

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 28, nº 3, 2022

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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

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

Editora Associada: Fabíola Brigante Del Porto
Estagiária de Revisão: Luana Marques

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

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

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

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

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

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

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

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

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

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

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

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

Peter 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 / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 28, nº 3, setembro-dezembro de 2022 – Campinas: CESOP, 2022.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

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

OPINIÃO PÚBLICA

Setembro-Dezembro 2022 Vol. 28, nº 3

Sumário

	<i>Pág.</i>
Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil <i>Mario Fuks</i> <i>Pedro Henrique Marques</i>	560
O crescimento da direita e voto em Bolsonaro: causalidade reversa? <i>Guilherme Azzi Russo</i> <i>Jairo Pimentel Junior</i> <i>George Avelino</i>	594
Viés noticioso e exposição seletiva nos telejornais brasileiros durante a pandemia de COVID-19 <i>Pedro Santos Mundim</i> <i>Wladimir Gramacho</i> <i>Mathieu Turgeon</i> <i>Max Stabile</i>	615
Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT nos governos Lula e Dilma (2003-2014) <i>Cristiano Rodrigues</i> <i>Matheus Mazzilli Pereira</i>	635
Entre procedimento e substância: participação política e sentidos da democracia <i>Camila Penna</i> <i>Priscila Delgado de Carvalho</i> <i>Priscila Zanandrez</i>	678
Instabilidade e declínio dos Orçamentos Participativos nos municípios do Brasil e de Portugal (2016-2019) <i>Ligia Helena Hahn Lüchmann</i> <i>Rodrigo Sartori Bogo</i>	716
Comunicação política no ambiente digital: uma análise das campanhas eleitorais municipais de 2020 no Facebook <i>Natasha Bachini</i> <i>Keila C. G. Rosa</i> <i>Andressa Liegi Vieira Costa</i> <i>Robson Nunes de Farias Silva</i>	750
La opinión pública en Twitter. Análisis durante la contienda electoral en la capital colombiana <i>Jesús Carrillo Rodríguez</i> <i>Claudia Toca Torres</i>	787
Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento <i>Nayara Macedo de Medeiros Albrecht</i>	828
What factors influence the quality of digital transparency in local governments? Evidence from the Brazilian case <i>Fellipe Herman</i> <i>Francisco Paulo Jamil Marques</i> <i>Edna Miola</i>	857

Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil¹

Mario Fuks² 

Pedro Henrique Marques³ 

Este artigo analisa se estão em curso, no Brasil, a polarização afetiva e (ou) a polarização ideológica, quais são as suas características e se elas estão dispersas ou concentradas em determinados grupos na sociedade brasileira. A pesquisa utiliza dados do Eseb (2002 – 2018) e do Lapop (2010 – 2019). Os resultados indicam que: 1) há um aumento da polarização, mas ela é predominantemente afetiva e mais intensa em relação aos candidatos; 2) embora já se observe alguns indícios em 2014, a polarização afetiva é bem mais visível em 2018; 3) no que diz respeito à ideologia, há uma polarização assimétrica, com o crescimento e a radicalização da direita. Diante dessas evidências, conclui-se que as características específicas da polarização brasileira estão relacionadas a aspectos do contexto político do país, tanto os de longa duração (como a reduzida base social dos partidos) quanto os mais recentes (como a reorganização da direita e a moderação do PT). Em comum com outros países, observa-se a concentração da polarização em indivíduos politicamente engajados.

Palavras-chave: polarização afetiva; polarização ideológica; contexto; Brasil

Introdução

Nos Estados Unidos, país de origem da maioria dos estudos sobre polarização política, há consenso de que as elites políticas estão, cada vez mais, ideologicamente polarizadas (Poole; Rosenthal, 2001). Em relação ao público em geral, as conclusões têm sido bem menos consensuais. Há uma divisão entre os autores que negam a existência de uma polarização (Fiorina; Abrams; Pope, 2006; Fiorina; Abrams, 2008), os que afirmam que está em curso uma polarização ideológica (Abramowitz; Saunders, 2008; Abramowitz, 2010) e aqueles que apontam, fundamentalmente, a existência da polarização afetiva (Iyengar; Sood; Lelkes, 2012; Mason, 2018). Apesar das conclusões dissonantes, sabe-se bem mais sobre a polarização entre os eleitores estadunidenses atualmente do que se sabia há vinte anos.

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 12º Encontro da ABCP e publicada, como preprint, no Research Gate. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/346574826_Afeto_ou_ideologia_medindo_polarizacao_politica_no_Brasil>. Acesso em: 13 de dez. de 2022.

² Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <mariofuks@gmail.com>.

³ Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <pedrohenriquemarques91@gmail.com>.

No Brasil, no entanto, conhecemos muito pouco o assunto. Em parte, isso decorre do fato de que, até recentemente, o que aqui se observava era que os partidos mais relevantes se deslocavam progressivamente em direção ao centro da escala ideológica. A esquerda aderiu cada vez mais à economia de mercado e a direita, “envergonhada”, não assumia a sua identidade ideológica (Zucco Júnior, 2011). Nesse contexto, os eleitores percebiam os partidos, cada vez mais, semelhantes entre si, posicionavam-se menos na escala ideológica e vinculavam menos a ideologia ao voto (Carreirão, 2007).

Nos últimos anos, porém, a ciência política brasileira tem identificado o surgimento de uma nova direita nas ruas (Alonso, 2017; Avritzer, 2017), no parlamento (Quadros; Madeira, 2018; Melo; Câmara; Santos, 2020), nos meios de comunicação tradicionais (Penteado; Lerner, 2018) e na internet (Messenberg, 2017). Esse fenômeno, que culminou nas eleições de 2018, com a quebra da centralidade que o embate político entre PT e PSDB ocupava nas eleições presidenciais desde 1994, contribuiu para a formação de um padrão de comportamento mais ideológico dos eleitores. Se comparado com eleições anteriores, em 2018, cresceram, no eleitorado, o posicionamento na escala ideológica, a percepção das diferenças partidárias em termos de esquerda e direita e a associação entre ideologia e voto (Fuks; Marques, 2020).

Nesse novo cenário, disseminou-se, na sociedade, nos meios de comunicação e nos meios acadêmicos, o diagnóstico de que estamos polarizados. Até o momento, porém, evidências empíricas dessa polarização ainda não foram apresentadas. Apesar dos recentes avanços nos estudos sobre partidarismo e antipartidarismo no Brasil (Ribeiro; Carreirão; Borba, 2011; Paiva; Krause; Lameirão, 2016; Samuels; Zucco, 2018; Fuks; Ribeiro; Borba, 2021), a polarização política entre eleitores não tem sido objeto específico de análise. A produção sobre polarização, no Brasil recente, não apenas é escassa como também é desatualizada, pois não cobre o período pós-2014 (Borges; Vidigal, 2018). Faltam evidências empíricas sólidas, com dados longitudinais e que sejam testadas por meio das diversas medidas disponíveis⁴.

Com o objetivo de preencher essa lacuna, analisamos, neste artigo, duas décadas de dados de opinião pública. Buscamos, assim, responder se e em que medida: 1) aumentou, durante esse período, a polarização afetiva e ideológica entre os eleitores brasileiros; 2) quais são as principais características da polarização; 3) se ela é dispersa ou concentrada em certos segmentos do público. Além disso, propomos um modelo explicativo para o caso brasileiro, segundo o qual o contexto não apenas contribuiu para a formação de alguns dos traços da polarização como também sugere a adaptação de algumas das medidas convencionais utilizadas nas análises. Seguindo a literatura, definimos a polarização ideológica como sendo o aumento da distância ideológica entre os

⁴ Os estudos de Bello (2019) e Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022) são duas contribuições recentes importantes. Os resultados desses dois estudos, porém, não podem ser comparados com os deste artigo, uma vez que, em Bello (2019), a análise se concentra prioritariamente no binômio petismo e antipetismo e, em Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022), a polarização ideológica é analisada sem ter como referência o voto ou o partidarismo, como fazemos aqui.

principais grupos políticos da sociedade, com o concomitante esvaziamento do centro (Abramowitz, 2010). Já a polarização afetiva é definida como o aumento da desafeição entre grupos políticos rivais (Iyengar; Sood; Lelkes, 2012).

Os resultados deste artigo sugerem cautela ao falar sobre polarização política no Brasil e apontam a importância de se considerar fatores contextuais. Embora haja vestígios de um início de processo de polarização em 2018, as evidências não são conclusivas. E ainda, chama a atenção o fato de que, no Brasil, as lideranças concorrem com os partidos como eixos organizadores da polarização. Esses dois aspectos da polarização brasileira já indicam que se trata de um fenômeno distinto do estadunidense, caracterizado por um processo de longa duração, protagonizado, há mais de quatro décadas, pelos dois partidos e seus apoiadores.

Além disso, reforçando a linha de análise de um estudo anterior realizado por Fuks e Marques (2020), as evidências sugerem associação entre a reorganização da direita brasileira e os sinais de polarização em 2018, que adquire um formato assimétrico. Essa assimetria não é exclusividade brasileira, já que a polarização, nos EUA, também seguiu esse padrão, mas de forma alternada: em uma primeira onda, os democratas se deslocaram para o extremo liberal e, posteriormente, os republicanos assumiram posições conservadoras mais radicais (Campbell, 2018). Além disso, em ambos os países, há, de um lado, claras evidências de polarização afetiva e, de outro, dúvidas sobre a existência e a dimensão da polarização ideológica.

A polarização na política brasileira também segue tendência internacional em sua concentração em certos segmentos sociais, especialmente entre os indivíduos politicamente engajados. Nesse caso, não é o contexto, mas os atributos individuais que importam. Os indivíduos mais interessados por política, mais participativos e com vínculos partidários são os mais extremistas, tanto na ideologia como no afeto.

Esperamos que nossa análise do caso brasileiro contribua para elucidar se, em que medida e que tipo de polarização ocorre no Brasil e, de forma mais geral, para o estudo das polarizações afetiva e ideológica em países que apresentam indícios iniciais de polarização política e em que o vínculo entre eleitores e partidos políticos é frágil.

Este artigo divide-se em quatro seções. Na primeira, discutimos a abordagem contextualista nos estudos sobre polarização política e a sua aplicação ao caso brasileiro. Argumentamos que a polarização brasileira tenha as seguintes características: recente, assimétrica e com peso nas lideranças políticas. Na segunda seção, apresentamos as formas de operacionalização dos nossos indicadores de polarização, além de apresentar os bancos de dados utilizados. Em seguida, apresentamos uma série histórica de dados sobre polarização, analisando quase duas décadas de opinião pública brasileira. Por fim, discutimos se a polarização é um fenômeno socialmente difuso ou se ela se concentra em certos segmentos sociais.

O contexto da polarização

A maioria dos estudos sobre polarização tem analisado as dinâmicas ideológica e afetiva de um processo que, nos Estados Unidos, aumenta a distância e opõe partidos e partidários ao longo das últimas cinco décadas (Abramowitz; Saunders, 2008; Abramowitz, 2010; Iyengar; Sood; Lelkes, 2012; Mason, 2018). Esses estudos, que apontam uma polarização afetiva e apresentam evidências conflitantes em relação à polarização ideológica (Fiorina; Abrams; Pope, 2006; Fiorina; Abrams, 2008), geraram teses, conceitos e indicadores que têm sido a base para se estudar esse fenômeno em outros países. Em geral, essas novas pesquisas aplicadas em diferentes contextos têm encontrado evidências de características, causas e consequências comuns à polarização.

Apesar disso, elementos contextuais importam para explicar a natureza, a dinâmica, o grau e o tipo predominante da polarização. Estudos recentes indicam, por exemplo, que países podem se polarizar em relação a temas que lhes são particulares, como o Brexit ou a independência catalã, não sendo a polarização nem necessariamente partidária nem mesmo associada à divisão esquerda/direita (Hobolt; Leeper; Tilley, 2021). Importante para a discussão que se segue sobre o caso brasileiro, alguns pesquisadores (Mccoy; Rahman; Somer, 2018; Svolik, 2018; 2019) destacam também a centralidade de líderes populistas na radicalização de clivagens sociais pré-existentes, que podem assumir a forma de movimentos contra ou a favor de determinada liderança, como, por exemplo, o Chavismo. Esses autores apontam, assim, a possibilidade de uma polarização que prescinde de partidos e assume uma feição personalista⁵.

Ademais, também a probabilidade da ocorrência e o grau da polarização parecem modular em função de elementos contextuais e institucionais específicos. Ezrow, Tavitz e Homola (2014) mostram que a polarização tem como consequência o aumento do apoio dos eleitores a partidos extremistas, mas que esse efeito depende, em grande medida, do nível de institucionalização dos partidos em cada país. Assim, diante de um cenário de polarização, eleitores em países com sistema partidário mais consolidado estariam menos propensos a apoiar candidatos extremistas e *outsiders*. Outros autores têm encontrado evidências de que fatores institucionais e econômicos influenciam na polarização afetiva dos eleitores. Segundo Gidron, Adams e Horne (2018), em países com sistemas eleitorais majoritários ou com muito desemprego e desigualdade, a polarização afetiva é maior.

A polarização nos EUA tem uma trajetória bastante particular. Segundo alguns dos seus principais estudiosos, a polarização ideológica entre os partidários estadunidenses seria o resultado de um longo processo histórico. No curso desse processo, iniciado nos anos 1970, os eleitores, acompanhando os dois partidos centenários, tornaram-se cada

⁵ Em realidade, como coloca Mason (2018), as bases psicológicas da polarização partidária remontam, nos EUA, a um conjunto de características da psicologia humana que conduzem à formação de grupos e, conseqüentemente, a uma dinâmica de sentimentos favoráveis ao *ingroup* e desfavoráveis ao *outgroup*. Essa teoria nos permite pensar a polarização política sem assumir uma conformação partidária, necessitando apenas da existência de grupos com interesses conflitantes e fronteiras identitárias definidas.

vez mais polarizados (Abramowitz; Saunders, 2008; Abramowitz, 2010). Quanto à polarização afetiva, a história passa por um processo de alinhamento partidário. A começar pelo alinhamento dos eleitores negros com o partido democrata, a partir de 1960, uma série de outras identidades sociais, entre as quais o status conjugal e a religião, passaram, progressivamente, a definir o alinhamento dos eleitores com os partidos, enfraquecendo as pressões cruzadas, que, até então, constituíam o pluralismo estadunidense (Mason, 2018). Outros autores destacam o papel que os meios de comunicação, abertamente partidários nos EUA, teriam na conformação de um público com visões de mundo bastante apartadas, acentuadas por campanhas políticas cada vez mais agressivas (Iyengar; Sood; Lelkes, 2012).

Esses elementos, como se sabe, não estão presentes no contexto brasileiro. Quais seriam, então, os aspectos do contexto político brasileiro relevantes para investigarmos a polarização? Um primeiro elemento tem sido identificado pela ciência política brasileira como o surgimento de uma nova direita nas ruas (Avritzer, 2017; Alonso, 2017), no parlamento (Quadros; Madeira, 2018; Melo; Câmara; Santos, 2020), nos meios de comunicação tradicionais (Penteado; Lerner, 2018) e na internet (Messenberg, 2017). Esse fenômeno recente, que culmina na eleição de um candidato de extrema direita em 2018, tem estimulado maior alinhamento ideológico entre os eleitores (Fuks; Marques, 2020), o que é uma condição necessária, embora não suficiente, para que haja polarização.

Se o avanço e a radicalização da direita são fenômenos visíveis a “olho nu” na política brasileira recente, o mesmo não pode ser dito da esquerda, que, há mais tempo, tem seguido o caminho inverso. Segundo seus estudiosos, o Partido dos Trabalhadores (PT), principal partido de esquerda do país, vem passando por transformações ideológicas e programáticas ao menos desde os anos 1990, no sentido do declínio das posições mais radicais que o partido tinha na sua origem (Meneguello; Amaral, 2008; Ribeiro, 2014).

Tais transformações seriam, ainda, responsáveis pelo afastamento de parte dos eleitores mais ideológicos do partido e, com a diluição da sua “party brand” (Lupu, 2016), pelo declínio do voto ideologicamente orientado no partido (Carreirão, 2007). Outros estudos apontam um realinhamento das bases sociais do PT, especialmente com a entrada de segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora, o que teria contribuído ainda mais para a perda da identidade de “esquerda” entre as bases do partido (Veiga, 2007; Singer, 2009).

Nesse contexto, é de se esperar que a polarização no Brasil seja assimétrica, protagonizada pelos eleitores de direita e que ela ocorra apenas no período mais recente de ruptura da lógica centrípeta da política partidária brasileira.

Outros elementos que merecem destaque são a baixa estruturação (Carreirão, 2014) e as constantes rupturas (Melo, 2007) do sistema partidário brasileiro e, associada a eles, a persistência de padrões de interação personalistas entre eleitores e políticos⁶.

⁶ Essas características ficam mais salientes e seus efeitos são mais visíveis em momentos de crise política, como o que cobre o final da série histórica analisada neste artigo. Mesmo a visão otimista de que estaria em

Esse quadro se constituiu como obstáculo para a consolidação de partidos com bases sociais mais amplas (Mainwaring, 1999; Carreirão; Kinzo, 2004; Kinzo, 2005; Baker; Ames; Rennó, 2006), com a notável exceção do PT (Samuels, 2006; Samuels; Zucco, 2018). Esse contexto justifica analisar o fenômeno da polarização no Brasil não só a partir de suas bases partidárias, mas também em referência a lideranças políticas e candidatos. Dessa forma, nossa expectativa é que a polarização brasileira se organize não apenas em função de laços partidários, mas principalmente por meio do vínculo com essas lideranças, expressando, portanto, um caráter personalista.

As evidências sobre polarização política no Brasil apresentadas na terceira seção deste artigo confirmam nossas expectativas. Como a recente reorganização da direita nos leva a supor, os indícios de polarização política revelam um fenômeno incipiente, assimétrico e concentrado no último período eleitoral. Além disso, apontam, como uma das suas expressões mais importantes, a polarização afetiva em relação às lideranças políticas. Antes de olharmos para os dados, discutiremos, na próxima seção, os principais conceitos e as adaptações que empregamos para mensurar a polarização no Brasil.

Medindo polarização no Brasil

Entre os conceitos e medidas de polarização política empregados na literatura internacional, os dois mais importantes são a polarização ideológica e a polarização afetiva. Nos estudos sobre polarização ideológica nos EUA, os autores costumam avaliar se há crescimento dos extremos no continuum liberal-conservador entre os eleitores que se identificam com os partidos Republicano e Democrata. Outra alternativa, seguida por Abramowitz (2010), é analisar como os partidários desses dois partidos se diferenciam naquilo que a literatura chama de ideologia operacional (Ellis; Stimson, 2012), que são as posições do indivíduo em relação a um conjunto de *issues*, tais como o tamanho e a responsabilidade do Estado, gasto militar, direitos de minorias e questões de gênero.

Já os estudos sobre polarização afetiva têm como base pesquisas sobre a formação de grupos, segundo os quais a filiação a um grupo gera uma série de atitudes positivas em relação ao próprio grupo (*ingroup*) e atitudes de competição e depreciação em relação ao grupo rival (*outgroup*) (Mason, 2018). Sendo assim, a estratégia de investigação é a identificação de grupos políticos rivais, seguida pela mensuração da afeição intragrupal e da desafeição intergrupala. Entre outros indicadores de polarização afetiva, nos EUA,

curso um processo de estruturação da competição partidária (Melo; Câmara, 2012), tendo como protagonistas o PT e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), deixou de fazer sentido com a intensificação e os desdobramentos da crise de legitimidade dos partidos, a partir de 2013, criando condições propícias para um *revival* do personalismo e do populismo. O próprio Jair Bolsonaro é um caso emblemático disso: com passagem por diversos partidos, ele concorreu, nas eleições de 2018, por um partido até então inexpressivo e desconhecido (o Partido Social Liberal), com o qual ele rompeu assim que assumiu a presidência, passando a exercer o mandato sem estar filiado a nenhum partido.

destacam-se a aversão, o uso de estereótipos e o desejo de distanciamento social em relação ao grupo alvo da desafeição (Iyengar et al., 2019)⁷.

Dessa forma, as polarizações afetiva e ideológica manifestam-se naturalmente, no caso estadunidense, nas dinâmicas de alinhamento ideológico e na desafeição entre democratas e republicanos. No entanto, embora se mostre adequada para um contexto bipartidário e com alto número de eleitores partidários, não é aconselhável ancorar a polarização nos partidos em países com sistemas multipartidários sustentados por uma frágil base social, como no caso brasileiro.

Estudos recentes têm desenvolvido medidas de polarização afetiva e ideológica para lidar com sistemas multipartidários europeus (Gidron; Adams; Horne, 2018; Reiljan, 2019; Wagner, 2021). Porém, esses estudos apresentam duas limitações para sua aplicação ao caso brasileiro: a primeira delas é a exclusão dos eleitores sem identificação partidária; a segunda, que pesa contra a aplicação longitudinal dessas medidas, é a assimetria do quadro partidário brasileiro, com apenas um protagonista constante (o PT), tanto como competidor na arena eleitoral como quanto partido político capaz de mobilizar sentimentos positivos e negativos no eleitorado (Samuels; Zucco, 2018).

Uma alternativa possível seria identificar petismo e antipetismo como as duas principais identidades políticas no país, como sugerem Samuels e Zucco (2018), uma chave promissora em razão do crescimento do antipetismo nos últimos anos (Bello, 2019; Fuks; Ribeiro; Borba, 2021). No entanto, as recentes manifestações de fragilidade e volatilidade do sistema partidário brasileiro, com a repentina emergência de uma liderança de extrema direita fora do quadro partidário e sua conquista da Presidência da República, reforçam a ideia de que as bases da polarização devem ser procuradas em identidades fora do “eixo de gravidade” do PT.

Mas como então medir polarizações afetiva e ideológica em um sistema multipartidário instável e sem ampla base social? Primeiramente, cumpre destacar que usamos os dois maiores *surveys* acadêmicos realizados no país. O Latin American Public Opinion Project (Lapop) da Vanderbilt University, de 2008 a 2019, além de trazer amostras representativas do eleitorado brasileiro, pergunta aos eleitores sobre um conjunto amplo de temas que organizam o debate entre esquerda e direita. O outro survey é o conjunto de rodadas de 2002 a 2018 do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), um estudo pós-eleitoral brasileiro vinculado ao projeto Comparative Study of Electoral Systems (CSES) da Universidade de Michigan. O *survey* do Eseb foi escolhido por medir repetidamente uma bateria de sentimentos partidários e em relação a candidatos.

⁷ Como não existem as mesmas pressões sociais para que os entrevistados amenizem a desafeição interpartidária que expressam em *surveys*, como ocorre quando o *outgroup* é definido por raça, por exemplo, e como, na retórica política, exageros são aceitáveis e até apropriados, é possível que a polarização partidária seja superestimada em comparação com a polarização entre outros grupos, como no caso de grupos raciais. Como, porém, não avançamos em comparações desse tipo, até mesmo porque não teríamos variáveis para fazê-lo, e como repetimos a mesma estrutura na construção das variáveis ao longo da série histórica, acreditamos que a variação que captamos está relativamente protegida dessa superestimação.

Para a mensuração da polarização no contexto brasileiro, propomos algumas adaptações das medidas existentes. A principal medida de polarização afetiva nos EUA é operacionalizada em uma variável de nível individual, resultante do cálculo da diferença em módulos entre o afeto para o *ingroup* e *outgroup* partidários. Normalmente, essa medida é criada a partir de uma escala numérica, em que números próximos de 0 indicam desafeição e, os números maiores, afeição em relação aos partidos (Iyengar et al., 2019). A partir dessa medida, os pesquisadores calculam a média de polarização afetiva e observam a evolução dessa média no tempo. Para o caso brasileiro, em função das particularidades discutidas acima, usamos, além dessa medida, uma outra, cujo alvo são as lideranças políticas. Ambas as medidas foram construídas a partir de duas baterias de perguntas do Eseb, nas quais se pede ao eleitor que, em uma escala de 0 a 10, em que 0 é "Não gosta de jeito nenhum" e 10 é "Gosta muito", situe líderes, candidatos e partidos políticos importantes do país.

A primeira variável que elaboramos, seguindo o padrão "clássico", é a polarização afetiva em relação aos partidos (PAP). A PAP é a diferença em módulos da nota de afeto dado ao PT e ao partido que disputou com ele os segundos turnos nas eleições presidenciais do período (PSDB, entre 2002 e 2014, e PSL em 2018). A segunda medida refere-se à polarização afetiva em relação às lideranças (PAL), operacionalizada a partir da diferença em módulos do afeto direcionado aos dois candidatos presidenciais que se enfrentaram nos segundos turnos.

Outra adaptação que realizamos para o caso brasileiro é na divisão do eleitorado. Em função da pequena quantidade de eleitores com identificação partidária, dividimos os eleitores entre os dois campos políticos que se enfrentaram nos segundos turnos das eleições presidenciais. Temos, assim, para a maioria das nossas medidas, os eleitores que votaram nos candidatos petistas de 2002 a 2018 e aqueles que votaram nos candidatos do PSDB, entre 2002 e 2014, e em Jair Bolsonaro em 2018. Ao ampliar o escopo do eleitorado para além daqueles que têm identificação com algum partido, buscamos superar as limitações das inferências em contextos de baixo partidatismo⁸.

Para analisar a polarização ideológica, observamos como a população se distribui na escala esquerda e direita ao longo da série histórica. Isso foi feito por meio da variável que mede a autolocalização ideológica do eleitor, indicando em que medida os eleitores se concentram nos extremos dessa escala. Além disso, com base na clivagem entre os eleitores dos dois partidos que se enfrentaram nos segundos turnos das eleições presidenciais, analisamos a evolução das diferenças das médias de autoposicionamento daqueles que votaram no PT e daqueles que votaram em seus adversários (PSDB, entre 2002 e 2014, e PSL em 2018). Dessa forma, se observamos o crescimento das diferenças

⁸ Segundo o Eseb, apenas 27,6% dos brasileiros respondem afirmativamente à questão sobre se há algum partido que representa a maneira como ele pensa e somente 28,1% se sentem próximos ou um pouco próximos de algum partido político. Apesar disso, para permitir um diálogo com a literatura e assegurar a robustez dos resultados, incluímos, no Anexo, os resultados obtidos pela análise dos grupos de partidários para todas as análises feitas com o Eseb.

entre esses grupos e uma diminuição do centro ideológico, podemos afirmar que houve aumento da polarização ideológica.

Por fim, observamos, com base nos dados do Lapop, a evolução, no tempo, da distribuição de duas dimensões da ideologia operacional (Ellis; Stimson, 2012): 1) a posição sobre o casamento gay (dimensão dos costumes); 2) a posição sobre a adoção, por parte do Estado, de políticas firmes de combate à desigualdade de renda (dimensão econômica)⁹. Repetindo o padrão das outras variáveis, analisamos a distribuição dessas posições para o conjunto dos eleitores e comparamos a sua evolução, no tempo, entre dois grupos. Como o Lapop não é um estudo eleitoral, tomamos como base as opiniões sobre casamento gay e desigualdade dos indivíduos que se identificam com os dois partidos que se enfrentaram nos segundos turnos das eleições presidenciais¹⁰.

Polarização em perspectiva temporal

De forma geral, os dados confirmam nossas expectativas. Os indícios que encontramos de polarização política revelam um fenômeno assimétrico e concentrado no último período eleitoral analisado. Porém, se, por um lado, as evidências de polarização afetiva são fortes, o mesmo não pode ser dito da polarização ideológica. Além disso, a polarização afetiva é mais expressiva em relação às lideranças políticas do que em relação aos partidos.

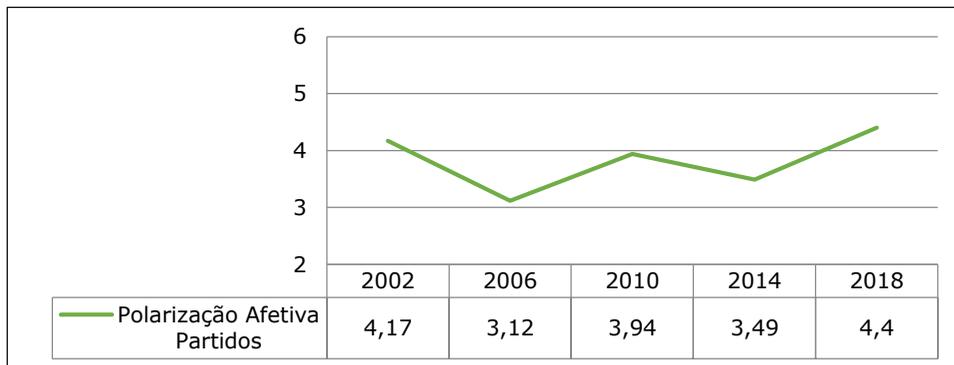
Começamos, então, pela dimensão afetiva. A análise da evolução da média da variável de polarização afetiva em relação aos partidos (PAP) que se enfrentaram nos segundos turnos das eleições presidenciais de 2002 a 2018 (Gráfico 1) mostra que, embora haja uma oscilação no período, há um aumento expressivo e estatisticamente significativo em 2018¹¹. O Gráfico 2 mostra que a polarização afetiva em relação às lideranças políticas (PAL) também aumentou e que, ademais, tem média superior à que ocorre em relação aos partidos, embora isso seja muito mais notável em 2018, momento de grande vulnerabilidade do sistema partidário e de maior saliência das lideranças.

⁹ Como teste de robustez adicional, incluímos outros dois *issues*: aborto e Estado empresário, no Anexo.

¹⁰ A descrição de todas as variáveis usadas nesta seção encontra-se na Tabela 2 do Anexo.

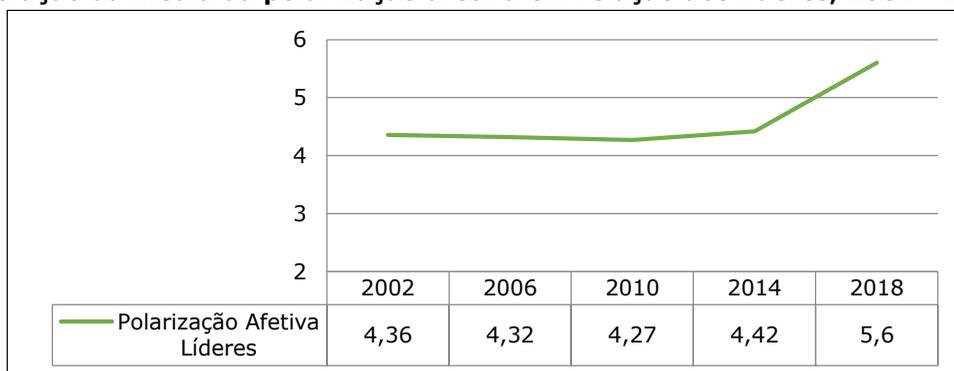
¹¹ Todas as variações a que nos referimos como indícios de polarização nesta seção são estatisticamente significantes a 95% de confiança, o que constatamos por meio de testes *t student* de diferenças de médias, apresentadas na Tabela 3 do Anexo.

Gráfico 1
Evolução da média de polarização afetiva em relação aos partidos, 2002 - 2018



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Eseb (2002 - 2018).

Gráfico 2
Evolução da média da polarização afetiva em relação aos líderes, 2002 - 2018

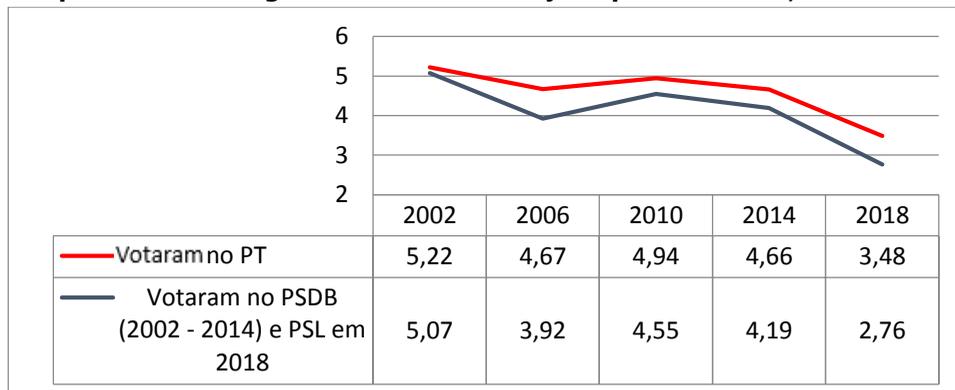


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Eseb (2002-2018).

Além disso, a taxa de não respostas às duas variáveis bases da PAP (38,7%) é bem maior que a da PAL (12,8%). Isso ocorre porque os candidatos são bem mais conhecidos que seus partidos – principalmente no ano de 2018, com o PSL substituindo o PSDB na análise. Outra diferença importante aparece quando analisamos em detalhes a evolução dos eleitores que têm valor máximo nas duas variáveis de polarização: cerca de 24% dos eleitores brasileiros pontuam 10 na variável de PAL, enquanto, na PAP, esse valor é de apenas 9,4%.

Em conjunto, essas evidências mostram que, em 2018, o país estava afetivamente mais polarizado do que antes e que a polarização afetiva em relação às lideranças políticas assumiu maiores valores e atingiu uma base social mais ampla do que a polarização em relação aos partidos. Além disso, de uma forma geral, elas atestam a qualidade de nossa

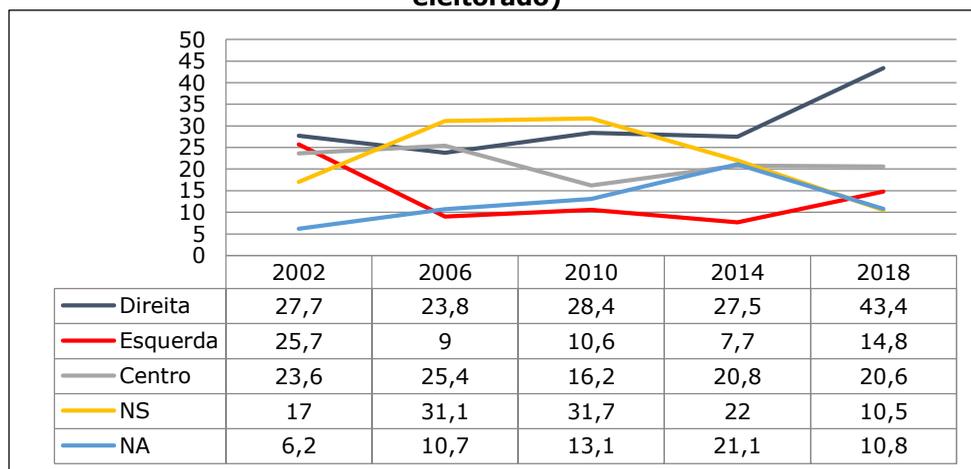
Gráfico 4
Evolução da média do sentimento em relação ao candidato opositor, por partido em que votou no segundo turno das eleições presidenciais, 2002 – 2018



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Eseb (2002 – 2018).

Quanto à ideologia, a primeira coisa que chama atenção, no Gráfico 5, é o aumento dos eleitores que se posicionam em um dos polos, especialmente à direita. Além disso, desde 2010, vem diminuindo o número daqueles que não respondem ou respondem que não sabem se localizar na escala. Embora não seja um indicador de polarização, isso confirma que o brasileiro passou a se identificar mais com as posições ideológicas (Fuks; Marques, 2020).

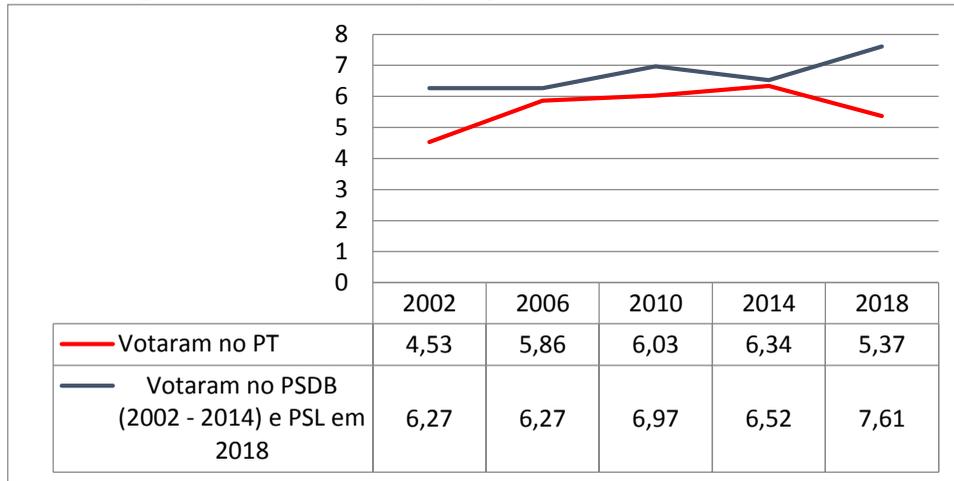
Gráfico 5
Evolução da autolocalização ideológica dos brasileiros, 2002 – 2018 (% do eleitorado)¹²



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Eseb (2002 – 2018).

¹² No Gráfico 5, foram classificados como de esquerda aqueles que se autolocalizaram entre 0 e 3, centro entre 4 e 6 e direita entre 7 e 10. Ademais, neste gráfico, NS refere-se aos entrevistados que afirmaram não saber o que é esquerda ou direita e NA, aos que responderam “não sabe” ou não responderam à questão.

Gráfico 6
Evolução da média da autolocalização ideológica por partido em que votou no segundo turno das eleições presidenciais, 2002 - 2018¹³



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Eseb (2002 - 2018).

Apesar disso, apenas a direita cresceu substantivamente em 2018, pulando da faixa histórica entre 25% e 28% para 43% do eleitorado. O crescimento da esquerda é discreto, em 2018, alcançando um percentual que é, praticamente, a metade do ponto inicial da série. Já o centro, que cresceu de 2010 para 2014, se manteve constante desde então. Com essas características, em especial o peso do centro, o fenômeno em curso no Brasil não se encaixa, perfeitamente, na definição de polarização ideológica proposta por parte da literatura norte-americana (Abramowitz, 2010), nem mesmo na sua versão assimétrica (Campbell, 2018).

O diagnóstico é o mesmo quando analisamos as diferenças entre eleitores do PT e de seus rivais nos segundos turnos das eleições presidenciais (Gráfico 6). Os eleitores de Bolsonaro em 2018 estão bem à direita dos eleitores de Aécio em 2014, enquanto os eleitores dos candidatos petistas (Haddad, em 2018, e Dilma em 2014) se deslocaram apenas de forma discreta para a esquerda em 2018. Chama a atenção, também, a moderação ideológica da base eleitoral do principal partido da esquerda, que se situa, praticamente em toda série histórica, no centro da escala, mantendo uma tendência iniciada em 2006 (Carreirão, 2007). O padrão é o mesmo para os petistas, como pode ser observado no Gráfico 13 do Anexo.

Esse conjunto de dados indica que, em 2018, a polarização ideológica não é tão evidente quanto a polarização afetiva no Brasil. Mesmo a distribuição dos eleitores na escala tendo ficado mais dispersa e tendo aumentado a distância ideológica entre os eleitores dos dois partidos que chegaram ao segundo turno das eleições presidenciais, o

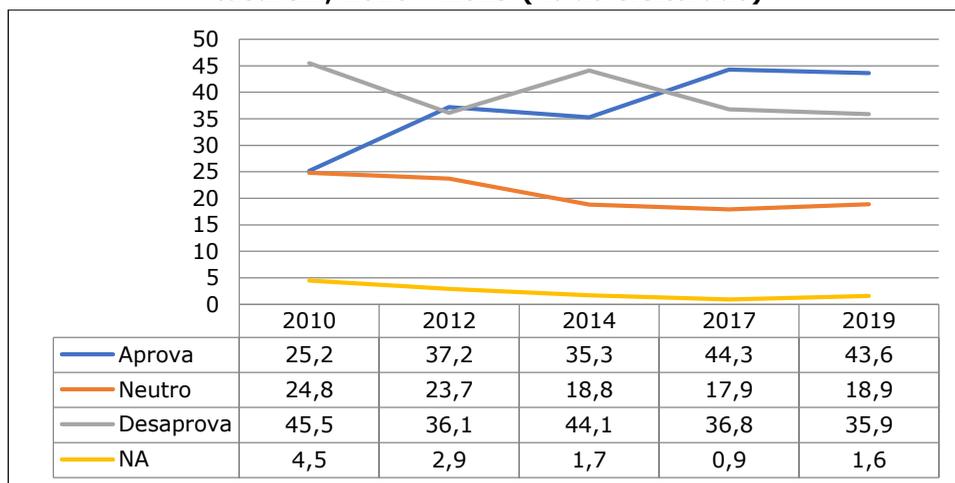
¹³ Na escala de 0 a 10, os valores maiores representam valores mais à direita e, os menores, mais à esquerda.

centro não declinou e apenas um dos eixos ideológicos (a direita) teve um nítido deslocamento para o extremo. Tais elementos evidenciam as particularidades da história política recente do país e, mais uma vez, realçam a importância do contexto político na análise da polarização política.

Se é possível identificar, nessa dimensão simbólica da ideologia, indícios incipientes de polarização, o mesmo não pode ser dito a respeito da sua dimensão operacional. Adotamos aqui duas medidas de ideologia operacional: o direito dos homossexuais de se casarem (Gráfico 7) e a adoção de políticas firmes de combate à desigualdade de renda por parte do Estado (Gráfico 8).

Gráfico 7¹⁴

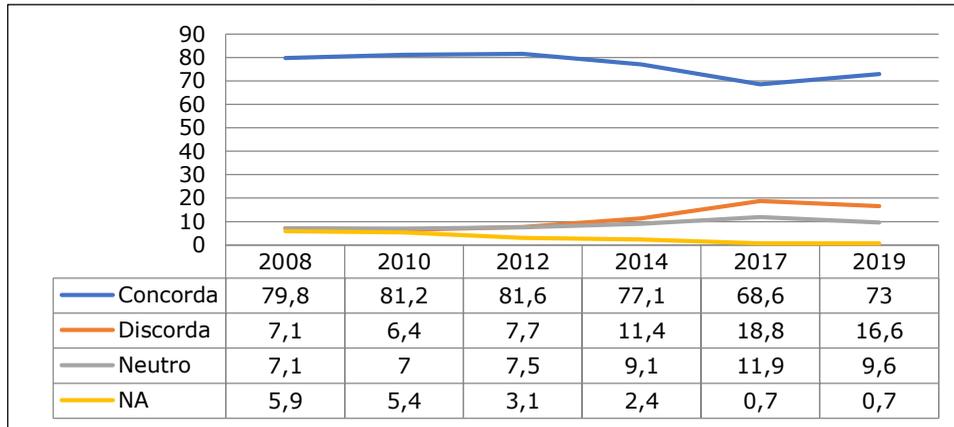
Evolução da atitude dos brasileiros ante o direito dos homossexuais de se casarem, 2010 – 2019 (% do eleitorado)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Lapop (2010 – 2019).

¹⁴ Na escala de 1 a 10, em que os valores maiores representam que o entrevistado aprova que os homossexuais tenham o direito de se casarem, classificamos como "aprova" as respostas iguais ou maiores que 8, como "neutro" as respostas entre 4 e 7 e como "desaprova" as respostas iguais ou menores que 3.

Gráfico 8
Evolução da atitude dos brasileiros ante a adoção, pelo Estado, de políticas firmes de combate à desigualdade, 2008 – 2019 (% do eleitorado)¹⁵



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Lapop (2008– 2019).

Os Gráficos 7 e 8 apontam duas tendências. Em relação ao casamento homossexual, aumentou, no período considerado, o percentual daqueles que concordam que homossexuais têm o direito de se casar, diminuindo tanto o não posicionamento, como as respostas neutras e conservadoras. Já em relação às políticas de combate à desigualdade, aumentou o percentual daqueles que discordam delas, tal como apontado por Arretche e Araújo (2017), embora aqueles que concordam constituam ainda a imensa maioria.

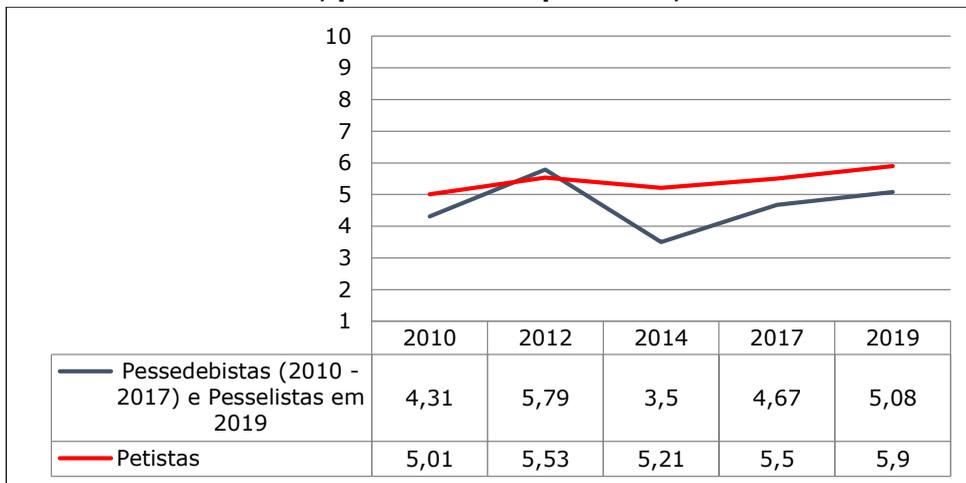
Há, portanto, uma tendência de declínio de antigos consensos, porém ela não conduz a um aumento da polarização da dimensão operacional da ideologia entre os eleitores partidários, uma vez que petistas e seus adversários (pessedebistas, entre 2002 e 2014, e pesselistas em 2018) apresentam um padrão muito semelhante, como podemos ver nos Gráficos 9 e 10¹⁶. Se, portanto, a população brasileira como um todo está mais dividida em relação aos temas econômicos e dos costumes, essa divisão não ocorre entre os partidários¹⁷.

¹⁵ Na escala de 1 a 7, em que os valores maiores representam que o entrevistado concorda com a adoção de políticas firmes contra a desigualdade, classificamos como "concorda" as respostas iguais ou maiores que 5, como "neutro" as respostas iguais a 4, e como "discorda" as respostas iguais ou menores que 3.

¹⁶ Lembrando que os grupos de referência aqui são constituídos pelos partidários, uma vez que o Lapop não é um estudo eleitoral.

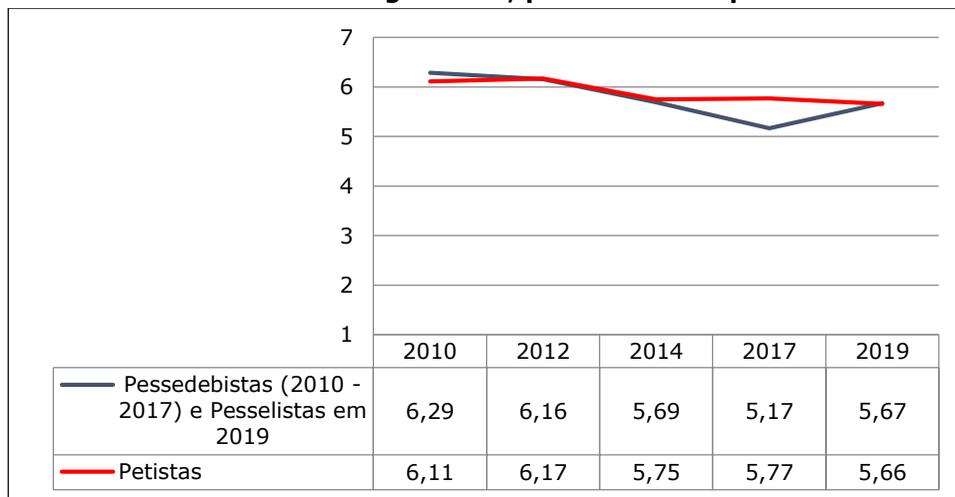
¹⁷ Nos gráficos 14, 15, 16 e 17, em anexo, incluímos dois outros *issues*: um sobre Estado como proprietário de empresas e indústrias nacionais e um sobre aborto em caso de risco à saúde da mãe. Os resultados são muito semelhantes a esses apresentados aqui: aumenta a divisão na sociedade, mas isso não se reflete em clivagens partidárias.

Gráfico 9
Evolução da média das atitudes dos brasileiros ante o direito dos homossexuais de se casarem, por identidade partidária, 2010-2019¹⁸



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Lapop (2010 – 2019).

Gráfico 10
Evolução da média das atitudes dos brasileiros ante a adoção, pelo Estado, de políticas firmes de combate à desigualdade, por identidade partidária 2010-2019¹⁹



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Lapop (2010 – 2019).

¹⁸ Na escala de 1 a 10, os valores maiores representam maior concordância com o direito dos casais homossexuais se casarem.

¹⁹ Na escala de 1 a 7, valores maiores representam maior concordância com a ideia de que o Estado adote políticas firmes de combate à desigualdade.

Em resumo, o que agora sabemos sobre a polarização no Brasil confirma, em grande medida, nossas expectativas iniciais: 1) há um aumento da polarização, mas é uma polarização predominantemente afetiva e mais intensa em relação aos candidatos; 2) embora já se observe alguns indícios em 2014, essa polarização afetiva só adquire contornos mais claros em 2018; 3) na dimensão simbólica da ideologia, não há claros indícios de polarização, mas sim de um crescimento e radicalização da direita. Nesse sentido, temos, no máximo, um estágio inicial de polarização ideológica; 4) na dimensão operacional da ideologia, embora os brasileiros estejam mais divididos hoje em relação a assuntos públicos, isso não assume a forma de clivagem partidária.

Essas características da polarização no Brasil têm relação com as especificidades do nosso contexto, tais como o crescimento e a reorganização da direita mais extrema no país, nos últimos anos, e da vulnerabilidade do vínculo entre eleitores e partidos, acentuada com a crise política, especialmente a partir de 2013.

Essa radicalização da direita em contextos de baixa tradição partidária também está presente na vida política recente de outros países, seja na América Latina, onde Bolsonaro serve como o exemplo a ser imitado, seja em outras regiões, como, por exemplo, na Turquia, na Hungria e na Polônia. Apesar disso, é muito cedo para se afirmar que esses traços de polarização afetiva e de radicalização ideológica da direita serão parte de um processo mais amplo e de longa duração, no sentido da consolidação da polarização no Brasil.

Quem está polarizado?

A literatura sobre comportamento político tem confirmado, nos últimos 60 anos, a existência de uma estratificação política da população, que separa, de um lado, uma minoria constituída por indivíduos informados, interessados e participativos e, de outro, a maioria, que manifesta pouco interesse por política. Mesmo defendendo posições opostas no debate sobre a polarização ideológica nos EUA, Abramowitz (2010) e Fiorina, Abrams e Pope (2006) concordam que, entre os indivíduos politicamente ativos, há maior polarização, enquanto os mais passivos são mais centristas. Como mostra o estudo de Abramowitz (2010), os menos interessados, informados e ativos se situam no centro do espectro ideológico.

Em um contexto como o brasileiro, em que há baixo interesse por política²⁰ e a grande maioria dos eleitores não tem vínculo partidário, supomos que a polarização esteja

²⁰ Considerando os dados da última rodada do Lapop, apenas 8,44% dos brasileiros se interessam por política, um valor inferior a boa parte de seus vizinhos como Argentina (20,68%), Uruguai (22,45%), Bolívia (12,43%), Paraguai (14,13%), Chile (10,01%) e mais ainda em relação aos Estados Unidos (42,46%) e Canadá (22,82%) (Lapop, 2019).

concentrada em segmentos bastante restritos do eleitorado²¹. Esta última seção examina essa questão: a polarização, no Brasil, é difusa ou se concentra numa minoria politicamente ativa?

Para testar se a polarização é concentrada nos segmentos mais engajados, utilizamos o Eseb de 2018 e elaboramos três modelos de regressão logística binária, com o objetivo de verificar como determinadas variáveis de engajamento se associam com os valores máximos de polarização. Como a nossa análise anterior não revelou a existência de qualquer traço de polarização em relação a assuntos públicos controversos, concentramos, aqui, nos dois tipos de polarização afetiva e nas posições extremas da ideologia simbólica. Assim, nossas variáveis dependentes são o indivíduo “estar polarizado” afetivamente, em relação aos partidos e aos líderes, e ser ideologicamente extremista²². Adotamos como critério de polarização ter valor máximo, ou seja, dez, nas variáveis PAP e PAL, e 0 ou 10 (que são os extremos) na variável de autolocalização ideológica. Dessa forma, temos a seguinte distribuição da polarização no eleitorado: 24,3% dos eleitores são polarizados afetivamente em relação aos líderes, 9,4%, em relação aos partidos e 37,3% são ideologicamente extremistas.

Como variáveis explicativas, adotamos o interesse por política, a participação política (se o entrevistado votaria nas eleições de 2018, mesmo que não fosse obrigado) e a identificação partidária. Além disso, inserimos como variáveis de controle algumas variáveis sociodemográficas (sexo, idade e escolaridade). A Tabela 1, a seguir, apresenta os três modelos de regressão. Seguindo a tendência internacional (Fiorina; Abrams; Pope, 2006; Fiorina; Abrams, 2008; Abramowitz; Saunders, 2008; Abramowitz, 2010), há claras evidências de que os eleitores brasileiros mais interessados por política, partidários e que manifestam desejo de votar são os que mais se situam nas posições polares, tanto afetiva como ideologicamente.

²¹ Marques (2020) já mostrou que apenas uma minoria dos eleitores brasileiros pode ser considerada como consistentemente de esquerda ou de direita e esse grupo é constituído pelos mais escolarizados, interessados por política e identificados com um partido.

²² Diferentemente da variável de polarização afetiva, a polarização ideológica não é uma medida de nível individual. Usamos, então, o extremismo ideológico como indicador, no nível individual, da polarização ideológica.

Tabela 1
Determinantes das polarizações afetiva e ideológica²³

	Polarização afetiva (lideranças)	Polarização afetiva (partidos)	Polarização/ Extremismo Ideológico
Interessado por política	1,270** (0,110)	1,507** (0,160)	1,262** (0,099)
Participativo	1,475*** (0,102)	1,471** (0,154)	1,306*** (0,090)
Identificação partidária	2,264*** (0,103)	4,541*** (0,151)	1,744*** (0,095)
Ensino médio completo	1,071 (0,109)	1,007 (0,164)	0,744*** (0,096)
Ensino superior completo	0,787 (0,170)	0,727 (0,263)	0,632*** (0,149)
Mulher	1,137 (0,098)	0,638*** (0,148)	0,797*** (0,086)
Idade	0,996 (0,003)	0,988** (0,005)	1,002 (0,003)
Constante	0,211 (0,182)	0,080 (0,276)	0,531*** (0,157)
N	2477	2477	2477

Fonte: Elaboração própria com base no Eseb (2018).

Nota: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Não é preciso fazer um cálculo muito elaborado para perceber o aumento de chances de polarização à medida que cresce o ativismo político. Os interessados por política têm, em relação aos não interessados, 27%, 50,7% e 26,2% mais chances de estarem, respectivamente, polarizados afetivamente em relação aos líderes, aos partidos e de serem extremistas ideológicos. Quanto aos indivíduos mais participativos, eles têm, em comparação com os não participativos, 47,5% mais chance de estarem polarizados afetivamente em relação aos líderes e 47,1% em relação aos partidos. Além disso, eles têm 30,6% mais chance de serem ideologicamente extremistas.

Por fim, indivíduos com identidade partidária têm 126,4% e 354,1% mais chance de estarem polarizados em relação aos líderes e partidos e 74,4% mais chances de serem ideologicamente extremistas. Esses valores expressivos mostram que, mesmo sendo baixa a identificação partidária no país, ela certamente é relevante para se entender a polarização política, em todas as suas modalidades.

Portanto, os principais responsáveis pela polarização no Brasil são os eleitores mais interessados por política, afetivamente vinculados a partidos e mais participativos²⁴. Isso

²³ Os valores mostrados na Tabela 1 representam os valores exponenciados dos coeficientes das nossas variáveis independentes. De posse deles calculou-se as razões de chance a partir da seguinte fórmula: $(\exp(\text{coef}) - 1) * 100$. Entre parênteses apresentamos também os erros-padrão.

²⁴ Outra forma um pouco mais intuitiva, e sem os controles estatísticos, de verificar essa concentração das formas de polarização nesses segmentos é pelo que apresentam os gráficos 18, 19 e 20, no Anexo. Se considerarmos como mais engajados os indivíduos com identificação partidária (27,6%), mais participativos (40,3%) e interessados por política (30,4%), vê-se facilmente quão determinantes são essas características para a polarização. Em todos os casos, a polarização ocorre com uma proporção de cerca de 10 pontos

pode ter contribuído para a formação do senso comum de que a sociedade brasileira está mais polarizada, quando, na realidade, a polarização, na medida em que ocorre, concentra-se em certos grupos.

Considerações finais

Como qualificar a polarização quando ela se manifesta como sentimentos negativos em relação ao opositor, mas não adquire um claro contorno ideológico? Como caracterizar a polarização quando ela emerge como tendência, mas se restringe a um ponto no tempo e resulta da radicalização de apenas um dos polos? E como abordar o fenômeno da polarização política em contextos em que os partidos não têm o monopólio da identidade política dos eleitores?

São esses os traços que emergem quando investigamos a polarização entre os eleitores brasileiros. Em conjunto, essas características nos mostram a importância de se levar em consideração fatores contextuais no estudo da polarização. A polarização política brasileira segue um padrão próprio e só é mensurável de forma adequada quando adicionamos às medidas convencionais, centradas nos partidos e nos partidários, as lideranças políticas e os eleitores em geral. Diferentemente dos Estados Unidos, onde a polarização protagonizada pelos dois partidos se intensifica há décadas, o que se observa no Brasil é um antagonismo afetivo recente e a radicalização ideológica da direita, apenas na sua dimensão simbólica. Ou seja, o antagonismo entre grupos políticos no Brasil é assimétrico, acompanhando a recente reorganização da direita e, desde 2006, a moderação do principal partido de esquerda do país. Por fim, as lideranças políticas são referências mais claras do que os partidos no caso brasileiro, como se esperaria em um sistema partidário fragmentado, instável e com uma frágil base social.

