textuais publicadas naquele ano, três citavam diretamente a Copa e tratavam de questões de segurança da fronteira; as reportagens sobre turismo foram quatro; outras duas traziam informações dos bastidores das relações, logo após os atentados de 11 de setembro de 2001, entre os governos brasileiro e americano, que ao longo dos anos posteriores se mantiveram em constante discordância sobre a existência de suspeitos na região (Castro, 2021a).

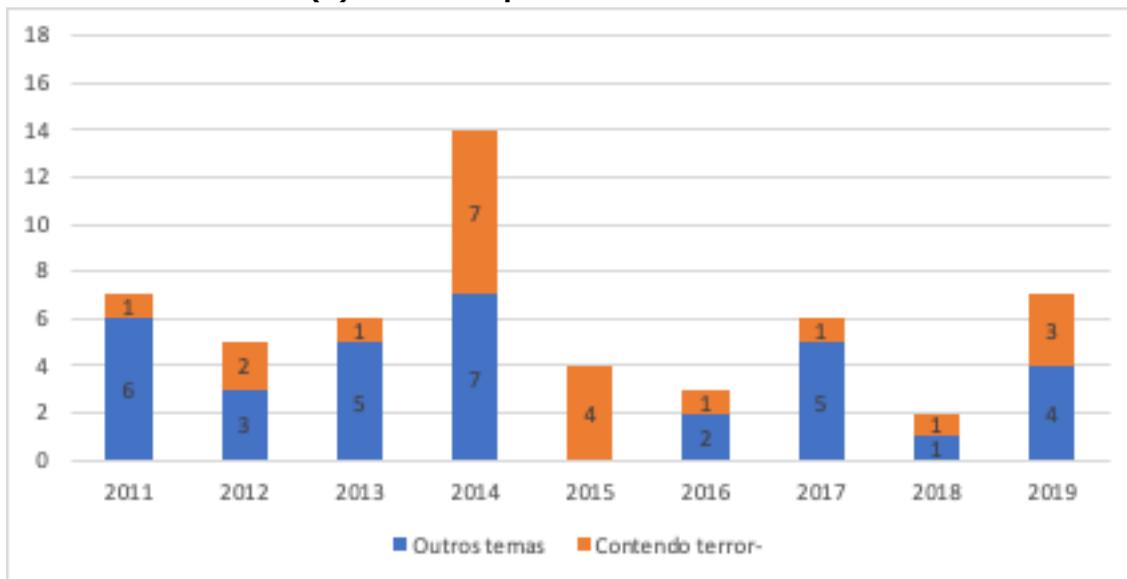
Já no jornal *O Globo*, das 14 unidades textuais publicadas em 2014, três se referiam à efeméride dos 20 anos de um dos atentados ocorridos em Buenos Aires. Em 2013, cada jornal publicou pelo menos duas reportagens sobre turismo. Somente em 2019 houve maior similaridade em relação ao número de unidades textuais que citavam a Tríplice Fronteira (6 na *Folha* e 7 em *O Globo*), orientada por um fato: os governos paraguaio e argentino anunciaram que o Hezbollah seria considerado um grupo terrorista em seus respectivos países. O então presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, chegou a afirmar que faria o mesmo, mas a promessa acabou não se concretizando (Uribe, 2019). Contudo, o tema que se mostrou mais frequente na *Folha de S.Paulo* foi terrorismo, não encontrado somente nos anos de 2015, 2016 e 2017, conforme pode ser observado nos Gráficos 1 e 2. Esse achado será abordado com mais detalhes nas seções seguintes.

Gráfico 1
Unidades textuais (n) sobre a Tríplice Fronteira na *Folha de S.Paulo* (2011-2019)



Fonte: Elaboração dos autores com dados da *Folha de S.Paulo* (2011-2019).

Gráfico 2
Unidades textuais (n) sobre a Tríplice Fronteira em *O Globo* – 2011-2019



Fonte: Elaboração dos autores com dados de *O Globo* (2011-2019).

Conforme observado nos gráficos, foram encontrados mais textos relacionando “terrorismo” com a região no jornal *O Globo* do que na *Folha*, ao longo do recorte temporal da pesquisa. O jornal carioca publicou com regularidade anual reportagens jornalísticas e/ou artigos de opinião que associavam a Tríplice Fronteira com o tema da segurança. A ênfase constante nesse assunto é uma forma de enquadramento (*framing*) da região no nicho de ameaças, o que se sobrepõe a qualquer outra variedade temática tanto na quantidade como na constância de textos publicados. A seleção desse aspecto unidimensional de um território multifacetado e que dispõe de características tão variadas, como descritas anteriormente, sugere que o jornal possui uma predisposição a cobrir somente uma delas, com bases menos críticas do que seu concorrente paulistano.

Análise dos assuntos

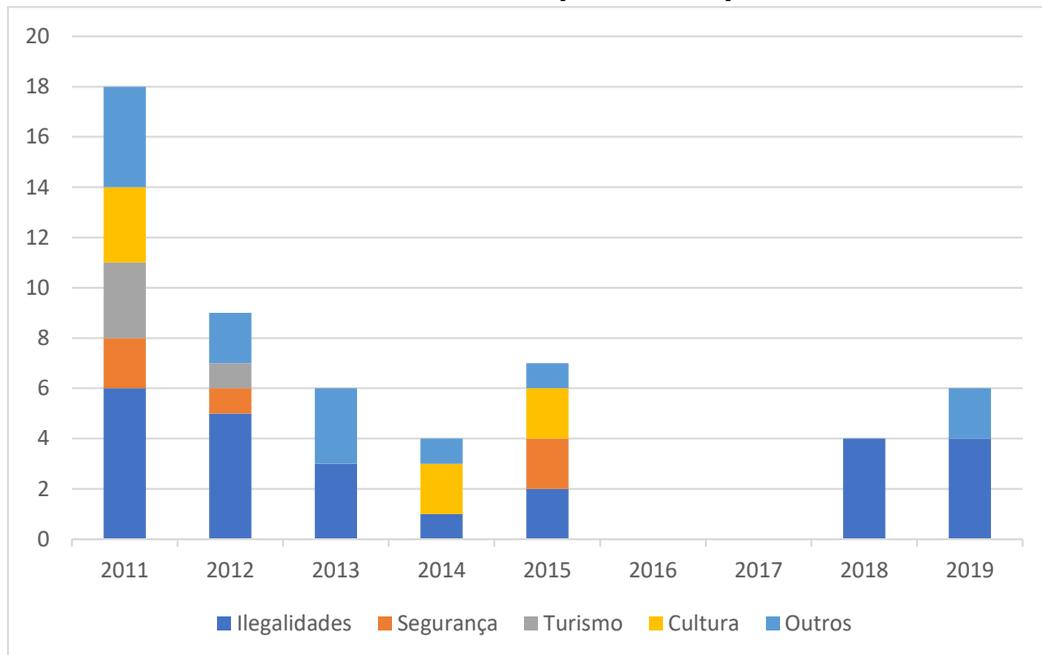
A cobertura da Tríplice Fronteira pela *Folha de S.Paulo* e por *O Globo*, no recorte temporal de 2011 a 2019, demonstrou uma frequente associação entre a região e a prática de ilegalidades. Na *Folha*, não foram encontradas menções à região nos anos de 2016 e 2017, enquanto em *O Globo* houve registros em todos os anos analisados. Nesses dois anos especificamente, as reportagens publicadas em *O Globo* tinham um caráter mais “frio”, ou seja, não continham informações inéditas ou de grande interesse público, o que pode explicar a ausência de cobertura pela *Folha*. Tal fato parece indicar uma maior predisposição do jornal carioca a cobrir temas relacionados a ameaças. Após uma leitura hermenêutica do *corpus*, foram observadas 30 unidades textuais em *O Globo* e 25 unidades textuais na *Folha* que traziam como principal assunto ilegalidades, o que corresponde, respectivamente, a 55,5% e 47% do total do *corpus* de cada diário. Ou seja, mais da metade das reportagens que mencionavam a Tríplice Fronteira publicadas no período de 2011 a 2019 em *O Globo* e quase a metade na *Folha* envolviam atividades ilícitas como contrabando, tráfico de drogas e de armas, lavagem de dinheiro e, principalmente, terrorismo, como mostrado nos Gráficos 1 e 2. Tal fato demonstra uma tendência contínua no noticiário de ambos os jornais em enquadrar (no sentido de *framing*) a região como um centro de práticas criminosas.

Uma análise comparativa entre os assuntos abordados também aponta a pequena diversidade de temas, principalmente em *O Globo*, como sugerem os Gráficos 3 e 4. O jornal publicou, nesse período, unidades textuais sobre a região relacionadas a somente quatro assuntos (ilegalidades, segurança pública, turismo e cultura), excetuando-se o ano de 2013, quando outros temas também foram abordados¹³. A cobertura da *Folha de S.Paulo*, por outro lado, incluiu mais diversidade no rol de temáticas, considerando que o item “outros assuntos” foi identificado em todos os anos em que foram encontradas unidades textuais sobre a Tríplice Fronteira, exceto no ano de 2018 como já mencionado,

¹³ Há unidades textuais que abordam mais de um assunto, o que foi contemplado nos gráficos.

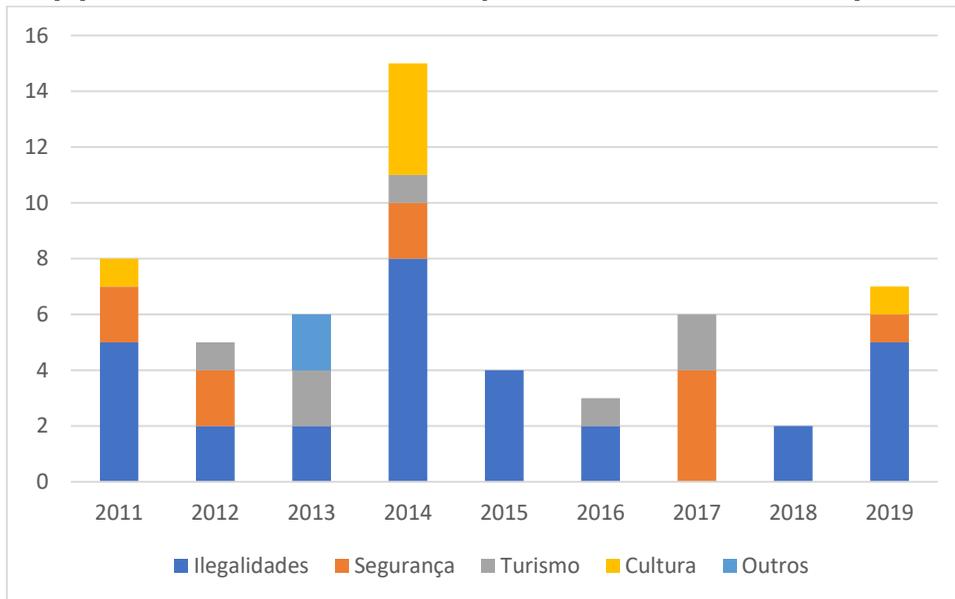
em 2016 e em 2017, quando não foram publicados textos sobre a região. Isso demonstra que a *Folha* trouxe um retrato mais abrangente em comparação com o trazido pelo concorrente carioca. Mas, ainda assim, é necessário registrar a grande ênfase concedida tanto pela *Folha* como por *O Globo* a assuntos ligados a ameaças.

Gráfico 3
Temas (n) mais recorrentes sobre a Tríplice Fronteira na
Folha de S.Paulo (2011- 2019)



Fonte: Elaboração dos autores com dados da *Folha de S.Paulo* (2011-2019).

Gráfico 4
Temas (n) mais recorrentes sobre a Tríplice Fronteira em *O Globo* (2011-2019)



Fonte: Elaboração dos autores com dados de *O Globo* (2011-2019).

Dentro do escopo das ilegalidades, a associação da região com o terrorismo é a mais presente no *corpus*. Nos anos que antecederam dois grandes eventos que teriam o Brasil como sede, a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016, reportagens que relacionavam a preocupação com a possibilidade de ocorrerem atentados terroristas no país foram publicadas nos dois jornais. A Tríplice Fronteira esteve presente em uma dessas unidades textuais – é necessário destacar que nenhum dos eventos esportivos ocorreria nessa região. Na reportagem “Brasil tem de se preocupar com terrorismo, diz perito”, publicada no caderno de Esportes da *Folha de S.Paulo* em 21 de abril de 2011, um membro das Forças Armadas israelenses afirmou que o Brasil tinha duas fortes estruturas terroristas (Röttsch, 2011):

A primeira está na Tríplice Fronteira, que alguns apontam como principal área de levantamento de fundos fora do Oriente Médio para organizações terroristas islâmicas. A segunda é de cerca de 20 membros da Al Qaeda que operam no país e coordenam as atividades em mais de dez países.

Foram encontradas outras reportagens na mesma linha do relato do especialista israelense, que apresentavam alertas de atentados que poderiam ocorrer a qualquer momento. Entre as unidades textuais que trazem ameaças atualizadas está “Alerta de atentado terrorista na América Latina”, em *O Globo*. A reportagem relata que os periódicos *El País*, do Uruguai, e *Infobae*, da Argentina, informaram que um “documento recebido por órgãos da região [América Latina] confirma a possível realização de um ataque por grupos

extremistas islâmicos” (Figueiredo, 2012; s/p). Outro alerta de perigo iminente foi publicado no jornal carioca em 2015, ano anterior às Olimpíadas: “Segurança é reforçada na Tríplice Fronteira”. A reportagem informa que um jovem paraguaio de 17 anos foi preso na Espanha “por suposta participação em uma célula terrorista do país”. Por essa razão, “um portavoz [sic] do comando de segurança da região” teria dito que apesar de não haver nenhum alerta oficial, seria dada “maior ênfase na atenção à segurança” (*O Globo*, 2015, s/p). O texto também informa que o adolescente detido não tinha interlocutores no Paraguai e morava na Europa havia oito anos, ou seja, desde a infância, o que sugere ser improvável que tivesse conexões com uma célula no país onde nasceu.

Os artigos de opinião de *O Globo* também concederam ênfase à ameaça terrorista imediata que a região supostamente representava. Ainda no ano de 2015, *O Globo* publicou o artigo “Lei contra o terrorismo”, do delegado e ex-deputado federal (PSDB-RJ), entre 2007 e 2011, Marcelo Itagiba. No texto, o policial defende uma lei antiterrorismo: “É melhor prevenir do que chorar” (2015, s/p), escreveu ele. Segundo Itagiba, investigações da Polícia Federal haviam concluído que grupos “arregimentam pessoas, abrigam terroristas e lavam dinheiro para a prática de terror” na Tríplice Fronteira. Em 2016, editorial do mesmo jornal, sob o título “Combate ao terrorismo não tem volta”, seguiu a mesma linha de raciocínio. O texto comenta a deflagração da Operação Hashtag¹⁴ e sugere um vínculo entre moradores da região fronteiriça e o terrorismo: “não pode ser considerado sem importância o fato de haver no Sul, na Tríplice Fronteira, [...] comunidades muçulmanas bem conectadas com o Oriente Médio” (*O Globo*, 2016, s/p). Deve-se salientar que nenhum dos oito condenados na operação eram originários ou viviam na região fronteiriça.

Outras referências mais comuns a terrorismo no recorte analisado abordam alegações antigas. Uma trágica efeméride também foi “gancho”¹⁵ para *O Globo* retomar a suposta relação da Tríplice Fronteira com grupos terroristas. Uma série de reportagens especiais que marcaram as duas décadas do atentado à Associação Mutual Israel Argentina (Amia), ocorrido em Buenos Aires, foi publicada em *O Globo* em 13 de julho de 2014. Três unidades textuais, entre elas uma chamada de capa¹⁶ e duas reportagens de página inteira, mencionam uma suposta ligação entre a fronteira e o ato terrorista. Na chamada de capa para as reportagens, afirma-se: “A Justiça argentina liga grupos na Tríplice Fronteira a Irã e Hezbollah, apontados como culpados, relata José Casado” (*O Globo*, 2014, s/p). A informação a que se refere está na reportagem “Fios de uma intriga internacional que

¹⁴ A Operação Hashtag foi deflagrada em julho de 2016 pela Polícia Federal brasileira para investigar uma suposta célula do grupo terrorista Estado Islâmico do Iraque e da Síria. A investigação resultou na prisão e, mais tarde, na condenação de um grupo de oito pessoas, os primeiros a serem condenados no país sob a lei antiterrorismo.

¹⁵ Jargão jornalístico usado para justificar a publicação de uma reportagem que deve ter atualidade e interesse geral.

¹⁶ A capa é uma vitrine que expõe o que a cúpula do jornal considera os principais assuntos publicados naquela edição.

levam ao Líbano e ao Irã”. Segundo o autor da reportagem, moradores de Foz do Iguaçu, entre eles Assad Ahmad Barakat, teriam sido contatados por um dos supostos organizadores do atentado na época do crime (Casado, 2014)¹⁷.

Outra reportagem publicada meses depois no mesmo jornal, e que também recebeu uma chamada na capa, traz uma acusação inédita. O texto relata que traficantes de origem libanesa, que operariam na Tríplice Fronteira e seriam associados ao Hezbollah, tinham ligações com o Primeiro Comando da Capital (PCC). A informação, segundo a reportagem, era procedente de um relatório da Polícia Federal datado de 2008, cinco anos antes dessa publicação. Os serviços de inteligência brasileiros teriam “uma série de indícios de que traficantes de origem libanesa ligados ao Hezbollah, o ‘Partido de Deus’, se aventuraram numa associação com criminosos brasileiros” (Leali, 2014, s/p). Uma foto de um papel datilografado, que seria o documento citado, também foi publicada. O trecho desse documento diz:

Durante a execução da Operação Spectro (conduzida pela DPF/FIG/PR) e delegacia em 12 de dezembro de 2008, chegaram ao conhecimento deste O.I. diversos dados obtidos através de **contato pessoal com fonte humana de confiabilidade não avaliada**, relacionadas ao envolvimento de cidadãos estrangeiros, a maioria de nacionalidade libanesa, presos nas penitenciárias de [rasurado] e [rasurado] com atividades relacionadas ao tráfico internacional de entorpecentes além de **suposto envolvimento com o Hezbollah** (“Partido de Deus”) e aproximação com o [rasurado].

A concentração de tais detentos vem auxiliando na aglutinação de indivíduos com interesses comuns, além de viabilizar o contato de traficantes de origem árabe com grupos como o [rasurado] com marcante presença nos estabelecimentos prisionais do Estado de São Paulo¹⁸.

A informação chegou a repercutir internacionalmente, o que demonstra que o modo como se dá o *framing*, sem que haja o contraditório ou outras vozes que tragam alguma dúvida sobre sua veracidade, faz com que a notícia torne uma suspeita em um fato comprovado. Dois *think tanks* americanos, Foundation for the Defense of Democracies (FDD) e The Counter Extremist Project, utilizaram a reportagem de *O Globo* para chamar a atenção de autoridades norte-americanas para a região, usando-a em relatórios e reportagens publicadas, demonstrando o papel do noticiário no efeito securitizador da

¹⁷ Barakat, citado pelos jornais como o principal arrecadador de fundos do grupo na região, foi extraditado para o Paraguai em agosto de 2020 – período posterior à análise feita neste estudo. O preso foi levado pela Polícia Federal brasileira às autoridades paraguaias na ponte da Amizade, na Tríplice Fronteira, apesar de ela estar interdita devido às restrições impostas em razão da pandemia (Freire, 2020). Em abril de 2021, ele foi condenado pela Justiça paraguaia a dois anos e seis meses de prisão, por falsidade ideológica pela apresentação de documentos falsos para conseguir um passaporte. Como já havia cumprido a pena, pois se encontrava preso desde 2018, foi expulso do país e voltou ao Brasil em liberdade (ABC Color, 2021).

¹⁸ Os destaques feitos no texto são dos autores.

região. Um dos membros do FDD, por exemplo, testemunhou em uma audiência da Comissão de Serviços Financeiros da Câmara de Representantes do Congresso americano, em 8 de junho de 2016, e citou a ligação entre o PCC e o Hezbollah, referindo-se ao jornal brasileiro *O Globo* (Ottolenghi, 2016), que havia publicado a reportagem dois anos antes. Contudo, o depoente não informou que o documento da polícia sugeria somente um “suposto envolvimento” e que a testemunha citada era de confiabilidade “não avaliada”¹⁹. Também cita erroneamente o autor da reportagem – troca Leali por Reali. O mesmo depoente voltou a mencionar a informação em nova audiência no ano seguinte, mas desta vez no Senado americano. No novo depoimento, reiterou a relação PCC e Hezbollah na Tríplice Fronteira referindo-se a artigo do periódico *Foreign Affairs*²⁰, que, por sua vez, fazia referência à mesma reportagem de *O Globo* citada pelo depoente na audiência do ano anterior (Ottolenghi, 2017). Ou seja, a notícia trazida pelo jornal brasileiro se transformou em uma evidência da existência de um acordo entre os dois grupos, e assim foi apresentada em audiências no Congresso e em um veículo de imprensa dos EUA. O exemplo mencionado demonstra como um determinado *framing* de imprensa, mesmo sem fundamentos, pode ser incorporado como peça acusatória. E, assim, instrumentalizado para a defesa de eventuais políticas de intervenção.

Outras 11 unidades textuais que abordavam questões relacionadas à repressão a crimes ou a temas de segurança pública em geral que envolviam a região foram encontradas no jornal *O Globo*; na *Folha de S.Paulo*, foram cinco. Entre elas, estão incluídos textos sobre ilegalidades e, portanto, também foram adicionados na contagem anterior. Um dos assuntos mais recorrentes nessa categoria é a compra e os problemas para colocar em operação dois Veículos Aéreos Não Tripulados (Vants). Eles seriam usados pela Polícia Federal para vigiar os limites fronteiriços, incluindo a Tríplice Fronteira. Em 2011, três unidades textuais (duas em *O Globo* e uma na *Folha*) trataram dos Vants. Em 2012, uma reportagem na *Folha* e uma em *O Globo* também abordaram o assunto, informando os altos gastos para treinar os operadores remotos dos veículos e outros entraves para que as aeronaves entrassem em atividade. A demanda por securitizar a região, que era insistentemente enquadrada pelos jornais como perigosa, pode ter justificado a compra das aeronaves. Os Vants deixaram de ser utilizados anos depois, segundo reportagem do próprio jornal *O Globo*, mesmo tendo sido gastos até aquele

¹⁹ Especialistas sobre a facção brasileira, que se encontra operando no Paraguai desde 2003, acreditam que havia “traficantes de ambos os grupos [*Farc* e *Hezbollah*] fazendo negócios estritamente mercantis com traficantes do PCC” (Feltran, 2018, p. 287). Ou seja, pode haver uma colaboração pontual entre operadores de ambos os lados, mas não uma associação entre os dois grupos. Como a estrutura do PCC é mais próxima de uma irmandade, como a maçonaria, considera-se que um acordo com os supostos líderes do grupo não seria exequível.

²⁰ O artigo mencionado é “Smoking Smoke. Paraguay’s Tobacco Business Fuels Latin America’s Black Market”, de Gomis, B. e Botero, N. C., publicado em 5 fev. 2016. O periódico é bastante influente nos meios acadêmicos e entre oficiais do governo americano.

momento R\$ 145 milhões (Amado, 2017)²¹. Foi contabilizado, portanto, um total de quatro unidades textuais em *O Globo* e três na *Folha* que tratavam dos Vants e mencionavam a região. As reportagens de ambos os veículos de imprensa tiveram como *framing* os gastos com os equipamentos e não com a ausência de monitoramento que a região sofreria com a retirada deles de circulação.

Como a Tríplice Fronteira tem grande potencial turístico e é um dos principais polos de atração de visitantes nacionais e internacionais esperava-se encontrar uma grande quantidade de unidades textuais sobre turismo. Foz do Iguaçu, a cidade do lado brasileiro da Tríplice Fronteira, é um dos destinos mais conhecidos do Brasil, sendo o terceiro mais procurado por estrangeiros que viajam ao país, depois do Rio de Janeiro e de Florianópolis (Brasil, 2021)²². A região concentra, entre outras atrações, as cataratas do rio Iguaçu, localizadas entre o lado brasileiro e o argentino, e dispõe de um famoso centro de compras *tax free* instalado no lado paraguaio. O tema turismo, contudo, teve menor incidência do que os anteriores. Foram encontradas sete unidades textuais em *O Globo* e seis na *Folha* que envolviam o assunto, com informações sobre atrativos, hotéis, festas e o lançamento de um guia. Nenhuma das unidades textuais do *corpus* sobre turismo na região trouxe informações sobre crimes ou questões de segurança pública. O que parece demonstrar que, em ambos os jornais, há uma clara separação da cobertura sobre Foz do Iguaçu voltada para consumo de um potencial leitor turista e de outra para os demais. Elas não se misturaram nas unidades textuais observadas no recorte desta pesquisa.

Assuntos relacionados a cultura e/ou a entretenimento contabilizaram, coincidentemente, os mesmos resultados de reportagens sobre turismo no período analisado: sete unidades textuais na *Folha de S.Paulo* e seis em *O Globo*. Diferentemente das reportagens sobre turismo, nesse conjunto, a questão das ilegalidades esteve presente. As unidades textuais relacionadas a essa temática trataram do projeto de um filme sobre a prática de atividades ilegais e de dois programas de TV que exibiriam o trabalho das forças de segurança na repressão ao tráfico de drogas na Tríplice Fronteira. E uma delas, publicada em 2015 na *Folha*, informava que um lote de livros roubados em instituições públicas brasileiras havia sido encontrado pela polícia argentina na região, sem precisar o lugar (*Folha de S.Paulo*, 2015).

Em 2011, três reportagens (uma em *O Globo* e duas na *Folha*) informavam que o cineasta brasileiro José Padilha estaria sendo cotado para fazer um filme sobre a Tríplice Fronteira, juntamente com o ator Wagner Moura, e tendo Kathryn Bigelow como produtora. Padilha e Moura trabalharam juntos em "Tropa de Elite" e na série "Narcos". Bigelow ganhou o Oscar de direção pelo filme "Guerra ao Terror". Essas informações pareciam trazer indícios de qual seria a inclinação da película. Reproduzindo texto da revista

²¹ Em 2019, outro veículo de imprensa informou que as duas aeronaves abandonadas pela Polícia Federal passaram para uso do Exército e um novo contrato, de valor não divulgado, foi fechado com a empresa fornecedora dos equipamentos, a estatal Israel Aerospace Industries, para treinamento de operadores e suporte do equipamento (Vinhos, 2019).

²² A informação refere-se a dados coletados entre os anos de 2015 e 2019.

Hollywood Reporter, a reportagem da *Folha*, de 27 de maio de 2011, afirma que o filme abordaria as “máfias chinesa e sérvia, traficantes bolivianos, colombianos e brasileiros, contrabandistas libaneses suspeitos de ajudar o Hezbollah, policiais e políticos corruptos de Brasil, Paraguai e Argentina” (*Folha de S.Paulo*, 2011, p. A4)²³.

A estreia de dois programas de TV sobre a Tríplice Fronteira também foi mencionada pelos jornais. Ambos retratavam o trabalho das forças de segurança no Oeste do Paraná em operações de combate ao tráfico de drogas. O primeiro deles é o “Papo de Polícia”, do Canal Multishow, anunciado nos dois diários em março de 2014. O outro mencionado é o programa “Tríplice Fronteira”, gravado pela produtora Mixer, nos mesmos moldes do anterior. Mais uma vez, o *framing* da região como um polo de atividades criminais se repetiu. Os programas de TV, assim como a cobertura dada a eles, pareciam priorizar o ponto de vista dos agentes policiais que atuam na fronteira, em detrimento de outros da sociedade civil. A narrativa “polícia versus bandido” veiculada nos programas de TV pareceu ser mais voltada ao consumo nacional, tendo como destaque o trabalho policial, ao contrário do filme de produção internacional, que se propunha a retratar os malfeitores, fossem eles criminosos ou agentes públicos. Contudo, as coberturas dadas aos programas nacionais e ao filme internacional não pareceram diferenciadas.

O fato de as ameaças representadas por terroristas, contrabandistas, criminosos em geral estarem presentes em unidades textuais de três dos quatro principais temas encontrados, mas ausentes de todas as reportagens sobre turismo, sugere a elaboração de um retrato fissurado da Tríplice Fronteira em ambos os diários. Se por um lado existe um lado sombrio, que pela predominância de matérias publicadas se sobressai, por outro existe um lugar edílico, rico em beleza natural, propício para compras e lazer. É como se os jornais sugerissem que são dois lugares geograficamente diferentes: um em que o submundo impera e outro seguro para fazer turismo. Essa abordagem maniqueísta deixa de lado a diversidade de nuances que a região apresenta, fazendo com que esse retrato se mostre não somente exagerado, mas irreal.

Desse modo, a análise dos assuntos encontrados, diante do pressuposto teórico de *agenda-setting*, demonstrou ser limitada para compreender a abordagem de ambos os jornais. As unidades textuais que remetem a ilegalidades se mostraram mais frequentes do que as demais, sobretudo relacionadas a terrorismo – mesmo que não tenha ocorrido nenhum atentado ou evento que justificasse a presença tão comum de palavras com a raiz *terror-*. Tal fato demonstra, especialmente em relação ao *O Globo*, uma tendência de dar maior relevância para notícias que se referem a ameaças. A cobertura sobre a região é primordialmente voltada a ações criminais e ilegalidades, que ocorrem ou que já ocorreram. Algumas dessas ações são comprovadamente relacionadas à região, outras são

²³ Nem Padilha, nem Moura realizaram o filme. Somente em 2019, Bigelow produziu e lançou pela plataforma Netflix “Triple Frontier” (Operação Fronteira, em português), que tratava de traficantes sul-americanos em um lugar de selva não identificado da América Latina. O filme de ação foi dirigido por J.C. Chandor e protagonizado por Ben Affleck.

suposições que, em geral, carecem de evidências ou do contraditório – como no caso dos atentados ocorridos em Buenos Aires. Programas de TV e filmes também trouxeram à tona a temática de ameaças associadas à região.

Quanto ao *framing*, notou-se que os problemas da Tríplice Fronteira são vistos a partir de uma perspectiva de ilegalidades e segurança pública, com ênfase à própria atuação das forças de segurança e ao uso de tecnologias de controle e vigilância, como os Vants. As forças de segurança são as principais fontes de informação, narram e definem os crimes, as intervenções, as soluções, os equipamentos. São seus representantes que legitimam o discurso securitizador por serem observados como autoridades confiáveis, principalmente por não serem expostos a eventuais contestações. Até programas de TV sobre eles são produzidos e amplamente divulgados nos jornais. Os especialistas nas questões apresentadas são, em geral, oriundos de corporações como a polícia civil, o delegado carioca, o militar israelense, o porta-voz não identificado da Polícia Federal da região (da reportagem sobre o paraguaio que vive na Espanha), da fonte que traz a “ligação” entre PCC e Hezbollah. Acadêmicos, cientistas sociais, servidores públicos de outras áreas e mesmo outras vozes locais, dos diferentes lados da fronteira estão ausentes da narrativa. O predomínio de *frame sponsors* policiais e militares e a ausência de outras perspectivas faz com que o discurso securitizador predomine. E mesmo os produtores de TV e de cinema que se propuseram a fazer audiovisuais sobre Tríplice Fronteira não trouxeram pontos de vista dissonantes, mas a mesma narrativa de região perigosa, com a dicotomia “polícia versus bandido”.

Em relação às alegações sobre terrorismo, o enquadramento é o pressuposto de que a Tríplice Fronteira é um *hub* para práticas terroristas e que há uma ameaça latente que nunca se realiza. O discurso sobre o assunto parece ser circular: a (suposta) ligação da região com atentados ocorridos em Buenos Aires e nos Estados Unidos justificaria a crença de que a região é um lugar onde operam terroristas e um atentado pode ocorrer a qualquer momento, enquanto uma possível atuação de grupos terroristas na região justifica a convicção de que moradores locais estariam envolvidos nos atentados. Isso coincide com o que Jusionyte (2015, p. 110) descreveu em relação ao noticiário sobre a região na imprensa norte-americana: “previsível e repetitivo, feito de fragmentos de evidências, mas que de forma eficiente legitima intervenção para lidar com ameaças emergentes na fronteira”.

Análise do léxico

Além da abordagem por temas, o *corpus*, que incluía os títulos e os subtítulos das unidades textuais, também foi submetido a uma análise do léxico com o uso do software NVivo12, versão para Mac OSX. O *corpus* foi dividido por ano e por jornal e, posteriormente, somou-se o total de cada veículo com a finalidade de estabelecer uma listagem geral por jornal. As palavras com menos de duas letras foram excluídas da busca

e depois, manualmente, advérbios, preposições e alguns verbos que não traziam sentido também foram retirados²⁴. O programa mediu a frequência das palavras, que foram dispostas em tabelas, por jornal. As mais utilizadas foram agregadas em campos semânticos, que se mostraram úteis para uma análise qualitativa.

Primeiro, observamos a frequência de palavras totais por jornal e atribuímos maior ênfase às 20 mais frequentes. Na *Folha de S.Paulo*, conforme pode ser observado na Figura 1 (mais detalhes na Tabela 1, em Anexo), o campo semântico que envolve nações e nacionalidades se mostrou o mais presente. Os nomes dos três países que dividem a fronteira estão entre os dez mais frequentes: Brasil (primeiro lugar), Paraguai (terceiro) e Argentina (sexto), incluindo-se os substantivos/adjetivos relativos à nacionalidade de cada um deles. Estados Unidos (e EUA) aparecem em sétimo lugar, apesar de a contagem não incluir a nacionalidade como no caso dos três países anteriormente citados. O país do Hemisfério Norte não faz parte da região, portanto a frequência observada nas unidades textuais do jornal sugere uma participação diferenciada dos demais. As palavras relacionadas àquele país, como americano, americana, americanos, se posicionaram em 12º lugar entre as mais usadas pelo jornal.

²⁴ As palavras retiradas da listagem da *Folha*, juntamente com as de mesma raiz, foram: foi (96 unidades encontradas), será (87), temos (85), pela (67), diz (62), são (55), segundo (53), também (53), partiu (52), pode (49), terá (46), disse (40), afirmou (40). Em *O Globo*, foram: foi (131), será (113), são (86), temos (86), poderão (81), também (76), partir (70), passaram (69), pela (68), foram (66).

demonstrado na Tabela 2. Ambos os campos semânticos podem ser considerados previsíveis em uma cobertura jornalística sobre o assunto.

Figura 2
Nuvem de palavras mais frequentes em *O Globo* relacionadas à Tríplice Fronteira (2011-2019)



Fonte: Elaboração dos autores com software NVivo12 e dados de *O Globo* (2011-2019).

Assim como foi verificado entre os assuntos abordados pelos dois jornais, os campos semânticos de ilegalidades e segurança também se sobressaíram entre os mais frequentes. E, dentro deles, destaque ao nicho que envolve terrorismo. Na *Folha*, vocábulos relacionados à raiz *terror-* (terroristas, terror, terrorismo, terrorista) ficaram em quinto lugar; organizações (organizada²⁵, organizado, organizados, organizaram, organização,

²⁵ Mantivemos os verbos “investigar”, “organizar” e “operar”, pois, entendemos que trazem um conjunto de significados mais precisos do que os retirados como “disse”, “afirmou” etc.

organizem) em 13º; crime (e crimes) em 18º; contrabando em 19º; e Hizbullah²⁶ em 20º²⁷. Em *O Globo*, estão presentes terroristas (terror, terrorismo, terrorista) na quinta posição; polícia (e polícias) na nona; segurança (e seguranças) na décima; federal (que em grande medida está ligada à Polícia Federal) em 14ª; Hezbollah na 15ª posição; organizações (e similares) na 16ª; investigações (investiga, investigada, investigadas, investigado, investigadores, investigados, investigam, investigar, investigação) na 17ª; inteligência e operações (opera, operada, operador, operadores, operados, operam, operar, operava, operação) na 18ª posição²⁸.

A análise lexical reforçou a percepção de que os jornais atribuem grande ênfase à cobertura de ameaças, assim como foi verificado anteriormente entre os assuntos que tiveram mais destaque. Mas a comparação entre ambos os jornais demonstrou que o campo semântico ligado à repressão se destacou mais em *O Globo* do que na *Folha*. Entre as vinte palavras mais presentes estão: terroristas, polícia, segurança, Hezbollah, investigações e inteligência, como pode ser visto na Tabela 2 (Anexo). Na *Folha* não ocorreu o mesmo. Tal achado pode demonstrar que o jornal carioca concede maior proeminência à ação das forças de segurança na região, assim como uma maior regularidade desses atores como fontes de informação para suas reportagens.

Das cinco palavras mais frequentes em ambos os diários, terroristas e similares se destacam entre as demais pelo viés negativo – as outras quatro palavras encontradas demonstram ter alguma afinidade com o que pode se esperar em um texto sobre a região, como Brasil, fronteira, Paraguai e país na *Folha* e Brasil, fronteira, país e governos em *O Globo*. O achado confirma a continuidade da antiga associação da região com a ameaça terrorista. Sabe-se da existência de redes de traficantes e contrabandistas em regiões fronteiriças, mas os vocábulos relacionados a esses crimes são, em geral, menos comuns do que terrorismo e similares.

A análise do grupo de palavras com a raiz *terror-* revela que ao menos uma delas esteve presente em, pelo menos, 40% das unidades textuais da *Folha* e em 39% das unidades textuais de *O Globo* que fazem parte do *corpus*, de 2011 a 2019 (ver a Tabela 3, em Anexo). Isso significa que, de cada dez unidades textuais que mencionam a Tríplice Fronteira em ambos os jornais, quatro delas contêm uma das seguintes palavras: terroristas, terror, terrorismo ou terrorista. Na *Folha*, não houve menções à Tríplice Fronteira nos anos de 2016 e 2017, mas das seis unidades textuais que mencionavam a região em 2019, cinco (83%) continham pelo menos uma palavra com a raiz *terror-*. Em *O Globo*, houve mais associações em 2015. As quatro unidades textuais encontradas naquele ano que continham Tríplice Fronteira também faziam uso de uma palavra com a mencionada raiz.