Ainda assim, em alguns aspectos, o Brasil segue o padrão comum identificado na literatura internacional. Um deles é o nítido antagonismo no campo afetivo. Além disso, o Brasil segue a tendência internacional (Abramowitz, 2010; Fiorina; Abrams, 2008; Wagner, 2021) com a concentração da polarização nos grupos politicamente mais engajados. Ambas as formas de polarização afetiva (direcionada aos líderes e aos partidos) e o extremismo ideológico se associam positivamente com o interesse por política, o engajamento político e o partidarismo.

As evidências aqui apresentadas deixam clara a importância de medidas adaptadas às realidades locais para o estudo da polarização. Se tivéssemos usado aqui apenas as medidas de polarização em relação a partidos e tivéssemos como base apenas os eleitores partidários, nosso diagnóstico sobre a real polarização no país seria subestimado.

percentuais a mais nos grupos de eleitores com essas características do que no grupo sem elas. No caso da PAP, mais rara, existe entre os partidários, interessados por política e participativos quase o dobro de indivíduos polarizados do que entre os não partidários, desinteressados e menos participativos.

Esperamos, assim, ter contribuído para futuros estudos sobre polarização em contextos em que ela não se assenta, exclusivamente, em clivagens partidárias.

É cedo, no entanto, para saber se a trajetória de antagonismo, ainda incipiente e parcial, vai conduzir à consolidação de uma sociedade politicamente polarizada. Para passarmos de uma condição relativa (mais polarizados do que no passado) para uma condição absoluta (“estamos polarizados”) é necessário que a tendência observada neste estudo se prolongue no tempo, que os eleitores de esquerda se desloquem para o extremo da escala ideológica e que haja um declínio de eleitores no centro. Ou seja, temos, no Brasil, uma polarização com muitos adjetivos (Collier; Levitsky, 1997). Deixamos para estudos futuros avaliarem se, ao falar de polarização afetiva ou ideológica, no Brasil, não corremos o risco de praticar “*conceptual stretching*” (Sartori, 1970), estendendo o conceito para incluir casos muito distantes de sua configuração original. Esperamos que novas pesquisas superem as limitações deste estudo, devido à pequena quantidade de *issues* e às medidas de desafeto que usamos. Uma grande contribuição seria incluir, entre os alvos de desafeto político dos questionários, perguntas mais diretas sobre os simpatizantes e eleitores dos partidos, como os petistas, além dos próprios partidos e lideranças políticas.

Uma agenda importante para o estudo da polarização no Brasil são as consequências da polarização ideológica entre as elites políticas sobre os eleitores. Alguns estudiosos mostram que ela pode produzir efeitos positivos, aumentando a compreensão e o engajamento político dos eleitores (Lachat, 2008; Levendusky, 2010; Dalton, 2011; Zechmeister; Corral, 2013; Singer, 2016). Esse efeito, por sua vez, pode, ao favorecer a consolidação de vínculos ideológicos entre eleitores e partidos, fortalecer a responsividade eleitoral. Ocorre que, no país, a polarização predominante é de natureza afetiva. Isso é preocupante, pois a literatura sobre o assunto é quase unânime em destacar que a polarização entre os eleitores (McCoy; Rahman; Somer, 2018; Svulik, 2018, 2019), principalmente a afetiva (Iyengar et al., 2019), produz efeitos nocivos para a democracia, dentre os quais se destaca o apoio a medidas autoritárias das lideranças políticas.

Referências bibliográficas

ABRAMOWITZ, A. I.; SAUNDERS, K. L. “Is polarization a myth?”. *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 70, nº 2, p. 542-555, abr. 2008.

ABRAMOWITZ, A. I. *The disappearing center: engaged citizens, polarization, and American democracy*. London: Yale University Press, 2010.

ALONSO, A. “A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer”. *Novos Estudos*, São Paulo, vol. 37, nº 1, p. 49-58, jun. 2017.

ARRETCHE, M. T. S.; ARAÚJO, V. “O Brasil tornou-se mais conservador?: Apoio à redistribuição e à taxaço no Brasil”. *Novos Estudos*, São Paulo, nº Especial Dinâmicas da Crise, p. 15-22, jun. 2017.

- AVRITZER, L. "Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middleclass protest". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 1, p. 43-59, abr. 2017.
- BAKER, A.; AMES, B.; RENNÓ, L. "Social context and campaign volatility in new democracies: networks and neighborhoods in Brazil's 2002 elections". *American Journal of Political Science*, [S. l.], vol. 50, nº 2, p. 382-399, 2006.
- BELLO, A. Petismo vs. antipetismo: evidências da polarização Política. In: *Anais do 5º Workshop sobre Comportamento Político e Opinião Pública*, Goiás, p. 1-26, 2019.
- BORGES, A.; VIDIGAL, R. "Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 24, nº 1, p. 53-89, 2018.
- CAMPBELL, J. *Polarized: making sense of a divided America*. New Jersey: Princeton University Press, 2018.
- CARREIRÃO, Y. S. "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, p. 307-339, 2007.
- _____. "O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente". *Revista Brasileira de Ciência Política*, [on-line], nº 14, p. 255-295, 2014.
- CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. D. "Partidos Políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 1, p. 131-168, 2004.
- COLLIER, D.; LEVITSKY, S. "Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research". *World politics*, Cambridge, vol. 49, nº 3, p. 430-451, 1997.
- DALTON, R. J., Left-right orientations, context, and voting choices. In: DALTON, R. J.; ANDERSON, C. J. (Eds.). *Citizens, context, and choice: how context shapes citizens' electoral choices*. New York: Oxford University Press, p. 103-125, 2011.
- ELLIS, C.; STIMSOM, J. A. *Ideology in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- EZROW, L.; TAVITZ, M.; HOMOLA, J. "Voter polarization strength of partisanship and support for extremist parties". *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, vol. 47, nº 11, p. 1558-1583, 2014.
- FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J. "Political polarization in the American public". *Annual Review of Political Science*, San Mateo, vol. 11, p. 563-588, jun. 2008.
- FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J.; POPE, J. C. *Culture war? The myth of a polarized America*. New York: Pearson Education, 2006.
- 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, 2020.
- FUKS, M.; RIBEIRO, E.; BORBA, J. "From antipetismo to generalized antipartisanship: the impact of rejection of political parties on the 2018 vote for Bolsonaro". *Braz. Political Sci. Rev.*, São Paulo, vol. 15, nº 1, p. 01-28, 2021.
- GIDRON, N.; ADAMS, J.; HORNE, W. "How ideology, economics and institutions shape affective polarization in democratic polities". In: *Anais Annual Conference of the American Political Science Association 114th*, Boston, p. 1-46, 2018.
- HOBOLT, S. B.; LEEPER, T. J.; TILLEY, J. "Divided by the vote: affective polarization in the wake of the Brexit referendum". *British Journal of Political Science*, vol.54, nº 4, p. 1476-1493, 07 jul.2021.

- IYENGAR, S. et al. "The origins and consequences of affective polarization in the United States". *Annual Review of Political Science*, vol. 22, nº 1, p. 129-146, maio 2019.
- IYENGAR, S.; SOOD, G.; LELKES, Y. "Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization". *Public Opinion Quarterly*, Oxford, vol. 76, nº 3, p. 405-431, set. 2012.
- KINZO, M. D. "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, vol. 20, nº 57, p. 65-81, fev. 2005.
- LACHAT, R. "The impact of party polarization on ideological voting". *Electoral Studies*, Londres, vol. 27, nº 4, p. 687-698, dez. 2008.
- LEVENDUSKY, M. S. "Clearer cues, more consistent voters: a benefit of elite polarization". *Political Behavior*, Berlim, vol. 32, nº 1, p. 111-131, mar. 2010.
- LUPU, N. *Party brands in crisis: partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MARQUES, P. H. "Dimensão e determinantes do pensamento ideológico entre os brasileiros". *Agenda Política*, [S. l.], vol. 8, nº 1, p. 78-105, 2020. Disponível em: <<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/309>>. Acesso em: 06 nov. 2022.
- MASON, L. *Uncivil agreement: how politics became our identity*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.
- MCCOY, J.; RAHMAN, T.; SOMER, M. "Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities". *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, vol. 62, nº 1, p. 16-42, mar. 2018.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R.; SANTOS, M. What can ideology tell us? An analysis of deputies and parties in the Brazilian, Chilean and Uruguayan legislatures. In: SÁEZ, M. A.; MONTERO, M. G.; RIVAS PÉREZ, C. R. (Eds.). *Politics and political elites in Latin America*. Boulder: Springer International Publishing, p. 221-246, 2020.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.
- MELO, C. R. Nem tanto ao Mar, nem tanto à Terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R.; SÁEZ M. A. (Eds.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 267-302, 2007.
- MENEGUELLO, R.; AMARAL, O. E. "Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil". *BSP Occasional Papers*, Oxford, nº 2, p. 1-25, 2008.
- MESSEBERG, D. "A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros". *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 32, nº 3, p. 621-648, set.-dez. 2017.
- ORTELLADO, P.; RIBEIRO, M. M.; ZEINE, L. "Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 28, nº 1, p. 62-91, 2022.
- PAIVA, D; KRAUSE, S; LAMEIRÃO, A. P. "O eleitor antipetista: partidarismo e avaliação retrospectiva". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 3, p. 638-674, 2016.

PENTEADO, C., LERNER, C. "A direita na rede: mobilização online no impeachment de Dilma Rousseff". *Em Debate*, Belo Horizonte, vol. 10, nº. 1, p. 12-24, abr. 2018.

POOLE, K. T.; ROSENTHAL, H. "D-Nominate after 10 years: a comparative update to congress: a political-economic history of roll-call voting". *Legislative Studies Quarterly*, St. Louis, vol. 26, nº 1, p. 5-29, 2001.

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

REILJAN, A. "Fear and loathing across party lines (also) in Europe: affective polarization in European party systems". *Eur. J. Polit. Res.*, [S. l.] vol. 59, nº 2, p. 376-396, 2019.

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

RIBEIRO, P. F. "An amphibian party? organizational change and adaptation in the Brazilian workers' party, 1980-2012". *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, vol. 46, nº 1, p. 87-119, 2014.

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

SAMUELS, D. "Sources of mass partisanship in Brazil". *Latin American Politics and Society*, Cambridge, vol. 48, nº 2, p. 1-27, 2006.

SARTORI, G. "Concept misformation in comparative politics". *The American political science review*, Cambridge, vol. 64 nº 4, p. 1033-1053, 1970.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, nº 85, p. 83-102, 2009.

SINGER, M. "Elite polarization and the electoral impact of left-right placements: evidence from Latin America, 1995-2009". *Latin American Research Review*, Pittsburgh, vol. 51, nº 2, p. 174-194, 2016.

SVOLIK, M. W. "When polarization trumps civic virtue: partisan conflict and the subversion of democracy by incumbents". Available at SSRN: < <https://ssrn.com/abstract=3243470> >, 2018.

_____. "Polarization versus democracy". *Journal of Democracy*, Baltimore, vol. 30, nº 3, p. 20-32, jul. 2019.

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*, Campinas, vol. 13, nº 2, p. 340-365, nov. 2007.

WAGNER, M. "Affective polarization in multiparty systems". *Electoral Studies*, [S. l.], vol. 69, 2021.

ZECHMEISTER, E.; CORRAL, M. "Individual and contextual constraints on ideological labels in Latin America". *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, vol. 46, nº 6, p. 675-701, jun. 2013.

ZUCCO JÚNIOR, C. Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO JÚNIOR, C. (Orgs.). *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 37-60, 2011.

Anexo

Tabela 2
Variáveis usadas na construção das medidas descritivas²⁵

Fonte	Nome	Redação	Número da pergunta no questionário por ano
ESEB	Afeto a líderes	Agora usando as mesmas notas, gostaria que o(a) sr(a) me dissesse o quanto gosta de alguns políticos que vou mencionar. Quero lembrar que, zero significa que o(a) sr(a) não gosta do político que vou mencionar e dez que o(a) sr(a) gosta muito. De novo, se o(a) sr(a) não conhecer o político que eu disser, diga apenas que não o conhece. (estimulada e única para cada item da bateria) (ler candidatos - rodiziar) 00 – Não gosta a 10 – Gosta Muito ²⁶	43 (2002); 16 (2006); 32 (2010); Q10 (2014); Q16 (2018)
	Afeto a partidos	Agora gostaria de saber com mais detalhes o que o(a) sr(a) pensa sobre alguns partidos políticos. Por favor, use uma nota de 0 a 10 para indicar o quanto o(a) sr(a) gosta do partido que eu vou mencionar. Zero significa que o(a) sr(a) não gosta do partido e dez que o(a) sr(a) gosta muito. Quando eu falar o nome de um partido que o(a) sr(a) não conhece, apenas diga que não o conhece. (estimulada e única para cada item da bateria) (ler partidos - rodiziar) 00 – Não gosta a 10 – Gosta Muito ²⁷	42 (2002); 15 (2006); 31 (2010); Q09 (2014); Q15 (2018)
	Partidarismo	Qual partido o(a) sr(a) gosta? mais algum? mais algum? ²⁸	36a (2012); 12 (2006); 27 (2010); Q16B (2014); Q22 (2018)
	Autocalificação Ideológica	Novamente pensando em esquerda e direita na política. Como o(a) sr(a) se considera? Zero significa que o(a) sr(a) é de esquerda e 10 que o(a) sr(a) é de direita. (estimulada e única)	50 (2012); 19 (2006); 35 (2010); Q12 (2014); Q18 (2018)
	Em quem votou	Em quem o(a) sr(a) votou para presidente no segundo turno? (ler opções 1 e 2 - alterando a ordem de leitura) (estimulada e única)	8 (2002); 27 (2006); 47B (2010); Q5P2-B. (2014); Q12P2-b. (2018)
LAPOP	Casamento gay	O quanto o(a) sr./sra. aprova ou desaprova que casais homossexuais tenham o direito de se casar? 1 – Desaprova fortemente e 10 – Aprova Fortemente	D5 (todos os anos)
	Combate à desigualdade	O Estado brasileiro deve implementar políticas firmes para reduzir a desigualdade de renda entre ricos e pobres. 1 – Discorda Muito e 7 – Concorda Muito	Ros4 (em todos os anos)
	Estado empresário	O Estado brasileiro, no lugar do setor privado, deveria ser dono das empresas e indústrias mais importantes do país. 1 – Discorda Muito e 7 – Concorda Muito	Ros1 (em todos os anos)
	Aborto	O(a) sr./sra acredita que se justifica a interrupção da gravidez, ou seja, um aborto, quando a saúde da mãe está em perigo? Sim e não (binária).	W14a (em todos os anos)

²⁵ Foram usadas as redações do ano de 2010. Pequenas variações do padrão são relatadas em notas de rodapé.

²⁶ Nos anos 2014 e 2018, o valor 00 passou a vir acompanhado com o *label* "Não gosta de jeito nenhum".

²⁷ Nos anos 2014 e 2018, o valor 00 passou a vir acompanhado com o *label* "Não gosta de jeito nenhum".

²⁸ Pergunta aplicada a quem respondia que tinha algum partido que gostava mais. No ano de 2018, foi perguntado de qual partido a pessoa se sentia mais próxima.

	Partidarismo	Com qual partido o(a) sr./sra. simpatiza? (1501) PT (Partido dos Trabalhadores) (1502) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) (1503) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) (1504) PSB (Partido Socialista Brasileiro) (1505) DEM (DEMOCRATAS) (1506) PC do B (Partido Comunista do Brasil) (1507) PPS (Partido Popular Socialista) (1508) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) (1509) PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) (1510) PP (Partido Progressista) (1511) PL (Partido Liberal) (1512) PV (Partido Verde) (1513) PDT (Partido Democrático Trabalhista) (1514) PSL (Partido Social Liberal) (1515) NOVO (Partido Novo) (1577) Outro (888888) Não sabe [NÃO LER] (988888) Não responde [NÃO LER]	VB11 (em todos os anos)
--	---------------------	--	-------------------------

Fonte: Elaboração própria com base no Eseb e Lapop.

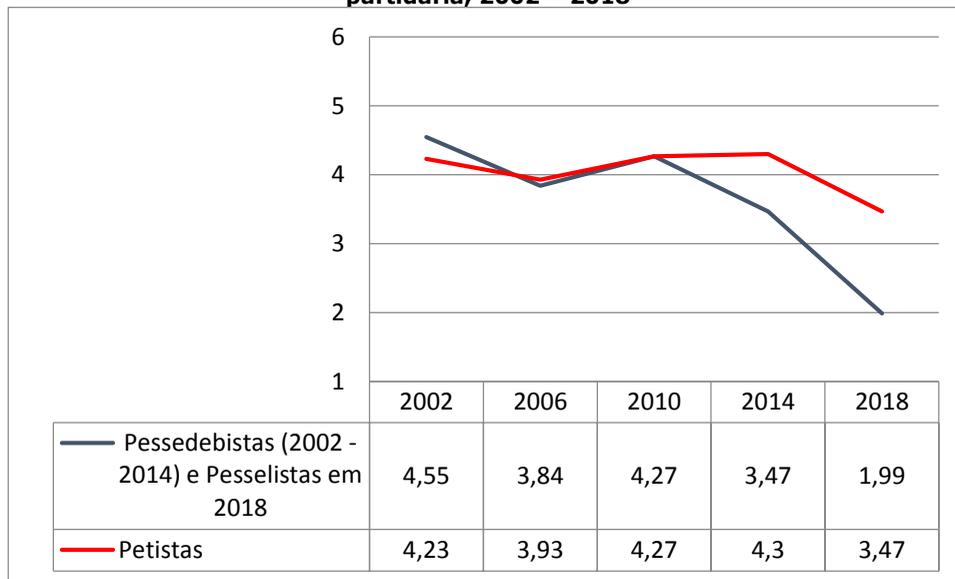
Tabela 3
Significância Estatística dos Testes T da seção descritiva.

Gráfico	Ano	Ano	Significância
1 - Polarização Afetiva em relação aos Partidos	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,05
	2010	2006	P<0,05
	2006	2002	P<0,05
2 - Polarização Afetiva em relação aos Líderes	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,10
	2010	2006	P>0,10
	2006	2002	P>0,10
3 - Sentimento em relação ao partido opositor (votaram na esquerda)	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,05
	2010	2006	P>0,10
	2006	2002	P>0,10
3 - Sentimento em relação ao partido opositor (votaram na direita)	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,05
	2010	2006	P<0,05
	2006	2002	P<0,05
3 - Sentimento em relação ao partido opositor (comparação entre aqueles que votaram na direita e os que votaram na esquerda)	2018		P<0,05
	2014		P<0,05
	2010		P<0,10
	2006		P<0,05
	2002		P>0,10
4 - Sentimento em relação ao candidato opositor (votaram na esquerda)	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,05
	2010	2006	P<0,10
	2006	2002	P<0,05
4 - Sentimento em relação ao candidato opositor (votaram na direita)	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,05
	2010	2006	P<0,05
	2006	2002	P<0,05
	2018		P<0,05
	2014		P<0,05

4 - Sentimento em relação ao candidato opositor (comparação entre aqueles que votaram na direita e os que votaram na esquerda)	2010		P<0,05
	2006		P<0,05
	2002		P>0,10
6 - Média da ideologia por voto no 2º Turno (votaram na esquerda)	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,05
	2010	2006	P>0,10
	2006	2002	P<0,05
6 - Média da ideologia por voto no 2º Turno (votaram na direita)	2018	2014	P<0,05
	2014	2010	P<0,05
	2010	2006	P<0,05
	2006	2002	P>0,10
6 - Média da ideologia por voto no 2º Turno (comparação entre aqueles que votaram na direita e os que votaram na esquerda)	2018		P<0,05
	2014		P>0,10
	2010		P<0,05
	2006		P<0,10
	2002		P<0,05
9 - Casamento Homossexual (partidários do PT)	2019	2017	P>0,10
	2017	2014	P>0,10
	2014	2012	P>0,10
	2012	2010	P<0,05
9 - Casamento Homossexual (partidários da direita)	2019	2017	P>0,10
	2017	2014	P>0,10
	2014	2012	P<0,05
	2012	2010	P<0,05
9 - Casamento Homossexual (comparação entre os partidários da direita e do PT)	2019		P>0,10
	2017		P>0,10
	2014		P<0,05
	2012		P>0,10
	2010		P>0,10
10 - Desigualdade (partidários do PT)	2019	2017	P>0,10
	2017	2014	P>0,10
	2014	2012	P<0,05
	2012	2010	P>0,10
10 - Desigualdade (partidários da direita)	2019	2017	P>0,10
	2017	2014	P>0,10
	2014	2012	P>0,10
	2012	2010	P>0,10
10 - Desigualdade (comparação entre os partidários da direita e do PT)	2019		P>0,10
	2017		P<0,10
	2014		P>0,10
	2012		P>0,10
	2010		P>0,10

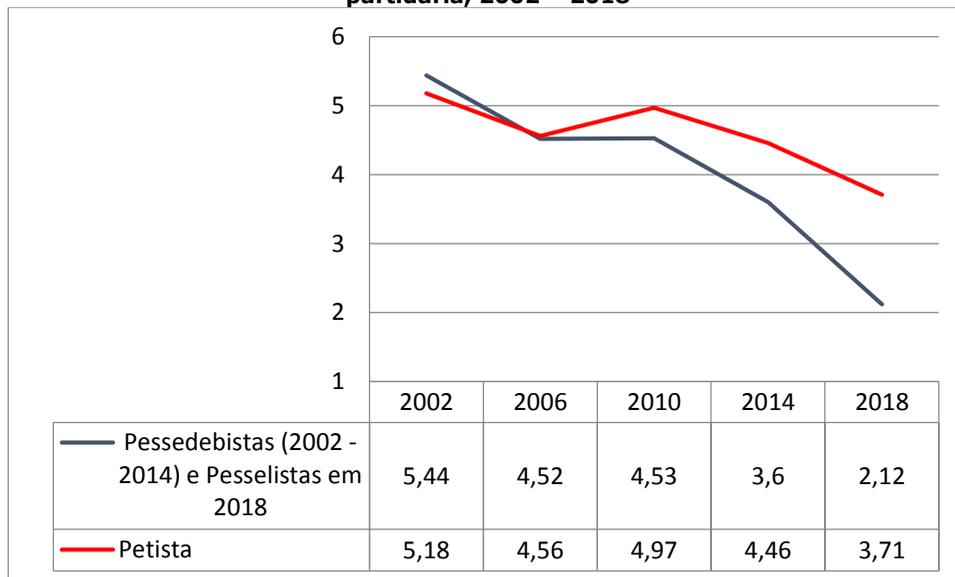
Fonte: Elaboração própria com base no Lapop e Eseb.

Gráfico 11
Evolução da média do sentimento em relação ao partido opositor, por identidade partidária, 2002 – 2018



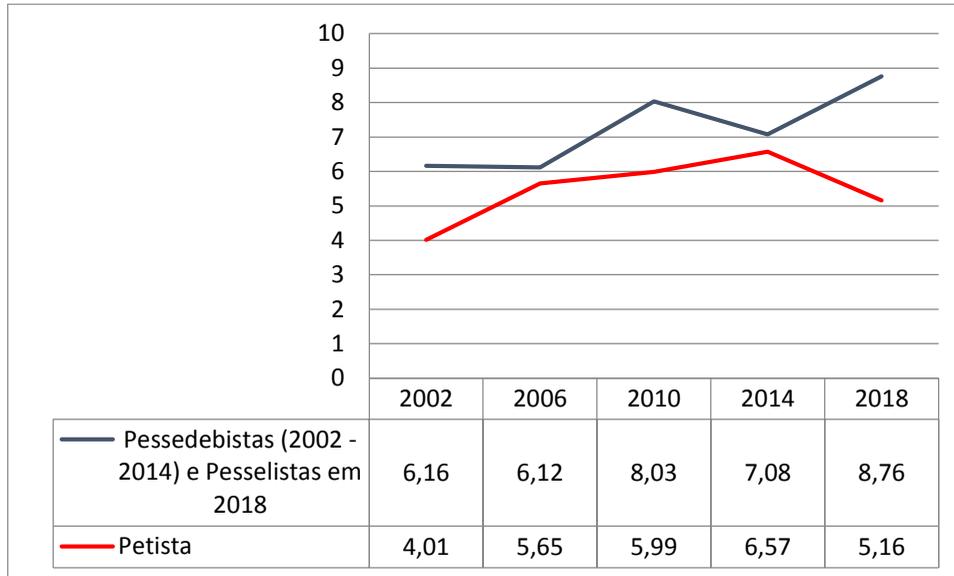
Fonte: Elaboração própria com base no Eseb (2002 – 2018).

Gráfico 12
Evolução da média do sentimento em relação ao candidato opositor, por identidade partidária, 2002 – 2018



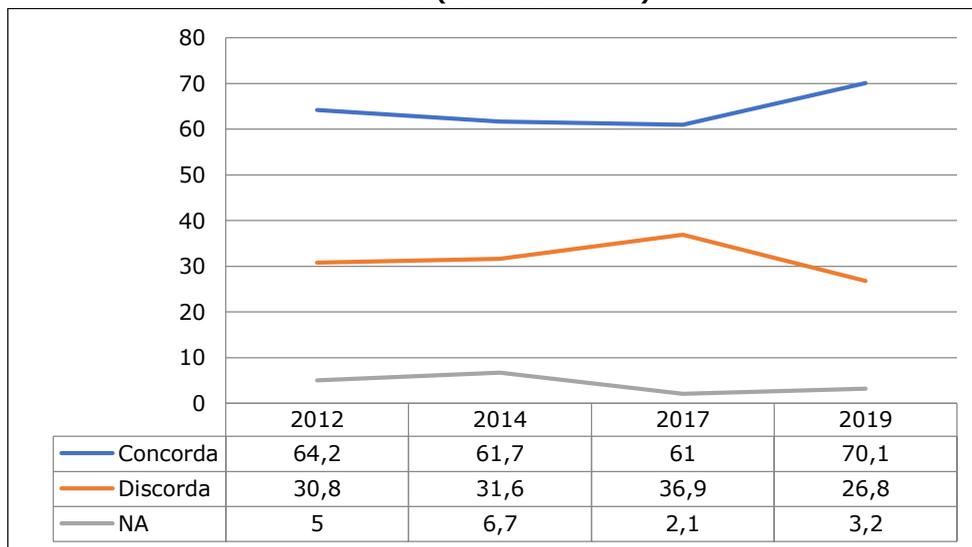
Fonte: Elaboração própria com base no Eseb (2002 – 2018).

Gráfico 13
Evolução da média da autolocalização ideológica, por identidade partidária, 2002 a 2018



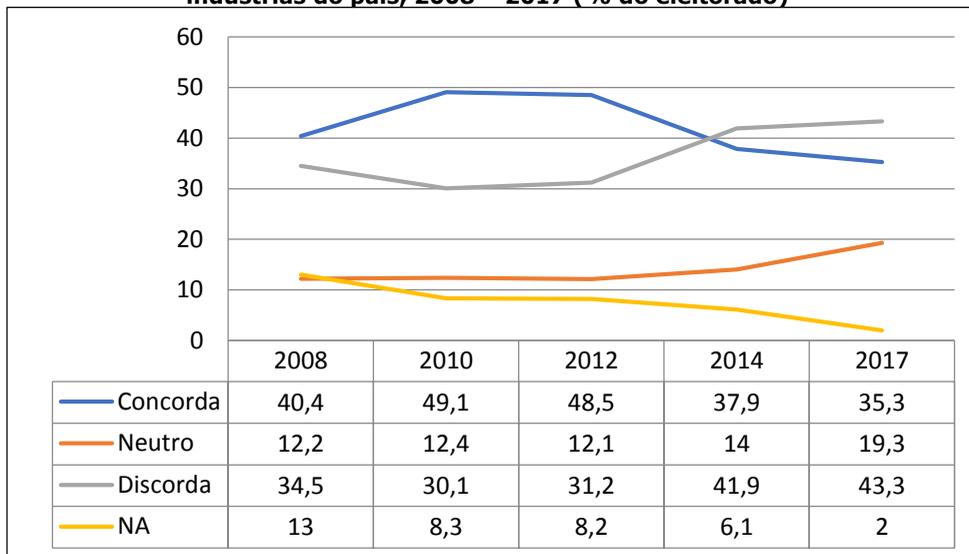
Fonte: Elaboração própria com base no Eseb (2002 – 2018).

Gráfico 14
Evolução da atitude dos brasileiros ante o aborto em caso de risco à saúde materna, 2012 – 2019 (% do eleitorado)



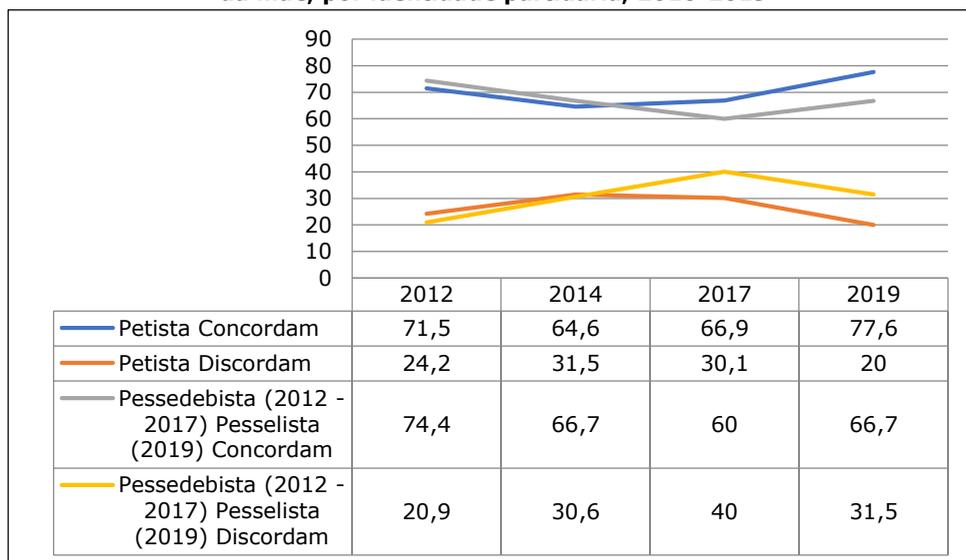
Fonte: Elaboração própria com base no Lapop (2012 – 2019).

Gráfico 15
Evolução da atitude dos brasileiros ante o Estado ser dono das principais empresas e indústrias do país, 2008 – 2017 (% do eleitorado)²⁹



Fonte: Elaboração própria com base no Lapop (2008 – 2017).

Gráfico 16
Evolução da média das atitudes dos brasileiros diante do aborto em caso de risco à saúde da mãe, por identidade partidária, 2010-2019

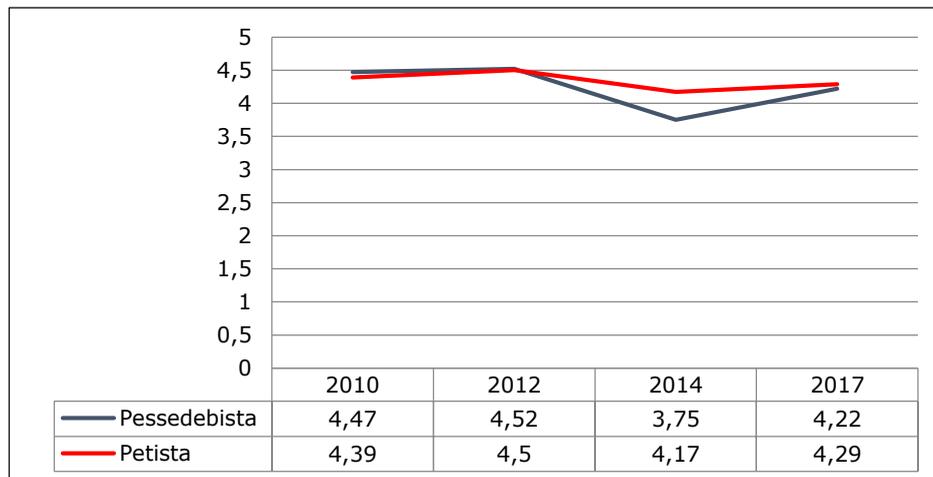


Fonte: Elaboração própria com base no Lapop (2012 – 2019).

²⁹ Na escala de 1 a 7 em que os valores maiores representam que o entrevistado concorda que o Estado seja dono das principais empresas e indústrias nacionais, consideramos como "Concorda" aqueles que deram respostas iguais ou maiores que 5, como atitudes mais neutras aqueles que deram respostas iguais a 4, e como "Discorda" aqueles que deram respostas iguais ou menores que 3.

Gráfico 17

Evolução da média das atitudes dos brasileiros diante do Estado ser dono das principais empresas e indústrias do país, por identidade partidária 2008-2019³⁰



Fonte: Elaboração própria com base no Lapop (2010 – 2017).

Tabela 4**Variáveis usadas nos modelos**

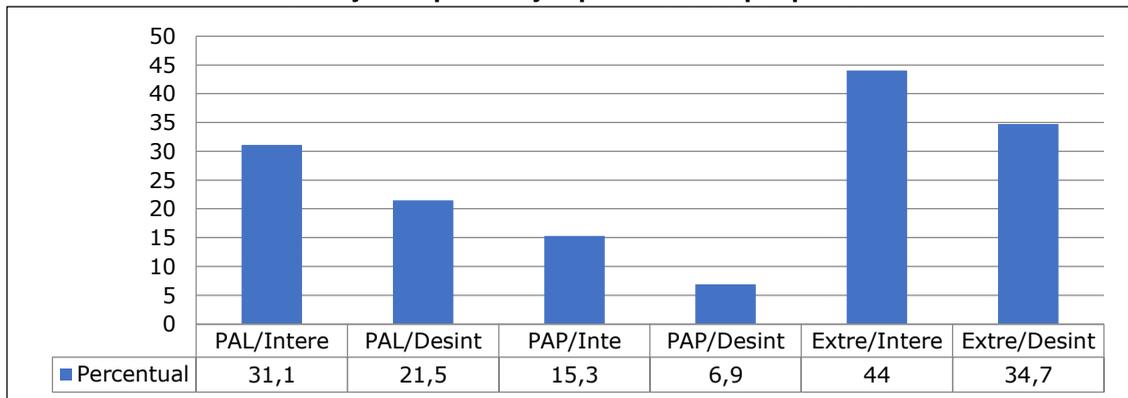
Fonte	Nome	Redação	Manipulação da variável
Variáveis independentes	Interesse por política	Q01. Quanto o(a) sr(a) se interessa por política? O(a) sr(a) diria que é: (LEIA AS ALTERNATIVAS - NÃO LEIA "NÃO SABE" E "NÃO RESPONDEU" - RU) 1. Muito interessado(a), 2. Interessado(a), 3. Pouco interessado(a) ou 4. Nada interessado(a)? 8. Não sabe 7. Não respondeu 9. MISSING	Interessado (agrupando Muito interessado(a) e Interessado); Pouco ou nada interessado (categoria de referência)
	Nível de escolaridade	D3. Escolaridade: Até que série o(a) sr(a) estudou e concluiu? 01() Analfabeto/ Nunca frequentou escola 02() Primário incompleto (até 3ª série ou 4º ano do ensino fundamental) 03() Primário completo (4ª.série ou 5º ano do ensino fundamental) 04() Ginásio incompleto (até 7ª série ou 8º ano do ensino fundamental) 05() Ginásio completo (8ª série ou 9º ano do ensino fundamental)	Até ensino médio incompleto como categoria de referência; Ensino Médio Completo + Técnico ou superior incompleto; Ensino Universitário completo e Pós-graduação

³⁰ Na escala de 1 a 7, valores maiores representam posições mais favoráveis ao Estado empresário.

		06() Colegial incompleto (até 2ª série do ensino médio) 07() Colegial completo (3ª série do ensino médio) 08() Ensino universitário incompleto ou especialização (técnico após ensino médio) 09() Ensino universitário completo 10() Pós-graduação ou mais	
	Engajamento político	P24. Nas eleições deste ano, se o voto NÃO fosse obrigatório o(a) sr(a) teria ido votar? 1() Sim 2() Não 3() Talvez/Depende 8() Não sabe (espontânea) 9() Não respondeu (espontânea)	Sim; Demais opções como categoria de referência
	Identificação partidária	Q10a. Existe algum partido político que representa a maneira como o(a) sr(a) pensa? (ESPONTÂNEA - RU) 1 - Sim 5 - Não ----- PULE PARA Q11 8_ Não sabe (ESPONTÂNEA) ---- PULE PARA Q11 7 - Não respondeu (ESPONTÂNEA) ----- PULE PARA Q11 9- MISSING	Sim Demais respostas como categoria de referência
	Sexo	D02.Sexo 1() Masculino 2() Feminino	Mulher Homem (categoria de referência)
	Idade	D1a. Qual é a sua idade? _ _ anos	-----

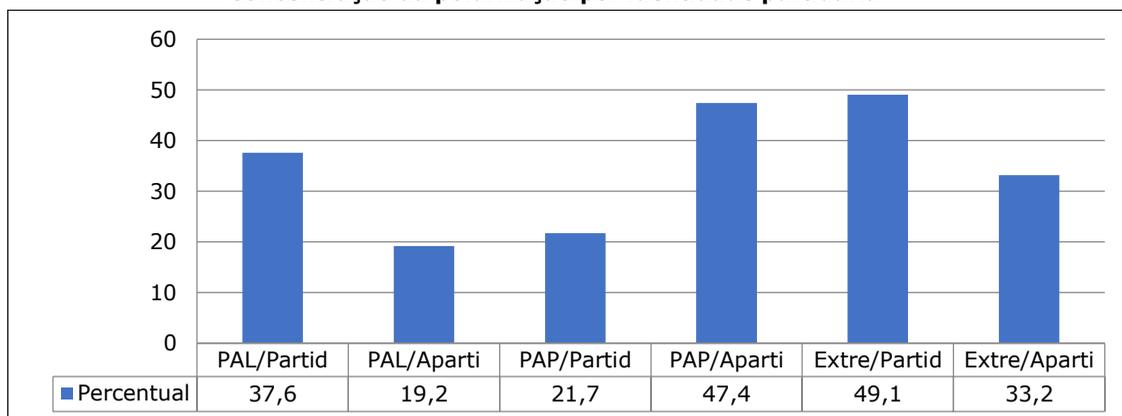
Fonte: Elaboração própria com base no Eseb.

Gráfico 18
Concentração da polarização por interesse por política



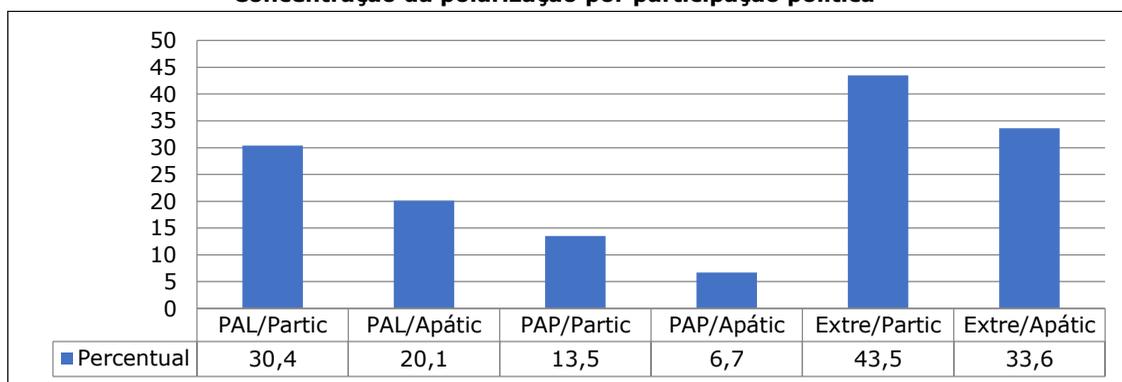
Fonte: Elaboração própria com base no Eseb (2018).

Gráfico 19
Concentração da polarização por identidade partidária



Fonte: Elaboração própria com base no Eseb (2018).

Gráfico 20
Concentração da polarização por participação política



Fonte: Elaboração própria com base no Eseb (2018).

Abstract

Polarization and context: measuring and explaining political polarization in Brazil

This article analyzes whether affective polarization and (or) ideological polarization is ongoing in Brazil, what are its characteristics and whether it is concentrated in certain groups in Brazilian society. The research uses data from Eseb (2002 – 2018) and Lapop (2010 – 2019). The results indicate that: 1) there is an increase in polarization, but it is predominantly affective and more intense in relation to the candidates; 2) although there are already some signs in 2014, affective polarization is much more visible in 2018; 3) in ideology, evidence indicates a growth and radicalization of the right, which may eventually contribute to a polarization. Given this evidence, it is concluded that the specific characteristics of Brazilian polarization are related to aspects of our political context, both long-term, such as the reduced social base of the parties, and more recent ones, such as the reorganization of the right and moderation of PT. In common with other countries, there is, in Brazil, the concentration of polarization in politically engaged individuals.

Keywords: affective polarization; ideological polarization; context; Brazil

Resumen

Polarización y contexto: medición y explicación de la polarización política en Brasil

Este artículo analiza si la polarización afectiva y (o) la polarización ideológica está en curso en Brasil, cuáles son sus características y si se concentra en ciertos grupos de la sociedad brasileña. La investigación utiliza datos de Eseb (2002 - 2018) y Lapop (2010 - 2019). Los resultados indican que: 1) hay un aumento de la polarización, pero es predominantemente afectiva y más intensa en relación a los candidatos; 2) aunque ya hay algunos indicios en 2014, la polarización afectiva es mucho más visible en 2018; 3) en ideología, la evidencia indica un crecimiento y radicalización de la derecha, lo que eventualmente puede contribuir a la polarización. Ante esta evidencia, se concluye que las características específicas de la polarización brasileña están relacionadas con aspectos de nuestro contexto político, tanto de largo plazo, como la reducida base social de los partidos, como de los más recientes, como la reorganización de la derecha, y moderación del PT. Al igual que en otros países, en Brasil existe la concentración de polarización en individuos políticamente comprometidos.

Palabras clave: polarización afectiva; polarización ideológica; contexto; Brasil

Résumé

Polarisation et contexte: mesurer et expliquer la polarisation politique au Brésil

Cet article analyse si la polarisation affective et (ou) la polarisation idéologique est en cours au Brésil, quelles sont ses caractéristiques et si elle est concentrée dans certains groupes de la société brésilienne. La recherche utilise des données d'Eseb (2002 - 2018) et de Lapop (2010 - 2019). Les résultats indiquent que : 1) il y a une augmentation de la polarisation, mais elle est majoritairement affective et plus intense par rapport aux candidats ; 2) bien qu'il y ait déjà quelques signes en 2014, la polarisation affective est beaucoup plus visible en 2018 ; 3) dans l'idéologie, les preuves indiquent une croissance et une radicalisation de la droite, ce qui peut éventuellement contribuer à la polarisation. Compte tenu de ces preuves, il est conclu que les caractéristiques spécifiques de la polarisation brésilienne sont liées à des aspects de notre contexte politique, à la fois à long terme, tels que la base sociale réduite des partis, et plus récents, tels que la réorganisation de la droite et la modération des PT. Comme dans d'autres pays, il y a, au Brésil, la concentration de la polarisation chez les individus politiquement engagés.

Mots-clés: polarisation affective; polarisation idéologique; contexte; Brésil

Artigo submetido à publicação em 17 de junho de 2021.
Versão final aprovada em 5 de outubro de 2022.
Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



O crescimento da direita e o voto em Bolsonaro: causalidade reversa?¹

Guilherme Azzi Russo² 

Jairo Pimentel Junior³ 

George Avelino⁴ 

A visão predominante sobre a eleição de 2018 é de que o eleitorado brasileiro deu uma guinada à direita. Neste artigo, argumentamos que uma das razões para explicar o aumento no posicionamento ideológico do eleitor como *de direita* pode ser atribuído ao processo de tomada de decisão do voto em si e não necessariamente ao aumento do eleitorado conservador. Para testar essa hipótese realizamos dois experimentos de *survey* que indicaram que a simples informação sobre o posicionamento ideológico do presidente Bolsonaro tem como efeitos nos respondentes: 1) o aumento do percentual dos que se posicionam na escala esquerda-direita; e 2) o reposicionamento mais à esquerda ou à direita de acordo com suas predisposições em relação ao presidente. A existência de um efeito reverso indica interpretação alternativa e complementar sobre a relação entre ideologia e processo de decisão do voto, tendo assim implicações importantes para a compreensão do contexto atual das eleições brasileiras.

Palavras-chave: Bolsonaro; voto; direita; experimento de *survey*

Introdução

Vários analistas políticos avaliaram que, com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o Brasil “virou à direita” (e.g., Nicolau, 2020). De fato, a eleição de um candidato com histórico conservador em relação a temas de costumes representou uma guinada na ideologia do ocupante do cargo mais importante do país. Além disso, pesquisas de opinião pública mostraram que a taxa de brasileiros que se autodeclararam *de direita* aumentou significativamente nos últimos anos. Por exemplo, a pesquisa Barômetro das Américas, conduzida pelo Latin American Public Opinion Project (Lapop) no começo de 2019, apontou que 39% dos brasileiros declaravam se identificar com o lado direito da dimensão esquerda-direita, enquanto na rodada anterior, realizada no começo de 2017, esse percentual era de 28%⁵, como indicado na Figura 1:

¹ Os autores agradecem à Fapesp pelo financiamento da pesquisa “As Instituições Políticas Subnacionais: Um Estudo Comparativo dos Estados Brasileiros” (Projeto nº 2013/15658-1).

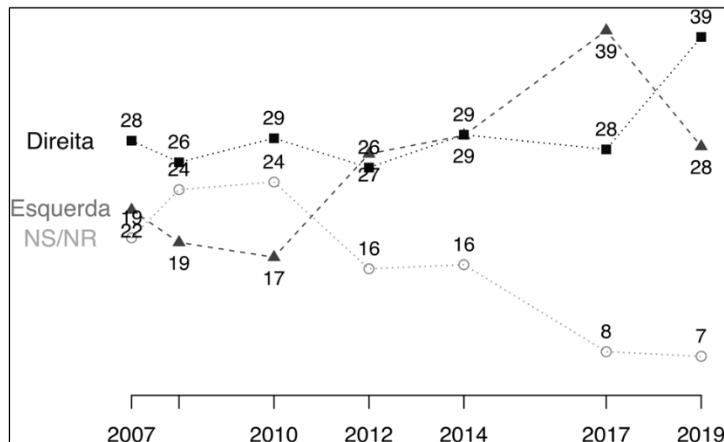
² Fundação Getúlio Vargas, Centro de Política e Economia do Setor Público. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <guilherme.russo@fgv.br>.

³ Fundação Getúlio Vargas, Centro de Política e Economia do Setor Público. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <jairo.pimentel@gmail.com>.

⁴ Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <george.avelino@fgv.br>.

⁵ De forma similar, a série histórica do ESEB indica que esse percentual saiu de 27%, em 2014, para 43% em 2018.

Figura 1
Autoposicionamento na escala esquerda-direita
Barômetro das Américas 2006-2019 (%)



Fonte: Elaborada pelos autores.

Uma série de trabalhos recentes, com maior ou menor ênfase, tem indicado que o autoposicionamento dos eleitores na escala esquerda-direita foi um fator relevante para explicar a eleição de Bolsonaro. Com base nos dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), Amaral (2020, p.9) afirma que "ideological self-placement was a good predictor of the presidential vote in 2018". Usando os mesmos dados, Setzler (2021) sugere a posição na escala direita-esquerda como um preditor do voto para Bolsonaro mais relevante que atitudes controversas como sexismo e homofobia. Com dados da pesquisa do Lapop, Fuks e Marques argumentam que ideologia se tornou mais importante em 2018 que em eleições anteriores, o que "confirma o impacto da ideologia sobre o voto" (2020, p. 401). Também com dados do Lapop, Fuks, Ribeiro e Borba focam na rejeição aos partidos políticos, ao afirmarem que "Ideology (...) was unmistakably influential" no voto para Jair Bolsonaro (2021, p. 16).

Entretanto, outros artigos apontam a dificuldade dos eleitores latino-americanos, especialmente no Brasil, em se posicionar na escala esquerda-direita (Zechmeister, 2006; 2015; Batista Pereira, 2020). Um corolário dessa dificuldade é a grande influência das elites políticas sobre as atitudes dos eleitores (Campbell et al., 1960; Zaller, 1992; Barber; Pope, 2019), inclusive sobre a autoidentificação partidária (Zechmeister; Corral, 2013; Singer, 2016).

A despeito da ocorrência de um reposicionamento ideológico e seus efeitos sobre a escolha dos eleitores⁶, neste artigo sugerimos explicação alternativa e complementar sobre a guinada à direita do eleitorado brasileiro. Argumentamos que essa guinada

⁶ Ver Batista Pereira (2020) para discussão mais detalhada sobre a importância do voto ideológico no Brasil, com ênfase nas eleições de 2018.

também pode ser explicada pelo processo de tomada de decisão do voto em Bolsonaro. Ou seja, apontamos uma lógica de causalidade reversa, em que esse processo pode ter influenciado a identificação do eleitorado na escala esquerda-direita.

Para testar essa hipótese empiricamente, apresentamos resultados de dois *surveys*, nos quais o grupo tratado foi informado de que o presidente Bolsonaro se declara *de direita*, enquanto os participantes nos grupos de controle não receberam tal informação. Os resultados apontam que os eleitores informados (1) respondem significativamente mais à pergunta de autoposicionamento ideológico (i.e., maior taxa de resposta) e (2) tendem a se posicionar mais à esquerda ou à direita de acordo com suas predisposições em relação ao presidente. Em outras palavras, a informação de que o presidente se posiciona à direita levou eleitores que o avaliavam positivamente a se posicionar mais à direita, e eleitores que o avaliavam negativamente a se posicionar mais à esquerda.

Portanto, a existência desse efeito reverso sugere uma interpretação alternativa sobre a mudança no comportamento eleitoral de grande parte do eleitorado brasileiro. Nesse sentido, sugere-se que o aumento de eleitores que se identificam com a direita é produto do “fenômeno Bolsonaro”. Elaboramos mais sobre as implicações dessa interpretação no final deste artigo.

Além disso, buscamos contribuir para a literatura internacional sobre autoposicionamento na escala esquerda-direita (e.g., Zechmeister; Corral, 2013; Singer, 2016), ao mostrar que apesar do aumento na fragmentação partidária em 2018, as taxas de autoposicionamento subiram nesse contexto eleitoral, o que parece ser produto da maior diferenciação dos atores na escala ideológica.

Este artigo está dividido em cinco partes, além dessa introdução. Na primeira delas, questionamos o pressuposto de que o eleitorado brasileiro se tornou mais conservador nos últimos anos, apresentando dados de série histórica de *surveys* sobre o posicionamento do eleitorado brasileiro em relação a valores morais e distribuição de renda. Na segunda, apresentamos o escopo teórico da ideia de “causalidade reversa”. Na terceira, demonstramos o desenho de pesquisa empírica dos experimentos de *surveys* realizados. E na quarta parte, tecemos considerações sobre os principais achados de nossas pesquisas, e dela se segue um balanço nas conclusões finais.

Um eleitorado mais conservador?

O argumento de que o posicionamento ideológico dos indivíduos deve influenciar sua escolha de voto é baseado na ideia de que os indivíduos têm atitudes razoavelmente claras e consistentes sobre questões políticas e depois buscam a opção eleitoral mais congruente às suas posições. Nas abordagens com modelos espaciais, em vez de preferências sobre políticas públicas (*issues*), eleitores fazem a escolha do voto baseados em posicionamentos na escala esquerda-direita. Isto é, esses modelos pressupõem que eleitores conhecem os termos esquerda-direita, sabem se posicionar nessa escala e

corretamente ordenam as opções eleitorais na mesma dimensão para identificar aquele que melhor os representam⁷.

No entanto, apesar do apelo normativo dessa abordagem, trabalhos de opinião pública vêm há décadas mostrando que os indivíduos raramente têm sistemas de crenças consistentes (Berelson; Lazarsfeld; McPhee, 1954; Converse, 1964; Kinder, 1983; Luskin, 1987) e têm baixo conhecimento e interesse em debates sobre políticas públicas (Delli Carpini; Keeter, 1996; Stimson, 2004).

Esses artigos mostram que os eleitores têm grandes dificuldades em entender os termos esquerda e direita (Converse, 1964; Bishop, 2005), particularmente na América Latina (Zechmeister, 2006, 2015), onde os sistemas partidários raramente representam clivagens sociais (Dix, 1989; Mainwaring; Scully, 1995; Kitschelt et al., 2012). Um exemplo dessa limitação é a preferência de mais de 40% dos respondentes à pesquisa do ESEB, entre 2002 e 2014, por não escolher qualquer posição quando perguntados sobre posicionamento na escala esquerda-direita (Amaral, 2020; Batista Pereira, 2020). E ainda, apenas 30% corretamente localizaram o PT à esquerda do PSDB em 2014, e aproximadamente 20% preencheram os dois critérios - de se declarar e localizar o PT à esquerda (Batista Pereira, 2020)⁸. Em suma, pelo menos até 2014, a maioria dos eleitores brasileiros tinha grandes dificuldades em trabalhar com a dimensão esquerda-direita.

De qualquer forma, é possível argumentar que um (re)alinhamento ideológico ocorreu na eleição presidencial de 2018. Logo, essa eleição serviria justamente como caso mais propício entre as eleições brasileiras para testar a direção da relação entre autoposicionamento na escala esquerda-direita e o processo de escolha do voto.

Entretanto, apesar da reconhecida guinada à direita, os dados do Barômetro das Américas (Lapop) para o Brasil na última década não apontam para um aumento da tendência conservadora no que concerne a algumas *issues* políticas fundamentais para dividir o eleitorado. Especificamente, a avaliação de quatro perguntas (duas ligadas a costumes: sobre direitos dos homossexuais de se casarem e de concorrerem a cargo público, e outras duas sobre preferências de política de assistência social) utilizadas na série temporal da pesquisa de 2007 a 2017 não revela aumento do eleitorado conservador.

A Figura 2 apresenta os valores da série histórica sobre as respostas a essas quatro questões. Os resultados indicam que, na média, a população brasileira se tornou mais progressista em relação aos direitos dos homossexuais, ainda que quase metade dela não seja a favor do casamento entre pessoas do mesmo sexo, e um terço não concorde que homossexuais tenham o direito de concorrer a cargo público⁹. Já na esfera de política

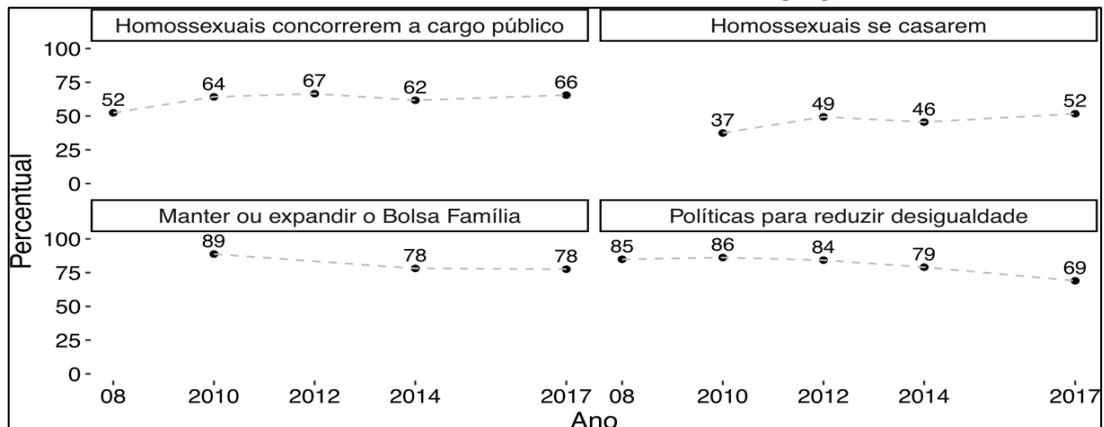
⁷ Em uma das primeiras versões dessa teoria de voto racional, Downs (1957) propõe que a escolha do voto seja em um cálculo de utilidade no qual os eleitores estimam a utilidade esperada com a vitória de uma opção eleitoral versus as demais.

⁸ Em 2002, quando o número de eleitores que se posicionou e corretamente ordenou os dois principais partidos na corrida presidencial foi mais alto, o percentual foi de aproximadamente 41% (Batista Pereira, 2020).

⁹ É importante notar que a falta de mudança no agregado também poderia ser resultado de um efeito de "sorting", no qual houve mudanças dentro de grupos, mas não na média. Entretanto, mostramos no Apêndice

assistencial, o percentual de respondentes que acha que o Bolsa Família deveria ser mantido ou aumentado caiu entre 2010 e 2017, assim como o percentual que opina que o governo deve implementar políticas firmes para reduzir a desigualdade entre ricos e pobres¹⁰. Entretanto, um ano antes da eleição de Bolsonaro, a concordância com essas políticas assistenciais continuava bastante alta: 78% diziam que o Bolsa Família deveria ser mantido ou expandido e 69% se mostravam a favor de que o governo implementasse políticas firmes contra a desigualdade. Da mesma forma que a autoidentificação com a direita não havia subido antes de 2018, essas atitudes não apontavam uma virada conservadora pré-eleição.

Figura 2
Série histórica de atitudes sobre costumes e política assistencial
Barômetro das Américas 2006-2017 (%)



Fonte: Elaborada pelos autores.

Mas como explicar esse aparente descompasso entre a estabilidade no posicionamento sobre esses temas e a maior identificação com a direita a partir de 2018? A resposta pode se assentar na interpretação alternativa de que essa mudança pode não ter ocorrido exclusivamente nos sistemas de crenças, mas também no aspecto simbólico que a escala esquerda-direita carrega. Assim, fez-se necessário avaliar tal mudança a partir de um escopo teórico no qual a ideologia é vista com maior maleabilidade conceitual.