²⁶ O grupo foi inserido neste campo semântico dentro do contexto em que é colocado pelos jornais, como sendo uma organização que praticaria atos terroristas, assim como os governos do Paraguai e Argentina fizeram em 2019.

²⁷ A lista completa está na Tabela 1, em Anexo.

²⁸ A lista completa está na Tabela 2, em Anexo.

A relação com o Hezbollah/Hizbullah também se mostra menos usual, considerando que é o único nome de organização que aparece na lista de 20 principais palavras dos dois jornais. Em *O Globo*, o nome do grupo ocupou a 15ª posição entre as palavras mais frequentes associadas à Tríplice Fronteira, com 64 menções; na *Folha*, ficou em 20º lugar, com 38 menções (Tabelas 1 e 2, em Anexo). A organização libanesa, que tem conhecida atuação no Oriente Médio, mostrou-se presente no noticiário dos jornais devido à alegação de que teria operadores na América do Sul e seria responsável pelos atentados em Buenos Aires e por atividades ilegais na Tríplice Fronteira. Além disso, também houve a mencionada “associação” com o PCC pelo jornal *O Globo* em 2014.

As escolhas mais frequentes de certas palavras e campos semânticos, assim como os assuntos, determinam as bases do retrato que será construído pelo leitor dos jornais. E essa base se traduz em uma suposta alta incidência de crimes variados, especialmente terrorismo, que justificam a atuação policial e a implantação de medidas excepcionais para vigilância e controle da região, como a compra de aviões não tripulados usados em situações de conflito intenso. Dada a credibilidade que tanto a *Folha* como *O Globo* possuem, demonstrada pelos números relacionados à circulação, esse retrato hostil da fronteira é alçado a uma realidade inquestionável por meio da chancela de ambos os jornais.

A representação da Tríplice Fronteira, que nesta análise partiu da escolha de assuntos que foram abordados pelos jornais e perpassou pela escolha do léxico, estruturou o sistema de conhecimento sobre a região dos leitores dos jornais. Esse sistema ganha sentido a partir das recorrências de vocábulos que ajudam na construção da experiência do leitor, influenciando, portanto, como ele deve pensar a região. Como lembra Fowler (1994), os vocábulos ajudam a categorizar e a organizar a cognição do leitor. Como os campos semânticos mais comumente encontrados giraram em torno de riscos, perigos, insegurança, e trouxeram palavras ligadas ao universo de ameaças e da repressão a crimes, os leitores podem ter poucas ferramentas para ir além das categorias apresentadas pelos jornais. Ao publicar essa versão específica de Tríplice Fronteira, a cobertura midiática pode colaborar com a ativação de estigmas, estereótipos e preconceitos.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar a cobertura relacionada à Tríplice Fronteira por dois veículos brasileiros de mídia tradicionais, *Folha de S.Paulo* e *O Globo*, no período de 2011 e 2019. Observou-se que, no *corpus* pesquisado, a região obteve uma cobertura com ênfase em temáticas de ilegalidades e segurança pública e, ocasionalmente, em turismo e cultura. As ilegalidades estiveram presentes em mais da metade das unidades textuais que mencionavam a região em *O Globo* (55,5%) e pouco menos da metade na *Folha de S.Paulo* (47%). Essa prevalência das ameaças pode ser observada em análise

qualitativa tanto entre os assuntos levantados como nos campos semânticos. Ambos os jornais tenderam a enquadrar (no sentido de *framing*) a fronteira como um problema de segurança, especialmente relacionado a terrorismo. Alertas sobre futuros atentados terroristas e supostas atuações passadas, além de hipotéticas arrecadações de fundos para grupos que promovem atentados no Oriente Médio, estiveram frequentemente associadas à região. Tal fato também se destaca pela ausência de ações terroristas ou prisões relacionadas a terrorismo na Tríplice Fronteira antes e durante o recorte temporal analisado. O *frame* de região onde supostamente atuariam terroristas se sobrepôs às características mais conhecidas da Tríplice Fronteira: de ser uma atração turística internacionalmente renomada, procurada por visitantes de diversas partes do mundo, e um local estratégica e economicamente relevante por abrigar Itaipu.

O enfoque sobre as ilegalidades não se mostrou prioritariamente relacionado a eventos (*event-driven*) no *corpus*, com algumas exceções como em 2019, quando os dois países vizinhos passaram a considerar o Hezbollah um grupo terrorista, e na cobertura do filme que seria realizado sobre a região em 2011. As diferenças, por ano, no volume de unidades textuais publicadas pelos dois jornais demonstraram que o assunto, especialmente terrorismo, prevalece mesmo que não haja um evento que justifique uma cobertura ampla. Se, por um lado, as ilegalidades estiveram presentes na produção cultural e, obviamente, em sua cobertura, por outro, não foram abordadas nas unidades textuais relacionadas a turismo, o que demonstra uma delimitação bastante marcada. No *corpus* observou-se a existência de duas regiões completamente diferentes: a Tríplice Fronteira dos crimes e a Tríplice Fronteira das belezas naturais, sendo que a primeira se sobrepõe em volume à segunda.

Palavras com o radical *terror-* foram encontradas em 40% das unidades textuais que mencionavam a região na *Folha de S.Paulo* e em 30% d'*O Globo*. Isso ocorreu mesmo diante das negativas dos governos locais e do governo norte-americano e da falta de credibilidade das versões sobre a atuação de grupos terroristas na região. Considerando o tempo decorrido desde os atentados em Buenos Aires e nos Estados Unidos e a falta de evidências que comprovem o nexo crime-terror, o *framing* da cobertura jornalística sugere um enfoque anacrônico e superado. Da mesma forma, ao evocar ações passadas, os veículos reproduzem uma lógica circular de repetição de informações, passando a estigmatizar a região e seus habitantes.

A regularidade com que militares e policiais são mobilizados como fontes de reportagens, entrevistas e textos de opinião mostra que a perspectiva securitizadora é valorizada pelos dois jornais, especialmente por *O Globo*, e por isso se sobressai diante de outras. A ausência de fontes da sociedade civil que tragam o contraditório em relação às acusações de que a região é um polo de terrorismo promove esse enquadramento e, conseqüentemente, parece advogar por uma solução que passe por mecanismos de vigilância e controle da fronteira. Essas forças de segurança se mostraram *frame sponsors* que colaboram para que o discurso securitizador não apenas seja bastante frequente, mas

se sobressaia diante de qualquer outro. Dar tanto espaço a eles se mostra uma forma de legitimar esse enfoque.

A partir do exposto anteriormente e desde uma análise crítica da imprensa, é possível afirmar que a cobertura jornalística não abrange a complexidade e a diversidade dessa região tão importante da América do Sul. Também pode-se dizer que existe uma tendência de ambos os jornais, mas especialmente de *O Globo*, a publicar relatos de atividades ilegais e conteúdos relacionados à segurança pública. Os resultados da análise dos jornais sugerem a necessidade de ambos expandirem a abrangência de assuntos e de perspectivas sobre a região, que parece se encontrar em um processo contínuo de estigmatização. De uma perspectiva acadêmica, observa-se a necessidade de se promover mais pesquisas que tratem da receptividade das notícias sobre a região e especificamente do impacto delas sobre a percepção dos leitores. Com um noticiário tão repleto de crimes e ilegalidades, dificilmente a opinião pública não será afetada.

Referências bibliográficas

- ABC COLOR. "Tras condena, expulsan a Barakat" (online), 8 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/nacionales/2021/04/08/tras-condena-expulsan-a-barakat/>>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- AMADO, G. "'Espião' abandonado". *O Globo*, 24 jul. 2017.
- BIGO, D. Globalized (in) Security: The field and the ban-opticon. In: BIGO, D.; TSOUKALA, A. (Eds.). *Terror, Insecurity, Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*. Londres: Routledge, p. 10-48, 2008.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Terrorismo. Fronteira Tríplice. Brasília, 1 nov. 2001. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/588465/RESPOSTA_PEDIDO_NUP09200000714201792-Rubens%20Soares.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Revista Dados & Informações do Turismo no Brasil*. Edição O Turista Internacional no Brasil. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2021. Disponível em: <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/revista.html>>. Acesso em: 20 maio 2021.
- BRENAN, M. "Americans' Confidence in Major U.S. Institutions Dips" (online). *Gallup*, 14 jul. 2021. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/352316/americans-confidence-major-institutions-dips.aspx>>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- CASADO, J. "Fios de uma intriga internacional que levam ao Líbano e ao Irã". *O Globo*, 13 jul. 2014.
- CASTRO, I. C. S. "The Securitization of the Tri-Border Area between Argentina, Brazil and Paraguay". *Contexto Internacional*, vol. 42, nº. 3, p. 539-567, dez. 2020.
- _____. Contestando a Guerra ao Terror: as respostas brasileiras às suspeitas de terrorismo. In: SILVA, M. A.; CASTRO, I. C. S. (Eds.). *Além dos limites: a Tríplice Fronteira nas relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Alameda Editorial, p. 143-174, 2021a.

_____. "Securitização da Tríplice Fronteira: uma análise dos Country Reports on Terrorism publicados durante a administração de Donald Trump (2017-2020)". *Conjuntura Austral*, v. 12, n. 58, p. 77-91, 2021b.

CHARAUDEAU, P. *Discurso das Mídias*. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

COHEN, B. C. *The Press and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

DATAFOLHA. "Forças Armadas têm maior grau de confiança entre instituições", 10 jul. 2019. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ENTMAN, R. M. "Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents". *Journal of Communication*, vol. 41, nº 4, p. 6-27, 1991.

_____. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, p. 51-58, 1993.

_____. "Framing Bias: Media in the Distribution of Power". *Journal of Communication*, vol. 57, nº 1, p. 163-173, 2007.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. *Patterns of Global Terrorism, 1996*. U.S. Department of State. Washington, D.C., 1997. Disponível em: <<https://1997-2001.state.gov/global/terrorism/1996Report/1996index.html>>. Acesso em: 28 maio 2020.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. *Communique of the 3 + 1 Group on Tri-Border Area Security*. U.S. Department of State. Counterterrorism Office. Washington D.C., 6 dez. 2004a. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/other/39706.htm>> Acesso em: 10 maio 2020.

ESTADOS UNIDOS. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. *The 9/11 Commission Report*. Washington D.C., 22 jul. 2004b. Disponível em: <<https://www.9-11commission.gov/report/911report.pdf>> Acesso em: 10 maio 2020.

FAIRCLOUGH, N. *Media discourse*. London: Bloomsbury Academic, 1995.

FELTRAN, G. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FIGUEIREDO, J. "Alerta de atentado terrorista na América Latina". *O Globo*, 19 maio 2012.

FOLCH, C. "Trouble on the Triple Frontier". *Foreign Affairs*, 6 set. 2012. Disponível em: <www.foreignaffairs.com/articles/argentina/2012-09-06/trouble-triple-frontier> Acesso em: 10 maio 2020.

FOLHA DE S.PAULO. "Tropa de Hollywood". 27 maio 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2705201115.htm>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. "Álbum de Matisse furtado será devolvido à biblioteca". 22 ago. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrada/230310-album-de-matisse-furtado-sera-devolvido-a-biblioteca.shtml>>. Acesso em: 30 maio 2020.

FOWLER, R. *Language in the News*. Discourse and Ideology in the press. Abingdon: Routledge, 1994.

FREIRE, A. C. "Assad Ahmad Barakat, membro do Hezbollah, é extraditado para o Paraguai" (online). *Paraná Portal*, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://paranaportal.uol.com.br/politica/assad-ahmad-barakat-extraditado-paraguai/>>. Acesso em: 6 ago. 2021.

- GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: a Constructionist Approach". *American Journal of Sociology*, vol. 95, nº 1, p. 1-37, 1989.
- HALLIDAY, M. A. K.; MATTHIESSEN, C. *Construing experience through meaning: a language-based approach to cognition*. London: Cassel, 1999.
- ITAGIBA, M. "Lei contra o terrorismo". *O Globo*, 21 nov. 2015.
- ITAIPU BINACIONAL. "Geração de energia" s/d. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- JUSIONYTE, I. *Savage frontier: making news and security on the Argentine border*. Berkeley: University of California Press, 2015.
- KARAM, J. T. "The Lebanese Diaspora at the Tri-Border and the Redrawing of South American Geopolitics, 1950-1992". *Mashriq & Mahjar Journal of Middle East and North African Migration Studies*, vol. 1, nº 1, p. 55-84, 2013.
- LEALI, F. "Conexão Líbano Brasil". *O Globo*, 9 nov. 2014.
- MANERO, E. A Retrospective Look at the Nature of National Borders in Latin America. In: WASTL-WALTER, D. (Ed.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. London: Routledge, p. 301-323, 2011.
- MATTHES, J.; KOHRING, M. "The Content Analysis of Media Frames: Toward Improving Reliability and Validity". *Journal of Communication*, vol. 58, nº 2, p. 258-279, 2008.
- MCCOMBS, M. The agenda-setting function of the press. In: OVERHOLSER, G.; JAMIESON, K. H. (Eds.). *The Press*. New York: Oxford University Press, p. 156-168, 2005.
- MEIO E MENSAGEM. "Circulação dos maiores jornais do País cresce em 2019". 21 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2020/01/21/circulacao-dos-maiores-jornais-do-pais-cresce-em-2019.html>>. Acesso em: 31 maio 2021.
- MONTENEGRO, S.; BÉLIVEAU, V. G. *La Triple Frontera: Globalización y construcción social del espacio*. Madrid: Miño y Dávila, 2006.
- NASSER, S. A fronteira e o não lugar do terrorismo. In: SHERER, L; GOULART, F. H. L.; VELOSO P. A. F. (Eds.). *Brasil-Líbano. Legado e Futuro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 121-145, 2018.
- NISMAN, A. "Formula Denuncia". *Ministerio Público de la Nación*. Buenos Aires, 21 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/fotos/20150121/notas/denuncia-nisman.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.
- NORRIS, P. *A Virtuous Circle: political communications in postindustrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- O GLOBO. "Justiça expõe elos de terror na fronteira". 13 jul. 2014.
- O GLOBO. "Segurança é reforçada na Tríplice Fronteira". 11 abr. 2015.
- O GLOBO. "Combate ao terrorismo não tem volta". 26 jul. 2016.
- OTTOLENGHI, E. "The Enemy in our Backyard: Examining Terror Funding Streams from South America" Hearing Before *The House Committee on Financial Services*. Task Force to Investigate Terrorism Financing. Washington DC, 8 jun. 2016. Disponível em: <[OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 29, nº 3, p. 724-760, set.-dez., 2023](https://s3.us-east-</p>
</div>
<div data-bbox=)

2.amazonaws.com/defenddemocracy/uploads/documents/Ottolenghi_The_Enemy_in_our_Backyard.pdf>. Acesso em: 27 set. 2021.

_____. "Emerging External Influences in the Western Hemisphere". *Senate Foreign Relation Committee*. Subcommittee on Western Hemisphere, Transnational Crime, Civilian Security, Democracy, Human Rights, and Global Women's Issues. Washington DC, 10 mai. 2017. Disponível em: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051017_Ottolenghi_Testimony.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PINTO, P. G. H. Conversion, Revivalism and Tradition: the Religion Dynamics of Muslim Communities in Brazil. In: NARBONA, M. M. L.; PINTO, P. G. H.; KARAM, J. T. *Crescent over another horizon: Islam in Latin America, the Caribbean, and Latino USA*. Austin, TX: University of Texas Press, p. 107-142, 2016.

POLICARPO JUNIOR. "Ele esteve no Brasil". *Revista Veja*, p. 58-61, 1 mar. 2003.

RABOSI, F. "Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado da fronteira". Tese de Doutorado em Antropologia Social - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional:Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

RIVAROLA, A. "Una millonaria coima para "importar" palestinos en la época de Stroessner". *ABC Color*, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/12/una-millonaria-coima-para-importar-palestinos-en-la-epoca-de-stroessner/>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

RÖTZSCH, R. "Brasil tem de se preocupar com terrorismo, diz perito". *Folha de S.Paulo*, 21 abr. 2011.

SALTER, M. B.; PICHÉ, G. "The Securitization of the US-Canada Border in American Political Discourse". *Canadian Journal of Political Science*, vol. 44, nº 4, p. 929-951, 2011.

SILVA, M. A.; CASTRO, I. C. S. A Tríplice Fronteira nas Relações Internacionais. In: SILVA, M. A.; CASTRO, I. C. S. (Eds.). *Além dos limites: a Tríplice Fronteira nas relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Alameda Editorial, p. 15-31, 2021.

SILVA, M. A., et al. "A imprensa nacional (Brasil, Argentina e Paraguai) e o nexos terrorismo-Tríplice Fronteira em 2018". *Orbis Latina*, vol. 9, nº 2, p. 192-207, 2019. Disponível em: <<https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/1747/1653>> Acesso em: 10 maio 2020.

TROMBLE, R.; MEFFERT, M. "The Life and Death of Frames: Dynamics of Media Frame Duration". *International Journal of Communication*, vol. 10, nº 0, p. 5079-5101, 2016.

URIBE, G. "Bolsonaro confirma plano para classificar Hizbullah como organização". *Folha de S.Paulo*, 20 ago. 2019. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/bolsonaro-confirma-plano-para-classificar-hizbullah-como-organizacao-terrorista.shtml> >. Acesso em: 1 jun. 2020.

VALLE, M. "Bin Laden vira garoto-propaganda de Foz". *Folha de S.Paulo*, p. F2, 24 mar. 2003.

VILLA, R. A. D. As várias imagens da Tríplice Fronteira. In: SILVA, M. A.; CASTRO, I. C. S. (Eds.). *Além dos limites: a Tríplice Fronteira nas relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Alameda Editorial, p. 7-12, 2021.

VIMIEIRO, A. C.; MAIA, R. C. M. "Análise indireta de enquadramentos da mídia: uma alternativa metodológica para a identificação de frames culturais". *Revista FAMECOS*, vol. 18, nº 1, p. 235-252, 2011.

VINHOLES, T. "Força Aérea Brasileira assume operações de VANTs da Polícia Federal" (online). *Airway*, 25 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.airway.com.br/forca-aerea-brasileira-assume-operacoes-de-vants-da-policia-federal/>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

Anexo**Tabela 1****Relação de palavras mais encontradas em unidades textuais da Folha de S.Paulo que mencionam Tríplice Fronteira (2011-2019)**

POSIÇÃO	Palavra*	Palavras com a mesma raiz	Número de aparições	% em relação ao total
1	Brasil	Brasil', brasileira, brasileiras, brasileiro, brasileiros	238	1,6
2	fronteira	fronteiras	118	0,79
3	Paraguai	paraguaia, paraguaias	108	0,73
4	país	países	103	0,69
5	terroristas	terror, terrorismo, terrorista	92	0,62
6	Argentina	argentina, argentino, argentinos	85	0,57
7	EUA	Estados Unidos	76	0,50
8	tríplice		69	0,46
9	grupo	grupos	65	0,44
10	governos	governador, governantes, governaria, governo, governou	64	0,43
11	região		58	0,39
12	americanos	americana, americanas, americano	54	0,36
13	organizações	organizada, organizado, organizados, organizaram, organização, organizem	53	0,36
14	Foz		52	0,35
15	presidente	presidente, presidentes, presidência	51	0,34
16	Iguaçu		50	0,34
17	anos		47	0,32
18	crime	crimes	40	0,27
19	contrabando		39	0,26
20	Hizbullah		38	0,26

*Palavras retiradas manualmente, juntamente com as que têm a mesma raiz: foi (96), será (87), temos (85), pela (67), diz (62), são (55), segundo (53), também (53), partiu (52), pode (49), terá (46), disse (40), afirmou (40).

Fonte: Elaboração dos autores com dados da *Folha de S.Paulo* (2011-2019).

Tabela 2
Relação de palavras mais encontradas em unidades textuais d'O Globo que mencionam Tríplice Fronteira (2011-2019)

POSIÇÃO	Palavra*	Palavras com a mesma raiz	Número de aparições	% em relação ao total
1	Brasil	Brasil, brasileiro, brasileira, brasileiras, brasileiros	288	1,42
2	fronteira	fronteira', fronteiras, fronteira'	160	0,77
3	país	países	127	0,62
4	governos	governador, governantes, governo, governou	108	0,5
5	terroristas	terror, terrorismo, terrorista	106	0,51
6	Paraguai	paraguai, paraguaios	105	0,51
7	EUA	Estados Unidos	91	0,44
8	Argentina	argentinas, argentino, argentinos	90	0,44
9	polícia	polícias	83	0,40
10	segurança	seguranças	80	0,39
11	grupo	grupos	77	0,37
12	Tríplice		75	0,36
13	anos		70	0,34
14	federal		68	0,33
15	Hezbollah		64	0,31
16	organizações	organizadas, organizado, organizados, organizar, organização, organizou	62	0,30
17	investigações	investiga, investigada, investigadas, investigado, investigadores, investigados, investigam, investigar, investigação	59	0,29
18	americanos	american, americana, americanas, americano	56	0,27
18	inteligência		56	0,27
18	Operações	opera, operada, operador, operadores,	56	0,27

		operados, operam, operar, operava, operação,		
19	Estados	Estado	53	0,26
19	rio		53	0,26
20	novos	nova, novas, nove, novo	52	0,25

*Palavras retiradas manualmente, juntamente com as que têm a mesma raiz: foi (131), será (113), são (86), temos (86), poderão (81), também (76), partir (70), passaram (69), pela (68), foram (66).

Fonte: Elaboração dos autores com dados d'O Globo (2011-2019).

Tabela 3
Relação de UTs sobre TF e de UTs com raiz *terror-* (2011-2019)

ANO	<i>Folha de S.Paulo</i>		<i>O Globo</i>	
	UTs sobre Tríplice Fronteira	UTs sobre TF contendo <i>terror-</i> (% do total)	UTs sobre Tríplice Fronteira	UTs sobre TF contendo <i>terror-</i> (% do total)
2011	17	8 (47)*	7	1 (14)
2012	9	3 (33)*	5	2 (40)
2013	6	2 (33)*	6	1 (17)
2014	4	1 (25)	14	7 (50)
2015	7	0	4	4 (100)
2016	0	0	3	1 (33)**
2017	0	0	6	1 (17)*
2018	4	2 (50)	2	1 (50)
2019	6	5 (83)**	7	3 (49)*
TOTAL	53	21 (40)**	54	21 (39)*

*Arredondado para cima < 0,5; **Arredondado para baixo > 0,5.

Fonte: Elaboração dos autores com dados da *Folha de S.Paulo* e *O Globo* (2011-2019).

Abstract

Limits in the media: the representation of the Tri-Border Area in the newspapers Folha de S.Paulo and O Globo (2011-2019)

The Tri-Border Area between Brazil, Argentina, and Paraguay is often seen as a lawless region, which ignores its character as a center of energy resources, commerce, and tourism. The focus of this article is to identify the representations about the region in Brazil's two most widely read newspapers, the *Folha de S.Paulo* and *O Globo*, and if they reinforce these images. To do so, the concepts of framing and agenda-setting are used. A qualitative analysis was complemented by the use of NVivo software to detect the words most frequently associated with the region. The results indicate a predominance of issues related to illegalities in the press coverage, especially terrorism. Of the total texts about the Tri-Border Area published between 2011 and 2019, 55.5% in *O Globo* and 47% in *Folha* contained references to illegalities. The root *terror-* was present, respectively, in 39% and 40% of the texts. We conclude that the press coverage of the region does not follow specific events (event-driven). Members of security forces are the preeminent sources of reports, and the absence of dissonant voices tends to reinforce the region's image of insecurity and the need for solutions that involve support border surveillance and control solutions.

Keywords: Triple Frontier; press; terrorism; framing; agenda-setting

Resumen

Límites en los medios: la representación de la Triple Frontera en los periódicos Folha de S.Paulo y O Globo (2011-2019)

La Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay es, muchas veces, vista como una tierra marginal, sin ley, desconsiderando su carácter de polo energético, comercial, educativo y turístico. El foco del presente artículo es determinar si las representaciones de la región fronteriza en los dos periódicos más leídos del país, *Folha de S.Paulo* y *O Globo*, tienden a reforzar esas imágenes, haciendo uso de los conceptos de *framing* y *agenda-setting*. Para ello, fue realizado un análisis cualitativo, complementado con el software NVivo a través de la medición de frecuencia del léxico más frecuentemente asociado a la región. Los resultados señalan que existe un predominio de los asuntos vinculados a ilegalidades, con énfasis en el terrorismo. Del total de textos encontrados con las palabras Triple Frontera, 55,5% en *O Globo* y 47% en *Folha* contenían referencias a ilegalidades. La raíz *terror-* estuvo presente, respectivamente, en el 39% y el 40% de los textos. Concluimos que la cobertura de prensa sobre la región no sigue acontecimientos puntuales (*event-driven*), y que la ausencia de voces disonantes entre las principales fuentes de reportajes, las fuerzas de seguridad, tiende a reforzar la imagen de una región insegura, y a favorecer soluciones de vigilancia y control de la frontera.

Palabras clave: Triple Frontera; prensa; terrorismo; *framing*; *agenda-setting*

Résumé

Limites dans les médias : la représentation de la Triple Frontière dans les journaux Folha de S.Paulo et O Globo (2011-2019)

La Triple Frontière entre le Brésil, l'Argentine et le Paraguay est, le plus souvent, considérée comme une terre marginale, sans loi, au mépris de sa nature de pôle énergétique, commercial, éducatif et touristique. L'objectif de cet article est de voir si les représentations de la région frontalière dans les deux journaux les plus lus du pays, *Folha de S.Paulo* et *O Globo*, tendent à renforcer ces images, en utilisant les concepts de *framing* et d'*agenda-setting*. Pour cela, une analyse qualitative a été réalisée, complétée avec le *software* Nvivo, afin de mesurer la fréquence du lexique associé à la région. Les résultats indiquent qu'il y a une prédominance de questions liées aux illégalités. Sur le total des textes trouvés avec les mots Triple Frontière, 55,5% dans *O Globo* et 47% dans *Folha* faire référence à des illégalités. La racine *terror-* était présente respectivement dans 39% et 40% des textes. Nous concluons que la couverture médiatique de la région ne suit pas des événements spécifiques (*event-driven*), et que l'absence de voix dissonantes parmi les principales sources de rapports, les forces de sécurité, tend à renforcer l'image d'une région précaire, et à favoriser des solutions de surveillance et de contrôle des frontières.

Mots-clés : Triple Frontière ; presse ; terrorisme ; *framing* ; *agenda-setting*

Artigo submetido à publicação em 16 de novembro de 2021.

Artigo resubmetido à publicação em 04 de maio de 2023.

Versão final aprovada em 01 de novembro de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Vale quanto pesa? A influência das eleições de governador sobre a composição da Câmara dos Deputados no Brasil (1994-2018)

Vinícius Silva Alves¹ 

Por mais de duas décadas, dois partidos protagonizaram a competição presidencial no Brasil, o que levou parte da literatura a considerar que o sistema partidário nacional estaria centrado na corrida presidencial. Estudos recentes, porém, têm destacado a influência do arranjo federativo e de eleições subnacionais para o entendimento do sistema político brasileiro. Este artigo emprega um modelo de regressão binomial negativo para examinar dados eleitorais de 1994 a 2018 e testar a hipótese de que as eleições para governador são mais influentes do que a corrida presidencial na distribuição de assentos na Câmara dos Deputados. Destacam-se os seguintes resultados: (i) liderar uma coligação presidencial não acresce o número de cadeiras conquistadas na Câmara; (ii) lançar candidatos a governador amplia a quantidade de deputados federais eleitos por cada partido.

Palavras-chave: partidos políticos; eleições legislativas; efeito *coattails*; sistema partidário; política brasileira

Introdução²

Não é novidade que o sistema político brasileiro convive com um número bastante alto de partidos políticos, contabilizando, atualmente, vinte e nove legendas registradas no Tribunal Superior Eleitoral³. A literatura em Ciência Política, nos últimos anos, tem se empenhado na tentativa de entendimento do modo de organização do sistema partidário brasileiro. Algumas interpretações se destacaram na busca por uma perspectiva explicativa sobre nosso sistema de partidos, embora seja evidente alguma dose de discordância entre elas (Samuels, 2000; Anastasia; Nunes; Meira, 2010; Carreirão; Nascimento, 2010; Limongi; Cortez, 2010; Avelino; Biderman; Barone, 2012; Melo; Câmara, 2012; Carreirão, 2014; Soares, 2013; Borges, 2015; Borges; Turgeon, 2019; Limongi; Vasselai, 2018).

¹ University of California, Davis (UC Davis), Department of Political Science, Davis (CA), EUA; Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Departamento de Ciências Sociais. São Carlos (SP), Brasil. E-mail: <vinicius.silvalves@gmail.com>.

² O presente artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, da FAPDF – Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal e da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processos 2020/14153-7 e 2023/05985-7).

³ Partidos políticos registrados no TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>>. Acesso em: 06 dez. 2023.

Com a unificação do calendário eleitoral em 1994⁴, as eleições presidenciais passaram a ser realizadas simultaneamente aos pleitos para escolha de governadores, senadores, deputados estaduais e deputados federais. O ano eleitoral em questão também pode ser destacado como o momento inicial de surgimento de uma rivalidade na corrida presidencial entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Os dois partidos mantiveram-se como os principais competidores pela chefia do Executivo nacional por duas décadas, quando o PSDB não reuniu votos suficientes para disputar o segundo turno das eleições de 2018. É provável que o longo período de protagonismo dessas legendas na competição presidencial tenha feito com que parte da literatura enxergasse, talvez com algum otimismo, que as eleições para presidente pudessem servir como sustentáculo para a competição política e para o sistema partidário no Brasil (Limongi; Cortez, 2010; Melo; Câmara, 2012). Sob essa perspectiva, a coordenação dos partidos em torno da disputa pela chefia do Executivo federal seria capaz de oferecer balizas que orientariam a estrutura do sistema partidário nacional.

De modo contrário, parte da literatura tem destacado evidências que sugerem a importância de competições subnacionais para o entendimento de dinâmicas relevantes à evolução do sistema partidário brasileiro (Samuels, 2000; Ribeiro, 2005; Anastasia; Nunes; Meira, 2010; Carreirão; Nascimento, 2010; Miguel; Machado, 2010; Peixoto, 2010; Avelino; Biderman; Barone, 2012; Soares, 2013; Borges, 2015; Borges; Turgeon, 2019; Limongi; Vasselai, 2018; Lavareda; Alves, 2022).

Logo, existem alguns indícios que nos levam a enxergar, com cautela, o argumento de que a eleição presidencial atua fortemente na organização do sistema partidário brasileiro. Com efeito, apesar de PT e PSDB terem se consolidado como os maiores competidores na corrida presidencial, as suas respectivas bancadas na Câmara dos Deputados não evoluíram proporcionalmente desde 1994, nem mesmo o número de governadores eleitos por cada legenda desde então. Considerando-se, ainda, o crescente número de partidos que têm conquistado assentos no Legislativo, é razoável argumentar que há elementos negligenciados nos estudos sobre a organização do sistema partidário no Brasil que merecem atenção.

Neste sentido, o principal objetivo deste artigo é comparar como a estrutura de competição em torno das eleições para presidente e governador influencia a disputa por assentos na Câmara dos Deputados⁵, buscando contribuir para o entendimento do sistema

⁴ As eleições de 1994 para os cargos de presidente, governador, senador, deputados federal, estadual e distrital foram organizadas em data simultânea pela Lei Nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, combinada com a Resolução-TSE nº 14.427, de 21.7.1994, que regia as eleições daquele ano. A disposição sobre a coincidência da data dos pleitos entra de forma definitiva para o ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas gerais para as eleições.

⁵ Este artigo chama atenção para um exame comparado acerca da influência das entradas dos partidos nas eleições de governador e presidente sobre a conquista de cadeiras na Câmara dos Deputados. Portanto, propõe-se uma interpretação do sistema partidário brasileiro a partir do influxo exercido pela estrutura da competição em torno dos Executivos federal e estadual sobre o acesso a assentos na Câmara dos Deputados.

partidário nacional. Argumenta-se, ao examinar os efeitos do posicionamento dos partidos em torno das disputas pelo Executivo federal e estadual sobre a ocupação de cadeiras na câmara baixa, que é possível contribuir para a identificação de raízes que condicionam a estrutura e o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro, considerando o arranjo federativo característico do desenho institucional do país e suas implicações (Lima Junior, 1983, 1997a, 1997b; Carneiro; Almeida, 2008).

Especificamente, o seguinte problema de pesquisa é enfrentado: como os diferentes arranjos e estratégias de entrada dos partidos na competição pelo Executivo federal e estadual têm afetado seu desempenho nas eleições para a Câmara dos Deputados? Tem-se por hipótese que a estratégia de lançamento de candidatos a governador oferece mais ganhos em termos de cadeiras no Legislativo nacional do que a presença em eleições presidenciais. Sendo assim, as eleições para governador seriam mais influentes sobre a composição da câmara baixa do que a competição presidencial. Dessa forma, os pleitos para o Executivo estadual desempenhariam papel essencial para o entendimento do sistema partidário nacional, especialmente por evidenciarem como uma maior presença nas competições pelos governos estaduais está associada a um maior número de assentos conquistados por um partido na Câmara dos Deputados.

Para os testes de hipótese, foram coletados dados referentes aos pleitos de deputado federal, governador e presidente, entre 1994 e 2018. A análise utilizou-se de um modelo de regressão binomial negativo cuja variável dependente é o número de deputados federais eleitos, em cada ano, pelos partidos políticos que competiram por assentos na Câmara dos Deputados durante o período mencionado. A opção por essa abordagem empírica justifica-se, pois o desempenho das legendas nos pleitos para a câmara baixa e a própria composição dessa casa são reconhecidos pela literatura como elementos centrais no debate sobre a organização de um sistema de partidos.

Muito embora a literatura que afirma a centralidade da eleição presidencial não discuta diretamente uma conexão entre esta e a corrida por assentos na Câmara dos Deputados, é razoável considerar que um sistema de partidos fortemente orientado pela corrida presidencial teria como externalidade plausível a influência dessa disputa sobre seu formato. Enquanto a competição presidencial em torno de dois partidos assumia uma dinâmica razoavelmente previsível por duas décadas, a quantidade crescente de legendas que acessavam a câmara baixa chamava atenção para possíveis dissonâncias sobre o entendimento da evolução do sistema partidário nacional. Vale destacar, ainda, que a composição da Câmara condiciona o acesso a recursos que viabilizam a existência e continuidade das legendas no caso brasileiro, o que corrobora uma investigação em torno dos fatores que favorecem o desenvolvimento do nosso sistema de partidos.

Para estudos que se concentram especificamente no exame da formação e congruência de coligações partidárias para cargos majoritários e proporcionais, determinantes de voto e desempenho nas eleições de deputado federal, ver, entre outros: Pereira e Rennó (2007, 2001); Leoni, Pereira e Rennó (2003); Mizuca (2007); Guarnieri (2011); Miranda (2013); Borges e Sanches Filho (2016); Mesquita (2016); Meireles (2019); Borges (2019).

Dentre os principais resultados, destaca-se que a estratégia de liderar uma coligação em disputa pela presidência não está associada a ganhos adicionais em cadeiras no Legislativo nacional, ao passo que a maior presença nas eleições para governador está ligada a um melhor desempenho dos partidos na disputa por cadeiras na Câmara dos Deputados. Além disso, nota-se que algumas estratégias de coordenação partidária em torno da competição presidencial produzem resultados distintos. Observa-se, por exemplo, um desempenho favorável das legendas que pegam carona na corrida presidencial – aquelas que não encabeçam, mas participam de uma coligação em disputa pelo Executivo nacional –, diferentemente da experiência dos partidos que lançam candidaturas presidenciais isoladas.

O artigo está organizado da seguinte forma: após a introdução, apresentam-se os principais achados e reflexões teóricas que contribuem para o debate sobre efeito *coattails* de presidente e governador, além das interpretações mais influentes sobre a organização do sistema partidário brasileiro. Na seção subsequente, são detalhados os procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados e, na seguinte, apresentados e discutidos os resultados. Por fim, nas “Considerações finais”, apresenta-se uma síntese dos resultados e das contribuições oferecidas para o debate sobre o tema.

Interpretações sobre o sistema partidário brasileiro

A organização e consolidação de um sistema partidário são elementos centrais para o debate sobre a continuidade e estabilidade de sistemas democráticos. Existe um consenso na literatura em torno da noção de que não há democracias sem a presença de um sistema com partidos minimamente organizados, com padrões que viabilizem a continuidade de processos políticos centrais ao funcionamento de governos democráticos.

E como podemos identificar quando um sistema partidário favorece a estabilidade de democracias? Inicialmente, a literatura concentrou-se no enraizamento dos partidos na sociedade e na estabilidade dos padrões de votação por eles recebidos em pleitos sucessivos (Mainwaring; Torcal, 2005). Nesse primeiro momento, a discussão sobre institucionalização⁶ de um sistema partidário, de acordo com Wolinetz (2006), privilegiava a análise dos vínculos entre eleitores e partidos, subestimando a importância de um aspecto relacional ou de interação entre os elementos de um sistema para a discussão das condições propícias à estabilidade democrática.