Identidade ideológica, voto e causalidade reversa

Uma visão menos rígida sobre a relação entre autopoicionamento ideológico e voto leva em consideração que esse posicionamento pode ser um atalho utilizado pelos

que, mesmo filtrando para homens de 30 a 60 anos, ou seja, um único grupo que apresenta as maiores taxas de voto no presidente Bolsonaro, também não encontramos mudanças através do tempo.

¹⁰ Vale notar que o Bolsa Família e as políticas de redução da desigualdade no Brasil cresceram no começo da década de 2010 e chegaram aos seus maiores valores em 2015.

eleitores para discriminação entre as opções eleitorais: “esse candidato é de esquerda e aquele de direita”. Nesse caso, o mecanismo deixa de ser baseado na habilidade de os eleitores trabalharem com uma dimensão ideológica – sistemas de crenças ou preferências políticas claras – e passa a ser apenas uma forma de identificar e fazer associações fluidas – para o que Singer (1999) denominou de identidade ideológica. Assim, o uso desses termos se torna simbólico, ou seja, baseado em associações entre grupos (e.g., grupo da esquerda, político de esquerda), do mesmo modo como é feito com outros termos e símbolos, como rótulo partidário e identidades.

Também sabemos que o significado e a utilidade dos símbolos de que os eleitores lançam mão para avaliar as opções eleitorais tendem a ser produto das discussões e comportamentos das elites políticas (i.e., partidos, representantes eleitos e candidatos) e da mídia. Os primeiros estudos sobre o comportamento político já destacavam a influência que símbolos e mensagens das elites têm sobre as identidades e atitudes dos eleitores (Campbell et al., 1960; Key, 1966). Indivíduos tendem a mudar suas opiniões ao receberem mensagens que associam posições políticas a partidos ou lideranças políticas (Zaller, 1992; Arceneaux, 2008; Lenz, 2009; Samuels; Zucco, 2014; Huddy; Mason; Aaroe, 2015; Barber; Pope, 2019), e, no mesmo sentido, o ganho de espaço público por certos temas tende a ser em função das estratégias das elites políticas (Carmines; Stimson, 2020).

Aproximando-se mais ao ponto que apresentamos neste artigo, alguns estudos indicam que o comportamento das elites tem influência não só sobre opiniões, mas também sobre o autopoicionamento dos eleitores. Zechmeister e Corral (2013) mostram que, em países latino-americanos, número de partidos e volatilidade eleitoral maiores estão associados a taxas maiores de não resposta à pergunta sobre autopoicionamento na escala esquerda-direita, enquanto maior diferenciação entre os partidos (i.e., polarização) está associada a taxas menores. Singer (2016) indica que a associação entre autopoicionamento e voto tende a ser mais forte em sistemas partidários mais polarizados. Em suma, as atitudes e o autopoicionamento ideológico dos eleitores são afetados pelas estratégias das elites políticas.

Nesse ensejo, Fuks, Ribeiro e Borba (2021) sugerem que a relação entre ideologia e a tomada de decisão do voto foi fortalecida pelas campanhas que explicitamente identificavam Bolsonaro como o candidato mais à direita. Fuks e Marques, por sua vez, baseiam seu argumento na importância que a “reorganização da direita” tem na construção da distinção entre os polos ideológicos, uma vez que ela “oferece ao eleitorado claros sinais das diferenças ideológicas entre as opções eleitorais, o que favorece o voto com maior consistência ideológica” (2020, p. 405).

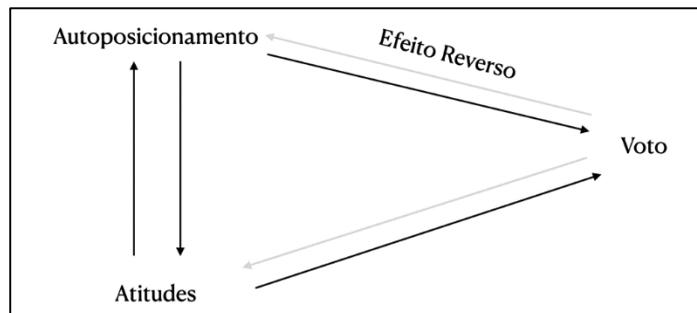
Já Rennó (2020) indica que as opiniões dos eleitores sobre uma série de questões ligadas a costumes e políticas públicas se mantiveram praticamente estáveis durante o ano eleitoral de 2018. As exceções a esse padrão foram alinhamentos às posições de Bolsonaro ligados à segurança pública; por outro lado, houve um aumento no apoio a casamento

entre pessoas do mesmo sexo (Rennó, 2020). Ainda mais importante, os resultados apontam que os apoiadores de Bolsonaro no começo do ano eleitoral não tinham posições significativamente diferentes da maioria do eleitorado (Almeida; Guarnieri, 2020), enquanto eleitores que passaram a apoiá-lo é que desenvolveram atitudes mais alinhadas ao seu candidato (Rennó, 2020). Ou seja, ao apoiar o presidente, as crenças se tornaram alinhadas.

Não obstante, esses artigos pouco exploram a possibilidade de que essa maior congruência entre ideologia e voto seja também produto do efeito reverso, ou seja, das elites para os eleitores, o que levaria a inferências superestimadas da influência da ideologia sobre a escolha eleitoral. Em termos específicos, esses autores não tratam da causalidade reversa de Y (candidatos) sobre X (autoposicionamento ideológico), lacuna que buscamos preencher com este artigo.

Nesse sentido, a Figura 3 mostra um modelo simplificado de relações entre essas variáveis, no qual as flechas pretas indicam os efeitos de atitudes e autoposicionamento ideológico sobre o voto considerado, e as flechas cinzas indicam a causalidade reversa.

Figura 3
Relações entre autoposicionamento, atitudes e escolha do voto



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dado esse contexto, objetivamos trazer evidências sobre a existência da influência do posicionamento das elites políticas sobre o autoposicionamento dos eleitores, indicada pelas palavras “Efeito Reverso” na Figura 3; mais especificamente, como a predisposição de voto em Bolsonaro afeta as chances de os eleitores se posicionarem mais à esquerda ou à direita.

Cabe ressaltar que o impacto das manifestações dessas elites sobre o eleitorado tende a não ser homogêneo. Estudos indicam que o impacto de mensagens e posições de políticos é condicionado pela forma como os eleitores os enxergam (Zaller, 1992; Mondak, 1993; Lau; Redlawsk, 2001; Kam, 2005; Lenz, 2012; Levendusky, 2013)¹¹. Em outras palavras, mensagens recebidas das elites funcionariam como uma heurística afetiva

¹¹ A literatura também demonstra que eleitores mais informados tendem a absorver e incorporar novas informações mais que eleitores menos informados (Bartels, 1996; Kuklinski et al., 2001).

(*affective* ou *likeability heuristic*) (Zajonc, 1980; Brady; Sniderman, 1985) ao acionarem emoções e pensamentos, especialmente entre os indivíduos que têm sentimentos fortes sobre os políticos nelas citados. Um exemplo claro desse efeito no Brasil é o impacto eleitoral que o rótulo do PT tem sobre o eleitorado, particularmente entre os antipetistas (Ribeiro; Carreirão; Borba, 2016; Borges; Vidigal, 2018; Samuels; Zucco, 2018).

Estudos mais antigos, no Brasil, já enfatizavam o importante papel das identidades na formação de atitudes (Reis, 1991; Castro, 1992; Castro, 1994). Reis (1991, p. 35) argumenta que

uma vez fixada a simpatia partidária, talvez em função de uma imagem difusa onde entrariam fatores “espúrios” se considerados do ponto de vista do modelo de eleitor estritamente “racional”, os eleitores atribuiriam simplesmente aos partidos (condicionados diferencialmente nisso pelos variados graus de informação de que dispõem) as posições que sua simpatia ou antipatia lhes dita como corretas ou adequadas.

Segundo o autor, essa visão de que as atitudes são posteriores à avaliação da posição dos partidos parece ser a explicação correta na grande maioria dos casos. Dois artigos recentes sobre a eleição de Jair Bolsonaro sugerem esse efeito das elites políticas sobre os indivíduos. Em análise longitudinal com eleitores durante a campanha, Rennó (2020) encontra que eleitores de Bolsonaro adotaram posições alinhadas à retórica e a posições do candidato. Em outra análise, de painel, Layton et al. (2021) indicam que a campanha e a eleição de Bolsonaro tiveram um efeito inovador de dividir o eleitorado em linhas demográficas.

Desenho de pesquisa

Como anunciado anteriormente, para evidenciar os impactos da posição das elites sobre nossa variável de interesse – o autoposicionamento na escala esquerda-direita –, utilizamos experimentos de *survey*. Experimentos de *survey* são um importante instrumento para o estudo das ciências sociais, em especial de comportamento político, pois combinam a robustez do desenho de pesquisa experimental que permite fazer inferências causais com a flexibilidade do contexto da aplicação. Esses experimentos são caracterizados por uma variação aleatória de um ou mais elementos entre os respondentes. Ou seja, um grupo responde ao *survey* do tipo “tratamento” e, pelo menos, um outro grupo responde ao *survey* do tipo “controle”. O contraste entre as respostas dos dois grupos nos permite avaliar o efeito do “tratamento” testado. No caso aqui analisado, a variação aleatória é o provimento de uma informação simples sobre o autoposicionamento ideológico das principais lideranças políticas do país.

O primeiro impacto esperado com o provimento dessa informação é um aumento no número de eleitores que passa a se posicionar na escala esquerda-direita. Se a

informação sobre o presidente tem impacto sobre a forma como os eleitores entendem os termos e a dimensão esquerda-direita, devemos encontrar aumento nas taxas de resposta sobre o autoposicionamento ideológico. O segundo impacto deve ser a mudança no posicionamento no sentido de se alinhar às posições das elites. Isto é, devemos observar que os respondentes que recebem essa informação devem mudar, vis-à-vis o grupo controle, seu autoposicionamento para se posicionarem do mesmo lado daqueles políticos de quem já gostam e/ou do lado oposto àqueles de quem não gostam.

Especificamente, realizamos dois experimentos de *survey* em pesquisas conduzidas pela APPC – Consultoria e Pesquisa. O primeiro experimento utilizou entrevistas face a face com 1915 respondentes, em cinco cidades paulistas (Embu das Artes, Guaratinguetá, Guarujá, Jales, Lorena), entre os dias 2 e 12 de setembro de 2019. Já o segundo utilizou entrevistas por telefone com uma amostra representativa de 3007 respondentes do estado de São Paulo, entre os dias 3 e 27 de setembro de 2019¹².

No primeiro experimento, os respondentes foram divididos aleatoriamente em dois grupos – tratamento e controle. A diferença entre os grupos se deu pela versão da pergunta sobre posicionamento na escala esquerda-direita apresentada a cada um deles. A versão da pergunta feita no grupo tratamento foi: “Em política, é comum se dizer que existem opções de esquerda e direita. *O presidente Jair Bolsonaro se coloca como de direita*. E você? Diria que é mais de esquerda, centro ou direita?”. As respostas foram codificadas em uma escala de cinco opções: “Muito de esquerda”, “Um pouco de esquerda”, “Centro”, “Um pouco de direita”, ou “Muito de direita”. Já no grupo controle, os respondentes não foram informados da posição do presidente, ou seja, a pergunta não incluiu a frase em itálico, e as respostas foram medidas com a mesma escala.

No segundo experimento, os respondentes foram divididos aleatoriamente em quatro grupos: o grupo controle, um segundo grupo informado como no experimento anterior sobre a posição *de direita* do presidente Bolsonaro, um terceiro grupo informado sobre a posição *de esquerda* do ex-presidente Lula, e um quarto grupo informado com a posição de ambos os políticos. A versão da pergunta para o grupo informado sobre a posição do ex-presidente Lula continha a frase: “*O ex-presidente Lula se coloca como de esquerda*”, e a versão para o grupo informado sobre a posição de ambos continha: “*O ex-presidente Lula se coloca como de esquerda e o presidente Jair Bolsonaro como de direita*”. A Tabela 1 resume as características da amostra, modo de entrevista, número de respondentes e condições experimentais dos dois experimentos¹³.

¹² Como bem observado por um parecerista anônimo, este artigo faz inferências sobre as eleições a partir de evidências coletadas no período pós-eleitoral, o que o assemelharia à maioria dos outros artigos citados anteriormente que fazem uso pesquisas tradicionais, como o Lapop e o Eseb, realizadas após as eleições. Além disso, é importante notar que o objetivo aqui é testar a validade interna do impacto da posição dos líderes sobre o posicionamento do eleitorado, a confirmação da validade externa requereria outro desenho de pesquisa.

¹³ A avaliação do presidente Bolsonaro é parecida entre as duas amostras, assim como o autoposicionamento na escala esquerda-direita entre os respondentes do grupo controle de cada pesquisa. Essas informações

Tabela 1
Características dos experimentos

Amostra	Modo	N	Condições
5 cidades paulistas	Face a face	1915	Bolsonaro-Direita
Estado de São Paulo	Telefone	3007	Bolsonaro-Direita, Lula-Esquerda, Ambos

Fonte: Elaborada pelos autores.

Resultados

O primeiro teste para avaliar o impacto da informação dos posicionamentos do presidente Bolsonaro e do ex-presidente Lula é observar as taxas de respostas. Dada a alocação aleatória entre os respondentes, os grupos das condições experimentais são similares entre si, logo, devemos esperar que qualquer diferença entre os grupos se deva ao estímulo randomizado¹⁴. De qualquer forma, os testes são feitos por meio de regressão multivariada com a inclusão de controles sociodemográficos.

Na Tabela 2, apresentamos a diferença nas taxas de resposta entre os grupos experimentais por meio de regressão logística, na qual a variável dependente é se o respondente *se posicionou na escala esquerda-direita*. Ou seja, quem respondeu é codificado como 1 e quem *não respondeu* como 0. Para a comparação entre os grupos experimentais, nosso grupo de referência é o grupo controle. Logo, a tabela mostra os coeficientes associados à diferença entre respondentes nos grupos tratamento e o grupo controle no experimento 1 e no experimento 2.

Tabela 2
Condição experimental e resposta sobre posicionamento ideológico

	Respondeu = 1	
	Experimento 1	Experimento 2
Tratamento: Bolsonaro-Direita	0.684** (0.111)	0.401** (0.125)
Tratamento: Lula-Esquerda		0.224 (0.122)
Tratamento: Ambos		0.507** (0.128)
Constante	1.253** (0.256)	1.393** (0.201)
N	1915	3006

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas duas pesquisas originais.

Nota: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$.

Resultados são os coeficientes betas, e seus respectivos erros-padrão, das regressões logísticas. Outros preditores estão omitidos, mas podem ser encontrados no Apêndice.

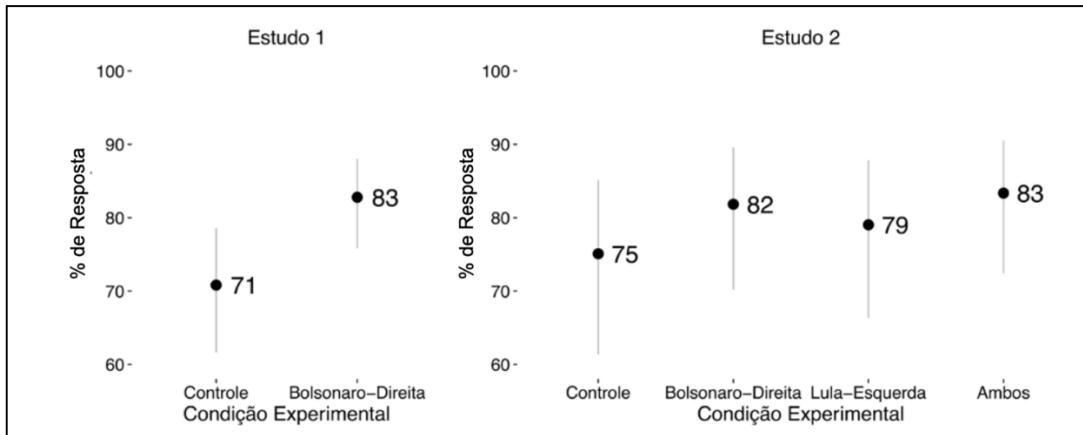
Os resultados indicam que o grupo que recebeu a informação da posição do presidente Jair Bolsonaro (tratamento) respondeu mais quando perguntado sobre seu posicionamento na escala esquerda-direita. O mesmo se verifica entre aqueles que receberam a versão com a posição de ambos os líderes no segundo experimento, enquanto

podem ser encontradas no Apêndice do artigo, disponível no site do Cesop, na seção "Revista Opinião Pública", na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

¹⁴ Nossos testes de balanço apresentados no Apêndice indicam que não há diferenças entre os grupos em uma série de características observáveis como questões sociodemográficas e avaliação do presidente.

a diferença não foi significativa entre os respondentes que receberam apenas a posição do ex-presidente Lula¹⁵. Como coeficientes de regressão logística não são facilmente interpretáveis, a Figura 4 apresenta as probabilidades preditas por grupo experimental, com base nos modelos¹⁶:

Figura 4
Taxas de resposta à pergunta sobre identificação esquerda-direita por grupo experimental, experimentos 1 e 2 (%)



Fonte: Elaborada pelos autores.

Enquanto as taxas de resposta nos grupos de controle foram de 71% e 75% nos experimentos 1 e 2, respectivamente, no grupo tratamento do experimento 1 foram de 83% e de 82%, 79% e 83% entre os grupos de tratamento do experimento 2. Além das diferenças estatísticas, a diferença substantiva entre os grupos chama a atenção. No experimento 1, estimamos que mais de 40% (12 de 29) dos respondentes que, sem o estímulo, deixariam de responder à pergunta passaram a responder quando informados sobre a posição do presidente Bolsonaro. Já no experimento 2, esse impacto foi um pouco menor, ainda que bastante relevante. Entre aqueles que receberam a versão com a posição de ambos os líderes, a diferença foi de aproximadamente 35%. E mesmo no grupo estimulado pela informação sobre a posição do ex-presidente Lula, a diferença foi de 4 pontos percentuais, o que representa uma queda de mais de 15% na taxa de não resposta.

¹⁵ A diferença entre quem recebeu a informação sobre o ex-presidente Lula e quem estava no grupo controle é estatisticamente significativa em um intervalo de confiança de 90%. A menor magnitude do coeficiente poderia ser explicada pela conhecida identificação de Lula com o PT.

¹⁶ Como essas probabilidades são baseadas nos modelos de regressão, é necessário indicar valores para as outras variáveis independentes, como gênero, idade, localidade e educação. No primeiro experimento, os valores dessas variáveis foram: respondente mulher de 40 anos, moradora da cidade Guarujá, com ensino superior incompleto ou mais e avaliação "regular" do presidente Bolsonaro. Já no segundo, os valores são equivalentes, com exceção de que em vez da cidade, apontamos o código de área (DDD) 12, que corresponde à região onde se encontra Guarujá. Esses valores foram escolhidos por serem os valores médios ou mais frequentes no experimento 1.

Esses resultados demonstram como uma simples informação sobre a posição de um político importante tende a afetar como parte considerável da população percebe e reage à pergunta sobre o seu posicionamento na escala esquerda-direita.

Autoposicionamento na escala esquerda-direita

Além do impacto sobre a decisão de responder ou não à pergunta, um segundo efeito das elites políticas sobre o comportamento dos indivíduos se verifica em como eles se posicionam na escala. Para testar esse efeito, codificamos as respostas em uma escala de 1 a 5, na qual 1 representa "Muito de esquerda", 3 representa "Centro" e 5 representa "Muito de direita". As comparações são feitas com base em modelos logísticos ordinais com os mesmos controles usados na primeira análise.

A nossa expectativa é que o efeito do estímulo seja diferente entre respondentes que avaliam o presidente de forma positiva em comparação a entre aqueles que avaliam o presidente de forma negativa. Quando informados que o presidente Bolsonaro se coloca como *de direita*, respondentes que possuem predisposição positiva em relação ao presidente (e, portanto, maior probabilidade de voto nele) devem se mover mais à direita. Por outro lado, ao saber da posição do presidente, aqueles que têm predisposição negativa devem se mover mais à esquerda, no sentido de não se identificar com o presidente.

Para examinar esse efeito heterogêneo, foi realizada a interação entre a variável do tratamento e a avaliação do presidente medida antes do experimento, nos mesmos *surveys*, como uma *proxy* de predisposição de voto¹⁷. Especificamente, usamos a variável tradicional de avaliação do presidente medida em 5 pontos: "Ótimo", "Bom", "Regular", "Ruim" e "Péssimo", e usamos a regressão para estimar o impacto do estímulo de acordo com essa avaliação¹⁸. Ou seja, estimamos um efeito diferente para os grupos experimentais de acordo com suas avaliações sobre o trabalho do presidente, o que foi perguntado no início dos questionários.

Para facilitar a interpretação dos resultados, utilizamos figuras que mapeiam a direção, a magnitude e a significância dos coeficientes de regressão, de acordo com a avaliação do presidente, pré-tratamento. Primeiro, apresentamos um coeficiente para a comparação *tratamento versus controle* entre aqueles que avaliaram o trabalho do presidente como "Ótimo", um coeficiente entre aqueles que o avaliaram como "Bom", e assim por diante.

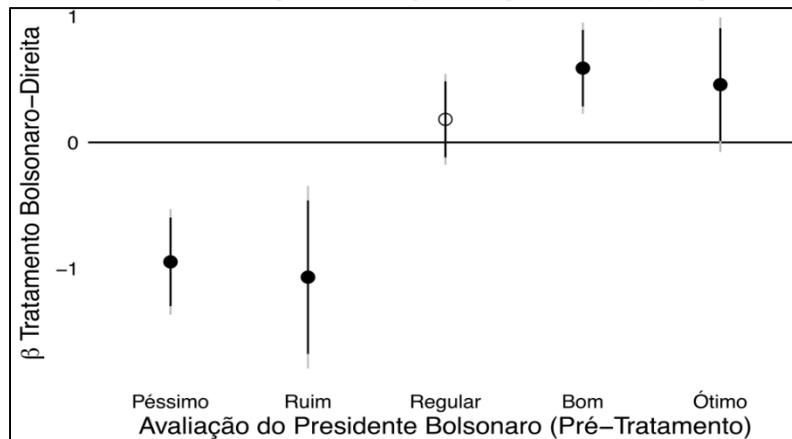
A Figura 5 apresenta esses coeficientes da regressão logística ordinal para o experimento 1, sendo que valores positivos indicam que os respondentes apresentam maior probabilidade de escolher as categorias mais à direita no espectro esquerda-direita,

¹⁷ Essa estratégia é baseada na forte correlação existente entre simpatia pelo candidato, avaliação de governo e intenção de voto, o que condensa essa variável como uma forma de mensuração racional downsiana e afetiva do processo de tomada de decisão do voto (Pimentel Jr., 2010).

¹⁸ A distribuição de respostas sobre a avaliação do presidente e os resultados das regressões podem ser encontrados no Apêndice.

e valores negativos indicam uma maior probabilidade de se posicionarem à esquerda. Coeficientes estatisticamente significativos são apresentados pelos círculos preenchidos, e não significativos pelos círculos abertos. Intervalos de confiança, segundo o parâmetro de 95% de confiança, são apresentados pelas linhas em cinza, e baseados em 90% de confiança em preto.

Figura 5
Impacto do tratamento por avaliação do presidente, experimento 1



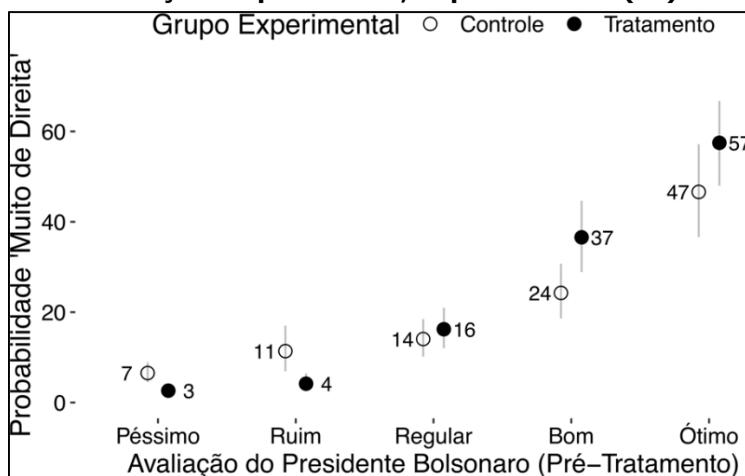
Fonte: Elaborada pelos autores.

Como sugerimos, a informação sobre o posicionamento do presidente tem efeitos condicionais sobre a predisposição do eleitor. Enquanto indivíduos que avaliaram o presidente de forma positiva passaram a se posicionar mais à direita, aqueles que o avaliaram negativamente passaram a se posicionar mais à esquerda. Por outro lado, o posicionamento daqueles que avaliaram o trabalho do presidente como regular não foi alterado. É importante notar que esses testes sobre o impacto da informação no posicionamento do eleitor podem ser conservadores, pois sofrem de efeitos de teto e piso entre os respondentes que consideraram o trabalho do presidente de forma positiva e negativa, respectivamente. Isto é, grande parte dos entrevistados que consideraram o presidente como ótimo ou bom não conseguiram mudar sua posição ideológica como resultado do estímulo, pois já se posicionaram como “Muito de direita” sem ele. Por exemplo, 39% dos respondentes no grupo controle do experimento 1, que consideraram o trabalho do presidente como ótimo, já se posicionaram no extremo à direita da escala¹⁹.

¹⁹ O mesmo se aplica a 20% daqueles, no grupo controle, que consideraram o trabalho do presidente bom. No experimento 2, esses percentuais são menores: 16% e 22%, respectivamente. Tabelas cruzadas com esses percentuais podem ser encontradas no Apêndice. Dado que esses dados foram coletados no primeiro ano do governo Bolsonaro, é difícil saber quantos já sabiam da posição ideológica do Bolsonaro ou associavam suas atitudes a uma ideologia de direita.

Além disso, uma segunda maneira de observar o impacto do tratamento se encontra nas diferenças nas probabilidades de resposta. A Figura 6 apresenta a probabilidade de um respondente se posicionar como “Muito de direita”, de acordo com sua avaliação do presidente, por grupo experimental:

Figura 6
Probabilidades previstas de resposta “muito de direita” por grupo experimental e avaliação do presidente, experimento 1 (%)

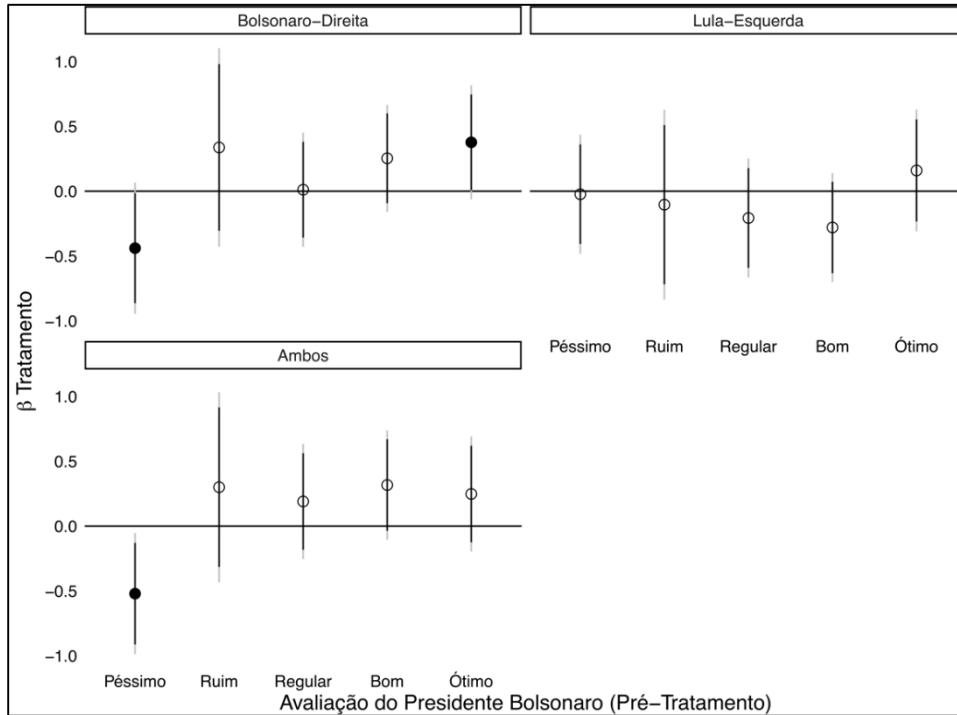


Fonte: Elaborada pelos autores.

A probabilidade de quem avaliou o presidente como “Péssimo” se posicionar como “muito de direita” cai de 6% no grupo controle para 3% no grupo tratamento. Entre quem avaliou o presidente como “Ruim”, a probabilidade cai de 11% para 4% entre um grupo e outro. Já entre aqueles que aprovaram o presidente, a probabilidade sobe consideravelmente. O aumento é de 24% para 36% entre quem o avaliou como “Bom”, e de 47% para 57% entre quem o avaliou como “Ótimo”, em um e outro grupo, respectivamente.

Usamos a mesma lógica para estimar o efeito dos tratamentos no segundo experimento, de acordo com a avaliação inicial do presidente Bolsonaro, sempre com o grupo controle como referência. A Figura 7 apresenta os coeficientes por condição experimental e avaliação do presidente:

Figura 7
Impacto dos tratamentos por avaliação do presidente, experimento 2



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentre aqueles que foram alocados à condição “Bolsonaro de direita”, apenas aqueles que avaliaram o presidente como “Péssimo” ou “Ótimo” expressaram posição significativamente diferente vis-à-vis o controle. Entre aqueles que avaliaram o trabalho do presidente como “Péssimo”, houve um posicionamento mais à esquerda quando informados sobre a posição do presidente. Já aqueles que avaliaram o presidente como “Ótimo” se posicionaram mais à direita quando na condição de tratamento. Vale notar também que a diferença dos efeitos entre os grupos é estatisticamente significativa, assim como entre os respondentes entre “Péssimo” e “Bom”.

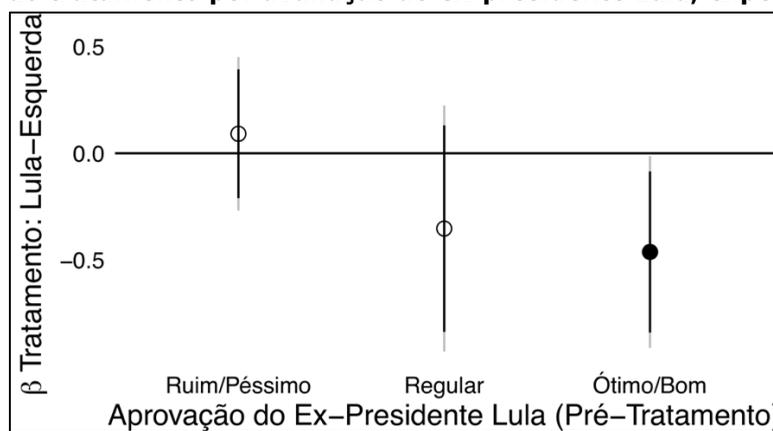
Os resultados entre os respondentes na condição “Ambos” são bastante parecidos: o impacto do estímulo é apenas significativo entre aqueles que avaliaram o presidente como “Péssimo”, mas a diferença do impacto do estímulo também é significativa quando comparamos aqueles que avaliaram o presidente como “Péssimo” em relação àqueles que avaliaram como “Bom” ou como “Ótimo”.

O estímulo com a informação de que o ex-presidente Lula se declara de esquerda não teve impacto significativo entre os respondentes, independentemente da avaliação do presidente Bolsonaro. Isso acontece, no entanto, porque a avaliação do presidente Bolsonaro não é perfeitamente inversa à avaliação do ex-presidente Lula. Ou seja, o grupo

que avaliou o presidente Bolsonaro de forma positiva não necessariamente tinha um sentimento negativo em relação ao ex-presidente Lula. De fato, 32% dos respondentes do experimento 2 que avaliaram o presidente Bolsonaro como "Ótimo" ou "Bom" avaliaram o ex-presidente Lula como "Regular", "Ótimo" ou "Bom", sendo que 17% o avaliaram como "Ótimo" ou "Bom". Logo, esse teste de efeitos condicionais ou heterogêneos oferece menos precisão, dado esse "ruído" da medida de predisposição eleitoral inicial.

Por outro lado, a informação sobre a posição de Lula tem impacto quando identificamos como os respondentes percebiam o ex-presidente. Para mostrar mais uma vez como o impacto do estímulo é condicional à predisposição em relação ao político mencionado na mensagem, conduzimos a mesma análise do impacto do estímulo de acordo com a avaliação do ex-presidente Lula. Os resultados são apresentados na Figura 8²⁰:

Figura 8
Impacto do tratamento por avaliação do ex-presidente Lula, experimento 2



Fonte: Elaborada pelos autores.

Entre aqueles que avaliaram o ex-presidente Lula como "Ótimo" ou "Bom", a informação de que ele se "coloca como de esquerda" levou respondentes a se posicionar mais à esquerda, na média, em comparação ao controle. Entre aqueles que o avaliaram como "Regular" ou "Ruim" ou "Péssimo", não houve um impacto estatisticamente significativo.

Como um todo, esses resultados evidenciam a influência que a posição das elites, em especial de políticos proeminentes, pode ter sobre o autopoicionamento dos indivíduos na escala esquerda-direita. E considerando a retórica focada nos termos esquerda e direita usada por políticos e pela mídia antes e durante as eleições de 2018, particularmente pelo presidente Bolsonaro, esses resultados apontam para um efeito dessas elites sobre o eleitorado. Logo, estimativas sobre a importância substantiva da relação entre

²⁰ Na pesquisa, foi usada uma versão reduzida da escala de avaliação, no qual as opções de resposta no questionário eram: "Ótimo/Bom", "Regular" e "Ruim/Péssimo".

autoposicionamento e escolha do voto podem ser superestimados quando não consideram a possibilidade de simultaneidade dos efeitos (Batista Pereira, 2020).

Conclusão

Neste artigo, questionamos (ao menos em parte) a ideia de que o posicionamento ideológico na escala esquerda-direita foi peça chave na eleição do presidente Bolsonaro. Nosso argumento é de que há também um efeito reverso, pelo qual a escolha do candidato afeta as atitudes dos eleitores. Isto é, há um impacto importante da retórica e do posicionamento das elites, especialmente do presidente, sobre as atitudes e a identificação do eleitorado.

Seguindo essa lógica de causalidade reversa, sugerimos que o aumento no percentual do eleitorado que se identificava com a direita não pode ser explicado se observamos apenas as mudanças em preferências sobre *issues* políticas. Nesse sentido, é preciso também enxergar a retórica política de Bolsonaro. Como sugere a série histórica das pesquisas de opinião pública, não encontramos evidências de que grande parte dos eleitores passou a se assumir como *de direita* devido a crenças sobre menos interferência do Estado na economia ou questões de costumes. Alternativamente, sustentamos que o crescimento da identificação com a direita política pode ser em boa medida uma resposta ao posicionamento público de Bolsonaro como uma liderança *de direita*.

Por meio de dois experimentos de *survey*, mostramos o efeito que a posição do líder pode ter tanto sobre a decisão de parte dos eleitores em responder à pergunta de identificação na escala esquerda-direita, como sobre a posição em si – justamente o que parece ter ocorrido durante a eleição presidencial de 2018. Nesse sentido, parece mais correto dizer que esse crescimento da direita também se deve, em boa medida, à ascensão do bolsonarismo. Ou seja, uma parte dos eleitores não se tornou de direita e passou a votar em Bolsonaro, mas sim passou a ser de direita porque apoiou Bolsonaro, invertendo-se assim a lógica de causalidade.

Os resultados também apontam que a parte do eleitorado que avalia o presidente de forma negativa tende a se mover no sentido contrário ao do presidente, quando informada sobre a posição dele, em um processo que aumenta a polarização. Isto é, a simples informação sobre o posicionamento de direita de Bolsonaro leva a uma maior divergência na identificação na escala esquerda-direita. Esse efeito pode ajudar a explicar a polarização observada na disputa presidencial de 2022, no qual os polos representados por Lula e Bolsonaro passaram a ter maior relevância, enquanto alternativas que se identificam como *de centro* tiveram dificuldades para furar esse antagonismo e formar uma terceira via que fosse eleitoralmente competitiva.

A mudança no percentual de autoposicionamento dos brasileiros ao longo do tempo em nossos experimentos também dialoga com experimentos sobre o impacto do contexto sobre autoidentificação dos eleitores, ao mostrarem como, mesmo em contextos de

enorme e crescente fragmentação partidária, a entrada de uma nova força que ancore a escala esquerda-direita, ao aumentar a polarização, tende a facilitar o posicionamento dos eleitores.

Enfim, a nossa interpretação não aponta para um (re)alinhamento eleitoral baseado em preferências ideológicas ou partidárias, como sugerido por aqueles que vêm “a reorganização da direita”, e sim para uma formação de grupos sustentados pela predisposição positiva a um líder carismático. Portanto, é possível sustentar que o eleitor brasileiro não “virou à direita” do ponto de vista de seus sistemas de crenças, o que sugere dificuldades de institucionalização desse grupo para além da liderança carismática de Bolsonaro.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. H. T.; GUARNIERI, F. H. “The unlikely president: the populist captain and his voters”. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, vol 1, nº 1, p.139-59, 2020.
- AMARAL, O. E. “The victory of Jair Bolsonaro according to the Brazilian Electoral Study of 2018”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 14, nº 1, p. 1-13, 2020.
- ARCENEUX, K. “Can partisan cues diminish democratic accountability?”. *Political Behavior*, vol. 30, nº 2, p.139-60, 2008.
- BARBER, M.; POPE, J. “Does party trump ideology? Disentangling party and ideology in America”. *American Political Science Review*, vol.113, nº 1, p. 38-54. 2019.
- BARTELS, L. M. “Uninformed votes: information effects in presidential elections”. *American Journal of Political Science*, vol. 40, nº 1, p. 194-230, 1996.
- BATISTA PEREIRA, F. “Non causa pro causa: o voto de direita e esquerda no Brasil”. *Opinião Pública*, vol. 26, nº 2, p. 154-79, 2020.
- BERELSON, B. D.; LAZARFELD, P. F.; MCPHEE, W. N. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- BISHOP, G. F. *The illusion of public opinion: fact and artifact in American public opinion polls*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.
- 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.
- BRADY, H. E.; SNIDERMAN, P. M. “Attitude attribution: a group basis for political reasoning”. *American Political Science Review*, vol. 79, nº 4, p. 1061-78, 1995.
- CAMPBELL, A. et al. *The American voter*. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1960.
- CARMINES, E. G.; STIMSON, J. A. *Issue evolution: race and the transformation of American politics*. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- CASTRO, M. M. M. “Determinantes do comportamento eleitoral – a centralidade da sofisticação política”. Tese de Doutorado em Ciência Política e Sociologia, Sociedade Brasileira de Instrução – SBI/Iuperj, Rio de Janeiro, 1994.

- CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. E. (Ed.). *Ideology e Discontent*. New York: The Free Press of Glencoe, p. 206-261, 1964.
- DELLI CARPINI, M. X.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven, C.T.: Yale University Press, 1996.
- DIX, R. H. "Cleavage structures and party systems in Latin America". *Comparative Politics*, vol. 22, nº 1, p. 23-37, 1989.
- DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper; Row, 1957.
- FUKS, M.; MARQUES, P. H. "Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018". *Opinião Pública*, vol. 26, nº 3, p. 401-430, 2020.
- FUKS, M.; RIBEIRO, E.; BORBA, J. "From antipetismo to generalized antipartisanship: the impact of rejection of political parties on the 2018 vote for Bolsonaro". *Brazilian Political Science Review*, vol.15, nº 1, p. 1-28, 2021.
- HUDDY, L.; MASON, L.; AAROE, L. "Expressive partisanship: campaign involvement, political emotion, e partisan identity". *American Political Science Review*, vol. 109, nº 1, p. 1-17, 2015.
- KAM, C. D. "Who toes the party line? cues, values, and individual differences". *Political Behavior*, vol. 27, nº 2, p. 163-82, 2005.
- KEY JR., V. O. *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1960*. Cambridge: Harvard University Press, 1966.
- KINDER, D. R. Diversity and complexity in American public opinion. In: FINIFTER, A. W. (ed.). *Political science: the state of the discipline*. Washington, DC: American Political Science Association, 1983.
- KITSCHELT, H. et al. *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- KUKLINSKI, J. H., et al. "The political environment and citizen competence". *American Journal of Political Science*, vol.104, nº 2, p. 236-48, 2001.
- LAU, R. R.; REDLAWSK, D. P. "Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making". *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 4, p. 951-71, 2001.
- 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. 139-59, 2021.
- LENZ, G. S. "Learning and opinion change, not priming: reconsidering the priming hypothesis". *American Journal of Political Science*, vol. 53, nº 4, p. 821-37, 2009.
- _____. *Follow the leader? How voters respond to politicians' policies and performance*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.
- LEVENDUSKY, M. S. "Why do partisan media polarize viewers?". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 3, p. 611-22, 2013.
- LUSKIN, R. C. "Measuring political sophistication". *American Journal of Political Science*, vol. 31, nº 4, p. 856-99, 1987.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

MONDAK, J. J. "Source cues and policy approval: the cognitive dynamics of public support for the reagan agenda". *American Journal of Political Science*, vol. 37, nº 1, p. 186-212, 1993.

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

PIMENTEL JR., J. T. P. "Razão e emoção: o voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 516-41, 2010.

REIS, F. W. "O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 6, p. 27-42, 1991.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. "Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro". *Lua Nova*, vol. 26, nº 3, p. 81-131, 1992.

RENNÓ, L. R. "The Bolsonaro voter: issue positions and vote choice in the 2018 Brazilian presidential elections". *Latin American Politics and Society*, vol. 62, nº 4, p. 1-23, 2020.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 3, p. 603-37, 2016.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO, C. "The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments". *American Journal of Political Science*, vol. 58, nº 1, p. 212-25, 2014.

_____. *Partisans, antipartisans, and nonpartisans*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SETZLER, M. "Did Brazilians Vote for Jair Bolsonaro because they share his most controversial views?". *Brazilian Political Science Review*, vol. 15, nº 1, p. 1-16, 2021.

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: EdUSP, 1999.

SINGER, M. "Elite polarization and the electoral impact of left-right placements: evidence from Latin America, 1995-2009". *Latin American Research Review*, vol. 51, nº 2, p. 174-94, 2016.

STIMSON, J. A. *Tides of consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ZAJONC, R. B. "Feeling and thinking: preferences need no inferences". *American Psychologist*, vol. 35, nº 2, p. 151-75, 1980.

ZALLER, J. *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ZECHMEISTER, E. J. "What's left and who's right? A Q-Method study of individual and contextual influences on the meaning of ideological labels". *Political Behavior*, vol. 28, nº 2, p.151-73, 2006.

_____. Left-Right Identifications and the Latin American Voter. In: ZECHMEISTER, E., et al. (eds.). *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2015.

ZECHMEISTER, E. J.; CORRAL, M. "Institutional and contextual constraints on ideological labels in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 46, nº 6, p. 675-701, 2013.

Abstract

The rise of the right-wing and the vote for bolsonaro: reverse causality?

The prevailing view of the 2018 election is that the Brazilian electorate shifted to the right. In this article, we argue that one of the reasons explaining this increase in voters' ideological self-positioning as right-wing can be attributed to the decision-making process of the vote itself, and not necessarily to an increase in the conservative electoral base. To test this hypothesis, we carried out two survey experiments that indicate that simple information about the position of President Bolsonaro had the following effects on respondents' attitudes: 1) an increase in the percentage of those who declared a political position (right-wing or leftist); 2) a self-placement or identification, either swinging to the left or to the right, conditional on the voter's predisposition to support or oppose Bolsonaro. The existence of a reverse causality effect indicates an alternative and complementary interpretation of the relationship between ideology and the electoral process, thus having important implications for understanding the current context of Brazilian elections.

Keywords: Bolsonaro; vote; right-wing; survey experiment

Resumen

El crecimiento de la derecha y el voto por Bolsonaro: ¿causalidad inversa?

La opinión predominante sobre las elecciones de 2018 es que el electorado brasileño se ha desplazado hacia la derecha. En este artículo argumentamos que una de las razones para explicar el aumento del auto posicionamiento ideológico del votante como de derecha puede atribuirse al proceso de toma de decisiones del voto en sí, y no necesariamente al aumento del electorado conservador. Para probar esta hipótesis, llevamos a cabo dos experimentos de encuesta que indican que la simple información sobre la posición del presidente Bolsonaro tiene los siguientes efectos en los encuestados: 1) un aumento en el porcentaje que se posiciona en la escala, y 2) un reposicionamiento más a la izquierda o a la derecha, según sus predisposiciones hacia el presidente. La existencia de un efecto inverso indica una interpretación alternativa y complementaria de la relación entre la ideología y el proceso de decisión del voto, por lo que tiene implicaciones importantes para comprender el contexto actual de las elecciones brasileñas.

Palabras clave: Bolsonaro; voto; derecha; experimento de encuesta

Résumé

La croissance de la droite et le vote pour Bolsonaro : causalité inverse ?

L'opinion dominante sur les élections de 2018 est que l'électorat brésilien s'est déplacé vers la droite. Dans cet article, nous soutenons que l'une des raisons pour expliquer l'augmentation de l'auto-positionnement idéologique de l'électeur comme étant de droite peut être attribuée au processus décisionnel du vote lui-même, et pas nécessairement à l'augmentation de l'électorat conservateur. Pour tester cette hypothèse, nous avons mené deux enquêtes expérimentales qui indiquent que la simple information sur la position du président Bolsonaro a les effets suivants sur les répondants : 1) une augmentation du pourcentage qui se positionne sur l'échelle, et 2) un repositionnement plus à gauche ou à droite selon leurs prédispositions envers le président.

Mots-clés: Bolsonaro; vote; droite; expérience d'enquête

Artigo submetido à publicação em 19 de julho de 2021.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Viés noticioso e exposição seletiva nos telejornais brasileiros durante a pandemia de COVID-19

Pedro Santos Mundim¹ 

Wladimir Gramacho² 

Mathieu Turgeon³ 

Max Stabile⁴ 

Este artigo investiga a ocorrência da exposição seletiva no Brasil, tendo em vista a frequência com que os brasileiros disseram buscar informações sobre a pandemia de COVID-19 no *Jornal Nacional* e no *Jornal da Record*. Utiliza dados de uma análise de conteúdo da cobertura desses veículos acerca do assunto em 2020 e os dados de uma pesquisa de opinião pública nacional. As análises realizadas mostram que o partidarismo e a religião foram importantes preditores do consumo de notícias desses veículos. Evangélicos e adeptos do “partido do Bolsonaro” eram telespectadores mais assíduos do *Jornal da Record*; católicos, partidários de outras legendas e apatidários consumiam mais o *Jornal Nacional*. Esses resultados indicam que os brasileiros consomem notícias em consonância com suas convicções políticas e que alguns grupos podem estar recebendo menos informação sobre a COVID-19.

Palavras-chave: exposição seletiva; partidarismo; religião; COVID-19; telejornais

Introdução

Em 17 de setembro de 2020, o presidente Jair Bolsonaro (filiação ao Partido Liberal - PL) publicou em sua conta no Twitter um ataque à Rede Globo, maior grupo de comunicação do Brasil e responsável pela veiculação do *Jornal Nacional*, o principal telejornal do país. Para embasar o seu ataque, compartilhou o vídeo de uma reportagem de outro telejornal, *Jornal da Record*, da Rede Record de televisão, de propriedade da Igreja Universal do Reino de Deus, de denominação evangélica⁵.

Não foi a primeira vez que Bolsonaro atacou a Rede Globo. Na verdade, esse comportamento tem sido comum durante o seu mandato, principalmente porque, na visão do

¹ Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais. Goiânia (GO), Brasil. E-mail: <psmundim@ufg.br>.

² Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <wggramacho@unb.br>.

³ University of Western Ontario, Departamento de Ciência Política. London, Ontario, Canadá. E-mail: <mturgeo4@uwo.ca>.

⁴ Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <max@ibpad.com.br>.

⁵ No vídeo da reportagem, a Rede Globo e seus proprietários, a família Marinho, era acusada de participar de um esquema de corrupção envolvendo as Olimpíadas de 2016, que aconteceram no Rio de Janeiro. “Bolsonaro volta a atacar Globo usando reportagem da Record”. Poder360, 17/9/2020. Disponível em: <<https://cutt.ly/DcNGEYh>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

presidente e de seus apoiadores, seu governo sofre críticas dos veículos de imprensa do grupo Globo (telejornal, jornais impressos, emissoras de rádio, sites de notícia, etc.)⁶. E o fato de Bolsonaro ter usado uma reportagem do *Jornal da Record*, principal concorrente do *Jornal Nacional*, não é acidental. Dada a proximidade da Igreja Universal com o presidente da República, seu telejornal tem tido uma cobertura mais benevolente com o presidente e seu governo, mesmo durante a pandemia de COVID-19.

O objetivo deste artigo é investigar a exposição seletiva – “a seleção de meios de comunicação que correspondem às suas crenças e predisposições” (Stroud, 2008, p. 352) – dos brasileiros aos dois principais telejornais do país, tendo em vista o contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil. Para isso, usaremos os dados de um *survey* on-line com 2771 brasileiros, aplicado entre os dias 23 de setembro e 2 de outubro de 2020, que buscou analisar uma série de questões de comunicação e informação relacionadas à pandemia.

Na primeira parte do artigo, discutimos como ambientes políticos polarizados geram incentivos para que as pessoas se exponham de modo seletivo às informações que consomem. Em seguida, argumentamos que, ao politizar a pandemia de COVID-19 desde o seu início, Bolsonaro gerou incentivos para que os dois telejornais tivessem coberturas diferentes em relação ao coronavírus e às ações do governo federal de combate à doença. Por fim, apresentamos a descrição dos dados utilizados e os resultados das nossas análises.

Realizamos uma análise de conteúdo das coberturas do *Jornal Nacional* e do *Jornal da Record*, a partir de uma amostra representativa para o ano de 2020. Entre outras coisas, os resultados mostram que, de fato, o telejornal da Rede Globo foi mais crítico que o da Rede Record quando o assunto eram as ações do governo federal para o combate à pandemia de COVID-19. Não surpreende, portanto, que em setembro de 2020, conforme narrado nos dois primeiros parágrafos deste artigo, Bolsonaro tenha direcionado ataques ao *Jornal Nacional*, utilizando-se de conteúdos do *Jornal da Record*.

Além disso, e em consonância com as teorias de exposição seletiva, nossas análises também mostram que dimensões, tanto atitudinais – partidarismo – como sociodemográficas – religião –, foram importantes preditores do consumo de notícias relacionadas à pandemia de COVID-19. Evangélicos e adeptos do “partido do presidente Jair Bolsonaro” eram telespectadores mais assíduos do *Jornal da Record*, enquanto católicos, petistas e apartidários consumiam mais o *Jornal Nacional*. Esses resultados têm implicações importantes, pois mostram que os brasileiros consomem notícias na TV aberta em consonância com suas convicções políticas, o que pode ter impacto na polarização afetiva⁷; e que, dado o contexto de pandemia, a partir do telejornal que escolhem, alguns grupos podem ter

⁶ Outros importantes grupos de comunicação do país, como o Grupo Folha, responsável pela edição da *Folha de S. Paulo*, jornal de maior circulação do país, também têm sido atacados pelo mesmo motivo.

⁷ Como argumentam Stabile e Vön Bülow (2021), mesmo com o forte crescimento que a internet apresentou na última década, com o salto de 39% de domicílios que possuíam internet em 2009 para 74% em 2019, a importância da TV como fonte de informação política ainda é maior que a da rede de computadores. Dados de dois diferentes *surveys* com amostras nacionais mostram que a TV se mantém em primeiro lugar como a principal fonte de informação política. De 2009 a 2019, as menções a TV caíram apenas de 67% para 53%, enquanto a internet ficou em segunda posição, indo de 19% em 2009 para 33% em 2019.

recebido menos informação sobre a COVID-19 que outros, o que influenciaria seus comportamentos e os exporia a maiores riscos de contrair o vírus.

Exposição seletiva e polarização política

A exposição seletiva ao conteúdo informacional é um fenômeno estudado há bastante tempo. O trabalho seminal de Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1948) identificou que a exposição seletiva era um das razões por trás dos efeitos limitados da mídia sobre a escolha eleitoral. Analisando as eleições presidenciais de 1940 e 1944 nos Estados Unidos, os autores encontraram que havia muito pouco espaço para a conversão de votos naquele contexto, já que os eleitores preferiam consumir informações que estivessem de acordo com suas preferências e crenças.

Contudo, os estudos produzidos nos anos seguintes sobre exposição seletiva chegaram a resultados contraditórios (Sears; Freedman, 1967; Iyengar; Hahn, 2009), e muito pouco foi produzido sobre o assunto até o final dos anos 1970 (Stroud, 2011). Algumas das principais razões foram: o ecossistema informacional do período, que tinha na televisão e nos canais de TV abertos o principal meio de comunicação de massa e buscava atender a um indivíduo médio/modal; o jornalismo profissional, guiado pelos princípios da objetividade, pluralidade de opiniões e neutralidade política (Hamilton, 2007); e a queda na polarização política observada na época (Ladd, 2012). Todos esses fatores podem ter reduzido significativamente o espaço disponível para que as pessoas exercessem a exposição seletiva, ou para que os pesquisadores acreditassem que ela continuaria ocorrendo de modo relevante.

A partir dos anos 1980, as transformações observadas nos ecossistemas midiáticos de alguns países trouxeram novas oportunidades de exposição seletiva por parte do público. Nos Estados Unidos, houve o crescimento das assinaturas de televisão a cabo, que aumentara a oferta de entretenimento aos telespectadores, o que, por sua vez, fez com que vários deles deixassem de acompanhar o noticiário das redes de TV aberta (Baum; Kernell, 1999; Prior, 2007). Com um mercado de mídia mais eficiente, grupos comerciais perceberam que seria mais lucrativo levar informação política para nichos do que para um espectro mais amplo dos consumidores de notícias (Mullainathan; Shleifer, 2005; DellaVigna; Hamilton, 2007; Kaplan, 2007).

A partir dos anos 2000, com a evolução das novas mídias, esse movimento se intensificou de maneira substantiva. Os cidadãos passaram a encontrar informações e visões políticas mais palatáveis às suas predisposições ideológicas e partidárias, principalmente nas redes sociais, não apenas nas emissoras de notícias de TV a cabo. Pode-se afirmar que as novas mídias diminuíram ainda mais os custos de oportunidade inerentes aos hábitos de consumo de mídia (Baum, 2003; Flaxman; Goel; Rao, 2016) e maximizaram a obtenção de informações políticas como um subproduto de outras atividades on-line (Boczkowski; Mitchelstein; Matassi, 2018; Fletcher; Nielsen, 2018).

Essas transformações acarretaram uma série de consequências políticas. Uma das mais discutidas nos últimos anos foi justamente o impacto da exposição seletiva na polarização política (Fiorina; Abrams; Pope, 2006; Abramowitz; Saunders, 2008). Embora Prior (2013) argumente que não há evidências de que a mídia partidária seja uma das causas da polarização, Levendusky (2013a, 2013b), a partir de uma série de experimentos, indica que sim. Em uma abordagem mais ensaística, Sunstein (2007) defende que a internet facilita o surgimento de atitudes políticas mais extremas e intolerantes, ainda que estudos empíricos apresentem evidências do contrário (Boxell; Gentzkow; Shapiro, 2018). Ou seja, ainda não temos clareza se a exposição seletiva tem influência sobre a polarização, como concluem estudos recentes (Iyengar et al., 2019).

Já o impacto da polarização política sobre a exposição seletiva é mais evidente. Em uma série de estudos, Stroud (2007, 2008, 2010, 2011) mostrou que as preferências e predisposições políticas das pessoas influenciam seus hábitos de consumo de mídia tradicional e, conseqüentemente, seu comportamento político. Slater (2007, 2014) argumenta que isso ocorre em um processo contínuo que chamou de “espiral de reforço”, no qual a seleção que as pessoas fazem de fontes de informação influencia tanto suas atitudes políticas, quanto a sua posterior exposição à informação política (Dahlgren et al., 2019), podendo funcionar como um mecanismo de reforço ou manutenção de valores e identidades de grupo. Existem também fortes evidências de que as crenças políticas exercem papel importante em relação às novas mídias (Meraz, 2015; Schmidt et al., 2017; Weeks et al., 2017; Shin, 2020;). Iyengar e Hahn (2009) apontaram que a exposição seletiva acontece tanto em relação a temas mais controversos como política e conflitos raciais, quanto sobre assuntos como esportes, crimes e viagens.

Diversos autores têm discutido a polarização política no Brasil (Bringel; Geoffrey, 2015; Borges; Vidigal, 2018; Alves, 2019). Com uma maior oferta de fontes de informação, focadas em nichos ou não, na mídia tradicional ou nas novas mídias, os brasileiros encontram hoje um ecossistema midiático repleto de possibilidades que se adequam às suas preferências e crenças. Até o início de 2020, a polarização política se manifestava principalmente em relação às questões partidárias e ideológicas, por conta do cenário criado a partir de 2013 e acentuado com a eleição de Bolsonaro em 2018. Mas, como será discutido no próximo tópico, o início da pandemia de COVID-19 no Brasil fez a polarização avançar sobre a área da saúde pública, e a exposição seletiva pode ter desempenhado um papel fundamental nesse processo.