⁶ A literatura, hoje, reconhece severas limitações para o enquadramento analítico de sistemas partidários nos termos propostos pelo conceito de institucionalização de Mainwaring e Scully (1995), em especial para democracias mais jovens. O rigor demandado pelos autores para a definição de um sistema institucionalizado, que envolve sobretudo a estabilidade das votações e laços estreitos entre eleitores e partidos, acaba por limitar o bom uso do conceito. Isso porque dele escapa a realidade de diversos sistemas democráticos, inclusive de democracias tradicionais, que passaram por transformações importantes em seus sistemas de partidos nas últimas décadas, sobretudo com o arrefecimento dos laços entre eleitores e organizações partidárias, motivados por percepções sobre a ilegitimidade de partidos políticos (Katz; Mair, 1995; Ignazi, 2014, 2018).

Para Mainwaring e Scully (1995), o sistema institucionalizado seria aquele com partidos fortemente organizados e estabelecidos a partir de vínculos com grupos na sociedade, reconhecidos como atores essenciais e legítimos para o funcionamento de processos democráticos. Nesse sentido, o debate sobre institucionalização envolvia, por via reflexa, a observação de alguma estabilidade nos padrões de votação recebidos pelos partidos em pleitos sucessivos.

A discussão que se concentrava sobretudo na continuidade e robustez dos laços entre a sociedade e as organizações partidárias oferecia obstáculos consideráveis para o enquadramento analítico de democracias mais recentes, como é o caso das democracias na América Latina. Em vista disso, Luna e Altman (2011) destacam que uma das limitações do conceito de institucionalização se deve ao fato de que os sistemas políticos não poderiam ser adequadamente examinados a partir de uma perspectiva unidimensional, em que todos os elementos integrantes da definição de sistema institucionalizado caminhassem no mesmo sentido.

As limitações podem ser mais bem percebidas ao considerarmos que a estabilidade do desempenho eleitoral de alguns partidos não necessariamente está associada ao estreitamento dos seus vínculos com eleitores, conforme aponta Melo (2018) sobre os casos brasileiro e chileno. Vale destacar, ainda, que até mesmo obstáculos de natureza empírica dificultavam a utilização do enquadramento teórico proposto por Mainwaring e Scully (1995), tendo em vista a demanda por *surveys* e estudos de painel para a aferição dos níveis de identificação partidária ao longo do tempo, elemento tido como central para a estabilidade de preferências dos eleitores.

Partindo de uma abordagem analítica considerada mais apropriada ao exame de democracias contemporâneas, em outro momento marcante na agenda, Mair (2006) enuncia que a estrutura da competição pelo Executivo constitui o núcleo de organização de um sistema partidário⁷. Como alternativa para contornar os empecilhos analíticos decorrentes do conceito de institucionalização, a proposta de investigação de padrões de disputa pelo Executivo ofereceu um instrumental adequado para o entendimento dos sistemas partidários da atualidade, sobretudo por não atrelar a estabilidade de um sistema político à existência de vínculos robustos entre partidos e eleitores.

Assim, diante de fenômenos como a cartelização (Katz; Mair, 1995) e outras transformações importantes pelas quais passaram as organizações partidárias nas últimas décadas, que expõem a fragilidade dos vínculos entre eleitores e partidos e as percepções

⁷ Ao analisar a estrutura da competição a partir da interação entre os partidos e o formato adquirido pela disputa pelo Executivo, Mair (1996, 2006) sugere que um cenário inicial de imprevisibilidade pode ganhar contornos de estabilidade por meio da consolidação de alguns arranjos que evidenciam certa continuidade nos padrões de competição entre os partidos. Neste sentido, Mainwaring, Bizzarro e Petrova (2018) recentemente reconhecem que a estabilidade nos padrões de competição eleitoral caracteriza-se como o elemento central para o debate sobre a consolidação de um sistema partidário. Dessa forma, entende-se que os pleitos para presidente e governador podem imprimir padrões de acesso à câmara baixa, contribuindo para a interpretação das raízes e estruturas que condicionam o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro.

de ilegitimidade dos partidos políticos (Katz; Mair, 1995; Ignazi, 2014, 2018), entende-se, de acordo com Melo (2018), que o enquadramento proposto por Mair (2006) oferece um instrumental analítico mais adequado para o exame das dinâmicas de disputa entre partidos políticos em democracias contemporâneas.

O conceito de estrutura da competição, desse modo, caracteriza-se como uma abordagem que propõe uma investigação acerca dos padrões de interação exibidos pelos partidos nas disputas pelo Executivo. A competição entre os partidos pelo controle do Executivo atua, neste sentido, como ponto de organização capaz de oferecer estabilidade a um sistema partidário (Mair, 2006).

No caso brasileiro, é preciso reconhecer que a disputa em torno da presidência da República, notadamente entre 1994 e 2014, demonstrou considerável grau de previsibilidade entre os postulantes e seu desempenho eleitoral, quando apenas dois partidos, PT e PSDB, protagonizaram a corrida presidencial. Para além do exame da influência das disputas em torno do Executivo federal, argumenta-se que as competições pelos governos estaduais desempenham um papel fundamental na organização do sistema partidário nacional. Assim sendo, a interação entre os partidos na corrida presidencial não seria suficiente para o debate sobre a organização do sistema partidário nacional, especialmente em países que se organizam institucionalmente sob um arranjo federativo, que historicamente evidencia o influxo da arena estadual sobre a política nacional (Lavareda, 1991; Abrucio, 1994; Abrucio; Samuels, 1997; Ferreira, 2002; Mizuca, 2007; Carneiro; Almeida, 2008; Leal, 2012).

O presente artigo dialoga parcialmente com os achados de Carneiro e Almeida (2008), que identificam uma articulação do sistema partidário brasileiro a partir do desempenho das legendas nas competições que ocorrem em diferentes estratos da federação. Em seu trabalho, os autores privilegiam uma explicação centrada em um elemento temporal das votações, ao qual denominam fator diacrônico das competições majoritárias e proporcionais. Segundo Carneiro e Almeida (2008), a votação recebida pelos partidos em eleições anteriores seria a principal variável explicativa para o entendimento do seu desempenho nas eleições subsequentes para esses mesmos cargos. No entanto, os autores afirmam não ter encontrado elementos conclusivos acerca da influência das disputas majoritárias sobre os pleitos proporcionais, ponto de investigação sobre o qual se dedica este artigo.

De acordo com Melo (2007), considera-se relevante destacar que:

os recursos disponíveis nos planos estaduais e municipais possibilitam o surgimento de dinâmicas partidárias relativamente autônomas e o florescimento de carreiras políticas locais. Além de favorecer o surgimento de partidos descentralizados e dotados de clivagens territoriais internas, a existência de dinâmicas políticas subnacionais, acopladas à disponibilidade de

recursos, é capaz de garantir a sobrevivência de organizações partidárias que, de outro modo, não resistiriam à competição nacional (Melo, 2007, p. 243).

Dessa forma, o presente artigo avalia a possibilidade de as arenas estaduais servirem como eixos de organização da competição entre os partidos brasileiros. Em especial, investiga ainda em que medida as disputas pelos Executivos estadual e federal atuam como dimensões capazes de imprimir traços marcantes para o desenvolvimento do sistema partidário nacional.

A discussão aqui proposta chama atenção para a composição da câmara baixa por compartilhar do entendimento de que ela sinaliza a presença ou ausência de características fundamentais para a estabilidade de um sistema partidário. Vale mencionar que a literatura tradicionalmente destaca a análise da composição das câmaras baixas como elemento que corrobora interpretações sobre a organização e o desenvolvimento de um sistema de partidos (Laakso; Taagepera, 1979; Mair, 1996; Paiva; Batista; Stabile, 2008; Braga, 2010; Golosov, 2010; Nicolau, 2017). Por essas razões, o artigo compara como a coordenação entre as legendas nas eleições para presidente e governador influencia seu desempenho nos pleitos para deputado federal, buscando contribuir para o entendimento de um sistema multipartidário em contexto federativo.

Investigar os elementos que condicionam a estrutura da competição por cadeiras na Câmara dos Deputados pode nos fornecer pistas sobre as possibilidades de arranjo entre os partidos e, em última instância, apontar o horizonte de estabilidade ou de obstáculos ao desenvolvimento do sistema político nacional. Nessa ordem de ideias, emerge o questionamento sobre onde podemos encontrar as raízes da organização do sistema partidário brasileiro.

A literatura internacional sobre sistemas presidencialistas assim como a literatura especializada em política brasileira têm destacado a influência das disputas pelo Executivo nacional e estadual sobre o desempenho dos partidos nas eleições para deputado federal (Samuels, 2000; Golder, 2006; Melo, 2007, 2010; Melo; Câmara, 2012; Braga, 2010; Limongi; Cortez, 2010; Borges, 2015). No entanto, a literatura que se dedica ao estudo dos efeitos das eleições presidenciais sobre a organização do sistema partidário brasileiro apresenta inferências, em certa medida, divergentes. A rivalidade nas interpretações reside, fundamentalmente, na importância atribuída à eleição presidencial como elemento organizador do cenário político no país e até mesmo sobre as conclusões apresentadas a respeito do nível de consolidação do sistema partidário.

De um lado, parte da literatura argumenta que a continuidade da disputa presidencial entre PT e PSDB, iniciada em 1994, criou um ambiente favorável à organização da competição para outros cargos eletivos em torno do pleito para a escolha do chefe do Executivo nacional (Braga, 2010; Limongi; Cortez, 2010; Melo, 2007, 2010; Melo; Câmara, 2012). Essa espécie de força centrípeta exercida pelas eleições presidenciais contribuiria para a organização da competição política e do sistema partidário brasileiro.

Sobre a extensão da influência da corrida presidencial, existem diferentes conclusões. Melo e Câmara (2012), utilizando a perspectiva analítica de Mair (1996), entendem que houve uma mudança no sistema partidário nacional orientada pelo surgimento de um padrão de interação entre as legendas que competem pela presidência. Apesar de admitirem que o sistema partidário brasileiro emite sinais contraditórios e que é razoável ter certa cautela antes de elogiá-lo, afirmam que “a dinâmica adquirida na competição pela Presidência representou um importante ganho em termos de estruturação do sistema” (Melo; Câmara, 2012, p. 104).

No mesmo sentido, Limongi e Cortez (2010) sugeriram que a continuidade da disputa presidencial entre PT e PSDB, iniciada em 1994 e sem a ameaça consistente de uma terceira força (quadro que se manteve até as eleições de 2018), tem irradiado efeitos para o plano subnacional. O estudo aponta que a eleição presidencial induziu a uma simplificação do quadro partidário, o que teria reorganizado, inclusive, as disputas pelos governos estaduais. De acordo com Limongi e Cortez (2010), seriam poucos os partidos que realmente importam no sistema político brasileiro, sobretudo porque enxergam que a clivagem verificada no plano nacional seria reproduzida no plano subnacional.

Outra importante perspectiva sobre o sistema partidário brasileiro é oferecida por Paiva, Batista e Stabile (2008), que, a partir de uma análise de dados sobre a idade dos partidos, o número de partidos efetivos em cada ano eleitoral e o percentual de votos recebidos pelas legendas nas eleições de deputados federal e estadual, senador e governador, apontam para a estabilidade e consolidação do sistema. Bohn e Paiva (2009) bem como Tarouco (2010) reforçam também essa ideia.

Ainda sobre o tema, Braga (2010) afirma que o sistema partidário brasileiro tem experimentado uma rota gradativa de institucionalização. A autora sustenta seus achados na análise dos níveis de volatilidade eleitoral e ideológica observados para os partidos com representação na Câmara dos Deputados. Além disso, examina a estrutura da competição partidária e presidencial, assim como a influência desta no processo de formação de governos, para concluir que o sistema político nacional caminha no sentido de um estreitamento na estrutura de competição.

Esse estreitamento decorreria da presença constante de alguns partidos na arena eleitoral nacional. A continuidade da disputa entre atores recorrentes faria, então, com que os partidos políticos construíssem bases de apoio em alguns setores da sociedade, o que viabilizaria a calcificação de algumas preferências no eleitorado (Mainwaring; Scully, 1995; Mainwaring, 1999; Braga; Kinzo, 2007). Ademais, a organização da competição política em torno das eleições presidenciais seria um aspecto fundamental para garantir a governabilidade em sistemas presidencialistas, o que tem sido explorado pela literatura sobre o chamado efeito *coattails*.

A teoria original sobre o *coattails* presidencial sustenta que, em um cenário de eleições simultâneas para cargos do Executivo e Legislativo com poucos candidatos efetivos ao Executivo nacional, os partidos políticos buscariam se coordenar em torno da

disputa presidencial (Golder, 2006). Esse movimento dos partidos teria como objetivo amplificar sua visibilidade e capacidade de angariar recursos para impulsionar seu sucesso nas eleições legislativas. Como resultado, teríamos um efeito redutor do número de partidos no nível dos distritos, o que contribuiria para a redução da fragmentação partidária em âmbito nacional e facilitaria a gestão da coalizão pelo presidente.

Apesar de o Brasil atender às condições necessárias de simultaneidade de eleições e poucos candidatos efetivos à Presidência, observa-se, ao longo dos anos, o efeito oposto ao previsto por esse enquadramento teórico. Alguns trabalhos evidenciam que as dinâmicas de competição subnacional não espelham a disputa federal, que a fragmentação na Câmara dos Deputados tem crescido e, por conta disso, a gestão da coalizão nacional se mostra cada vez mais custosa (Ribeiro, 2005; Anastasia; Nunes; Meira, 2010; Carreirão; Nascimento, 2010; Miguel; Machado, 2010; Peixoto, 2010; Borges, 2015). A Tabela 1 ilustra esse processo de fragmentação do Legislativo nacional.

Tabela 1
Percentual de cadeiras (%) e número absoluto (N) de partidos na Câmara dos Deputados entre 1994 e 2018

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PDS/PP	9,9	11,7	9,6	8,0	8,6	7,4	7,2
PMDB	20,9	16,2	14,6	17,4	15,2	12,9	6,6
PDT	6,6	4,9	4,1	4,7	5,3	3,9	5,5
PTB	6,0	6,0	5,1	4,3	4,3	4,9	2,0
PT	9,8	11,5	17,7	16,2	16,8	13,3	10,9
PFL/DEM	17,3	20,7	16,4	12,7	8,4	4,1	5,7
PL/PR	2,5	2,3	5,1	4,5	8,0	6,6	6,4
PCB/PPS	0,4	0,6	2,9	4,3	2,3	1,9	1,6
PCdoB	1,9	1,4	2,3	2,5	2,9	1,9	1,8
PSB	2,9	3,5	4,3	5,3	6,8	6,6	6,2
PSDB	12,3	19,3	13,7	12,9	10,5	10,5	5,7
PSC	0,6	0,4	0,2	1,8	3,3	2,5	1,6
PV	0,2	0,2	1,0	2,5	2,5	1,6	0,8
PRB				0,2	1,6	4,1	5,9
PSD						7,0	6,6
SD						2,9	2,5
PROS						2,1	1,6
PSL						0,2	10,1
Outros	8,7	1,3	3	2,7	3,5	5,6	11,3
N	18	18	19	21	22	28	30

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Melo (2019).

Essa desconexão deu início a um segundo momento na literatura sobre a estruturação do sistema partidário brasileiro, que tenta matizar a centralidade das eleições presidenciais, apontando para outros caminhos explicativos. Em sentido oposto às interpretações iniciais, alguns estudos sugerem que a polarização da disputa presidencial entre os dois partidos protagonistas entre 1994 e 2014 não serviu como ponto de amarração do sistema (Carreirão, 2014). Para esse segmento teórico, a influência das disputas eleitorais subnacionais explicaria a imprecisão do *coattails* presidencial para o caso brasileiro como elemento organizador do Legislativo nacional (Samuels, 2000; Ribeiro, 2005; Mizuca, 2007; Anastasia; Nunes; Meira, 2010; Carreirão; Nascimento, 2010; Miguel; Machado, 2010; Peixoto, 2010; Avelino; Biderman; Barone, 2012; Soares, 2013; Borges, 2015; Borges; Turgeon, 2019; Limongi; Vasselai, 2018).

Sobre a integração das disputas nacionais e subnacionais, um importante apontamento da literatura é que o aumento da fragmentação dependeria também do grau de nacionalização dos partidos e de sua capacidade de coordenação⁸ entre distritos (Cox, 1997). Se considerarmos um cenário hipotético de grande coordenação e partidos nacionalizados, teríamos um panorama em que a configuração do sistema partidário nacional refletiria a média de partidos efetivos no nível local. No entanto, os distritos eleitorais no Brasil são bastante diversos e muitas legendas não são nacionalizadas, o que faz com que o número efetivo de partidos em âmbito nacional seja superior à média dos distritos, em consonância com o argumento teórico proposto por Lima Junior (1983, 1997a, 1997b).

Salienta-se, igualmente, que o grau de nacionalização partidária pode ser influenciado pelo grau de centralização política e econômica de um Estado (Chhibber; Kollman, 1998; Harbers, 2010). Especificamente sobre o Brasil, muito embora se observe uma forte centralização fiscal pelo governo federal, o protagonismo do nível estadual é expresso pela alta descentralização político-administrativa e considerável descentralização fiscal.

Nesse ponto, vale destacar porque as competições pelos Executivos estaduais seriam tão influentes para a configuração do sistema partidário nacional. Entre os principais vetores que auxiliam o entendimento do fenômeno, ressaltam-se o peso histórico de lideranças estaduais, a delimitação dos distritos eleitorais e a influência dos diretórios estaduais na organização das listas.

⁸ Neste artigo, examinamos o efeito das disputas em torno do Executivo federal e estadual para o entendimento do sistema partidário nacional, tendo como *locus* de análise a composição da câmara baixa. Para um exame detalhado acerca da congruência das coligações que se estabelecem entre os partidos nos diferentes níveis da federação, ver Mizuca (2007). O autor destaca que as coligações entre os partidos para as eleições do Executivo no nível municipal são influenciadas pela disputa da arena estadual, sendo esta mais relevante para o entendimento da configuração do arranjo entre as legendas do que a disputa presidencial no recorte histórico analisado. Para um exame da conexão entre as interações entre partidos nas arenas municipal, estadual e nacional, ver Carneiro e Almeida (2008).

Ainda que seja possível observar diferenças entre as unidades da federação no que tange ao seu grau de autonomia em relação ao governo federal, é importante reconhecer que a arena estadual mobiliza recursos e viabiliza o surgimento de lideranças historicamente influentes sobre processos políticos distintos da política nacional, como evidenciam os trabalhos de Leal (2012), Abrucio (1994) e Abrucio e Samuels (1997). A partir desses elementos, os governadores são capazes de mobilizar recursos que exercem influxo sobre a dinâmica eleitoral, não se observando uma dependência absoluta em relação ao cenário eleitoral federal, ponto em consonância com os achados de Mizuca (2007). As regras eleitorais e a definição de distritos a partir dos estados também corroboram para estreitar a conexão entre lideranças políticas influentes em cada unidade da federação.

Observa-se também, no caso brasileiro, significativa autonomia das lideranças partidárias estaduais nas principais decisões e estratégias eleitorais, como na organização de listas de candidatos a deputado federal (Samuels, 2003). Embora possamos discutir a respeito das variações nos níveis de autonomia ou centralização de processos decisórios intrapartidários (Assis et al., 2023), o protagonismo de diretórios estaduais na condução de etapas relevantes para a competição eleitoral amplia as oportunidades de influência de lideranças estaduais. Este é outro aspecto que fortalece a regionalização partidária, tendo em vista que decisões de impacto na esfera nacional são tomadas no nível estadual.

Nesse contexto, reverberando trabalhos clássicos que evidenciam a influência do plano subnacional para a configuração do sistema político brasileiro (Lima Junior, 1983, 1997a, 1997b; Lavareda, 1991; Abrucio, 1994; Abrucio; Samuels, 1997; Ferreira, 2002; Leal, 2012), argumenta-se que as eleições para o cargo de governador desempenham papel estruturante na organização e desenvolvimento do sistema partidário nacional (Samuels, 2000; Soares, 2013; Borges, 2015; Limongi; Vasselai, 2018), ainda que a dimensão dessa influência encontre-se, hoje, parcialmente ofuscada por interpretações que privilegiam a centralidade da corrida presidencial (Limongi; Cortez, 2010; Melo; Câmara, 2012).

Ao dissertarem sobre as diferenças que se verificam na extensão do efeito *coattails* das eleições presidenciais no Chile e no Brasil, Borges e Turgeon (2019) apontam três principais fatores explicativos: a magnitude dos distritos; a maior relevância que ideologia tem na competição eleitoral do Chile; e um forte efeito *coattails* dos governadores no Brasil.

De acordo com Borges (2015), muito embora não se negue que a eleição presidencial possa oferecer contornos de racionalidade ao sistema político, é preciso considerar que “as instituições federativas e o caráter coalicional do presidencialismo brasileiro possibilitam a sobrevivência de partidos que adotam estratégias nacionais e estaduais fracamente integradas” (Borges, 2015, p. 678). Ao discorrer sobre as distintas estratégias de competição dos partidos (presidencialização e provincialização), o autor

destaca a importância das eleições para governador sobre o desempenho das legendas nos pleitos para o Legislativo nacional.

No mesmo sentido, Limongi e Vasselai (2018) identificam um processo de especialização dos partidos em relação à competição eleitoral, ao apontarem, como resultado dessa dinâmica, a diminuição do número de competidores nas eleições para governador e o aumento da oferta nas disputas por cadeiras na Câmara dos Deputados. A coordenação partidária em torno das eleições de governador poderia evidenciar, desse modo, dois grupos de partidos: aqueles que são competitivos nas eleições majoritárias e os que somente almejam a disputa de cadeiras no Legislativo (Limongi; Vasselai, 2018).

Apesar dessas importantes contribuições, a literatura ainda carece de uma comparação sistematizada acerca da magnitude da influência das eleições para os Executivos federal e subnacional na organização do sistema partidário brasileiro. Destacamos, em especial, que ainda não há conclusões robustas sobre os ganhos em termos de representação no Legislativo nacional resultantes das decisões de entrada e dos arranjos entre partidos nas disputas para presidente e governador.

Com o objetivo de acrescentar uma dimensão relevante ao debate sobre os elementos condicionantes da estrutura de competição entre os partidos no Brasil, este artigo chama atenção para uma análise inferencial em perspectiva histórica, que permite a comparação da influência das eleições de governador e de presidente sobre a distribuição de cadeiras no Legislativo nacional. Assim, busca-se esclarecer como os posicionamentos dos partidos em torno das disputas para o Executivo em arenas distintas da federação brasileira estão associados à maior presença das legendas na Câmara dos Deputados.

Investiga-se, em especial, como a coordenação partidária em torno das eleições para os Executivos nacional e estadual contribui para o número de assentos conquistados por um partido nas eleições para o Legislativo federal. Desse modo, o artigo almeja contribuir para a discussão acerca da influência das eleições para presidente e governador sobre a organização da competição político-partidária no Brasil, por meio de uma abordagem empírica com potencial comparativo para outros países que adotam semelhante arranjo federativo. As estratégias analíticas empregadas para enfrentar o problema de pesquisa proposto são detalhadas na próxima seção.

Metodologia

Tendo em vista os objetivos propostos, o artigo analisa dados referentes aos pleitos de presidente, governador e deputado federal ocorridos de 1994 a 2018. O ano de 1994 marca o início da coleta dos dados em virtude da unificação do calendário eleitoral no Brasil, momento a partir do qual passam a ser realizadas simultaneamente as eleições para senador, deputado estadual, presidente, governador e deputado federal. Considerando-se que nos interessa especialmente a investigação do elo entre a disputa

para esses três últimos cargos e que a coincidência de eleições favorece a manifestação do efeito *coattails*, justifica-se o recorte temporal a partir de 1994.

Os dados desta pesquisa foram coletados junto aos sítios eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁹ e tratados no *software* Stata¹⁰. Tem-se como unidade de análise os partidos políticos por ano eleitoral¹¹. A base de dados inclui também observações correspondentes aos partidos que não conquistaram nenhuma cadeira em determinado pleito, a fim de não reduzirmos o *data generating process* apenas aos vencedores na corrida por assentos, o que viabiliza uma compreensão mais precisa do fenômeno.

A base totalizou 205 observações, correspondentes aos partidos políticos aptos a apresentar candidatos a deputado federal no período em exame, tendo conquistado ou não assentos na Câmara dos Deputados. As limitações decorrentes das características da amostra são discutidas ao final da seção "Resultados e discussão".

A variável dependente do modelo de regressão consiste no número de deputados federais eleitos pela legenda, em cada ano eleitoral, entre 1994 e 2018. Esta caracteriza-se como uma variável de contagem por assumir valores inteiros não negativos, que se apresentam sob a forma de uma distribuição de probabilidade binomial negativa, associada à ocorrência de eventos com baixas frequências (Wooldridge, 2010; Fox, 2016). No conjunto de explicativas, temos as variáveis descritas abaixo:

- Coeficiente de candidatura a governador (*elegov*): indica a intensidade da presença do partido nas eleições para governador em cada ano, ponderada pelo tamanho do eleitorado de cada unidade da federação na qual lançou candidato ao Executivo estadual. O coeficiente é utilizado com o objetivo de aferir a presença de cada partido nas disputas pela chefia do Executivo estadual. O indicador varia de 0 a 1, sendo 1 correspondente à situação hipotética em que uma legenda esteve presente, em um determinado ano eleitoral, em todas as unidades da federação, disputando o cargo de governador. Para a construção do coeficiente, em um primeiro momento, identificamos se o partido lançou ou não candidato a governador em cada estado. Em seguida, a partir de uma média ponderada que leva em conta o tamanho do eleitorado de cada unidade da federação, calculamos o índice correspondente ao partido. Sendo assim, quanto maior for o número de candidaturas e a proporção de eleitores no(s) estado(s) em que lançou candidato, maior será sua pontuação¹².

⁹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

¹⁰ A base de dados (excel) e o script do Stata estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

¹¹ A estratégia de adotar como unidade de análise os partidos nacionalmente considerados busca contornar um impasse analítico, além de viabilizar a comparação do efeito que as disputas pelos Executivos federal e estadual exercem sobre o acesso a cadeiras no Legislativo nacional –, considerando-se que os pleitos ocorrem em distritos eleitorais geograficamente distintos (estados, no caso da disputa pelos governos e acesso à câmara baixa; e União, no caso da corrida presidencial).

¹² A variável *elegov* indica o agregado das entradas de um partido nas disputas por governos estaduais em todo o território nacional. A construção desse indicador nos termos apresentados cumpre o propósito de

- A estratégia adotada pelo partido em relação à competição presidencial: conjunto de variáveis binárias que resumem todas as possíveis formas de entrada na competição presidencial. As variáveis dicotômicas viabilizam a comparação dos efeitos de cada uma das estratégias adotadas pelos partidos em torno da corrida presidencial sobre o seu desempenho nas eleições para a Câmara dos Deputados. Portanto, esse grupo diz respeito às seguintes variáveis *dummies*:
 - Candidatura presidencial em coligação (*cand_pres_colig*): indica se a legenda apresentou candidato presidencial próprio, encabeçando uma coligação de partidos;
 - Partido em coligação presidencial (*part_colig_pres*): indica se o partido esteve presente ou não em uma coligação presidencial liderada por outro partido;
 - Candidatura presidencial isolada (*candisolada*): indica se o partido lançou ou não candidatura própria à presidência sem apoio de outros partidos;
 - Ausente da competição presidencial: indica se o partido esteve alheio à competição presidencial, não tendo adotado nenhuma das estratégias anteriores. A estratégia de ausência da competição presidencial não integra os modelos inferenciais. Assim, interpretamos o efeito das demais em relação a esta.
- Potencial de vitória em nível estadual (*forte_est*): variável binária que indica se o partido pertence ao grupo dos grandes vencedores nas disputas pelo Executivo estadual no período examinado. As legendas que conseguiram eleger um número de governadores acima da média do período foram codificadas como 1. Com essa variável, controlam-se os efeitos decorrentes da grande heterogeneidade entre os partidos que decidem disputar o Executivo estadual com maior frequência – examinados na seção “Resultados e discussão”. Se o partido superou a média de vitórias em eleições para o Executivo estadual, calculada levando-se em consideração as disputas ocorridas entre 1994 e 2018, entende-se que existem boas chances de que ele possa também estar entre os partidos que historicamente ocupam um número maior de cadeiras na câmara baixa. A variável atua como

viabilizar a comparação da influência exercida pelas disputas presidenciais e governatoriais, que ocorrem em distritos geograficamente diversos, sobre a composição da Câmara dos Deputados – dimensão de análise destacada no artigo como fonte de interpretações sobre o desenvolvimento e organização do sistema partidário nacional. Ressaltamos novamente que a variável em discussão é construída em duas etapas. Na primeira, contabilizamos, de forma binária, se um partido lançou (1) ou não (0) candidato a governador em cada um dos estados e, em seguida, multiplicamos esses valores pelo percentual do eleitorado correspondente à cada unidade da federação. Sendo assim, a construção do indicador, ao levar em consideração o tamanho do eleitorado, assume que o lançamento de candidato a governador em um estado populoso pode exercer maior peso que a decisão de concorrer em um estado pequeno – ressaltando que, em geral, os estados com maiores colégios eleitorais são aqueles com maior quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados. Desse modo, a construção da variável *elegov* considera que a disputa por governos estaduais em estados mais populosos pode favorecer a obtenção de um número maior de cadeiras no Legislativo nacional, razão pela qual ponderamos a decisão do partido de lançar ou não candidato pelo tamanho do eleitorado de cada unidade da federação.

importante controle para uma melhor interpretação dos resultados do modelo, ao expressar a potencial capilaridade dos partidos em nível subnacional de forma agregada. A presença dessa variável no modelo controla, portanto, os efeitos da influência dos maiores vencedores nas eleições para governador. Assim, os estimadores ganham precisão, uma vez que o modelo processa dados referentes ao seu grau de presença (entrada) nas disputas para governador e histórico de competitividade nas eleições que integram a amostra.

- Classificação ideológica do partido (*ideologia*): indica se o partido é classificado pela literatura como centro ou direita¹³. A opção pelo tratamento binário da variável ligada à classificação ideológica tem o intuito de testar se o desempenho das legendas de esquerda (0) tende a ser inferior ao das legendas de centro ou direita (1) no período observado. Parte-se da noção de que o conservadorismo ocupa espaço de destaque no eleitorado brasileiro, o que criaria um obstáculo adicional para os partidos localizados à esquerda do espectro ideológico na conquista de cadeiras na Câmara dos Deputados (Zucco Jr., 2011). Dessa forma, a variável busca incluir no modelo aspectos sociológicos, para além dos institucionais apresentados anteriormente, servindo como *proxy* para controlar o efeito da dispersão do eleitorado brasileiro em torno de pautas conservadoras.

Considerando as características da distribuição da variável dependente, utiliza-se de um modelo de regressão binomial negativo, capaz de tratar adequadamente a superdispersão identificada na amostra, comum a dados dessa natureza¹⁴. As expectativas de natureza teórica a favor da adoção de um modelo de regressão binomial negativo são corroboradas pelas análises e testes apresentados na seção “Resultados e discussão” e nos Anexos.

Resultados e discussão

Na Tabela 2, é possível observar um efeito positivo decorrente do lançamento de candidaturas a governador sobre a corrida por assentos na Câmara dos Deputados, mesmo entre os partidos que protagonizaram a disputa presidencial entre 1994 e 2014 – e que,

¹³ Foram utilizadas as classificações apresentadas nos anexos do livro *Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República* (Miguel; Krause; Machado, 2017). Em virtude da ausência de classificação ideológica dos partidos para a eleição de 2018, foram utilizadas as classificações obtidas para o pleito de 2014. Todas as demais classificações se referem aos anos eleitorais correspondentes.

¹⁴ O modelo de regressão binomial negativo justifica-se, tendo em vista que a regressão de Poisson não oferece estimadores confiáveis diante da superdispersão identificada no exame dos dados (Fox, 2016). Não utilizamos um modelo *zero-truncated negative binomial* para a análise empírica especialmente porque o *data generating process* permite a ocorrência do valor zero, situação que descreve o evento, não raro, em que um partido não conseguiu conquistar nenhuma cadeira na Câmara dos Deputados em uma determinada eleição.

portanto, tinham sua marca nacionalmente difundida de forma mais expressiva que as demais legendas.

Tabela 2
Percentual médio de cadeiras na Câmara dos Deputados (%), conquistadas por PT e PSDB, nos estados em que lançaram ou não candidato a governador (1994- 2014)

	1994	1998	2002	2006	2010	2014
PT (presente)	6,81	9,99	16,40	17,80	24,64	15,56
PT (ausente)	7,07	7,28	11,67	8,76	11,12	6,18
PSDB (presente)	13,59	22,72	20,36	11,73	10,83	13,86
PSDB (ausente)	8,92	13,81	7,61	9,12	6,32	6,35

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

A tabela indica que PT e PSDB, partidos que se notabilizaram na corrida presidencial, obtiveram resultados melhores em unidades da federação nas quais competiram também pelos governos estaduais. Os dados evidenciam, ainda, que a variável *elegov* é apropriada para o exame proposto, pois não promove o embaralhamento de efeitos de candidaturas entre diferentes estados¹⁵, uma vez que o desempenho proporcional de partidos protagonistas da corrida presidencial é claramente favorável¹⁶ aos partidos em estados onde lançam candidatos a governador.

A seguir, na Tabela 3, são apresentados os resultados do modelo de regressão binomial negativo. Para facilitar a interpretação dos coeficientes calculados pelo estimador de máximo de verossimilhança, que demandam transformação exponencial para a conversão em razão da taxa de incidência, incluímos na tabela o IRR (*incidence rate ratios*) de cada variável.

¹⁵ Sobre os riscos de um possível embaralhamento dos efeitos da candidatura para governador em estados diferentes, algo que poderia colocar em xeque a validade da variável *elegov* por comprometer o mecanismo causal assumido a partir da lógica do efeito *coattails* de governador, destaca-se que, em termos teóricos, a possibilidade de manifestação de tal efeito demanda a mobilização de recursos. Como exemplo temos a disponibilidade de quadros com prestígio para encabeçamento de uma campanha para governador, tempo de propaganda, modos de utilização do *endorsement* do candidato a governador em favor dos candidatos ao Legislativo, entre outras questões que escapam do objeto deste artigo. Em termos práticos, essas questões estão intimamente relacionadas ao pleito que ocorre circunscrito ao distrito eleitoral, algo que, em consonância com os dados descritivos apresentados na tabela, sugere que faça pouco sentido imaginar que a candidatura de um partido em um estado possa transbordar efeitos para outro, favorecendo candidatos a deputado federal do mesmo partido em outro estado.

¹⁶ A única situação que destoa dessa tendência, por alguns poucos décimos, refere-se ao caso do PT em 1994. Isso ocorre em função do desempenho atípico a favor da legenda em Santa Catarina, Mato Grosso e Sergipe, estados nos quais o partido conseguiu 12,5% das cadeiras em disputa, o que contribuiu para que a média fosse sensivelmente acrescida de alguns pontos percentuais, sobretudo tendo em vista que o PT não conseguiu nenhuma cadeira em Alagoas e Amapá naquele ano. Sendo assim, os dados descritivos sugerem que a disputa pelo Executivo estadual incrementa as possibilidades de acesso à câmara baixa, inclusive para os partidos cuja marca já foi bastante difundida ao longo do território nacional por se notabilizarem na corrida presidencial, algo que corrobora a investigação do influxo desempenhado pela arena estadual na organização do sistema partidário brasileiro.

Tabela 3
Resultados do modelo de regressão binomial negativo

num_eleitos	IRR	Erro padrão	t-valor	p-valor	[Intervalo de confiança 95%]		Sig.
elegov	5,949	3,506	3,03	,002	1,874	18,886	***
cand_pres_colig	1,829	,712	1,55	,121	,853	3,921	
part_colig_pres	2,283	,551	3,42	,001	1,422	3,665	***
candisolada	,463	,141	-2,54	,011	,256	,84	**
ideologia	1,56	,335	2,07	,038	1,025	2,375	**
forte_est	2,593	,949	2,60	,009	1,265	5,315	***
Constante	3,933	1,042	5,17	0	2,34	6,612	***
Inalpha	,591	,111	,b	,b	,373	,809	
Média variável dependente		17,517		Desvio-padrão variável dependente		24,920	
Pseudo r ²		0,052		Observações		205	
Chi ²		77,033		Prob > chi ²		0,000	
Akaike crit. (AIC)		1414,507		Bayesian crit. (BIC)		1441,091	

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Os resultados dos preditores inseridos no modelo binomial negativo correspondem, em boa medida, às hipóteses que motivaram o estudo aqui apresentado. O *incidence rate ratios* – valor que corresponde ao exponencial dos coeficientes originalmente estimados pelo modelo *negative binomial* – indica o efeito da alteração de uma variável explicativa, em uma unidade, sobre a razão de chance em favor da ocorrência do evento.

A interpretação do IRR correspondente à variável ideologia indica que os partidos de centro ou direita, no Brasil, conquistaram em média, no período examinado, uma proporção de cadeiras 56% maior do que a ocupada por demais legendas. Esse resultado encontra-se de acordo com a expectativa de que o crescente conservadorismo no sistema político brasileiro tem prejudicado o desempenho de legendas de esquerda, que, em geral, reivindicam a defesa de pautas progressistas.

A variável que indica a força dos partidos nos estados também se mostrou positiva e estatisticamente associada ao resultado. Inserida no modelo como forma de controle da grande dispersão em torno da média associada a altos valores de *elegov* – causados pela heterogeneidade dos partidos mais presentes na competição pelos governos estaduais – essa variável dicotômica corrobora o principal argumento apresentado neste artigo: as eleições para o Executivo estadual exercem forte influência sobre a disputa por assentos na Câmara dos Deputados e, por via reflexa, na organização do sistema partidário brasileiro.

É importante destacar que o coeficiente de candidatura (*elegov*) indica apenas a decisão de concorrer ou não para o Executivo em diferentes estados enquanto a variável *forte_est* controla os efeitos decorrentes da competitividade das legendas em disputa. Ao inserirmos essa *dummy* no modelo, assumimos que os partidos tradicionalmente vencedores nas eleições de governador tendem a conquistar um número expressivo de

cadeiras na Câmara – razão pela qual incluímos esse controle entre os preditores, que opera como uma espécie de *proxy* para a dimensão organizacional e competitividade das legendas entre as diferentes unidades da federação. A expectativa se confirma ao se observar que os partidos que mais venceram as disputas pelo Executivo estadual conquistaram mais do que o dobro dos assentos obtidos pelos demais partidos na Câmara dos Deputados durante o recorte histórico analisado. Em média, os partidos tradicionalmente vencedores nas eleições de governador obtiveram 2,59 vezes mais cadeiras na câmara baixa do que os outros.

Os resultados do modelo inferencial apresentados na Tabela 3 chamam especial atenção para a ausência de significância estatística da variável *cand_pres_colig*, o que nos permite afirmar que a estratégia de liderar uma coligação em disputa pela presidência da República não está associada a um maior número de cadeiras conquistadas por um partido na Câmara dos Deputados. Os resultados dialogam com o fato de que os partidos que mais se destacaram na disputa presidencial – como, por exemplo, PT e PSDB, no período examinado, não tiveram suas bancadas expandidas de maneira proporcional ao seu protagonismo na corrida pelo Executivo nacional, conforme indicado na Tabela 1.

Assim, diante desse cenário, considera-se razoável questionar a extensão da interpretação segundo a qual a corrida presidencial serve como ponto de amarração do sistema partidário nacional. Neste sentido, argumenta-se que a centralidade da corrida presidencial, nos termos apresentados pela literatura (Limongi; Cortez, 2010; Melo; Câmara, 2012), deveria sinalizar alguma vantagem competitiva aos partidos que encabeçam a disputa pelo Executivo federal em sua busca por assentos na câmara baixa, algo que não se verifica diante dos resultados deste artigo.

O trabalho não ignora que a competição presidencial possa influenciar, em alguma medida, a definição de coligações para a disputa de outros cargos eletivos, proporcionais e majoritários, em outros níveis da federação (Borges, 2019; Miranda, 2013) – muito embora existam resultados que apontem para a centralidade das coligações em torno da disputa para governador (Mizuca, 2007; Limongi; Vasselai, 2018). Tais resultados, no entanto, corroboram a crítica sobre a extensão do argumento de que a competição presidencial serve como eixo de organização do sistema partidário nacional.

Se as legendas que protagonizaram a disputa presidencial no período analisado não puderam converter esse destaque em ganhos de cadeiras no Legislativo nacional – usado como parâmetro pela literatura em interpretações sobre um sistema de partidos –, é difícil sustentar o argumento de que o sistema partidário brasileiro esteja fortemente centrado na disputa presidencial. Isso se torna mais evidente se consideramos os efeitos de médio ou longo prazo da influência das eleições de governador sobre o acesso à câmara baixa (definidora da obtenção de recursos fundamentais para a existência e funcionamento dos partidos).

Matizando essa afirmação, identificamos que somente aqueles partidos que pegaram carona em disputas para presidente (*part_colig_pres*) tiveram o total de cadeiras

na Câmara dos Deputados aumentado, em aproximadamente 2,3 vezes. Esse resultado está em consonância com os achados de Borges (2019), que sugere um efeito difuso do *coattails* presidencial, capaz de auxiliar no entendimento da fragmentação do sistema partidário brasileiro. O caso dos partidos que integraram coligações para presidente, sem liderá-las, sugere o alcance restrito da possibilidade de influência das disputas para presidente sobre a ocupação de cadeiras na câmara baixa. Especificamente, nota-se que apenas as legendas que se aproximaram dos protagonistas da corrida presidencial, mas não estes, puderam experimentar ganhos em seu desempenho nas eleições de deputado federal.

A decisão de competir isoladamente pelo Executivo federal, por sua vez, está associada a um decréscimo em torno de 54% na quantidade de cadeiras conquistadas na Câmara por essas legendas, em comparação com os partidos alheios à corrida presidencial. Certamente, o modelo traz limitações inerentes à natureza observacional dos dados em análise. É possível que os partidos que se lançam isoladamente na disputa pelo Executivo federal sejam os que tenham menos destaque ou estrutura organizacional para atrair aliados e, portanto, sejam menos competitivos na luta por assentos na câmara baixa. No entanto, os resultados das variáveis ligadas à coordenação partidária em torno da eleição presidencial, quando interpretados em conjunto com demais preditores e variáveis de controle inseridas no modelo, revelam os limites da disputa presidencial como ponto de amarração do sistema partidário brasileiro.

Por outro lado, complementando os resultados de Borges (2019), que identificou efeitos positivos difusos do *coattails* presidencial, mas não fez teste simultâneo para o de governador, o artigo ressalta a importância dos pleitos para os Executivos estaduais, ao destacar que o coeficiente de candidaturas a governador (*elegov*) está associado de maneira positiva e estatisticamente significativa ao número de assentos conquistados por um partido no Legislativo nacional. Ressalta-se que essa variável, organizada em uma escala de 0 a 1, sinaliza a presença do partido como cabeça de chapa nas competições para governador em diferentes unidades da federação. Os valores são ponderados pelo tamanho do eleitorado do estado em que os partidos lançam candidatos a governador, para não equalizarmos erroneamente os potenciais efeitos da exposição que uma candidatura tem em duas unidades da federação bastante distintas, inclusive no que diz respeito à correspondente quantidade de assentos reservados na Câmara dos Deputados.

Em relação ao impacto do coeficiente de candidatura (*elegov*), salienta-se que o aumento de 0,1 na escala produz, em média, um acréscimo de aproximadamente 59% no total de cadeiras conquistadas por um partido na câmara baixa. O resultado evidencia uma forte influência da decisão de concorrer pelo Executivo estadual sobre a quantidade de cadeiras obtidas por uma legenda na Câmara dos Deputados. Em um raciocínio contrafactual, no qual se compara a performance de um partido que não competiu em nenhum dos estados em relação ao seu desempenho caso competisse pelo Executivo em

todos os estados da federação, seria possível observar uma conquista aproximadamente seis vezes maior no número de assentos em função de sua entrada nos pleitos estaduais.

Para entendermos melhor os efeitos que a decisão de competir nas eleições para governador exerce sobre a disputa de cadeiras na Câmara dos Deputados, apresentamos na Tabela 4 dados descritivos relacionados à variável *elegov*:

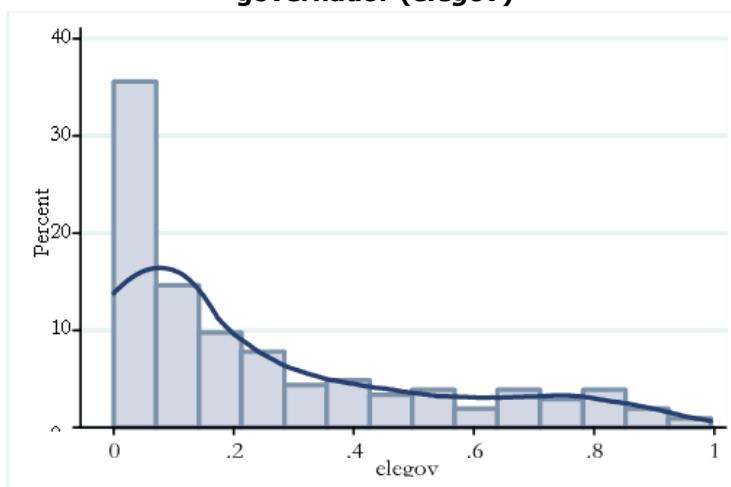
Tabela 4
Descrição da variável Coeficiente de candidatura a governador (*elegov*)

Variável	N	Média	Desvio-padrão	Mín.	Máx.
<i>elegov</i>	205	,247	,267	0	,994

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

A variável *elegov* - expressa em uma escala de 0 a 1 - tem, aproximadamente, média de 0,24 e desvio-padrão de 0,26, o que sugere que os custos para entrar na disputa pelo Executivo estadual induzem os partidos a uma baixa presença nessas eleições. O Gráfico 1 corrobora essa afirmativa ao sinalizar que os valores mais baixos do índice *elegov* estão associados às maiores frequências presentes na amostra, enquanto os valores mais altos vão sendo cada vez menos expressivos na distribuição:

Gráfico 1
Percentual da distribuição amostral do coeficiente de candidaturas a governador (*elegov*)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

É importante destacar que a decisão de um partido por concorrer ao governo estadual faz parte, em geral, de um processo complexo de alianças e de coordenação entre as legendas (Borges, 2015; Limongi; Vasselai, 2018). Nesse sentido, observamos que uma

parcela correspondente a mais de 1/3 das observações obtiveram escores menores que 0,1.

À medida em que avançamos para valores mais altos de *elegov*, indicativos de uma presença maior dos partidos em competições pelo Executivo estadual, nota-se uma redução consistente das frequências observadas na amostra. Destaca-se, assim, que os partidos enfrentam grandes obstáculos para apresentar candidatos ao governo estadual em muitas unidades da federação. A seguir, são exibidos os valores médios associados ao número de cadeiras conquistadas pelos partidos na Câmara dos Deputados em função da sua menor ou maior presença em disputas pelo Executivo estadual.

Tabela 5
Efeitos marginais e valores médios preditos para a variável dependente
(*num_eleitos*) em função da variação do coeficiente de candidaturas a
governador (*elegov*)

	Valores médios preditos	Erro padrão	z	P>z	[Intervalo de confiança 95%]	
elegov em						
0	9,740	2,029	4,800	0,000	5,762	13,717
0,1	11,641	1,908	6,100	0,000	7,901	15,381
0,2	13,913	1,829	7,610	0,000	10,328	17,499
0,3	16,630	2,012	8,260	0,000	12,686	20,573
0,4	19,876	2,736	7,270	0,000	14,514	25,238
0,5	23,756	4,128	5,750	0,000	15,665	31,847
0,6	28,394	6,246	4,550	0,000	16,152	40,636
0,7	33,937	9,203	3,690	0,000	15,899	51,975
0,8	40,562	13,183	3,080	0,002	14,724	66,400
0,9	48,481	18,440	2,630	0,009	12,339	84,622
1	57,945	25,301	2,290	0,022	8,356	107,534

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Os dados da Tabela 5 indicam que os valores preditos referentes ao número de cadeiras conquistadas vão se tornando menos precisos à medida que se observam valores mais altos no coeficiente de candidaturas aos governos estaduais. É preciso, no entanto, esclarecer dois pontos relevantes que conduzem a essa perda de precisão em valores mais altos de *elegov*, bem como discutir as possíveis limitações decorrentes.

Em primeiro lugar, destaca-se novamente que a distribuição da amostra evidencia um pequeno número de legendas que participam de forma mais intensa nas eleições de governador, fazendo com que as medidas de tendência e dispersão sejam muito sensíveis a cada observação. Além disso, ressalta-se que existe grande heterogeneidade entre os partidos que marcam presença mais intensa em competições estaduais. Em geral, observa-se que, no Brasil, há dois grupos de partidos que participam com maior frequência nas eleições de governador.

De um lado, estão os partidos mais tradicionais e competitivos, dispersos ao longo do território nacional de forma mais enraizada do que a média dos demais. De outro, encontram-se aquelas legendas que patrocinam candidaturas pouco competitivas ao Executivo estadual, mas fazem questão de apresentar candidatos para amplificar sua imagem junto ao eleitorado, na expectativa de divulgar sua plataforma ou obter ganhos indiretos em outros pleitos, seguindo a lógica de um *coattail effect*, por exemplo.

A desigualdade entre esses dois grupos faz com que haja grande dispersão em torno da média para valores mais altos do coeficiente. Isso ocorre basicamente porque os partidos do primeiro grupo estão entre os que mais conquistam quantidades expressivas de assentos na Câmara, enquanto o segundo grupo batalha para garantir alguns poucos assentos, inflando a variância para valores mais altos de *elegov*. Sendo assim, os resultados evidenciam que as disputas pelos governos estaduais contribuem substancialmente para entendermos a composição da câmara baixa, sobretudo tendo em vista que a maior parte das legendas apresenta valores baixos e médios de *elegov*, o que corrobora a adequação do modelo inferencial proposto. Portanto, o artigo apresenta evidências robustas de que a entrada como cabeça de chapa na competição pelo Executivo estadual, ao contrário do que ocorre com a eleição presidencial, está associada a um melhor desempenho na disputa por cadeiras na Câmara dos Deputados.

A respeito das limitações, um último ponto merece ser discutido. O artigo não questiona a tese da especialização dos partidos, segundo a qual a trajetória das legendas do sistema partidário brasileiro revela que algumas estão mais inclinadas a disputas por cargos eletivos majoritários ou proporcionais (Limongi; Vasselai, 2018). Pelo contrário, o argumento da especialização, a rigor, enaltece a importância do exame da coordenação dos partidos em torno das candidaturas aos governos estaduais. Reconhece-se igualmente que existem negociações entre os partidos em troca de apoio para a disputa de cargos no Executivo e Legislativo (Borges, 2015; Limongi; Vasselai, 2018). No entanto, dado esse cenário, o artigo questiona a extensão do argumento de que a eleição presidencial atua como ponto de amarração do sistema partidário brasileiro.

Os resultados demonstram que os cabeças de chapa em eleições presidenciais não tiraram proveito dessa condição para expandir sua presença no Parlamento nacional, enquanto evidenciam que a entrada na competição para os governos estaduais favorece a conquista de cadeiras na câmara baixa. Tais resultados sinalizam, portanto, que a arena estadual desempenha papel central no entendimento da organização e desenvolvimento do sistema partidário nacional.

Considerações finais

O artigo comparou como a estrutura de competição em torno das eleições para os Executivos nacional e estadual influencia a composição da Câmara dos Deputados, chamando atenção para uma nova dimensão de análise na tentativa de contribuir para

interpretações mais precisas sobre a organização e o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro.

Entre os principais achados, ressalta-se que o lançamento de candidaturas a governador está diretamente associado a um acréscimo no número de deputados federais eleitos pelos partidos no período em exame. Destaca-se, em especial, o forte efeito da variável *elegov* sobre a quantidade de assentos conquistados por um partido na Câmara.

Por outro lado, observa-se que a disputa presidencial apresenta limitado potencial para compreendermos a composição do Legislativo nacional. Em consonância com a recente literatura (Borges, 2019), não encontramos evidências de que a estratégia de liderar uma coligação pela presidência esteja associada ao total de deputados federais eleitos por um partido. Especificando os efeitos dos diferentes arranjos em torno das eleições presidenciais, o artigo identifica que somente os partidos que se integram a coligações lideradas por outra legenda têm seu desempenho nos pleitos para deputado federal favorecido, enquanto os que competem isoladamente enfrentam obstáculos para acessar mais assentos na Câmara dos Deputados. Em suma, os resultados recomendam cautela acerca do argumento da centralidade da disputa presidencial para a configuração do sistema partidário brasileiro.

O artigo dialoga com os achados de Borges (2019), porém inova ao propor que a arena estadual ocupa posição central, e ainda subestimada, na organização do sistema partidário nacional, tendo em vista que a entrada dos partidos nas competições para os governos estaduais está fortemente associada ao número de cadeiras conquistadas pelos partidos na Câmara dos Deputados. Sendo assim, adota-se uma perspectiva de análise inédita para a interpretação do sistema partidário brasileiro, partindo de uma comparação dos efeitos que as disputas pelos Executivos federal e estadual exercem sobre o acesso à câmara baixa.

Destaca-se que a maior presença nas eleições para os Executivos estaduais encontra-se fortemente associada ao melhor desempenho dos partidos em disputa por assentos na Câmara dos Deputados, oferecendo ganhos em termos de cadeiras conquistadas inclusive às legendas que se notabilizaram na disputa presidencial. Em síntese, os resultados corroboram a hipótese de que as eleições para governador exercem influência mais direta do que as eleições presidenciais sobre a disputa por assentos na Câmara, contribuindo, de forma acentuada, para a organização do sistema de partidos no país – notadamente ao considerarmos que o acesso à câmara baixa condiciona a distribuição de recursos essenciais para o funcionamento e competitividade das organizações partidárias.

Os resultados, portanto, evidenciam que as competições pelos governos estaduais imprimem traços marcantes para a organização e o desenvolvimento do sistema partidário nacional, o que impacta sua configuração e estabilidade. Com efeito, ao dimensionar a influência das disputas para os Executivos estaduais sobre as eleições legislativas nacionais, os resultados fornecem lentes que viabilizam o entendimento do crescente

processo de fragmentação do sistema. Além disso, o monitoramento das interações competitivas entre partidos que disputam governos estaduais sinaliza a presença de componentes capazes de conferir instabilidade ao sistema, uma vez que a evolução no número de legendas sugere custos progressivos para a gestão de coalizões em âmbito nacional¹⁷.

Neste sentido, argumenta-se que uma interpretação cuidadosa sobre o desenvolvimento do sistema partidário nacional não pode perder de vista o peso das competições para governador, sobretudo considerando o arranjo federativo que historicamente reserva a lideranças estaduais um espaço privilegiado de influência sobre o sistema político nacional. Uma análise sobre possíveis ganhos eleitorais dos partidos coligados nas disputas para governador ou mesmo um exame sobre a formação de alianças entre partidos em diferentes estados, suas conexões com a corrida presidencial e efeitos sobre o acesso à Câmara dos Deputados integram uma futura agenda de pesquisa, iniciada com a investigação proposta neste artigo. A agenda pode igualmente se beneficiar de uma análise do efeito *coattails* no nível individual, capaz de esclarecer sobre a extensão da influência do *endorsement* de candidatos a prefeito, governador e presidente sobre a formação das preferências dos eleitores quando decidem seu voto para deputado federal.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. "Os barões da federação". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 33, p. 165–183, 1994.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. "A nova política dos governadores". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 40–41, p. 137–166, ago. 1997.

ANASTASIA, F.; NUNES, F.; MEIRA, J. F. A margem do meio da política: as coligações entre PT e PSDB em eleições majoritárias. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Eds.). *Coligações eleitorais na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010.

ASSIS, P. P., et al. "Nem formal, nem informal: a diversidade das práticas nas organizações partidárias brasileiras". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 31, p. e007, 2023.

BOHN, S.; PAIVA, D. "A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, nº 33, p. 187–208, 2009.

BORGES, A. "Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão". *Dados*, vol. 58, nº 3, p. 239–275, 2015.

¹⁷ Enquanto a corrida presidencial foi protagonizada por dois partidos durante duas décadas, observa-se um número crescente de legendas que se credenciam à disputa dos Executivos estaduais. Entre 1994 e 2010, o número de partidos que elegeram governadores flutuou entre seis e oito, atingindo a marca de nove legendas com sucesso na corrida por Executivos estaduais em 2014, e treze em 2018. Vale destacar, ainda, que, embora o número de legendas competitivas em uma unidade da federação possa ser restrito, a configuração dos partidos competitivos em cada estado pode variar substancialmente, o que favorece o acesso de diversas legendas à Câmara dos Deputados.

_____. "Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas". *Dados*, vol. 62, nº 3, p. 1-37, 2019.

BORGES, A.; SANCHES FILHO, A. O. "Federalismo, coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 1, p. 1-27, 2016.

BORGES, A.; TURGEON, M. "Presidential coattails in coalitional presidentialism". *Party Politics*, vol. 25, nº 2, p. 192-202, 2019.

BRAGA, M. D. S. S. "Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, p. 43-73, 2010.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. "Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na Federação Brasileira". *Dados*, vol. 51, nº 2, p. 403-432, 2008.

CARREIRÃO, Y. S. "O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 14, p. 255-295, 2014.

CARREIRÃO, Y. S.; NASCIMENTO, F. "As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006)". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, p. 75-104, 2010.

CHHIBBER, P.; KOLLMAN, K. "Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States". *The American Political Science Review*, vol. 92, nº 2, p. 329-342, 1998.

COX, G. W. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. New York: Cambridge University Press, 1997.

FERREIRA, D. P. *PFL x PMDB: Marchas e contramarchas (1982-2000)*. Goiânia: Editora Alternativa, 2002.

FOX, J. *Applied Regression Analysis and Generalized Linear Models*. Third edition. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2016.

GOLDER, M. "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 1, p. 34-48, 2006.

GOLOSOV, G. V. "The effective number of parties: A new approach". *Party Politics*, vol. 16, nº 2, p. 171-192, 2010.

GUARNIERI, F. "A força dos partidos 'fracos'". *Dados*, vol. 54, nº 1, p. 235-258, 2011.

HARBERS, I. "Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 43, nº 5, p. 606-627, 2010.

IGNAZI, P. "Power and the (il)legitimacy of political parties". *Party Politics*, vol. 20, nº 2, p. 160-169, 23 mar. 2014.

_____. "The four knights of intra-party democracy: A rescue for party delegitimation". *Party Politics*, vol. 26, nº 1, p. 9-20, 2018.

KATZ, R. S.; MAIR, P. "Changing models of party organization and party democracy". *Party Politics*, vol. 1, nº 1, p. 5-28, 30 jan. 1995.

KINZO, M. D. G.; BRAGA, M. D. S. *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 2007.

- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective' number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, nº 1, p. 3-27, 1979.
- LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.
- LAVAREDA, A.; ALVES, V. S. Eleições municipais como barômetros ideológicos e a ciclicidade eleitoral da Nova República. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Eds.). *Eleições municipais na pandemia*. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 9, nº 1, p. 44-67, maio 2003.
- LIMA JUNIOR, O. B. *Os Partidos Políticos Brasileiros. A experiência federal e regional (1945-64)*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- _____. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997a.
- _____. *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997b.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos Cebrap*, nº 88, p. 21-37, 2010.
- LIMONGI, F.; VASSELAI, F. "Entries and withdrawals: electoral coordination across different offices and the Brazilian party systems". *Brazilian Political Science Review*, vol. 12, nº 3, 2018.
- LUNA, J. P.; ALTMAN, D. "Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, nº 2, p. 1-28, jan. 2011.
- MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T. *Building Democratic Institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MAINWARING, S.; TORCAL, M. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, nº 2, p. 249-286, out. 2005.
- MAIR, P. Party systems and structures of competition. In: LEDUC, L.; NIEMI, R. G.; NORRIS, P. (Eds.). *Comparing Democracies: elections and voting in global perspective*. London: Sage Publications, 1996.
- MAIR, P. Party system change. In: KATZ, R.; CROTTY, W. J. (Eds.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publications, 2006.
- MEIRELES, F. "Carreiras políticas na Câmara dos Deputados: Uma Análise Quase-Experimental". *Dados*, vol. 62, nº 4, p. 1-38, 2019.
- MELO, C. R. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R. (Ed.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. "Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, p. 13–41, 2010.

_____. Os partidos nas democracias: passado, presente e futuro. In: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (Eds.). *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, vol. 55, nº 1, p. 71–117, 2012.

MESQUITA, L. "Coordenação Eleitoral: o papel dos partidos políticos". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 8 abr. 2016.

MIGUEL, L. F.; MACHADO, C. De partido de esquerda a partido do governo. O PT e suas coligações para prefeito (2000 a 2008). In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Eds.). *Coligações eleitorais na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010.

MIRANDA, G. "Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010)". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 47, 2013.

MIZUCA, H. D. "Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo - FFLCH/USP, 10 dez. 2007.

NICOLAU, J. "Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014)". *Journal of Democracy em Português*, vol. 6, nº 01, p. 83-106, 2017.

PAIVA, D.; BATISTA, C.; STABILE, M. "A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2, p. 432–453, 2008.

PEIXOTO, V. Coligações eleitorais nos municípios brasileiros: competição e estratégia. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Eds.). *Coligações eleitorais na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil". *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 27, nº 4, p. 664–683, 2007.

_____; _____. "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a câmara dos deputados". *Dados*, vol. 44, nº 2, p. 323–362, 2001.

RIBEIRO, P. F. "Acordos partidários nacionais, reflexos locais: o presidencialismo de coalizão enquanto fator estruturante das alianças eleitorais municipais". In: *Anais do 29º. Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2005.

SAMUELS, D. "The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 62, nº 1, p. 240–253, 2000.

SOARES, M. M. "Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1994-2010)". *Dados*, vol. 56, nº 2, p. 413–437, 2013.

TAROUCO, G. "Institucionalização partidária no Brasil (1982- 2006)". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, p. 169–186, 2010.

WOLINETZ, S. Party systems and party system types. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. (Eds.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publications, 2006.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. 2nd ed. Cambridge, Mass: MIT Press, 2010.

Zucco JR., C. Esquerda, direita e governo. In: POWER, T. J.; Zucco JR., C. (Eds.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

Anexos

Uma análise descritiva da variável dependente sugere a presença de superdispersão na amostra, fenômeno ocasionado pela ausência de correspondência entre média e variância (Wooldridge, 2010; Fox, 2016). Na Tabela 6, nota-se a diferença observada entre a média – 17,51 – e desvio-padrão – 24,92, indicativos da presença de uma superdispersão que inviabiliza a estimação de coeficientes precisos por meio de um modelo de Poisson (Fox, 2016, p. 434). Assim, a distribuição binomial negativa revela-se mais adequada.

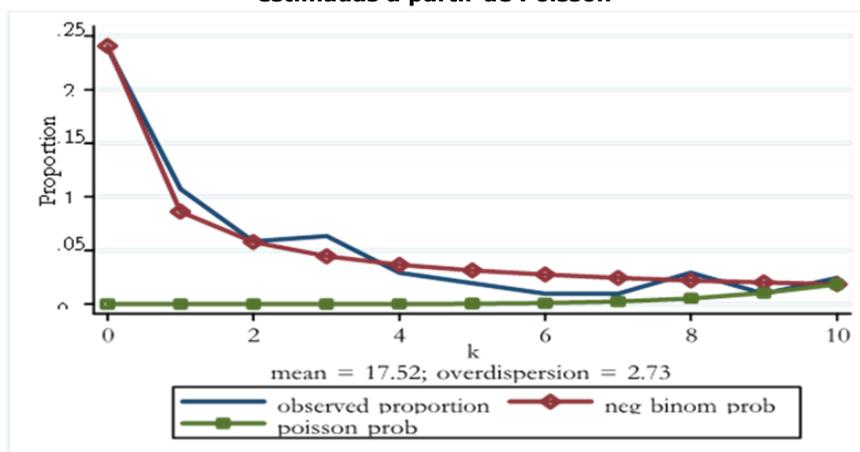
Tabela 6 - Descrição da variável dependente (num_eleitos)

Variável	N	Média	Desvio-padrão	Mín.	Máx.
num eleitos	205	17,517	24,92	0	107

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

O Gráfico 2 compara a distribuição da variável dependente e as projeções hipotéticas obtidas pelas distribuições de Poisson e binomial negativa, corroborando a adoção do modelo proposto.

Gráfico 2 - Comparação da distribuição da variável dependente com as projeções estimadas a partir de Poisson



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Na sequência, comparamos com a Tabela 7 os coeficientes e os resíduos estimados, respectivamente, pelos modelos de *Poisson*, *Quasi-Poisson* – que, diferentemente do primeiro, não

assume como premissa a equivalência entre média e variância, minimizando os resíduos – e o modelo binomial negativo. Salienta-se que o segundo modelo mencionado adota uma abordagem mais flexível, quando comparado aos modelos lineares generalizados, e assume proporcionalidade entre média e variância para acomodar superdispersão nos dados¹⁸.

Tabela 7 - Comparação entre os coeficientes e resíduos estimados por modelos de Poisson, Quasi-Poisson (*overdisp*) e binomial negativo (*nbreg*)

Variável	poisson	overdisp	nbreg
num_eleitos			
elegov	1,421	1,421	1,783
	0,094	0,396	0,589
cand_pres_~g	0,351	0,351	0,604
	0,058	0,244	0,389
part_colig~s	0,595	0,595	0,826
	0,047	0,197	0,242
candisolada	-1,073	-1,073	-0,769
	0,089	0,375	0,303
ideologia	0,346	0,346	0,445
	0,040	0,167	0,214
forte_est	0,941	0,941	0,953
	0,053	0,224	0,366
_cons	1,742	1,742	1,369
	0,054	0,227	0,265
/lnalpha		0,591	
		0,111	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Destaca-se que a comparação dos coeficientes e dos resíduos estimados pelos três modelos, levando em consideração que o primeiro não é adequado para lidar com a superdispersão da amostra, justifica a adoção do modelo *negative binomial*.

Os testes de *log likelihood* reportados abaixo nos permitem concluir no mesmo sentido. A Tabela 8, com os resultados de *Poisson* para um modelo vazio – que inclui apenas a constante como preditor – e do modelo sobre o qual interpretamos os resultados indica que o modelo *negative binomial* é o que melhor respeita a distribuição da variável dependente.

Tabela 8 - Testes de *log likelihood* para modelos: de *Poisson*, restrito (*constant-only model*) e binomial negativo (*full model*)

Poisson model:

Iteration 0: log likelihood = -2141,832
Iteration 1: log likelihood = -1834,5437
Iteration 2: log likelihood = -1832,3235
Iteration 3: log likelihood = -1832,3227
Iteration 4: log likelihood = -1832,3227

¹⁸ Os estimadores de quase-verossimilhança conservam as mesmas propriedades dos estimadores de máxima verossimilhança, sendo normalmente distribuídos.

Constant-only model:
Iteration 0: log likelihood = -797,69424
Iteration 1: log likelihood = -738,17991
Iteration 2: log likelihood = -737,77011
Iteration 3: log likelihood = -737,76984
Iteration 4: log likelihood = -737,76984
Full model:
Iteration 0: log likelihood = -712,44327
Iteration 1: log likelihood = -699,6305
Iteration 2: log likelihood = -699,25402
Iteration 3: log likelihood = -699,25351
Iteration 4: log likelihood = -699,25351

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Abstract

Is it worth its weight? The influence of gubernatorial elections on the composition of Brazil's Chamber of Deputies (1994-2018)

For over two decades, two political parties played the leading role in the Brazilian presidential elections, which led some scholars to consider that the national party system is focused on the presidential race. However, recent studies highlight the significant influence of statewide elections on understanding the Brazilian party system. This paper applies a negative binomial regression model to examine electoral data from 1994 to 2018 and tests the hypothesis that gubernatorial elections are more influential than the presidential campaign in the allocation of seats in the Chamber of Deputies. We highlight the following findings: (i) leading a presidential coalition does not increase the number of seats in the Lower House; (ii) launching gubernatorial candidates raises the number of national representatives elected by each party.

Keywords: political parties; legislative elections; coattails effect; party system; Brazilian politics

Resumen

¿Vale lo que pesa? La influencia de las elecciones de gobernador en la composición de la Cámara de Diputados en Brasil (1994-2018)

Durante más de dos décadas, dos partidos lideraron las elecciones presidenciales en Brasil, lo que llevó a que parte de la literatura considerara que el sistema nacional de partidos se centraría en la competencia presidencial. Sin embargo, estudios recientes han destacado la influencia de las elecciones regionales en la formación del sistema brasileño. Este artículo emplea un modelo de regresión binomial negativo para examinar datos electorales de 1994 a 2018 y probar la hipótesis de que las elecciones para gobernador son más influyentes que la carrera presidencial en la distribución de escaños en la Cámara de Diputados. Se destacan los siguientes resultados: (i) liderar una coalición presidencial no aumenta el número de escaños obtenidos en la Cámara; (ii) el lanzamiento de candidatos a gobernador aumenta el número de diputados federales elegidos por cada partido.

Palabras claves: partidos políticos; elecciones legislativas; efecto coattail del gobernador; sistema de partidos; política brasileña

Résumé

Le jeu en vaut-il la chandelle ? L'influence des élections des gouverneurs sur la composition de la Chambre des Députés au Brésil (1994-2018)

Pendant plus de deux décennies, deux partis politiques ont mené la compétition présidentielle au Brésil, ce qui a conduit un volet de la littérature à considérer que le système national de partis serait centré sur la course présidentielle. Des études récentes ont toutefois mis en évidence l'influence du système fédératif et des élections infranationales dans la formation du système brésilien. Cet article utilise un modèle de régression binomiale négative pour examiner les données électorales de 1994 à 2018 et tester l'hypothèse selon laquelle les élections au poste de gouverneur ont plus d'influence que la course présidentielle dans la répartition des sièges à la Chambre des Députés. Les résultats suivants ressortent : (i) diriger une coalition présidentielle n'augmente pas le nombre de sièges remportés à la Chambre ; (ii) le lancement de candidats au poste de gouverneur fait augmenter le nombre de députés fédéraux élus par chaque parti.

Mots-clés : partis politiques ; élections législatives ; coattail effect ; système de partis ; politique brésilienne

Artigo submetido à publicação em 17 de novembro de 2021.

Versão final aprovada em 11 de novembro de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Quem recebe e que diferença fazem: emendas orçamentárias nos municípios brasileiros pós EC 86/2015 (2015-2019)

Lidia Ten Cate¹ 

A partir do estudo de emendas orçamentárias individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) alocadas aos municípios, busca-se analisar os fatores relacionados às chances de um município receber esses recursos e os efeitos do recebimento em suas dinâmicas eleitoral e orçamentária. As análises exploram o tema abrangendo emendas alocadas entre 2015 e 2019, com o uso de abordagem quantitativa, por meio dos modelos de regressão linear e *Propensity Score Matching*. As conclusões indicam papel ativo dos municípios na alocação desses recursos e interferência de suas características políticas e orçamentárias na propensão ao recebimento de emendas. Além disso, identificam-se retornos orçamentários e políticos diversos entre emendas alocadas em saúde, educação e urbanismo, sendo esta última responsável pelas maiores expansões orçamentárias e pelos retornos eleitorais.

Palavras-chave: orçamento público; municípios; eleições municipais

Introdução

Emendas parlamentares são consideradas, seja em estudos acadêmicos, seja na opinião pública, como sinônimos de gasto ineficiente, equivalentes a *pork barrel*. Esse é o termo utilizado para instrumento de gasto baseado na busca por maximização de apoio político, e seu marco são os estudos que analisam o congresso estadunidense (Mayhew, 1974; Cain; Ferejohn; Fiorina, 1987). No cenário político brasileiro, foram objeto de estudo e debate ao longo das últimas décadas (Ames, 2003; Carvalho, 2003; Limongi; Figueiredo, 2005). As emendas orçamentárias de despesa têm como características serem recursos não vinculados, sem finalidade previamente determinada, não sendo parte de um fluxo contínuo de alocação e, sobretudo, voluntárias, o que lhes confere caráter negociável e discricionário.

A literatura convencional sobre emendas parlamentares no Brasil apresenta dois limites: (1) considera emendas exclusivamente como política distributiva visando retorno eleitoral; (2) concentra-se majoritariamente no comportamento relacionado a elas ao nível

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <lidianicoletencate@gmail.com>.

federal, ora nos legisladores, ora na liberação dos recursos pelo Executivo. Observam-se, então, lacunas, como a não consideração dos entes municipais na esfera de análise e os possíveis efeitos orçamentários e políticos do recebimento desses recursos. Essa ponderação é relevante na medida em que, no ano de 2019, identifica-se 35% dos municípios brasileiros beneficiados por pelo menos uma transferência dessa modalidade. É dessa relação que surge a primeira parte da pergunta apresentada no título deste artigo: “Quem recebe?” é o questionamento que norteia a busca por mapear fatores que favorecem o recebimento desses recursos, e que embasa as três primeiras hipóteses aqui levantadas.

No tocante à perspectiva municipal, uma das lacunas dos estudos é que poucos realizam a avaliação de como a chegada das emendas pode gerar efeitos nos municípios. Ainda que os municípios sejam considerados em análises clássicas como a de Ames (2003), as conclusões e achados sobre o tema são em geral direcionadas ao nível federal. A análise aqui empregada considera que municípios brasileiros apresentam distintas realidades. Grin e Abrucio (2019) sinalizam que a dependência de transferências não é um fenômeno comum a todos os municípios; há diferenças referentes aos recursos financeiros e humanos disponíveis. Além disso, a própria composição orçamentária não é homogênea, e a análise dos orçamentos dos 5.570 municípios brasileiros revela grande variação nas decisões sobre prioridades de gasto (Marenco; Ten Cate, 2021). Mais da metade dos municípios gasta acima do mínimo constitucional em educação (25%), e aqueles localizados no último quartil gastam entre 35% e 55% de seus orçamentos nessa função. É nesse cenário que a segunda pergunta deste artigo se situa: “Que diferença fazem?” é a questão que direciona a segunda parte do trabalho, de caráter muito mais exploratório que a anterior e composta por duas hipóteses não testadas por trabalhos anteriores

Partindo do questionamento geral de “Quem recebe e que diferença fazem?”, o presente artigo busca analisar fatores políticos e orçamentários que afetam as chances de um município receber emendas orçamentárias individuais, assim como as consequências do recebimento desses recursos nas dinâmicas municipais eleitoral e orçamentária.

Na primeira parte da pesquisa, os achados mostraram que as características de baixa arrecadação municipal, alta votação do prefeito eleito e alinhamento partidário são fatores potenciais para aumento das chances de recebimento de emendas. Na segunda parte, considerando seu caráter exploratório, as conclusões são parciais, sendo o principal indicativo, inédito até então, o de que os efeitos gerados por emendas são diferentes no orçamento e no retorno eleitoral, a depender da função e do ano em que são alocadas.

Este artigo é constituído, além desta introdução e de uma conclusão, por uma revisão, “Emendas Orçamentárias no Brasil”, sobre aspectos contextuais das emendas orçamentárias no país. Na sequência, em “Panorama teórico sobre emendas orçamentárias no Brasil”, são revisitados os estudos produzidos sobre emendas, com destaque para aqueles que consideram o município em suas análises. Em seguida, são apresentadas as hipóteses e contribuições pretendidas com este artigo na seção “Indo além: contribuições

para conhecimento da realidade dos municípios e das emendas". Por fim, são exibidas a metodologia para os testes de hipóteses e seus resultados.