Politização da pandemia de COVID-19 no Brasil

Como mostrou Stroud (2010, 2011), a exposição seletiva pode acontecer quando um tópico é pessoalmente relevante ou gera uma resposta afetiva, como em relação aos temas políticos, principalmente para as pessoas que possuem preferências partidárias ou ideológicas. Mas seria esperada a ocorrência de exposição seletiva, por esses mesmos

motivos, quando o tema em questão é uma pandemia? Nesse contexto, seria esperável que o subtexto político perdesse protagonismo em relação às questões de saúde pública. Entretanto, a atuação das elites políticas no Brasil, em particular a do presidente Jair Bolsonaro, tornou as respostas estatal e social à pandemia de COVID-19 um *issue* político.

Em alguns países, como os Estados Unidos (Rutledge, 2020; Yamey; Gonsalves, 2020) ou as Filipinas (Lasco, 2020), desde o começo de 2020, a pandemia de COVID-19 tornou-se palco para um conflito político pela ação de seus presidentes. No Brasil, seja em discursos ou em atitudes, o presidente Bolsonaro – assim como Donald Trump (EUA) ou Rodrigo Duterte (Filipinas) – minimizou os riscos do contágio da doença ao chamar os sintomas da COVID-19 de “gripezinha”, desincentivar o uso de máscaras de proteção facial e promover aglomerações – uma delas em uma manifestação em que se pedia intervenção militar para o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal (STF). Ele também promoveu o uso de remédios sem comprovação científica para o tratamento da doença e como medida de prevenção a ela, implementou uma agenda anticientífica e ignorou a opinião de experts (Friedman, 2020; Recuero; Soares, 2020; Watson, 2020; Pfrimer; Barbosa, 2021; Taylor, 2021; Touchton et al., 2021; Ajzenman; Cavalcanti; Mata, 2023).

O Brasil teve, em menos de um ano, quatro ministros da saúde⁸. Bolsonaro entrou em conflito com governadores e prefeitos ao defender que eles não adotassem medidas restritivas que diminuíssem o crescimento dos casos de COVID-19, sob o argumento de que o prejuízo econômico de medidas como quarentenas e *lockdowns* seria mais danoso para o país do que a perda de vidas (Barberia; Gómez, 2020; Lotta et al., 2020). Há, também, evidências de que seu governo pode ter agido, por meio de atos normativos, para obstruir respostas locais no combate à pandemia (Asano et al., 2021). O presidente conseguiu, ainda, politizar a compra de vacinas, ao, inicialmente, se recusar a adquirir doses da Coronavac, em razão de sua origem chinesa e seu desenvolvimento em parceria com o governo do estado de São Paulo, cujo governador à época ser seu desafeto e adversário político (Gramacho; Turgeon, 2021).

Em suma, a atuação do presidente Jair Bolsonaro ensejou uma resposta polarizada da sociedade quanto às atitudes individuais em relação à pandemia, que se refletiu, por exemplo, em diferentes níveis de informação sobre a doença. Pereira e Nunes (2020) mostraram como as preferências por diferentes suportes midiáticos ajudam a explicar a influência de Bolsonaro sobre a polarização da opinião pública sobre a pandemia observada no Brasil. Os apoiadores do presidente, que preferiam consumir notícias na internet, tinham visões divergentes sobre a pandemia em relação às pessoas que se informavam pela televisão. Gramacho et al. (2021) mostraram como a polarização política impactou o nível

⁸ Luiz Henrique Mandetta (1º de janeiro de 2019 a 16 de abril de 2020), Nelson Teich (17 de abril de 2020 a 15 de maio de 2020), Eduardo Pazuello (entre 15 de maio de 2020 e 16 de setembro de 2020, ocupou o cargo interinamente, pois era secretário-executivo do ministério. De 16 de setembro de 2020 a 23 de março de 2021, foi titular da pasta) e Marcelo Queiroga (desde 23 de março de 2021).

de conhecimento dos brasileiros sobre a COVID-19. Apoiadores de Bolsonaro sabiam menos sobre o coronavírus e eram mais propensos a acreditar em teorias da conspiração sobre o vírus propaladas pelo presidente, como a que a pandemia era parte de uma conspiração chinesa para expandir o seu poder no mundo. As consequências não poderiam ter sido piores para o país, que viu crescer o número de mortes e de casos da doença (Barberia; Gómez, 2020; Ortega; Orsini, 2020; Castro et al., 2021).

A cobertura da pandemia nos telejornais⁹

A partir de uma amostra selecionada seguindo os critérios estabelecidos em Riffe et al. (1996), para quem a escolha de dois dias aleatórios por mês é suficiente para a obtenção de dados representativos anuais do noticiário televisivo, implementamos uma análise de conteúdo da cobertura do *Jornal Nacional* e do *Jornal da Record* sobre a pandemia de COVID-19, no ano de 2020. Analisamos apenas as matérias diretamente relacionadas à pandemia de COVID-19. No total, foram 196 matérias do *Jornal Nacional* e 210 do *Jornal da Record*, sendo que as do telejornal da Rede Globo (M = 3,28 min, SD = 1,9 min) tinham um tempo médio maior que as da Record (M = 2,27 min, SD = 1,16 min) – uma diferença estatisticamente significativa ($t = 10,8$, $p = 0,00$).

Nosso interesse era avaliar o viés dessas matérias em relação ao governo federal e ao presidente Bolsonaro. Como a discussão sobre o uso de valências em análises de conteúdo não está livre de controvérsias (Miguel, 2015; Feres Júnior, 2016a, 2016b), optamos por uma estratégia mais simples para deduzir a inclinação das coberturas. Utilizamos como unidades de análise as sonorais – falas das fontes jornalísticas utilizadas pelos repórteres nas matérias –, as passagens dos repórteres e as leituras de notícias sobre a COVID-19 pelos âncoras dos telejornais que não fossem simples chamadas para as matérias.

Em relação às sonorais e às passagens, partimos do pressuposto de que elas são frequentemente utilizadas – ainda que não unicamente – para validar as interpretações, os pontos de vista, os enquadramentos e os contextos expostos nas notícias (Tuchman, 1978; Gans, 1980; Dimitrova; Strömbäck, 2009). Decidimos considerar as leituras de notícias pelos âncoras porque, muitas vezes, elas passavam informações relevantes sobre a pandemia de COVID-19 e sobre as ações do governo federal para combatê-la.

No total, foram analisadas 1168 sonorais, passagens e leituras de notícias pelos âncoras – respectivamente 23,2%, 11,6% e 65,2% da amostra –, sendo 578 do *Jornal Nacional* e 590 do *Jornal da Record*. Três assistentes de pesquisa atuaram como codificadoras, após várias sessões de treinamento. Elas assistiram e classificaram todos os vídeos apenas após suas codificações atingirem níveis aceitáveis de confiabilidade para a variável

⁹ Os dados utilizados neste artigo estão disponibilizados no site do Cesop, na seção da Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

valência (Alfa de Krippendorff = 0,878, calculada em 17% da amostra), a única que exigia uma interpretação do conteúdo.

Os dados sugerem que, em 2020, a proporção de sonoras, passagens e leituras negativas do telejornal da Globo (9,5%, $N = 55$) foi cerca de 2,8 vezes superior às do telejornal da Record (3,4%, $N = 20$), $X^2(2, N = 1168) = 19,6, p < .01$, embora a maior parte da cobertura tenha sido neutra: 83,6% ($N = 483$) e 87,3% ($N = 515$), respectivamente. Uma análise mais detalhada mostra que essa diferença de tom entre os dois telejornais se deve às passagens e às sonoras, $X^2(2, N = 1033) = 18,9, p < .01$, não às leituras de notícias pelos âncoras, $X^2(2, N = 135) = 3,1, p < .22$.

A princípio, as diferenças entre esses números parecem pequenas e sugerem que haveria pouca margem para a ocorrência de exposição seletiva. Afinal, as diferenças entre as coberturas não seriam grandes o suficiente para que os telespectadores conseguissem identificar as inclinações anti-Bolsonaro do *Jornal Nacional* e pró-Bolsonaro do *Jornal da Record*, o que os impediria de alinhar sua exposição a esses posicionamentos. Entretanto, acreditamos que os números devem ser vistos de outra forma.

Em primeiro lugar, nossa análise considerou apenas as matérias relacionadas à pandemia de COVID-19, desconsiderando quaisquer outros assuntos nos quais o governo federal e o presidente Bolsonaro pudessem ser alvos de críticas. Ou seja, ao noticiar sobre temas políticos, econômicos e sociais, as diferenças nos vieses de cobertura poderiam ser maiores. Além disso, como mostraram Porto, Neves e Lima (2020), a animosidade entre ele e a TV Globo e o alinhamento dele com a TV Record são anteriores a 2020, o que sugere que os telespectadores de ambos os telejornais tinham, antes do surgimento da COVID-19, incentivos para se expor seletivamente aos programas, em um processo de influência de longo-prazo.

Em segundo lugar, embora os críticos à esquerda e à direita tendam a argumentar que o viés político da cobertura da imprensa é grande e sistemático, estudos mostram que tais considerações são exageradas. Em uma meta-análise sobre o viés da cobertura de jornais, telejornais e revistas nas eleições presidenciais, D'Alessio e Alen (2000) encontraram apenas uma pequena indicação da existência de viés nos telejornais – mas não em jornais e revistas –, e que poderia ser explicada simplesmente pelos erros aleatórios entre os estudos analisados.

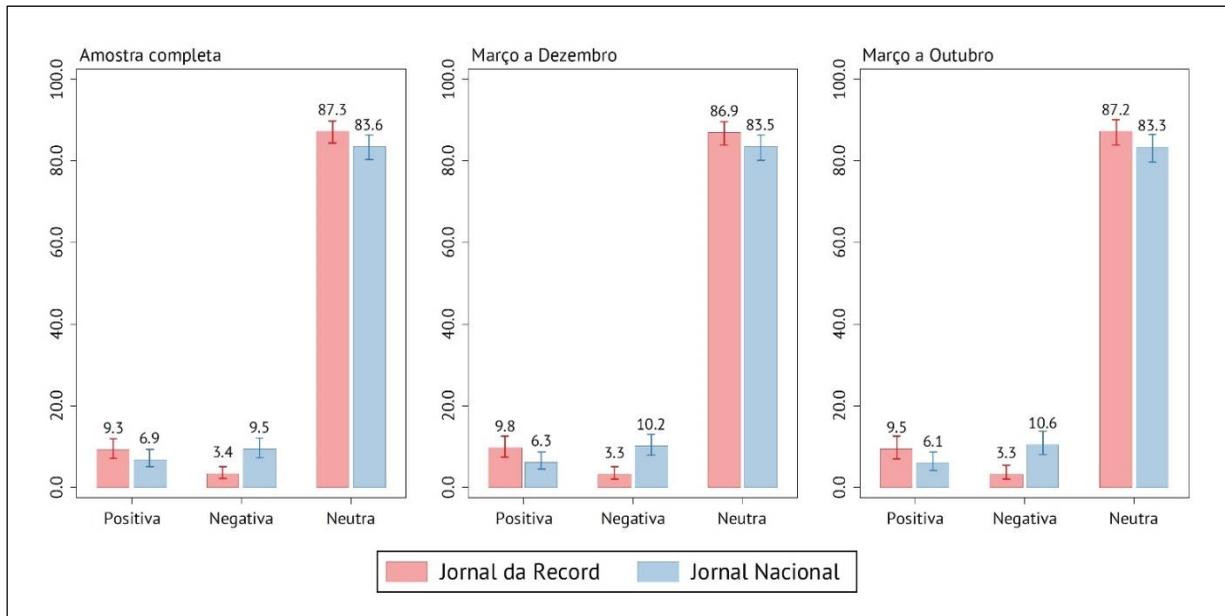
No Brasil, o artigo de Mundim (2018) sobre o viés da cobertura dos três maiores jornais impressos do Brasil durante as eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010 mostrou que o viés na parte opinativa – editoriais, colunas e artigos de opinião – dos veículos é muito maior do que na parte informativa. Assim, como o *Jornal Nacional* e o *Jornal da Record* possuem muito pouco espaço para conteúdo opinativo, não surpreende que a maior proporção da cobertura seja neutra. Embora os proprietários dos grupos de mídia tenham interesse de enviesar a cobertura para fins políticos, os incentivos para apresentarem um produto que tome por base os critérios de objetividade, neutralidade e pluralidade jornalística são maiores (Bovitz; Druckman; Lupia, 2002; Hamilton, 2004).

De todo modo, onde houve um claro conteúdo opinativo, identificou-se um viés mais forte de cobertura. Vejamos um exemplo, por linha editorial. Apenas o *Jornal da Record* possui um quadro fixo de opinião, apresentado pelo jornalista conservador Augusto Nunes. Na nossa amostra, entre os 368 atores classificados, ele foi o terceiro que mais apareceu (1,5%, N = 9), atrás apenas dos principais âncoras Adriana Araújo (2,5%, N = 15) e Sérgio Aguiar (4,1%, N = 24). 55,6% de seus comentários foram positivos, 33,3% neutros e apenas 11,1% negativos, contra 98,4% (N = 61) de falas neutras dos âncoras. No *Jornal Nacional*, dos 375 atores classificados, 14,9% (N = 86) eram jornalistas que reportavam informações sem comentá-las. Os mais frequentes foram os principais âncoras William Bonner (5,9%, N = 34) e Renata Vasconcelos (3,8%, N = 22), sendo que 91,9% (N = 68) das falas foram neutras, 5,4% (N = 4) negativas e 2,7% (N = 2) positivas.

Uma última consideração importante sobre a nossa amostra. Ela nos permite fazer inferências anuais, mas temos consciência de que, ao agregar os dados dessa maneira, acabamos por eliminar flutuações naturais da cobertura ao longo do tempo. Vejamos o caso da pandemia de COVID-19. No Brasil, os primeiros casos foram confirmados na primeira semana de março de 2020 e a primeira morte pela doença ocorreu no dia 17 do mesmo mês. Assim, em janeiro e fevereiro – e talvez até março –, os telejornais não tinham motivos fáticos para críticas ao combate do governo federal à COVID-19. É principalmente a partir de abril que a politização da pandemia por Bolsonaro se tornou alvo de escrutínio da imprensa, principalmente com a demissão de Henrique Mandetta, então Ministro da Saúde, no dia 16 de abril, por divergências com o presidente sobre como conduzir o combate à pandemia no país.

Ao excluirmos os meses de janeiro e fevereiro da amostra, o viés na cobertura dos telejornais fica mais claro. A partir de março, a proporção de sonoras, passagens e leituras negativas do *Jornal Nacional* (10,2%, N = 55) foi cerca de 3,1 vezes superior às do *Jornal da Record* (3,3%, N = 18), $X^2(2, N = 1082) = 23,4, p < .01$. Entre abril e outubro, mês em que foi feito o campo da pesquisa de opinião utilizada neste artigo e período mais crítico da cobertura, a proporção negativa do telejornal da Globo (10,6%, N = 49) foi cerca de 3,2 vezes superior às do telejornal da Record (3,3%, N = 15), $X^2(2, N = 916) = 21,3, p < .01$. Essas diferenças podem ser vistas na Figura 1:

Figura 1
Diferenças nas coberturas sobre a COVID-19 e o Governo Federal entre o Jornal Nacional e o Jornal da Record, durante o ano de 2020



Fonte: Elaboração própria.

Dessa maneira, independentemente do período, o *Jornal Nacional* sempre teve cerca de 3 vezes de chances a mais do que o *Jornal da Record* de apresentar uma cobertura negativa. O telejornal da Record praticamente não criticou Bolsonaro ou o governo federal, o que denota uma cobertura muito mais asséptica do que a do telejornal da Globo. Dentro desse contexto e dadas as evidências tanto de uma politização da pandemia de COVID-19 por parte do presidente Bolsonaro e de seu governo, quanto de coberturas diferentes realizadas pelo *Jornal Nacional* e pelo *Jornal da Record*, nossa expectativa é que haja uma correlação negativa entre a exposição ao telejornal da Globo e crenças e predisposições políticas favoráveis a Bolsonaro, e uma correlação positiva desses valores com a exposição ao telejornal da Record. Assim, pretendemos testar duas hipóteses da relação entre os hábitos de consumo de informação sobre a pandemia de COVID-19 e as inclinações políticas dos brasileiros:

H1: A exposição ao *Jornal Nacional* é menor entre cidadãos com predisposições atitudinais positivas em relação ao presidente Bolsonaro e maior entre os que têm predisposições negativas.

H2: A exposição ao *Jornal da Record* é maior entre cidadãos com predisposições atitudinais positivas em relação ao presidente Bolsonaro e menor entre os que têm predisposições negativas.

Descrição dos dados

Além da análise de conteúdo, utilizamos os dados de uma pesquisa de opinião pública on-line, de abrangência nacional, feita com 2771 brasileiros¹⁰. O campo ocorreu de 23 de setembro a 2 de outubro de 2020. O questionário trouxe muitas perguntas sobre a pandemia de COVID-19 e sobre política. A amostra segue cotas para idade, sexo, região e classe social (incluindo distribuições conjuntas dessas características populacionais), com base nos dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – grande pesquisa realizada periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Variável dependente

Exposição à mídia. Mede a exposição dos entrevistados aos dois maiores telejornais do país. Perguntou-se com que frequência os entrevistados se informavam sobre a pandemia de COVID-19, em uma escala de 1 a 5 pontos que vai de “nunca” a “muito frequentemente”, no *Jornal Nacional* ($M = 3,18$ e $SD = 1,5$) e no *Jornal da Record* ($M = 2,82$ e $SD = 1,4$).

Variáveis independentes

As variáveis independentes foram divididas em três grupos. O primeiro mede atitudes políticas, mais especificamente a preferência partidária, a avaliação de governo e o interesse por política. O segundo engloba variáveis ligadas à pandemia, como, por exemplo, a preocupação com a pandemia e o nível de conhecimento sobre a doença. A expectativa era que esses indicadores endógenos poderiam afetar a exposição seletiva aos telejornais. O terceiro é composto pelas variáveis sociodemográficas.

Preferência partidária. Cerca de 7,5% dos entrevistados responderam que o seu partido preferido era o “do presidente Bolsonaro”, 7,1% que era o PT, 6,3% outros partidos e 79,1% nenhum.

Atenção política. O questionário perguntou aos entrevistados se eles tinham ou não ouvido falar sobre quem seriam os candidatos ao cargo de prefeito na eleição que ocorreria

¹⁰ Os entrevistados foram recrutados pela Netquest em seu banco com quase meio milhão de brasileiros. A Netquest é a única empresa de pesquisa no Brasil que possui a certificação ISO 26362 para painéis on-line. Como informado na nota anterior, os dados utilizados neste artigo estão disponibilizados no site do Cesop, na seção da Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

em novembro de 2020: 27,3% não sabiam, 15,5% disseram conhecer um(a) candidato(a), 20,6% conheciam dois(duas) e 36,6% três ou mais. Embora esse não seja o melhor indicador de atenção política, acreditamos que o seu uso como *proxy* para essa medida pode ser útil.

Preocupação com a COVID-19. Perguntou-se o nível de preocupação com a doença em uma escala de 1 a 4 pontos que vai de “nada preocupado” a “muito preocupado”. Como havia uma forte assimetria nas respostas da nossa amostra, optou-se por utilizar esse indicador no formato binário, atribuindo-se o valor de um para os “bastante ou muito preocupados” (72,4%) e zero para os demais.

Conhecimento sobre COVID-19. O questionário trouxe uma bateria de 15 perguntas, com alternativas de respostas verdadeiras ou falsas, sobre a COVID-19 feitas aos entrevistados da nossa pesquisa, como por exemplo: “Tomar cloroquina cura a COVID-19” (falsa) ou “Os sintomas da COVID-19 podem demorar até 14 dias para aparecerem” (verdadeira). Utilizamos o mesmo procedimento realizado por Gramacho et al. (2021) e criamos um índice de conhecimento sobre a doença a partir do somatório das respostas de 15 dessas perguntas (atribuiu-se o valor de 1 para as respostas certas e 0 para as demais), resultando em um índice de informação sobre a doença (amplitude = 0–15, M = 10,9, SD = 2,2 e Alfa de Cronbach = 0,626).

Apoio às medidas de combate à COVID-19. O questionário trouxe uma bateria de nove afirmações com as quais os entrevistados deveriam apresentar o seu nível de concordância, em uma escala de um a cinco pontos, que vai de “discordo muito” a “concordo muito”. Realizamos uma análise fatorial polifatorial para reduzir a quantidade de variáveis, resultando na extração de um fator, composto por seis afirmações, que explica 81% da variação entre os itens¹¹. As seis afirmações foram somadas e resultaram em um índice sobre o nível de concordância dos entrevistados com medidas de combate à doença (amplitude = 6–30, M = 25,2, SD = 4,5 e Alfa de Cronbach = 0,84)¹².

Sociodemográficas. Foram incluídas: gênero do entrevistado, sendo 46,7% homens e 53,3% mulheres; idade – 18 a 24 (15,2%), 25 a 34 (21,1%), 35 a 44 (20,8%), 45 a 55 (17%) e 55 ou mais (25,8%); escolaridade, com 19,1% tendo cursado até o primário completo, 59% até o ensino médio completo e 21,9% o ensino superior ou mais; religião, sendo que 37,4% se declararam católicos, 20,8% evangélicos, 15,2% outras e 26,6% disseram serem ateus ou não terem religião; e um indicador das cinco regiões do país.

¹¹ As afirmações incluídas foram: “Me incomoda muito ir a lugares onde há muita gente”, “A COVID-19 não é tão grave quanto se diz”, “Evitar o transporte público é importante para diminuir o número de pessoas que se infectam com o vírus”, “O fechamento das escolas foi uma medida acertada para diminuir o número de pessoas infectadas”, “O fechamento do comércio foi uma medida acertada para diminuir o número de pessoas infectadas”, “Sem a quarentena, a pandemia da COVID-19 teria sido muito pior no país”.

¹² Para a construção do índice, a afirmação “A COVID-19 não é tão grave quanto se diz” teve a sua escala invertida, pois o fator carregado após a rotação teve sinal negativo.

A exposição seletiva aos telejornais

A Tabela 1 traz os resultados de dois modelos de regressão linear por mínimos quadrados ordinários para a frequência com que os entrevistados estavam se informando sobre a pandemia de COVID-19 no *Jornal Nacional* e no *Jornal da Record*. As categorias de referência das variáveis explicativas foram definidas com base nos indicadores mais favoráveis a Bolsonaro na eleição de 2018 (Nicolau, 2020). Embora não seja possível afirmar que todos continuem favoráveis ao presidente, entendemos que esse é um critério menos arbitrário. Para facilitar a interpretação dos resultados e permitir a comparação direta das magnitudes dos efeitos estimados, todas as variáveis foram redimensionadas para a amplitude de 0–1 (Achen, 1982).

Tabela 1: Determinantes da exposição ao Jornal Nacional e ao Jornal da Record

	Jornal Nacional		Jornal da Record	
	B	S.E.	B	S.E.
Partido preferido: PT	0,82***	(0,21)	-0,83***	(0,19)
<i>Partido preferido: do Bolsonaro</i>	ref.			
Partido preferido: Outros	0,65**	(0,20)	-0,63**	(0,20)
Partido preferido: Nenhum	0,39*	(0,16)	-0,67***	(0,13)
Atenção política	-0,15	(0,09)	-0,10	(0,10)
Preocupação com a COVID-19	0,41*	(0,17)	0,46**	(0,16)
Conhecimento sobre a COVID-19	1,23***	(0,28)	-0,12	(0,25)
Apoio às medidas de combate à COVID-19	2,31***	(0,26)	-0,31	(0,25)
Homem	0,066	(0,08)	0,047	(0,08)
18 a 24	0,35**	(0,13)	-0,49***	(0,13)
25 a 34	-0,068	(0,10)	-0,33**	(0,10)
35 a 44	0,00045	(0,11)	-0,26*	(0,11)
45 a 55	-0,055	(0,11)	-0,053	(0,11)
<i>55 ou mais</i>	ref.			
Fundamental	0,30**	(0,12)	0,51***	(0,12)
Médio	0,095	(0,10)	0,20*	(0,09)
<i>Superior</i>	ref.			
Católica	0,44***	(0,11)	-0,44***	(0,11)
<i>Evangélica</i>	ref.			
Outras	-0,078	(0,14)	-0,64***	(0,13)
Sem religião	0,20	(0,13)	-0,61***	(0,11)
Norte	0,26	(0,16)	0,065	(0,15)
Nordeste	0,18*	(0,08)	0,059	(0,09)
<i>Sudeste</i>	ref.			
Sul	-0,10	(0,11)	-0,30**	(0,11)
Centro-Oeste	0,12	(0,22)	-0,21	(0,20)
Constante	-0,62**	(0,23)	3,96***	(0,26)
N	2699		2699	
F	31,5		8,27	
R2 ajustado	0,25		0,091	
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01				

Fonte: Pesquisa informação e pandemia de COVID-19 (Centro de Pesquisa em Comunicação Política e Saúde Pública – UnB 2020).

Como a exposição é motivada por fatores atitudinais, esperava-se que os apoiadores do “partido de Bolsonaro” fossem telespectadores mais frequentes do *Jornal da Record*. Mas também tínhamos a expectativa de que a religião desempenhasse um papel importante nesse processo, pois análises anteriores identificaram uma forte relação dos evangélicos com o *Jornal da Record* (Mundim, 2015) e a eleição de 2018 mostrou uma predileção desse segmento pela figura do atual presidente (Nicolau, 2020).

Os resultados dos modelos confirmam as hipóteses 1 e 2. A variável atitudinal foi boa preditora da exposição às notícias sobre a pandemia de COVID-19 no *Jornal Nacional* e no *Jornal da Record*. Àqueles que tinham como seu partido preferido o do presidente Bolsonaro se expunham com mais frequência ao telejornal da Record em comparação com os demais, que se expunham de modo mais frequente ao telejornal da Globo.

Resultado semelhante aparece em relação aos evangélicos, que se mostraram mais inclinados à exposição mais frequente ao *Jornal da Record*, pelas razões já apresentadas. Em relação ao *Jornal Nacional*, é interessante notar que os católicos se manifestaram como telespectadores mais assíduos do telejornal da Globo, em comparação com os evangélicos. Esses resultados confirmam a clivagem nos hábitos de consumo de notícias no país observada em outros estudos (Mundim, 2015).

De posse dessas pistas cognitivas, preferências partidárias ou vínculos religiosos seriam indicadores atitudinais dos cidadãos mais inclinados a apoiar ou a rejeitar Bolsonaro, mesmo que o tema em questão fosse a pandemia de COVID-19. Também sugere que tanto um grupo quanto o outro seriam resistentes a fontes de informação que destoassem de suas convicções políticas ou morais. Isso pode explicar as correlações encontradas entre as variáveis exógenas à pandemia de COVID-19 e os telejornais.

Não obstante o nível de preocupação com a pandemia, os entrevistados com conhecimento sobre a COVID-19 ou mais inclinados a apoiar as medidas de combate à doença, como evitar aglomerações e fechar o comércio e as escolas, buscavam mais informações no *Jornal Nacional*. Dada a natureza observacional dos nossos dados, não podemos dizer se foi o consumo do telejornal da Globo o que influenciou maior conhecimento e adesão a medidas protetivas, ou se foram esses fatores que levaram as pessoas a uma maior exposição ao noticiário que consideravam mais condizente com essas condições, afastando-se da cobertura do *Jornal da Record*, menos crítica aos enquadramentos defendidos por Bolsonaro e seu governo. Podemos afirmar, entretanto, que essas variáveis estão correlacionadas.

Por fim, algumas palavras sobre os resultados pelas variáveis idade e região do país. Os dados mostram que entrevistados mais jovens (18-24 anos) se expunham com mais frequência ao *Jornal Nacional* do que as pessoas mais velhas e também assistiam menos ao *Jornal da Record*. Com a profusão de fontes de informação atual, especialmente as novas mídias, é mais provável que os mais jovens busquem informação em redes sociais ou portais de notícias. E que, ao fazê-lo, tenham se deparado com informações sobre a

pandemia de COVID-19 conflitantes com as opiniões defendidas por Bolsonaro e seu governo em relação à doença, afastando-se do telejornal da *Record*.

Em relação às regiões do país, moradores do Nordeste se expunham mais ao *Jornal Nacional* do que os do Sudeste, e os moradores da região Sul se expunham menos ao *Jornal da Record* do que os do Sudeste. O primeiro caso pode indicar a preferência por um telejornal mais crítico a Bolsonaro e seu governo, de um modo geral, e em relação ao combate à pandemia de COVID-19, em particular, observada pelo menos desde a eleição de 2018, quando os nordestinos foram os que mais se opuseram ao presidente. Em relação aos sulistas, não temos explicação para o comportamento observado, podendo ser, simplesmente, por não gostarem de assistir ao *Jornal da Record*.

Discussão dos resultados e conclusão

Neste artigo, investigamos a ocorrência da exposição seletiva no Brasil no contexto da pandemia de COVID-19. As evidências apresentadas pelos resultados das análises sugerem que fatores atitudinais influenciaram a frequência com que os brasileiros buscaram informações sobre a pandemia de COVID-19 nos dois principais telejornais do país. Adeptos do “partido do presidente Bolsonaro” e evangélicos se expuseram com mais frequência às notícias do *Jornal da Record*. Apoiadores de outros partidos, apartidários e católicos assistiram mais ao *Jornal Nacional*.

Desde a eleição de 2018, já existiam evidências de que o *Jornal da Record* tinha optado por um posicionamento mais favorável a Bolsonaro (Porto; Neves; Lima, 2020), entre outros motivos, por conta do apoio de muitos evangélicos ao presidente e à sua agenda política (Nicolau, 2020). Porém, ao optar pela estratégia “institucional de propagação do vírus” durante a pandemia de COVID-19, e não de combate ao inimigo comum, o coronavírus (Asano et al., 2021), Bolsonaro provavelmente exacerbou a diferença de cobertura entre os dois telejornais. Como mostram os dados da análise de conteúdo, a cobertura do *Jornal Nacional* sobre a pandemia foi mais crítica, com a veiculação de sonoras, passagens e leituras negativas quase três vezes superior que a do telejornal da *Record*.

Como enfatizou Stroud (2008), temos consciência de que a exposição seletiva não é onipresente a ponto de as pessoas escolherem apenas os meios de informação que apresentem aquilo que desejam saber – ainda que algumas possam fazê-lo. Mas a análise realizada neste artigo, assim como no de Stroud, mostra que fatores como preferência partidária e religião são preditores importantes dos hábitos de consumo de mídia no Brasil. É possível que petistas tenham visto na cobertura mais crítica da pandemia de COVID-19 do *Jornal Nacional* uma fonte de informação mais confiável do que a do seu concorrente, dado o alinhamento da cobertura do *Jornal da Record* a Bolsonaro. Do ponto de vista da religião, sabe-se há algum tempo que ela condiciona a exposição aos dois principais telejornais do país, com católicos mais inclinados a assistirem ao telejornal da Globo, e evangélicos, o da *Record* (Mundim, 2015).

Outro ponto importante levantado por Stroud (2007) e que serve para as implicações deste artigo é que em determinadas situações a exposição seletiva pode aumentar a polarização, ao menos no sentido de “polarização afetiva”, proposto por Iyengar e Westwood (2015), em que se observa um aumento dos sentimentos de hostilidade em relação ao partido ao qual os indivíduos se opõem. Assim, os efeitos da exposição seletiva poderiam indicar que parte da polarização observada na eleição presidencial de 2018, e que fez o Brasil “dobrar à direita” (Nicolau, 2020), tende a se radicalizar do ponto de vista afetivo, especialmente entre os grupos fortemente influenciados pelas dimensões atitudinais. Além disso, do ponto de vista da saúde pública em um contexto de pandemia, acendem o alerta de que muitos brasileiros estariam recebendo menos informação sobre a COVID-19, o que influenciaria seus comportamentos e os exporia mais aos riscos de contrair o vírus.

Este artigo possui algumas limitações. Sabemos que ainda existe um hiato de renda e escolaridade no uso de internet no Brasil e que, por isso, é provável que nossa amostra seja ligeiramente mais instruída e rica que a média da população brasileira. Além disso, nossos dados são de um corte transversal, o que sempre pode levantar questões a respeito da estabilidade temporal dos resultados, obtidos ainda em 2020, primeiro ano da pandemia. No momento em que este artigo foi redigido, em meados de 2021, o Senado brasileiro conduzia uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a conduta do governo federal no combate à pandemia. O Brasil foi afetado, no primeiro trimestre de 2021, por uma segunda onda de COVID-19, quase duas vezes mais forte do que a de 2020, resultando, naquela época, em mais de 580 mil mortes causadas pela doença, no país. Assim, não seria surpresa encontrar um quadro de cobertura da imprensa diferente do observado na análise de conteúdo deste artigo, provavelmente com um nível de crítica mais intenso, ao menos do *Jornal Nacional*.

Contudo, acreditamos que nossos dados sejam próximos ao cenário que encontraríamos mesmo se utilizássemos um procedimento amostral diferente e uma técnica de coleta de dados mais tradicional, como a entrevista face a face ou por telefone. Além disso, entendemos que os resultados e considerações apresentadas são robustos, ainda que com as devidas ressalvas para o contexto político e sanitário em que os dados foram coletados. Por fim, acreditamos que este artigo contribui para a ampla literatura sobre exposição seletiva ao mostrar, principalmente, como as atitudes políticas dos cidadãos podem influenciar seu comportamento, mesmo em áreas ligadas à saúde pública e à implementação de políticas públicas de combate a doenças.

Referências bibliográficas

ABRAMOWITZ, A. I.; SAUNDERS, K. L. “Is polarization a myth?”. *The Journal of Politics*, vol. 70, nº 2, p. 542-555, 2008.

ACHEN, C. H. *Interpreting and using regression*. Newbury Park: Sage Publications, 1982.

AJZENMAN, N.; CAVALCANTI, T.; MATA, D. "More than words: leaders' speech and risky behavior during a pandemic". *American Economic Journal-Economic Policy*, 2023. (no prelo)

ALVES, M. "Desarranjo da visibilidade, desordem informacional e polarização no Brasil entre 2013 e 2018". Tese de Doutorado em Comunicação. Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

ASANO, C. L., et al. *Direitos na pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil*. São Paulo: [s.n.], 2021.

BARBERIA, L. G.; GÓMEZ, E. J. "Political and institutional perils of Brazil's COVID-19 crisis". *The Lancet*, nº 396, p. 367-368, 2020.

BAUM, M. A. *Soft news goes to war: public opinion and American foreign policy in the new media age*. 1. ed. [s.l.] Princeton University Press, 2003.

_____.; KERNELL, M., S. "Has cable ended the golden age of presidential television?". *American Political Science Review*, vol. 93, nº 1, p. 99-114, 1999.

BOCZKOWSKI, P. J.; MITCHELSTEIN, E.; MATASSI, M. "News comes across when I'm in a moment of leisure: Understanding the practices of incidental news consumption on social media". *New Media and Society*, vol. 20, nº 10, p. 3.523-3.539, 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.

BOVITZ, G. L.; DRUCKMAN, J. N.; LUPIA, A. "When can news organization lead public opinion? Ideology versus market forces in decisions to make news". *Public Choice*, vol. 113, p. 127-155, 2002.

BOXELL, L.; GENTZKOW, M.; SHAPIRO, J. M. "Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 115, nº 3, p. 10.612-10.617, 2018.

BRINGEL, B.; GEOFFREY, P. "Junho de 2013... dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil". *Nueva Sociedad*, vol. 259, p. 4-17, 2015.

CASTRO, M. C., et al. "Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil". *Science*, p. 1-9, 2021.

D'ALESSIO, D.; ALLEN, M. "Media bias in presidential elections: a meta-analysis". *Journal of Communication*, vol. 50, nº 4, p. 133-156, 2000.

DAHLGREN, P. M.; SHEHATA, A.; STRÖMBÄCK, J. "Reinforcing spirals at work? Mutual influences between selective news exposure and ideological leaning". *European Journal of Communication*, vol. 34, nº 2, p. 159-174, 2019.

DELLAVIGNA, S.; KAPLAN, E. "The Fox News effect: media bias and voting". *The Quarterly Journal of Economics*, vol.122, nº 3, p. 1.187-1.234, 2007.

DIMITROVA, D. V.; STRÖMBÄCK, J. "Look who's talking: use of sources in newspaper coverage in Sweden and the United States". *Journalism Practice*, vol. 3, nº 1, p. 75-91, 2009.

FERES JÚNIOR, J. "Análise de valências, debate acadêmico e contenda política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 20, p. 313-322, 2016a.

_____. "Em defesa das valências: uma réplica". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 19, p. 277-298, 2016b.

FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J.; POPE, J. C. *Culture war? The myth of a polarized America*. New York: Pearson Longman, 2006.

FLAXMAN, S.; GOEL, S.; RAO, J. M. "Filter bubbles, echo chambers, and online news consumption". *Public Opinion Quarterly*, vol. 80, nº Special issue1, p. 298-320, 2016.

FLETCHER, R.; NIELSEN, R. K. "Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis". *New Media and Society*, vol. 20, nº 7, p. 2.450-2.468, 2018.

FRIEDMAN, U. "The coronavirus-denial movement now has a leader". *The Atlantic*, 2020.

GANS, H. J. *Deciding what's news: a study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*. New York: Vintage Books, 1980.

GRAMACHO, W., et al. "Political preferences, knowledge, and misinformation about COVID-19: the case of Brazil". *Frontiers in Political Science*, vol. 3, p. 1-13, 2021.

GRAMACHO, W.; TURGEON, M. "When politics collides with public health: COVID-19 vaccine country of origin and vaccination acceptance in Brazil". *Vaccine*, vol. 39, p. 2.608-2.612, 2021.

HAMILTON, J. T. *All the news that's fit to sell: how market transforms information into news*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

_____. "News that sells: media competition and news content". *Japanese Journal of Political Science*, vol. 8, nº 1, p. 7-42, 2007.

IYENGAR, S.; HAHN, K. S. "Red media, blue media: evidence of ideological selectivity in media use". *Journal of Communication*, vol. 59, nº 1, p. 19-39, 2009.

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

IYENGAR, S., et al. "The origins and consequences of affective polarization in the United States". *Annual Review of Political Science*, vol. 22, nº 1, p. 7.1-7.18, 2019.

LADD, J. M. *Why Americans hate the media and why it matters*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

LASCO, G. "Medical populism and the COVID-19 pandemic". *Global Public Health*, vol. 15, p. 1.417-1.429, 2020.

LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential election*. New York: Columbia University Press, 1948.

LEVENDUSKY, M. "Partisan media exposure and attitudes toward the opposition". *Political Communication*, vol. 30, nº 4, p. 565-581, 2013a.

_____. "Why do partisan media polarize viewers?". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 3, 2013b.

LOTTA, G. et al. "Community health workers reveal COVID-19 disaster in Brazil". *The Lancet*, vol. 396, p. 365-366, 2020.

MERAZ, S. "Quantifying partisan selective exposure through network text analysis of elite political blog networks during the U.S. 2012 presidential election". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 12, p. 37-53, 2015.

MIGUEL, L. F. "Quanto vale uma valência?". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 17, p. 165-178, 2015.

MULLAINATHAN, S.; SHLEIFER, A. "The market for news". *The American Economic Review*, vol. 95, p. 131-153, 2005.

MUNDIM, P. S. "Assistindo ao Jornal Nacional: determinantes da exposição aos principais telejornais brasileiros". *Revista Debates*, vol. 9, nº 3, p. 37-62, 2015.

_____. "O viés da cobertura política da imprensa nas eleições presidenciais brasileiras de 2002, 2006 e 2010". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 25, p. 7-46, 2018.

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

ORTEGA, F.; ORSINI, M. "Governing COVID-19 without government in Brazil: ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership". *Global Public Health*, vol. 15, nº 9, p. 1257-1277, 2020.

PEREIRA, F. B.; NUNES, F. "Media choice and the polarization of public opinion about Covid-19 in Brazil". *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, vol. 10, nº 2, p. 1-19, 2020.

PFRIMER, M. H.; BARBOSA, R. "Brazil's war on COVID-19: crisis, not conflict-doctors, not generals". *Dialogues in Human Geography*, vol. 10, nº 2, p. 137-140, 2021.

PORTO, M.; NEVES, D.; LIMA, B. "Crise hegemônica, ascensão da extrema direita e paralelismo político Globo e Record nas eleições presidenciais de 2018". *Compólitica*, vol. 10, nº 1, p. 5-33, 2020.

PRIOR, M. *Post-broadcast democracy: how media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

_____. "Media and political polarization". *Annual Review of Political Science*, vol. 16, p. 101-127, 2013.

RECUERO, R.; SOARES, F. "O discurso desinformativo sobre a cura do COVID-19 no Twitter". *E-Compós*, vol 24, p. 1-29, 2020.

RIFFE, D., et al. "The effectiveness of simple and stratified random sampling in Broadcast news content analysis". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 73, nº 1, p. 159-168, 1996.

RUTLEDGE, P. E. "Trump, COVID-19, and the war on expertise". *The American Review of Public Administration*, vol. 50, p. 505-511, 2020.

SCHMIDT, A. L., et al. "Anatomy of news consumption on Facebook". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 114, nº 12, p. 3035-3039, 2017.

SEARS, D. O.; FREEDMAN, J. L. "Selective exposure to information: a critical review". *Public Opinion Quarterly*, vol. 31, nº 2, p. 194-213, 1967.

SHIN, J. "How do partisans consume news on social media? a comparison of self-reports with digital trace measures among Twitter users". *Social Media and Society*, vol. 6, nº 4, p. 1-12, 2020.

SLATER, M. D. "Reinforcing spirals: the mutual influence of media selectivity and media effects and their impact on individual behavior and social identity". *Communication Theory*, vol. 17, p. 281-303, 2007.

SLATER, M. D. "Reinforcing spirals model: conceptualizing the relationship between media content exposure and the development and maintenance of attitudes". *Media Psychology*, vol. 18, nº 3, p. 370-395, 2014.

STABILE, M.; BÜLOW, M. O velho não morreu, o novo já está aqui: informação e participação digital na era do bolsonarismo. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 481-494.

STROUD, N. J. "Media effects, selective exposure, and Fahrenheit 9/11". *Political Communication*, vol. 24, nº 4, p. 415-432, 2007.

_____. "Media use and political predispositions: revisiting the concept of selective exposure". *Political Behavior*, vol. 30, nº 3, p. 341-366, 2008.

_____. "Polarization and partisan selective exposure". *Journal of Communication*, vol. 60, nº 3, p. 556-576, 2010.

_____. *Niche News: the politics of news choice*. New York: Oxford University Press, 2011.

SUNSTEIN, C. R. *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

TAYLOR, L. "'We are being ignored': Brazil's researchers blame anti-science government for devastating COVID surge". *Nature*, vol. 593, p. 15-16, 2021.

TOUCHTON, M., et al. "A partisan pandemic: State government public health policies to combat COVID-19 in Brazil". *BMJ Global Health*, vol. 6, nº 6, p. 1-10, 2021.

TUCHMAN, G. *Making News: a study in the construction of reality*. London: The Free Press, 1978.

WATSON, K. "Coronavirus: how pandemic turned political in Brazil". *BBC*, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53021248>>. Acesso em: 6 maio 2021.

WEEKS, B. E., et al. "Incidental exposure, selective exposure, and political information sharing: integrating online exposure patterns and expression on social media". *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 22, p. 363-379, 2017.

YAMEY, G.; GONSALVES, G. "Donald Trump: a political determinant of covid-19". *BMJ*, vol. 369, p. 1-2, 2020.

Abstract*COVID-19 News bias and selective exposure in Brazilian TV news during the COVID-19 pandemic*

The article investigates the occurrence of selective exposure in Brazil, in view of the frequency with which Brazilians said they sought information about the COVID-19 pandemic in the *Jornal Nacional* and *Jornal da Record*. It uses data from a content analysis of the coverage of these vehicles in 2020 and data from a national public opinion survey. The analyses showed that partisanship and religion were important predictors of the consumption of news of these vehicles. Evangelicals and supporters of the "Bolsonaro party" were the most assiduous viewers of *Jornal da Record*. Catholics, supporters of other subtitles and non-partisans consumed more the *Jornal Nacional*. These results show that Brazilians consume news in line with their political convictions and that some groups may be receiving less information about COVID-19.

Keywords: selective exposure; partisanship; religion; COVID-19; TV news

Resumen*Sesgo de noticias y exposición selectiva en los informativos de la televisión brasileña durante la pandemia de COVID-19*

El artículo investiga la ocurrencia de exposición selectiva en Brasil, en vista de la frecuencia con la que los brasileños dijeron que buscaban información sobre la pandemia de COVID-19 en el *Jornal Nacional* y el *Jornal da Record*. Utiliza datos de un análisis de contenido de la cobertura de estos vehículos en 2020 y datos de una encuesta nacional de opinión pública. Los análisis mostraron que el partidismo y la religión eran importantes predictores del consumo de noticias de estos vehículos. Evangélicos y simpatizantes del "partido Bolsonaro" fueron los espectadores más asiduos del *Jornal da Record*. Católicos, partidarios de otros subtítulos y no partidistas consumieron más el *Jornal Nacional*. Estos resultados muestran que los brasileños consumen noticias en línea con sus convicciones políticas y que algunos grupos pueden estar recibiendo menos información sobre COVID-19.

Palabras clave: exposición selectiva; partidismo; religión; COVID-19; noticias de televisión

Résumé*Biais médiatique et exposition sélective dans les informations télévisées brésiliennes pendant la pandémie de COVID-19*

L'article examine la fréquence d'exposition sélective au Brésil, compte tenu de la fréquence à laquelle les Brésiliens ont déclaré avoir recherché des informations sur la pandémie de COVID-19 dans le *Jornal Nacional* et le *Jornal da Record*. Il utilise les données d'une analyse du contenu de la couverture de ces véhicules en 2020 et les données d'un sondage national d'opinion publique. Les analyses ont montré que l'esprit de parti et la religion étaient des prédicteurs importants de la consommation de nouvelles de ces véhicules. Les évangéliques et les partisans du "parti Bolsonaro" étaient les téléspectateurs les plus assidus de *Jornal da Record*. Les catholiques, les partisans d'autres sous-titres et les non-partisans consommaient davantage le *Jornal Nacional*. Ces résultats montrent que les Brésiliens consomment des informations conformes à leurs convictions politiques et que certains groupes peuvent recevoir moins d'informations sur la COVID-19.

Mots-clés: exposition sélective; esprit de parti; religion; COVID-19; nouvelles télévisées

Artigo submetido à publicação em 6 de setembro de 2021.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQ+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014)

Cristiano Rodrigues¹ 

Matheus Mazzilli Pereira² 

A aproximação institucional entre os movimentos negro e LGBTQ+ e o Partido dos Trabalhadores (PT) teve início em um mesmo período. No entanto, gerou efeitos políticos distintos durante a gestão do partido no governo federal. Este artigo avalia se, e como, essa distinção pode ser explicada pela relação entre esses movimentos e o PT e pela relação entre movimentos sociais e grupos opositores. Para tanto, analisa três conjuntos de evidências empíricas: 1) dados obtidos por pesquisa documental e bibliográfica acerca das relações entre esses dois movimentos sociais e o PT; 2) dados do orçamento federal para políticas de igualdade racial e de direitos LGBTQ+; 3) e dados sobre a produção legislativa favorável e contrária a esses temas entre a 52ª e a 54ª legislaturas. Os resultados indicam que as relações entre movimentos sociais, partidos e oposição legislativa explicam, ao menos em parte, as diferenças nos efeitos políticos dos movimentos. Tais achados introduzem novos elementos explicativos que enriquecem tradicionais modelos teóricos sobre as relações entre movimentos sociais, governos e burocracia.

Palavras-chave: movimento negro; movimento LGBTQ+; efeitos políticos; partidos políticos; oposição legislativa

Introdução

Os movimentos negro e de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e outras pessoas que não conformam padrões hegemônicos de orientação sexual e identidade de gênero (LGBTQ+)³, no Brasil, guardam algumas semelhanças, sendo uma delas a tentativa de aproximação institucional com o Estado, em todos os níveis, para gerar efeitos políticos positivos. Em ambos os casos, ao longo da década de 1990, contínuas aproximações foram realizadas. Naquele período, o movimento negro conquistou maior alinhamento discursivo às suas demandas e influenciou decisivamente na criação das primeiras

¹ Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <cristianor@gmail.com>.

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <matheus.mazzilli@gmail.com>.

³ Nos últimos anos, diversas siglas têm sido adotadas por esse movimento de forma a visibilizar grupos sociais anteriormente excluídos da denominação "LGBTQ+", como *queers*, intersexos e assexuais. Optamos neste artigo pelo uso da sigla "LGBTQ+", uma vez que essa foi a sigla predominante (junto à sigla "GLBT") ao longo do período ao qual essa pesquisa se refere (2003-2014). Ademais, cabe ressaltar que os efeitos políticos aqui examinados, de fato, se relacionaram mais diretamente à população LGBTQ+, pouco considerando os grupos sociais que ganharam visibilidade com as siglas contemporâneas. Contudo, utilizamos o sinal "+" de forma a reconhecer o pertencimento de tais grupos ao movimento.

secretarias e conselhos voltados especificamente para assuntos da comunidade negra, em governos locais (Rios, 2014; Guimarães, 2018; Rodrigues, 2020). No mesmo período, o movimento LGBT+ também se aproximou do governo federal e exerceu influência e participação na política de enfrentamento à epidemia da Aids no Brasil. A partir da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) à Presidência da República, houve uma ampliação dos efeitos políticos de ambos os movimentos, especialmente pela formulação de diversas políticas públicas para responder, ainda que parcialmente, às demandas por promoção de igualdade racial e de direitos de LGBT+ (Facchini, 2003; Jaccoud et al., 2009; Carrara, 2010; Aguião, 2018).

Essas semelhanças, contudo, são acompanhadas por importantes diferenças. Durante os governos petistas, houve um processo que Machado e Rodrigues (2015) chamam de institucionalização segmentada e, no caso do movimento LGBT+, uma incorporação desigual de suas demandas. Por essa razão, embora ambos os movimentos mantivessem um posicionamento crítico em relação a algumas das políticas adotadas pelos governos petistas, a literatura indica que a experiência de aproximação institucional entre movimento LGBT+ e governo federal obteve resultados mais limitados. Nesse caso, pesquisadores apontam para a baixa institucionalização dos programas construídos, bem como para sua descontinuidade ainda ao longo dos governos petistas, em especial, a partir do primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff (PT) (Mello; Avelar; Maroja, 2012; Mello et al., 2012; Pereira, 2017). Por outro lado, a relação entre movimento negro e Estado, que até então era de exterioridade e caracterizada por baixa inserção institucional, tornou-se positivamente sinérgica durante as administrações petistas, dando origem a uma aceleração e à ampliação do conjunto de políticas direcionadas à população negra (Rodrigues, 2020).

O que explica as diferenças nos efeitos políticos produzidos por esses movimentos ao longo das gestões petistas? Sugerimos que dois fatores são essenciais para responder a essa questão. Em primeiro lugar, argumentamos que, em sua trajetória de interação com o PT, o movimento negro promoveu uma inserção mais forte na estrutura partidária, ocupando posições mais centrais para travar disputas no interior da legenda, em defesa de suas demandas. A inserção do movimento LGBT+ no PT, em comparação, foi mais periférica. Em segundo lugar, sugerimos que houve maior oposição legislativa às demandas do movimento LGBT+ ao longo das administrações petistas, em especial a partir de 2011, o que influenciou negativamente seus efeitos políticos. Dessa forma, indicamos que os efeitos políticos dos movimentos sociais quando um partido aliado está no poder decorrem: 1) da trajetória de interações entre movimento e partido aliado, e 2) das relações contenciosas e/ou colaborativas entre movimentos sociais e Legislativo.

Ao colocar esses dois fatores em diálogo, argumentamos que quando as demandas do movimento LGBT+ passaram a enfrentar crescente oposição legislativa, em especial, a partir do governo de Dilma Rousseff, a trajetória de incorporação desigual de suas

reivindicações no PT foi determinante para que os ativistas LGBTQ+ não conseguissem influenciar a cúpula partidária a resistir às pressões conservadoras no Congresso Nacional, vindas inclusive da base aliada do governo. Ao passo que os efeitos políticos do movimento negro permaneceram estáveis no mesmo período, aqueles relativos ao movimento LGBTQ+ diminuíram, haja vista que a oposição legislativa às demandas vocalizadas por ativistas negros era menor e eles se encontravam em melhores condições para influir nas disputas internas do PT. Argumentamos ainda, de forma contraintuitiva, que as diferenças de trajetória entre movimentos LGBTQ+ e negro foram mais intensas sobre os efeitos políticos relacionados à atuação do Poder Executivo se comparadas àquelas mais intensamente relacionados ao Poder Legislativo.

A partir da questão e dos argumentos apresentados, este artigo se estrutura da seguinte forma. Na próxima seção, apresentamos uma breve revisão da literatura recente sobre as relações entre movimentos sociais e Estado no Brasil, com enfoque na temática dos efeitos políticos produzidos por essas interações e apresentando nossas hipóteses a respeito do tema. A seguir, descrevemos os dados e métodos utilizados na pesquisa empírica. Na terceira seção, discorremos sobre as trajetórias de interação e inclusão institucional desses movimentos sociais no PT, cobrindo o período que vai da fundação do partido até a sua chegada ao governo federal. Na quarta seção, analisamos a oposição legislativa enfrentada por esses movimentos e os efeitos políticos dos movimentos nos poderes Executivo e Legislativo por meio de dados sobre produção legislativa e do orçamento federal. Por fim, apresentamos a discussão e as conclusões de nossa investigação.

Movimentos sociais e seus efeitos políticos: as relações entre movimentos sociais, partidos políticos e oposição legislativa

Nos últimos anos, a literatura nacional sobre movimentos sociais tem dedicado grande parte de sua atenção às interações entre os movimentos e as instituições políticas, em especial, analisando as relações entre movimentos progressistas e governos chefiados por partidos situados à esquerda no espectro político, diante de um contexto marcado pela presença do PT na Presidência da República. Inseridos nesse debate, várias autoras (Tatagiba, 2010; Abers; Von Bülow, 2011; Carlos, 2015a; Silva, 2015) questionam dois pressupostos teóricos que até então marcavam a trajetória do campo de estudos sobre a interação entre Estado e sociedade civil: o da externalidade e o da confrontação. Desafiando esses pressupostos, estudos recentes indicam que a presença de partidos de esquerda nos Executivos federal, estadual e municipal intensificou a ação de ativistas de movimentos progressistas no interior das instituições participativas e da burocracia pública (Silva; Oliveira, 2011; Albuquerque, 2015; Carlos, 2015b; Rech, 2016; Tatagiba; Teixeira, 2016; Cayres, 2017), fortaleceu o "ativismo institucional" em defesa das causas desses movimentos no interior da administração pública (Abers, 2015, 2019) e estimulou a

construção de “repertórios de interação” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014) entre Estado e sociedade, caracterizados por uma “cooperação conflitual” (Carlos, 2017).

Um argumento desenvolvido por esses estudos sugere que o fortalecimento desse padrão de interação entre movimentos sociais e instituições políticas não significou uma necessária “cooptação” dos ativistas, indicando que, a partir dessas relações, movimentos sociais têm produzido importantes efeitos políticos, observáveis em “mudanças nas políticas públicas (...), no processo legislativo e nas burocracias, mas também na extensão dos direitos, nos partidos políticos e nos regimes” (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017, p.365). Neste artigo, limitamos nossa análise aos efeitos de movimentos sociais sobre a produção legislativa (Escosteguy, 2003; Carone, 2018; Machado; Monteiro, 2020) e sobre as políticas públicas (Penna, 2015; Tatagiba; Teixeira, 2016; Dowbor; Carlos; Albuquerque, 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018). A literatura brasileira que analisou esse fenômeno tem buscado explicar os efeitos políticos dos movimentos sociais por meio de dois conjuntos de variáveis que os afetariam, relativos: 1) aos subsistemas de políticas públicas no âmbito dos quais as interações Estado-movimento ocorrem; e 2) aos regimes, governos e coalizões governantes vigentes no período no qual elas transcorrem (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018).

No que se refere ao primeiro conjunto de variáveis, pesquisadoras argumentam que o Estado deve ser compreendido a partir da heterogeneidade das instituições que o compõem. De acordo com essa perspectiva, órgãos específicos apresentam particularidades em seus modelos e trajetórias de interação, cooperação e alinhamento de interesses entre sua burocracia e movimentos sociais, possibilitando em maior ou menor medida a influência dos ativistas sobre as políticas públicas (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Interações entre ativistas e esses órgãos dão origem a “encaixes institucionais” que fornecem aos ativistas pontos de acesso para ampliar e estabilizar sua capacidade de influência sobre as políticas públicas (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2018; Gurza Lavalle et al., 2019). Além de mudanças na estrutura do Estado, as interações entre movimentos sociais e instituições políticas também produzem transformações simbólicas nas “capacidades cognitivas” estatais, em um processo de “institucionalização simbólica” (Szwako; Gurza Lavalle, 2019).

O segundo conjunto de variáveis pode ser dividido em três níveis: regimes, governos e coalizões governantes. Importante notar que, apesar da heterogeneidade estatal, é possível observar padrões mais amplos de interação entre Estado e sociedade que influenciam as diversas trajetórias observadas no interior dos subsistemas de políticas públicas, resgatando, sob ópticas mais relacionais, o argumento central do conceito de “oportunidades políticas” (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Pereira, 2018a). Nesse sentido, Pereira (2018a, 2020) argumenta que o Estado deve ser compreendido como uma “heterogeneidade gerenciada” por governos e suas coalizões.

No que concerne aos regimes, Abers, Silva e Tatagiba (2018, p.31) destacam, como exposto acima, a existência de padrões de longa duração de interação entre Estado

e sociedade que conformam “uma estrutura relacional constituída pelos atores estatais e não estatais que têm acesso às discussões e decisões governamentais”. Assim, os autores resgatam um debate clássico da literatura internacional, que buscou identificar como diferentes tipos de Estado e desenhos institucionais promovem incentivos ou ameaças duradouras para a mobilização coletiva (Meyer, 1993; Kriesi et al., 1995; Tarrow, 2009).