Emendas Orçamentárias no Brasil

A possibilidade de o Poder Legislativo alterar o orçamento formulado pelo Poder Executivo é uma prerrogativa institucional, presente no texto constitucional vigente, em seu artigo 166, parágrafos 2º a 4º. A possibilidade de o Legislativo realizar emendas ao orçamento nas normas dessa carta são o plano de fundo da pesquisa apresentada neste artigo.

As emendas orçamentárias aqui tratadas propõem alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e são chamadas também de emendas ao Orçamento ou ainda, no jargão popular, de emendas parlamentares. Os instrumentos de planejamento e de orçamento no Brasil se estruturam com o Plano Plurianual (PPA), guia de médio prazo, compreendendo os três últimos anos de um governo e o primeiro do subsequente. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela gestão. Dentro da vigência do PPA, são elaboradas, anualmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas e fixa as despesas do exercício financeiro, assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que enuncia as políticas públicas e prioridades para o ano de execução.

Conforme prevê o texto constitucional, todas as emendas ao orçamento devem ser apresentadas a uma comissão mista que as apreciará e emitirá parecer. A referida comissão é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF). Uma ponderação importante sobre a execução das emendas é que, após a sua aprovação pela referida comissão, sucedem-se várias etapas com diferentes atores, até que o recurso seja de fato empregado². Essas etapas não são concluídas necessariamente no ano de execução da emenda. Dessa forma, ainda que o valor empenhado esteja expresso na LOA de um determinado exercício, o valor poderá chegar em anos, ficando dentro da classificação "restos a pagar". A mensuração das emendas para análises levará em conta as etapas desse processo, visto que a não execução do valor pode prejudicar mecanismos inferidos pela literatura como o *credit claiming*³.

Segundo a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, as emendas podem ser classificadas, quanto a seus proponentes, como individuais, de bancada, de comissão e de relatoria. Além da identificação do proponente, as emendas se dividem entre as de receitas e as de despesas. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento. O objeto de estudo deste artigo são as emendas

² Baião, Couto e Jucá (2018) detalham esse procedimento.

³ Maiores detalhamentos sobre as diferentes etapas de execução podem ser encontrados em trabalhos que se debruçaram sobre a temática (Souza, 2003; Limongi; Figueiredo, 2005; Mesquita, 2008).

individuais de apropriação, nas quais os senadores e deputados realizam alterações nas despesas dispostas no projeto de lei e direcionam recursos para fins específicos.

As emendas individuais tiveram seu papel drasticamente alterado ao longo dos anos, tendo sua importância aumentada na última década. Na Resolução 02/1995, a execução dessa modalidade foi preterida em relação a modalidades de execução coletivas. Como comentam Limongi e Figueiredo (2005), as emendas individuais são as primeiras a serem contingenciadas quando o governo enfrenta problemas com gastos públicos. No entanto, com o passar do tempo, observa-se o aumento delas na proporção em número e volume de recursos comparando com as modalidades coletivas de proposição. De acordo com Barone (2014), entre 2002 e 2012, foram elaboradas 90 mil emendas individuais, de um total de 110 mil contabilizando as emendas de todas as modalidades. O mesmo autor pontua que é por meio desse mecanismo que o legislador possui o caminho mais curto para transformar sua vontade em ação do Estado.

No ano de 2015, a Emenda Constitucional nº 86 (EC 86/2015) alterou os artigos 165, 166, 198, referentes a emendas individuais, tornando-as impositivas. A execução delas passou a ter valor fixo de 1,2% da receita corrente líquida (RCL). A partir disso, a perspectiva de análise das emendas individuais muda, não há mais a necessidade de avaliar seu grau de execução por parte do Executivo, tema que foi alvo de análises (Limongi; Figueiredo, 2005; Mesquita, 2008). Assim, esse recurso que já contava com características de um importante instrumento de análise, como a sua discricionariedade, toma maior centralidade no debate orçamentário brasileiro.

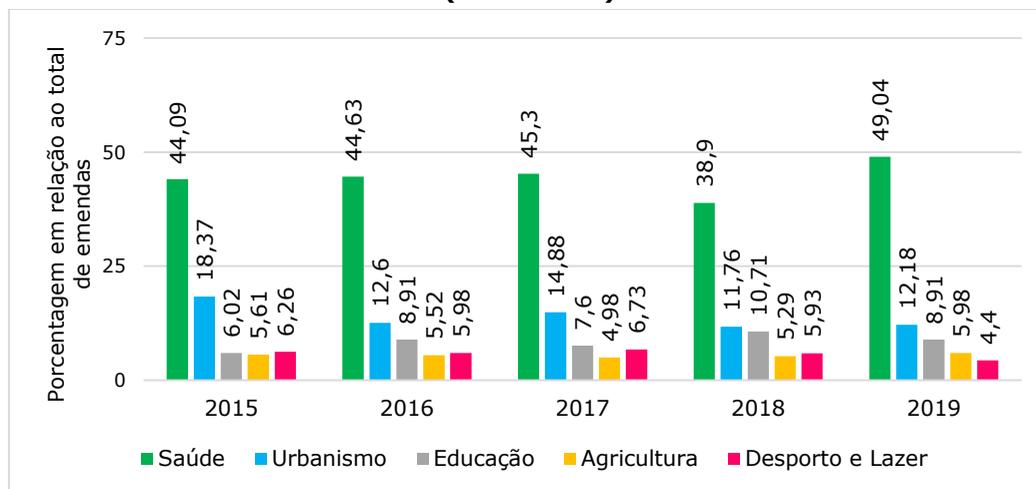
Não só o caráter impositivo foi introduzido, como também foi incluído um artigo que isenta emendas individuais de seguir os critérios de adimplência impostos aos entes beneficiados por elas. Em outras palavras, essas emendas podem ser destinadas a entes que não necessariamente cumpram as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000). Assim, as exigências financeiras e de transparência, como mínimos orçamentários constitucionais de gasto com saúde e educação, limite máximo de endividamento, publicação de relatórios periodicamente, entre outras questões, deixam de ser impeditivo para recebimento de recursos. Em seu estudo, Baião (2016) mostra que, anteriormente a essa emenda constitucional, a situação fiscal dos municípios impactava no grau de execução das emendas recebidas.

A EC 86/2015 instituiu também uma regulação do gasto funcional. A partir da LOA de 2016, metade do valor das emendas orçamentárias individuais passou a ser obrigatoriamente empregada na função orçamentária da saúde. De fato, os pareceres preliminares de 2014 e 2015 já apresentavam uma parcela obrigatória de recursos a serem destinados à saúde, mas essa emenda constitucionalizou o comportamento.

Ainda no contexto de distribuição funcional do gasto, é válido destacar que além da saúde, outras quatro funções concentram as emendas orçamentárias no período analisado: educação, urbanismo, agricultura e desporto e lazer. Juntas representam, em

todos os anos, aproximadamente 80% do total de projetos de emendas orçamentárias individuais aprovados (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Projetos de emendas individuais aprovados, por função (%) (2015-2019)



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU⁴.

A preferência por um grupo de funções na alocação das emendas no Brasil ainda não foi explorada pela literatura vigente, o que torna a informação relevante para a análise deste estudo. As três funções mais lembradas – saúde, educação e urbanismo – representam áreas de gasto social, e, portanto, são importantes para a visibilidade da gestão. Em outras palavras, esses focos de recebimento de emendas podem guardar relação com dinâmicas políticas da busca por maximização de apoio eleitoral por candidatos à reeleição, tanto deputados como prefeitos.

Panorama teórico sobre emendas orçamentárias no Brasil

A abordagem desenvolvida de forma mais extensa nos estudos sobre emendas envolve a disputa para alocação e os retornos para os legisladores que alocam esses recursos. A literatura mais convencional sobre emendas parlamentares no Brasil (Samuels, 2002; Ames, 2003) considera emendas exclusivamente como *pork barrel*, política distributiva visando retorno eleitoral, e se concentra majoritariamente no comportamento no nível federal, ora nos legisladores, ora na liberação dos recursos pelo Executivo.

Paralelamente, podem ser encontrados estudos que analisam as emendas sob o prisma das relações Executivo x Legislativo e os dilemas de governabilidade impostos após a Constituição Federal de 1988 (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993; Ames, 2003). O

⁴ Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

argumento sustentado nessas produções é de que as emendas seriam instrumentos utilizados pelo Executivo na busca de cooperação do Legislativo para a aprovação de seus projetos (Ames, 2003; Pereira; Rennó, 2003). Ainda nesse grupo de análises, outros trabalhos se ocuparam de avaliar fatores responsáveis por aumentar a taxa de execução das emendas propostas por deputados. Essa avaliação identifica que o pertencimento à coalizão do Poder Executivo tem forte poder preditivo sobre a taxa de execução. Por outro lado, o fato de legisladores votarem a favor de projetos do Executivo não mostra efeito sobre a taxa de execução de suas emendas (Vasselai; Mignozzetti, 2014).

Nessa perspectiva, Baião, Couto e Jucá (2018) consideram o papel do alinhamento partidário entre ministros e os proponentes das emendas em conjunto com emendas enviadas por deputados e senadores membros da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Debater a execução das emendas, no entanto, é um tema que, a partir da EC 86/15, ganha outros contornos, na medida em que foi aberta prerrogativa para parcela das emendas individuais, de bancada e até mesmo as mais recentes de relator, serem impositivas.

Cabe lembrar que os estudos mencionados avaliaram em seus escopos temporais o contexto de emendas anteriores à EC 86/2015. Isso é relevante, pois essa emenda tem potencial de modificar significativamente a dinâmica de alocação. A possibilidade de desconsiderar o condicionamento da liberação do recurso pelo Executivo e as características de regularidade fiscal dos beneficiários abre novas perspectivas para os legisladores. Segundo levantamento feito por Baião (2016), no ano de 2014, apenas 17,8% dos municípios estavam com todas as exigências supridas no sistema de regulação das transferências voluntárias.

Além disso, alguns dos estudos apresentados guardam ainda forte relação com as linhas de análise que focam no retorno eleitoral para o deputado e as relações essencialmente políticas dessa dinâmica. O presente artigo busca não só reconsiderar essa literatura de conexão eleitoral, como também expandi-la, considerando os efeitos das emendas individuais sobre a política eleitoral e as políticas públicas municipais.

"Quem recebe?" - o que sabemos até agora

A inclusão dos municípios no recebimento de emendas orçamentárias vem sendo objeto de estudos recentes no campo das emendas orçamentárias. O mapeamento dos fatores que condicionam o recebimento de recursos oriundos dessas emendas é a principal área de estudos até o momento. O trabalho de Barone (2014) buscou identificar se legisladores elaboram e aprovam mais emendas que beneficiem atores locais ligados à sua base partidária. Nesse estudo, o autor salienta o caminho distinto entre esse comportamento e a simples alocação difusa, que tem como único intuito o retorno político, na forma de votos. Entre os achados, o autor elenca o quantitativo de recurso a mais um município receberia por ser do partido do deputado que distribui as emendas. A justificativa

indicada pelo autor para benefício de prefeituras alinhadas politicamente é a busca de deputados por bases onde o risco de atores locais reivindicarem autoria do serviço ou política da emenda seja baixo. O diferencial trazido pelos achados de Barone é a inserção da figura da liderança local como um agente ativo nas negociações:

Prefeitos são, por um lado, atores políticos fundamentais para a construção de candidaturas vitoriosas nas eleições proporcionais e atuam em prol de membros de seu partido. A cooperação e articulação entre membros de uma organização partidária é um elemento central da competição eleitoral. Por outro lado, os prefeitos são os demandantes de benefícios geograficamente localizados. A coordenação entre parlamentares e governantes locais influencia os resultados das decisões no Congresso Nacional (Barone, 2014).

Barone (2014) avalia o impacto do partido vencedor das eleições municipais sobre o total de recursos introduzidos ao orçamento por emendas, encontrando efeito positivo e significativo. Nesse estudo, foram analisadas, além das emendas individuais destinadas às prefeituras, as emendas destinadas a entidades sem fins lucrativos (ESFL) no mesmo município. Na discussão dos resultados, pondera-se que estudos posteriores deverão avaliar se os dados encontrados são sustentados quando utilizado o valor liquidado, uma vez que foram utilizados, nesse caso, os empenhados, a título de apresentarem “menor ruído” em relação ao recurso que se desejaria alocar no município.

Baião (2016) destaca o papel central do prefeito, já indicado pelo estudo anterior, e vai além, identificando características que o tornam o agente estratégico para auxiliar na conversão do recurso em apoio político, dentre as quais se destacam a autonomia administrativa e política do município possibilita na dinâmica federativa brasileira. Também identifica que a articulação de partidos nos diferentes níveis faz diferença e leva a privilégio do alinhamento partidário. Para essa constatação, o autor conclui que “as emendas cujo dinheiro circula dentro dos cofres do governo municipal são as que trazem retorno político, ainda que tímido” (Baião, 2016, p. 44).

O mecanismo da afirmação citada se baseia na facilitação do *credit claiming* quando há alinhamento entre deputado e prefeito; nesse caso, o chefe do Executivo protege seu reduto contra os rivais. O fato de a magnitude do coeficiente não ser alta o suficiente não permite inferir que o voto seja o único objetivo das emendas alocadas. Em sua análise, o autor usa como variáveis explicativas para o desempenho do deputado os montantes alocados a cada grupo de beneficiários: governo federal, estados, municípios e as ESFL.

Um estudo que também se ocupa de mapear fatores favoráveis ao recebimento de emendas, mas o faz em uma perspectiva mais próxima da realidade municipal e inova ao avaliar as emendas em desagregação funcional é o de Baião, Couto e Oliveira (2019). Os autores analisam as emendas alocadas na área da saúde em municípios, e utilizam o conceito de “necessidade fiscal” para verificar se essa característica tem relação com a disponibilização de recursos por meio de emendas orçamentárias alocadas na função saúde. O que os resultados indicam, analisando as emendas de 2011-2014, é que o fator

de “necessidade fiscal” não tem magnitude na decisão dos legisladores. Além do fator, já identificado por outros autores, de beneficiamento de localidade alinhadas partidariamente, esse trabalho identifica que municípios com irregularidades fiscais que dificultem ou impossibilitem a execução das emendas têm menos recursos alocados.

Nesse sentido, pode se dizer que os estudos até o momento mapearam como principal fator o alinhamento partidário entre deputado e município. Avançando nesse sentido, a primeira parte das hipóteses deste artigo irá testar outros fatores da dinâmica municipal como possíveis condicionantes desse recebimento, como faz o estudo de Baião, Couto e Oliveira (2019). O argumento apresentado aqui é de que, considerando a ação ativa dos prefeitos como um fator para explicar a obtenção de emendas, é útil analisar as características formadoras do contexto do município que inclinaram o chefe do Executivo municipal a estar mais ou menos propenso a reivindicar esses recursos. Ainda há, no entanto, a possibilidade de se testar o alinhamento federal/municipal como variável condicionante de recebimento para o contexto pós EC 86/2015.

“Que diferença faz?” - o que sabemos até agora

A principal análise dos efeitos dos recursos provenientes das emendas orçamentárias é o trabalho de Bertholini et al. (2018), que investiga o impacto das emendas nos indicadores de desenvolvimento humano nos municípios. Para isso, os autores fazem uso do *propensity score matching* (PSM), técnica utilizada na avaliação de políticas públicas (Silva, 2018) para investigar a melhoria de indicadores municipais. Os municípios são comparados por meio do alinhamento entre características que afetam o potencial recebimento de emendas e são avaliadas as variáveis de resultado, os objetos de estudo. O foco é no impacto sobre indicadores de desenvolvimento humano, tais como mortalidade infantil, nº de empregos formais, entre outros. O período avaliado abrange 1999 até 2010. Esse é o estudo que mais se distancia da fala usual de ligação dos recursos de emendas com políticas de *pork barrel*.

Os resultados da pesquisa são instigantes, com indicativo de impacto positivo no desenvolvimento local em municípios que recebem emendas orçamentárias, em comparação aos que não recebem. As emendas alocadas repercutem em fatores sociais como a mortalidade infantil e o desempenho escolar, e promovem o desenvolvimento, por meio da criação de empregos e da elevação da renda média (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018). Além disso, os autores debatem a necessidade de coordenação da aplicação de emendas em municípios, uma vez que os recursos apresentam retornos decrescentes acima de um certo limite. Isso é, as emendas perdem seu efeito positivo sobre a maioria das variáveis sociais e econômicas quando alocadas por longo período. Tais achados são promissores e geram a necessidade de pensar sobre os senso comuns instaurados sobre esses recursos. Nesse sentido, a pesquisa propõe um esforço na mesma linha. Essa é uma

temática de extrema relevância, capaz de inaugurar um grupo de investigações com as quais a segunda parte deste artigo busca colaborar.

Esse trabalho apresenta achados que tornam a abordagem dos efeitos das emendas um campo relevante a ser explorado. Além disso, utilizam método de PSM, adequado para o caso das emendas, visto que há uma seleção de grupos que não ocorre aleatoriamente, mas pode ser assim avaliada ao comparar casos similares, o que é possível, dado que existe um número considerável de municípios no Brasil e nem todos são beneficiados por emendas. Nesse sentido, Bertholini, Pereira e Rennó (2018) dão as bases para a abordagem que se desenvolve na segunda parte da pesquisa aqui exposta. A diferenciação entre os estudos está no âmbito no qual os efeitos são avaliados. Precedendo os efeitos sobre fatores socioeconômicos, já avaliados, estão potenciais alterações no orçamento e na dinâmica eleitoral dos municípios. É nesse escopo que este artigo aborda avaliações exploratórias.

Indo além: contribuições para conhecimento da realidade dos municípios e das emendas

Além do destaque feito em relação aos municípios como destino das emendas orçamentárias, é necessário situar essa alocação dentro de um universo limitado de possibilidades. Cada legislador tem a possibilidade de alocar 25 emendas, sendo suas opções seu estado e um universo extenso de municípios que ele abrange. Assim, as próprias regras institucionais brasileiras projetam um cenário no qual alguns serão beneficiados em detrimento de outros. A escolha em si é feita pelo legislador.

Ao buscar identificar que razões tornam um município mais propenso ao recebimento de emendas, este artigo se debruça sobre a análise de padrões de alocação no contexto pós EC 86/2015, dado que a literatura apenas considera as análises municipais realizadas antes da citada mudança institucional. Tais mudanças são significativas e já foram expostas. Estudos recentes mostram, inclusive, que as normas antigas limitavam a execução. Pereira e Rennó (2015) relatam que no período anterior à EC/86, o Executivo aparentava alterar de forma substancial a vontade do Legislativo em relação a quais municípios beneficiar com as emendas. Além disso, ao liberar recursos para municípios inadimplentes, amplia-se o número de municípios que podem receber esses recursos. Sem a vigência da EC 86/2015, havia relação negativa entre taxa de execução das emendas e situação fiscal do município (Baião; Couto; Jucá, 2018). Dada a magnitude dessas mudanças, o comportamento gerado por elas é um tópico de análise válido, uma vez que as alterações conforme explicadas levam a possibilidades de novas alocações.

O principal achado sobre a dinâmica de alocação das emendas orçamentárias consiste no alinhamento partidário entre legislador e prefeito. Contudo, o efeito encontrado pelos estudos é, em geral, moderado (Santana, 2011; Barone, 2014; Baião, 2016; Baião; Couto; Oliveira, 2019). Este artigo não avalia a comparação entre períodos pré e pós EC

86/15. Há, no entanto, que se considerar essa avaliação para o novo contexto institucional desses recursos. Os achados serão contrapostos com o que foi mapeado para as emendas antes de 2015 em outros estudos. Assim considera-se a seguinte hipótese: O alinhamento partidário entre legislador e prefeito condiciona a alocação de emendas orçamentárias (Hipótese A).

Um fator explorado pela literatura é a relação entre alocação e sucesso eleitoral. Como argumenta Barone (2014), os deputados buscam municípios em que o risco de atores locais reivindicarem crédito do recurso alocado pela emenda seja baixo. Além do alinhamento, outro fator que pode colaborar para essa segurança é a baixa competição pelo Executivo municipal. A função de utilidade em relação ao *credit claiming* é mais garantida às lideranças do Legislativo, quando a probabilidade de continuidade de um partido aliado à prefeitura for elevada. Converter uma transferência de recursos para uma localidade em votos não é uma tarefa simples e direta (Samuels, 2002; Barone 2014). Isso ganha ainda mais relevância quando se ressalta que as emendas têm execuções de seus valores não só em um ano, mas por um período mais extenso, o que permite abranger distintas gestões municipais. Em específico, essa análise busca entender qual é o nível de segurança considerado na escolha dos legisladores. Essa é uma hipótese ainda não testada, portanto, vai além das inferências feitas até o momento, mas mantém a lógica de conexão eleitoral da literatura vigente. Nesse sentido, considera-se como hipótese que: Municípios com baixa competição eleitoral recebem mais recursos de emendas orçamentárias (Hipótese B).

Além dos condicionantes de recebimento na esfera político-partidária, cabe analisar a estratégia municipal de busca por recursos de emendas. Como exposto por Baião (2016), os prefeitos são parte interessada na alocação de emendas. Assim, faz-se necessário considerar sua capacidade de buscar recursos para maximizar apoio político (Downs, 1999). Grin e Abrucio (2019) sinalizam que a dependência de transferências não é um fenômeno geral entre os municípios, pois dentro da extensão territorial do país há diferenças referentes aos recursos financeiros e humanos entre eles. Essas diferenças guardam relação com o debate realizado sobre arrecadação do IPTU: as capacidades de arrecadação divergem entre municípios, as distorções geradas levam municípios com corpo burocrático mais qualificado a arrecadarem somas mais próximas ao potencial real dos tributos municipais. Municípios com baixa quantidade e qualificação administrativa, por sua vez, arrecadam menos, ficando mais dependentes de transferências. Considerando os limites orçamentários dos municípios como grau de liberdade para prefeitos na expansão de gastos, as emendas orçamentárias podem representar recurso para a expansão orçamentária. Dessa forma, a hipótese considerada é de que: Municípios com baixa arrecadação própria recebem mais recursos oriundos de emendas orçamentárias (Hipótese C).

De maneira complementar, buscando responder à segunda parte da pergunta composta apresentada no título (Que diferença fazem?), as duas hipóteses apresentadas

a seguir fazem parte de uma análise exploratória, que avalia se esses recursos alteram as dinâmicas eleitorais e orçamentária nos municípios brasileiros. Para essas duas hipóteses, foram consideradas as funções orçamentárias que mais receberam recursos de emendas. De 2015 a 2019, as funções de destaque foram Saúde (52,2%), Urbanismo (15,2%), Educação (5,9%). Partindo desse grupo reduzido, mas que corresponde a mais de 70% das emendas no período, há indicativo de que além da escolha por localidade a ser beneficiada, há também comportamento estratégico voltado para a alocação de recursos dentro de um grupo restrito de políticas. Marengo e Ten Cate (2021) mapeiam diferenças da proporção de alocação de recursos entre as funções nos municípios. Um dos fatores elencados para explicar essa variação é a dependência de trajetória de gastos. Explora-se aqui se as emendas orçamentárias podem ser mais um fator que diferencia as alocações funcionais entre os municípios. Por se tratar de um estudo que inova ao considerar a agregação funcional, a hipótese não encontra eco na literatura sobre emendas diretamente, apenas nos dados agregados em que há indicativo de predominância dessas políticas no recebimento de recursos. Assim, buscando compreender a dimensão dos efeitos orçamentários, considera-se que: Municípios que recebem emendas em Saúde, Urbanismo e Educação gastam mais nessas políticas do que os que não recebem (Hipótese D).

Por fim, a última hipótese compreende tanto a literatura que relata a conexão eleitoral pretendida com os recursos quanto a consideração do prefeito como agente ativo e interessado nos retornos eleitorais desses recursos (Baião, 2016). Dessa perspectiva, a concentração dos recursos nas três funções citadas traz indicativo de que essa alocação gera retornos eleitorais para os prefeitos, que buscam por recursos capazes de influenciar positivamente a sua reeleição. Assim propõe-se testar a hipótese de que: A proporção de emendas orçamentárias alocadas nas funções educação, saúde e urbanismo, no município, ampliam as chances de reeleição do incumbente municipal (Hipótese E).

Metodologia

Para testar as hipóteses A, B e C referentes a características que atraem ou não o recebimento de emendas, foi utilizado método de regressão linear (*Ordinary Least Squares*) multivariado. De acordo com Stock e Watson (2010), o estimador desse modelo, mínimos quadrados ordinários, escolhe os coeficientes de modo que a linha de regressão estimada seja a mais próxima possível dos dados observados, e essa proximidade é medida pela soma dos quadrados dos erros cometidos pelos valores preditos.

A configuração desse modelo para teste das hipóteses aqui apresentadas está resumida no Quadro 1. Para a primeira hipótese, a unidade de análise utilizada é emenda alocada e o valor alocado pela emenda será utilizado como variável dependente. Para as demais hipóteses, a unidade de análise será o município, e a variável dependente se refere ao valor destinado em emendas para municípios. Sendo assim, cada hipótese será testada

com duas diferentes variáveis dependentes (valores empenhados e liquidados). Essa distinção se justifica pela execução orçamentária das emendas ser composta por diversas etapas, são consideradas empenho e liquidação neste artigo por trazerem informações sobre o valor pretendido na alocação e sua execução efetiva no mesmo ano, respectivamente. Esse grupo de hipóteses considera como escopo temporal as emendas empenhadas entre 2016 e 2019.

Sobre as variáveis independentes cabem algumas considerações. O alinhamento partidário foi considerado entre o partido do legislador no ano de apresentação da emenda e o partido do prefeito ao ser eleito em relação ao partido pelo qual concorreu. No segundo modelo, a continuidade partidária foi utilizada como uma *proxy* de baixa competição, pois mede, além da reeleição, a manutenção de um mesmo grupo político na prefeitura. Considerando a limitação de uma reeleição no Executivo, essa métrica foi escolhida como melhor aproximação da competitividade. O percentual de votos do candidato eleito no primeiro turno é outra métrica que caracteriza o nível de disputa municipal pelo cargo. Por fim, no terceiro modelo, a variável independente é operacionalizada a partir dos impostos de competência municipal – ISS, ITBI e IPTU. Os municípios arrecadam também por meio de taxas e contribuições, contudo a *proxy* aqui escolhida busca uniformizar a análise, portanto, serão avaliados apenas os impostos citados. Além das variáveis independentes descritas, são utilizadas variáveis de controle demográfico em todos os modelos. As informações para mensurar as variáveis foram extraídas de bases de dados abertos⁵.

Quadro 1 - Estrutura dos Modelos OLS (Hipóteses A, B e C)

Hipótese		Variáveis Independentes	Variável Dependente	Efeito esperado
A	Alinhamento partidário entre legislador e prefeito condiciona a alocação de emendas orçamentárias.	Alinhamento partidário entre proponente da emenda e prefeito do município	Valor da Emenda Alocada (empenhado e liquidado)	Positivo
B	Municípios com baixa competição eleitoral recebem mais recursos de emendas orçamentárias.	% votos prefeito eleito (recente)	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Positivo
		% votos prefeito eleito (histórico)		

⁵ Os valores empregados em emendas foram extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal. Já os dados relativos à filiação partidária dos atores e resultados eleitorais nos municípios foram extraídos de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Utilizou-se resultados da eleição de 2016 para mensurar a competição eleitoral, e das eleições para deputados e senadores de 2014 e 2018. Os dados referentes à demografia e informações gerais dos municípios foram extraídos de bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Algumas informações são do Censo 2010. Considera-se que a defasagem desses dados pode distorcer resultados, no entanto, no momento em que este artigo foi escrito, é a informação mais atual para muitas variáveis em nível de desagregação municipal. Quando disponíveis em bases de dados mais atuais, se optará pelo uso dessas, a exemplo das estimativas populacionais e informações da base de informações municipais do IBGE (MUNIC).

C	Municípios com baixa arrecadação própria recebem mais recursos oriundos de emendas orçamentárias	% do orçamento oriunda de arrecadação própria (total e por cada imposto: ITBI, ISS e IPTU)	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Negativo
---	--	--	---	----------

Fonte: Elaboração própria.

As hipóteses D e E, que fazem parte do estudo exploratório aqui apresentado, são testadas a partir do método *Propensity Score Matching* (PSM). Esse método, criado por Rosenbaum e Rubin (1983), vem sendo utilizado para avaliação de impacto de políticas públicas. De acordo com Silva (2018), o objetivo do PSM é estabelecer um grupo que não seja participante do tratamento, mas cujos membros sejam similares aos tratados em todas as características observáveis anteriores ao tratamento. Em resumo, busca-se realizar um experimento no qual os grupos possam ser comparados por seus resultados; uma vez que as características interferentes são homogêneas (situação obtida com o pareamento), as diferenças podem ser atribuídas ao tratamento.

O trabalho já citado de Bertholini, Pereira e Rennó (2018) utiliza o método para avaliar interferências de emendas orçamentárias sobre indicadores de desenvolvimento humano. Os autores consideram o recebimento de emendas orçamentárias como tratamento, avaliando os resultados por meio de dois grupos pareados: os municípios que receberam emendas (1) e os que não receberam (0).

Considerando os usos anteriores do método, neste estudo foram definidos dois grupos, e a diferença entre eles está no recebimento de emendas ou não. Para alinhamento das características observadas e definição desses grupos, utiliza-se o *balancing score*, uma função baseada em todas as variáveis independentes relevantes e que sejam independentes da escolha para tratamento. Assim, torna-se os grupos comparáveis para avaliação dos potenciais resultados da intervenção. Quando não há aleatoriedade na conformação dos grupos, há o risco de viés. O método aqui proposto é uma alternativa para lidar com dados não aleatórios, e a etapa de definição das variáveis de controle quanto mais qualificada mais reduz a extensão desse viés, segundo França e Gonçalves (2009).

De acordo com Pan e Bain (2015), o PSM é estruturado em quatro etapas: (1) estimação do escore de propensão; (2) uso do método de pareamento para definição do escore; (3) avaliação da qualidade do pareamento; e (4) análise do resultado após o pareamento. Para a etapa inicial de estimação de propensão, é utilizada regressão logística, estimada com uso das variáveis denominadas de "pareamento" na Tabela 2 como independentes e a variável de tratamento como dependente. Isso resulta em escores da probabilidade de recebimento de emendas para cada observação. De posse dessa informação, parte-se para a etapa dois, em que por meio do método *nearest neighbour* os municípios que receberam emendas são pareados com aqueles que não receberam e possuam os mesmos escores. A escolha por esse método, entre os outros algoritmos possíveis para o pareamento, alinha-se com o estudo de Bertholini, Pereira e Rennó

(2018), e relaciona cada caso do tratamento a um caso do grupo controle com características mais próximas.

As etapas 3 e 4 consistem em avaliar os resultados desse pareamento. A avaliação da qualidade pode ser feita graficamente e pela diferença de médias entre as variáveis pareadas. A primeira, pela análise de distribuição das curvas de tratamento e controle, que, após o pareamento, devem ser sobrepostas; e a segunda, pelas médias que devem ser próximas entre os grupos para variáveis pareadas. Por fim, a análise das diferenças entre os grupos é realizada por teste de diferenças de médias, utilizando como variável de interesse as listadas na coluna "resultados" do Quadro 2.

Ainda que este estudo faça uso do PSM, é preciso ser crítico em relação às suas fragilidades, e essas são aqui explicadas de modo a evitar vieses de análises das conclusões. O principal ponto é que, diferentemente de um experimento randomizado, o PSM reduz somente o viés causado por características observáveis. Dessa forma, o que não é observável não é considerado para as probabilidades condicionais, o que pode ser uma fonte de viés das estimativas válidas do efeito médio de tratamento (Morgan; Winship, 2015). Outro ponto é a limitação do número de casos considerados na análise. Ao realizar o pareamento, muitos casos são "perdidos" por falta de *matching*. Isso será explícito nas análises de resultados, com a identificação do número de municípios considerados em cada pareamento. Por fim, uma crítica consistente realizada por King e Nielsen (2019) é a de que o método ignora parte importante do "imbalance" que pode ser eliminado pela aproximação do bloqueio total com outros métodos de correspondência. Em outras palavras, esses autores defendem que a especificação do modelo do PSM é desafiadora, pois as possibilidades apresentam diferentes limitações. Na mesma linha, Guo, Fraser e Chen (2020) sugerem que, para aplicar esse método, é necessário que as suposições do modelo e da estrutura causal plausível sejam conhecidas. Considerando essas observações, estuda-se, neste artigo, uma aplicação experimental do modelo de PSM que poderá ser revisada por futuras pesquisas. É necessário, também, validar que o PSM, como todos os métodos, tem suas fragilidades e potenciais usos adequados.

Nessa etapa da pesquisa, na busca por analisar as possíveis diferenças geradas no pleito municipal, são avaliadas as emendas recebidas em 2015, para a variável de tratamento da hipótese E⁶, e de 2015 até 2018, para a D.

As variáveis de controle são utilizadas na sua forma mais atualizada até o ano de 2015⁷. As variáveis de resultado são relativas aos resultados da eleição municipal de 2016 e do orçamento municipal de 2015 até 2019. A extração dos dados foi feita nas bases abertas mencionadas na seção anterior. Para todos os modelos multivariados, realizou-se

⁶ Considera apenas valores de 2015 são aquelas que avaliam resultados referentes a eleição, dessa forma se limitam ao último pleito realizado até a execução dessa pesquisa que é no ano de 2016. Sugiro rever essa frase: ela começa no singular, sem indicar mudança de sujeito para o plural e tem problema de pontuação.

⁷ O PIB per capita, a arrecadação própria e a população (estimativa) são utilizados para o ano de 2014. As demais informações, como taxa de urbanização e analfabetismo, conforme comentado anteriormente, têm sua última informação datada do censo de 2010, para o ente municipal.

teste de *Variance Inflation Factor* para identificar alta multicolinearidade entre as variáveis incluídas. Nenhum dos valores identificados com o teste apontou alta multicolinearidade entre as variáveis.

Quadro 2 - Estrutura dos Modelos PSM (Hipóteses D e E)

Hipótese		Variáveis			Efeito esperado
		Tratamento	Pareamento	Resultados	
D	Municípios que recebem emendas em saúde, urbanismo e educação gastam mais nessas políticas do que os que não recebem.	Ter recebido valor maior que R\$1,00 em valores liquidados de emendas orçamentárias em educação, saúde e urbanismo (1) Demais (0)	- Urbanização - Gini - Arrecadação própria - População total	Varição do orçamento total empenhado e liquidado (educação saúde e urbanismo)	Grupo tratado terá maior variação positiva do orçamento em relação ao controle
E	A proporção de emendas orçamentárias alocadas nas funções educação, saúde e urbanismo, no município, amplia as chances de reeleição do incumbente municipal.	Ter recebido valor maior que R\$1,00 em valores liquidados de emendas orçamentárias em educação, saúde e urbanismo (1) Demais (0)	-Urbanização -Gini - Competição eleitoral 2012 Analfabetismo - Arrecadação própria - População total	Reeleição do prefeito em 2016	Grupo tratado terá maior proporção de reeleição em relação ao controle

Fonte: Elaboração própria.

A justificativa para uma abordagem com dois métodos, diferentes limitações e padrões de referência, fundamenta-se em três pontos: (1) deve-se ao acompanhamento de revisões de literatura, na medida em que o PSM foi utilizado para testes similares de medição do efeito de emendas, e o OLS mostra-se como melhor opção para os estudos exploratórios dos condicionantes de recebimento; (2) ainda que o modelo OLS tenha problemas de endogeneidade, essa escolha para avaliar os fatores potenciais de recebimento justifica-se pois o desenho realizado mitiga tais problemas pela estruturação temporal das variáveis; (3) contrapor o uso de dois métodos confere uma maior variabilidade e exploração das variáveis e abre mais opções para futuros estudos.

Resultados⁸

Nesta seção são apresentados os resultados dos testes das hipóteses. Cabe destacar que, a despeito do uso de dois métodos, foi utilizado para ambos o nível de confiança de, no mínimo, 95% (ou $p \leq 0,05$). As apresentações são segmentadas em duas seções, trazendo a análise das hipóteses A, B e C na primeira e da D e E na seguinte.

⁸ Os apêndices com os modelos completos e testes estatísticos estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniaao_publica>.

Quem recebe?

Para as três hipóteses que tratam dos fatores condicionantes de recebimento de emendas foram realizadas regressões lineares, nos termos explicitados na seção anterior. A primeira hipótese considera que a EC 86/2015 reforçou a relação positiva de alinhamento partidário entre prefeito municipal e legislador federal como fator para explicar a alocação de emendas parlamentares individuais. Essa é a única entre as hipóteses testadas que considera como unidade de análise a emenda orçamentária. Isso se fez necessário para observar o comportamento do alinhamento partidário entre o legislador proponente da emenda e o prefeito do município beneficiado.

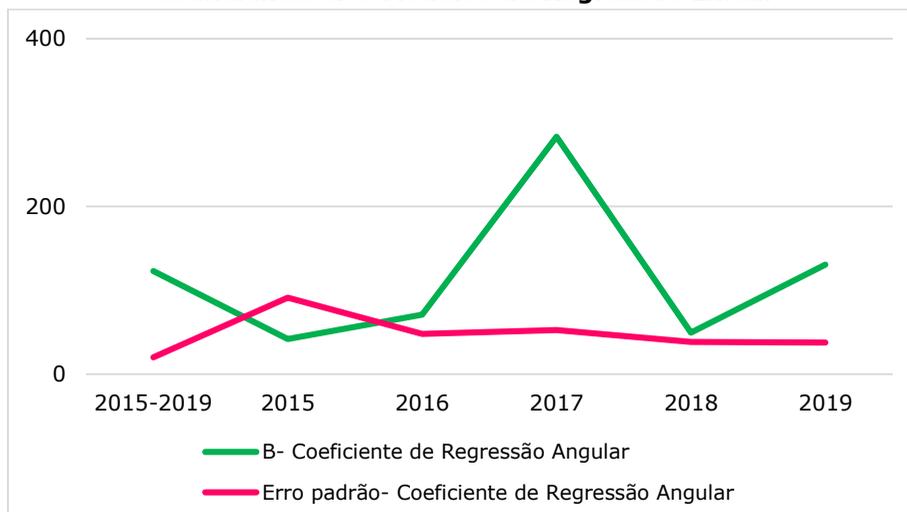
A proporção de alinhamento partidário é 22,5% entre 2015 e 2019. No período temporal avaliado, a maior proporção está em 2017 (26%) e a menor em 2018 (17%). Como *proxy* da preferência por alocação em municípios com alinhamento, foram utilizados os valores empenhados e liquidados em emendas orçamentárias. Na Tabela 1 são apresentados os coeficientes para variável de interesse dos modelos de regressão linear controlados:

Tabela 1 - Alinhamento Partidário e Valores Empenhados em emendas, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear

	Alinhamento entre Legislador e Prefeito	R² ajustado
2015-2019	122.800*** (20.06)	0,016
2015	42.090 (9133)	0,0184
2016	71.140 (48.180)	0,0216
2017	283.000*** (52.580)	0,0501
2018	49.730 (38.530)	0,0045
2019	130.500*** (37.730)	0,0203
Erros padrão entre parênteses		
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1		
Modelos controlados por população estimada 2014, Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação		

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do TSE.

Gráfico 2 - Alinhamento Partidário e Valores Empenhados em emendas, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do TSE.

No caso dos modelos que consideram o período 2015-2019 como variável dependente, o alinhamento partidário manteve-se positivo e estatisticamente significativo com a inclusão de controles. Sua magnitude e sinal positivo indicam que emendas alocadas para municípios com alinhamento apresentam valores em média R\$122.800,00 acima das empenhadas para municípios onde prefeito e deputado que aloca emenda são de partidos diferentes. Quando observadas as emendas por ano, o efeito do alinhamento partidário é positivo e significativamente estatístico apenas para 2017 e 2019. Uma similaridade entre esses dois anos é o fato de serem anos pré-eleitorais – no primeiro caso, de eleições federais, e, no segundo, municipais. Os mesmos modelos foram realizados para os valores liquidados, e, apesar de os coeficientes serem positivos para alinhamento, não apresentaram significância estatística. O coeficiente de determinação é baixo, visto que esse modelo considera um dos múltiplos fatores que influenciam a alocação das emendas.

Os resultados, até o momento, levam ao descarte da hipótese nula para os anos de 2017 e 2019, e para o período completo dos anos quando analisados de forma agregada. Os efeitos encontrados para 2019 e para 2015-2019 são de magnitude similar aos identificados por Barone (2014). Já para o ano de 2017, a magnitude é superior. Dessa forma, comparando esses resultados com as pesquisas anteriores, não há razões para crer que esse deixe de ser um fator com relevância na alocação. Os resultados instigam pesquisas mais detalhadas sobre o ano de 2017. O fato de o ano de 2018 não apresentar significância estatística pode ter relação com restrições relativas a normas do regimento eleitoral – a Lei nº 9.504, de 1997 limita o período de transferências voluntárias até três meses antes da eleição -, o que impede transferências voluntárias entre julho e novembro (Brasil, 2020).

A partir da segunda hipótese, passa-se a considerar o município como unidade de análise. Assim, foram somados os valores alocados em emendas para o município. Para trabalhar as emendas em escala municipal, optou-se pelo uso na forma per capita, dividindo os valores totais de emendas, de acordo com cada forma agregada, pela população estimada do município para o ano de 2014, segundo o IBGE.

Nessa hipótese, a relação de interesse está entre a competição política e os valores recebidos em emendas. O nível de competição eleitoral no município foi mensurado de duas formas⁹, a partir da série temporal que congrega a média do percentual de votos do vencedor: para os modelos de 2015 e 2016, a média foi feita usando o percentual de votos do ganhador das eleições de 2000, 2004 e 2008; para os modelos de 2017- 2019, a média foi feita usando o percentual de votos do ganhador das eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012. A segunda variável mensura a competição mais próxima, utilizando o valor do percentual de votos do vencedor na eleição imediatamente anterior ao recebimento da emenda. Foi utilizado o valor da eleição de 2012 para emendas de 2015 e 2016, e da eleição de 2016 para as demais. A Tabela 2 apresenta os coeficientes dos modelos que testaram essa hipótese:

Tabela 2 – Competição eleitoral e Valores Empenhados e Liquidados em emendas per capita, coeficientes dos modelos de Regressão linear

		Percentual de Votos Prefeito Eleito (média das eleições anteriores)	Percentual de votos do prefeito eleito (eleição imediatamente anterior ao recebimento)	R ² Ajustado		Percentual de Votos Prefeito Eleito (média das eleições anteriores)	Percentual de votos do prefeito eleito (eleição imediatamente anterior ao recebimento)	R ² Ajustado
2015	Empenhado	0,384 (0,26)	(-)0,244 (0,17)	0,387	Liquidado	(-)0,007 (0,01)	0,002 (0,00)	0,105
2016		0,192 (0,23)	0,244 (0,16)	0,318		0,148* (0,08)	(-)0,070 (0,05)	0,233
2017		0,645* (0,28)	0,457** (0,17)	0,384		0,249' (0,13)	0,142' (0,08)	0,206
2018		0,489' (0,28)	0,363* (0,18)	0,325		0,170 (0,15)	0,106 (0,09)	0,262
2019		0,119 (0,57)	1,354*** (0,38)	0,171		0,083 (0,13)	0,122 (0,09)	0,262
Erros padrão entre parênteses								
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1								
Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação								

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do TSE.

⁹ Agradeço ao parecerista anônimo pela sugestão de incluir a variável da média do percentual de votos do candidato eleito nas eleições anteriores.

O percentual de votos do prefeito eleito mostrou efeito significativo sobre os valores alocados em emendas empenhados em 2017, 2018 e 2019, e em nenhum dos anos sobre os valores liquidados. Utilizado como controle de competição prévia, a média do percentual de votos das eleições anteriores foi significativa apenas em 2017 nas empenhadas e, em 2016, nas liquidadas. Quando significativos, os coeficientes foram positivos conforme esperado na hipótese aqui testada. Como observado na Tabela 2, os valores empenhados em 2019 apresentam a maior magnitude indicando que, mantidos os demais controles constantes, o aumento em uma unidade do percentual de votos do prefeito eleito gera incremento médio de R\$1,35 no valor per capita empenhado em emendas para o município. Em outras palavras, um município de cerca de 10 mil habitantes receberia em média 13,5 mil reais a mais no ano de 2019 em emendas a cada 1% a mais da votação de seu prefeito eleito em 2016.

Embora esses resultados forneçam indicativos de confirmação parcial da hipótese, algumas ponderações são necessárias. O coeficiente de determinação nesse modelo é baixo, sobretudo para as emendas liquidadas. Além disso, a continuidade partidária, quando incluída em modelos de teste, não apresentou significância.

A última hipótese desse grupo considera que quanto menor a participação de arrecadação fiscal própria no orçamento municipal, maior a probabilidade para a busca de emendas parlamentares por incumbentes orientados por estratégias de reeleição. Nessa hipótese, mantêm-se os valores de emendas orçamentárias per capita como variável a ser explicada, na mesma operacionalização já descrita. As variáveis de interesse se referem a arrecadação própria municipal, mensuradas por meio dos três impostos de competência municipal: Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), Imposto sobre a Transmissão de bens e Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Para respeitar a ordem temporal da hipótese, são utilizados os valores arrecadados no ano anterior à proposição da emenda. Assim, são compreendidos dados das receitas municipais entre 2014 e 2018. Além de avaliar os impostos separadamente, a soma das proporções deles será aqui caracterizada como “arrecadação própria total”. A proporção foi calculada sobre a receita total do município no exercício financeiro.

Entre os três impostos, a maior proporção de arrecadação, em média, encontra-se no ISS com proporção entre 2,49% e 2,82%. Os totais de arrecadação própria apresentam médias de 4,38 a 4,92% entre os anos avaliados. Há, contudo, variações entre as arrecadações: as medianas são todas inferiores às médias, o que indica existência de valores discrepantes localizados na parte superior da distribuição.

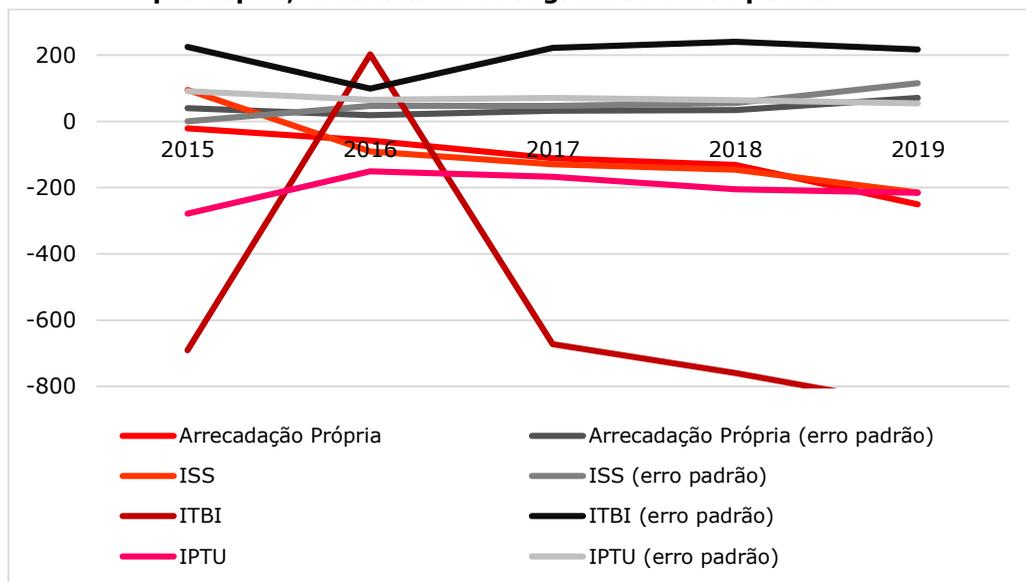
Para melhor compreensão da relação entre as variáveis de interesse, estruturaram-se os modelos da seguinte forma: (1) arrecadação total (ISS+ITBI+IPTU) incluída como uma variável; (2) modelo com ISS, ITBI e IPTU inclusos, mas de forma desagregada; e (3) modelos com cada imposto incluso sem a presença dos demais. Os coeficientes podem ser observados na Tabela 3:

Tabela 3 – Arrecadação Própria Municipal e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes dos modelos de Regressão linear

	Arrecadação Própria Total	ISS	ITBI	IPTU	R ² ajustado
2015	-21,132 (40,35)				0,1357
		133,123* (53,73)	-545,55* (247,21)	-222,198* (100,89)	0,1526
		94,78' (0,0757)			0,1386
			-691,05** (225,21)		0,1448
				-278,41** (91,74)	0,1446
2016	-57,744*** (19,14)				0,1043
		-77,939' (47,049)	270,31** (101,46)	-175,58** (67,08)	0,1158
		-90,357' (46,86)			0,1049
			202,590* (99,38)		0,1054
				-150,635* (65,0603)	0,1068
2017	-111,205*** (32,12)				0,1422
		-91,229' (48,76)	-446,701' (261,86)	-60,065 (82,29)	0,1418
		-128,975** (46,30)			0,1368
			-672,131** (221,93)		0,1386
				-167,068* (70,86)	0,1340
2018	-131,412*** (34,51)				0,1046
		-95,443 (58,0425)	-440,207 (283,065)	-113,538 (76,52)	0,104
		-146,135** (55,74)			0,0962
			-759,216** (240,44)		0,0996
				-204,900** (64,45)	0,0998
2019	-250,005*** (71,20)				0,0242
		-115,743 (118,91)	-269,293 (328,82)	-401,41** (138,83)	0,0242
		-214,503' (115,37)			0,0195
			-859,494*** (217,07)		0,1056
				-215,392*** (54,26)	0,1057
Erros padrão entre parênteses					
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1					
Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação					

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Gráfico 3- Arrecadação Própria Municipal e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes de regressão e erro padrão



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Nos modelos nos quais a variável explicativa foi mensurada como a soma dos impostos Arrecadação Própria Total (ISS + IPTU + ITBI), os resultados levam a indicativo de confirmação da hipótese. Todos os anos apresentaram sinal negativo para esse coeficiente, apenas para o ano de 2015 a inclusão dos controles tornou a variável não estatisticamente significativa. Dessa forma, o indicativo aqui é de que o aumento na proporção da receita proveniente de arrecadação própria possui relação negativa com o recebimento de valores empenhados em emendas. A magnitude dos coeficientes aumenta progressivamente ao longo dos anos avaliados. Mantendo os demais controles constantes, a cada 1% a mais da receita oriunda de impostos municipais o valor per capita empenhado em emendas diminui, em média: R\$57,74 (2016), R\$111,21 (2017), R\$131,41 (2018) e R\$250,00 (2019). Retomando o exemplo anterior, isso significa que, em um município com cerca de 10 mil habitantes, o incremento de 1% em sua receita proveniente de arrecadação de impostos municipais em 2018 diminui, em média, R\$250.000,00 no valor empenhado em emendas para o município em 2019.

Quando incluídos de forma desagregada, o ISS, em 2015, e o ITBI, em 2016 apresentaram sinal positivo e significância estatística. Salvo esses casos, os demais mantiveram a tendência esperada de relação negativa, mas apresentaram significância em poucos modelos. O IPTU foi negativo e estatisticamente significativo em 2015, 2016 e 2019, nos modelos em que é agregado ao ISS e ao ITBI. Além disso, a magnitude dos coeficientes desse imposto foi representativa: mantendo os demais controles constantes,

cada 1% a mais da receita oriunda de arrecadação de IPTU gera decréscimo médio de R\$222,20 (2015), R\$175,58 (2016) e R\$401,41 (2019) no valor per capita empenhado em emendas para os municípios. Dentre os três impostos avaliados, o IPTU foi o que correspondeu à maior parte da relação negativa da arrecadação total com os valores recebidos em emendas pelo município.

Nos modelos com a mensuração da variável dependente como valores liquidados de emendas, a arrecadação própria total apresentou relação negativa com recebimento de emendas em todos os anos, exceto 2015, e significância estatística para 2018 e 2019. Nos impostos avaliados separadamente, o IPTU, assim como nos valores empenhados, permaneceu sendo destaque. Esse imposto manteve sinal negativo e significância estatística para os anos de 2016 e 2019.

Com os testes das três hipóteses mencionadas, é possível delimitar a resposta para o questionamento “quem recebe?”. Salvo diferenças de período avaliado e especificidades pontuais, há indicativo de que, hoje, quando um legislador tem em mente empenhar uma emenda para um município é mais provável que o faça para um local com um prefeito de seu partido. Além disso, ganham destaque municípios onde o prefeito em exercício tenha vencido a eleição municipal por ampla maioria de votos e que possua proporcionalmente uma arrecadação própria baixa, em especial relativa ao IPTU. A probabilidade de que os valores alocados sejam liquidados no ano de apresentação de emendas é afetada, em menor medida que o empenho, também pelo percentual de votos recebidos pelo prefeito e a arrecadação própria municipal com foco mantido no IPTU.

Que diferença fazem?

O teste dos possíveis efeitos que o recebimento de emendas orçamentárias pode apresentar nos municípios em âmbitos eleitoral e orçamentário é feito a partir de duas hipóteses. Como mencionado anteriormente, o método escolhido para essa etapa é o *Propensity Score Matching* (PSM). A estrutura dos testes de hipóteses apresentados é constituída por uso de variáveis de tratamento referentes ao recebimento de emendas (1) ou não (0). Essas são as variáveis binárias que dividem os municípios entre grupos de tratados e controle. A variável assume diferentes especificações de modalidade de execução (empenho e liquidação), escopo funcional beneficiado (total, saúde, educação, urbanismo) e temporal (2015, 2016, 2017, 2018), a depender do desenho do modelo. As variáveis de pareamento são as mesmas para as duas hipóteses. Nesse conjunto, estão variáveis de controle demográfico (população, urbanização e Gini), indicadores de competição eleitoral e a arrecadação própria total do município no ano anterior ao recebimento da emenda.

A hipótese que considera os recursos de emendas orçamentárias como a principal ferramenta de expansão orçamentária para saúde, educação e urbanismo nos orçamentos municipais traz como relação de interesse o efeito das emendas em funções específicas

sobre a variação total do orçamento. Para dividir os grupos, são utilizadas variáveis dicotômicas referentes a receber (1) ou não (0) emendas em funções e período especificados em cada apresentação de resultado.

Utilizando como variáveis de resultado a proporção a mais de despesas de um ano para o outro em cada função, testou-se cada um dos grupos citados acima em relação aos que não receberam emendas. A título de exemplo do desenho do pareamento: para avaliar se receber emendas em saúde resultou em maiores despesas no ano seguinte nessa função, utiliza-se como variável para separar os grupos o recebimento de emendas empenhadas em saúde em 2015. Esses dois grupos são, então, pareados de acordo com as variáveis de pareamento listadas anteriormente. Após verificação da qualidade do pareamento se analisam as diferenças de médias. A variável de resultado observada nessa comparação é a proporção de variação do orçamento em saúde do ano de 2015 para 2016, empenhado e liquidado. E assim se sucedem as demais análises, alterando função e período temporal. Vale enfatizar que esse recorte de tempo para variável de resultado é utilizado pois uma vez que a emenda é apresentada em 2015, não entrará no orçamento municipal executado nesse mesmo ano. Por isso, considera-se o ano seguinte como aquele em que haveria incremento do gasto, no caso do exemplo, 2016.

Com essa linha temporal, avaliamos emendas de 2015 a 2018, uma vez que no momento de realização desta pesquisa, os orçamentos municipais executados para 2020 não estavam finalizados. Cabe ressaltar que foram excluídos *outliers* e valores inconsistentes com a realidade, tais como orçamentos cinco vezes maiores, ou menores entre os anos.

Utilizando-se cada uma das variáveis relativas ao recebimento de emendas para funções de saúde, educação e urbanismo nos anos entre 2015 e 2018, realizou-se pareamento entre os grupos. Para realização do pareamento, a primeira etapa é a estimação dos escores. Essa medida representa a probabilidade prevista do município receber emendas no período avaliado, dadas as estimativas das variáveis que têm interferência sobre o tratamento. O método utilizado para estimar os escores foi a realização de regressão logística com a variável de tratamento como dependente (ex: Receber_emenda_saude_2015) e as de pareamento como independentes.

Em posse dos escores e confirmando a viabilidade de sua utilização graficamente, pode-se executar o algoritmo de correspondência e realizar o pareamento. Nessa etapa, encontram-se pares de observações que têm escores de propensão muito semelhantes, mas que diferem em seu estado de tratamento. É esse procedimento que permite, apesar da seleção não aleatória de casos, torná-los comparáveis. Combinam-se, então, as observações com base no método de escolha, neste caso a opção é pelo *nearest neighbour*. Nesse algoritmo, são combinados cada caso tratado com um caso do grupo controle com características pareadas similares¹⁰.

¹⁰ Para avaliar a qualidade do pareamento, além de verificar a qualidade graficamente, foram realizados testes de média entre as variáveis pareadas. No método gráfico observou-se que, ao fim da distribuição,

O conjunto de observações dos que receberam emendas, quando desagregado por funções, é muito inferior ao dos totais alocados em emendas, e isso inviabilizou a realização do pareamento em alguns casos, pela falta de casos comparáveis. Como mencionado, com o uso desse método, uma das desvantagens é a perda de número de observações. Foi utilizado como recorte o número mínimo de 20 casos pareados para a realização de análises, por isso os resultados de emendas liquidadas na saúde em 2015, na educação, em 2018, e no urbanismo em 2015 e 2017, não são comentados, visto que poderiam induzir a erro. Os demais pareamentos atingiram ou ultrapassaram o ponto de corte e foram analisados. Em cada uma das tabelas que apresenta os resultados (Tabelas 4 a 6) é possível verificar o número de municípios pareados.

Iniciando pela Saúde, cabe lembrar que, além do caráter impositivo das emendas instituído pela EC 86/15, por essa mesma normativa, as emendas dessa função foram regradas, também, com a obrigatoriedade de alocação de 50% do valor das emendas individuais nessa área de gasto. De acordo com a hipótese, os resultados esperados aqui seriam de variação positiva maior nos orçamentos dos beneficiados por emendas em relação aos não beneficiados. Isso implicaria em uma diferença positiva da subtração das médias dos grupos (média dos tratados – média dos controles). O resultado desse cálculo para a função saúde é apresentado na Tabela 4:

Tabela 4 - Função saúde: diferenças de médias dos orçamentos municipais em saúde entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função. Resultados pós PSM

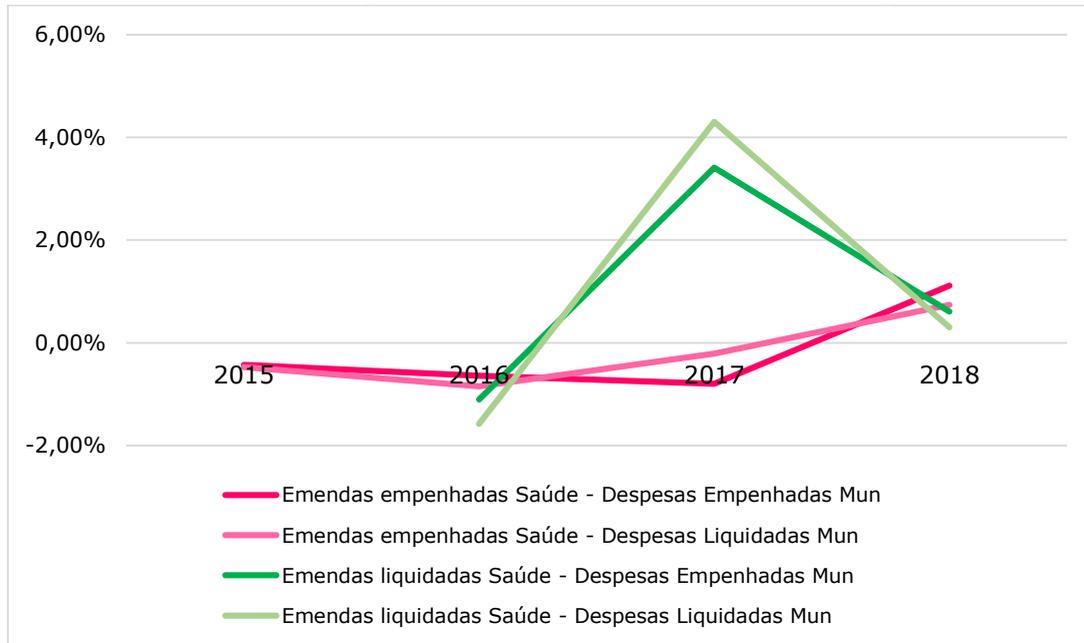
Recebeu valor >R\$1,00 em emendas na modalidade:	Ano da Emenda	N Pareados	% pareados	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas	
				Diferença Médias (p%)	p-valor	Diferença Médias (p%)	p-valor
Empenho	2015	277	59,83	-0,43	0,679	-0,47	0,630
	2016	263	59,64	-0,64	0,494	-0,85	0,345
	2017	243	57,31	-0,80	0,558	-0,21	0,873
	2018	292	56,59	1,11	0,189	0,74	0,370
Liquidação	2015	1*					
	2016	145	55,34	-1,10	0,345	-1,58	0,403
	2017	74	49,01	3,41	0,055	4,30	0,018
	2018	229	54,92	0,61	0,550	0,30	0,755

***pareamento não viabilizado pela falta de casos tratados**

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

existem casos no grupo tratado que não terão correspondência entre os controles. No entanto, na maior parte da área dos gráficos, há sobreposição e isso torna o pareamento qualificado. Além disso, as diferenças de médias entre as variáveis pareadas apresentaram resultados que indicam pareamento satisfatório. Após a verificação da qualidade do pareamento, podem ser avaliadas as diferenças entre os grupos em relação a expansão orçamentária.

Gráfico 4 - Diferenças de médias de gasto na função saúde entre municípios que receberam X que não receberam emendas nessa função



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Os resultados são majoritariamente contra intuitivos. Por mais trivial que possa ser considerar que “mais recursos levam a mais gastos”, o que se mostra nesse caso é que as emendas não são um fator diferencial nos gastos com saúde entre municípios, na maior parte do tempo. A relação esperada só acontece para emendas empenhadas em 2018 e liquidadas em 2017 e 2018. Para as demais combinações de modalidade de execução e ano, as diferenças são negativas, ou seja, o grupo de municípios não beneficiados por emendas apresentou, em média, aumento superior em seu orçamento do que os beneficiados por emendas. Conforme se evidenciam pelos *p-values* apresentados ao lado de cada diferença de médias, os resultados em sua maioria não têm significância estatística. A exceção é o caso das emendas liquidadas em saúde no ano de 2017, que pode ser interpretado como aumento médio de 4,3% nas despesas dos municípios que receberam a liquidação de emendas em saúde naquele ano. Faz sentido aqui que os valores empenhados não apresentem significância estatística, visto que não podem garantir aumento do gasto se não foram de fato alocados.

A Tabela 5 apresenta os resultados para a educação:

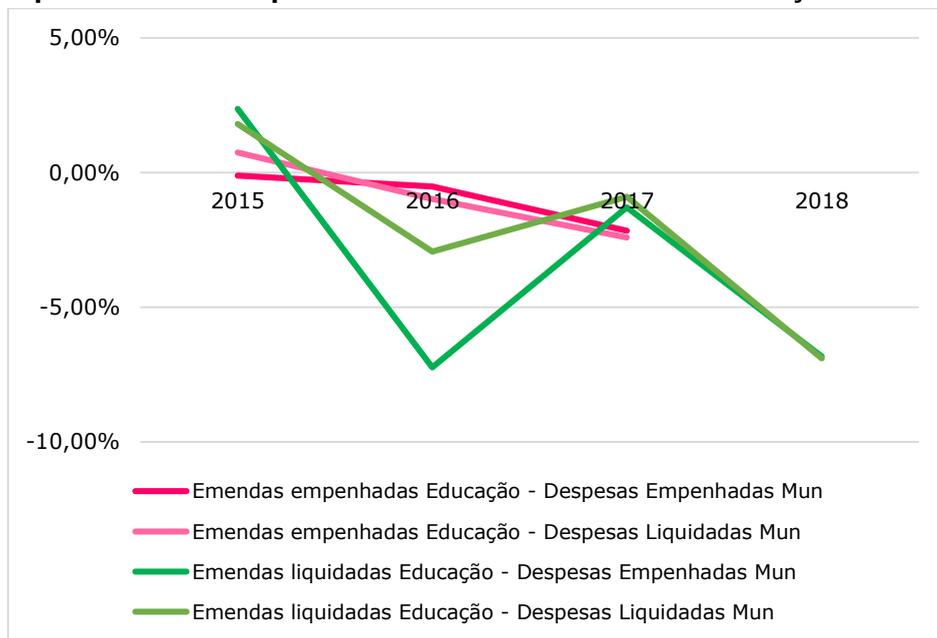
Tabela 5 - Função educação: diferenças de médias dos orçamentos municipais em educação entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função. Resultados pós PSM

Recebeu valor >R\$1,00 em emendas na modalidade:	Ano da Emenda	N Pareados	% pareados	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas	
				Diferença Médias (p%)	p-valor	Diferença Médias (p%)	p-valor
Empenho	2015	42	63,64	-0,11	0,953	0,74	0,948
	2016	55	63,22	-0,52	0,812	-0,98	0,607
	2017	42	59,15	-2,16	0,420	-2,41	0,341
	2018	65	56,03	2,36	0,163	1,80	0,240
Liquidação	2015	10	62,50	-7,24	0,020	-2,94	0,360
	2016	15	88,24	-1,29	0,615	-0,90	0,722
	2017	12	75,00	-6,83	0,162	-6,90	0,131
	2018	19*					

*pareamento inviabilizado por falta de pares com escores similares ou número insuficiente de tratados

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Gráfico 5 - Diferenças de médias de gasto na função educação entre municípios que receberam X que não receberam emendas nessa função



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Nessa função, assim como na anterior, a maioria das relações observadas não apresenta significância estatística e vai na contramão do esperado. Além disso, as diferenças de média na maioria dos casos indicam que, em geral, os orçamentos em educação receberam maior incremento em municípios não beneficiados por emendas. Por exemplo, para emendas liquidadas no ano de 2015, a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa para o orçamento municipal empenhado, indicando que municípios que receberam emendas em educação apresentaram em média -7,24 pontos percentuais de variação em seus orçamentos de educação do que aqueles que não receberam emendas.

As exceções, nesse caso, estão nas emendas empenhadas em 2015 nos orçamentos liquidados municipais e para as empenhadas e liquidadas no ano de 2018, com a diferença de que a significância estatística dos resultados de 2018 é muito mais próxima de um parâmetro aceitável. Chama atenção o comportamento de 2018, uma vez que o mesmo pode ser observado na função saúde. Não foi possível verificar se esse alinhamento ocorreria também para emendas liquidadas, pois o pareamento com as variáveis elencadas não foi satisfatório. Novamente os valores comentados não são estatisticamente significativos.

A Tabela 6 apresenta os resultados para função orçamentária do urbanismo:

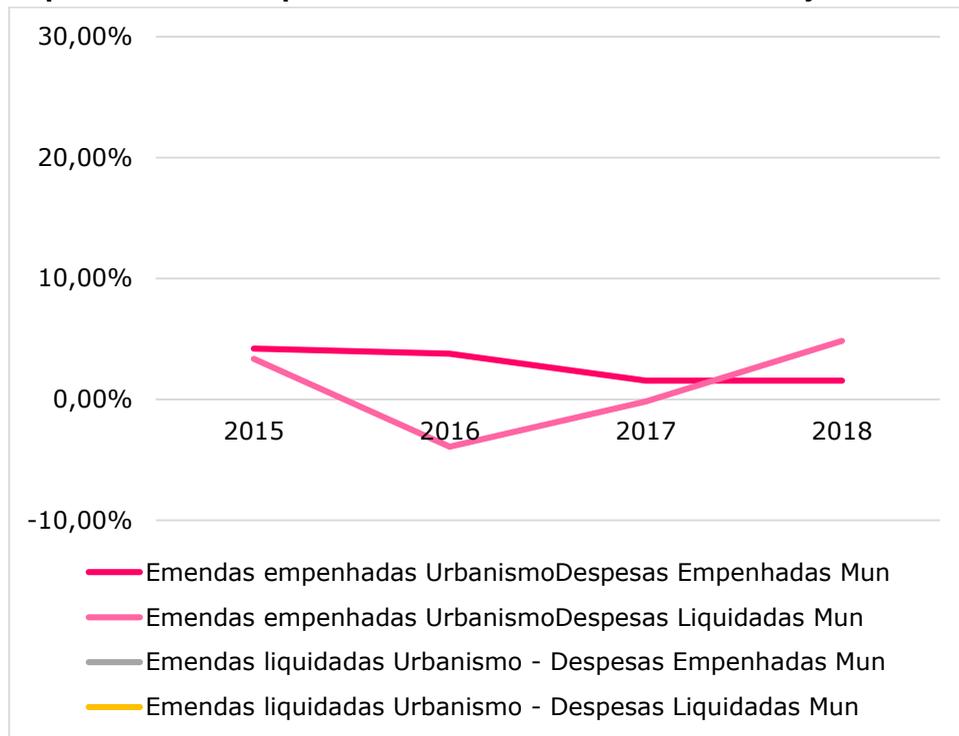
Tabela 6 - Função urbanismo: diferenças de médias dos orçamentos municipais em urbanismo entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função. Resultados pós PSM

Recebeu valor >R\$1,00 em emendas na modalidade	Ano da Emenda	N Pareados	% pareados	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas	
				Diferença Médias (p%)	p-valor	Diferença Médias (p%)	p-valor
Empenho	2015	188	58,57	4,21	0,225	3,35	0,283
	2016	125	58,69	3,77	0,349	-3,90	0,302
	2017	121	57,35	1,55	0,716	-0,18	0,967
	2018	102	56,98	1,55	0,698	4,83	0,190
Liquidação	2015	3*					
	2016	27	55,10	25,51	0,013	22,29	0,019
	2017	2*					
	2018	94	59,12	0,88	0,831	1,81	0,625

*pareamento inviabilizado por falta de pares com escores similares

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Gráfico 6 - Diferenças de médias de gasto na função urbanismo entre municípios que receberam X que não receberam emendas nessa função



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Diferentemente do comportamento observado nas funções saúde e educação, o urbanismo apresentou valores alinhados com o esperado pela hipótese. Em média, os municípios contemplados com emendas nessa função apresentaram variações positivas maiores em seus orçamentos de urbanismo em comparação aos que não receberam. Isso só não ocorreu para emendas empenhadas em 2016 e 2017, nos orçamentos liquidados.

Nessa função, também o valor é estatisticamente significativo para diferença de médias em emendas liquidadas em 2016. A diferença indica que, em média, municípios que receberam emendas apresentaram variação de +25,51 pontos percentuais no orçamento empenhado e +22,29 no orçamento liquidado do que os que não receberam emendas nessa função. A diferença de médias foi tão elevada porque os municípios que não receberam emendas apresentaram média de variação negativa do orçamento, ou seja, diminuíram os valores despendidos com urbanismo do ano de 2016 para 2017.

Municípios que recebem emendas são aqueles que, em média, gastam menos com as funções beneficiadas. Nesse sentido, pode-se pensar que a busca por esses recursos de forma articulada, como mapeado nas hipóteses anteriores, seja justamente de municípios com baixa capacidade de financiamento das políticas de saúde e educação, por baixa

arrecadação própria ou insuficiência das transferências intergovernamentais, que são a maior parte dos recursos tanto para saúde quanto para educação.

Outro aspecto a ser debatido é o de que os orçamentos de saúde e educação correspondem, ou ao menos deveriam de acordo a Constituição, a pelo menos 15% e 25%, respectivamente, do orçamento municipal. O urbanismo, por sua vez, além de apresentar grande variabilidade entre diferentes municípios (Marenco; Ten Cate, 2021), corresponde a uma parcela menor do que as citadas anteriormente. Dessa forma, a maior magnitude dos efeitos de recurso de emendas sobre esse orçamento funcional específico se alinha com a realidade. Ainda em relação ao urbanismo, deve-se pontuar que seus gastos incluem obras públicas, empreendimentos de grande escala que tendem a gerar incrementos mais drásticos ao orçamento.

A confirmação da hipótese é inviabilizada pela falta de significância estatística dos resultados encontrados, não permitindo a generalização dos achados. Bertholini, Pereira e Rennó (2018), ao utilizarem o mesmo método, contaram com número de observações pareadas muito superior, pois trabalhavam com horizonte temporal maior. Essa é uma alternativa para testar a significância desses resultados, no entanto só se viabiliza para alguns anos, uma vez que a EC 86/2015 é recente.

Para futuros estudos sobre essa hipótese, é relevante avaliar a possibilidade de que os municípios que recebem mais gastem menos por características relacionadas aos fatores que condicionam o recebimento: conforme debatido, a baixa capacidade de financiamento prévio pode tornar necessária a busca por recursos. Por fim, cabe destacar que esse tipo de análise, que considera efeito nas contas municipais, é mais profícua com a utilização de valores liquidados, e em futuras pesquisas serão considerados os valores pagos, pois mensuram melhor o efeito dos recursos no município do que o empenho apenas.

A última hipótese testada considera que recursos originários de emendas parlamentares alocados nas funções educação, saúde, urbanismo geram retornos políticos sob a forma de maior chance de reeleição. A observação desse fenômeno eleitoral, assim como relatado anteriormente, limita a análise das emendas de 2015, por considerar resultados da eleição municipal de 2016.

Os escores de pareamento são os mesmos utilizados na hipótese anterior para as emendas de 2015. A variável de interesse entre os grupos, nesse caso, é a reeleição ou não do prefeito em 2016. Dessa forma, as diferenças entre grupos foram observadas pela proporção de casos de reeleição em cada grupo. Houve reeleição de 1.269 prefeitos, em 2016, nos municípios dos quais se tem disponível informação orçamentária para teste da hipótese. Isso corresponde a 22,78% do total de municípios brasileiros. Por se tratar da análise de apenas um ano de emendas, os resultados das três funções avaliadas são agregados na Tabela 7:

Tabela 7 - Funções saúde, educação e urbanismo: diferenças de proporção de reeleição em 2016 entre beneficiários e não beneficiários de emendas em 2015. Resultados pós PSM

	Recebeu valor >R\$1,00 em emendas	N Pareados	% pareados	Proporção de Reelevação em 2016 (%)			
				Recebeu	Não recebeu	Diferença	p-valeu
Saúde	<i>Empenho</i>	277	59,83	26,35	25,99	0,36	0,923
	<i>Liquidação</i>	1*					
Educação	<i>Empenho</i>	42	63,64	21,42	38,09	-16,67	0,097
	<i>Liquidação</i>	10	62,50	30,00	40,00	-10,00	0,664
Urbanismo	<i>Empenho</i>	188	58,57	37,23	25,53	11,70	0,014
	<i>Liquidação</i>	3*					

***pareamento inviabilizado por falta de pares com escores similares ou número insuficiente de tratados**

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

A saúde apresenta diferença de reeleitos quase nula entre os grupos e sem significância estatística. A educação apresenta resultados contrários à hipótese: os municípios que não receberam emendas empenhadas nessa função reelegeram em média 16,67% a mais e liquidadas, 10%. Os resultados de emendas empenhadas para educação não são estatisticamente significativos. No urbanismo, os valores empenhados em emendas levaram municípios a reeleger, em média, 11,7% a mais que municípios não beneficiados por emendas nessa função. Nesse caso, os resultados de emendas empenhadas são estatisticamente significativos.