Alguns autores têm destacado que, no interior de regimes, mudanças na chefia dos governos podem ter impactos significativos sobre os efeitos de movimentos sociais em políticas públicas, já que a chefia do Poder Executivo é capaz de gerenciar recursos que afetam as possibilidades de ativistas no interior dos subsistemas de políticas públicas, modificando as condições de acesso e influência de movimentos sobre as políticas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018; Pereira, 2020). Aqui também é possível analisar esse processo em suas dimensões simbólica e política. Governos podem abrir “oportunidades discursivas” (Koopmans; Olzak, 2004) para ação de movimentos sociais, incorporando suas demandas em seus discursos públicos, o que nem sempre implicaria na abertura de “oportunidades políticas” para a tradução desse alinhamento discursivo em efeitos políticos positivos (Rodrigues, 2020).

Por fim, destaca-se que em casos de governos marcados pela construção de coalizões amplas entre partidos heterogêneos, como o brasileiro (Abranches, 1988), é necessário, ainda, analisar como mudanças nas coalizões alteram ou não as oportunidades para os movimentos sociais. Nesse sentido, Pereira (2018a, 2018b) argumenta que mudanças nas coalizões governistas podem ter impactos significativos sobre os efeitos que movimentos sociais progressistas têm sobre as políticas produzidas por governos desse mesmo perfil, já que podem ampliar as influências conservadoras no interior do próprio governo, pressionando a chefia do Executivo em oposição às demandas desses movimentos.

Embora plurais em seus argumentos, esses estudos compartilham pressupostos relacionais de análise, tomando esses diversos fatores que impactam os efeitos de movimentos sociais sobre políticas públicas não como variáveis “contextuais”, mas antes como conjuntos de relações entre atores. Dessa forma, Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 25) argumentam que “movimentos sociais estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições”. Já Pereira (2020, p. 257) defende que as oportunidades políticas são “o conjunto de ações e processos presentes nas relações estabelecidas entre movimentos sociais, instituições políticas e seus atores, que criam obstáculos ou facilitam a ação de movimentos sociais ou sinalizam fazê-lo”.

Embora consideremos tal deslocamento analítico fundamental, esse pressuposto pouco diz sobre os fatores que afetam os efeitos políticos de movimentos sociais. Afinal, quais relações e atores importam? Conforme destacado anteriormente, essa literatura focaliza ora estruturas relacionais que envolvem ativistas e a burocracia pública, ora relações entre movimentos, regimes, governos e suas coalizões. Este artigo se insere nesse

debate destacando o impacto de outros dois conjuntos de relações sobre os efeitos políticos de movimentos sociais: 1) entre movimentos sociais e partidos políticos aliados; 2) entre movimentos sociais e seus opositores.

Em relação ao primeiro ponto, a literatura tem dado importância às relações entre movimentos sociais e partidos políticos, em especial, ao sugerir que a chegada de governos compostos por aliados dos movimentos no poder estabelece novas possibilidades de interação socioestatal para os ativistas, em diversos casos, ampliando seus efeitos políticos. Argumentamos aqui, contudo, que a relação entre movimentos sociais e partidos aliados não pode ser resumida às interações que ocorrem entre esses atores ao longo de governos chefiados por esses partidos. Em muitos casos, movimentos sociais têm uma longa história de interação com determinados partidos, que se tornam aliados dos ativistas, mesmo quando não estão no poder, como indica, por exemplo, o trabalho de Meza e Tatagiba (2016) sobre o histórico de aproximações e distanciamentos entre movimento feminista e partidos políticos na Nicarágua entre as décadas de 1970 e 2010. Sugerimos que a trajetória dessas interações importa para compreender os efeitos políticos de movimentos sociais em governos chefiados por partidos aliados.

Argumentamos ainda que partidos não podem ser vistos como atores homogêneos e a política institucional como apartada da política não institucional. Instituições estatais e partidos políticos são permeáveis e permeados por movimento sociais, desenvolvendo-se frequentemente a partir de, em resposta a, ou em íntima interação com movimentos sociais (Goldstone, 2003). Compreendemos os partidos políticos como campos heterogêneos no interior dos quais diferentes atores (incluindo os movimentos sociais) estão em processo constante de disputa envolvendo estratégias de competição, integração, oposição e coalizão. Dessa forma, no interior de um partido é possível identificar a existência de diversos padrões de interação e incorporação de demandas de movimentos sociais aliados, de acordo com a posição que cada movimento ocupa nas trajetórias e disputas internas dele. Diante desses argumentos, sugerimos como primeira hipótese que:

Hipótese 1: Movimentos sociais mais periféricos no campo de disputas interno a um partido aliado têm efeitos políticos menos intensos em relação a movimentos mais centrais, no decurso de governos chefiados por esse partido.

Também destacamos as relações contenciosas entre movimentos sociais e seus opositores. Do ponto de vista extrainstitucional, esse conjunto de relações tem sido abordado pela literatura sobre movimentos sociais, em especial, a partir do conceito de “contramovimentos” que se refere aos grupos que se mobilizam em oposição às demandas de determinado movimento social (Meyer; Staggenborg, 1995; Silva; Pereira, 2020). Neste artigo, argumentamos ser necessário analisar as relações entre movimentos e grupos opositores que atuam no interior das instituições políticas, particularmente no Legislativo, em contextos nos quais o Executivo é ocupado por um partido aliado. Pereira

(2018a, 2018b, 2020), por exemplo, argumenta que a pressão de grupos que se opõem a movimentos sociais e integram coalizões governistas tende a motivar uma mudança de postura dos governos em relação às demandas desses movimentos, com o objetivo de manter ou ampliar o apoio de sua base aliada. Desse argumento decorre nossa segunda hipótese:

Hipótese 2: Movimentos sociais que enfrentam maior oposição legislativa têm efeitos políticos menos intensos em relação a movimentos que enfrentam menor oposição legislativa, no decurso de governos chefiados pelo mesmo partido aliado.

Enquanto as hipóteses 1 e 2 se referem à intensidade dos efeitos dos movimentos, as duas hipóteses seguintes se referem à estabilidade desses efeitos. Argumentamos, em primeiro lugar, que a estabilidade desses efeitos é afetada pela interação entre as variáveis relativas às interações movimentos-partido e à oposição legislativa. Movimentos sociais que ocupam posições periféricas em um partido aliado são capazes de produzir efeitos políticos significativos em interação com governos chefiados por esse partido em cenários de baixa oposição legislativa. Contudo, uma vez que as pressões de grupos opositores a esses movimentos aumentam sobre o governo, a precariedade de suas relações com o partido aliado se torna um empecilho para a produção de efeitos políticos, pois o partido tende a fazer concessões aos grupos opositores para fortalecer suas coalizões governistas. Assim, nossa terceira hipótese propõe que:

Hipótese 3: Diante do fortalecimento da oposição legislativa, movimentos sociais mais periféricos no interior de um partido aliado têm seus efeitos políticos desestabilizados mesmo no decurso de governos chefiados por esse partido.

Desde já, cabe ressaltar que essa hipótese dialoga com pesquisas anteriores que sugerem que o aumento da dependência do PT em relação a suas coalizões de suporte parlamentar concomitantemente ao crescimento da influência de grupos conservadores nessas coalizões é um dos fatores que podem explicar o decréscimo dos efeitos do movimento LGBT+ sobre políticas públicas, a partir do primeiro governo Dilma (Pereira, 2018a, 2018b). Avançando em relação a esse argumento, este artigo sugere que o impacto do crescimento da oposição legislativa sobre os efeitos políticos de movimentos sociais ocorre em interação com as características das relações entre movimentos e partidos.

Por fim, presumimos que, no Poder Legislativo, setores periféricos dos partidos políticos têm maior capacidade de ação em comparação ao Poder Executivo, gerenciado pelo núcleo central de um partido. Também presumimos que esses setores periféricos são menos afetados pelas pressões de opositores que integram as coalizões governistas em comparação aos integrantes da cúpula do governo. Dessa forma, sugerimos que:

Hipótese 4: A instabilidade dos efeitos políticos de movimentos mais periféricos nas disputas internas a um partido é menor em efeitos políticos mais relacionados

ao Poder Legislativo em comparação àqueles mais relacionados ao Poder Executivo.

Para avaliar essas hipóteses, comparamos os efeitos políticos do movimento negro e do movimento LGBT+ durante os três primeiros governos federais petistas: os dois governos Lula (2003-2010) e o primeiro governo Dilma (2011-2014). Excluímos de nossa análise o segundo governo Dilma (2015-2016), na medida em que a centralidade do processo de impedimento da presidenta tornou esse governo atípico.

Em consonância com a literatura sobre essa temática, acreditamos que, na trajetória e no campo de disputas internas ao PT, o movimento negro ocupa uma posição mais central em relação ao movimento LGBT+ (Machado; Rodrigues, 2015). A literatura também aponta que o movimento LGBT+ sofreu maior oposição legislativa durante as gestões federais petistas, em especial, a partir de 2011, com o fortalecimento da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), no Congresso Nacional, e a ampliação de sua presença nas coalizões de governo. Diante disso, esperamos que os efeitos políticos do movimento negro ao longo dos governos petistas sejam maiores e mais estáveis em comparação àqueles produzidos pelo movimento LGBT+. Esperamos, ainda, que essas diferenças sejam maiores no caso de efeitos produzidos pela ação do Poder Executivo em relação àqueles produzidos pela ação do Poder Legislativo.

Dados e métodos

Para avaliar as quatro hipóteses detalhadas na seção anterior, estabelecemos três objetivos específicos para este artigo: a) caracterizar as trajetórias de interação entre os movimentos negro, LGBT+ e o PT; b) mapear a oposição legislativa sofrida por esses movimentos ao longo dos governos federais petistas; e c) mapear os efeitos políticos desses movimentos sociais no Executivo e no Legislativo ao longo do mesmo período. O Quadro 1 relaciona os objetivos específicos da pesquisa aos procedimentos metodológicos adotados para sua consecução.

Quadro 1

Objetivos específicos e procedimentos metodológicos da pesquisa

Objetivos Específicos		Dados
a) caracterizar as trajetórias de interação entre os movimentos negro, LGBT+ e o PT.		i) fonte primária: dados documentais dos encontros nacionais do PT e de programas de governo; ii) dados secundários (revisão da literatura).
b) mapear a oposição legislativa sofrida por esses movimentos ao longo dos governos federais petistas.		i) tramitação de propostas de valência positiva sobre igualdade racial e direitos LGBT+; ii) produção legislativa de valência negativa sobre igualdade racial e direitos LGBT+.
c) mapear os efeitos políticos desses movimentos sociais no Executivo e no Legislativo ao longo desse mesmo período.	Executivo	i) orçamento alocado em ações exclusivamente destinadas a promoção da igualdade racial e dos direitos LGBT+.
	Legislativo	i) produção legislativa de valência positiva sobre igualdade racial e direitos LGBT+; ii) inclusão de emendas orçamentárias em ações exclusivamente destinadas a promoção da igualdade racial e dos direitos LGBT+.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao primeiro objetivo, analisamos documentos do acervo histórico do Centro Sérgio Buarque de Hollanda de Documentação e História Política, vinculado à Fundação Perseu Abramo (Acervo CSBH-FPA). De forma complementar às evidências apontadas nos documentos coligidos, realizamos uma revisão da literatura sobre o tema, dela extraíndo evidências secundárias a respeito da trajetória dessas relações. Analisamos documentos que sistematizaram as resoluções dos encontros nacionais do PT realizados entre 1986 e 2001 bem como documentos que compunham os planos de governo apresentados pelas candidaturas petistas às eleições presidenciais entre 1989 e 2002, de forma a mapear a incorporação dessas demandas na agenda desse partido. No Quadro 2, relacionamos os documentos utilizados para a consecução desse objetivo específico

Quadro 2
Documentos Coligidos

ID		Título	Tipo	Origem	
Nº	Ano				
1	1978	Os Impasses da Esquerda: socialismo ou socialdemocracia?	Jornal	<i>Jornal Versus</i>	
2	1980	Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores	Manifesto	Site do PT	
3	1981	Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 1ª Convenção Nacional do Partido dos Trabalhadores	Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo	Acervo CSBH-FPA	
4	1986	IV Encontro Nacional do PT		Acervo CSBH-FPA	
5	1987	V Encontro Nacional do PT		Acervo CSBH-FPA	
6	1986	I Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial		Acervo CSBH-FPA	
7	1988	Relatório do II Encontro Nacional: “O PT e a Questão Racial”		Acervo CSBH-FPA	
8	1989	Brasil urgente: Lula presidente		Acervo CSBH-FPA	
9	1994	Lula presidente: uma revolução democrática no Brasil		Acervo CSBH-FPA	
10	1994	Os compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e a Vida		Acervo CSBH-FPA	
11	1995	Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida		Carta de Propostas	Memorial da Democracia - Instituto Lula
12	1995	X Encontro Nacional do PT		Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo	Acervo CSBH-FPA
13	1998	XI Encontro Nacional do PT	Acervo CSBH-FPA		
14	1998	União do Povo: muda Brasil	Acervo CSBH-FPA		
15	1998	Diretrizes de Governo: Caderno de Emprego	Acervo CSBH-FPA		
16	1998	Diretrizes de Governo: Caderno de Saúde	Acervo CSBH-FPA		
17	1999	II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores	Acervo CSBH-FPA		
18	2001	XII Encontro Nacional do PT	Acervo CSBH-FPA		
19	2002	Moção contra a discriminação por orientação sexual e pela afirmação da cidadania homossexual	Acervo CSBH-FPA		
20	2002	Brasil sem Racismo	Acervo CSBH-FPA		
21	2002	Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente	Acervo CSBH-FPA		

Fonte: Elaboração própria.

Para investigar os efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQ+ no período analisado e mapear a oposição legislativa a eles, recorreremos a dois outros conjuntos de

dados relacionados: a) à produção legislativa; b) ao orçamento federal. No que se refere à produção legislativa, analisamos a produção relativa à promoção da igualdade racial e aos direitos LGBT+ entre a 52ª e a 54ª legislaturas (de fevereiro de 2003 a dezembro de 2014). Com esse procedimento, buscamos ao mesmo tempo identificar os efeitos políticos dos movimentos sociais analisados sobre o Poder Legislativo (por meio da análise das proposições favoráveis a esses movimentos) e a oposição legislativa às demandas por eles apresentadas (por meio da análise das proposições desfavoráveis a esses movimentos e da trajetória das proposições favoráveis).

Para executar essa tarefa, realizamos uma pesquisa por palavras-chave⁴ consultando projetos de lei ordinária (PLs) e propostas de emenda à Constituição (PECs), no portal da Câmara dos Deputados. Após a leitura das ementas das proposições, localizamos um total de 142 PLs (62,68% sobre igualdade racial, 31,03% sobre direitos LGBT+ e 5,6% sobre ambas as matérias) e 10 PECs (30% sobre direitos LGBT+ e 70% sobre igualdade racial). Porém, neste artigo, optamos por analisar apenas os PLs. Organizamos as propostas de acordo com os 11 principais temas abordados nos PLs apresentados entre a 52ª e a 54ª legislaturas⁵. A maioria dos PLs analisados se referia à equiparação de direitos e ao combate à discriminação (40 PLs), tinha caráter simbólico (aludindo a datas comemorativas e/ou reconhecimento de práticas culturais) (35 PLs), versava sobre a adoção de políticas de ação afirmativa (20 PLs), estava vinculado à segurança pública (14 PLs) ou propunha a restrição de direitos LGBT+s (10 PLs).

Para analisar a valência da produção legislativa sobre igualdade racial e direitos LGBT+, adaptamos a classificação utilizada pelo Fórum Permanente de Promoção da Igualdade Racial (FOPIR) em relatório publicado em 2018⁶, e replicada por Santos (2019), que categoriza as propostas legislativas que impactam a população negra em: positiva, negativa, indiferente ou ambivalente. Após a leitura das ementas e justificativas dos 142 projetos de lei, optamos por classificá-los em apenas três categorias: positivos, negativos e neutros. Uma proposição é considerada positiva quando seu conteúdo dispõe sobre temas relevantes e que possam ampliar a garantia de direitos para a população especificada no PL. Consideramos neutras as proposições cuja relevância para a população especificada tende a ser indireta e ter uma dimensão mais simbólica do que prática. Por fim, PLs que se opunham às demandas dos movimentos negro e LGBT+ ou propunham medidas de

⁴ Para projetos relativos à temática racial utilizamos os termos: negro/a(s), preto/a(s), pardo/a(s), afro, afro-descendente(s), afrodescendente(s), afro-brasileiro(s), comunidades tradicionais, quilombo, quilombola(s), população negra, saúde da população negra, anemia falciforme. Para projetos relacionados às demandas do movimento LGBT+, utilizamos as seguintes palavras-chave: lésbica/lésbicas, gay/gays, transexual(is), transgênero(s), homossexual/homossexuais, GLS, LGBT+, GLBT, orientação sexual, identidade de gênero, gênero.

⁵ As 11 temáticas identificadas são as seguintes: simbólica, segurança pública, saúde da população negra, restrição de direitos, recolhimento de dados, quilombos e comunidades tradicionais, planos e programas de políticas públicas, estatuto da igualdade racial, equiparação de direitos e combate à discriminação, ações afirmativas e educação, ensino e alteração curricular.

⁶ Disponível em: <http://fopir.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Caderno-Temático-2_Monitoramento_Proposições_Legislativas_FOPIR-1.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2021.

restrição de direitos à população especificada foram classificados como negativos. A planilha com os dados sobre os PLs selecionados para a amostra e sua categorização está disponibilizada no Apêndice 01⁷.

Em relação aos dados do orçamento federal, mapeamos os valores destinados a ações governamentais exclusivamente relacionadas à promoção de igualdade racial e aos direitos LGBT+ nos projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) – enviados pelo Executivo ao Congresso Nacional – e nas leis orçamentárias anuais (LOA) aprovadas pelo Congresso Nacional após a inclusão de emendas e outras mudanças. Trabalhamos com as PLOA e LOA apresentadas e aprovadas para os anos de 2004 a 2015, pois o ciclo orçamentário é realizado um ano antes do ano de referência do orçamento e, portanto, foram esses os orçamentos propostos e aprovados pelos governos em análise. Partimos do pressuposto de que os valores destinados no PLOA às ações pertinentes ao nosso estudo são um bom indicador dos efeitos políticos dos movimentos sobre o Poder Executivo, e que a ampliação do orçamento inicialmente proposto pelo Executivo por meio de emendas parlamentares é um bom indicador dos seus efeitos políticos sobre o Poder Legislativo, na medida em que a inclusão das emendas, em muitos casos, é conquistada a partir da articulação entre ativistas e parlamentares.

Para identificar as ações exclusivamente relacionadas à promoção de igualdade racial, analisamos o orçamento da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e da Fundação Palmares, partindo do pressuposto de que as principais ações orçamentárias voltadas a essa temática estariam concentradas nesses órgãos. Descartamos todas as ações voltadas a questões administrativas (pagamento da folha, por exemplo) bem como ações orçamentárias que não estavam claramente relacionadas apenas à questão racial (como aquelas voltadas à publicidade). Excepcionalmente, foram incluídas três ações nomeadas de forma genérica nos orçamentos da Fundação Palmares, entre 2013 e 2015, uma vez que eram as únicas ações de caráter não administrativo que constavam nesses orçamentos. Nesse caso, inferimos que houve uma mudança na nomenclatura das ações para termos mais genéricos, mas que poderíamos partir do pressuposto de que estavam relacionadas exclusivamente à temática racial por sua vinculação àquela fundação. Nossos dados englobam os valores previstos para as ações orçamentárias e estão apresentados no Apêndice 02⁸.

No levantamento das ações orçamentárias exclusivamente relacionadas aos direitos LGBT+, não nos restringimos apenas a um ministério ou secretaria com *status* ministerial, já que não houve um órgão com tal *status* no organograma da administração pública federal relacionado exclusivamente a essa temática, durante as administrações

⁷ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1YB2J6VXo-XwjVLC8_Kv-9nMEs_V4v3FI/view?usp=sharing>. Acesso em: 5 jul. 2021.

⁸ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1g1i8It0ItTMECooSbyvSAu2NH63nXXzk/view?usp=share_link>. Acesso em: 5 jul. 2021.

petistas. Por essa razão, realizamos uma busca por palavras-chave⁹ nos Planos Plurianuais (PPA) e nas LOA¹⁰ apresentados ao longo do período de abrangência da pesquisa. A partir dessa busca, mapeamos ações orçamentárias relacionadas à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) e ao Ministério da Cultura (MinC). Cabe destacar que esses achados fortalecem a comparabilidade dos dados, já que em ambos os casos foram analisadas ações realizadas por uma secretaria especial vinculada à Presidência da República (Seppir e SDH) e pelo MinC (diretamente ou via Fundação Palmares). As ações orçamentárias exclusivamente relacionadas aos direitos LGBTQ+ que encontramos estão listadas no Apêndice 03¹¹.

Disputando o partido: Movimentos Negro e LGBTQ+ no Partido dos Trabalhadores

Nesta seção, revisamos a literatura sobre a aproximação institucional dos movimentos negro e LGBTQ+ com partidos políticos brasileiros e as respostas destes em relação às demandas daqueles, com especial atenção para a interação entre esses movimentos e o PT. Cotejamos as evidências encontradas na revisão de literatura com dados obtidos por meio da análise de dados documentais dos encontros nacionais e de programas de governo do PT, desde a sua fundação até 2002. Buscamos demonstrar que, embora a aproximação de ambos os movimentos com o PT tenha se iniciado no mesmo período, o processo de incorporação das demandas vocalizadas por esses movimentos no interior do partido seguiu trajetórias distintas. Tais trajetórias influíram para que, ao chegar ao poder central, o PT tenha incorporado de maneira desigual as demandas por elaboração e implementação de políticas de interesse de um e outro movimento¹².

Construção e fundação do PT (1978-1985): do rechaço à aproximação

A década de 1970 é frequentemente descrita na literatura brasileira de movimentos sociais como um período de grande efervescência política, marcado pela emergência ou rearticulação de diversos movimentos sociais e sua associação na luta em prol da retomada democrática no país (Sader, 1988). Vários partidos políticos foram criados ou passaram por um processo de reorganização na mesma época e, em alguns

⁹ As palavras-chave utilizadas foram homofobia, gay, diversidade, gênero, preconceito, discriminação, orientação, centro de referência.

¹⁰ Nos anos finais de abrangência da pesquisa, os documentos referentes às LOA foram divididos por ministério (ou secretaria com status ministerial). Nesses casos, a busca foi apenas realizada nos órgãos identificados como os principais responsáveis pela execução de ações relacionadas à diversidade sexual: Secretaria de Direitos Humanos, Ministério da Educação e Ministério da Cultura.

¹¹ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1rnbbYFKmxHBR6hpBOL--thrAMoi0VMvp/view?usp=share_link>. Acesso em: 5 jul. 2021.

¹² Para outra revisão recente da literatura sobre as relações entre movimento LGBTQ+ e PT, ver Feitosa (2017).

casos, especialmente de legendas de centro-esquerda, em constante diálogo e interação com o conjunto de movimentos sociais que eclodiram no período. Apesar dessa relativa proximidade entre os partidos e os movimentos sociais, havia também conflitos em relação à incorporação de algumas demandas dos movimentos às agendas dos partidos.

Esses conflitos criaram um cenário desfavorável para a incorporação das demandas dos movimentos negro e LGBT+ aos partidos políticos de esquerda à época. Ativistas do movimento negro do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 defendiam a estratégia de ocupar espaços de representação por via de uma atuação ativa junto às organizações sindicais e aos partidos de centro-esquerda recém-criados (Rodrigues, 2020). Porém, mesmo dentro dessas organizações, que lutavam pela redemocratização do país, o diálogo sobre a centralidade da questão racial era controverso. Tanto partidos quanto organizações sindicais tendiam a analisar a questão racial como sendo secundária em relação à luta de classes (Jaccoud et al., 2009).

As pautas de sexualidade e gênero defendidas por ativistas do movimento LGBT+ eram ainda mais rechaçadas no interior dos partidos, pois havia uma associação dessas pautas a um individualismo burguês, às classes médias e à influência estrangeira (de la Dehesa, 2007, 2010). Por fim, não havia consenso entre ativistas do então chamado movimento homossexual sobre sua aproximação com os partidos. A tensão entre posturas autonomistas, que afirmavam que os partidos políticos utilizavam o movimento como mera “correia de transmissão” de suas pautas, e aquelas que defendiam uma articulação mais intensa com os partidos era bastante saliente no período (MacRae, 1990; Facchini, 2003; Green, 2003; Cruz, 2017).

Ressaltamos ainda que o grau de organização dos movimentos sociais aqui analisados era distinto. O movimento negro tem uma longa história de organização desde a luta pela abolição da escravidão, passando pelos clubes de negros, a Frente Negra Brasileira, a União dos Homens de Cor, o Teatro Experimental do Negro, e que foi brevemente interrompida durante a ascensão da ditadura no país (Alonso, 2015; Rodrigues, 2020). O movimento LGBT+, por outro lado, começou a se organizar de maneira mais sistemática no final dos anos 1970, a partir da criação do Somos – Grupo de Afirmação Homossexual, grupo pioneiro para a articulação do então emergente “movimento homossexual brasileiro” (MHB) (Green et al., 2018). Disso decorre que, enquanto a aproximação entre o movimento negro e os partidos se deu de maneira mais estruturada, a interação entre o então MHB e a política institucional ocorreu prematuramente e concomitante ao próprio processo de consolidação organizativa do movimento LGBT+ (Santos, 2016; Rodrigues, 2020).

Nesse período, dois processos ampliaram as possibilidades de articulação entre movimentos e partidos no Brasil. Em primeiro lugar, destaca-se a Reforma Partidária de 1979, que rompeu com o modelo bipartidário adotado pelo regime autoritário. Em segundo lugar, é possível mencionar a realização das eleições estaduais de 1982 (Cruz, 2017). Os

movimentos negro e LGBTQ+ se valerem dessas oportunidades para se aproximar de partidos de centro-esquerda que estavam sendo criados ou reorganizados no período.

Embora alguns setores do movimento negro mantivessem uma descrença em relação aos partidos políticos, houve uma clara aproximação dele a algumas legendas. PDT, PT e PMDB (atual MDB) foram os principais partidos que, a partir das chamadas *comissões de negros*, contribuíram para que determinadas demandas do movimento fossem incluídas nas discussões políticas da década de 1980 (Hanchard, 1994; Soares, 2009; Rios, 2014; Rodrigues, 2020). Já o movimento LGBTQ+ estabeleceu maior proximidade com o PT, partido que desde sua fundação, em 1980, foi caracterizado pela incorporação de diversos grupos mobilizados em sua estrutura e por deslocar a dominância de agremiações como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), no campo da esquerda (de la Dehesa, 2007, 2010).

A interação do movimento negro com o PT antecede a fundação do partido, conforme relata Rios (2014). Alguns ativistas negros participaram da criação do núcleo negro da Liga Operária, corrente política *trotskista*, e escreviam no jornal *Versus* sobre o racismo no Brasil e as estratégias para superá-lo. A Liga Operária fundou a Convergência Socialista (CS), uma das correntes políticas que formou o PT e que realizou sua primeira reunião pública, em 28 de janeiro de 1978¹³, e esteve presente no ato de fundação do Movimento Negro Unificado (MNU), em 7 de julho de 1978 (Hanchard, 1994; Soares, 2009; Rios, 2014).

O Manifesto de Fundação do PT¹⁴, aprovado em 10 de fevereiro de 1980, mencionava o movimento negro entre os movimentos sociais que formavam a base do partido. Daquele ponto em diante, diversos ativistas paulistas do MNU ingressaram no partido. Em 1981, na primeira convenção nacional do PT, o então sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva fez a seguinte afirmação em seu discurso:

Há, em nosso país, uma discriminação racial genericamente velada. Um negro, porém, sabe o quanto essa discriminação, que para os brancos pode parecer velada, é real, agressiva, profunda. Ele a sente na pele. Por isso, devemos apoiar a organização dos negros por seus direitos em nossa sociedade, ainda que isso venha a descobrir, à luz do sol, o racismo que carregamos nas entranhas¹⁵.

Uma das primeiras medidas de interlocução adotadas pelo PT e por ativistas negros foi a criação da Comissão de Negros do PT, em 1982 (Soares, 2009). De acordo com Soares (2009), a comissão funcionava como um foro da militância negra petista, mas sem vínculos

¹³ Disponível em: <<http://marcosfaerman.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/Versus20.html>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

¹⁴ Disponível em: <<https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

¹⁵ Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-discursodelula1convecacao.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

formais com as instâncias partidárias. Entretanto, foi a partir de sua criação que se iniciou a estruturação de espaços institucionais de combate ao racismo no interior da legenda, já que essa comissão estabeleceu debates internos e passou a disputar a centralidade da pauta racial no partido. Os integrantes da comissão criticavam o mito da democracia racial, concebido como o maior impeditivo para que setores da esquerda debatessem abertamente o papel das desigualdades raciais na manutenção de privilégios sociais e de classe. A comissão também argumentava que estatísticas sobre desemprego e violência policial eram desproporcionalmente superiores para a população negra, como subproduto do racismo insidioso da sociedade brasileira. Além disso, a incorporação da História da África nos currículos escolares, que se tornaria obrigatória com a aprovação da Lei nº 10.639/2003, durante o governo Lula, já fazia parte da pauta de reivindicações de ativistas negros do PT do início dos anos 1980 (Kossling, 2007; Soares, 2009; Rios, 2014; Rodrigues, 2020).

A aproximação entre ativistas LGBT+ e o PT também é anterior à fundação do partido e surgiu em correntes *trotskistas* que viriam posteriormente a integrar o partido, como a CS (de la Dehesa, 2007; 2010; Cruz, 2017). A CS incorporou em sua agenda o debate sobre sexualidade por meio da criação da Facção Gay, um subgrupo organizado com o foco na “questão gay” que contava com diversos ativistas que também militavam no Somos: grupo de afirmação homossexual. Além de ativistas de militância múltipla – no partido e no movimento –, ressalta-se ainda a importância de atores que retornaram do exílio político no final da década de 1970 para introduzir debates sobre o tema no PT (de la Dehesa, 2007, 2010)¹⁶.

Esses ativistas promoveram as primeiras atividades de defesa das demandas do movimento LGBT+ em articulação com o PT, tais como em atos no dia 20 de novembro de 1979, junto a ativistas do movimento negro, no dia 1º de maio de 1980, junto a trabalhadores, e, em 1981, no ato Homossexuais Construindo o PT (de la Dehesa, 2007, 2010; Cruz, 2017). Em 1980, foi fundado em Belo Horizonte o Núcleo Gay do PT e, em 1981, o Núcleo de Gays e Lésbicas do PT em São Paulo (Machado, 2007; Cruz, 2017). Em 1983, Herbert Daniel, que havia retornado do exílio político, promoveu uma série de discussões sobre gênero e sexualidade no Rio de Janeiro (de la Dehesa, 2007, 2010).

Ativistas do movimento LGBT+ atuaram nas campanhas de criação do partido entre 1980 e 1981 (Cruz, 2017). Porém, ao contrário do movimento negro, o movimento LGBT+ não foi mencionado no Manifesto de Fundação do PT. Apesar dessa ausência, demandas do movimento LGBT+ foram brevemente mencionadas no discurso de Lula na 1ª Convenção Nacional do PT, no qual ele afirmou: “Não aceitaremos que, em nosso partido, o homossexualismo seja tratado como doença, muito menos como um caso de polícia.

¹⁶ Para uma análise dos impactos do exílio político sobre o ativismo de esquerda brasileiro, ver Marques, (2017).

Defenderemos o respeito que merecem essas pessoas, convocando-as ao empenho maior de constituição de uma nova sociedade”¹⁷.

Após a fundação do partido, a militância em torno das demandas do movimento LGBT+ no interior do PT se expressou em candidaturas ligadas a organizações e ativistas do movimento nas eleições de 1982, nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. Porém, a maioria dessas campanhas estabeleceu um enfoque amplo, no qual a chamada “questão homossexual” era articulada a enquadramentos culturais ou da tradição da esquerda socialista (Cruz, 2017). Essas campanhas foram precedidas por uma intensa mobilização do movimento na tentativa de construção de articulações com partidos políticos por meio da circulação de abaixo-assinados que solicitavam apoio dos candidatos às demandas do movimento, da construção de plataformas de reivindicações e da promoção de debates entre candidatos. É possível destacar, nesse ponto, a atuação do Grupo Gay da Bahia (GGB) em defesa da revogação do artigo 302.0 do Código de Saúde do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), que declarava a homossexualidade doença, em âmbito nacional – demanda que seria conquistada em 1985 (de la Dehesa, 2010; Cruz, 2017).

Redemocratização (1985-1989): distanciamento de trajetórias

A segunda metade da década de 1980 apresentou duas novas oportunidades de articulação entre movimentos sociais e partidos políticos: a realização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), entre 1987 e 1988, e as primeiras eleições presidenciais após o período autoritário, em 1989. O movimento negro se antecipou ao processo de realização da ANC e da celebração do centenário da Abolição para exigir maior incorporação de suas demandas no PT. Como resultado, o PT aprovou a criação de uma subsecretaria nacional dedicada à questão racial e a realização de um encontro para definição de pautas de interesse da militância negra do partido a serem defendidas na ANC. O movimento LGBT+, por outro lado, encontrou dificuldades para influenciar a criação de estruturas partidárias dedicadas a suas demandas, e alguns dos membros do partido que se dedicavam a promover discussões sobre sexualidade se afastaram da legenda para fundar outra sigla. Por essa razão, a defesa das pautas do movimento LGBT+ na ANC, pelo partido, ocorreu de forma fragmentada e vinculada a iniciativas individuais e específicas. Ambos os movimentos, contudo, conquistaram vitórias parciais na ANC e obtiveram pouco espaço na campanha presidencial do PT, em 1989.

Nesse período, algumas das demandas do movimento negro foram incorporadas pelas instâncias partidárias em nível nacional por meio da realização de encontros e da criação de estruturas partidárias internas dedicadas à questão racial. Em 1987, foi

¹⁷ Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-discursodelula1convecacao.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

realizado o I Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial, evento que marcou a mobilização do partido para o calendário de comemorações do centenário da abolição. O II Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial, realizado em 1988, aprovou a criação da Subsecretaria Nacional de Negros do PT, vinculada à Secretaria de Movimentos Populares, criada em 1986.

O processo constituinte se caracterizou como momento importante para a ampliação da articulação entre o movimento negro e o PT. Em 1986, integrantes do MNU e militantes negros do partido realizaram o Congresso Pré-Constituinte, evento no qual foram elaboradas as propostas de criminalização do racismo e regulamentação fundiária das terras de comunidades remanescentes de quilombos. Na ANC, a temática racial foi debatida na Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias Sociais, que contou com a participação da deputada federal constituinte Benedita da Silva (PT-RJ), uma das integrantes da recém-criada Subsecretaria de Nacional de Negros do PT. A maioria das propostas elaboradas nessa comissão em relação à temática racial não foi incluída no texto final da Constituição de 1988, mas serviu para fomentar importantes debates internos no PT ao longo dos anos 1990. Ademais, algumas das propostas não incorporadas ao texto constitucional foram pautadas pelo Executivo e pelo Legislativo durante as administrações petistas (Rodrigues, 2020).

Importante ressaltar que, embora a maioria das propostas do movimento negro não tenha sido incluída no texto constitucional, a mobilização por parte das organizações negras com o apoio de partidos aliados, entre eles o PT, e até mesmo da Igreja Católica, que realizaram uma série de atos públicos procurando demonstrar o quanto a celebração do 13 de maio era enganosa, gerou uma resposta do governo federal, que criou a primeira instituição brasileira, em nível federal, para lidar com a questão racial. A Fundação Cultural Palmares foi criada no âmbito do Ministério da Cultura, no dia 22 de agosto de 1988, com o objetivo de promover e preservar a cultura brasileira. Por muitos anos, coube à Fundação Palmares a responsabilidade de identificar as comunidades de remanescentes de quilombos e mediar o procedimento de demarcação de suas terras, uma das demandas do movimento negro que foi incluída na Constituição (Rodrigues, 2020).

O II Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial, realizado em Vitória (ES) nos dias 26, 27 e 28 de agosto de 1988, sob forte influência de debates empreendidos na ANC e da criação da Fundação Palmares dias antes, aprovou a indicação de Benedita da Silva para concorrer como vice-presidente na chapa encabeçada por Lula na campanha presidencial de 1989. No entanto, tal indicação não foi acatada pelo partido¹⁸. Apesar disso, o Plano de Governo da campanha de 1989 reconhecia a existência do racismo como problema a ser enfrentado, incorporando as demandas da militância negra do PT (Soares, 2009).

¹⁸ Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate_Racismo.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2021.

Não encontramos nos documentos referentes ao IV e V encontros nacionais do PT¹⁹, realizados respectivamente em 1986 e 1987, evidências de um processo de articulação formal entre ativistas do movimento LGBTQ+ e o PT para promover maior incorporação institucional de suas demandas e definir os temas de interesse do movimento a serem levados à ANC. Pelo contrário, de acordo com Santos (2016), ativistas LGBTQ+ enfrentaram resistência interna no partido para a criação de uma setorial dedicada a questões de gênero e sexualidade na cidade de São Paulo. A dificuldade de criação de estruturas internas ao partido dedicadas a pautas do movimento LGBTQ+, mesmo em nível local, pode ser contrastada à criação de uma subsecretaria para questões raciais em nível nacional, no final da década de 1980.

Ativistas e organizações LGBTQ+ estabeleceram diálogos com parlamentares específicos ao longo da ANC para tentar driblar a falta de apoio institucional mais amplo do PT às suas demandas. A organização carioca Triângulo Rosa articulou-se com o deputado federal constituinte José Genoíno (PT-SP) para que este defendesse a inclusão do termo "orientação sexual" entre as proibições de discriminação enumeradas no artigo 5 da Constituição, no Plenário da ANC (de la Dehesa, 2010; Lelis; Almeida; Rosa, 2019; Marsiaj, 2006; Santos, 2016). A proposta foi rejeitada pelo plenário, mas todos os deputados petistas presentes na votação da matéria foram favoráveis à inclusão do termo na Constituição (de la Dehesa, 2010; Santos, 2016; Lelis; Almeida; Rosa, 2019).

Em 1986, alguns dos ativistas que haviam trabalhado para inserir as pautas do movimento LGBTQ+ no PT romperam com a sigla para formar o Partido Verde (PV) (de la Dehesa, 2007; Santos, 2016). Desde então, a relação entre esses atores e o PT foi marcada por aproximações e distanciamentos. Em 1986, por exemplo, Herbert Daniel concorreu à vaga de deputado estadual no Rio de Janeiro, ainda pelo PT, articulando as pautas do movimento LGBTQ+ e as ambientalistas (Santos, 2016). Fernando Gabeira, em entrevista a de la Dehesa (2007), alega que seu nome foi cogitado para a vaga de vice-presidente na chapa liderada por Lula, em 1989, porém, teria sido rejeitado por setores conservadores do partido, a partir da avaliação de que seu perfil não era "suficientemente viril" (Marsiaj, 2006; de la Dehesa, 2007). Ressaltamos ainda que as demandas do movimento LGBTQ+ não ganharam destaque no programa de governo petista proposto para as eleições de 1989²⁰, ao contrário do que ocorreu no caso do movimento negro.

¹⁹ Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

²⁰ Realizamos buscas com os termos homossexual, gay, lésbica e sexual, e seus plurais, nos documentos que integram o plano de governo de 1989. Apenas buscas para o último termo tiveram resultados, contudo, em trechos que versavam sobre os direitos das mulheres. Documentos disponíveis em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/11-PTeleicoesPresidenciais.1989.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

Ampliação da participação institucional (1990-2001): entre o local e o nacional

Na década de 1990, o PT gradativamente conquistou espaço político e introduziu uma série de inovações participativas preconizadas na Constituição de 1988 em suas gestões municipais e estaduais. No caso do movimento negro, houve uma amplificação do processo de institucionalização de suas demandas nas estruturas partidárias nacionais iniciado na década anterior. No caso do movimento LGBT+, a ampliação da institucionalização se deu localmente, enquanto ações em nível nacional ocorriam por meio da iniciativa de parlamentares específicos.

Nessa década, houve o fortalecimento da interação entre o movimento negro e o PT. Gestões municipais e estaduais do PT e de partidos aliados incorporaram diversas demandas dos ativistas negros e, em alguns casos, houve a criação de secretarias e coordenadorias para assuntos da comunidade negra e a nomeação de ativistas negros para cargos em órgãos governamentais (Guimarães, 2018; Rodrigues, 2020).

As demandas por maior inclusão institucional nas estruturas partidárias também renderam frutos. O III Encontro de Negras e Negras Petistas, ocorrido em junho de 1995, deliberou pela criação da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR), proposta aprovada no X Encontro Nacional do PT, no mesmo ano. A partir de então, a SNCR passou a fazer parte da estrutura do partido, tendo seus objetivos definidos ao longo do IV Encontro Nacional de Negras e Negros do PT, realizado em 1996 (Soares, 2009)²¹. Cabe destacar que a SNCR teve direito a assento, voz e voto na Executiva e no Diretório Nacional do Partido, entre 1996 e 1999. Esse direito foi retirado, em 1999, por deliberação do II Congresso Nacional do PT²² (Soares, 2009) e reestabelecido posteriormente.

Apesar de não ter significado reconhecimento amplo da centralidade da discriminação racial na agenda do partido, a SNCR se constituiu em importante espaço, a partir do qual a militância negra petista pode travar disputas internas para ampliar a atenção do partido ao tema, tendo adquirido influência temporária sobre a cúpula partidária durante a segunda metade daquela década. Essa influência pode ser observada nos planos de governo do PT. O plano de 1994 continha propostas de ações afirmativas e de ampliação de direitos, e o de 1998 acenava com propostas de incentivo a ações de promoção da igualdade racial nas empresas e a previsão de desenvolvimento de plano específico na área da saúde²³ (Soares, 2009).

²¹ Nessa ocasião, foram definidos os seguintes objetivos para a SNCR: proposição de políticas públicas a serem implementadas em administrações petistas, elaboração de propostas para a ação partidária nos legislativos, formação política dos afiliados e militantes, ocupação das direções em todos os níveis, indicação e eleição de candidatos negros para os diversos cargos de representação (Soares, 2009).

²² Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99_2CongressoNacioanl_resolucoes.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.

²³ Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-cadernodeemprego.pdf>> e <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-cadernodesaude.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

As articulações entre o movimento negro, o PT e o movimento sindical geraram efeitos em nível nacional, especialmente a partir de 1995. Em 20 de novembro daquele ano, ocorreu em Brasília a “Marcha Zumbi contra o Racismo pela Cidadania e a Vida”²⁴, que reuniu cerca de 30 mil manifestantes na Esplanada dos Ministérios. A marcha, apoiada pelo PT e pela CUT, representou um momento de inflexão no debate sobre racismo no país, fomentando a abertura de um diálogo com o governo federal acerca da viabilidade de adoção de políticas de ação afirmativa (Rodrigues, 2020).

A aproximação do movimento LGBT+ e o PT durante a década de 1990 ficou mais restrita ao nível local. A primeira setorial partidária dedicada à temática LGBT+ foi fundada em São Paulo, em 1992, e acompanhada por iniciativas semelhantes nos anos seguintes ao redor do país (Marsiaj, 2006; Santos, 2016). Posteriormente, entre 2001 e 2003, esforços de articulação nacional entre essas setoriais se intensificaram com a realização das plenárias nacionais GLT do PT.

Os planos de campanha também incluíram de maneira mais periférica as demandas do movimento LGBT+ em comparação ao movimento negro. O plano da campanha de 1994 continha uma série de propostas para o combate à discriminação por orientação sexual, tais como a tipificação legal desse tipo de discriminação, a construção de medidas de proteção e investigação de casos de violência contra homossexuais, o combate ao preconceito junto ao sistema escolar e aos meios de comunicação e a garantia de diversos direitos a casais do mesmo sexo. O programa destacava, ainda, a necessidade de participação de homossexuais, e do respeito à orientação sexual, na política de combate à epidemia de HIV/AIDS²⁵. Entretanto, no plano de campanha de 1998²⁶, essas demandas ficaram ausentes.

Apenas em 2001, o PT criou a Setorial Nacional LGBT+, subordinada à Secretaria dos Movimentos Populares (de la Dehesa, 2007). Porém, o partido não viabilizou a organização de uma secretaria nacional exclusiva dedicada à temática LGBT+, ao contrário da recepção favorável que fez às demandas da militância negra ao criar a SNCR. Assim como ocorreu na década anterior, a defesa de propostas de interesse do movimento LGBT+, com exceção do plano de campanha de 1994, esteve limitada à articulação com parlamentares aliadas, como no caso do projeto de lei em defesa do casamento civil igualitário apresentado pela deputada Marta Suplicy (PT-SP), em 1995, e o projeto de criminalização da discriminação contra LGBT+ proposto pela deputada Iara Bernardi (PT-SP), em 2001 (de la Dehesa, 2010; Santos, 2016).

²⁴ Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

²⁵ Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>> e <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-oscompromissosdafrentebrasilpop.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

²⁶ Foram realizadas buscas com os termos homossexual, gay, lésbica e sexual, e seus plurais, nos documentos que integram o plano de governo de 1998. Apenas buscas para o último termo tiveram resultados, contudo, em trechos que versavam sobre os direitos das mulheres. Documentos disponíveis em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

A campanha e a transição (2001-2003): incorporação desigual

Os eventos preparatórios e as propostas apresentadas no documento final da III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, da ONU, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, tornaram-se um marco importante na mobilização de ambos os movimentos, tendo influenciado a campanha petista de 2002 bem como os primeiros anos da gestão Lula, a partir de 2003. Nesse contexto, o PT incorporou, ainda que de forma desigual, as demandas de ambos os movimentos em sua campanha presidencial de 2002 e no processo de transição de governo.

O XII Encontro Nacional do PT, realizado em 2001 sob forte influência da Conferência de Durban, marcou um maior engajamento da legenda nas reivindicações da militância negra do partido (Soares, 2009). Em 2002, o debate acerca das ações afirmativas, que emergiu na agenda pública brasileira em decorrência dos efeitos da Marcha Zumbi e se adensou no pós-Durban, se converteu em objeto de disputa política durante a campanha eleitoral. Ainda em 2002, durante o período eleitoral, o PT organizou cinco seminários regionais e um nacional para que ativistas negros apresentassem propostas que viriam a compor o programa de governo e influenciar a elaboração do Programa Brasil sem Racismo, no âmbito do programa de governo da candidatura de Lula, que sairia vitoriosa em 2002²⁷.

Com a vitória nas eleições de 2002, a equipe de transição do PT e a militância negra do partido iniciaram a fase de negociação para a implementação, já no primeiro ano do governo, de algumas ações elencadas no Programa Brasil sem Racismo. Entre as propostas discutidas pela equipe estava a criação de um órgão federal voltado à promoção da igualdade racial, que daria origem à Seppir já em 2003. Segundo Ribeiro (2014), logo após a posse do presidente Lula, um grupo de trabalho composto por integrantes da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), do Movimento Negro Unificado (MNU), da União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), do PT e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), foi constituído para elaborar a proposta de criação desse órgão.

A Conferência de Durban também influenciou a agenda do XII Encontro Nacional do PT, em 2001, em relação às reivindicações do movimento LGBT+. Nele, foi aprovada uma moção contrária à discriminação por orientação sexual e em defesa da cidadania homossexual, destacando projetos de parlamentares petistas relacionados a essas

²⁷ O documento, dividido em cinco seções ("Retrato da realidade", "Resistências históricas", "Novas estratégias pós Durban", "Relações com o Estado" e "Ações"), afirma que a superação do racismo é essencial para o partido e se compromete com a proposição de políticas de promoção de igualdade racial. As ações propostas passavam pela garantia de titulação de terras de comunidades remanescentes de quilombos, a criação de incentivos para empresas privadas promoverem programas de igualdade racial e diversidade étnica, assegurar a inserção de negros no ensino superior, além de medidas voltadas para as áreas de segurança pública, saúde, educação, cultura e relações internacionais. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-brasilsemracismo.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

reivindicações. As resoluções do encontro mencionavam explicitamente o combate ao preconceito contra homossexuais (e outros grupos sociais) dentre as metas a serem perseguidas pelo partido²⁸.

Durante a campanha de 2002, o partido não elaborou documentos e planos específicos relativos às demandas do movimento LGBTQ+, em contraste não apenas com o Programa Brasil sem Racismo, mas também com outros documentos dedicados às demandas vocalizadas por organizações de mulheres, indígenas, pessoas com deficiência, dentre outros²⁹. Articulações para a construção de um plano atendendo às reivindicações da militância LGBTQ+ do partido se intensificaram apenas no primeiro ano de gestão, a partir da realização do XI Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros (EBGLT), em Manaus, no qual ativistas apresentaram a gestores da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) a proposta de elaboração do programa. Apenas após a realização desse encontro o Programa Brasil sem Homofobia (BSH), de 2004, foi formulado. A criação de um órgão específico para direitos LGBTQ+ no governo federal, contudo, ocorreu apenas no segundo governo Lula, em 2009.

Ao longo da administração petista, um conjunto significativo de demandas desses movimentos foi atendido. No que concerne ao movimento negro, além da Seppir, foram criadas, ainda em 2003, duas outras instituições voltadas para a proposição de políticas públicas racialmente sensíveis. O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR), órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, com o objetivo de propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial; e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir), responsável por agregar organismos executivos estaduais e municipais – secretarias, coordenadorias, assessorias, entre outras – voltados para a questão racial, com o intuito de articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial (Rodrigues, 2020). Em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) que, entre outras questões, instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), regulamentado pelo decreto nº 8.136/2013. A adesão ao SINAPIR é condição para que os órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais participem do Fipir.

O executivo federal também conduziu, entre 2003 e 2014, três conferências nacionais de promoção da igualdade racial (2005, 2009, 2013), elaborou propostas de políticas voltadas à inclusão de negros e estudantes oriundos da escola pública no ensino superior, público e privado (no primeiro caso, incentivando as universidades públicas a adotarem políticas de inclusão e, no segundo, por meio do Prouni), e nas carreiras do funcionalismo público federal (primeiro com a continuidade do programa de bolsas para a

²⁸ Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/01-2001.mocao_XII_EN_PT_.pdf> e <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-resolucoes-xii-encontro.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

²⁹ Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

diplomacia iniciadas no governo FHC, e, segundo, com a aprovação da Lei nº 12.990/2014, que dispõe sobre a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para pretos e pardos).

Quanto às demandas do movimento LGBTQ+, cabe destacar a criação do Programa “Brasil sem Homofobia”, o financiamento a centros de referência de combate à homofobia em diversas regiões do país, a criação da Coordenação Geral de Promoção dos Direitos LGBTQ+ (CGPLGBT), no âmbito da então chamada SEDH, e a reformulação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBTQ+ (CNCD/LGBT) (Mello; Avelar; Maroja, 2012; Mello et al., 2012). O Executivo federal também promoveu a realização de duas conferências nacionais LGBTQ+ entre 2003 e 2014 (2008, 2011).

Conforme mencionamos na introdução deste artigo, apesar da disposição governamental das administrações petistas para apoiar as reivindicações dos movimentos negros e LGBTQ+, estudos anteriores sugerem que tais políticas foram acompanhadas por níveis distintos de suporte e oposição parlamentar bem como ocorreram em intensidade e estabilidade distintas (Machado; Rodrigues, 2015). A próxima seção busca mapear e analisar de forma sistemática tais diferenças.

Igualdade racial e direitos LGBTQ+ na produção legislativa e no orçamento público

Apresentamos, a seguir, os dados relativos ao orçamento federal e à produção legislativa relacionados a igualdade racial e direitos LGBTQ+. Iniciamos a análise com a apresentação dos dados sobre a produção legislativa, já que eles revelam informações sobre um dos elementos explicativos propostos neste artigo, a oposição legislativa e, ainda, que a caracterização da existência e da trajetória dessa oposição é essencial para a interpretação dos dados sobre o orçamento.

Produção e oposição legislativa

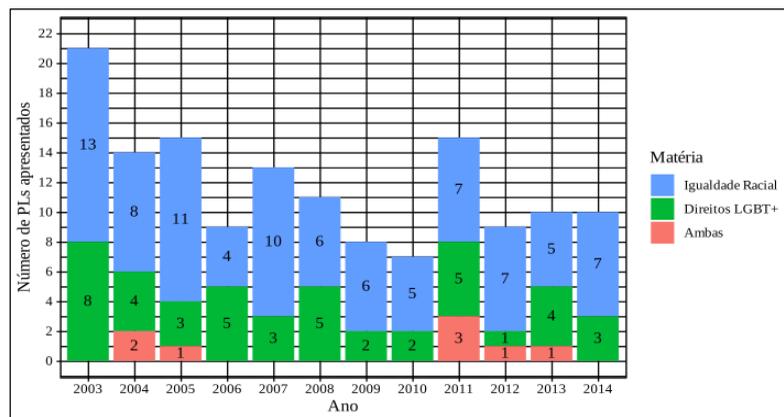
Os dados apresentados na Figura 1 indicam a quantidade de projetos de lei relacionados à igualdade racial e aos direitos LGBTQ+ propostos entre 2003 e 2014. A maioria dos PLs, para todas as matérias ligadas aos dois temas, foi apresentada durante a 52ª e a 53ª legislaturas; observa-se ainda, para todo o período analisado, maior quantidade de PLs sobre igualdade racial. Esse resultado reforça nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que o movimento negro teria efeitos políticos mais intensos em comparação ao movimento LGBTQ+.

Em uma análise longitudinal, encontrada na Figura 1, observamos que o número de PLs sobre igualdade racial teve seu ápice durante a 52ª legislatura, recuou em 2008 e permaneceu estável até o final da 54ª legislatura. Já o número de PLs sobre direitos LGBTQ+ teve um pico em 2003, permanecendo relativamente estável nos outros anos, com exceção

de 2010 e 2012, quando apenas um PL foi apresentado. Comparando-se as legislaturas, a apresentação de PLs sobre direitos LGBT+ também teve seu ápice na 52ª legislatura e se estabilizou nas duas seguintes. Esses resultados dialogam com nossa hipótese 4, que indica que as diferenças de estabilidade dos efeitos desses movimentos no caso do Poder Legislativo seriam pouco significativas.

Esses resultados também dialogam com os trabalhos de Escosteguy (2003), Souza (2009), Monteiro (2016), Santos (2019), Machado e Monteiro (2020), que, ao analisar a produção legislativa sobre raça apontam que a presença de parlamentares negros e sua maior propensão a legislar e apoiar emendas orçamentárias sobre temas relacionados às questões raciais podem ser vistas como fatores indutores para a tramitação de projetos de lei de interesse do respectivo movimento. Já no caso do movimento LGBT+, essa iniciativa pode ser vista como resultado do lobby de organizações como a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT) junto a parlamentares – em especial, junto à FPLGBT+ –, no âmbito do “Projeto Aliadas” (Pereira, 2018b). Entretanto, conforme discutem Soule e King (2006), o lobby dos movimentos sociais costuma obter resultados limitados, pois tende a exercer maior influência nos primeiros estágios da produção legislativa, quando os custos políticos para os parlamentares apoiarem suas propostas são menores, e em contextos nos quais a opinião pública é favorável às demandas vocalizadas pelo movimento social.

Figura 1
Evolução do número absoluto de PLs por matéria (igualdade racial, direitos LGBT+ e ambas), entre 2003-2014

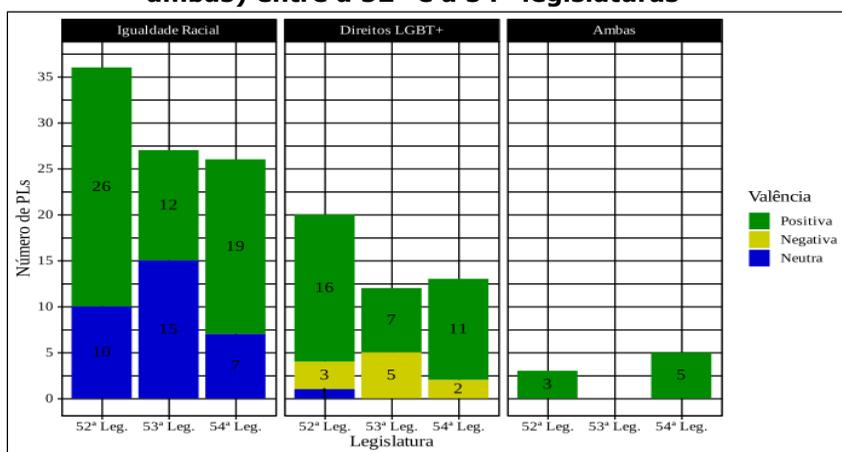


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

A Figura 2 ilustra a valência dos PLs sobre igualdade racial e direitos LGBT+ da 52ª à 54ª legislaturas. Entre os 89 PLs sobre igualdade racial analisados, 57 foram considerados positivos, 32 neutros e nenhum negativo. Dentre os 45 PLs sobre direitos LGBT+ analisados, 34 tiveram valência positiva, 1 neutra e 10 negativa. Não encontramos

nenhuma proposta com valência neutra ou negativa entre os 8 PLs que versavam sobre ambas as matérias. Os dados apresentados nessa figura indicam que a oposição legislativa contra as demandas do movimento LGBT+ foi substancialmente diferente da oposição às reivindicações do movimento negro, no período analisado. A oposição a projetos de lei de interesse do movimento negro foi pontual e reativa dentro de alguns setores no Congresso Nacional. Por outro lado, grupos que se opuseram às demandas do movimento LGBT+ se expressaram de maneira propositiva, apresentando PLs defendendo a restrição de direitos dessa população ou concepções limitantes de família, sexualidade e casamento. Esses dados indicam, portanto, que o movimento LGBT+ enfrentou maior oposição legislativa a suas demandas em comparação ao movimento negro, um dos fatores elencados para explicar as diferenças em seus efeitos políticos. Observa-se, ainda, que essa oposição se traduziu em produção legislativa já no início do primeiro governo Lula.

Figura 2
Valência dos PLs apresentados por matéria (igualdade racial, direitos LGBT+ e ambas) entre a 52ª e a 54ª legislaturas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

Há uma forte correlação entre essa oposição e a atuação da Frente Parlamentar Evangélica (FPE), que, desde sua criação, age contrariamente à tramitação de matérias que defendem direitos LGBT+ (Mariano, 2006; Maia, 2012; Souza; Ruata; Campana, 2013; Gonçalves, 2016). Durante o primeiro governo Lula, a FPE fundou o Grupo de Assessoria Parlamentar Evangélica (GAPE), que reuniu assessores vinculados a parlamentares evangélicos e partidos conservadores. O GAPE monitorou projetos de interesse da FPE e enviou relatórios a seus membros, indicando as posições que deveriam ser tomadas diante dessas matérias (Pereira, 2018b). A partir de 2006 a FPE realizou algumas mudanças em suas estratégias e estabeleceu alianças com setores católicos conservadores expressas na criação da Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida, em

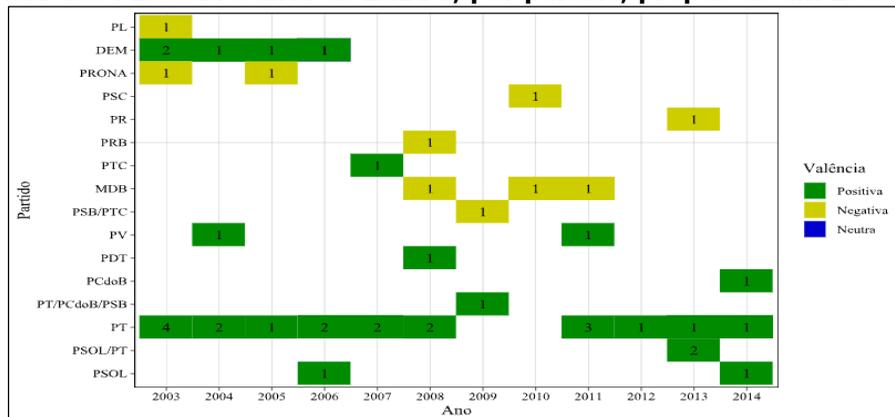
2007, e da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Família Brasileira, em 2011 (Pereira, 2018b). O sucesso eleitoral de candidatos evangélicos nas eleições de 2010 fortaleceu a presença da FPE nas coalizões do governo petista e ampliou sua influência sobre as ações do Poder Executivo (Pereira, 2018a, 2018b). Assim, mesmo que os dados da Figura 2 indiquem um decréscimo da produção legislativa contrária aos direitos LGBT+ na 54ª legislatura, a literatura sugere que foi nesse período que a FPE se tornou mais influente no interior das coalizões governistas.

É possível analisar esses dados incluindo um recorte partidário, ou seja, examinando quais partidos foram os principais responsáveis pela apresentação de PLs favoráveis e contrários à igualdade racial e aos direitos LGBT+. Como o foco deste artigo recai sobre as relações entre o PT e os movimentos negro e LGBT+, centraremos nossa análise na produção legislativa desse partido. No período considerado, o PT foi a legenda que apresentou, individualmente ou em conjunto com outros partidos, o maior número de PLs sobre igualdade racial (45 projetos, 50,56% do total) e sobre direitos LGBT+ (22 projetos, 48,89% do total). Ressaltamos que o Executivo encaminhou 2 PLs sobre igualdade racial e nenhum sobre direitos LGBT+, o que reforça nossa hipótese de que a produção legislativa para essa temática esteja mais ligada a setores periféricos do partido, situados no Legislativo, do que à sua cúpula situada no Executivo.

Nossa hipótese 4 sugere que a instabilidade nos efeitos políticos do movimento LGBT+ seria baixa em ações relacionadas ao Legislativo justamente pela possibilidade de atuação de setores periféricos do PT, que estão mais ligados à defesa das demandas desse movimento e sofrem pressões menores da coalizão governista, se comparados à cúpula do partido que ocupa o Executivo. Enquanto os dados da Figura 1 indicam que tomando todos os PLs sobre direitos LGBT+ analisados é possível, de fato, se observar relativa estabilidade no número de proposições por legislatura, cabe analisar agora se isso também é verdade quando consideradas apenas as matérias positivas apresentadas por parlamentares do PT.

A Figura 3 mostra a valência de PLs sobre direitos LGBT+, por partido, entre 2003 e 2014. Seus dados indicam que, a exemplo do que ocorre na Figura 1, a produção legislativa do PT sobre direitos LGBT+ se concentrou na 52ª legislatura. Na legislatura seguinte, parlamentares do partido apresentaram um número significativamente menor de PLs favoráveis aos direitos LGBT+, contudo voltaram a apresentar maior número de propostas na 54ª legislatura. Dessa forma, apesar de certa instabilidade na 53ª legislatura, esses dados reforçam nossa hipótese 4 ao indicarem relativa estabilidade da atuação de parlamentares do PT no que se refere a essa temática. Com base na Figura 3, ressaltamos ainda o caráter suprapartidário dos PLs propondo a restrição de direitos LGBT+, o que indica a existência de uma oposição legislativa articulada contra as demandas do movimento LGBT+, reforçando a ideia de que esse movimento sofreu maior oposição organizada vinda do Congresso Nacional, em comparação à sofrida pelo movimento negro.

Figura 3
Valência dos PLs sobre direitos LGBT+, por partido, propostos em 2003-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

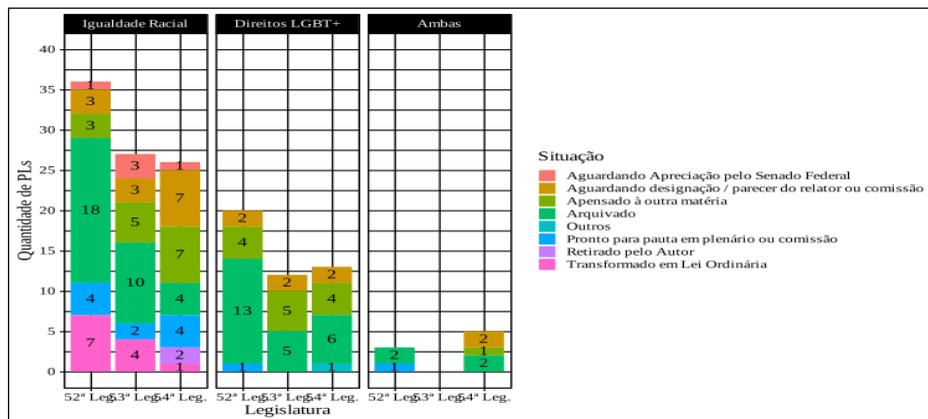
A comparação entre a oposição legislativa enfrentada pelos movimentos negro e LGBT+ também pode ser realizada a partir da análise dos processos de tramitação das propostas relativas às demandas desses movimentos, favoráveis ou contrárias. A Figura 4 ilustra os dados sobre esses processos. Destacamos, em primeiro lugar, o alto índice de matérias de interesse dos dois movimentos arquivadas: 32 proposições sobre igualdade racial, 24 sobre direitos LGBT+ e 4 abordando ambas as temáticas. Esses dados dialogam com a literatura sobre incidência política e lobby dos movimentos sociais sobre a produção legislativa. Soule e King (2006), retomando o trabalho de Schumaker (1975), afirmam que há cinco estágios de responsividade legislativa às demandas vocalizadas por cidadãos e organizações de movimentos sociais. Responsividade de acesso é o primeiro estágio, no qual parlamentares escutam as demandas dos movimentos sociais (a realização de audiências públicas é um exemplo de funcionamento desse estágio). Responsividade de agenda, segundo estágio, sugere a disposição parlamentar de incluir a demanda na agenda e, idealmente, formalizá-la como projeto de lei ou outra produção legislativa. Se a ação parlamentar for bem-sucedida e a proposição legislativa convertida em lei, temos o terceiro estágio, responsividade política. Por fim, há dois estágios possíveis para a adoção da mudança legislativa: responsividade de implementação, quando a legislação é sancionada e posta em prática; e responsividade de efetividade, quando a implementação da legislação atende a contento as demandas dos movimentos sociais.

Nesse sentido, o alto percentual de PLs arquivados sobre ambas as matérias (aproximadamente 43%) indica que os movimentos exercem maior influência nos estágios iniciais de responsividade legislativa, sendo que o movimento negro conseguiu, no período analisado, avançar com mais frequência que o movimento LGBT+ para o estágio de responsividade de agenda. Tais dados sugerem ainda que parlamentares aliados tendem a propor projetos de lei de interesse dos movimentos negros e LGBT+, como forma de

sinalizar seu compromisso e aliança com determinadas pautas. Os custos políticos de propor projetos de lei são relativamente baixos e a tramitação legislativa dos PLs para os demais estágios de responsividade tende a ocorrer apenas quando há amplo apoio de políticos aliados (às vezes, em coalizão entre o Executivo e o Legislativo) e opinião pública favorável.

Por essa razão, do total de 142 PLs identificados ao longo das três legislaturas, apenas 12 foram transformados em leis ordinárias, todos relacionados à igualdade racial³⁰. Esses dados indicam, em consonância com os argumentos que desenvolvemos neste artigo, e com a tipologia de interação movimentos sociais-legislativo proposta por Soule e King (2006), que o movimento negro contou, no período analisado, com apoio político substantivamente maior e mais estável que o movimento LGBT+, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Estudos futuros acerca dos efeitos da opinião pública sobre a produção legislativa poderão fortalecer essas evidências e lançar luz sobre barreiras ou incentivos adicionais para que a atuação parlamentar seja mais ou menos responsiva às demandas dos movimentos sociais.

Figura 4
Situação dos projetos de leis propostos por matéria (igualdade racial, direitos LGBT+ e ambas), entre a 52ª e a 54ª legislaturas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal da Câmara dos Deputados.

Em suma, os dados apresentados nesta seção dialogam com nossos argumentos e hipóteses. Em primeiro lugar, no que se refere às variáveis causais por nós propostas, os

³⁰ Apesar de boa parte dessa produção ter caráter simbólico – por exemplo, instituindo o Dia Nacional da Baiana de Acarajé (PL nº 2.821/2003, convertido na Lei nº 12.206/2010) ou o Dia Nacional do Reggae (PL nº 3.260/2008, convertido na Lei nº 12.630/2012) – outros projetos aprovados responderam diretamente a demandas históricas do movimento negro, como a inclusão da obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira no Brasil (PL nº 433/2003, convertido na Lei nº 10.639/2003 e alterada pela alterada pela Lei nº 11.645/2008 para a inclusão de história e cultura indígenas), a instituição do Estatuto da Igualdade Racial (PL nº 6.264/2005, convertido na Lei nº 12.2888/2010) e a adoção de políticas de ação afirmativa para negros em concursos públicos federais (PL nº 6.738/2013, convertido na Lei nº 12.990/2014).

dados indicam que o movimento LGBTQ+ sofreu maior oposição legislativa em comparação ao movimento negro, já que não foram encontradas propostas com valência negativa em PLs sobre igualdade racial (Figura 2), que as propostas de valência negativa em relação ao movimento LGBTQ+ estão distribuídas entre diversos partidos, indicando a existência de oposição articulada em relação ao tema no Congresso Nacional (Figura 3), e que apenas o movimento negro obteve sucesso em aprovar propostas com valência positiva no período de abrangência da pesquisa (Figura 4). A maior recorrência de projetos de valência positiva sobre igualdade racial em comparação a direitos LGBTQ+ (Figuras 1 e 2) reforça nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que os efeitos do movimento negro seriam maiores em comparação aos do movimento LGBTQ+. Por fim, a relativa estabilidade no número de proposições legislativas relacionadas aos direitos LGBTQ+, em particular aquelas favoráveis e propostas por parlamentares petistas, reforça nossa hipótese 4, que sugere que, no Poder Legislativo, a instabilidade dos efeitos políticos do movimento LGBTQ+ é menor, mesmo diante do fortalecimento da oposição legislativa.

Orçamento

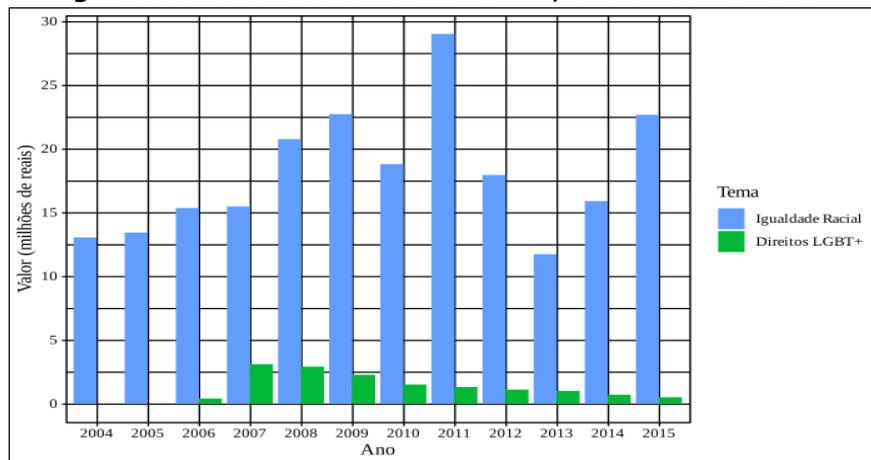
Dando início à análise do orçamento federal, a Figura 5 apresenta os dados relativos ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para sua aprovação e que, de acordo com a nossa interpretação, indica a intensidade da resposta do Poder Executivo às demandas dos movimentos em análise. Em primeiro lugar, é possível observar que os valores destinados a ações de promoção da igualdade racial são significativamente superiores em comparação aos valores destinados a ações de defesa dos direitos LGBTQ+, em todos os anos de abrangência da pesquisa. Esses dados apoiam nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que movimentos mais periféricos nas disputas internas aos partidos aliados que chefiam o Executivo e que enfrentam maior oposição legislativa têm efeitos políticos menos intensos³¹.

Nesse ponto, uma objeção à nossa interpretação dos dados poderia ser feita, uma vez que a agenda do movimento negro inclui, historicamente de forma mais intensa, demandas redistributivas se comparada à agenda do movimento LGBTQ+, na qual esse tipo de demanda se concentra, em especial, nas pautas de travestis e transexuais. Assim, as diferenças de volume orçamentário não significariam uma resposta mais ou menos intensa às demandas desses movimentos, mas antes estariam relacionadas à própria natureza da agenda dos ativistas, que reivindicariam maior ou menor quantidade de recursos. Contudo, as respostas do governo federal a essas demandas em termos de políticas públicas guardam semelhanças importantes entre os casos aqui analisados, incluindo, para ambos, ações como o financiamento de centros de referência, projetos de capacitação em direitos

³¹ De forma complementar, esse dado também pode ser relacionado às diferenças no peso demográfico dos públicos-alvo dessas ações.

humanos, financiamento de pesquisas e de produção bibliográfica sobre esses temas, fomento a ações na área da cultura, entre outras. Dessa forma, argumentamos que o orçamento destinado a essas ações é comparável entre os casos e que as diferenças encontradas nos dados podem ser interpretadas como indícios de variações nas intensidades dos efeitos políticos desses movimentos.

Figura 5
Valor destinado no Projeto de Lei Orçamentária Anual a ações relacionadas à igualdade racial e de direitos LGBT+, entre 2004 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos projetos de leis orçamentárias anuais, entre 2004 e 2015.

Em segundo lugar, é possível observar nessa mesma figura que os valores destinados originalmente pelo Executivo a ações de promoção da igualdade racial são mais estáveis ao longo do tempo em comparação aos destinados às ações de defesa dos direitos LGBT+. No que se refere à igualdade racial, há uma estabilidade dos valores entre 2004 e 2007, leve crescimento nos anos de 2008 a 2010 e um aumento significativo desses valores no ano de 2011. Após um retorno aos patamares anteriores em 2012, observa-se uma queda intensa no ano de 2013, primeiro orçamento no qual a Seppir aparece desvinculada da Presidência da República. Logo após, porém, há um crescimento nos valores entre 2014 e 2015 – ano em que se observa uma retomada aos patamares observados em 2009. Entretanto, no que se refere aos direitos LGBT+, observa-se um pico no orçamento destinado a essa área no ano de 2007 e uma constante queda nesses valores até o ano de 2015.

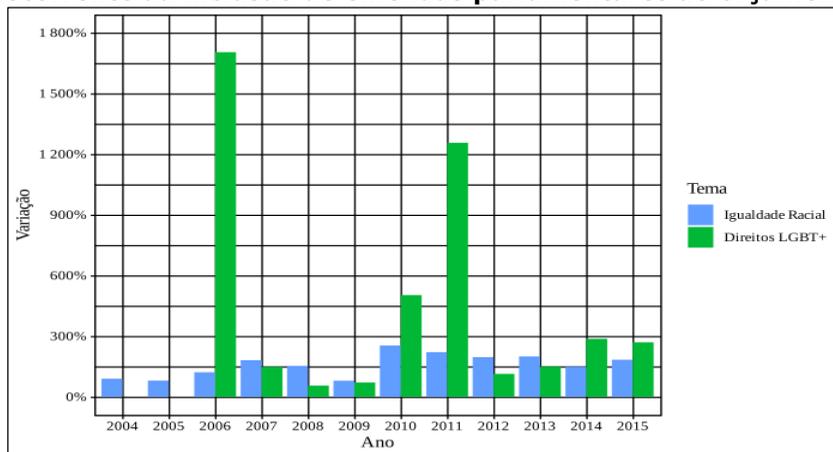
É importante ressaltar que a opção metodológica pela exclusão de ações gerais da área de direitos humanos do conjunto de dados pode subestimar os investimentos federais em políticas para LGBT+ a partir do primeiro governo Dilma. Esse governo passou a desenhar o orçamento público via rubricas mais gerais e, portanto, a alocação de recursos

para políticas para LGBT+ passou a ser realizada prioritariamente por meio dessas ações orçamentárias gerais, resultando em uma “ocultação” de tais investimentos em documentos do orçamento público federal.

Mesmo diante dessa ressalva, consideramos que esses dados apoiam a nossa hipótese 3, que sugere que quando movimentos periféricos nas disputas internas a um partido aliado que chefia o Executivo passa a sofrer maior oposição legislativa, a estabilidade de seus efeitos políticos diminui. Observamos que a diminuição nos efeitos políticos do movimento LGBT+ no orçamento ocorreu principalmente ao longo do primeiro governo Dilma. Observamos também menos proposições legislativas contrárias ao movimento, nesse período, mas um crescimento da presença de seus opositores em coalizões de governo. Assim, e em consonância com estudos anteriores sobre o tema (Pereira, 2018a, 2018b), é possível concluir que este último fenômeno é o que afeta mais frontalmente os efeitos políticos dos movimentos sociais relacionados mais diretamente com o Poder Executivo.

O processo orçamentário, no entanto, não se encerra no Poder Executivo, contando com a participação do Poder Legislativo, em especial, por meio da inclusão de emendas ao orçamento. Nesse sentido, cabe uma análise dos dados das leis orçamentárias anuais (LOA). A Figura 6 apresenta a variação percentual nos valores das ações orçamentárias analisadas após a inclusão das emendas parlamentares, ou seja, a variação entre os valores apresentados nos PLOA e nas LOA. Partimos do pressuposto de que essa variação é outro indicador dos efeitos políticos dos movimentos sobre o Poder Legislativo, para além daqueles apresentados na subseção “Produção e Oposição Legislativa”.

Figura 6
Variação percentual dos valores orçamentários entre os PLOA e as LOA, decorrente da inclusão de emendas parlamentares ao orçamento



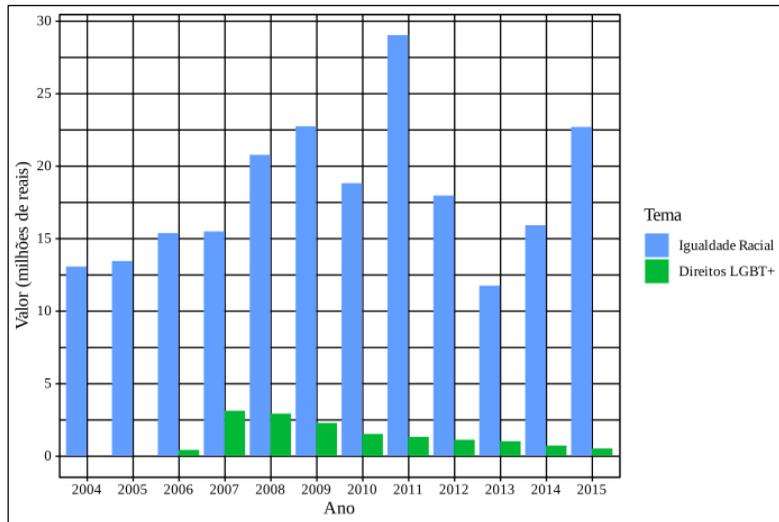
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos projetos de leis orçamentárias anuais e das respectivas leis aprovadas, entre 2004 e 2015.

Em primeiro lugar, é possível observar que o processo de inclusão de emendas no orçamento por aliados desses movimentos tem como resultado a larga ampliação dos recursos para ações de promoção da igualdade racial e de direitos LGBT+, sendo recorrente a ampliação do orçamento em valores próximos a 200%. Em segundo lugar, é possível observar que, em relação à intensidade e à estabilidade da ampliação do orçamento por meio de emendas parlamentares, movimentos negros e LGBT+ se aproximam. Na análise da Figura 6, porém, é preciso lembrar que os valores iniciais para o caso dos direitos LGBT+ são muito inferiores àqueles de ações relacionadas à igualdade racial e, dessa forma, as variações relativas desses valores se tornam menos significativas do ponto de vista absoluto. Mesmo frente a essa ressalva, consideramos que os dados apresentados apoiam nossa hipótese 4, que sugere que a estabilidade dos efeitos políticos dos movimentos sociais é menos ameaçada em decorrência de sua posição nas disputas partidárias internas no caso do Poder Legislativo, já que nele os aliados do movimento podem atuar de forma mais intensa e autônoma em sua defesa, em comparação a sua atuação no Executivo.

Por fim, a Figura 7 apresenta os resultados do processo orçamentário nos valores totais destinados às ações de defesa da igualdade racial e dos direitos LGBT+ nas LOA, incluindo a proposta inicial do Poder Executivo e as emendas parlamentares. Acreditamos que esses dados indicam os efeitos combinados dos movimentos sobre Executivo e Legislativo no que se refere ao orçamento. Contudo, é preciso destacar que os valores previstos pelas LOA não necessariamente foram executados integralmente, já que no período em análise, a execução de emendas orçamentárias individuais pelo Poder Executivo não era obrigatória.

Os dados apresentados na Figura 7 indicam que os efeitos do movimento negro sobre o orçamento continuaram mais intensos e estáveis comparativamente aos do movimento LGBT+, mesmo quando somados os efeitos compensatórios da produção legislativa, reforçando nossas hipóteses 1, 2 e 3. Enquanto no caso da igualdade racial as variações de valores das LOA acompanharam em grande medida aquelas observadas nas PLOA, no caso dos direitos LGBT+, a ação parlamentar apenas evitou a continuidade da queda no orçamento em 2010 e 2011. Porém, como destacamos anteriormente, na medida em que, nesse período, a liberação de emendas individuais não era obrigatória para o Executivo, o contingenciamento de gastos relativos a essas emendas frustrou a ação dos ativistas LGBT+ e, em seguida, o padrão de queda contínua se restabeleceu.

Figura 7
Valor destinado nas leis orçamentárias anuais a ações relacionadas à igualdade racial e de direitos LGBT+, entre 2004 e 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das leis orçamentárias anuais, entre 2004 e 2015.

Em suma, os dados aqui apresentados dialogam com as nossas hipóteses das seguintes maneiras. A diferença dos valores inicialmente propostos nos PLOA e dos valores finais inseridos nas LOA para ações de promoção da igualdade racial e dos direitos LGBT+ reforça nossas hipóteses 1 e 2, que sugerem que os efeitos políticos do movimento negro seriam mais intensos comparados aos do movimento LGBT+ (Figuras 5 e 7). A maior instabilidade dos recursos destinados a ações de promoção dos direitos LGBT+ nos PLOA e nos LOA também reforça nossa hipótese 3, que sugere que os efeitos de movimentos mais periféricos nas disputas internas a um partido aliado que chefia o Poder Executivo perdem estabilidade com o fortalecimento da oposição legislativa (Figuras 5 e 7). Por fim, a relativa estabilidade no incremento do orçamento destinado a políticas LGBT+ por emendas parlamentares reforça nossa hipótese 4, que sugere que a instabilidade nos efeitos desses movimentos mais periféricos é menor no caso de efeitos políticos mais diretamente relacionados ao Poder Legislativo, mesmo diante do crescimento da oposição legislativa (Figura 6).

Discussão e conclusões

Procuramos analisar neste artigo os efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT+ durante as administrações federais petistas, em perspectiva comparada. Em linhas gerais, argumentamos que as diferenças nas relações partido-movimento e movimento-

oposição, em cada um dos casos, ajudam a explicar as diferenças na intensidade e na estabilidade dos efeitos políticos desses movimentos, entre 2003 e 2014.

Decompondo esse argumento, nossas hipóteses foram baseadas em dois elementos explicativos: as relações partido-movimento e as relações movimento-oposição, em especial, oposição legislativa. No que se refere ao primeiro deles, ao comparar as trajetórias dos movimentos negro e LGBT+ no PT, nossos resultados mostraram que o movimento negro consolidou sua presença na estrutura partidária entre as décadas de 1980 e 1990 e suas demandas integraram de forma regular os planos de governo do partido para a Presidência da República. A articulação entre o PT e o movimento LGBT+, por outro lado, foi marcada por uma dinâmica mais contenciosa de aproximação e distanciamento, o processo de institucionalização ocorreu de forma mais precária e tardia no interior do partido, e suas demandas estiveram praticamente ausentes da estrutura partidária e dos planos de governo até o início dos anos 2000.

No que diz respeito à relação movimento-oposição, somamos às evidências da literatura sobre a atuação contrária da FPE aos direitos LGBT+ no Congresso Nacional novos resultados advindos da análise dos dados sobre a produção legislativa em torno dos temas da igualdade racial e dos direitos LGBT+. Verificamos que, neste último caso, entre 2003 e 2014, parlamentares de vários partidos apresentaram PLs que propunham explicitamente a restrição de direitos LGBT+, e que propostas de promoção desses direitos não foram aprovadas devido à forte oposição enfrentada em sua tramitação. Portanto, além de ocupar posição mais periférica em um partido aliado, o movimento LGBT+ também enfrentou maior oposição legislativa em comparação ao movimento negro.

Diante desses cenários, nossas hipóteses 1 e 2 sugeriam que os efeitos políticos do movimento LGBT+ seriam menos intensos se comparados aos efeitos políticos do movimento negro. Nossa análise dos dados da produção legislativa e do orçamento corroborou a hipótese de que houve uma incorporação desigual das demandas dos movimentos negros e LGBT+ durante as administrações petistas. Eles indicaram que os valores destinados a ações governamentais de promoção da igualdade racial e o número de propostas legislativas dedicadas a essa temática foram significativamente superiores aos valores destinados a ações de defesa dos direitos LGBT+ e a PLs relacionados a esse tema, durante o período analisado.

Essa desigualdade se estabeleceu apesar de esforços de setores dos poderes Executivo e Legislativo para promover políticas para LGBT+. No Legislativo, destacamos a formação da então chamada Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual, em 2003, e a criação do “Projeto Aliadas”, que buscava promover maior articulação entre a ABGLT e legisladores em nível federal (de la Dehesa, 2010; Marques; D’Ávila, 2010; Marsiaj, 2006; Santos, 2016). No Executivo, é possível destacar o programa Brasil sem Homofobia (BSH), que tinha como objetivo ampliar a inclusão de pautas LGBT+ de forma transversal no governo.

Para além das evidências do orçamento e da produção legislativa aqui apresentadas, é possível observar a incorporação desigual das demandas dos movimentos negro e LGBT+, durante as administrações petistas, também na estrutura organizacional das secretarias e ministérios dedicados às demandas desses movimentos. Enquanto o movimento negro influenciou o governo federal a criar uma secretaria com *status* ministerial dedicada a suas demandas, o movimento LGBT+ conseguiu apenas a criação de órgãos menores, subordinados a outras secretarias. Ademais, esse processo se deu tardiamente, se comparado ao acesso institucional que ativistas negros tiveram desde o início do governo, pois apenas em 2009 foi criada a CGPLGBT, acompanhada pela reformulação do CNCD/LGBT, em 2010 (Mello; Avelar; Maroja, 2012; Mello et al., 2012).

Nossas duas hipóteses seguintes se referiam à estabilidade dos efeitos desses movimentos. Em nossa hipótese 3, sugerimos que relações partido-movimento e movimento-oposição têm efeitos combinados. De forma específica, argumentamos que, quando um movimento periférico nas disputas internas a um partido aliado passa a enfrentar maior oposição legislativa, seus efeitos tendem a enfrentar instabilidade em um governo chefiado por esse partido, em especial em um cenário em que esse partido esteja fragilizado no Poder Legislativo. Dados do orçamento corroboraram essa hipótese, já que demonstraram que houve um decréscimo dos efeitos do movimento LGBT+ sobre o orçamento, em especial, a partir de 2011, em contraste à maior estabilidade observada no caso do movimento negro. Os dados indicaram, ainda e em consonância com estudos anteriores sobre o tema (Pereira, 2018a), que o impacto da oposição sobre a resposta do Executivo às demandas do movimento, nesse caso, se deveu menos à sua atuação legislativa propriamente dita e mais à sua presença nas coalizões governistas.

Contudo, nossa hipótese 4 sugeria que essa instabilidade seria menor no caso dos efeitos políticos mais diretamente relacionados ao Poder Legislativo. Isso ocorreria já que nele os setores periféricos do partido – mais próximos ao movimento LGBT+ – teriam maiores possibilidades de atuação. Nossos dados sobre a produção legislativa em relação aos direitos LGBT+ e sobre a proposição de emendas ao orçamento nessa temática corroboram essa hipótese, já que demonstram relativa estabilidade da produção de legisladores nessas duas frentes. Essa estabilidade pode ser contrastada com a instabilidade do orçamento destinado a ações de promoção dos direitos LGBT+.

Nossos achados indicam a relevância do desenvolvimento de agendas de pesquisa envolvendo temas secundarizados pela literatura sobre movimentos sociais nos últimos anos: as relações entre movimentos sociais e partidos políticos e as relações entre movimentos sociais e grupos opositores. Em relação à primeira delas, acreditamos que as análises sobre o tema devem ser ampliadas para além do estudo das relações entre movimentos sociais e governos chefiados por partidos aliados, analisando-se o legado das trajetórias de institucionalização das demandas de movimentos sociais em partidos políticos. Em relação à segunda dessas relações, acreditamos ser necessário não restringir a análise das relações entre movimentos sociais e grupos opositores ao conceito de

“contramovimentos”, na medida em que este coloca em segundo plano a atuação de grupos que agem principalmente por vias institucionais na obstaculização de demandas dos movimentos sociais. Os resultados desta pesquisa indicam ainda que essas agendas de pesquisa podem contribuir em grande medida para ampliar o acúmulo de conhecimento produzido pela literatura brasileira recente, já que para produzir efeitos políticos, ativistas devem não só estabelecer relações com Estados e governos, mas também disputar partidos políticos e enfrentar opositores.

Referências bibliográficas

- ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (eds.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, p. 143-175, 2015.
- _____. “Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside Brazilian State”. *Latin American Politics and Society*, vol. 61, nº 2, p. 21-44, 2019.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. “Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.
- _____.; _____.; _____. “Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas”. *Lua Nova*, nº 105, p. 15-46, 2018.
- ABERS, R.; VON BÜLLOW, M. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. *Sociologias*, vol. 13, nº 28, p. 52-84, 2011.
- ABRANCHES, S. H. H. “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988.
- AGUIÃO, S. *Fazer-se no 'Estado': uma etnografia sobre o processo de constituição dos 'LGBT+' como sujeitos de direito no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- ALBUQUERQUE, M. C. A. “O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal”. *Política & Sociedade*, vol. 14, nº 29, p. 31-66, 2015.
- ALONSO, A. *Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-88)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- CARLOS, E. “Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais”. *Interseções*, vol. 17, nº 1, p. 15-53, 2015a.
- _____. “Movimentos sociais e instituições participativas – efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, nº 88, p. 83-99, 2015b.
- _____. “Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e Estado”. *Política & Sociedade*, vol. 16, nº 35, p. 321-350, 2017.
- CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. “Movimentos sociais e seus efeitos em políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas”. *Civitas*, vol. 17, nº 2, p. 360-378, 2017.
- CARONE, R. “A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal: caso da Lei Maria da Penha”. *Lua Nova*, nº 105, p. 181-216, 2018.

CARRARA, S. "Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo". *Bagoas*, vol. 4, nº 5, p. 131-147, 2010.

CAYRES, D. C. "Ativismo institucional e interações estado-movimentos sociais". *BIB*, nº 82, p. 81-104, 2017.

CRUZ, R. "Do protesto às urnas: as campanhas em defesa da causa homossexual nas eleições de 1982". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 22, p. 233-284, 2017.

DE LA DEHESA, R. "El Sexo y la Revolución: la liberación lésbico-gay y la izquierda partidaria en Brasil". *Revista de Estudios Sociales*, nº 28, p. 44-55, 2007.

_____. *Queering the public sphere in Mexico and Brazil: sexual rights in emerging democracies*. Durham: Duke University Press, 2010.

DOWBOR, M.; CARLOS, E.; ALBUQUERQUE, M. C. "As origens movimentalistas de políticas públicas: proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde". *Lua Nova*, nº 105, p. 47-80, 2018.

ESCOSTEGUY, C. E. V. "As iniciativas parlamentares no Congresso Nacional: ações afirmativas em prol da população negra brasileira". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

FACCHINI, R. "Movimento homossexual no Brasil: recompondo um histórico". *Cadernos AEL*, vol. 10, nº 18/19, p. 81-125, 2003.

FEITOSA, C. "Movimento LGBTQ+ e partidos políticos: construindo uma agenda de pesquisa". *Cadernos de Gênero e Diversidade*, vol. 3, nº 4, p. 121-132, 2017.

GREEN, J. "A luta pela igualdade: desejos, homossexualidade e a esquerda na América Latina". *Cadernos AEL*, vol. 10, nº 18/19, p. 13-43, 2003.

GREEN, J., et al. (orgs.). *História do Movimento LGBTQ+ no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2018.

GOLDSTONE, J. A. Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, J. A. (ed.). *States, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-24, 2003.

GONÇALVES, R. B. "O discurso religioso na política e a política no discurso religioso: uma análise da atuação da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados (2003-2014)". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GUIMARÃES, C. A. S. "Movimento Negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

GURZA LAVALLE, A. et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agências. In: GURZA LAVALLE, A. et al. (eds.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, p. 21-86, 2019.

HANCHARD, M. *Orpheus and power: the movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil 1945-1988*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

JACCOUD, L. B., et al. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: JACCOUD, L. B. (ed.). *A construção da uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: Ipea, p. 19-92, 2009.

- KRIESI, H. et al. *New social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- KOOPMANS, R.; OLZAK S. "Discursive opportunities and the evolution of right-wing violence in Germany". *American Journal of Sociology*, vol. 10, nº 1, p. 198-230, 2004.
- KOSSLING, K. S. "As lutas anti-racistas de afro-descendentes sob vigilância do DEOPS/SP (1964-1983)". Dissertação de Mestrado em História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- LELIS, P.; ALMEIDA, M. F. L.; ROSA, W. M. "Quem conta como nação? A exclusão de temáticas LGBTQI nas assembleias constituintes no Brasil e na Colômbia". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 9, nº 2, p. 84-112, 2019.
- MACHADO, C; MONTEIRO, A. J. F. Raça e ação legislativa. In: CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. (eds.). *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, p. 125-145, 2020.
- MACHADO, F. V. "Muito além do arco-íris. A constituição de identidades coletivas entre a sociedade civil e o estado". Dissertação de Mestrado em Psicologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- MACHADO, F. V.; RODRIGUES, C. "Movimentos Negros e LGBTQ+ no governo Lula: desafios da institucionalização segmentada". In: MACHADO, F. V.; MASSOLA, G.; RIBEIRO, M. A. T. (eds.). *Estado, ambiente e movimentos sociais*. Florianópolis: ABRAPSO, Edições do Bosque, p. 22-45, 2015.
- MACRAE, E. *A construção da igualdade: identidade sexual e política no Brasil da "abertura"*. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.
- MAIA, E. L. C. "A política evangélica: análise do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara Federal (2007-2010)". Tese de Doutorado em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- MARIANO, R. "A reação dos evangélicos ao Novo Código Civil". *Civitas*, vol. 6, nº 2, p. 77-99, 2006.
- MARQUES, T. "O exílio e as transformações de repertórios de ação coletiva: a esquerda brasileira no Chile e na França (1968-1978)". *Dados*, vol. 60, nº 1, p. 239-279, 2017.
- MARQUES, V. L.; D'ÁVILA, P. "O Movimento LGBTQ+ e os Partidos Políticos no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 3, p. 79-112, 2010.
- MARSIAJ, J. P. "Social movements and political parties: gays, lesbians, and travestis and the struggle for inclusion in Brazil". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 31, nº 62, p. 167-196, 2006.
- MELLO, L., et al. "Questões LGBTQ+ em debate: sobre desafios e conquistas". *Sociedade e Cultura*, vol. 15, nº 1, p. 151-161, 2012.
- MELLO, L.; AVELAR, R. B.; MAROJA, D. "Por onde andam as políticas públicas para a população LGBTQ+ no Brasil". *Revista Sociedade e Estado*, vol. 27, nº 2, p. 289-312, 2012.
- MEYER, D. S. "Institutionalizing dissent: the United States structure of political opportunity and the end of the Nuclear Freeze movement". *Sociological Forum*, vol. 8, nº 2, p. 157-179, 1993.
- MEYER, D. S.; STAGGENBORG, S. "Movements, countermovements, and the structure of political opportunity". *American Journal of Sociology*, vol. 101, nº 6, p. 1.628-1.660, 1995.

MEZA, H.; TATAGIBA, L. "Movimentos Sociais e Partidos Políticos: as relações entre movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2002)". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 2, p. 350-384, 2016.

MONTEIRO, A. J. F. "The political governance of the Brazilian racial issue: observing Brazil's legislative production on race through the assimilation, integration, and accommodation lenses". Dissertação de Mestrado em Governança e Desenvolvimento, University of Antwerp, Antwerp, 2016.

PENNA, C. "A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária". *Interseções*, vol. 17, nº 1, p. 165-188, 2015.

PEREIRA, M. M. "Movimento LGBTQ+ e políticas públicas nos Governos Federais do Partido dos Trabalhadores (2003-2014): trajetória e características". *Estudos de Sociologia*, vol. 2, nº 23, p. 195-238, 2017.

PEREIRA, M.M. "Oportunidades políticas em um presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, nº 105, p. 217-252, 2018a.

_____. "Um confronto político no presidencialismo de coalizão: os resultados do confronto entre o movimento LGBTQ+ e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014)". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018b.

_____. "Trazendo os governos de volta: a chefia do Executivo e os resultados do ativismo institucional LGBTQ+". *Sociologias*, ano 22, nº 53, p. 228-263, 2020.

RECH, C. M. "Atores estatais e não estatais na implementação de políticas públicas: o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais". *IDeAS*, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, p. 117-137, 2016.

RIBEIRO, M. *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil - 1986/2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIOS, F. "Elite política negra no Brasil: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RODRIGUES, C. *Afro-latinos em movimento: protesto negro e ativismo institucional no Brasil e na Colômbia*. Curitiba: Appris, 2020.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, F. V. "A raça na casa do povo: a atuação política dos deputados autodeclarados pretos e pardos". Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SANTOS, G. G. C. Movimento LGBTQ+ e partidos políticos no Brasil. *Contemporânea*, vol. 6, nº 1, p. 179-212, 2016.

SILVA, M. K. Atores, espaços e repertórios: a atuação de movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. (eds.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Editora UFSC, p. 133-160, 2015.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. "A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul". *Sociologias*, ano 13, nº 28, p. 86-124, 2011.

- SILVA, M. K.; PEREIRA, M. M. "Movimentos e contramovimentos sociais: o caráter relacional da conflitualidade social". *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 8, nº 20, p. 26-29, 2020.
- SOARES, C. G. "Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003)". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- SOULE, S. A.; KING, B. G. "The stages of the policy process and the equal rights amendment, 1972-1982". *American Journal of Sociology*, vol. 111, nº 6, p. 1.871-1.909, 2006.
- SOUZA, A. R.; RUATA, M. C. S.; CAMPANA, M. "O ativismo político-cristão na Argentina e no Brasil". In: BONELLI, M. G.; LANDA, M. D. V. (eds.). *Sociologia e mudança social no Brasil e na Argentina*. São Carlos: Compacta, p. 61-88, 2013.
- SOUZA, M. F. "Representação racial da Câmara dos Deputados: análise de discursos parlamentares da 49ª e 50ª Legislaturas (1991-1999)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- SZWAKO, J.; GURZA LAVALLE, A. "'Seeing like a social movement': institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas". *Novos Estudos*, vol. 38, nº 2, p. 411-343, 2019.
- TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TATAGIBA, L. "Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões". *Colombia Internacional*, vol. 71, p. 63-83, 2010.
- TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTT, G.; OLIVEIRA, V. E. (eds.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/Enap, p. 106-138, 2018.
- TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. "Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 58, p. 85-102, 2016.

Referências documentais em ordem cronológica

- Os Impasses da Esquerda: socialismo ou socialdemocracia? *Versus*, abril/maio, 1978. Disponível em: <<http://marcosfaerman.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/Versus20.html>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores. 10 de fevereiro, 1980. Disponível em: <<https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Discurso de Luiz Inácio Lula da Silva na 1ª Convenção Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1981. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-discursodelula1convecao.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Resoluções do IV Encontro Nacional do PT, 1986. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.
- Resoluções do V Encontro Nacional do PT, 1987. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Relatório do I Encontro Nacional: "O PT e a Questão Racial", 1987. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate_Racismo.pdf>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Relatório do II Encontro Nacional: "O PT e a Questão Racial", 1988. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/12-PT.Combate_Racismo.pdf>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 1989. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/11-PTeleicoesPresidenciais.1989.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 1994. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-basesdoprogramadegov.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Os compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e a Vida, 1994. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-oscompromissosdafrentebrasilpop.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, 1995. Por uma Política Nacional de Combate ao Racismo e à Desigualdade Racial (Brasília: Cultura Gráfica e Editora). *Memorial da Democracia*, Instituto Lula. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT - Diretrizes de Governo: Caderno de Emprego, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-cadernodeemprego.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT - Diretrizes de Governo: Caderno de Saúde, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/04-cadernodesaude.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Resoluções do X Encontro Nacional do PT, 1998. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, 1999. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2018/05/99_2CongressoNacioanl_resolucoes.pdf>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Mocção contra a discriminação por orientação sexual e pela afirmação da cidadania homossexual, 2001. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/01-2001.mocao_.XII_.EN_.PT_.pdf>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Programa Brasil sem Racismo, 2002. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-brasilsemracismo.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Resoluções do XII Encontro Nacional do PT, 2001. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/02-resolucoes-xii-encontro.pdf>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Bases do Programa de Governo do PT, 2002. *Centro Sérgio Buarque de Documentação e História Política*, Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbh/programas-de-governo/>>. Acesso em: 5. jul. 2021.

Abstract

Challenging the Party, Facing Opponents: Black and LGBT+ Movements' Political Effects under Lula's and Dilma's Administrations

The institutional proximity between Black and LGBT+ movements and the Partido dos Trabalhadores (PT) began in the same period. However, it generated distinct political effects during the party's administration in the federal government. This article evaluates whether and how these differences can be explained by the relationship between these movements and the PT and the relationship between social movements and opposition groups. To this end, the article analyzes two sets of empirical evidence: 1) data obtained through documental and bibliographical research on the relationship between those parties and the PT; 2) data on the federal budget for racial equality and LGBT+ rights policies; 3) and data on the legislative production in favor and against these themes between the 52nd and 54th legislatures. The results indicate that the relationships between social movements, parties, and legislative opposition explain, at least partly, the differences in the movements' political effects. Such findings introduce new explanatory elements that enrich traditional theoretical models on the relationships between social movements, governments, and bureaucracy.

Keywords: black movement; LGBT+ movement; political effects; political parties; legislative opposition

Resumen

Disputar el partido, enfrentar a los opositores: efectos políticos de los movimientos negro y LGBT+ en los gobiernos de Lula y Dilma (2003-2014).

La aproximación institucional entre los movimientos negro y LGBT+ y el PT comenzó en el mismo período. Sin embargo, generó efectos políticos diferentes durante la gestión del partido mencionado en el gobierno federal. Este artículo evalúa si y cómo esas diferencias pueden explicarse por la relación entre esos movimientos y el PT y por la relación entre los movimientos sociales y grupos opositores. Para esto, el artículo analiza tres conjuntos de evidencias empíricas: 1) datos documentales y bibliográficos sobre las relaciones entre esos movimientos y el PT; 2) datos referentes al presupuesto federal para políticas de igualdad racial y derechos para personas LGBT+; y 3) datos que conciernen a la producción legislativa favorable y contraria a esos temas entre la 52^a y la 54^a legislatura. Los resultados indican que las relaciones entre movimientos sociales, partidos y oposición legislativa explican, al menos en parte, las diferencias en los efectos políticos de los movimientos. Estos hallazgos introducen nuevos elementos explicativos que enriquecen los modelos teóricos tradicionales sobre las relaciones entre movimientos sociales, gobiernos y burocracia.

Palabras clave: movimiento negro; movimiento LGBT+; efectos políticos; partidos políticos; oposición legislativa

Résumé

Contester le parti, faire face à l'opposition: effets politiques des mouvements noir et LGBT+ dans les administrations Lula et Dilma (2003-2014)

Le rapprochement institutionnel entre les mouvements noir et LGBT+ et le PT ont commencé à la même période. Cependant, ils créèrent des effets politiques distincts durant l'administration du Parti

Entre procedimento e substância: participação política e sentidos da democracia¹

Camila Penna² 

Priscila Delgado de Carvalho³ 

Priscila Zanandrez⁴ 

Dentre os estudos de cultura política e experiências participativas, a participação política comumente tem sido relacionada a valores democráticos e ao aprofundamento da democracia. No entanto, ainda existe uma lacuna explicativa sobre como ativistas de diferentes setores da sociedade civil pensam e concebem a democracia. Ancorado na pergunta: “Como pessoas com diferentes trajetórias de ativismo entendem a democracia?”, este artigo visa fornecer subsídios teóricos e empíricos sobre como cidadãs e cidadãos com experiências participativas diversas compreendem a democracia e, alternativamente, como concebem regimes não democráticos. A partir de análises das conversas produzidas por grupo focais realizados em Belo Horizonte, Porto Alegre e Montes Claros, entre os meses de março e setembro de 2019, o artigo demonstra como os entendimentos sobre democracia variam a depender do perfil e dos vínculos dos participantes.

Palavras-chave: participação; democracia; cultura política

Introdução

A participação política é tema recorrente na sociologia política e na ciência política. É apontada como importante valor democrático no campo da cultura política (Almond; Verba, 1963; Putnam, 1994) e vista como fator significativo para o aprofundamento da democracia entre estudiosos da teoria democrática (Pateman, 1992). O papel da vida associativa para a democracia, discutido desde Rousseau e Tocqueville, foi recentemente

¹ Somos gratas ao Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT - IDDC) e aos seus financiadores, Fapemig (APQ-03612-17), CNPq (465535/2014-3) e Capes, pelo apoio que concederam ao projeto que possibilitou a elaboração deste artigo. Agradecemos, especialmente, aos atentos comentários da professora Luciana Tatagiba, durante o 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Também manifestamos nossos agradecimentos aos pareceristas anônimos pela leitura instigante deste artigo.

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <camilapennac@gmail.com>.

³ Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais. Coimbra, Portugal. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT-IDDC). E-mail: <prisciladcarvalho@gmail.com>.

⁴ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT-IDDC). E-mail: <priscilazanandrez@gmail.com>.

retomado por autores que buscam especificar os efeitos democráticos gerados por diferentes tipos de associações (Warren, 2001; Luchmann, 2014). Em paralelo, estudos sobre ativismos vêm se interessando pelas concepções de democracia defendidas e praticadas por movimentos sociais (Dagnino et al., 1998; Della Porta, 2009) e por ativistas que promovem protestos (Mendonça, 2018). Por outro lado, emerge também uma literatura crítica a visões estritamente positivas da relação entre participação e democracia, apontando que o ativismo não produz necessariamente comunidades fortes, mas sim vinculações plurais e sobrepostas, que podem ou não gerar resultados democráticos (Foley; Edwards, 1996; Chambers; Kopstein, 2001; Warren, 2001; Armony, 2004; Airneil, 2006).

No Brasil, estudos sobre cultura política e atitudes democráticas têm apontado para a persistência de altas taxas de desconfiança nas instituições democráticas (Moisés, 2010; IDDC, 2018) bem como para a existência de uma cultura política passiva e anômica (Baquero; González, 2016), identificando, por vezes, seus efeitos sobre a participação política (Ribeiro; Borba, 2015; Fuks et al., 2017). Por outro lado, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até meados dos anos 2000, consolidou-se uma trajetória considerável de experiências participativas e associativas (Avritzer, 2006; Lavallo, 2011). Embora as práticas de participação tenham sido bem estudadas, há ainda lacunas para a compreensão da capacidade dessas experiências de afetarem valores democráticos das pessoas que nelas se engajam, especialmente em momentos de instabilidade política.

Este artigo busca contribuir com esses debates abordando entendimentos sobre democracia entre pessoas com experiências participativas diversas. A pesquisa é orientada pelas seguintes questões: Como pessoas com diferentes trajetórias de ativismo entendem democracia e, alternativamente, como concebem regimes não democráticos? Perguntamos, em especial: Quando discutem democracia, as pessoas se referem a elementos procedimentais ou a elementos substantivos, e quais? Os sentidos conferidos à democracia variam a depender do tipo de participação ou associativismo?

Para responder a essas perguntas, foi feita análise de conversas sobre democracia entre pessoas com engajamento em conselhos de direitos, em movimentos sociais de base popular, em movimentos sindicais, e em associações de perfis diversos. Considerou-se a hipótese de que os entendimentos sobre democracia variam a depender do perfil participativo. A pesquisa lança mão de grupos focais como técnica qualitativa de coleta de dados, entendendo que essa técnica, embora pouco utilizada nos estudos sobre cultura política, participação e ativismo no Brasil, é capaz de fornecer informações aprofundadas sobre percepções relativas à democracia, uma vez que as pessoas elaboram argumentos e formulam compreensões em interação umas com as outras. Os grupos foram realizados entre março e setembro de 2019 e organizados de modo a colocar em diálogo pessoas com experiências participativas similares, nas seguintes cidades: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Montes Claros (MG). O corpus produzido a partir das gravações dos grupos foi codificado e analisado com o auxílio do *software* Atlas.ti.

A primeira parte deste artigo traz uma revisão teórica sobre democracia e participação, com ênfase nos campos da cultura política e da participação. A segunda trata da metodologia e apresenta as categorias de análise. Ela é seguida pela análise dos diálogos, organizada por perfil participativo dos grupos, e por uma discussão dos resultados que encerra o artigo.

Interseções entre democracia, cultura política e participação

Visões de democracia e cultura política

O conhecimento sobre as percepções e atitudes das pessoas em relação à democracia e à participação política no Brasil vem sendo construído principalmente a partir de pesquisas de opinião como o *World Values Survey*, o Latinobarômetro, o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), entre outras, que permitem observação ao longo do tempo, em diferentes países ou regiões de um país. Análises a partir dessas bases proporcionaram avanços na compreensão da participação eleitoral (Paiva et al., 2007; Castro; Nunes, 2014), dos efeitos dos sentimentos partidários sobre o comportamento político e sobre as atitudes democráticas (Ribeiro et al., 2016; Fuks et al., 2021), além de conhecimentos sobre como e quanto as pessoas participam politicamente (Ribeiro; Borba, 2015; Bonifácio; Castro, 2018). Construiu-se também um quadro da cultura política no Brasil a partir do mapeamento periódico dos dados sobre confiança nas instituições e valores democráticos (Baquero, 2015; Baquero; González, 2016), com avanços na identificação de seus efeitos sobre a participação política (Fuks et al., 2017; Russo et al., 2018). Todavia, a compreensão desses fenômenos pode ser ampliada com a realização de pesquisas qualitativas sobre atitudes democráticas, ainda pouco utilizadas no Brasil (Veiga; Godin, 2001), mas cada vez mais utilizadas internacionalmente (Perrin, 2006; White, 2011; Deuchesne et al., 2013; Sanders; Klandermans, 2020).

No Brasil, Moisés (2010) analisou significados da democracia em um momento em que crescia a adesão de cidadãos e cidadãs a esse regime, enquanto a desconfiança nas instituições democráticas seguia em níveis altos. O autor sistematizou respostas à questão aberta “Para você, o que é democracia?”, em pesquisas realizadas entre 1989 e 2006, e concluiu que “brasileiros associam a democracia majoritariamente a uma noção normativa fundamental, relativa às liberdades, mas, também, com os procedimentos desse regime” (Moisés, 2010, p. 274). A dimensão substantiva da democracia, relativa aos seus conteúdos e resultados em termos de igualdade ou desempenho, esteve presente, mas recebeu pouco peso entre as respostas.

Moisés toma como base as dimensões da democracia sintetizadas por Diamond e Morlino (2004). Oriunda dos estudos sobre qualidade da democracia, essa base conceitual proporciona uma visão ampla sobre democracia ao considerar aspectos procedimentais e substantivos que, em geral, aparecem separados nas vertentes da teoria democrática.

Trata-se, em síntese, de modelo composto por oito itens (na versão de Morlino, 2015), sendo cinco dimensões relativas a regras e procedimentos, que incluem o primado da lei (ou Estado de direito), *accountability* eleitoral, *accountability* interinstitucional, participação e competição; duas dimensões substantivas, que passam por liberdades civis e direitos políticos, ao lado de igualdade política, social e econômica; e uma última dimensão, a da responsividade de governos e políticos eleitos aos desejos dos cidadãos, integra procedimentos e substância. O modelo de Diamond e Morlino tem como propósito analisar e comparar democracias reais, incluindo as que se espalharam pelo globo, especialmente após a década de 1970, e será usado como base para a análise dos debates dos grupos focais.

Em paralelo aos trabalhos do comportamento político, o tema é abordado na teoria democrática e na literatura participacionista.

Participação, associativismo e democracia

A teoria democrática aponta a importância da vida associativa para a democracia desde Rousseau e Tocqueville. Essa tradição foi retomada por autores que, contrapondo-se aos modelos de democracia procedimental que foram hegemônicos até meados do século 20, resgataram a necessidade de engajamento para a formação de cidadãos nas democracias modernas, para garantir a inclusão de setores da população e de temas nas decisões públicas (Pateman, 1992). Enquanto alguns enfatizaram a participação direta e institucionalizada (Avritzer; Santos, 2002), outros priorizaram a qualidade da deliberação (Cohen, 1997).

No interior da literatura simpática à ideia de que associações são importantes para a democracia, tem havido esforços no sentido de estudar as potencialidades democráticas (e antidemocráticas) de diferentes tipos de associações e das variadas concepções de democracia que engendram. Warren (2001) sistematiza três tipos de efeitos democráticos potenciais das associações: a) no desenvolvimento individual dos cidadãos, isto é, na formação de pessoas capazes de formular julgamentos autônomos; b) em termos de opinião pública, ampliando opiniões e temas na esfera pública; e c) no fortalecimento das instituições representativas ou de canais participativos para produção de decisões legítimas. Propõe, assim, a compreensão de uma "ecologia das associações" que leve em conta agentes (seus recursos, perfil, trajetórias e propostas), mas também contextos e relações políticas e sociais (Lüchmann, 2014).

Já as pesquisas sobre ativismo e movimentos sociais têm estado atentas à participação política na forma de ações coletivas de protestos, organizações de movimentos sociais, espaços institucionais de participação social, bem como a interações entre sociedade civil e Estado. Contribuem para a compreensão da construção e do funcionamento de espaços participativos ao longo das últimas décadas (Avritzer, 2011; Lavalle, 2016); da atuação dos movimentos sociais em diversas áreas e seus efeitos para

as políticas públicas (Lavalle et al., 2018; Tatagiba; Abers; Silva, 2018); dos ciclos de protesto no Brasil e suas características (Alonso, 2016; Tatagiba; Galvão, 2019); e, mais recentemente, têm avançado na compreensão da participação e do ativismo na internet (Ruskowski et al., 2020). As pesquisas nesse campo de estudos permitiram conhecer de forma robusta as estratégias de participação utilizadas por diferentes agentes ao longo do tempo. Contudo, embora se tenha conhecimento significativo sobre o perfil de ativistas, suas trajetórias, redes e estratégias para influenciar a política, tem-se menos informações sobre os significados que atribuem à democracia.

É importante considerar ainda um conjunto de estudos que têm apontado na direção oposta da sociedade civil como uma possível “escola de virtudes”. Os argumentos amparados na abordagem toquevilleana de uma sociedade civil virtuosa são bastante questionáveis e deram origem a diferentes estudos e casos empíricos que refutam essa relação causal e positiva entre participação e atitudes democráticas. Para Brennan (2007), a ampliação da participação não necessariamente enobrece as pessoas ou as torna mais qualificadas. Segundo o autor, alguns modos de participação podem deixar os “cidadãos mudos e passivos, enquanto outros poderiam torná-los afiados e ativos” (Brennan, 2007, p.7). Em outras palavras, a participação poderia tanto resolver problemas como criar novos, dependendo, dentre outros fatores, do próprio perfil dos cidadãos.