Dentro desse grupo de três funções, o indicativo é de que as emendas afetam cada uma delas de forma distinta. Cabe ressaltar que o urbanismo apresentou maior relevância também na ampliação do orçamento municipal. Dessa forma, ser essa a função que melhor desencadeia resultados para o incumbente tem sentido lógico. Sobre a hipótese, para a função saúde, os resultados são inconclusivos, para a função educação, são opostos, e, para urbanismo, ela se confirma parcialmente, pois não há viabilidade dos efeitos de valores liquidados serem considerados. Novamente cabe destacar que, dentro do orçamento municipal, o urbanismo apresenta proporção muito menor do que a saúde e a educação, sendo possível que os valores de emendas sejam mais vistos nessa função. A literatura já mapeou que gastos em investimento são os com maior potencial de retorno eleitoral para o incumbente (Cavalcante, 2016), e urbanismo é uma atribuição municipal com gastos proporcionalmente mais vinculados a investimento do que educação e saúde.

Nessa hipótese, foi avaliada a capacidade de influência na reeleição¹¹. Há de se comparar futuramente os municípios sem essa possibilidade com aqueles em que o prefeito pode se reeleger. Além disso, pode-se explorar a mensuração de diferenças entre outros potenciais indicadores da dinâmica política da localidade, como a competição eleitoral e a rotatividade de partidos.

Conclusão

Este artigo buscou analisar características políticas e orçamentárias que afetam as chances de um município receber emendas orçamentárias individuais, assim como os efeitos do recebimento desses recursos na dinâmica municipal eleitoral e orçamentária, considerando o período após mudança institucional determinada pela EC 86/2015. A análise adotada difere da maior parte dos estudos realizados até esse momento: o foco não foi no eixo federal, no qual a alocação ocorre, nem na ênfase à fala usual de ineficiência dessa alocação.

Na avaliação dos fatores que favorecem recebimento, pode-se resumir os achados em (1) emendas apresentadas para municípios nos quais há alinhamento entre os partidos do prefeito e do legislador têm, em média, valores superiores às demais; (2) no período recente, a partir de 2017, a baixa competição eleitoral dentro do município é um fator relevante para recebimento de emendas orçamentárias; (3) a arrecadação própria, em especial do IPTU, tem relação negativa com o recebimento de emendas. Em relação à literatura atual, o alinhamento eleitoral é o único fator que havia sido testado para o período anterior à EC 86/2015. Os achados nesse sentido corroboram o que havia sido mapeado por autores como Baião (2016) e Barone (2014). Os outros dois achados são novidades na avaliação dos fatores potenciais de recebimento, não tendo sido testados no período pré EC 86/2015, o que impossibilita avaliação de alinhamento com o campo. A partir do teste positivo para ambos os fatores, baixas arrecadação municipal e competição eleitoral, há indicativo de inserção dos chefes do Executivo municipal como atores ativos na alocação desses recursos. Portanto, esses agentes não podem ser considerados como desprovidos de interesse ou mesmo de ação, pois indicativos, como o mencionado aqui, mostram que isso levaria a ignorar parte do mecanismo causal de alocação desses recursos. Vale mencionar que a postura ativa dos prefeitos não é algo inédito em relação aos recursos, mas sua vinculação com estudos de emendas orçamentárias foi indicada por Baião (2016) e corroborada com os achados mapeados neste artigo.

Já na análise das emendas como possíveis fatores explicativos para mudanças nos municípios, a maior parte das confirmações das hipóteses foi inviabilizada. A exposição dessas análises neste artigo busca instigar futuros estudos visto que algumas das tendências identificadas são relevantes. As três funções avaliadas, quando beneficiadas

¹¹ A limitação do número de municípios impossibilitou a comparação de um pareamento entre municípios com reeleição e sem reeleição para avaliar a hipótese de forma agregada.

por emendas, mostraram efeitos distintos. As emendas em urbanismo mostraram maior potencial de expansão dos orçamentos e de retorno eleitoral. Em futuras avaliações, a análise mais detalhada do tipo de alocação feita em cada função pode ser útil para compreender o motivo dos distintos comportamentos. O que se mapeia inicialmente como ponto de possível explicação para menores gastos e menos reeleição em municípios que recebem emendas é que esses são justamente municípios com situação de capacidade de financiamento próprio mais frágil, e, por isso, buscaram recursos para essas áreas. Esse é um comportamento a ser avaliado em estudos futuros.

Os achados deste artigo corroboram a necessidade da agenda de pesquisa de emendas orçamentárias nos municípios. A relação identificada com arrecadação própria insere o município como agente ativo na alocação das emendas. Nessa linha, compreender como os recursos de emendas afetam a realidade local continua sendo um esforço necessário. A divergência nos efeitos dos recursos de emendas em diferentes funções nos eixos orçamentário e eleitoral mostra uma agenda futura relevante. Esse achado embasa o contraponto a teorias que vinculam o gasto a retorno eleitoral direto, sem avaliar mecanismos intermediários e especificidades da alocação. Conclui-se que análises avaliando a magnitude dos recursos de emendas parlamentares nos orçamentos municipais e as suas possibilidades de alocação e realização são urgentes e capazes de ampliar o entendimento sobre a dinâmica dos municípios, bem como suas dinâmicas eleitorais e orçamentárias. Wittman (2016) identifica nos desenhos institucionais democráticos mecanismos para que a ação de agentes racionais resulte em consequências não previstas, que por sua vez possam se materializar em benefícios sociais. Nessa perspectiva, buscou-se identificar e testar mecanismos institucionais que potencializam o retorno positivo das emendas orçamentárias para os municípios. Sem a pretensão de esgotar essa abordagem, os achados levam a indicativos da relevância de desdobramentos não intencionais da alocação de emendas.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-38, 1988.

AMES, B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. "Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 27, nº 71, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987319277104>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BAIÃO, A. L. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto Público*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17727>>. Acesso em: 02 set. 2020.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. "A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 25, p. 47-86, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BARONE, L. *Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2014. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/eleicoes-partidos-e-politica%20orcamentaria-no-brasil-explorando-os-efeitos-das>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level". *Governance*, vol. 31, nº 4, p. 701-720, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25638>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Advocacia Geral da União. *Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições*. 7ª edição, 2020. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/cartilha_condutas_vedadas_-_eleicoes_2020.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CAVALCANTE, P. "Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais". *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 2, p. 307-330, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000200307&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 set. 2020.

DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 1999.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: ENAP, 2019.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

MAINWARING, S. "Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova*, São Paulo, nº 28-29, p. 21-74, abr. 1993. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/eleicoes-partidos-e-politica%20orcamentaria-no-brasil-explorando-os-efeitos-das>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MARENCO, A.; TEN CATE, L. "Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais". *Revista de Sociologia e Política* [online], vol. 29, nº 77, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-98732129770>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MAYHEW, D. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MESQUITA, L. "Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados". Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/pt-br.php>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

MORGAN, S. L.; WINSHIP, C. *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

- PAN, W.; BAIN, H. *Propensity score analysis: concepts and issues in propensity score analysis: fundamentals and developments*. New York: Ed. Guilford Publications, 2015.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. *Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives*. *Electoral Studies*, 22 (3), p. 425- 448, 2003.
- _____.; _____. *Distribuição de Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010*. EBAPE- FGV- Escola Brasileira de Administração Pública, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17657>>. Acesso em: 21 dez. 2019.
- ROSENBAUM, P.; RUBIN, D. "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biometrika*, vol. 70, nº 1, p. 41-55, 1983. Disponível em: <<https://academic.oup.com/biomet/article/70/1/41/240879>>. Acesso em: 04 nov. 2019.
- SAMUELS, D. "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, p. 845-63, 2002.
- SANTANA, V. "Atraindo o pork: que fatores implicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?". Dissertação de Mestrado em Ciência Política -Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/8702>>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- SILVA, G. *Desenho de Pesquisa*. Brasília: ENAP, 2018.
- SOUZA, C. "Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais". *Dados* [online], vol. 46, nº 2, p. 345-384, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000200006>>. Acesso em: 6 dez. 2019.
- STOCK, J. H.; WATSON, M. W. "Introduction to Econometrics". 3ª ed. *Addison- Wesley Series in Economics*, vol. 1, Addison-Wesley, 2010.
- VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. "O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 3, p. 817-853, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/jj/dados/a/qZsZ5Jf3XGmkk4Jgf7HCkn/?lang=pt>>. Acesso em: 19 jan. 2020.
- WITTMAN, D. Por qué las democracias producen resultados eficientes. In: WITTMAN, D. *Regímenes políticos - orígenes e efectos*. Argentina: Banco de desarrollo de America Latina, p.225-264, 2016.

Abstract

Budget amendments in Brazilian municipalities after EC 86/2015 (2015-2019): their recipients and impact

Based on a study of individual budget amendments allocated to municipalities, we seek to analyze factors related to the chances of a municipality receiving these resources and the effects of receiving these funds on their electoral and budgetary dynamics. The analyses explore the topic by examining amendments allocated between 2015 and 2019, using a quantitative approach, through linear regression models and Propensity Score matching. The conclusions indicate an active role of municipalities in the allocation of these resources and the interference of their political and budgetary characteristics in the propensity to receive amendments. In addition, different budgetary and political returns are identified between amendments allocated to health, education and urban policy, the latter being responsible for the largest budget expansions and electoral returns.

Keywords: public budget; municipalities; municipal elections

Resumen

Quién recibe y qué diferencia hacen: modificaciones presupuestarias en los municipios brasileños después de la CE 86/2015 (2015-2019)

A partir del estudio de las enmiendas individuales asignadas a los municipios, buscamos analizar los factores relacionados con las posibilidades de que un municipio reciba estos recursos y los efectos de recibir estos fondos en su dinámica electoral y presupuestaria. Los análisis exploran el tema que cubre las enmiendas asignadas entre 2015 y 2019, utilizando un enfoque cuantitativo, a través de modelos de regresión lineal y emparejamiento de puntuación de propensión. Las conclusiones indican un papel activo de los municipios en la asignación de estos recursos y la injerencia de sus características políticas y presupuestarias en la propensión a recibir enmiendas. Además, se identifican diferentes retornos presupuestarios y políticos entre las reformas destinadas a salud, educación y urbanismo, siendo este último el responsable de las mayores expansiones presupuestarias y retornos electorales.

Palabras clave: presupuesto público; municipios; elecciones municipales

Résumé

Qui les reçoit et quels sont leurs impacts : les amendements budgétaires dans les municipalités brésiliennes après la réforme constitutionnelle n° 86/2015 (2015-2019)

À partir de l'étude des amendements individuels alloués aux municipalités, l'objectif de l'article est d'analyser les rapports entre les chances d'une municipalité de recevoir ces ressources et les effets du versement sur ses dynamiques électorale et budgétaire. Les analyses couvrent les amendements alloués entre 2015 et 2019 et l'approche utilisée est quantitative, à travers les modèles de régression linéaire et le Propensity Score matching. Les conclusions indiquent un rôle actif des municipalités dans l'allocation de ces ressources et l'interférence de leurs caractéristiques politiques et budgétaires dans la propension à recevoir des amendements. En outre, des retours budgétaires et politiques divers sont identifiés entre les amendements alloués à la santé, à l'éducation et à l'urbanisme, ce dernier étant responsable des plus grandes expansions budgétaires et des retours électoraux.

Mots-clés : budget de l'État ; municipalités ; élections municipales

Artigo submetido à publicação em 13 de outubro de 2021.

Versão final aprovada em 01 de novembro de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A ira do homem branco: preditores do voto em Enéas e Bolsonaro

Matias López¹ 

Ao constatar diversas similaridades entre os candidatos presidenciais Enéas Carneiro e Jair Bolsonaro, neste artigo testo a hipótese de haver um perfil comum entre o eleitorado de ambos. Usando dados eleitorais e pesquisas de intenção de voto, descrevo como a distribuição territorial do voto em Enéas converge com a de Bolsonaro e como os preditores mais eficientes do voto em Enéas também preveem o voto em Bolsonaro. Os resultados apontam para um nicho pequeno, porém estável, no apoio às candidaturas de direita radical ao longo do tempo: homens jovens, brancos, com maior educação formal e renda. O artigo informa a discussão sobre a existência de um “núcleo duro” da direita radical no Brasil, apontando possíveis mecanismos relativos à frustração e à raiva de homens brancos jovens após a redemocratização.

Palavras-chave: Bolsonaro; eleições; Enéas Carneiro; núcleo duro bolsonarista; populismo de direita radical

Introdução

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 representou uma ruptura não apenas com um ciclo de governos de esquerda, mas também dentro da direita brasileira. Até então, a direita no Brasil vinha se estruturando ao redor de blocos coesos liderados por partidos moderados e seculares (Hagopian; Gervasoni; Hunter, 2007; Power; Zucco, 2009; Codato; Berlatto; Bolognesi, 2018; Medeiros, 2018; Duque; Smith, 2019; Borges, 2021). Em outras palavras, além de posicionar-se mais à direita em 2018, o eleitorado brasileiro também adotou uma nova direita, amparada nos elementos do populismo e da direita radical (Nicolau, 2020; Santos; Tanscheit, 2020; Layton et al., 2021).

Embora existam debates acadêmicos em torno dos conceitos de populismo (Kaltwasser et al., 2017) e direita radical (Codato; Berlatto; Bolognesi, 2018), as definições mais usuais permitem reconhecer Bolsonaro como pertencente a ambas categorias. Uma classificação frequente de populismo se baseia na oposição discursiva entre a elite, ou *establishment*, e o povo (Mudde, 2004; Brubaker, 2017; Hawkins; Kaltwasser, 2017; Casullo, 2019; Padoan, 2020). Já a direita radical se define pelas atitudes antissistema, antipartido, por discursos de ódio e valores autoritários (Sartori, 1976; Mudde, 2007;

¹ Pós-doutorando no Albert Hirschman Centre on Democracy, Geneva Graduate Institute. E-mail: <matiaslopez.uy@gmail.com>.

Caiani; Carlotti; Padoan, 2021). Apesar de o populismo ter uma larga trajetória no Brasil e na América Latina, o tipo de populismo de Bolsonaro é inusual, no país e na região, por reproduzir com maior frequência as características dos partidos de direita radical europeus, como o racismo e o nacionalismo (Zanotti; Roberts, 2021). O inesperado êxito desse apelo no Brasil traz à tona a questão do grau de enraizamento do eleitorado da direita radical, o que popularmente se entende por “núcleo duro” desse setor.

Afinal, quais são as principais características do eleitor mais fiel da direita radical, e quão significativo é esse segmento do eleitorado no Brasil? Pesquisas recentes apontam o eleitor de Bolsonaro em 2018 como motivado pelo antipetismo, por valores punitivistas, conservadores, religiosos e por preferências neoliberais (Rennó, 2020). Essas características descrevem o apelo exercido sobre um grande público que não necessariamente se vê atraído especificamente pelo discurso autoritário que caracteriza a direita radical. Para estimar as características do eleitorado mais fiel à direita radical e discutir suas possíveis motivações, proponho uma análise para além de Bolsonaro, resgatando a figura de Enéas Carneiro.

Enéas foi o líder do Partido da Reedificação da Ordem Nacional, PRONA, desde a sua criação em 1989 até a dissolução em 2006. Foi também deputado federal por São Paulo, de 2003 a 2007, além de candidato à presidência da República em três pleitos, chegando a obter 7,4% dos votos em 1994. Conhecido por propor um programa para equipar o Brasil com armas atômicas e por ter uma personalidade política extravagante, Enéas passou despercebido por parte dos estudos sobre competição eleitoral no Brasil. Tampouco Bolsonaro foi entendido como uma liderança política relevante, antes de sua vitória na eleição de 2018.

Parte do desinteresse em relação aos resultados obtidos por Enéas se explica pela interpretação dos votos no candidato do PRONA como votos de protesto, ou seja, como votos que não representam adesão à plataforma radical do candidato. Contra essa ideia, neste artigo eu testo a hipótese de existir uma forte congruência entre o perfil do eleitor de Enéas e o de Bolsonaro. Os resultados indicam que algumas das raízes sociais da direita radical já estavam presentes desde a redemocratização, com muitas das características que reconhecemos hoje. Mais especificamente, a demanda por um discurso radical de direita é forte e consistente entre homens brancos jovens, com maior escolaridade e renda. Eu discuto esse apelo fazendo uso do conceito de *cultural backlash* (Inglehart; Norris, 2016).

O artigo se organiza do seguinte modo: primeiramente, eu reviso a literatura sobre o apelo da direita radical no Brasil, do ponto de vista da oferta e da demanda políticas. Em seguida, apresento os principais paralelismos ideológicos e performáticos entre Enéas e Bolsonaro. Na terceira parte, descrevo a metodologia que utilizei para testar a congruência entre ambos eleitorados. E, na quarta, apresento os resultados para, depois, fechar o artigo com uma breve discussão e algumas conclusões preliminares em função de uma agenda de pesquisa sobre o apelo da direita radical no Brasil.

Direita radical: oferta e demanda

Após a redemocratização, o sistema de partidos brasileiro ofereceu ao eleitor dois blocos coesos representando as opções de esquerda e direita, liderados pelo PT e pelo PSDB respectivamente (Borges, 2021). Pelo lado da direita, a hegemonia de partidos seculares liderados pelo PSDB deixou alternativas radicais à margem do processo (Codato; Berlatto; Bolognesi, 2018). Entretanto, essa configuração da oferta em torno de partidos programáticos não implica a ausência de apelos personalistas. Rennó e Cabello (2010) sugerem que o apelo personalista sempre esteve presente no eleitorado, beneficiando, por exemplo, o PT, em razão da identificação forte de eleitores com Lula, o que Singer (2009) conceituou como “lulismo” em contraposição ao petismo. Contudo, o sistema de partidos restringia o uso eficaz desse apelo apenas aos blocos partidários hegemônicos, dificultando a competição dos *outsiders*.

A crise desse sistema de partidos ao longo dos anos 2010 abriu espaço para uma candidatura externa ao eixo PT-PSDB (Borges, 2021), o que ajudou Bolsonaro no campo da oferta política. Tal como apontado por Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) e Borges (2021), a crise do sistema de partidos representou uma oportunidade para partidos com outras características e fora da clivagem programática entre PT e PSDB. Borges chega a aventar a ideia de haver ocorrido uma “implosão” do sistema. Fica claro que se abriu espaço para partidos antissistema, com vínculos ideológicos com o libertarianismo, caracterizado pela negação do papel do Estado na geração de bem-estar social e por uma adesão radical à economia de mercado (Codato; Berlatto; Bolognesi, 2018).

No contexto dessa crise, a oferta de candidaturas de direita radical ganhou também sustentação ideológica a partir da maior expressão midiática dos chamados novos “intelectuais” de direita (Chaloub; Perlatto, 2016; Cepêda, 2018). Ademais, outros fatores conjunturais também beneficiaram a candidatura de Bolsonaro em 2018. Por exemplo, a maior exposição do candidato nos meios de comunicação após o atentado à faca que ele sofreu, e a interferência da Operação Lava Jato no sistema político (Nicolau, 2020; Santos; Tanscheit, 2020). Esses fatores remontam ao argumento de Levitsky e Ziblatt (2018), que relacionam a emergência de líderes autoritários com os descuidos das elites em bloquear sua entrada no jogo político. Essa é também uma visão cara ao chamado elitismo democrático, teoria, segundo a qual, a estabilidade dos regimes competitivos depende, em última instância, da convergência das elites em salvaguardar as instituições democráticas (Best; Higley, 2010; López, 2013).

Para além de facilidades no campo da oferta política, Bolsonaro contou com o descontentamento de setores relevantes da sociedade. Pelo lado da demanda política, a literatura descreve como os protestos de 2013 mostraram a receptividade de discursos de direita nas classes médias durante os governos petistas (Moraes et al., 2014; Hagopian, 2016; Avritzer, 2017; Fuks; Marques, 2018; Almeida, 2019; Goldstein, 2019; Hunter; Power, 2019; De Rezende Côrtes; De Almeida Oliveira, 2021).

Também no sentido da demanda política, Rennó (2020) aponta como o voto em Bolsonaro em 2018 está associado ao antipetismo, aos valores punitivistas e à religiosidade. O autor interpreta esses achados no marco da reação cultural (*cultural backlash*), o que novamente coloca o bolsonarismo mais próximo das experiências de populismo radical de direita fora da América Latina. Na Europa e nos Estados Unidos, Inglehart e Norris (2016) identificaram como a direita radical se tornou a alternativa de cidadãos frustrados com as mudanças culturais que levaram a uma nova hegemonia de valores pós-materialistas de igualdade social e autonomia pessoal. Essa frustração “cultural” está ligada também a efeitos econômicos da globalização e das políticas neoliberais de dismantelamento do Estado de bem-estar, que vulnerabilizam a classe trabalhadora, tradicionalmente composta por homens brancos naqueles países, abrindo caminho para o racismo e a xenofobia dos discursos antissistema da direita radical.

No Brasil, o campo da pesquisa política tem sido menos preciso em apontar o nicho mais robusto de apoio à direita radical, o chamado “núcleo duro”. Kalil (2018), por exemplo, descreve 16 tipos diferentes de apoiadores em 2018, provindos de diversos setores da sociedade. Já Pinheiro-Machado e Scaldo (2018) focam sua análise nos jovens de periferia, apoiadores improváveis da direita, porém frustrados com a reversão da ascensão social que experimentaram durante os governos petistas. Esses jovens foram da esperança ao ódio, relatam as autoras, e sua migração do petismo ao bolsonarismo se explica em parte por conta do apelo dos discursos políticos embasados nesses dois sentimentos. Essa perspectiva também remete ao conceito de *cultural backlash*.

As diferentes causas apontadas pela literatura para a vitória de Bolsonaro não constituem necessariamente explicações rivais. Muitos dos fatores discutidos parecem estar de algum modo encadeados, caracterizando um processo que explica a eleição de Bolsonaro. Enquanto o marco de crise do sistema de partidos se mostra como uma condição importante para explicar a popularidade de uma candidatura de direita radical, o papel da Lava Jato, dos movimentos de direita por fora dos partidos e, finalmente, de fatores contingenciais, como *a facada*, adicionam vantagens cumulativas que, juntas, explicam como Bolsonaro conseguiu se impor frente ao PT e ao PSDB.

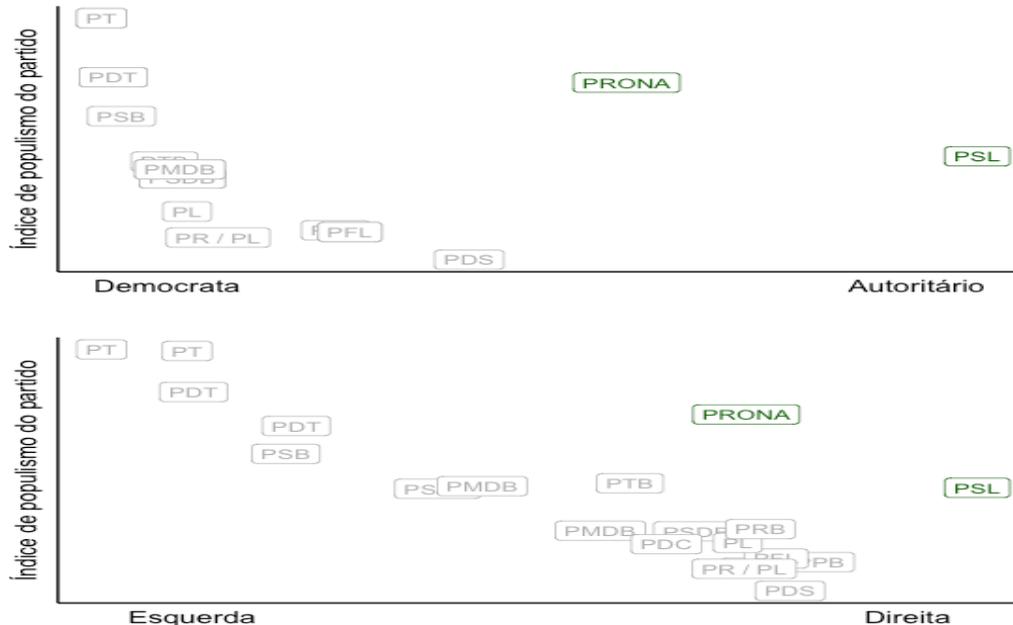
Embora esse processo ocorra durante os anos 2010, o foco nos elementos que levaram à eleição de Bolsonaro esconde a base social do radicalismo de direita, para além das excepcionalidades vividas nesse período. Para estimar as características da base social mais responsiva à direita radical, é pertinente observar o comportamento eleitoral anterior à emergência do bolsonarismo.

Enéas: a direita radical antes de Bolsonaro

Embora a eleição de um projeto populista de direita radical tenha sido um fato inédito até 2018 no Brasil, é incorreto caracterizar Bolsonaro como o primeiro candidato presidencial com essas características. A literatura sobre política brasileira negligencia as campanhas presidenciais de Enéas Carneiro (exceções são Lopes, 2016; Neto, 2016a, 2016b, 2018, 2020). Este foi um candidato de direita radical, nacionalista e populista que advogou abertamente por um governo autoritário, fiel aos valores tradicionais e promotor da disciplina.

O paralelismo entre os candidatos Enéas e Bolsonaro é bastante significativo. Recuperando a classificação de Coppedge (1998) para distinguir a oferta de plataformas políticas de direita entre partidos confessionais, personalistas e seculares, Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) mostram como o PRONA, de Enéas, e o PSL, de Bolsonaro em 2018, apresentaram projetos personalistas à margem dos demais partidos de direita. O PRONA e o PSL estiveram isolados como únicos representantes da direita radical, como ilustrado pelos dados do projeto V-Party, ligado ao projeto V-Dem² (Figura 1).

Figura 1: Distribuição ideológica dos partidos no Brasil



Fonte: V-Dem/V-Party.

Nota: O Índice Democrático-Autoritário se refere ao índice de liberalismo.

² O Projeto V-Dem confere escores anuais aos países a respeito às diferentes dimensões da vida política, baseado em uma enquete com especialistas. Dados e metodologia disponíveis em: <<https://www.v-dem.net/en/data/data/v-party-dataset/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Os dados de V-Party ilustram como o PRONA e o PSL ocupam o mesmo lugar no espaço ideológico dos partidos brasileiros. Ambos são partidos de direita com vieses autoritário e populista. Os outros partidos de direita no Brasil, dentre eles os partidos com origem na ARENA, como PFL e PPB, não apresentavam uma alternativa radical, autoritária ou antissistema ao eleitor. Pelo contrário, esses partidos se tornaram sócios dos governos de centro-direita de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, chegando a apoiar políticas tradicionais da esquerda como a reforma agrária nos anos 1990 (Carvalho Filho, 1997) e, com exceção do PFL (rebatizado DEM), se aliaram também aos governos do PT. O PRONA nos anos 1990 e o PSL em 2018, por outro lado, se colocaram em clara oposição aos demais partidos, amparados em discursos antipolítica e antipartidos. Em um debate presidencial na Associação Brasileira de Imprensa (ABI)³, por exemplo, um jornalista perguntou a Enéas se ele era fascista, ao que a resposta foi a seguinte:

O senhor diz que eu sou autoritário. Eu detesto esta situação em que a nação brasileira se encontra, de absoluta desordem, em que não se respeita coisa nenhuma, em que os senhores da imprensa têm o poder total – como o senhor acabou de demonstrar agora me interrompendo, em que os valores cívicos estão sendo todos lançados no ralo, em que não há mais na nação nenhum sentimento de respeito à família. Porque no horário nobre passam cenas de lascívia, de sexo quase explícito, com a convivência dos diretores. E ninguém se preocupa em perguntar para um pai de família se ele gosta disso. Isso é liberdade absoluta. Então é contra tudo isso que eu ponho o meu discurso, a minha alocação... As suas expressões traduzem apenas a sua incompreensão de um sentimento que eu represento, de uma insatisfação coletiva, na nação, para com toda esta farsa que existe (Enéas Carneiro em debate na ABI em 25 de julho de 1994).

Na resposta de Enéas se destaca a raiva pelo que ele descreve como ataques à família, assim como a crítica ao modo como a sexualidade é retratada nos meios de comunicação. Em campanha, Enéas denunciava uma “promoção do homossexualismo” que, em conjunto com o debate sobre a legalização do aborto, formavam, a seu ver, os elementos de uma conspiração para reduzir a natalidade no Brasil, impedindo assim que o país obtivesse o efetivo necessário para defender as riquezas nacionais da cobiça “alienígena”, termo que o político mobilizava para se referir ao estrangeiro (ver Neto 2016a, 2016b). Também o candidato Bolsonaro, em 2018, fez ênfase no ataque ao setor cultural e aos meios de comunicação acusando-os de propagar a “ideologia de gênero” e o homossexualismo, propondo-os como ameaças à família (De Aguiar; Pereira, 2019).

Bolsonaro e Enéas se lançaram como *outsiders* políticos que desprezavam o *establishment*, com uma abordagem militarista e que prometiam restaurar a ordem. O paralelismo com Enéas foi muitas vezes assumido por Bolsonaro, que já expressou

³ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Cspq952bv0Y>>. Acesso em: 10 nov. 2023

publicamente sua admiração pelo líder do PRONA, chegando a adotar componentes da agenda dele. Por exemplo, Bolsonaro adotou a narrativa de Enéas sobre o interesse estrangeiro nas riquezas minerais da Amazônia.

Em outro ponto de convergência, Enéas, tal qual Bolsonaro depois dele, denunciava o estado da educação pública, atribuindo-o a interesses escusos e propondo a reverência ao hino e a outros símbolos nacionais como chave para salvar as crianças dos planos de malévolas elites internacionais e de elites nacionais a elas associadas (ver Neto, 2016a, 2016b). Ambos os discursos seguiram à risca uma narrativa política estruturada na oposição entre um povo moralmente superior e uma elite amoral que lhe impõe privações, como é típico da liderança populista.

Esses aspectos-chave dos discursos de Bolsonaro e Enéas evidenciam o paralelismo entre ambos, o que se reflete também na incorporação da imagem do segundo no meio bolsonarista. Não é incomum encontrar material gráfico bolsonarista com os dizeres “Enéas tinha razão”, e há alguns canais em redes sociais cujo mote exclusivo é a promoção da figura de Enéas e sua associação ao campo da nova direita, como o canal de YouTube “TV Enéas”. Esses materiais mostram que, ao menos, parte dos seguidores de Bolsonaro da atualidade reconhece a continuidade que existe entre os dois líderes.

Entretanto, para grande parte da opinião pública, e certamente também para a comunidade acadêmica nos anos 1990, Enéas não passava de um político caricato e inofensivo. Enquanto Bolsonaro conseguiu reunir apoios entre a elite econômica, nas filas militares, nas polícias estaduais e em máfias, Enéas se lançou à presidência sem apoios organizados em 1989, 1994 e 1998. Concorrendo em um período anterior à popularização da internet e das redes sociais, Enéas contava apenas com poucos segundos no horário eleitoral gratuito de rádio e TV. Ao som da quinta sinfonia de Beethoven, o candidato usava esse tempo para bradar ao eleitor de modo exasperado a frase “meu nome é Enéas!”. Esse bordão e a estética *kitsch* do PRONA lhe renderam notoriedade como um candidato folclórico. Assim como no caso de Bolsonaro⁴, sua raiva e ideias desconcertantes faziam de Enéas um fenômeno midiático, sendo muitas vezes convidado para talk shows humorísticos e programas sensacionalistas de TV. Enéas tirou proveito dessa exposição para disseminar uma mensagem radical de direita.

Entretanto, Enéas não procurou ou não conseguiu estabelecer meios alternativos de comunicação com seus potenciais eleitores, como fez Bolsonaro posteriormente. Enquanto o candidato do PSL apostou em uma campanha com forte atuação nas redes sociais, inexistentes na década de 1990, o candidato do PRONA jogou no mesmo terreno dos candidatos de partidos mais institucionalizados, a saber o horário eleitoral gratuito, as entrevistas na TV aberta e os debates presidenciais. Outra diferença importante entre Enéas e Bolsonaro foi a relação deste último com a religião. Bolsonaro conseguiu associar a sua campanha à plataforma política de líderes religiosos, em especial os neopentecostais,

⁴ Sobre Bolsonaro e espetáculo, ver Cioccarri; Simonetta (2018).

enquanto a agenda de costumes de Enéas passou ao largo de clivagens religiosas. A adesão de importantes Igrejas evangélicas à campanha de Bolsonaro não só lhe concedeu um bom substituto para a falta de estrutura partidária, como colaborou para a sua apresentação como um candidato popular.

Sem essas vantagens, era esperado que Enéas não tivesse tido o nível de competitividade da campanha de Bolsonaro. De fato, a performance e o apelo eleitorais de Enéas foram ofuscados, nos anos 1990, pela centralidade do PT e do PSDB. Sua primeira campanha presidencial ocorreu em 1989, ano de fundação do PRONA. Na ocasião, o eleitor de direita estava bem sortido de candidatos, podendo optar por diferentes nomes ligados ao regime militar, tais como Paulo Maluf, Aureliano Chaves, e o ganhador daquela contenda, Fernando Collor de Mello, cujo estilo populista “clássico” foi comparado ao de Alberto Fujimori, no Peru, e ao de Carlos Menem, na Argentina (Weyland, 1993). Ainda assim, Enéas obteve 0,5% dos votos. Já mais conhecido entre os eleitores, Enéas ostentou um flamante terceiro lugar nas eleições de 1994, obtendo 7,4% do total de votos e chegando à frente de figuras fortes da política brasileira, como Leonel Brizola (PDT) e Orestes Quércia (PMDB). A última corrida presidencial de Enéas ocorreu em 1998, quando sua candidatura recebeu pouco mais de 2% dos votos, em um pleito em que Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, se reelegeu com facilidade à frente de uma coalizão de centro-direita.

Mesmo sendo um político do Rio de Janeiro, como também o é Bolsonaro, Enéas abriu uma nova frente eleitoral candidatando-se à prefeitura de São Paulo em 2000, ocasião em que obteve 3% dos votos. A relativa má performance eleitoral de Enéas e o tom involuntariamente humorístico de sua campanha ajudaram a cobertura jornalística a desconsiderar o candidato como representante de um nicho eleitoral bem constituído. Em vez de reconhecer o apelo que exerceu sobre parte do eleitorado, foi mais comum assumir o voto em Enéas como uma forma de protesto, equivalente à anulação do voto⁵ (sobre voto de protesto, ver Silva, 2015). Nessa interpretação, o voto em Enéas seria de fato um voto anti-*establishment*, como também foi o voto em Bolsonaro, porém estaria completamente desligado do apoio às suas ideias. Perguntado sobre esse tema pela jornalista Marília Gabriela em 2000⁶, no contexto de sua campanha à prefeitura de São Paulo, Enéas respondeu:

Haveria tantos para que esse voto pudesse ser assim [de protesto] como a senhora está dizendo. Havia oito candidatos, pessoas das mais variadas correntes e opiniões. O único nacionalista convicto, defendendo a soberania nacional, defendendo aquilo que é nosso, era eu. Eu quero crer que, ao

⁵ O voto de protesto havia se manifestado em pleitos nos anos 1980, ficando conhecida a votação expressiva do macaco Tião para prefeito do Rio de Janeiro, quando ainda era possível escrever o nome do escolhido na cédula.

⁶ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HClz-7nDMKE>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

contrário do que a senhora expôs agora, foi uma convicção definida [do eleitor].

É expectável que Enéas quisesse atribuir sua votação a uma adesão ideológica para consigo, assim como é factível que o eleitor de Enéas desejasse em verdade marcar uma posição simbólica. Assumindo essas duas motivações como as principais causas do voto em Enéas, quiçá o candidato estivesse correto em apontar a motivação ideológica como mais relevante. Se for esse o caso, o voto em Enéas exprimia a identificação de uma parte da sociedade brasileira com a direita radical ainda nos anos 1990, seguindo um discurso com apelos muito semelhantes aos usados por Bolsonaro posteriormente.

Em 2002, Enéas chegou a anunciar uma nova candidatura presidencial, mas acabou desistindo do pleito e se lançou pela primeira vez à Câmara de Deputados, obtendo a votação mais alta da história para um deputado federal até aquele momento: 1,57 milhão de votos. Apesar de acometido por uma leucemia, Enéas concorreu à reeleição para a Câmara de Deputados em 2006. Reeleito, testemunhou a fusão, naquele mesmo ano, do PRONA com o PL (Partido Liberal), partido de direita, porém à época membro da base do governo do PT. A fusão extinguiu o PRONA. Enéas faleceu poucos meses depois, em maio de 2007. Mais tarde, em 2021, Bolsonaro filiou-se ao PL.

As plataformas de Enéas e Bolsonaro, portanto, convergem em diversos pontos. Ambos podem ser caracterizados como candidatos antissistema – rejeitam o sistema político como um todo; ambos mobilizam o sentimento nacionalista para denunciar inimigos internos e externos que conspiram contra o povo, colocando-se como representantes do “cidadão de bem”, como diz Bolsonaro, ou “do pai de família”, como preferia Enéas; ambos performaram sentimentos de ódio. É plausível, por conseguinte, que exista uma continuidade no apelo da direita radical desde Enéas e um nicho de eleitores consistentemente responsivos a esse tipo de proposta, para além de Bolsonaro.