Nessa mesma linha argumentativa, Chambers e Jeffrey Kopstein (2001) advogam que existe uma “*bad civil society*”, que não necessariamente produz laços de confiança e solidariedade. Chambers e Kopstein utilizam o exemplo de Amy Gutmann (1998) ao citar a Ku Klux Klan, em que os laços que unem seus participantes estão mais próximos ao ódio e à degradação do que à solidariedade. Outros autores, como Armony (2004) e Arneil (2006), demonstram que há formas de confiança que podem minar a democracia, pois os vínculos participativos são construídos com base na identidade apenas entre os próprios participantes dos grupos, limitando o vínculo entre os indivíduos a critérios de raça, etnia, gênero etc. Assim, é possível identificar grupos que não são favoráveis à democracia, como grupos racistas, de ódio, de interesses privados que “fazem jus às suspeitas de facciosismos levantadas por Madison e Rousseau em suas preocupações com o ideal do bem comum” (Warren, 2001, p. 10). Armony (2004) desconstrói, por meio de exemplos históricos, o círculo virtuoso proposto por Putnam, formado pelo associativismo cívico, capital social e fortalecimento democrático. Nos casos estudados pelo autor, a robusta vida associativa existente tanto na República de Weimar, da Alemanha, quanto no regime de segregação racial dos Estados Unidos fomentou a propagação de ideias nazistas e racistas, respectivamente. Armony não apenas reafirma a heterogeneidade presente nas diferentes formas de participação e engajamento político, como também admite a subversão dos valores democráticos. Segundo o autor, é necessário analisar todas as condições que moldam o engajamento cívico, tanto nas esferas institucionais do estado quanto sociais. Fatores políticos e econômicos não devem ser negligenciados, uma vez que são tão importantes quanto a forma e os atores que interagem. Armony retoma o pensamento de

Berman (1997) para destacar a necessidade de se observar a postura do Estado ao analisar os resultados democráticos ou antidemocráticos que a sociedade civil pode produzir. Nessa perspectiva, a legitimidade das instituições estatais torna-se variável explicativa fundamental para o potencial democrático das práticas participativas.

Em trabalho pioneiro, publicado na revista *Opinião Pública*, Dagnino et al. (1998) investigaram concepções de democracia e cidadania entre participantes de movimentos populares urbanos (por moradia, saúde), movimentos sociais (de mulheres, negros, ecológicos), sindicatos, associações empresariais e vereadores. Foram aplicados 52 questionários, com questões abertas e fechadas, em 1993. A dimensão democrática mais importante para entrevistados de todos os perfis foi “tratamento igual para brancos, negros, homens, mulheres, ricos e pobres”. O resultado contrariou a hipótese inicial, que previa ênfase na inclusão econômica, e indicou preocupação com a superação do autoritarismo social, percebido como obstáculo à democracia. A ênfase nessa dimensão foi mais forte entre movimentos sociais (70%), seguidos por sindicatos (60%) e associações (50%). Por outro lado, membros dos movimentos e de sindicatos atribuíram relevância praticamente nula aos partidos como elementos centrais à democracia. As autoras concluíram que a pouca ênfase dada às dimensões clássicas da democracia liberal (liberdade de expressão, de organização e partidos) indicaria a percepção de que elas estariam asseguradas, deslocando o destaque para a construção de uma sociedade democrática, para além do regime político.

Dagnino et al. (1998) identificaram, ainda, uma concepção ampliada de política que destaca a sociedade civil e a participação, fenômeno mais acentuado entre movimentos e sindicatos de trabalhadores do que entre associações empresariais e sindicatos de profissões de classes médias – que apresentaram visão “mais restrita e tradicional” da política. Os grupos compartilhavam imagens negativas do Estado e dos políticos, mas não dos partidos – apesar da percepção positiva da autonomia das organizações da sociedade civil em relação a eles. A valorização da democracia direta aliada a uma visão crítica da institucionalidade, porém, não significou “desprezo à democracia representativa, mas sim a necessidade de torná-la efetivamente democrática” (Dagnino et al., 1998, p.38). De forma geral, a pesquisa encontrou homogeneidade nas percepções sobre democracia entre membros de movimentos populares urbanos, de movimentos sociais e de sindicatos de trabalhadores, grupos que conformavam um “campo ético-político” forjado na experiência de transição democrática e que estavam articulados entre si. Também concluiu que esse grupo se diferenciava de outro, formado por associações “tradicionais” e por sindicatos de profissões liberais.

Às preocupações deste artigo, essa literatura indica a necessidade de atenção aos impactos dos diferentes formatos organizativos na análise das conexões entre associativismo e democracia. Ainda que o foco não esteja nos efeitos democráticos das associações, mas nos significados que pessoas engajadas na vida associativa atribuem à democracia, com base nessa literatura pode-se esperar que ativistas de organizações

distintas mobilizem sentidos específicos ao falar sobre democracia. E isso aponta para a necessidade de um desenho de pesquisa que leve em conta a presença de participantes com engajamentos em diferentes formatos associativos. Além da relação entre formas de associação e concepções de democracia, o estudo de Dagnino et al. (1998) também foi importante ao apontar como o “campo ético-político” é relevante para demarcar diferentes percepções sobre democracia, notadamente entre o campo com uma visão mais “restrita e transicional” sobre política e o campo de movimentos populares e sindicatos de trabalhadores articulados em rede.

Uma década depois, outros trabalhos retomaram a atenção às percepções de ativistas sobre democracia. Della Porta (2009) interessou-se pelas concepções e práticas de democracia entre organizações europeias que compõem o Movimento de Justiça Global (MJG). Entendendo organizações como “agentes de mobilização e espaços de deliberação e construção de valores” (Della Porta, 2009, p.3), o estudo identificou sentidos diferentes sobre participação, deliberação e democracia entre organizações de perfis distintos, por meio de *survey* e entrevistas. Em consonância com a literatura que já identificava, entre movimentos sociais, uma crítica aos mecanismos limitados de participação direta nas democracias contemporâneas (Offe, 1985), Della Porta observa a relevância da participação nos entendimentos de diferentes grupos que compõem o MJG⁵ sobre democracia, bem como a defesa de práticas deliberativas, tanto no interior das organizações como nas sociedades democráticas. Como síntese explicativa, sugere um modelo que cruza dimensões participativas e deliberativas. O eixo da participação varia da inclusão da delegação (baixa participação) à inclusão de iguais (alta participação). O eixo da deliberação varia entre a prevalência da decisão por voto e a defesa da discussão pública (debate público, bem comum, argumentação racional e transformação das preferências). Do cruzamento das dimensões emergem quatro tipos democráticos defendidos e praticados pelas organizações: associativo (delegação e voto), deliberativo-representativo (delegação e consenso), assembleista (participação e voto) e deliberativo-participativo (participação e consenso). As diferenças entre eles são explicadas por elementos como as tradições políticas dos grupos – se associados à esquerda tradicional ou à nova esquerda, a movimentos pacifistas, etc. –, ao lado de elementos como a idade das organizações e seus perfis – se são grupos locais, partidos, sindicatos, ongs, cooperativas, etc. (Della Porta, 2009). Mais uma vez, aqui, a literatura indica como os formatos organizativos e posicionamentos político-ideológicos se relacionam com as práticas e definições democráticas manifestados nas pesquisas, em um intrincado jogo de causas e efeitos.

No Brasil, Mendonça (2018) analisa entendimentos sobre democracia em entrevistas realizadas com ativistas dos protestos de junho de 2013. A partir da teoria

⁵ No geral, grupos da “velha esquerda” (partidos, sindicatos) não veem incompatibilidade entre participação e delegação; grupos da “nova esquerda” associam participação a auto-organização e democracia direta. Grupos de solidariedade, por fim, percebem suas práticas como pré-figurativas, sendo o ativismo mesmo uma “escola de democracia” (Della Porta, 2009).

democrática, mas sem se prender a modelos de democracia, o autor define um conjunto de sete dimensões da democracia a partir do qual analisa o corpus empírico: (1) autorização para exercício do poder político; (2) participação e autogoverno; (3) monitoramento do poder político; (4) promoção da igualdade e defesa de grupos minorizados; (5) competição política e pluralismo; (6) discussão e debate de opiniões; e (7) defesa do bem comum.

Como resultado, Mendonça (2018) encontra ênfase das pessoas entrevistadas nas dimensões de participação, horizontalidade, autorização e igualdade, e pouca preocupação com temas como monitoramento, bem comum, competição política e pluralismo. A igualdade – econômica, de gênero, de acesso à cidade – é vista como ideal normativo democrático fundamental: sem ela, não há democracia plena. Os resultados dialogam com o que encontraram Dagnino et al. (1998) na preocupação igualitária e na pouca ênfase conferida às instituições democráticas. No entanto, 30 anos depois, a baixa preocupação com as regras e instituições é lida pelo autor com preocupação. Ativistas de junho de 2013 fazem fortes críticas ao funcionamento do sistema político, à atuação de representantes e às eleições, apontando para percepções de esgotamento do sistema representativo e de demandas por democratização. Ao contrário, democracia direta e autogoverno são elementos recorrentes e ativistas defendem ideias de autogestão, horizontalidade e coletividade – apesar dos problemas para implementação desses modelos.

Em síntese, este artigo compartilha dos esforços de Dagnino et al. (1998) quanto ao foco nos significados que pessoas engajadas na vida associativa atribuem à democracia. Se, naquele estudo, ficou evidente que pessoas com diferentes perfis de ativismo apresentaram percepções particulares de democracia, cabe a esta pesquisa perguntar se o mesmo padrão se mantém mais de 20 anos depois. Mendonça (2018), apesar de ter um foco empírico um pouco distinto ao investigar participantes de protestos, oferece algumas pistas para essa atualização: estaria mantida a ênfase igualitária, mas, no lugar da pouca ênfase às instituições democráticas, agora haveria um cenário de críticas a elas. O livro de Donatella Della Porta (2009) aponta não haver exatamente um jogo de causas e efeitos diretos entre perfil de participação e democracia, sugerindo que as organizações e movimentos são espaços relevantes para a construção de valores compartilhados. No entanto, o trabalho dessa autora é distinto do aqui apresentado na medida em que os eixos que identifica para explicar a variação nas percepções de democracia – variações em termos de como entendem a deliberação e a participação – são bastante particulares do contexto do movimento de justiça global europeu. Se entre o MJG europeu e o Brasil de 2019 há – usando os termos de Lüchmann (2014) – diferentes “ecologias de associações”, cabe, portanto, investigar se, no Brasil contemporâneo, é possível identificar eixos que organizam os debates sobre democracia entre pessoas que participam e quais seriam eles. Por fim, à luz da literatura que refuta a correlação direta e positiva entre participação e atitudes democráticas, cabe o cuidado de evitar uma expectativa de que a participação signifique, automaticamente, maior apreço à democracia. Ainda que o foco deste artigo

não seja a adesão a esse regime, mas as imagens de democracia encontradas nos grupos, cabe seguir com atenção às pistas de que nem sempre a participação precisa estar associada a uma visão positiva da democracia.

Metodologia

Pesquisas com grupos focais se aproximam das situações em que as pessoas discutem política no seu dia a dia (Gamson, 1992) e nos ajudam a compreender a construção intersubjetiva de sentido para as definições e interpretações que orientam as ações das pessoas (Stanley, 2016). Resultados dessas pesquisas tendem a ser análises interpretativas sobre falas individuais dos participantes e sobre as interações por meio das quais as pessoas explicitam pontos de vista, constroem explicações e, por vezes, negociam sentidos e chegam a redefinições (Barbour; Kitzinger, 1998). Grande parte das pesquisas qualitativas sobre ativismo utiliza entrevistas em profundidade com ativistas. Este artigo é inovador na medida em que os dados qualitativos foram produzidos a partir de grupos focais, nos quais se deram discussões entre pessoas com experiência associativa e participativa, que não apenas responderam às questões do roteiro, mas ponderaram seus pontos de vista e seus argumentos à luz dos argumentos dos outros.

Com base nas indicações teóricas de que diferentes formatos de participação tendem a apresentar diferentes entendimentos e práticas sobre democracia, os grupos focais reuniram ativistas com três perfis de ativismo: participação em movimentos sociais e sindicais, participação em conselhos de direitos e participação em associações diversas. As associações garantem a presença de um tipo de ativismo mais tradicional e que tem se reavivado no Brasil contemporâneo; grupos de militantes de movimentos e sindicatos buscam acesso a um perfil de ativismo que configurou, de acordo com Dagnino et al. (1998), um campo-ético-político específico, a partir da democratização. Os grupos de conselheiros e conselheiras incluem um formato de participação institucional e ativistas que não necessariamente estão ligados a organizações e associações, com distintos perfis econômicos e políticos.

Ainda que a distinção entre os grupos com base no tipo de ativismo tenha sido uma escolha metodológica justificada pela pergunta de pesquisa, é necessário fazer uma ressalva para reconhecer o caráter de múltiplo engajamento (Mische, 2018) encontrado em vários dos ativistas que participaram da pesquisa – ativistas que estão simultaneamente engajados em movimentos sociais, militância partidária e instituições participativas, como conselhos de direitos e orçamentos participativos. Todavia, o reconhecimento de que as pessoas têm múltiplas filiações não impede que, como estratégia de pesquisa, se opte por separar os grupos por áreas de atuação predominante e estimular conversas entre pessoas com esses perfis. Assim, foi possível garantir perfis majoritários (indicados na Tabela 1), pois, ao realizar os convites, foi solicitado que as pessoas estivessem no grupo correspondente à sua atuação participativa principal.

Assim, considerando a pergunta central que a pesquisa buscou responder: como o ativismo em diferentes formatos de associação se relaciona com diferentes concepções de democracia?, optamos por formar grupos compostos por indivíduos com alguma trajetória de participação. Essa opção é distinta de um desenho de pesquisa que busca capturar a percepção de pessoas ativistas e não ativistas sobre participação política, comparando as duas. Em pesquisa conduzida com esse objetivo, Penna e Rosa (2021) utilizaram uma forma de recrutamento menos dirigida e ativa, que considerava apenas critérios de idade e de educação como agregadores. Essa pesquisa concluiu que, dentre as diferentes formas de participação política, votar é considerada a mais importante e legítima; e o protesto aparece como uma forma de controle dos representantes eleitos pelo voto (Penna et al., 2017). É importante frisar que os objetivos da pesquisa que originou o presente artigo foram distintos: buscou-se averiguar como diferentes tipos de participação se relacionam com diferentes concepções de democracia. Não nos propusemos a contrastar diferentes visões sobre participação política entre pessoas ativistas e não ativistas, de diferentes idades e rendas, tampouco sua adesão à democracia.

Com base nas possibilidades logísticas e orçamentárias do projeto “A Cara da Democracia no Brasil” desenvolvido pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT IDDC, 2018), que originou este artigo, foram realizados grupos focais em uma capital do Sul e duas do Sudeste (Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre) e em uma cidade de médio porte no norte de Minas Gerais (Montes Claros). O recrutamento se deu com o auxílio de recrutadores profissionais e por meio das redes interpessoais das pesquisadoras envolvidas na pesquisa. Entre março e setembro de 2019, foram realizados três grupos compostos por pessoas com experiência de participação em conselhos, um em cada capital; três grupos compostos por pessoas ativistas em diferentes tipos de movimentos sociais (incluindo movimento sindical e movimento estudantil), um em cada uma das seguintes cidades: Porto Alegre, São Paulo e Montes Claros; e dois grupos compostos por pessoas que participam de associações diversas, como associações desportivas (São Paulo) e associações assistenciais (Belo Horizonte).

No processo de recrutamento, procurou-se contar com a presença de pessoas com perfis ideológicos diversos⁶, adotando, quando possível, estratégias como a utilização de redes interpessoais não vinculadas à universidade e a realização dos grupos em espaços físicos diversos. Contudo, no contexto de polarização crescente pós-eleições de 2018, foi um desafio recrutar pessoas para a pesquisa qualitativa que tivessem, ao mesmo tempo, experiência de participação e que não se identificassem como *de esquerda*. Com efeito, recebemos algumas negativas por parte de indivíduos que identificavam a universidade pública como lugar “esquerdista” ou que declararam não querer ajudar a produzir dados

⁶ A identificação de ideologia foi feita de duas formas: em questionário antes da reunião, participantes apontaram posicionamento ideológico com valor entre 1 (mais à esquerda) e 10 (mais à direita). Além disso, durante os grupos pedimos para indicar pessoas públicas em quem confiavam, com figuras de diversos perfis ideológicos.

para pesquisadores com esse perfil. Apesar disso, foi possível recrutar pessoas com perfil ideológico amplo nos grupos de conselheiros e de associações, sendo que entre estes últimos houve maior número de participantes posicionados mais à direita no espectro político-partidário. A maioria dos participantes tinha entre 30 e 60 anos, exceto nos grupos realizados em Montes Claros, cujos membros eram estudantes universitários do movimento estudantil, e no grupo de associações de São Paulo, que contou com a participação de jovens. O Quadro 1 apresenta os grupos, que reuniram 47 pessoas, no total:

Quadro 1
Perfil associativo dos grupos focais

Grupo Focal	Perfil participativo (majoritário)	Local
1	Conselhos	Belo Horizonte
2	Conselhos	São Paulo
3	Conselhos	Porto Alegre
4	Movimento social	Belo Horizonte
5	Movimento social/sindical	Porto Alegre
6	Movimento social/estudantil	Montes Claros
7	Associações (assistenciais, cooperativas)	Belo Horizonte
8	Associações (ONG e associação desportiva)	São Paulo

Fonte: Elaboração própria.

De forma a garantir a padronização necessária à comparação dos grupos (van Bezow et al., 2019), a moderação foi feita pelas três autoras, de forma alternada, adotando o mesmo estilo de moderação: não incisivo e buscando interferir o mínimo possível no debate. Os grupos focais tiveram duração aproximada de duas horas cada e foram estruturados por um roteiro com perguntas gerais sobre democracia e sobre democracia no Brasil. O corpus composto pela transcrição completa dos oito grupos foi codificado com auxílio do *software* Atlas.ti. A técnica de análise de conteúdo utilizada foi análise categorial temática (Bardin, 2016), na qual unidade de registro (categoria) é o tema, não a palavra ou expressão. Nesse tipo de análise, é codificado todo o trecho de diálogo que faz referência a determinado tema/categoria. Para a definição das categorias ou temas, fez-se uma pré-análise de todo o material, por meio da leitura completa e conjunta das gravações de todos os grupos. Nessa etapa, foi possível identificar que existiam diferentes concepções de democracia, expressadas ao longo das conversas e concentradas principalmente em três das perguntas do roteiro: “Quando a gente fala sobre democracia, qual é a primeira coisa que vem na cabeça de vocês?”; “Tem um político inglês que diz que

a democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as outras, o que vocês acham disso?”; “Vocês, em alguma situação, acham que valeria à pena trocar esse sistema que a gente tem, que é o sistema político democrático, por um sistema não democrático?”⁷.

Como forma de sistematizar o tratamento dos dados, foram codificados apenas os diálogos provocados por essas três perguntas, o que foi feito por uma equipe de codificadores supervisionados pelas autoras do artigo. A codificação consistiu da atribuição de categorias aos trechos nos quais cada tema aparecia. Cada tema corresponde a uma categoria, como explicado acima. A grelha de categorias, a partir das quais se deu a codificação do texto, foi definida de antemão, de forma dedutiva, a partir de um balanço dos achados de outras pesquisas. Interessava à pesquisa dialogar com estudos que diferenciam dimensões ou aspectos da democracia (Moisés, 2010; Morlino, 2015; Mendonça, 2018). Com base nas diferentes dimensões apontadas por esses autores, e levando em consideração as características do corpus da pesquisa, a partir de uma pré-análise, foi então laborada a grelha de categorias (Tabela 2). Ela foi montada com o propósito de buscar capturar as nuances de significados associados à democracia e que, ao mesmo tempo, permitissem um diálogo com a literatura já existente sobre o tema. Dessa forma, manteve-se a diferenciação clássica na teoria democrática entre dimensões substantiva e procedimental, que também orienta as formulações de Morlino (2015) e a pesquisa de Moisés (2010). Na dimensão procedimental, levando em consideração o debate entre as diferentes correntes contemporâneas da teoria democrática, foram considerados três formatos diferentes por meio dos quais as pessoas concebem democracia nos grupos focais: eleição de governantes; participação direta; e deliberação. Essas três categorias também encontram paralelo nas categorias empregadas por Mendonça (2018), que especificou, na dimensão procedimental: autorização para exercício do poder político, participação e autogoverno e discussão e debate de opiniões. Esses itens, em Morlino (2015), estão agregados sob a categoria “participação”.

Além dessas três categorias, foram incorporados dentre os elementos procedimentais: Estado de direito (para capturar as menções à democracia como funcionamento correto das instituições) e prestação de contas (para capturar as associações de democracia com transparência e responsividade dos governantes). Em

⁷ As outras perguntas eram: i. Ao falar em democracia no Brasil, qual é a primeira coisa que lhes vem à mente? - Que sentimentos lhes desperta? ii. Se fôssemos fazer um balanço do funcionamento da democracia no Brasil desde a década de 1980, qual o seu grau de satisfação? Por quê? iii. Algumas pessoas me disseram que, sob certas circunstâncias, seria justificado que haja um golpe militar. O que você acha? Sob que circunstâncias? a. Corrupção no governo; b. Crise econômica; c. Crise política; d. Alto desemprego; e. Protestos sociais; f. Insegurança; iv. Você trocaria a democracia por outra forma de governo? Qual? Por quê? v. (Perguntar para estimular debate). Quais motivos te levariam a isso? Com quem você conversa sobre esses assuntos?; vi. Agora vamos pedir para vocês olharem a lista e nos dizerem em quais dessas pessoas vocês confiam; e, em uma palavra, explicar por que confiam; vii. Aqui temos uma lista de instituições, vamos perguntar em quais confiam. E também pedir para vocês dizerem em uma frase - no que confia - e uma frase para dizer no que não confia, por que não confia; viii. Como você avalia partidos políticos no Brasil? Que coisas positivas você vê? E negativas? Você se identifica com algum? Por quê?; ix. Os políticos contribuem para melhorar a vida da população? x. Dessa conversa, o que fica para você?

síntese, a dimensão procedimental foi dividida em cinco itens: eleição de governantes, participação direta, deliberação, Estado de direito e prestação de contas.⁸

A dimensão substantiva foi dividida em três conteúdos associados à democracia: direitos civis (que compreendem as liberdades individuais como liberdade de pensamento e de expressão, liberdade de ir e vir); direitos políticos (direito de votar, se filiar a partidos, se candidatar) e direitos sociais (igualdade econômica e igualdade social).

É importante notar que a divisão categorial proposta é um recurso heurístico. Como se verá adiante, nas formulações que aparecem ao longo do diálogo, as dimensões procedimentais e substantivas estão conectadas e sobrepostas. O Quadro 2 apresenta as categorias que utilizamos para a codificação do debate sobre democracia e as situa em comparação com as categorias de Mendonça (2018) e Morlino (2015) que serão retomadas na seção de discussão.

Quadro 2
Síntese das categorias analíticas utilizadas

Categorias utilizadas	Dimensões - Morlino (2015)	Dimensões - Mendonça (2018)
Procedimento Estado de direito	Estado de direito (Procedimento)	
Procedimento prestação de contas	<i>Accountability</i> eleitoral e interinstitucional (Procedimento)	Monitoramento do poder político
Procedimento escolha de representantes	Participação (Procedimento)	Autorização para exercício do poder político
Procedimento competição eleitoral	Competição eleitoral (Procedimento)	Competição política e pluralismo
Conteúdo direitos políticos Conteúdo direitos civis	Direitos políticos e direitos civis para a liberdade (Substância)	
Conteúdo igualdade econômica Conteúdo igualdade social (raça, gênero)	Direitos sociais para a igualdade/solidariedade (Substância)	Promoção da igualdade e defesa de grupos minorizados
Resultado legitimidade	Responsividade de governos e políticos (Resultado)	
		Defesa do bem comum.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Morlino (2015) e Mendonça (2018).

⁸ Mendonça (2018) diferencia suas dimensões daquelas propostas por Morlino (2015), afirmando estar mais interessado nos sentidos – historicamente situados e variáveis – apresentados pelos ativistas, enquanto o colega propôs categorias para a avaliação da democracia em funcionamento. Dado se tratar de olhares para o mesmo fenômeno – a democracia – e o precedente do emprego das categorias de Morlino por Moisés (2010), considerou-se possível articular as propostas.

Resultados

A seguir, são apresentados os resultados da análise das conversas sobre democracia que se seguiram às três questões explicitadas na seção anterior. Para apreender os significados associados à democracia, foram codificados não só os trechos nos quais as pessoas discutem o que é democracia, mas também as discussões sobre o que as pessoas consideram não ser democracia. Esse diálogo foi provocado pela terceira pergunta, que questiona sobre a possibilidade de substituição da democracia por outras formas de governo. Entende-se que os termos nos quais as pessoas debatem situações que seriam a antítese da democracia e ponderam sobre as condições que justificariam sua substituição são elucidativos das concepções que têm sobre democracia. Na discussão a seguir, os resultados por perfis de grupo foram agregados, considerando os três tipos de participação ou de associativismo que serviram como critério de seleção para o recrutamento e organização dos grupos focais.

Conselhos

Os três grupos de conselhos foram recrutados por meio de redes interpessoais, em São Paulo e Belo Horizonte, e com auxílio de uma recrutadora profissional, em Porto Alegre. Nesta cidade, houve a presença marcante de pessoas com perfil de participação em conselhos municipais diversos, com trajetória político-partidária de esquerda, algumas com participação no processo de construção do Orçamento Participativo na cidade. Em Belo Horizonte, o perfil foi de pessoas com trajetória de participação em conselhos municipais de educação, meio ambiente, idoso e pessoa com deficiência. Com exceção de um participante situado à direita e um ao centro no espectro político, os participantes do grupo tinham perfil de esquerda e um deles era também ativista de movimento social rural. Em São Paulo, o recrutamento também se deu por meio de redes interpessoais e os participantes atuavam em conselhos diversos, predominantemente conselhos de saúde. Também neste grupo, o perfil predominante era de esquerda, com exceção de um dos conselheiros.

Nesses três grupos, quando perguntados sobre o que os vinha à mente quando ouviam a palavra democracia, os participantes demonstraram uma concepção de democracia como algo próximo, cotidiano. Foram comuns referências a experiências cotidianas, a casos ocorridos em espaços participativos ou a eventos na esfera familiar que exemplificam, de forma prática, o que seria democracia. Em nenhum dos três grupos esteve presente a concepção de democracia como algo distante, sobre o qual não se tem controle ou não se pode influenciar. Quando os participantes discutiram a democracia representativa, eles a avaliaram em termos críticos, ponderando as dificuldades na prestação de contas e no exercício do controle social, por exemplo, e a possibilidade de participação, mesmo indireta, continuava no horizonte.

Atreladas às discussões sobre o formato da democracia estão as considerações sobre seus aspectos substantivos, notadamente direitos civis e sociais. Ou seja, quando discutiram democracia, as pessoas nesses grupos a associaram à liberdade de expressão e ao direito de ir e vir, e também a associaram a divisão da riqueza e redução das desigualdades sociais. É interessante notar que não apareceram, na discussão desses grupos, concepções de democracia como alternância no poder ou como competição eleitoral. A ausência ou fragilidade dos direitos sociais foi uma fala recorrente em todos os três grupos e atravessou as considerações sobre a democracia como procedimento, servindo como um tipo de parâmetro para avaliar se ela de fato existe ou não.

Nas conversas a seguir, é possível visualizar concepções de democracia associadas ao procedimento deliberativo. Nelas também estão presentes considerações substantivas sobre a necessidade de liberdade de expressão.

Participante C1 (Belo Horizonte): (...) Então eu acho que a dificuldade da democracia é exatamente você coordenar um grupo e ter que ouvir e sopesar tudo. E claro que eu acho que, em momento nenhum, nada justifica a gente acabar com a democracia, em momento nenhum. A gente que tem que aprender a viver verdadeiramente nela e não ter a tentação de sermos nós o ditador (...).

Participante C2 (Belo Horizonte): Pra mim, a democracia é assim: ela começa... Eu procuro começar dentro da minha casa, porque, pra eu poder levar pra fora, eu tenho que viver primeiro com quem eu estou mais próxima, né?! (...) Então, se eu não tenho dentro de casa a minha liberdade de expressar, lá fora eu vou me sentir retraída. Isso me acontece às vezes, porque eu tenho, a gente tem uma liderança, uma hierarquia dentro do movimento; que eles falam assim, no nosso material (...) que é metal, que é sucata, é sucata, entendeu? Então, às vezes, eu me retraio. E eu tenho trabalhado muito isso, porque eu tenho o direito de me expressar. Mesmo estando errada, eu tenho o direito de falar aquilo que eu penso. Dentro daquilo que a colega disse: mesmo a gente estando errada, mas eu tenho o direito de falar o que eu penso. E, hoje, a gente tem essa dificuldade de falar qual partido você quer, ou qual time você torce (...).

Participante C3 (Belo Horizonte): Gosto muito de falar em democracia falando que, pra mim, sintetiza bem, chama "nós". "Nós" é muito importante, porque nós estamos todos na mesma nave, né? Então, a gente tem que entender isso, que a gente não tem que agredir ninguém, cada um defende o entendimento. Qual é o melhor entendimento? Eu acho que é o meu, por isso que eu defendo. O colega já acha que é o dele. Ela, que conheço há mais tempo, nós nós temos tanta coisa em comum como nós também temos as nossas divergências e nem por isso nós estamos em lados opostos, na maioria da nossa trajetória. Então isso é democracia. Nós temos que realmente qualificar o processo democrático.

Na conversa acima, as falas iniciais são exemplos de como democracia é entendida como algo próximo, que se faz no dia a dia, e associada à participação e ao diálogo. Chama à atenção a preocupação com a possibilidade de se expressar, mesmo em caso de discordância. Essa concepção de democracia também está presente na fala abaixo, retirada do grupo de São Paulo:

Participante C4 (São Paulo): Eu acho... a democracia pra mim, é hoje, agora, nesse momento. E isso desde o momento que eu entrei aqui nessa reunião. É tão gostoso quando você está participando de uma atividade, de uma reunião, onde você fala e o que você fala é respeitado. As pessoas que estão ali respeitam o que você falou, independente se eu estou certo ou não. E tenho participado de várias reuniões onde as pessoas não têm direito de falar, porque o que ele fala a outra parte não respeita. Democracia, eu acho que é respeitar a camisa que eu estou vestindo, o que eu estou carregando na minha camisa, um bótomo, um adesivo.

Na conversa a seguir, de um grupo composto por pessoas com trajetórias vinculadas à construção de experiências como o Orçamento Participativo e, em sua maioria, militantes do Partido dos Trabalhadores, a associação entre democracia, diálogo e liberdade de expressão também é visível. Percebe-se uma (auto)crítica ao caráter elitizado de alguns espaços participativos, o que também foi tematizado em pesquisas sobre o tema (Fuks; Perissinoto, 2006; Almeida, 2012).

Participante C5 (Porto Alegre): A primeira característica para mim é a acessibilidade para a linguagem. É a grande crítica que eu faço desde que eu tenho participado de todos os espaços participativos. A maneira como a linguagem formal acaba excluindo as pessoas menos favorecidas, e acaba concentrando uma elite intelectual. Seja dentro da comunidade ou dentro da academia (...). Não é... a democracia, não é democrática. Penso nisso assim. Já passei por algumas experiências de ter que decodificar, por exemplo, materiais para que as pessoas conseguissem minimamente entender do que se fala.

Participante C6 (Porto Alegre): É, eu queria complementar. Acho que o principal disso é a liberdade de expressão (...). Linguagem acessível, né? Liberdade de expressão, acessibilidade, linguagem compatível. Mas eu tenho um pequeno senão. Eu acho que o OP ensinou muitas coisas, a linguagem muitas vezes é hermética, mas as pessoas vão participar, foram... se qualificaram. O processo é mais importante do que qualquer coisa, mesmo com um conhecimento, às vezes, inacessível, não tendo grau de estudo. (...)

Participante C7 (Porto Alegre): Eu ia corroborar a fala dele, porque é no processo que a gente acha que avançou no período, embora haja alguns recursos, que é... a democracia que inclui instâncias de participação no processo de deliberação, além das de representação, que são mais usuais no caráter republicano. E que possa ser nessa etapa da representação já, mas também para a participação direta do ponto de vista da definição de prioridades, inclusiva e respeitadora das diferenças.

Ainda na dimensão procedimental, em outros momentos da conversa entre os participantes desses três grupos, é visível a concepção de democracia como um procedimento que envolve a participação direta, entendida novamente como algo próximo, tangível, para além do voto. Os diálogos seguintes expressam a concepção de democracia trazendo a noção de soberania popular e de poder do povo.

Participante C8 (São Paulo): A primeira coisa que me vem de democracia é a participação. Está aqui, essa participação... E ela nem sempre se dá de acordo com a democracia, porque o que é democracia não chega até essa participação. (...) Isso é o que me vem na cabeça (...). Numa escola tem democracia? No posto de saúde que eu frequento tem democracia? Tem, né? Se for falar tem, só que a gente chega, os gestores estão com toda a pauta

ali feita, e a gente vai concordar ou discordar só. Mas não foi conversado com todos os usuários, não foi defendido o que trabalhar... Quer dizer, complicado. Então você vai, você participa de tudo isso e é a primeira coisa que me vem.

Participante C9 (São Paulo): E, não obstante todas as definições e conceitos, eu sempre gosto de tratar democracia como soberania popular, como poder do povo, e aí depois a gente vai discutir as formas de exercer esse poder. Eu sempre gosto de explicar dessa forma, porque fica mais próximo da gente, de como chegar, de como exercer, de como fazer democracia, porque democracia é algo que a gente tem que fazer a todo instante. Não é um corpo morto, mas é algo dinâmico que eu vou ter que aprender a lidar com esse poder e a forma de exercer.

Participante C10 (Porto Alegre): Poder do povo. Participação.

Participante C6 (Porto Alegre): Poder para o povo, pelo povo e com o povo. Essa é a democracia.

Participante C11 (Porto Alegre): E eu acho que tu falando isso também. Ela é cotidiana, ela não é pontual. Aquilo que a gente, muitas vezes, tem o equívoco de que a democracia é o voto. A democracia não é só o voto. A democracia, ela é, segundo o que tu falaste, e acrescentando, a democracia ela é cotidiana. E ela só vai ser democrática se ela for cotidiana.

Participante C10 (Porto Alegre): O coletivo, o bem comum.

Participante C11 (Porto Alegre): O público.

Participante C10 (Porto Alegre): O público.

Participante C5 (Porto Alegre): E... perdão. Desculpa. Só me vem uma frase assim né: só se aprende a participar, participando. Eu acredito nisso.

Quando consideramos as dimensões substantivas, percebemos que as formulações que aparecem nesses grupos sobre participação direta e sobre deliberação estão atravessadas pela associação entre democracia e direitos sociais. Em outras palavras, a possibilidade de existência de uma democracia (participativa) estaria atrelada à redução das desigualdades econômicas e sociais que dificultariam a isonomia entre as pessoas.

Além das menções à liberdade de expressão como dimensão substantiva, boa parte da conversa sobre democracia nesses três grupos foi atravessada por uma discussão sobre direitos sociais, notadamente sobre distribuição da riqueza e sobre igualdade social no sentido mais amplo. Nas análises dos participantes dos grupos, a ausência desses direitos afetaria a possibilidade de existência da democracia. A conversa a seguir, ocorrida no grupo de Belo Horizonte, ilustra como essa dimensão substantiva da igualdade econômica aparece relacionada à própria possibilidade de participação direta:

Participante C12 (Belo Horizonte): Voltando um pouco no que estávamos refletindo antes, pra mim democracia é um sistema, uma forma da gente organizar a sociedade que todos têm acesso ao acúmulo, que é um acúmulo histórico, que é construído pelos seres humanos (...) A outra coisa é isso. Eu sei que estou chovendo no molhado para muitos de vocês aqui, mas é isso também. Do ponto de vista da riqueza, nós todos participamos da criação dela. Então, pra mim, se não tiver isso na democracia, o acesso a essa riqueza acumulada, tanto cultural como material, vamos ficar nessa dificuldade, porque alguns acessam mais e têm condições de acumular e defendem o projeto que explorar o outro é justo, é permitido. Bom, é isso que eu penso

da democracia, e, é lógico, a melhor forma seria a participação direta, né?! Os gregos, nas suas praças e tal, ensaiavam e tal, talvez a gente chegue um dia nesse ponto.

Participante C14 (Belo Horizonte): Eu consigo dar condições às pessoas pra que elas cheguem no mesmo lugar, mas eu olho todas as pessoas.

Participante C1 (Belo Horizonte): É tratar os iguais de forma igual, o diferente.

Participante C14 (Belo Horizonte):... de forma diferente. É.

Participante C15 (Belo Horizonte): Tem um termo pra isso, é discriminação positiva.

Participante C14 (Belo Horizonte): É, eu busco esse ideal. (...)

A conexão entre democracia deliberativa como procedimento e o aspecto substantivo relacionado à igualdade racial e econômica é visível na conversa abaixo, que volta ao exemplo do Orçamento Participativo para evidenciar a dificuldade de uma participação igualitária no contexto de uma desigualdade estrutural:

Participante C10 (Porto Alegre): Uma democracia ideal, na minha visão, é a possibilidade de tu contestar qualquer coisa. De tu ter a possibilidade de contestar e não ser tolhido. Porque, por exemplo, eu sou da comunidade, eu nasci em uma vila. Se um neguinho da vila for contestar alguma coisa, ele é esculachado, toma um tapa na cara (...). Agora, se um cara que é filho de um empresário ali, do bairro Montserrat é pego vendendo drogas em um posto de gasolina, eles não botam nem que o cara é traficante, no jornal. Eles botam assim: ah o cara se explicou, ele era distribuidor de drogas. Então, assim, tem muita diferença dentro da possibilidade de contestação que nós temos na democracia hoje, né, que a gente tem vivido, que não se assemelha da ideal. Tem uma diferença muito grande na possibilidade de contestação e isso para mim é um ingrediente *sine qua non* para que uma democracia exista (...)

Participante C11 (Porto Alegre): Eu vou pegar um pouco o que a *Participante C10* falou, que eu acho que é extremamente importante. Eu só acho que a gente vai ter uma democracia plena e não uma democracia burguesa, quando a gente tiver alguns direitos mínimos igualitários para todos. Ou seja, toda a educação deveria ser pública, dentro dessa análise. Quer dizer, aí a gente está partindo de uma democracia de sociedade e não de uma democracia que a gente está... Tudo bem, não tiro nada que os meus companheiros aqui em frente falaram do orçamento participativo, muito pelo contrário, ajudei a construir o orçamento participativo, a descentralização da cultura. São pontos que a gente teve para democratizar mais recursos também, que a gente tem. Mas uma questão estrutural. Se a gente está falando de uma democracia estrutural, a gente só vai ter uma democracia mesmo quando toda a educação for pública.

No grupo de São Paulo, os participantes elaboraram sobre como a desigualdade social dificulta o funcionamento da democracia, entendida como um procedimento que envolve participação cotidiana. Mais especificamente, discutem como os empecilhos materiais (horários de reunião, dificuldade de acessibilidade, falta de condições financeiras para participar) prejudicam a existência de uma verdadeira democracia nesses espaços. Esses problemas vão ao encontro do que foi identificado pela literatura como um dos problemas relacionados à representação nas instituições participativas (Almeida, 2014).

Participante C16 (São Paulo): (...). Então você precisa se colocar. As pessoas não participam, as pessoas não se colocam. Que democracia é essa? O que está acontecendo com a nossa democracia? Ela é nova? Ela é nova, ela é recente, há toda uma justificativa aí. (...) O quanto que eu tenho que lutar, por exemplo, pra estar numa ABNT? Eu fui a uma [reunião da] Associação Brasileira de Normas Técnicas no ano passado, pra fazer normas técnicas para as pessoas com deficiência, pra construção de ônibus. Eu fui e, meu, é desgastante. Eu era a única mulher numa mesa de 40 homens – cadeirantes, empresários e gestores. Vocês imaginam o que eles olharam pra minha cara, né? Então, quer dizer, não é fácil você estar nesses meios, se colocar e exigir. Então, a participação é essencial, mas os meios para participação precisam ser dados.

Participante C8 (São Paulo): Existe a democracia, né? Mas cadê?

Participante C17 (São Paulo): (...) Aí volta aquela questão que eu falo pra vocês: marcar uma reunião, às 10h, numa quarta-feira. Estes que são usuários que vão representar. Será que eles estão representando o todo do bairro? Será que eles têm capilaridade de representar esse todo?(...) Então, eu acho que a democracia no Brasil ela tem que muito caminhar. A percepção das pessoas, em geral, está muito aquém. A maioria do meu bairro..., acho que seu Jeremias também, “quanto o senhor está ganhando lá na associação?”. Você não faz de graça, você não faz. Você entende? (...)

Participante C8 (São Paulo): Só pra completar. Pegar uma coisinha que ele falou sobre a participação nas Unidades Básicas de Saúde [UBS] nesses conselhos e tal. Sobre o horário dessas reuniões, é uma coisa que eu tenho lutado, mas eu só escuto assim: “isso não é um assunto que dá pra discutir porque as reuniões têm que ser feitas dentro do horário que a UBS trabalha porque fora desse horário nós vamos ter um gasto a mais”. (...). Então é complicado, porque quando você coloca [que] quem participa nessas reuniões tem representatividade, eu gostaria que tivesse 10, 15 pessoas lá trabalhando, lá na UBS, e representando a população também...

Participante C17 (São Paulo): E são decisões importantes. Dependendo do conselho, você aprova ali, como sociedade civil, a remoção de uma comunidade inteira.

Participante C8 (São Paulo): É, é deliberativo ali. Mas, as pessoas estão onde? Trabalhando. Muitas pessoas falam “eu não posso ir, esse horário eu não posso, se for mais tarde”. Então acho que... como funciona essa democracia?

A conversa sobre regimes não democráticos também propiciou formulações ricas para a apreensão das concepções nativas de democracia no grupo de Porto Alegre. Quando os presentes falaram sobre regimes não democráticos, enfatizaram o que se perde com eles, tendo emergido nas falas tanto dimensões procedimentais como dimensões substantivas. A dimensão substantiva enfatizada foi a dos direitos civis, o que reafirma a preocupação com a liberdade de expressão já identificada nos debates sobre democracia.

Participante C18 (Porto Alegre): É, até porque nós aqui somos pessoas participativas, contestadoras, opiniáticas. Eu jamais ia querer viver em uma ditadura, porque eu não ia poder falar nada. Ia ficar na minha ali.

Em termos de procedimentos, o debate sobre autoritarismo saiu das dimensões mais ligadas à participação e enfatizou elementos institucionais e a existência de competição eleitoral: melhor ter partidos do que não ter, o que tende a ocorrer em regimes

autoritários. Apareceu também a ideia de que já se vive uma ditadura em comunidades (favelas), em trecho no qual alguém associava o autoritarismo a militares, armas: um participante usou o termo “bélico”, outro participante completou, incluindo “miliciano”. Os argumentos, no breve diálogo, acabaram aproximando-se dos debates do Brasil atual. Porém, deixam entrever a preocupação com a ausência do Estado de direito – uso desmedido da força, ausência do domínio do Estado em partes do território – no regime democrático, o que seria, na opinião do participante, piorado em um regime autoritário.

Em síntese, quando discutiram democracia, os três grupos de participantes de conselhos se debruçaram predominantemente sobre aspectos procedimentais, associando democracia à participação direta e à deliberação. As ponderações sobre direitos sociais e desigualdade econômica foram trazidas à tona para qualificar as críticas ao funcionamento desses dois procedimentos associados à democracia. Em suma, as reflexões desses grupos, a partir de sua experiência de participação, se aproximam das reflexões da literatura que estuda espaços participativos.

Movimentos

Os grupos de movimentos tinham algumas importantes diferenças de perfil. O de Montes Claros, recrutado por meio de contatos interpessoais, era composto por estudantes universitários, integrantes do movimento estudantil e com um perfil de centro-esquerda e esquerda. O grupo de Porto Alegre foi recrutado por uma profissional e contava com pessoas com trajetória político-partidária em partidos e movimentos populares, além do movimento sindical. O grupo de Belo Horizonte, recrutado por redes interpessoais, era composto por ativistas em movimentos diversos do campo da esquerda, como movimento de moradia, movimento negro e movimentos religiosos.

Em comparação com os grupos anteriores, os três grupos compostos por pessoas com perfil de participação em movimentos tiveram como traço distintivo a predominância das dimensões substantivas da democracia, notadamente direitos sociais e direitos civis (liberdade de expressão). Há, ainda em comparação com os grupos anteriores, menos referências a procedimentos. Ainda assim, quando foram feitas referências à democracia como procedimento, essas referências associavam democracia a alguma forma de participação direta, mesmo que de forma genérica. Apenas no grupo realizado em Porto Alegre, no qual estavam presentes ativistas do movimento sindical, houve um longo debate sobre democracia e participação no local de trabalho.

No horizonte normativo dos participantes desses três grupos, há uma percepção de que a democracia deveria, de alguma forma, levar à justiça social. Quando perguntados sobre se, em algumas circunstâncias, um governo autoritário poderia ser preferível a um democrático, os participantes refletiram novamente nessa chave, pensando na dimensão substantiva da democracia e a tomando como parâmetro para avaliar sua existência concreta. Foi nesses termos que os participantes ponderaram sobre em que circunstâncias

a democracia deveria ser substituída por outra forma de governo. Eles levantaram a questão de que essa democracia já não existe de fato, na medida em que boa parte da população estaria excluída.

A conversa a seguir demonstra como a concepção de democracia está atrelada à existência de direitos sociais e civis. As duas primeiras falas tematizam o direito à participação na distribuição da riqueza, problematizando a existência de uma democracia real no Brasil, face à pobreza e a uma enorme desigualdade econômica. Na última fala, pondera-se sobre a possibilidade de uma democracia sem direitos civis para a população negra. Em todo o diálogo, é possível observar como os participantes refletem sobre a democracia a partir de aspectos substantivos. Assim, mesmo quando há uma intervenção para chamar a atenção ao procedimento de escolha como positivo e necessário, fazendo da democracia “a pior forma, exceto todas as outras”, o diálogo ainda é dominado por considerações sobre a substância.

Participante M19 (Belo Horizonte): (...) Há essa democracia, esse direito de participar e etc., com as limitações, com as contradições e de alguma forma ele ainda está aí. Mas nós, enquanto sociedade brasileira, nós não passamos por um outro lado da democracia que ainda não se discute muito, que é [o] da participação da riqueza das pessoas no país, naquilo que ela produz pra um país. Democracia formal, mas uma desigualdade social brutal que mais uma vez se aprofunda. Um país rico, um país que tem uma riqueza econômica muito grande e que pouquíssimas pessoas participam; um grau de exploração enorme, de precarização do trabalho, de falta de acesso ao trabalho muito grande, e que aí coloca em xeque essa democracia, né? Embora formalmente ela esteja aí, com as contradições que ela tem, mas isso traz essa outra dimensão da democracia, que é a socialização das riquezas. Como que a gente fala de democracia, que conceito é esse de democracia que não compreende o direito de ter um lugar pra morar com dignidade. Eu penso que a democracia é isso, mas eu defendo a democracia, sem dúvida. Mas falta ainda esse debate aprofundado da socialização da riqueza, dos bens; participar com todo mundo nessa dimensão.

Participante M20 (Belo Horizonte): Uma polêmica que eu vejo de democracia, por isso que eu pedi pra ela ler a pergunta; só pra ter a dimensão, democracia, que a gente fala, que nome comprido (...) eu tenho uma decepção sobre a democracia, que se eu fosse olhar ela eu não viria, eu ia amarrar uma corda no pescoço e ia... Então o que eu vejo de democracia? E eu pergunto (...) nós estamos na democracia? Porque se tiver, eu não vou não. Eu consigo falar que eu vivo em democracia? Eu não vou levar essa consciência pra mim não. (...) Quando você não pode participar dos direitos de valor, então você não faz a democracia. Porque eu estou falando aqui do Estado e do Brasil, porque eu conheço também gente que tem um montão de coisas, e outros não têm nada. Eu conheço alguém que tem muito aí e os outros estão morrendo de fome. É esse que nós estamos falando.

Participante M21 (Belo Horizonte): Se eu entendi bem o seu *Participante M20*, eu acho que a gente concorda num ponto de que a desigualdade dificulta a democracia, dificulta o acesso aos bens, o acesso à saúde, à cultura, ao lazer, à educação. Mas... não sei se *mas* é o termo correto, mas ainda [risos] é a única forma de se estabelecer uma sociedade, em que ainda por mais que exista desigualdade, as limitações e dificuldades que ainda... que têm a possibilidade de reverter isso aí. Então na disputa sobre democratizar os meios de comunicação, democratizar o acesso à escola, enfim, isso tudo é

possível por estarmos inseridos na “pior forma possível exceto todas as outras”, o regime de governo, né?

Participante M22 (Belo Horizonte): O fato de você ser negro já um problema democrático. Eu não posso ir em qualquer shopping da cidade. Se eu entrar com as minhas vestimentas, sempre vai haver um segurança, e geralmente um segurança negro, atrás de mim. Você não está sendo representado dentro dos setores da educação: é só olhar a quantidade de negros que estão nas universidades públicas e quantas pessoas que aderiram a dizer que são negros para conseguir a cota racial, e não são negros. Você não é representado nas instituições de governo: só olhar a quantidade de negros que nós temos representando o nosso povo (...) democrática eu acho que falta isso, a conscientização de que somos um povo. E, quando nós tomarmos coragem, todo mundo vai pra rua, independente de qual classe, qual partido, qual igreja, eu tô na rua.

Participante M20 (Belo Horizonte): Acabar com as divisões.

Ao ponderarem sobre a possibilidade de substituição da democracia por outra forma de governo, os participantes do grupo em Porto Alegre, composto por ativistas do movimento sindical e de movimentos populares, também fazem uma correlação entre as condições de existência de uma democracia efetiva e a presença de direitos sociais, associando democracia e distribuição da riqueza.

Participante M23 (Porto Alegre): Eu tenho a impressão de que em nenhum caso seria aceitável um governo autoritário. Mas a questão se a gente for pensar se é possível conquistar uma igualdade social só na base do consenso, só na base da conversa ou as pessoas que são os detentores do 1% não vão abrir mão disso de nenhuma forma se não houver algum tipo de coerção que os obrigue a abrir mão disso. Esse é um ponto que eu me pergunto, entendes? Em princípio, eu acho que não tem, eu acho que todos os governos têm que ser.... não tem uma forma autoritária que se justifique. Mas eu fico com essa interrogação: será que os sujeitos vão abrir mão, o 1% vai abrir mão de ser donos de tudo e dos outros? Acho que essa é uma grande questão.

Participante M24 (Porto Alegre): (...) Não acho que democracia só de nome seja de fato uma democracia. E autoritarismo não é só autoritarismo só porque o mercado diz que é. (...) Não, não existe uma forma autoritária de governo que se justifique, mas o que é autoritarismo? Acho que a definição que a gente tem que pensar é essa, sabe? Não, eu não acredito que o 1% vai abrir mão só porque a gente pede com educação, ou porque a gente faça acordos. Isso já se provou.

No grupo de Montes Claros, composto por participantes do movimento estudantil, também houve uma associação entre democracia e seus aspectos substantivos, notadamente direitos sociais e direitos civis. A última fala da conversa a seguir é um exemplo contundente de como o conteúdo (direitos sociais) serve como parâmetro para avaliação da forma (democracia representativa), levando a uma conclusão de que não existe democracia para todos no Brasil:

Moderador: Quando a gente fala sobre democracia, qual é a primeira coisa que vem na cabeça de vocês?

Participante M25 (Montes Claros): Respeito às opiniões diversas.

Participante M26 (Montes Claros): Igualdade.

Participante M27 (Montes Claros): Ordem.

Participante M28 (Montes Claros): Acho que o que vem à minha cabeça, que deveria ser, né, o governo do povo. (...)

Participante M25 (Montes Claros): Pra mim, funciona da seguinte maneira: a partir do momento que a gente vive num Estado democrático, a gente admite que existem pessoas que pensam diferente, que têm ideias diferentes, que vão ter soluções diferentes para problemas diferentes, essa é a verdade. Então, eu acho que, assim, o grande ponto da democracia é que uma ideia, às vezes, ela pode complementar outra, ela pode ajudar neste tipo de situação. Então, pra mim, quando uma sociedade, ela consegue existir dessa maneira, ela consegue ter um princípio de... ordem como *Participante C27* falou - mas não é simplesmente a ordem. Ela está atrelada também a uma... a um respeito entre as pessoas, que elas têm entre si opiniões diversas. Apesar de que não é muito isso que a gente vê hoje em dia, mas tudo bem.

Participante M26 (Montes Claros): Acho que, na minha visão (...) não é questão da igualdade em si, mas uma menor desigualdade. Porque mais que na teoria, exista a igualdade. Na realidade tem gente que não exerce isso.

Participante M28 (Montes Claros): Bom, eu falei governo do povo, né? É... mas isso é... até de certa forma utópico, né? Eu acredito que a democracia, como governo do povo, no Brasil, é... - e na maioria dos países da América - ela não existiu, nunca existiu. Porque, por exemplo, na nossa democracia é uma democracia de representatividade, no caso a gente vai eleger representantes, pessoas que deveriam, né, representar o povo. Mas a gente sabe que não é isso que acontece, porque, no caso, a maioria de vereadores, deputados, sem falar do poder executivo, mas falando do legislativo, tanto em âmbito municipal, quanto estadual, quanto federal, é troca de favores. Se... se for num bairro, aí você vai falar "ah não! eu apoiei tal fulano", você vai ver as pessoas falando "eu apoiei fulano tal, em tal ano, porque aí ele ia me dar um emprego em tal lugar, aí ele ia conversar com fulano que é dono de tal empresa e arrumar um jeito lá pra mim", é isso. E essas pessoas, elas não estão preocupadas em representar o povo. A Câmara dos Deputados: você tira uns dez daquele monte que tem lá que estão preocupados em representar quem mora na favela, quem...

Outra dimensão substantiva central e recorrente nesses grupos é a associação entre democracia e direitos civis. Ela está presente na conversa anterior e também pode ser visualizada na conversa abaixo.

Participante M29 (Porto Alegre): Eu, pra mim, democracia é liberdade. De expressão, liberdade de ir e vir, liberdade de tudo, né?! Que hoje está sendo tirado isso da gente. A gente não tem mais liberdade para nada, digamos assim. Que não pode inventar uma coisa assim que já é interpretada mal. Que não tem o direito de ir e vir. Como eu que sou uma mulher negra, a nossa cor incomoda muito. Nós somos mais atingidos porque também entra feminicídio, entra a violência contra os jovens da periferia. Então democracia pra mim é direito de ter direito, que a gente não está tendo mais.

Participante M23 (Porto Alegre): Democracia é liberdade. Possibilidade de escolher, de fazer as coisas do jeito que se entende e se poder, inclusive, se organizar pra fazer aquilo que ele vê que deve ser feito.

Participante M30 (Porto Alegre): Liberdade, não tem outra denominação. Isso é liberdade. De tudo, né?! Liberdade de se expressar, liberdade de reivindicar, liberdade de dizer o que pensa, de ouvir também as outras

peçoas, o que as peçoas pensam. Liberdade de chegar em um debate e poder se expressar sem ter medo de ser rechaçado ou perseguido. Então não tem outra denominação sem ser liberdade.

Assim como nesse debate em Porto Alegre, no grupo de Belo Horizonte falou-se muito sobre limites da democracia. E esses limites estão associados às dimensões substantivas. Os participantes compartilharam uma ênfase na igualdade – econômica e social – quando argumentaram sobre não haver democracia de fato no Brasil, momento em que trouxeram ao debate, espontaneamente, reflexões sobre o que torna um regime não democrático. É interessante notar que esse foi um tema recorrente, trazido especialmente por ativistas de movimentos que são também moradores de bairros pobres ou de favelas (comunidades), e por peçoas negras, e que o tema se repetiu em diversos grupos (vide, por exemplo, as falas de *Participante M20* e *Participante M22*). Nelas, houve referências a toques de recolher em comunidades – indicando ausência do Estado de direito – e à falta de acesso a direitos e a espaços públicos, em consequência de um racismo fortemente arraigado.

Participante M32 (Belo Horizonte): Mas algumas coisas a gente tira por base de como a nossa história passou, né? A gente é um povo de oralidade, povo de tradição. Então, pra gente saber o que vai acontecer no futuro, a gente precisa olhar um pouquinho pro passado. (...) Então, falando disso pra definir hoje, eu sinto uma angústia, não só porque eu sou preto de pele, mas uma forma de consciência negra, consciência afro-brasileira, de entendimento que morar em comunidade hoje, a gente pode falar que a gente está em um estado democrático, a gente pode até falar isso. A partir de tal horário, a gente tem alguns [...] que oferecem medo para as peçoas. Sabe, a gente está num estado democrático, sem dúvida. Agora, como ela é aplicada, como a democracia é aplicada é um pouco complicado (...).

Dentre os grupos com perfil de participantes de movimentos sociais, o que mais elaborou sobre aspectos procedimentais associados à democracia foi o grupo de Porto Alegre, no qual houve a participação de ativistas do movimento sindical e uma associação entre democracia e participação no local de trabalho:

Participante M23 (Porto Alegre): Acho que outro aspecto assim, que é estranho a gente pensar, mas não é só democracia política, que a democracia acaba quando entra dentro de uma fábrica. Na rua, tu tens liberdade, dentro do teu trabalho, do teu emprego não tem liberdade de expressão, não pode dizer o que tu pensas. Enfim, então eu acho que esse aspecto da democracia nesse sentido de cidadania, do poder se expressar inclusive no local de trabalho; não o ato de ser oprimido, onde se tu disseres qualquer coisa, podes perder o emprego ou ser punido. Enfim, então eu acho que esse aspecto da democracia não é só na democracia política, de votação, etc. Mas são relações democráticas que se estabeleçam com igualdade de direitos mesmo. Não, pelo fato de ser o dono da empresa, vai impor que todos aí obedeçam como tal ou fazer o que ele determina. A ideia de poder confrontar e conversar dentro de um local como esse acho que é fundamental.