Metodologia

Para estimar a convergência entre os eleitorados de Enéas e de Bolsonaro, analisei duas bases de dados eleitorais. Primeiro, analisei dados de 1998, a última eleição em que Enéas concorreu à presidência, e de 2018, na qual Bolsonaro saiu vitorioso. Limitei-me aos dados referentes ao primeiro turno para comparar situações de escolha relativamente análogas. Os dados foram baixados usando o pacote para R “elections BR⁷”, que organiza os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para predizer o voto em Bolsonaro em função do voto em Enéas, eu utilizei modelos lineares de mínimos quadrados. Essa opção limita a análise à distribuição territorial do voto. Naturalmente, houve mudanças importantes na composição do eleitorado e em sua distribuição espacial entre 1998 e 2018. Para dar conta dessas diferenças, ainda que parcialmente, controlei as estimativas pelo tamanho da

⁷ Disponível em: <<http://electionsbr.com/>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

população e pelo PIB de cada município, além de incluir efeitos fixos para o ano da pesquisa.

Embora haja elementos para assumir o voto em Enéas como um voto de adesão à direita radical, não é possível ignorar que este provavelmente teve também um significado de protesto para, ao menos, parte do eleitorado. Como apontei anteriormente, o voto de protesto também é um tipo de voto anti-*establishment*, porém não implica, por isso, uma adesão à plataforma da direita radical. Para estimar a relevância do chamado “voto de protesto”, que pode ter caracterizado parte da votação de Enéas, analisei também uma subamostra de votos em São Paulo, estimando a associação geográfica entre o voto em Enéas à presidência em 1998 no estado com o do candidato Tiririca ao Congresso Nacional em 2010. Palhaço e humorista por profissão, Francisco Everardo “Tiririca” Oliveira Silva foi um candidato não ideológico, cuja surpreendente votação é amplamente atribuída ao voto de protesto (Silva, 2015). A associação territorial entre ambos nos fornece um critério plausível para descontar a proporção da votação de Enéas que se deve ao voto de protesto.

Para entender os paralelismos entre o eleitorado de Enéas e Bolsonaro em termos de características sociais, e não só geográficas, utilizei dados de pesquisas de intenção de voto entre 1994 e 2018 armazenados pelo CESOP⁸, selecionando somente as pesquisas em que o nome desses candidatos foi oferecido como alternativa de resposta a perguntas estimuladas. A base de dados dá conta de 197.349 respostas à intenção de voto estimulada pela apresentação de uma lista de candidatos⁹. Fiz, então, uma projeção da probabilidade de intenção de voto em Enéas e em Bolsonaro a partir de modelos logísticos, usando como preditores: a) o nível de educação da pessoa medido em faixas de escolaridade, b) a renda familiar da pessoa medida em faixas de renda, c) a autoidentificação destes como “brancos” e sua identidade de gênero, d) a idade da pessoa, e) a religião, e, para o caso do Enéas, também controlei pelo ano eleitoral, uma vez que sua candidatura foi postulada múltiplas vezes. Por fim, estimei um intervalo de confiança para o valor da proporção de apoiadores de Enéas e Bolsonaro em cada ano por meio de permutações, também referidas como *bootstrapping*, usadas para gerar 1.000 modelos nulos em subamostras de 600 entrevistados para cada pesquisa eleitoral, sendo a variável dependente o voto em Enéas ou Bolsonaro, separando as amostras em grupos. Em seguida, usei a variância média do conjunto de modelos para cada pesquisa para calcular o intervalo de confiança naquele ponto no tempo, com nível de confiabilidade de 95%, reuni todas as estimações e fiz uma projeção temporal por grupo.

⁸ Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados>. Acesso em: 15 nov. 2023.

⁹ A base de dados e o documento com os códigos para replicação dos resultados (Arquivos R) estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

Resultados

Como apontado, a caracterização do voto em Enéas como voto de protesto constitui uma premissa que desmotivou a comparação direta entre o seu eleitorado e o de Bolsonaro. Para testar essa premissa, comparei a votação obtida por Tiririca e sua relação geográfica com o voto em Enéas para estimar a sobreposição entre o voto em Enéas e o voto de protesto (Tabela 1):

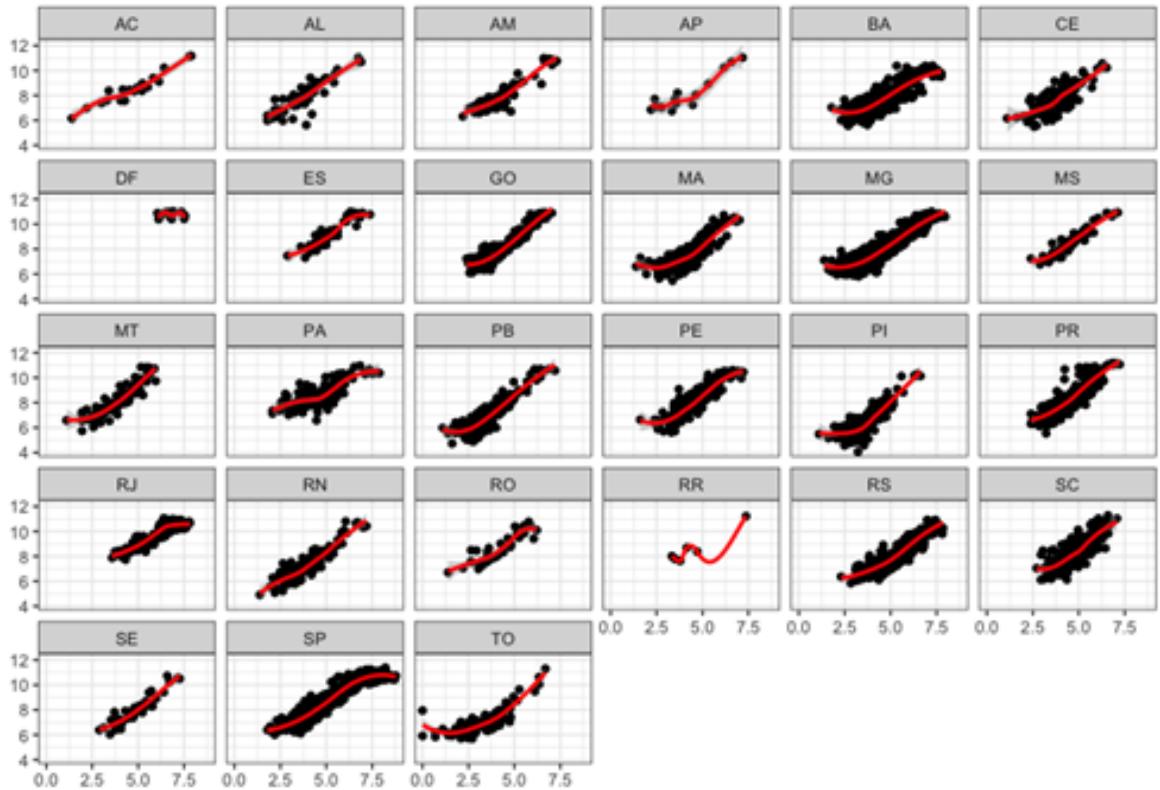
Tabela 1: Modelos de distribuição do voto (SP)

	VD: Voto em Enéas (1)	VD: Voto em Bolsonaro (2)
Voto em Enéas		13.58 (0.76)
Voto em Tiririca	0.22 (0.01)	
Controles	Sim	Sim
N (municípios)	644	644
R ²	0.759	0.569

Os coeficientes de regressão sugerem uma proporção de 0.2 para 1 entre a votação de Tiririca e a de Enéas. Assumindo que todos os votos em Tiririca sejam votos de protesto e que a distribuição geográfica desses votos se mantenha entre esses pleitos, podemos dizer que em torno de 80% da votação de Enéas para presidente está dissociada territorialmente do voto de protesto. Essa estimativa confere uma base eleitoral para a direita radical de cerca de 2% dos votos em São Paulo em 1998. Já em relação ao voto em Bolsonaro em 2018, os resultados indicam uma associação forte com a distribuição dos votos em Enéas no estado de São Paulo no primeiro turno. Em outras palavras, o voto em Enéas esteve fortemente ligado, ao menos em sua distribuição espacial, ao voto de direita radical contemporânea e muito pouco ao voto de protesto. É, portanto, plausível fazer a conexão entre esses dois eleitorados, o de Enéas nos anos 1990 e o de Bolsonaro em 2018.

No Brasil como um todo, também se observa a correlação geográfica entre a votação de Enéas e a de Bolsonaro. A Figura 2 mostra a correlação entre a proporção de votos obtidos por cada um dos dois candidatos nos municípios dentro dos estados:

Figura 2: Distribuição da proporção de votos (log) de Enéas (eixo x) e Bolsonaro (eixo y) dentro dos estados



Fonte: TSE¹⁰.

Como visto na Figura 2, dentro dos estados, a proporção de votos em Enéas (eixo x) acompanha a do voto em Bolsonaro (eixo y). A Tabela 2 mostra o resultado de modelos lineares nos quais a quantidade de votos obtida por Enéas em um determinado município em 1998 prediz a quantidade de votos que Bolsonaro obteve posteriormente, na mesma localidade, em 2018. Se o voto em Enéas não estivesse relacionado à presença de um eleitorado de direita, similar ao que optou anos mais tarde por Bolsonaro, sua distribuição geográfica seguiria um padrão diferente. Em vez disso, o que se observa é uma forte correlação entre os votos de Enéas e de Bolsonaro.

¹⁰ Ver nota 6.

Tabela 2: Modelos de distribuição do voto em Bolsonaro (Brasil)

	(1)	(2)	(3)
Voto em Enéas	20.19 (0.27)	19.04 (0.27)	19.23 (0.36)
Controles	Não	Não	Sim
Efeitos fixos dos estados	Não	Sim	Sim
N (municípios)	4,666	4,666	4,666
R ²	0.550	0.601	0.618

Os modelos mostram que os votos em Enéas e Bolsonaro se concentraram nos mesmos municípios em uma proporção de 1 para 20. Ou seja, para cada voto em Enéas em uma localidade, houve vinte votos para Bolsonaro no primeiro turno em 2018. Essa razão entre a votação dos dois candidatos aponta para a expansão do eleitorado da direita radical a partir das mesmas localidades onde Enéas já demonstrava um apelo mais forte entre o eleitorado e não em razão de uma disseminação independente da votação no candidato do PRONA. Em outras palavras, e em que pese a diferença no tamanho da votação de ambos os candidatos, há uma forte ligação demográfica entre o eleitorado de Enéas nos anos 1990 e o de Bolsonaro em 2018.

Assim como Bolsonaro, Enéas foi particularmente bem votado nos estados do Sudeste e do Sul. Nas eleições de 1994, ele chegou a obter 12% da votação no estado do Rio de Janeiro e 9% em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Esses estados brasileiros se destacam pela alta renda per capita. Em relação à composição étnica, esses estados se destacam pelo número de brancos: a região Sudeste tem 55% de população branca e a região Sul 78%, segundo o censo nacional de 2010.

Mudando a unidade de análise da distribuição do voto para a intenção de voto individual, capturada por pesquisas de opinião, é possível observar que a probabilidade de voto aumenta entre homens brancos jovens com maiores escolaridade e renda, como mostra a Tabela 3:

Tabela 3: Modelos de intenção de voto (coeficientes em razão de probabilidade)

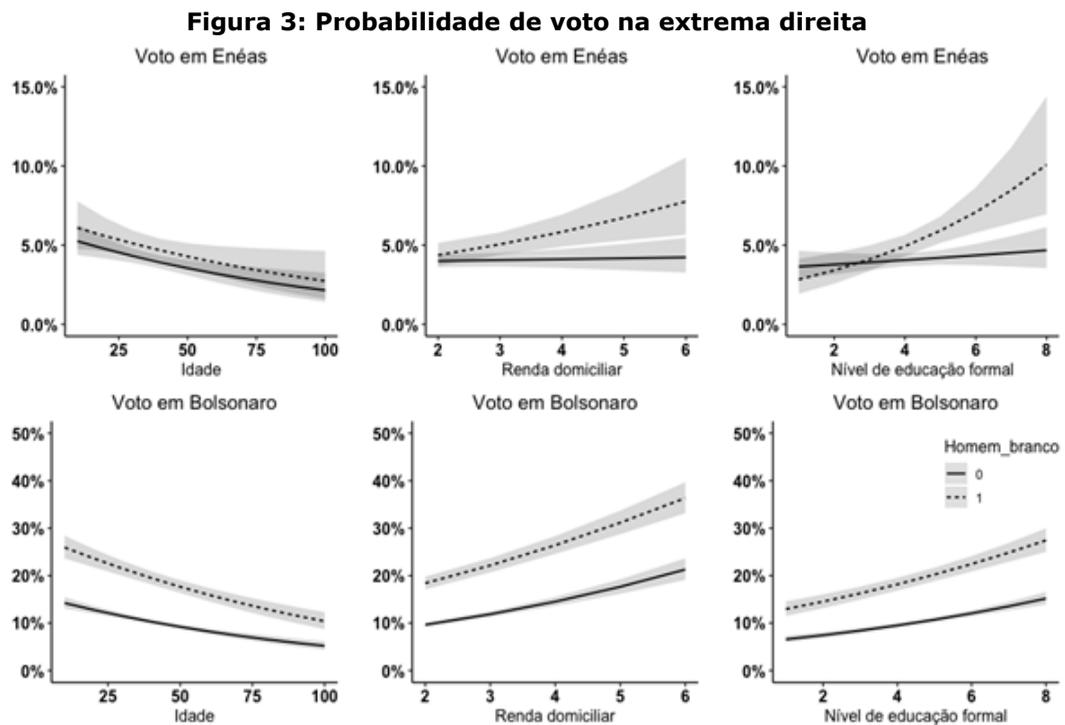
	VD: voto em Enéas				VD: voto em Bolsonaro			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Homem branco		1.38 *** (0.09)	0.44 (0.42)	0.28 * (0.62)		2.11 *** (0.06)	3.37 *** (0.24)	3.53 *** (0.20)
Educação	1.05 *** (0.01)	1.09 * (0.04)	1.04 (0.04)	1.10 (0.06)	1.11 *** (0.01)	1.14 *** (0.02)	1.15 *** (0.02)	1.10 *** (0.01)
Renda	1.03 * (0.01)	1.06 (0.03)	1.01 (0.04)	1.07 (0.05)	1.31 *** (0.01)	1.26 *** (0.02)	1.31 *** (0.02)	1.26 *** (0.02)
Idade	0.99 *** (0.00)	0.99 ** (0.00)	0.99 ** (0.00)	0.99 (0.00)	1.00 * (0.00)	0.99 *** (0.00)	0.99 *** (0.00)	0.99 *** (0.00)
Homem branco X educação			1.17 * (0.08)	1.32 * (0.13)			1.00 (0.04)	1.00 (0.03)
Homem branco X renda			1.15 (0.07)	1.12 (0.09)			0.87 ** (0.05)	0.88 *** (0.04)
Homem branco X idade			1.00 (0.01)	1.00 (0.01)			1.00 (0.00)	0.99 * (0.00)
Evangélico				1.15 (0.14)				1.42 *** (0.06)
Intercept	0.03 *** (0.07)	0.04 *** (0.20)	0.05 *** (0.25)	0.03 *** (0.33)	0.11 *** (0.06)	0.06 *** (0.11)	0.05 *** (0.13)	0.13 *** (0.10)
N	104.225	16.512	16.512	10.329	32.261	13.516	13.516	15.828

* p<0.05 ** p<0.01 *** p<0.001

Dentre esse conjunto de características, o melhor preditor do voto em Enéas ou Bolsonaro é o fato de o entrevistado se identificar como um homem branco. Ser homem branco aumenta em 40% a probabilidade de declaração de voto em Enéas e em mais de 200% a probabilidade de voto em Bolsonaro. Outro bom preditor, porém no sentido inverso, é a idade dos respondentes. Para cada ano a mais de idade, a probabilidade de voto em Enéas diminui 1%, marcando sua base entre os mais jovens. Já para Bolsonaro, essa redução é de 1% a cada 5 anos somados à idade. Os modelos sugerem também que, para cada novo ciclo ou patamar escolar completado (ex.: de básico incompleto à completo, de básico à universitário), a probabilidade de declaração de voto em Enéas aumenta ao redor de 9% no modelo (2), e cerca de 20% considerando o efeito apenas

entre homens brancos no modelo (3). Algo similar é observado com relação à renda. Para cada aumento na faixa de renda, a probabilidade de voto em Enéas aumenta 6% no modelo (2) e 15% considerando o efeito em homens brancos no modelo (3). Para Bolsonaro, o efeito da educação, da renda, da identidade de gênero e da raça sobre a probabilidade de declaração de intenção de voto é maior, porém na mesma direção.

A Figura 3 mostra como a probabilidade predita para o voto em cada um dos dois candidatos oscila na mesma direção quando consideradas essas características do eleitorado:

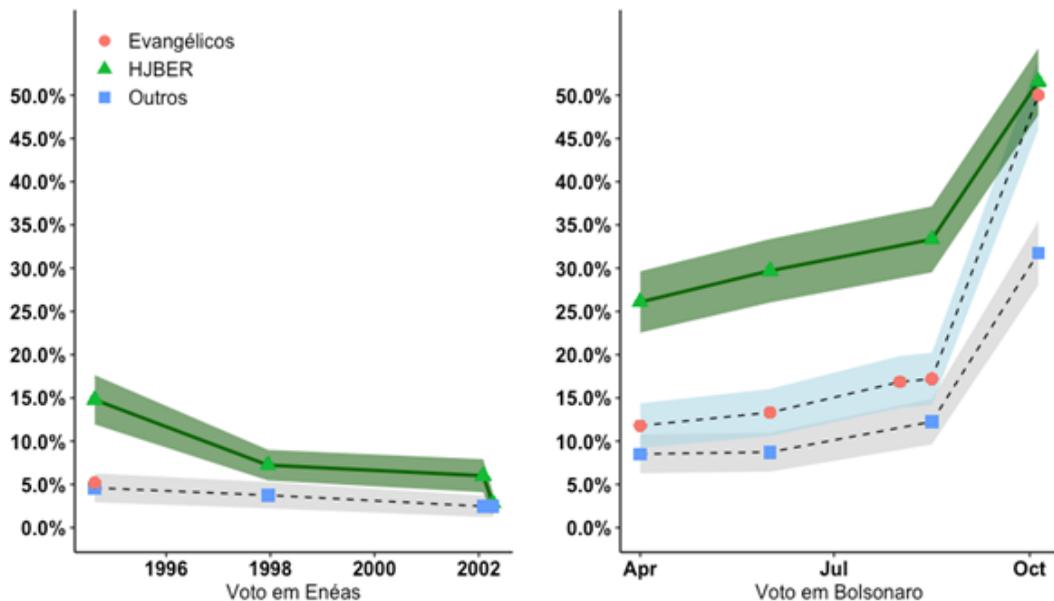


A Figura 3 mostra como a renda familiar prediz eficazmente a probabilidade de intenção de voto em Enéas e Bolsonaro dentro do grupo de homens jovens com níveis de educação formal mais altos. O efeito positivo da renda na probabilidade de declaração de voto em Enéas é causado pelos eleitores que estão pouco acima ou na mediana de renda. Estes não são, portanto, eleitores ricos, mas sim eleitores de classe média.

Como apontei anteriormente, uma diferença relevante entre os dois candidatos está em sua relação com as Igrejas evangélicas. Em 1994, ser evangélico não aumentava significativamente a probabilidade de voto em Enéas. Já em 2018, o modelo associa ser evangélico com um aumento de 40% na probabilidade de voto em Bolsonaro. A Figura 4 mostra a projeção da intenção de voto em Enéas e Bolsonaro nos diferentes pleitos ao

longo do tempo, com intervalos de confiança (95%) estimados por meio de permutações. Os resultados predizem eficazmente a melhor performance eleitoral de Enéas em 1994. A projeção também indica que boa parte do maior êxito de Enéas naquele pleito se deve à adesão de homens jovens brancos com ensino superior, mesmo que incompleto, e renda acima da mediana, referidos na Figura 4 com a sigla HJBER. A intenção de voto em Enéas nesse grupo pode ter superado 15% dos votos em 1994 e se manteve próxima aos 10% em 1998 e no início de 2002, ano em que Enéas acabou não concorrendo à presidência.

Figura 4: Intenção de voto através do tempo (1994 a 2002 e 2018)



Do início da campanha de 2018 até junho do mesmo ano, a intenção de voto em Bolsonaro se manteve ao redor de 25% no grupo de homens jovens brancos com educação superior e renda acima da mediana e ao redor de 10% no restante da população. Somente ao final da campanha se observou a ascensão do candidato para além desse nicho, alcançando um público mais amplo e atraindo em especial o voto de eleitores evangélicos. A adesão tardia de evangélicos ao voto em Bolsonaro reflete o papel das Igrejas que atuaram de modo organizado na campanha, promovendo a candidatura do PSL nos cultos. O mesmo pode ser dito em relação à campanha de desinformação por mídias sociais na reta final da campanha, cujo foco foram pautas associadas a eleitores evangélicos, como a aversão à diversidade de gênero.

Até agosto de 2018, não é possível diferenciar com precisão a adesão dos eleitores evangélicos ao bolsonarismo em relação ao restante da população, como tampouco se destacavam os evangélicos em 1994 por seu apoio a Enéas. Se comparado ao grupo de

homens brancos jovens com educação e renda mais altas, o conjunto de eleitores evangélicos se demonstrou menos atraído pela direita radical ao longo do tempo.

Devido à escassez de dados, é difícil comparar os eleitores de Enéas e Bolsonaro em termos ideológicos e atitudinais para além do voto. Contudo, em 2002 e 2006, os amostrados foram perguntados por diferentes pesquisas de opinião sobre seu apoio à pena de morte. O eleitor de Enéas se mostrou 26% mais provável de apoiar a pena de morte em comparação ao restante da população em 2006 ($p=0.08$). Entre os eleitores de Enéas com maior educação formal e renda, 80% apoiavam a pena de morte. Esses dados reforçam a hipótese de haver ocorrido um apelo semelhante dos dois candidatos, Enéas e Bolsonaro. Em resumo, o perfil dos eleitores de Enéas é semelhante ao de Bolsonaro tanto em suas características geográficas como demográficas, havendo forte apelo da direita radical aos homens brancos jovens com mais escolaridade e renda acima da mediana.

Discussão e conclusões

Bolsonaro pode ser entendido como um populista de direita radical, em muitos aspectos mais parecido aos casos europeus do que aos casos típicos de populismo na América Latina (Zanotti; Roberts, 2021). O apelo de seu discurso para uma base social de antipetistas, conservadores e autoritários pode ser explicado pela confluência de frustrações típicas dos processos de *cultural backlash* (Rennó, 2021), tendo o ódio como sentimento central em sua justificação (Pinheiro-Machado; Scaldo, 2018). A esse apelo, somaram-se as oportunidades oferecidas pela sequência de crises políticas experimentadas no Brasil na última década e pela interferência da Lava Jato na competição política, além de fatores pontuais como o atentado sofrido por Bolsonaro durante a campanha (Codato; Berlatto; Bolognesi, 2018; Nicolau, 2020; Santos; Tanscheit, 2020; Borges, 2021). Conjuntamente, esses fatores muito provavelmente compõem um processo causal que explica a eleição de um político *outsider* de direita radical. Contudo, a tempestade perfeita que permitiu a vitória de Bolsonaro, outrora improvável, ofusca o apelo constante da direita radical a uma parcela pequena, porém significativa, do eleitorado.

Ao analisar a congruência entre os votos em Enéas e Bolsonaro, este artigo sugere que o apelo da direita radical está enraizado no Brasil desde a redemocratização. Em termos da distribuição espacial do voto, os resultados mostram que Bolsonaro expandiu a votação da direita radical a partir das mesmas localidades onde Enéas obteve uma maior quantidade de votos em pleitos na década de 1990. Muito embora o voto em Enéas não explique a vitória de Bolsonaro, ele evidencia um piso da direita radical que antes era ignorado. Os dados mostram que, nos anos 1990, o radicalismo de direita já atraía o voto principalmente de homens jovens brancos de classe média, com níveis mais altos de educação. Essas duas últimas características divergem do padrão do eleitorado da direita radical nos países europeus e mesmo nos Estados Unidos, onde este apelo se dá entre brancos da classe trabalhadora. Os resultados também apontam a adesão tardia do eleitor

evangélico a Bolsonaro, o que forma parte do processo de expansão do apelo do candidato do PSL a partir de uma base social mais sólida de homens brancos jovens com renda mais alta que já se sentiam atraídos pela direita radical anteriormente.

O contraste entre a distribuição do voto de Enéas com o voto em Tiririca indica que apenas uma minoria dos eleitores do candidato do PRONA em São Paulo exerceu um voto de protesto desligado de uma adesão às suas ideias de direita radical. Ainda assim, tanto o voto de protesto como o voto ideológico da direita radical expressam a postura anti-*establishment* das candidaturas tanto de Enéas como de Bolsonaro.

É plausível hipotetizar que a conjuntura política brasileira, desde a redemocratização, tenha gerado ressentimento, ou *cultural backlash*, em nichos dos setores médios que se veem como perdedores do processo de liberalização política, econômica e cultural experimentado nas últimas décadas. Os resultados mostraram, por exemplo, que o apelo maior de Enéas esteve em homens jovens brancos com ensino superior ou superior incompleto, porém com renda familiar apenas um pouco mais alta do que a mediana da população. Possivelmente, essa combinação de educação alta e renda mediana, em especial em um grupo caracterizado historicamente e estruturalmente como privilegiado, tenha gerado frustração e ressentimento e explique, ao menos em parte, o apelo do discurso de ódio do populismo de direita radical, incluídos seus elementos racistas e misóginos.

Devo destacar, no entanto, que as variáveis que melhor predizem o voto de direita radical de Enéas a Bolsonaro descrevem uma combinação de minorias. O conjunto de homens jovens brancos, que também tem algum ensino superior e que, além disso, possui rendimento familiar acima da mediana, contém menos de 1% da população do país, ainda que cada uma dessas variáveis abarque uma população significativa. A construção de uma maioria no campo da direita radical foi possivelmente o resultado de uma combinação de variáveis conjunturais com os efeitos das múltiplas crises políticas experimentadas desde 2013, como apontado na literatura.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, R. "Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol. 38, nº 1, p. 185-213, 2019.
- AVRITZER, L. "Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 1, p. 43-59, 2017.
- BEST, H.; HIGLEY, J. *Democratic elitism: New theoretical and comparative perspectives*. Londres: Brill, 2010.
- BRUBAKER, R. "Why populism?". *Theory and Society*, vol. 46, nº 5, p. 357-385, 2017.
- CAIANI, M.; CARLOTTI, B.; PADOAN, E. "Online hate speech and the radical right in times of pandemic: The Italian and English cases". *Javnost-The Public*, vol. 28, nº 2, p. 202-218, 2021.

CARVALHO FILHO, J. J. "Reforma agrária: de eleições a eleições". *Estudos Avançados*, vol. 11, nº 31, p. 99-109, 1997.

CASULLO, M. E. How to become a leader: Identifying global repertoires for populist leadership. In: STENGEL, F.A.; MACDONALD, D. B.; NABER, D. (Eds.). *Populism and World Politics: exploring inter - and transnational dimensions*. Palgrave Macmillan, Cham, p. 55-72, 2019.

CEPÊDA, V. A. "A Nova Direita no Brasil: contexto e matrizes conceituais". *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, Londrina, vol. 23, nº 2, p. 40-74, 2018.

CHALOUB, J.; PERLATTO, F. "A nova direita Brasileira: ideias, retórica e prática política". *Insight Inteligência*, vol. 19, nº 71, p. 25-41, 2016.

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. "Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro". *Revista Alterjor*, São Paulo, vol. 18, nº 2, p. 201-214, 2018.

CODATO, A.; BERLATO, F.; Bolognesi, B. "Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica". *Anál. Social. Lisboa*, Lisboa, nº 229, p. 870-897, 2018.

COPPEDGE, M. "The dynamic diversity of Latin American Party Systems". *Party Politics*, vol. 4, nº 4, p. 547-568, 1998.

DE AGUIAR, B. S.; PEREIRA, M. R. "O antifeminismo como *backlash* nos discursos do governo Bolsonaro". *Agenda Política*, vol. 7, nº 3, p. 8-35, 2019.

DE REZENDE CÔRTEZ, P.; DE ALMEIDA OLIVEIRA, A. M. "Os partidos políticos em formação no Brasil pós-2013 e a retórica anti-establishment político". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 27, nº 1, p. 127-153, 2021.

DUQUE, D.; SMITH, A. E. "The Establishment Upside Down: A Year of Change in Brazil". *Revista de Ciência Política*, vol. 39, nº 2, 2019.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. "Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 26, nº 3, p. 401-430, 2021.

GOLDSTEIN, A. A. "The New Far-Right in Brazil and the Construction of a Right-Wing Order". *Latin American Perspectives*, vol. 46, nº 4, p. 245-262, 2019.

HAGOPIAN, F. "Delegative Democracy Revisited: Brazil's Accountability Paradox". *Journal of Democracy*, vol. 27, nº 3, p. 119-128, 2016.

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

HAWKINS, K. A.; KALTWASSER, C. R. "The ideational approach to populism". *Latin American Research Review*, vol. 52, nº 4, 2017.

HUNTER, W. "The normalization of an anomaly: the workers' party in Brazil". *World Politics*, vol. 59, nº 3, p. 440-475, 2007.

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

INGLEHART, R. F.; NORRIS, P. *Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

KALIL, I. O. "Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro?". Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, São Paulo, 2018.

KALTWASSER, C., et al. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press, 2017.

LAYTON, M. L., et al. "Demographic polarization and the rise of the far right: Brazil's 2018 presidential election". *Research & Politics*, vol. 8, nº 1, p. 2053168021990204, 2021.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.

LOPES, G. E. G. "Enéas Carneiro e o PRONA: nacionalismo e conservadorismo no Brasil pós-ditadura militar". *Dia-Logos: Revista dos Alunos de Pós-Graduação em História*, vol. 10, nº 2, p. 11-20, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/dia-logos/article/view/28682>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

LÓPEZ, M. "Elite theory". *Sociopedia. Isa*, p. 1-12, 2013. Disponível em: <<https://www.isaportal.org/resources/resource/elite-theory/>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

MEDEIROS, J. "Regressão Democrática na América Latina: do ciclo político progressista e ao ciclo político neoliberal e autoritário". *Revista de Ciências Sociais: RCS*, vol. 49, nº 1, p. 98-133, 2018.

MORAES, A., et al. *Junho: potência das ruas e das redes*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014.

MUDDE, C. "The populist zeitgeist". *Government and Opposition*, vol. 39, nº 4, p. 541-63, 2004.

_____. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

NETO, O. C. "A 'direita envergonhada' e a fundação do Partido de Reedificação da Ordem Nacional". *Historiæ*, vol. 7, nº 2, p. 79-102, 2016a.

_____. "'Nosso nome é Enéas!': Partido da Reedificação da Ordem Nacional (1989-2006)". Tese de Doutorado em História, UFRGS, Porto Alegre, 2016b.

_____. Em defesa da nação, da pátria e da família: uma análise sobre o Prona na Câmara dos Deputados (2000-2006). In: PATSCHIKI, L.; SMANIOTTO, M. A.; BARBOSA, J. R. (Orgs.). *Tempos conservadores: Estudos críticos sobre as direitas*. São Paulo: Gárgula, p. 160, 2018.

_____. "Neofascismo, 'Nova República' e a ascensão das direitas no Brasil". *Conhecer: debate entre o público e o privado*, vol. 10, nº 24, p. 120-140, 2020.

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

PADOAN, E. *Anti-Neoliberal Populisms in Comparative Perspective: A Latinamericanisation of Southern Europe?*. Londres: Routledge, 2020.

PINHEIRO-MACHADO, R.; SCALCO, L. M. "Da esperança ao ódio: Juventude, Política e Pobreza do Lulismo ao Bolsonarismo". *Cadernos IHU ideias*, vol. 16, nº 278, p. 3-15, 2018.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, vol. 44, nº 1, p. 218-246, 2009.

RENNÓ, L. "The Bolsonaro Voter: Issue Positions and Vote Choice in the 2018 Brazilian Presidential Elections". *Latin American Politics and Society*, vol. 62, nº 3, p. 1, 2020.

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

SANTOS, F.; TANSCHKEIT, T. "Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil". *Colômbia Internacional*, nº 99, p. 151-186, 2019.

SARTORI, G. *Parties and Party Systems: a framework for analysis*. Berlin: ECPR Press, 1976.

SILVA, A. M. P. "O humor de Tiririca na campanha eleitoral 2014: como e por quê?". *Aurora. Revista de Arte, Mídia e Política*, São Paulo, vol. 8, nº 23, p. 120-138, 2015.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos Estudos CEBRAP*, 85, p. 83-102, 2009.

WEYLAND, K. "The rise and fall of president Collor and its impact on Brazilian democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, nº 1, p. 1-37, 1993.

ZANOTTI, L.; ROBERTS, K. M. "(Aún) la excepción y no la regla: La derecha populista radical en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 30, nº 1, p. 23-48, 2021.

Abstract

The anger of white men: predictors of votes for Enéas and Bolsonaro

After observing similarities between the presidential candidates Enéas Carneiro and Jair Bolsonaro, in this article I test whether there is a common profile among their constituencies. I use electoral and survey data to show how the territorial distribution of Enéas' vote converges with that of Bolsonaro and how the most efficient predictors of the vote for Enéas also predict the vote for Bolsonaro. The results point to a small but stable niche in support of radical right-wing candidates over time: young white men, with above average years of formal education and higher income. The study informs the debate about the existence of a core constituency of the radical right in Brazil, pointing to possible mechanisms related to the frustration and anger of young white men following redemocratization.

Keywords: Bolsonaro; elections, Enéas Carneiro; Bolsonarism core constituency; radical right-wing populism

Resumen

La ira del hombre blanco: predictores del voto a Enéas y Bolsonaro

Al observar varias similitudes entre los candidatos a presidente Enéas Carneiro y Jair Bolsonaro, la investigación pone a prueba la hipótesis de que exista un perfil común entre sus votantes. Utilizando datos electorales y de encuestas, yo muestro cómo la distribución territorial del voto por Enéas converge con la de Bolsonaro y cómo los predictores más eficientes del voto por Enéas también predicen el voto por Bolsonaro. Los resultados apuntan a un nicho pequeño pero estable en el apoyo a las candidaturas de la derecha radical a lo largo del tiempo: hombres jóvenes, blancos, con más años de educación formal y renta. El estudio informa el debate sobre la existencia de un "núcleo duro" de la derecha radical en Brasil, señalando posibles mecanismos relacionados con la frustración y la ira de los jóvenes blancos después de la redemocratización.

Palabras clave: Bolsonaro; elecciones; Enéas Carneiro; núcleo duro de Bolsonaro; populismo de derecha radical

Résumé

La colère de l'homme blanc : les pronostiqueurs du vote pour Enéas et Bolsonaro

En observant plusieurs similitudes entre les candidats à la présidentielle Enéas Carneiro et Jair Bolsonaro, la recherche teste l'hypothèse selon laquelle il existe un profil commun parmi leurs électeurs. À l'aide de données électorales et d'enquêtes, je montre comment la répartition territoriale du vote pour Enéas converge avec celle pour Bolsonaro et comment les pronostiqueurs les plus

efficaces du vote pour Enéas prédisent également le vote pour Bolsonaro. Les résultats indiquent une niche petite mais stable, soutenant les candidatures de droite radicale au fil du temps: des hommes jeunes, blancs, avec plus d'années d'éducation formelle et de revenus. L'étude éclaire le débat sur l'existence d'un « noyau dur » de la droite radicale au Brésil, en pointant des mécanismes possibles liés à la frustration et à la colère des jeunes blancs après la démocratisation.

Mots-clés : Bolsonaro ; élections ; Enéas Carneiro ; noyau dur de Bolsonaro; populisme radical de droite

Artigo submetido à publicação em 16 de maio de 2022.

Versão final aprovada em 16 de maio de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

September-December 2023

Vol. 29, nº 3

Contents

	<i>Page</i>
It's always sunny in Brazil: images, stereotypes, lack of knowledge and the international status of the country <i>Daniel Buarque</i>	551
A measure of the socioeconomic status of Brazilian schools using primary and secondary indicators <i>Maria Teresa Gonzaga Alves</i> <i>José Francisco Soares</i>	575
Evidence-based court decisions? The use of scientific knowledge by Brazil's Supreme Court during the Covid-19 pandemic <i>Lizandro Lui</i> <i>Lígia Mori Madeira</i> <i>Lilian Zorzetti</i>	606
Party identity and ambivalence among Brazilian voters: the lesser of evils? <i>Alvaro João Pereira Filho</i> <i>Robert Vidigal</i>	638
What do trending topics tell us about collectively orchestrated political action? <i>Viktor Chagas</i>	666
Discursive conflicts, actors, and Twitter polarization: the dismissal of Minister of Education Abraham Weintraub from the Bolsonaro administration <i>Claudio Luis de Camargo Penteado</i> <i>Marcus Abílio Pereira</i> <i>Emerson Urizzi Cervi</i> <i>Helga do Nascimento de Almeida</i> <i>Bruno Assunção Rocha</i> <i>Julia Marks Santana Chaves</i>	691
Limits in the media: the representation of the Tri-Border Area in the newspapers <i>Folha de S. Paulo</i> and <i>O Globo</i> (2011-2019) <i>Isabelle Christine Somma de Castro</i> <i>Ignacio Javier Cardone</i>	724
Is it worth its weight?: The influence of gubernatorial elections on the composition of Brazil's Chamber of Deputies (1994-2018) <i>Vinícius Silva Alves</i>	761
Budget amendments in Brazilian municipalities after EC 86/2015 (2015-2019): their recipients and impact <i>Lidia Ten Cate</i>	792
The anger of white men: predictors of votes for Enéas and Bolsonaro <i>Matias López</i>	827