Participante M33 (Porto Alegre): É como o companheiro que falou, né?! Acho que como a gente tem a liberdade aqui fora, a gente deveria ter dentro das empresas. Porque eu trabalhei a vida inteira dentro de uma empresa privada também, onde eu já tinha uma certa liberdade, porque eu me impus essa condição, sabe? Eu era de um certo partido e eu fazia que meu ex-patrão

me respeitasse por eu ser daquele partido. Então, eles foram ao longo dos anos... - eu trabalhei 30 anos para essa empresa -, então, ao longo dos anos, eles foram vendo que eu não ia fazer o que eles quisessem. (...) Então eu tinha liberdade de levar quem eu quisesse lá pra fazer política lá dentro, com os trabalhadores em tempo de eleição, né. Então a gente tem que quebrar isso. Não só aqui fora e do portão pra dentro não pode fazer mais nada, fica reprimida. Então a liberdade tu tens que ter tanto aqui fora como dentro. E a liberdade que a gente quer é fazer essa cobrança dos governos e ter o direito de se manifestar, direito de gritar, de fazer o que a gente faz sempre, sem a repressão policial pra cima da gente. A gente sofreu muito com isso né? Então acho que a gente tem o direito de ter esse direito de exigir os nossos direitos. Porque, a maioria das vezes, não somos nós que botamos aquele governante lá e a gente tem que estar passando por tudo isso.

Participante M24 (Porto Alegre): Eu meio que já tinha dado... entrado nessa linha na pergunta anterior. Que é isso, eu não acredito nisso que tu falaste, sabe, de ter a liberdade não só na rua, mas dentro dos locais de trabalho. Isso passa pelo fim dessa lógica capitalista predatória que a gente vive, sabe. Não tem como a gente pensar em democracia se meia dúzia detém a renda do resto e o resto se vira com 10% de toda a renda produzida. Não tem como pensar em um país democrático se a maior parte da população não consegue, não tem jeito de dizer o que pensa dentro do local de trabalho porque tem medo de perder o emprego. Isso quando tem emprego, porque enfim... precarização a mil e tudo que a gente já sabe. Então não dá pra pensar em democracia sem acesso ao trabalho, sem acesso à renda, sem acesso à saúde, a uma vida digna, alimentação e todos esses aspectos.

A democracia associada a procedimentos também aparece no grupo de Montes Claros, em que estavam militantes do movimento estudantil. Eles debateram sobre procedimentos de participação direta e necessidade de organização nas bases:

Participante M25 (Montes Claros): Acredito que outro ponto importante seja... o direito não só de falar, mas o direito a tomar decisões, através de plebiscito de... de... esqueci o outro tipo de...

Participante M27 (Montes Claros): Referendo?

Participante M25 (Montes Claros): Referendo, isso! Então assim, eu acho que também é importante ter mão da população dentro das decisões que são tomadas no país, entende?

Participante M27 (Montes Claros): E respeitar. Eu acredito, as estruturas democráticas são importantes, porque, por exemplo, o processo de impeachment foi um processo muito... não ficou tão claro, faltou transparência. (...) Então é importante que exista transparência dentro da democracia.

Participante M28 (Montes Claros): Eu creio que... pra ter uma democracia que funcione, a gente tem que ter participação popular. Como ele disse, o respeito às instituições, como ela disse e... essa organização, no meu ponto de vista, essa participação popular não só a nível de referendo, de... como que chama o outro?

Participante M25 (Montes Claros): Plebiscito.

Participante M28 (Montes Claros): Plebiscito, é, plebiscitos... Mas, por exemplo, organizações dentro das cidades, sabe? Começando no bairro, do bairro pra cidade, da cidade pra região, da região pro estado. Não, tipo... se, por exemplo, eu moro num bairro, aí não tem organização política nenhuma. Por exemplo, se eu quiser reclamar de alguma coisa eu tenho que ir lá na

porta da prefeitura reclamar, tipo, porque ninguém vai até me atender, vai me mandar me tirar de lá, e aí fica nessa aí... eu acho que tem que ter organização...

Participante M25 (Montes Claros): de base.

Participante M28 (Montes Claros): organização de base, isso. Organização das massas.

Também nesse grupo de participantes mais jovens, a contraposição entre regimes autoritários e democráticos se fundamentou em preocupações tanto com aspectos substantivos quanto procedimentais, não raro articulando essas diferentes dimensões. Em termos de procedimento, os estudantes universitários associaram regimes autoritários a lideranças que fecharam o Congresso, usando exemplos de lideranças internacionais como Orbán, na Hungria, e Erdogan, na Turquia. Em termos de conteúdo, enfatizaram a ausência de direitos civis em regimes autoritários, mencionando tanto a falta de liberdade de expressão como criminalização de grupos e preconceito contra populações específicas marcadas por diferenças de orientação sexual e racializadas. Uma jovem defendeu a ideia de que parlamentares expressando posições racistas, homofóbicas, misóginas, no Congresso, seria destrutivo para a democracia, na medida em que essas poderiam até ser opiniões pessoais, mas não a tônica dos debates públicos.

Os grupos de movimentos em Montes Claros e em Porto Alegre compartilharam uma preocupação com a legitimidade de regimes autoritários entre a população, associando-a à percepção de que havia maior segurança (“e que era melhor naquele tempo... justifica por isso, né?”). Em Montes Claros, os participantes analisaram que pessoas que defendem regimes militares os associam a ideias como uma nação forte, poderio militar, guerreiros, heróis, ídolos portadores de virilidade e força. Esse tema está, ainda, associado à capacidade de reprimir o crime ou pessoas indesejáveis.

Como síntese, entre os grupos de movimentos tem-se a discussão da democracia como algo substantivo, sustentada por objetivos e resultados em termos de inclusão social e igualdade, que aparece sobreposta a uma concepção de democracia como atrelada a direitos civis e a direitos sociais, sem os quais a própria democracia só existiria formalmente. De fato, nesses grupos apareceu de modo particularmente forte a ideia de que a democracia não existe de fato, na medida em que o Estado não está presente ou não funciona segundo as regras em diversas áreas ou para populações negras do país. Por fim, um elemento importante que aparece nos três grupos de movimentos é a menção à necessidade de organização e de mobilização, seja na base, no bairro ou no local de trabalho. Esse tema não aparece associado à democracia em nenhum outro grupo.

Associações

Os grupos com perfil de participação em associações reuniram pessoas com vínculos a organizações com características diversas: um coletivo desportivo, uma ONG

ambientalista, cooperativas de trabalho, maçonaria, grupo religioso. Nesses grupos, participaram as pessoas ideologicamente localizadas mais ao centro e à direita. No grupo realizado em Belo Horizonte, buscamos reunir um público de prática associativa mais ligada à assistência direta entre participantes e tivemos também a presença de uma pessoa ligada a ativismo religioso. No grupo realizado na periferia de São Paulo, buscamos jovens articulados em associações e recrutamos pessoas engajadas em associações desportivas e uma associada a uma organização ambientalista internacional. Vários desses jovens tinham também participado de protestos de rua a partir de 2013.

Em que pese a diferença dos perfis, inclusive econômicos, entre os dois grupos focais realizados, não foi difícil, na análise, encontrar alguns padrões nos debates: a predominância de uma visão procedimental de democracia, à qual se referem como algo distante e associado à escolha de governantes; e a marginalidade do tema direitos sociais como aspecto substantivo da democracia, havendo prevalência de conteúdos relacionados a direitos civis e direitos políticos. Outro aspecto distintivo desses dois grupos foi a discussão de democracia associada ao Estado de direito.

Também se sobressaiu, nesses grupos, a relevância das ideologias políticas para as percepções sobre democracia. Em Belo Horizonte, o participante de grupo religioso evangélico tinha um posicionamento ideológico de esquerda e suas falas, por vezes, aproximavam-se daquelas encontradas nos grupos focais com conselheiros, enfatizando mecanismos de democracia direta e de participação. Em São Paulo, a ativista ambiental também se mostrou mais à esquerda do que seus colegas, trazendo temas como a representação de diversidades como centrais para a democracia. A presença de pessoas com opiniões diferentes gerou pontos de tensionamento e a necessidade de alguns participantes melhor explicarem seus argumentos e pontos de vista. A interação entre os participantes tornou visível a relevância dos posicionamentos ideológicos para entendimentos sobre democracia no Brasil contemporâneo, para além dos perfis de participação, nos levando a olhar com mais cuidado também para o posicionamento político-ideológico dos outros grupos.

A visão de democracia associada a algo distante, intangível e caracterizada pelo procedimento de escolha de governantes pode ser vista no diálogo a seguir, travado entre jovens paulistanos moradores de bairro na periferia:

Participante A33 (São Paulo): A primeira coisa que aparece na minha cabeça é que são as pessoas que definem o que elas querem como representante, porque democracia, eu acredito que seja isso. As pessoas tomando posições sobre quem vai representar elas.

Participante A36 (São Paulo): A primeira coisa que vem na minha cabeça é "uma grande ilusão".

Moderador: Ilusão!?

Participante A36 (São Paulo): Não existe.

Moderador: Não existe?

Participante A36 (São Paulo): Não pra gente!

Participante A34 (São Paulo): Uma raiva.

Moderador: E de onde vem essa raiva?

Participante A34 (São Paulo): Desses políticos.

Participante A35 (São Paulo): É uma coisa que não diferencia em nada pra mim, não se importa. (...) Não importa, sendo que eu já estou lascado de qualquer jeito, então, minha opinião não vai mudar nada.

A menção ao aspecto procedimental de escolha de governantes e aos aspectos substantivos relacionados aos direitos civis, políticos e ao Estado de direito estão presentes na conversa abaixo, do grupo de Belo Horizonte, formado por adultos, membros de associações de perfil assistencial e cooperativo. Apesar das diferenças com as falas do bloco anterior, repete-se a percepção de distância da política e da democracia, mesmo por pessoas que tentaram envolver-se na política partidária, mas se depararam com entraves, estruturas burocratizadas e comprometidas por interesses econômicos, e acabam expressando uma visão bastante negativa dos partidos:

Participante A37 (Belo Horizonte): Pra mim a democracia, ela é resumida em uma palavra: é a liberdade de cada um, de pensar, de agir, isso é democracia. E eu acho que, com todas as dificuldades que esse país passa, a gente ainda tem esse quinhão de falar que nós estamos vivendo num país democrático.

Participante A38 (Belo Horizonte): Democracia é um direito de você ter direitos e obrigações, não tenho dúvida disso. O problema é distinguir o que são direitos e o que são obrigações, que as pessoas confundem muito essas situações. (...) É aquela democracia que é aplicada a todos, a lei é aplicada a Antônio, João e Maria, os direitos sociais são aplicados a Antônio, João e a Maria. E a democracia, quando ela tende para um lado só, os direitos e deveres para uns, isso não é democracia, nós sabemos perfeitamente disso (...).

Esses debates ecoaram algumas das polêmicas do Brasil contemporâneo. Por exemplo, recentes questionamentos sobre a existência de “direitos demais” no país, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, foram mencionados quando o participante desse mesmo grupo falou de uma democracia em que havia “só os direitos e deveres para uns”. A conversa seguiu voltando-se para a desconfiança nos partidos:

Participante A37 (Belo Horizonte): Nós temos dois lados aí: o lado do partido, porque se eu, que eu sou uma pessoa normal, num mundo da população, um cidadão, se eu quiser ir num partido e me candidatar, existe uma burocracia tão grande, porque ali a panela já está pronta, quem vai ser eleito, quem é que vai concorrer, está entendendo? Aí é uma questão de ser refém; a outra é de que empresários, banqueiros, seja lá o que for, bancam essas campanhas em função de benefícios. O cara já entra pra lá comprometido com essa classe. Então, pra mim, como que seria a democracia política: a gente acabar com essa questão, seria a questão do concurso público. Todo mundo poderia participar, poderia fazer parte de um concurso público para deputado, para senador, para vereador. É democrático isso! Não teriam esses jogos, essas coisas, essas redes.

Participante A39 (Belo Horizonte): Eu acho que tem muitos partidos hoje. São muitos partidos e cada um puxando para o seu lado, o seu individual e deveria mesmo pensar num todo, no Brasil. Esse mundo de partido é o que destrói.

Nas falas acima, é possível identificar uma diferença significativa em relação aos grupos anteriores no que concerne à concepção de democracia, que aparece aqui como um procedimento de escolha de representantes mais distante e menos tangível. Há também uma concepção de liberdade genérica quando os participantes falam sobre os aspectos substantivos. Todavia, no grupo de Belo Horizonte, estava presente um participante evangélico de perfil à esquerda. Quando ele entrou na conversa, houve uma mudança na tônica da discussão e sua fala indicou uma concepção de democracia como um procedimento que garante participação direta e controle social – termo comum no jargão da esquerda que se refere aos mecanismos para que a cidadania acompanhe de perto a atuação do poder público. O termo gerou questionamento por outro participante, reproduzindo no grupo uma disputa que se via nas ruas, no período de realização do grupo focal:

Participante A40 (Belo Horizonte): Tem duas questões para se voltar a o que é uma democracia saudável. Eu acho que tem elementos que são fundamentais: em primeiro lugar é, a democracia não pode começar e terminar no voto, no dia que você vai lá, de dois em dois anos apertar um botão. Eu acho que democracia, ela se torna mais saudável quando você tem mais mecanismo de controle social. Você tem mais mecanismo de transparência pública.

Participante A41 (Belo Horizonte): O que você está chamando de controle social?

Participante A40 (Belo Horizonte): Por exemplo, eu ter acesso ao que a prefeitura de BH investe, os dados, por exemplo, do transporte público de BH, que é aquela caixa preta. E aí aumenta a passagem que é 4,50, e aí você tenta fazer auditoria e aí se dá um jeito de não se ter acesso aos números, e aumenta o preço da passagem e a gente não sabe o que foi isso na base. Isso é controle social, a gente ter controle. E como se exerce esse controle? Você pode exercer o controle social, em primeiro lugar você melhorando os mecanismos de democracia direta. Você vai em democracias mais consolidadas, você tem – no caso da Suíça –, você tem 10 plebiscitos pra discutir tema A, B ou C. Por mais que você tenha uma representação ali de deputados, o plebiscito se impõe, a opinião pública se impõe em relação a isso, se impõe à posição do partido A, B ou C ou do interesse do parlamentar (...). Eu acho que democracia é isso, é você efetivamente fazer com que as pessoas participem e criar os mecanismos sociais de controle e participação e transparência de democracia direta, e depender menos da representação política, porque ela pode ser viciada pelo grande empresário, pelo grande banqueiro, e que acaba sequestrando o debate público para o que eles querem e não para o interesse coletivo.

Participante A37 (Belo Horizonte): Os próprios governos passados, seja lá de quantos anos aí, não era interesse de que a população fizesse esse projeto seu de participação social, de conhecimento social, porque a partir do momento que a sociedade toma esse conhecimento amplo, eles não teriam sido eleitos. Concordam?

Participante A41 (Belo Horizonte): Eu tenho pouco a acrescentar. O *Participante A40* foi muito feliz nas palavras dele. Eu acho que o meu pensamento é isso, tem que passar pela educação. Tem que fazer um investimento pra daqui 30, 40, 100 anos, está mudando, talvez os nossos filhos...

Outro elemento distintivo desses grupos diz respeito às justificativas elaboradas na discussão sobre a possibilidade de substituição da democracia por outras formas de governo. Ao passo que, nos grupos de conselhos e de movimentos, houve uma crítica da democracia formal na chave da ausência de direitos sociais, nesses grupos a conversa sobre outra forma de governo, que não a democracia, girou em torno da presença ou ausência de direitos civis. No grupo de São Paulo, alguns participantes justificaram a necessidade de rompimento com a democracia em casos de desordem social, e outros participantes discordaram, apontando que em regimes autoritários não há garantia de direitos civis.

Participante A33 (São Paulo): Eu acho que um período de tempo pra poder arrumar, é ok, mas, um governo voltado só nisso [governo autoritário], eu acho que não dá certo. A gente lutou muito pra cada um poder se expressar da forma que quer. Então, perder isso de novo não parece certo.

Participante A33 (São Paulo): É porque assim, por exemplo, se tá tendo muita bagunça, se tá muita gente roubando, tá tendo muita criminalidade, tá tendo é... suborno, sabe? Um problema generalizado que acaba sendo difícil conviver com as próprias pessoas em si, é... tem um tempo que alguém controle isso, que nem um golpe de Estado, que faça com que as pessoas se acalmem para depois voltar à democracia de novo, eu acho é aceitável. Mas perder a nossa liberdade, eu acho errado.

(...)

Moderador: Em qual situação você acha que isso seria justificável?

Participante A34 (São Paulo): Ah, tirar o nosso... tirar o nosso direito de viver, do jeito que ele tá querendo dizer aí...

Esclarecendo melhor o que seria a diferença entre os dois sistemas para um dos participantes, os outros formularam a explicação a seguir:

Participante A33 (São Paulo): Em um, você tem a sua opinião para poder falar as suas ideias, escolher alguém que representa as suas ideias. No outro, vai ter uma pessoa que vai mandar você fazer o que... vai mandar o que é certo e o que é errado...

Participante A36 (São Paulo): É isso ou isso.

Participante A33 (São Paulo): ...e você tem que seguir daquele jeito.

Participante A35 (São Paulo): Senão eles largam o aço?

Participante A34 (São Paulo): Te prende, te tortura...

Participante A35 (São Paulo): Então eu prefiro... esse daqui mesmo, esse daqui...

Participante A34 (São Paulo): Tá ruim, mas tá bão!

Participante A42 (São Paulo): Nada tá ruim que não possa piorar! (risos)

Participante A36 (São Paulo): A minha opinião é que nunca, nada justifica um governo autoritário. Não é assim que arruma alguma coisa, porque aí a gente não tem a representatividade das diversidades, é só um cara que manda e os outros obedecem. Não, isso não é justificável em circunstância nenhuma!

A fala final, de ativista ambiental, novamente deixou entrever diferenças entre membros desses grupos – de perfil bastante diversificado – sobre democracia e regimes não democráticos. Também nesse caso, a voz dissonante tinha um perfil ideológico mais à esquerda, e o argumento usado era alinhado com debates sobre representatividade na política, bastante identificado com demandas de grupos de esquerda no Brasil contemporâneo. Isso, novamente, apontou para a hipótese de que posicionamento ideológico seja um elemento importante para orientar visões sobre democracia no Brasil contemporâneo. Recorrendo a um termo empregado por Della Porta (2009), pode-se dizer que as tradições políticas dos grupos são relevantes para visões sobre democracia, para além do formato de participação. Nesse trecho, vê-se também como, ao fazer esforços para apresentar argumentos para colegas de grupo, as pessoas detalharam os argumentos em torno de suas preferências e, por vezes, as deslocaram a partir da troca de ideias. Trata-se de alguns dos motivos pelos quais os grupos focais têm se mostrado uma metodologia interessante para coletas de dados sobre percepções políticas.

Considerações finais

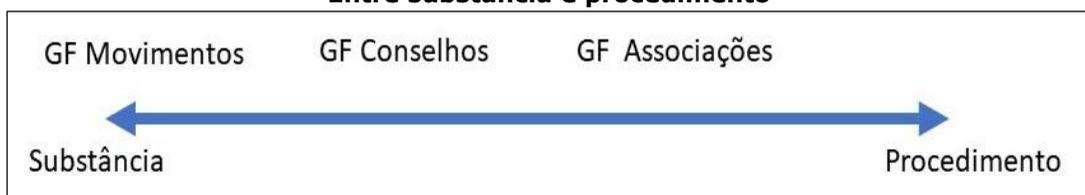
A pesquisa com grupos focais tem como objetivo aprofundar e aportar nuances a achados de pesquisa produzidos com diferentes desenhos, podendo indicar hipóteses e caminhos analíticos. Apesar de não produzir generalizações – dada a característica não amostral dos grupos –, é possível apontar algumas tendências perceptíveis nas análises dos grupos e compará-las com achados de pesquisas anteriores ou gerar hipóteses para pesquisas futuras. Além disso, a partir das conversas dos grupos, temos informações mais densas e completas sobre como as pessoas entendem democracia e que sentido nativo dão a esse conceito tão trabalhado em diferentes formatos de pesquisa, que não raro partem de premissas teórico-normativas sobre o que ela significa.

De modo geral, os grupos focais confirmaram a percepção da literatura sobre as conexões entre o tipo de participação política e as percepções sobre democracia dos ativistas. Não é tarefa simples apontar as direções dessas conexões, de modo que a percepção de Della Porta (2009) de que concepções e práticas democráticas influenciam-se mutuamente se confirma na pesquisa relatada neste artigo. Em síntese, a partir dos dados produzidos, pode-se afirmar que entre grupos de conselheiros, houve ênfase na participação e na deliberação, sem deixar de atentar para a garantia de direitos sociais e econômicos; ativistas de movimentos enfatizaram a dimensão substantiva ao tender a identificar a democracia com a superação de desigualdades sociais e econômicas. Já os grupos de associações, apesar de bastante diversos, foram aqueles em que emergiu uma visão mais procedimental da democracia, ainda que, por vezes, pontuados por questões

de substância como direitos iguais. Ao longo da conclusão, os grupos foram sintetizados a partir dessas linhas gerais, sempre levando em conta que houve variações no interior de cada perfil e que grupos focais são uma boa metodologia para gerar hipóteses e compreender sentidos, não para realizar generalizações.

Assim, se representarmos procedimento e substância como um contínuo, tem-se, entre os grupos focais realizados, ativistas de movimentos situados no campo da substância, os grupos de conselheiros em posição intermediária por articularem elementos de ambos, e os membros de associações situados no campo do procedimento.

Figura 1
Entre substância e procedimento



Fonte: Elaboração própria.

Nos três grupos de pessoas com histórico de participação institucional em conselhos de direitos, viu-se associação da democracia ao procedimento com ênfase na participação direta, mas não só, pois ao lado dela figuram preocupações com a qualidade da deliberação e com questões substantivas, incluindo direitos civis (liberdade de expressão), sociais e econômicos. A falta de acesso a tais direitos dificulta, inclusive, a participação isonômica entre cidadãos. Trata-se de cidadãos que apresentam discurso crítico à democracia representativa, novamente enfatizando problemas relativos à prestação de contas dos representantes e ao controle social pela população.

Nos três grupos de conselhos, os debates sobre regimes não democráticos renderam pouco, já que a maioria dos integrantes descartou a possibilidade. Porém, ao falarem do tema, tenderam a enfatizar, como problema, a restrição a procedimentos democráticos relativos à participação direta e a debates públicos, ao lado da dimensão de conteúdo relativa à liberdade de expressão. Faz sentido para um grupo de pessoas engajadas na participação institucional que a dimensão participativa e discursiva seja tão enfatizada. Essa convergência é coerente com os achados de Della Porta (2009), segundo a qual grupos enfatizam elementos democráticos que praticam ou buscam praticar. De forma similar, Mendonça (2018), ao estudar percepções sobre democracia entre ativistas de junho de 2013 no Brasil, aponta para a ênfase conferida por militantes nos aspectos de participação e deliberação.

Entre os grupos de movimentos, no qual reunimos movimentos sociais com o perfil de centro-esquerda – padrão desse tipo de ativismo após a redemocratização no Brasil –, houve forte ênfase nas dimensões substantivas da democracia, em especial direitos sociais,

associados à questão da justiça social, e direitos civis, em especial a liberdade de expressão. Mesmo quando se referiram a procedimentos, eles tenderam a ser avaliados a partir da preocupação com a igualdade econômica e social. A ênfase na igualdade foi encontrada no trabalho de Dagnino et al. (1998), em especial entre os grupos por elas identificados como movimentos populares (de bairros, direito à cidade, pela saúde, educação, etc.) e sociais (mulheres, negros) e sindicatos de trabalhadores, e que conformaram um campo-ético-político específico, a partir da democratização brasileira. Ambos os resultados contrastam com aquilo que Moisés (2010) encontrou analisando respostas a questões abertas sobre significados da democracia, coletadas via *survey*: de que havia pouca ênfase na igualdade. Os resultados desta pesquisa parecem apontar para a hipótese de que esse é um tema mais caro entre ativistas e movimentos sociais do que entre a população em geral.

Nos grupos de movimentos, também ficou evidente uma conexão entre os limites da democracia em termos de conteúdo – igualdade social e econômica – e a percepção de que não há de fato democracia, especialmente importante entre moradores de periferias e pessoas negras nos grupos de Belo Horizonte e Porto Alegre. Apesar de não ser possível generalizar sobre esse tema, é interessante notar que a ausência do Estado ou sua atuação seletiva aparecem como elementos capazes de minar a legitimidade democrática.

Também de maneira similar ao identificado por Dagnino e suas coautoras, em 1998, os resultados apontam para algumas diferenças entre os debates travados nos grupos de movimentos e aqueles formados por pessoas com prática associativa mais tradicional, relacionada a associações de ajuda mútua e assistência, a associações de cunho econômico, e desportivas. Ainda que os participantes nesses grupos focais tenham apresentado maior diversidade do que nos anteriores, neles encontrou-se uma visão mais procedimental da democracia, associada à escolha de governantes e à vigência do Estado de direito – no sentido de que a lei deve ser igual para todos –, e menos ênfase em questões substantivas. No geral, no grupo de Belo Horizonte, mesmo entre pessoas que tinham também militância partidária, os percalços para conseguir apoio e as diferenças de recursos nas campanhas levaram a uma percepção da política como algo distante, articulada a uma visão dos políticos como corruptos. Isso pode estar relacionado a uma maior presença de participantes de centro e de direita nesses grupos, o que também é sinalizado pela ênfase na falta de ética na política.

De fato, nos grupos de perfil associativo emergiram discursos mais críticos aos políticos em geral e maior ênfase na corrupção. Participantes apontaram a não aplicação igualitária da lei para políticos como problema central para a corrosão da democracia – o que poderia levar a regimes não democráticos. Em paralelo, houve ênfase sobre os impactos do poder econômico na competição eleitoral, trazendo um debate a respeito da desigualdade econômica, mas voltado sobretudo a como isso afeta o acesso a cargos representativos, minando a possibilidade de entrada na política de pessoas sem conexões prévias com atores economicamente fortes ou com as burocracias partidárias. Já no grupo

realizado entre jovens da periferia de São Paulo, houve divergências entre uma participante de ONG ambientalista e um participante de coletivos desportivos, tendo o último enfatizado a possibilidade de ruptura democrática sob o argumento de restaurar a ordem. Há, portanto, diferenças marcantes entre os debates ocorridos nos grupos com esse perfil.

A explicação para essas diferenças aponta que as tradições políticas que marcam as associações, e seus membros individualmente, também são elementos importantes para as visões de democracia. Aqui tem-se um fator que se aproxima daqueles identificados por Della Porta (2009) para explicar as diferenças de visões sobre democracia entre os grupos do Movimento de Justiça Global Europeu. Naquele trabalho, foram identificadas variações dentro da própria esquerda. No Brasil de 2019, o que se viu foi a presença de uma variedade mais ampla de tradições políticas emergindo nos debates, que foram facilmente identificadas a partir de termos, sentidos e escolhas dos participantes sobre pessoas de sua confiança.

Não é inédita, nas análises sobre protestos pós-2013, a afirmação de que houve uma pluralização dos ativismos no país. Bringel e Pleyers (2015) falam em “abertura societária” após os protestos de 2013, que permitiu a chegada, às ruas, de atores que haviam estado distantes delas. Tatagiba e Galvão (2019), questionando-se sobre padrões de protestos, encontram dinâmicas de polarização política (o que denominam eixos PT e anti-PT), mas também uma heterogeneização de atores e reivindicações, adicionando questões identitárias a demandas de classe. Houve a emergência de movimentos sociais de direita rompendo com o padrão de ativismo de centro-esquerda construído após a redemocratização (Silva; Pereira, 2020; Mendonça; Rodrigues, 2021). Os resultados deste artigo aportam elementos para afirmarmos que essa mudança no padrão de ativismo teve impactos também nos cenários de organizações de ativistas. Ou bem houve uma ampliação do espectro ideológico que se mobiliza em associações, como parecem indicar as conversas no grupo de jovens que participam de grupos desportivos, ou bem essa variação já existia, mas esteve fora do radar de analistas – como poderiam indicar as trajetórias de grupos assistenciais, captadas no grupo focal de Belo Horizonte. Afirmações mais contundentes precisarão ser embasadas em mais estudos. Assim, tendo em mente que grupos focais não falam sobre o universo da população, mas permitem que tracemos hipóteses embasadas em pesquisas a partir dos debates dos grupos associativos, aponta-se aqui a hipótese de que, para além do formato da participação, as tradições ideológicas são um elemento relevante para organizar as visões de democracia no país. Esse não é necessariamente o único elemento, mas pode ser apontado como um elemento a ser levado em conta no Brasil contemporâneo. E a presença dessa questão distingue o cenário participativo atual daquele encontrado por Dagnino et al., nos anos 1990, no qual, apesar das diferenças, havia uma certa homogeneidade ideológica entre os participantes. Há, portanto, espaço para novas investigações na área, com outras metodologias, tanto qualitativas quanto quantitativas, que possam aprofundar, com o método dos grupos focais ou com outros,

essa agenda de pesquisa sobre conexões entre participação e percepções sobre democracia.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, D. R. *Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade*. Texto para Discussão, 2012.
- _____. "Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 1, p. 96-117, 2014.
- ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture*. New York: Princeton University Press, 1963.
- ARMONY, A. *The dubious link: civic engagement and democratization*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- ARNEIL, B. *Diverse communities: the problem with social capital*. Cambridge University Press, 2006.
- AVRITZER, L. "New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, nº 3, p. 623-637, 2006.
- _____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, p. 13-25, 2011.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-77.
- BAQUERO, M. "Corruption, political culture and negative social capital in Brazil". *Revista Debates*, vol. 9, nº 2, p. 139-157, 2015.
- BAQUERO, M.; GONZÁLEZ, R. S. "Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 3, p. 492-523, 2016.
- BARBOUR, R.; KITZINGER, J. *Developing focus group research. Politics, theory and practice*. London: Sage, 1998.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016 [1977].
- BERMAN, S. "Civil society and the collapse of the Weimar Republic". *World politics*, vol. 49, nº 3, p. 401-429, 1997.
- BONIFÁCIO, R.; CASTRO, M. M. M. "Mapeando a participação política nas Américas e no Caribe: discussão conceitual e aproximações empíricas". *Sociedade e Cultura*, vol. 20, p. 240-267, 2018.
- BRENNAN, J. *Against democracy: new preface*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- BRINGEL, B.; PLEYERS, G. "Junho de 2013... dois anos depois". *Nueva Sociedad*, número Especial em Português, 2015, p. 4-17, 2015.
- CASTRO, M. M. M.; NUNES, F. "Candidatos corruptos são punidos?: accountability na eleição brasileira de 2006". *Opinião Pública*, vol. 20 nº 1, 26-48, 2014.
- CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. "Bad civil society". *Political Theory*, vol. 29, nº 6, p. 837-865, 2001.

- COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN J.; REGH, W. (eds.). *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, p. 407-438, 1997.
- DAGNINO, E., et al. "Cultura democrática e cidadania". *Opinião Pública*, vol. 5, nº 1, p. 20-71, 1998.
- DELLA PORTA, D. (ed.). *Democracy in social movements*. London: Palgrave Macmillan UK, 2009.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. "The quality of democracy: an overview". *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 4, p. 20-31, 2004.
- FOLEY, M. W.; EDWARDS, B. "The paradox of civil society". *Journal of Democracy*, vol. 7, nº 3, p. 38-52, 1996.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. "Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, p. 67-81, 2006.
- FUKS, M.; CASALECCHI, G. A.; ARAÚJO, M. M. "Os democratas insatisfeitos são críticos? Reavaliando o conceito de cidadão crítico". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 2, p. 316-333, 2017.
- FUKS, M.; RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. "From antipetismo to generalized antipartisanship: the impact of rejection of political parties on the 2018 vote for Bolsonaro". *Brazilian Political Science Review*, vol. 15, nº 1, p. 1-28, 2021.
- GAMSON, W. A. *Talking politics*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- GUTMANN, A. (ed.). *Freedom of association*. Princeton University Press, 1998.
- INCT IDDC, Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. *A Cara da Democracia no Brasil* (online). Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2018. Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>>. Acesso em: 07 de abr. 2021.
- LAVALLE, A. G. "Participação: valor, utilidade, efeitos e causa". In: PIRES R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA/ENAP, vol. 7, p. 33-42, 2011.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. "O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 59, nº 3, p. 609-650, 2016.
- LAVALLE, A. G., et al. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- LÜCHMANN, L. H. "Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29, nº 85, p. 159-178, 2014.
- MENDONÇA, R. F. "Dimensões democráticas nas jornadas de junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, nº 98, 2018.
- MENDONÇA, R. F.; DOMINGUES, L. B. "Protestos contemporâneos e a crise da democracia". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 1, nº 37, p. 1-36, 2021.
- MOISÉS, J. A. "Os significados da democracia segundo os brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 269-309, 2010.
- MORLINO, L. "Qualidades da democracia: como analisá-las". *Sociedade e Cultura*, vol. 18, nº 2, p. 177-194, ago. 2016.

OFFE, C. "New social movements: changing boundaries of the political". *Social Research*, vol. 52, nº 4, p. 817-868, 1985.

PAIVA, D.; BRAGA, M. S.; PIMENTEL, J. "Eleitorado e partidos políticos no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, p. 388-408, 2007.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PENNA, C.; ROSA, M. Political education as a problem and solution: discussing participation in Brazil. IN: SAUNDERS, C.; KLANDERMANS, B. (orgs.). *When citizens talk about politics*. New York: Routledge, 2021.

PENNA, C.; ROSA, M. C.; PEREYRA, S. "Vote and protest in Argentina and Brazil: contemporary research based reflections on political participation". *Sociologies in Dialogue*, vol. 3, nº 2, p. 96-117, 2017.

PUTNAM, R. D. *Making democracy work*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. "Protesto político na América Latina: tendências recentes e determinantes individuais". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 1, p. 188-216, 2015.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 3, p. 603-637, 2016.

RUSKOWSKI, B., et al. "Tecnologias de informação e comunicação, ativismo e movimentos sociais". *Compólitica*, [online], v.10, n. 2, p. 43-84, 23 set. 2020.

RUSSO, G. A.; AZZI, R. G.; FAVERI, C. "Confiança nas instituições políticas: diferenças e interdependência nas opiniões de jovens e população brasileira". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 2, p. 365-404, 2018.

SILVA, M. K.; PEREIRA, M. M. "Movimentos e contramovimentos sociais: o caráter relacional da conflitualidade social". *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 8, nº 20, p. 26-49, 2020.

TATAGIBA, L. F.; ABERS, R. N.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018, p. 105-138.

TATAGIBA, L. F.; GALVÃO, A. "Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 1, p. 63-96. 2019.

VAN BEZOUW, M. J., et al. "A methodology for cross-national comparative focus group research: illustrations from discussions about political protest". *Quality & quantity*, vol. 53, nº 6, p. 2.719-2.739, 2019.

VEIGA, L.; GONDIM, S. "A utilização de métodos qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 7, nº 1, p. 1-15, 2001.

WARREN, M. *Democracy and association*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001.

WHITE, J. "Thematization and collective positioning in everyday political talk". *British Journal of Political Science*, vol. 39, nº 4, p. 699-709, 2009.

Abstract

Between procedure and substance: political participation and the meanings of democracy

Among the literature on political culture and participatory experiences, participation has commonly been related to democratic values and the deepening of democracy. However, there is still an explanatory gap regarding how activists from different sectors of civil society think about and conceive democracy. Anchored in the question, "How do people with different trajectories of activism understand democracy?", this article aims to provide a theoretical and empirical explanation of how citizens with different participatory experiences understand democracy and, alternatively, how they conceive non-democratic regimes. Based on analysis of the conversations produced by focus groups held in Belo Horizonte, Porto Alegre, and Montes Claros, from March to September 2019, the article will demonstrate how understandings about democracy vary depending on the profile and the links of the participants.

Keywords: participation; democracy; political culture

Resumen

Entre el procedimiento y el fondo: la participación política y los sentidos de la democracia

Entre los estudios de cultura política y experiencias participativas, la participación se ha relacionado comúnmente con los valores democráticos y la profundización de la democracia. Sin embargo, todavía existe una brecha explicativa sobre cómo los activistas de diferentes sectores de la sociedad civil piensan y conciben la democracia. Anclado en la pregunta: "¿Cómo entienden la democracia las personas con diferentes trayectorias de activismo?", este artículo tiene como objetivo brindar subsidios teóricos y empíricos sobre cómo los ciudadanos con diversas experiencias participativas entienden la democracia y, alternativamente, cómo conciben regímenes no democráticos. A partir del análisis de las conversaciones producidas a través de grupos focales realizados en Belo Horizonte, Puerto Alegre y Montes Claros, entre marzo y septiembre de 2019, el artículo demostrará cómo los entendimientos sobre la democracia varían en función del perfil y los vínculos de los participantes.

Palabras clave: participación; democracia; cultura política

Résumé

Entre la procédure et le fonds: la participation politique et les sens de la démocratie

Parmi les études sur la culture politique et les expériences participatives, la participation a généralement été liée aux valeurs démocratiques et à l'approfondissement de la démocratie. Cependant, il existe encore un écart explicatif sur la façon dont les militants de différents secteurs de la société civile pensent et conçoivent la démocratie. Ancré dans la question "Comment les personnes ayant des trajectoires d'activisme différentes comprennent-elles la démocratie ?", cet article vise à fournir un soutien théorique et empirique sur la façon dont les citoyens ayant différentes expériences participatives comprennent la démocratie et, alternativement, comment ils conçoivent les régimes non démocratiques. A partir de l'analyse des conversations réalisées par des groupes de discussion tenus à Belo Horizonte, Porto Alegre et Montes Claros, entre mars et septembre 2019, l'article démontrera comment les compréhensions de la démocratie varient en fonction du profil et des liens des participants.

Mots-clés: participation; démocratie; culture politique

Artigo submetido à publicação em 15 de abril de 2021.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019)¹²

Lígia Helena Hahn Lüchmann³ 

Rodrigo Sartori Bogó⁴ 

Com o objetivo de analisar o fenômeno da diminuição de orçamentos participativos (OPs) municipais no Brasil e em Portugal, este artigo apresenta dados inéditos de ocorrência dessas instituições participativas comparando os anos de 2016 e 2019. Os resultados mostram que, embora tenha havido diminuição de casos nos dois países, a ocorrência no Brasil foi de intensidade significativamente maior, apresentando uma queda de mais de 80% de casos de OPs nesse período, enquanto Portugal de aproximadamente 22%. Mobilizando o campo das políticas públicas, este artigo discute a importância das alterações político-partidárias eleitorais e sugere que o abandono de OPs ocorre não apenas em função da troca de governos, mas está relacionado ao crescimento de formatos menos exigentes de participação – em um conjunto de fatores -, como são os casos das audiências públicas, no Brasil, e de modalidades setoriais de OPs, além dos aplicativos digitais, em Portugal.

Palavras-chave: orçamento participativo; declínio; participação; Brasil; Portugal

Introdução

Os estudos no campo da teoria democrática vêm reforçando a ideia de que uma sociedade é plenamente democrática quanto mais rica for em instâncias de participação da sociedade nos processos de discussão e de formulação de políticas públicas (Young, 2006). O orçamento participativo (OP) tem sido considerado um exemplo no campo dos estudos sobre a teoria democrática e da participação política, seja por inovar as relações entre sociedade e Estado ao incorporar a população nos processos de definição das prioridades dos gastos públicos, seja pela sua expansão e sua diversificação ao longo das

¹ Os resultados e discussões preliminares a este artigo foram apresentados no V Encontro Participação, Democracia e Políticas Públicas, na Sessão Temática nº 13 “Planejamento e orçamento público em contexto democrático: arranjos institucionais e desafios à participação social”, em 28 de abril de 2022. Agradecemos pelas pertinentes questões e sugestões apresentadas ao longo do evento.

² Agradecemos o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por via da bolsa de pesquisa 2021/04556-0, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do CNPq por via da bolsa de produtividade PQ 308710/2018-5. Um agradecimento especial às/os alunas/os integrantes do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS) da UFSC pela participação no levantamento de OPs no Brasil: Gabriel Scapini, Fernando Maccari, João Casara, Milena Belançon, Patrícia Schlemmer, Nauama Barros, Nathalya Santos, Luana de Brito e Ana Julia Bonzanini Bernardi. Agradecemos também aos pareceristas anônimos e ao corpo editorial da *Opinião Pública* pelas contribuições que levaram à versão final deste artigo.

³ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Departamento de Sociologia e Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis (SC), Brasil. E-mail: <ligia@ufsc.com.br>.

⁴ Universidade Estadual Paulista, Departamento de Geografia, Faculdade de Ciência e Tecnologia. Presidente Prudente (SP), Brasil. E-mail: <rs.bogo@unesp.br>.

últimas décadas. Mais ou menos inspirados no modelo original, criado em Porto Alegre, no final da década de 1980, centenas de cidades e municípios, no Brasil e no mundo, passaram a adotar programas de OP. No Brasil, a expansão do programa ocorreu até meados da década de 2000, momento em que se estendeu para diversas regiões do país, alcançando abrangência nacional (Wampler, 2008; Wampler; Goldfrank, 2022). A partir do final daquela década, nota-se um processo de declínio. Em que pese a dificuldade de precisão nos dados, foi registrada a ocorrência de aproximadamente 170 OPs em 2016, apontando um processo de queda que se aprofundou no período seguinte (2019), quando apresentou o patamar mais baixo de casos no país.

Em Portugal, do início dos programas em 2002 até 2019, mais de 40% dos municípios – 130 dos 308, somando continente e os arquipélagos de Açores e Madeira – presenciaram a realização de, no mínimo, um ciclo de OP em âmbito municipal, além de municípios que adotam processos setoriais, como OPs jovens e escolares e programas em níveis sublocais da administração pública, denominados freguesias (Bogo, 2020). Portugal se tornou o único país do mundo a adotar o OP em todos os níveis de administração (nacional, regional e distrital), sem haver uma lei que obrigue a sua realização (Dias; Enríquez; Júlio, 2019). No entanto, percebe-se um processo de diminuição de OPs de nível municipal no país desde o pico de 2016, com uma queda de aproximadamente 22% até o final de 2019, sendo esse o nível de governo no qual o OP canaliza investimento absoluto significativamente maior em comparação às outras escalas ou a OPs setoriais (Bogo, 2020). Mais recentemente, a pandemia de COVID-19 aumentou o impacto na execução dos processos, com uma suspensão superior a 50% no último biênio (Dias et al., 2021; Maciel; Costa; Catapan, 2022).

Podem-se identificar, portanto, trajetórias bastante diferentes dos OPs no Brasil e em Portugal, seja pelos contextos de origem, seja pelas propostas e/ou pelos desenhos institucionais, ou ainda, pelos diferentes impactos e influências de atores políticos e sociais. Contudo, mesmo testemunhando momentos diferentes na criação e na diversificação dos OPs nos dois países, identifica-se em ambos a ocorrência de um processo de diminuição dos OPs municipais, ou seja, daquelas modalidades voltadas para a definição das obras no âmbito dos respectivos municípios e suas divisões territoriais, e que, para o caso brasileiro, parece estar mais próximo, atualmente, de um momento de “extinção”, salvo algumas poucas experiências que resistem às forças contrárias, por exemplo a do município de Araraquara⁵. Embora sejam encontradas mais experiências em andamento em Portugal, a instabilidade também é identificada naquele país, conforme será visto adiante. Diferentemente de outras modalidades participativas, como são os casos dos conselhos gestores de políticas públicas, bastante presentes no Brasil, que contam com importantes mecanismos e salvaguardas institucionais que lhes imprimem um caráter de estabilidade

⁵ Criado em 2001 (até 2008) e retomado em 2017, o OP do “município de Araraquara tem chamado atenção por resgatar um ideário de OP como ‘espinha dorsal’ de um projeto que visa inverter a lógica de poder, resgatando os ideais da participação popular”(Lüchmann; Martelli; Tabora, 2021).

e permanência no tempo, os OPs surgem e desaparecem com muito mais frequência, a depender de motivações políticas e sociais. No caso brasileiro, esse movimento tem se caracterizado por um processo de declínio que, embora identificado a partir de 2004, se acentua dramaticamente a partir de 2016. Em Portugal, uma alta instabilidade institucional foi identificada antes da mais recente expansão (Alves; Allegretti, 2012) e se manteve inclusive nas últimas ondas de disseminação, com as experiências raramente ultrapassando quatro ciclos consecutivos e apresentando alta dependência da vontade política para sua realização (Dias et al., 2018). Mesmo que o pico histórico de casos tenha sido atingido em 2016, percebe-se uma queda progressiva de OPs municipais no país desde então, dando sinais de arrefecimento desse programa participativo (Bogo, 2020).

Diante disso, este artigo pretende analisar esse fenômeno da diminuição e abandono de OPs, a partir de um conjunto de dados inéditos de abrangência nacional, tanto no Brasil como em Portugal. A escolha desses dois países, em que pesem todas as suas diferenças, está relacionada a três fatores. Em primeiro lugar, pela vinculação deste artigo a um projeto mais amplo de pesquisa comparativa entre o Brasil e Portugal, resultante do convênio CAPES/FC⁶. No âmbito desse projeto, algumas questões sobre os OPs nos dois países foram analisadas, como: em que contextos os OPs dos dois países foram criados? Quais as características dos OPs no Brasil e em Portugal? É possível identificar um padrão institucional de OP nesses dois países? Quais os mecanismos de sua disseminação?⁷

Em segundo lugar, pelo fato de, assim como o Brasil, Portugal ser referência internacional de OP, em especial no contexto europeu. A pesquisa recente organizada por Dias et al. (2021) constatou empiricamente que, para gestores e pesquisadores, Brasil e Portugal são vistos como os dois países de maior referência no contexto de disseminação e divulgação dos OPs no mundo. Neste segundo país, há destaque para o município de Cascais, que recebeu o prêmio de “boa prática”, em 2017, do URBACT, um programa europeu de aprendizagem e troca de experiências na promoção do desenvolvimento urbano integrado e sustentável, e que, mais recentemente, teve seu Orçamento Participativo reconhecido pelo júri do prêmio GIFT (Iniciativa Global para a Transparência Fiscal), entidade internacional liderada pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, entre outras entidades.

Em terceiro lugar, pela disponibilidade de dados de OPs, em âmbito nacional, para os dois países, no ano de 2019, mesmo que resultantes de pesquisas individuais⁸. O diálogo

⁶ Projeto intitulado “Novas modalidades de participação política: protestos e participação institucional no Brasil e em Portugal em perspectiva comparada” - Convênio CAPES/FCT, coordenado por Lígia Lüchmann (UFSC, Brasil) e Britta Baumgarten (ISCTE-IUL Instituto Universitário de Lisboa, Portugal).

⁷ Esse conjunto de questões foi objeto de várias publicações decorrentes do projeto, entre elas: Lüchmann; Baumgarten (2018); Falanga, R. et al. (2020); e Falanga; Lüchmann (2019).

⁸ No caso de Portugal, trata-se da dissertação de mestrado intitulada “A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal”, orientada pelo Prof. Dr. Elson Manoel Pereira e defendida em agosto de 2020 por Rodrigo Sartori Bogo, junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina; e no Brasil, das pesquisas coordenadas por Lígia Lüchmann: “Interfaces das interfaces socioestatais: orçamentos participativos no Brasil e em Portugal

entre essas pesquisas suscitou diversas questões que motivaram a elaboração deste artigo, dentre elas, a identificação de uma certa convergência nos períodos de criação e ampliação de casos de OPs nos dois países: 15 anos no Brasil (1989 a 2004) e 14 em Portugal (2002 a 2016). Além disso, mesmo que o processo de disseminação em Portugal seja bem mais recente, o que é compreensível se comparado ao Brasil, ambos os países têm testemunhado, após um período aproximado de 15 anos, um processo de declínio de casos de OPs. Assim, além do grau de abrangência (nacional), os dados levantados instigam, em diálogo com a literatura, o aprofundamento dos debates acerca dos fatores de maior ou menor sucesso e/ou durabilidade de instituições participativas, como são os casos de OPs.

Para analisar essa problemática, o artigo dialoga com a literatura do campo das políticas públicas, em especial com as contribuições para a interpretação do fenômeno da extinção de políticas. São diversas as dimensões apresentadas na literatura, sejam relacionadas às diferenças de objetivos e desenhos institucionais dos OPs; aos impactos e influências político-partidárias – em boa medida, mas não apenas, determinadas pela volatilidade e pela vulnerabilidade política; aos problemas relacionados a recursos para o atendimento das demandas; às questões de legitimidade e de incorporação social e institucional, entre outras. Diante das dificuldades de dados relacionados a todas essas dimensões, enfoca-se, aqui, mais detidamente nos impactos das mudanças políticas eleitorais, apontando, outrossim, elementos relacionados a uma questão pouco tratada na literatura, qual seja, a criação ou substituição dos OPs por outros espaços e mecanismos participativos, em especial as audiências públicas, no caso do Brasil, e os OPs setoriais de cunho jovem bem como as plataformas digitais para participação ou consulta, normalmente associadas a temas voltados ao urbanismo, em Portugal.

De fato, no Brasil, a literatura tem sugerido alguma relação entre a queda de OPs e a expansão de outras instituições participativas, a exemplo dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas. Como analisado por Lüchmann, Romão e Borba (2018), essa expansão, além da criação de novos modelos e dispositivos participativos – a exemplo das plataformas digitais que, em diversos casos, apresentam limitações em termos de competência deliberativa –, concorre com programas mais abrangentes e complexos como são os casos de OPs. A disseminação dos conselhos gestores pelo país nas últimas décadas é um exemplo nesse sentido, somando mais de 60 mil conselhos em diferentes áreas de políticas públicas, de acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic).

No campo mais específico de políticas orçamentárias, um exemplo é o das audiências públicas, que apresenta duas características principais: a sua obrigatoriedade legal no que diz respeito à aprovação dos orçamentos governamentais; e a sua natureza consultiva, aliviando o compromisso de vinculação de gastos às demandas definidas em arenas participativas. As audiências públicas são encontros presenciais, de caráter

(PQ/CNPq), e "Novas modalidades de participação política: protestos e participação institucional no Brasil e em Portugal em perspectiva comparada" - Convênio CAPES/FCT.

consultivo, que abrem a possibilidade de fala dos participantes da sociedade, geralmente após a apresentação dos dados do orçamento realizada por membros do governo. Assim, a expansão das audiências públicas identificada na nossa pesquisa parece contar também como um elemento que, se não elimina a implementação de programas de OPs, torna-os secundários em face de modalidades menos complexas e exigentes de participação, cujas limitações em termos de competência deliberativa são um forte incentivo de adoção por parte dos governos. No caso dos OPs jovens e das plataformas digitais, esses modelos também são menos desafiadores politicamente para os governantes que o implementam, demandando menos recursos para investimento em comparação com os OPs municipais, o que pode ser uma das principais justificativas para sua aceitação por lideranças locais.

Visando, portanto, compreender processos de diminuição e abandono de OPs nos dois países, este artigo reúne os dados decorrentes de dois levantamentos que, separadamente, mapearam informações acerca da ocorrência de OPs no ano de 2019, comparando-as com os dados disponíveis em 2016. Para o caso brasileiro, a pesquisa buscou confrontar os dados de ocorrência de OPs relativos ao período de 2012-2016⁹ com os obtidos por um levantamento realizado, em 2019, junto a todos os municípios do país. Esses dados foram coletados nos sites das prefeituras, buscando identificar qualquer sinalização ou evidência de adoção de OP. A identificação dos partidos das/os governantes foi realizada a partir dos dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A partir desse mapeamento, foram feitos contatos telefônicos com algumas prefeituras¹⁰ visando refinar os dados, tendo em vista a confirmação da adequação dos programas de OP aos seguintes critérios: tratar do destino de recursos orçamentários do governo; apresentar competência deliberativa, e portanto, decisória; ocorrer em ciclos (anuais ou bianuais) que contam com assembleias territoriais locais e/ou regionais; e adotar mecanismos de controle, acompanhamento e prestação de contas. Importa ressaltar que, durante o processo de mapeamento dos OPs, saltou aos olhos a ocorrência de chamadas, nos sites das prefeituras, para a realização de audiências públicas voltadas para a discussão dos orçamentos municipais. Assim, embora não haja o registro sistemático da realização dessas audiências por não ter sido previsto no desenho da pesquisa, verificou-se que a sua ocorrência foi um fenômeno generalizado nos municípios do país em 2019.

No caso de Portugal, os dados estão amplamente embasados no observatório online de práticas participativas mantido pela Rede de Autarquias Participativas (RAP), conhecido como Portugal Participa¹¹, e que fornece informações acerca dos status das

⁹As fontes dos dados de 2016 foram retiradas da pesquisa da Rede Brasileira de OP (2016), do banco de dados de Spada (Participedia) e de informações colhidas em sites das prefeituras. Convém destacar que o banco de dados da Rede OP apresenta limitações em razão da ausência de uma definição mais rigorosa de OP, mas são os dados de abrangência nacional que temos disponíveis para o período, uma vez que eles incorporam municípios menores, diferentemente da pesquisa de Spada, centrada nos municípios acima de 50.000 habitantes.

¹⁰ Importante revelar as dificuldades de realização desses contatos, em grande parte em função da ausência de registros documentais e de mudanças nos quadros dos governos.

¹¹ Disponível em: <<http://portugalparticipa.pt/Monitoring>>. Acesso em: 8 dez. 2022.

experiências, ciclos de realização, valores investidos, dentre outras questões relevantes. De forma complementar, portais institucionais das câmaras municipais e dos próprios OPs serviram como formas de validação ou aprofundamento dos dados, dando maior confiabilidade a eles. Em adição, dados sociais e políticos relevantes foram obtidos na Base de Dados de Portugal Contemporâneo (PORDATA)¹², dando suporte para parte das análises realizadas. Parte dos tratamentos estatísticos – representado majoritariamente por tabelas e gráficos, realizados na plataforma *Microsoft Excel* – e espacial – produtos cartográficos desenvolvidos no *software* QGIS – foram coletados a partir da pesquisa de Bogo (2020), com enfoque amplo nos OPs lusitanos de nível municipal.

Este artigo está dividido em duas partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, intitulada “Instabilidade e abandono de políticas participativas”, apresenta algumas dimensões analíticas relacionadas aos temas da instabilidade e do abandono/extinção de políticas participativas. Na segunda parte, chamada “O processo de adoção, expansão e abandono dos OPs municipais no Brasil e em Portugal”, apresenta um breve panorama dos processos de criação e expansão dos OPs nos dois países, seguido da apresentação dos dados relativos aos anos de 2016 e de 2019, privilegiando também, em diálogo com a literatura, os partidos políticos que adotaram OPs nos dois períodos.

Instabilidade e abandono de políticas participativas

O orçamento participativo é considerado uma das mais importantes inovações democráticas no mundo contemporâneo, entendidas como “(...) institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process” (Smith, 2009, p. 1). Constituindo-se como um modelo de gestão que oportuniza a participação da população nos processos de discussão e de definição da aplicação dos recursos orçamentários governamentais, a implementação do OP, no Brasil, está mais diretamente vinculada à conquista de prefeituras por setores do Partido dos Trabalhadores¹³. Trata-se de um modelo de administração que apresenta como premissa básica o fato de que a população deve, não apenas, ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público, como também capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente na definição, execução e controle de partes do orçamento público.

Do Brasil para Portugal, houve significativas alterações em relação ao formato de aplicação do OP e ao seu significado. Ainda que algumas raízes das experiências fundantes tenham se mantido, em especial a tomada de decisão direta sobre a destinação de recursos

¹² Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Home>>. Último acesso em: 8 dez. 2022.

¹³ Embora diversos partidos tenham, de forma diferenciada, implementado programas participativos e, em alguns casos, antes mesmo da redemocratização (exemplo paradigmático de Lages), a centralidade do PT nesse processo diz respeito ao seu programa, cuja ênfase na “democracia popular” marcou o eixo norteador do “modo petista de governar” (Meneguello, 1989). Foi com a vitória do PT nas eleições de 1988, na capital gaúcha, que efetivamente se instituiu o modelo do OP conhecido internacionalmente.

públicos por parte da população, as similitudes não vão muito além. Nos anos que passaram entre o surgimento e a inserção do programa na realidade portuguesa, aspectos como a inversão de prioridades dos gastos públicos e a posição do OP como política urbana de fomento à participação popular e à justiça social foram substituídos por outros elementos, dentre eles a necessidade de maior eficácia administrativa da gestão pública em nível local, a melhoria da transparência em relação aos investimentos e o aumento na confiança da população junto às lideranças municipais (Allegretti; Dias, 2015; Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2018). Dessa forma, ainda que algumas experiências tenham se colocado como de maior robustez – especialmente em Cascais e Lisboa –, a maioria dos OPs municipais em Portugal apresenta um perfil bem delimitado de atores envolvidos e representa mais a ideia de “laboratórios de participação” (Dias et al., 2018; Bogo, 2020).

Convém destacar que, tanto no Brasil como em Portugal, os OPs não contam com competências legalmente estabelecidas, e que, se, por um lado, essa ausência de amarras jurídicas lhes confere maior flexibilidade institucional, incluindo-se a possibilidade de se constituírem enquanto processos nos quais as regras são definidas a partir da interação entre os atores participantes, por outro, os torna mais vulneráveis às estratégias, interesses e projetos de governos eleitos (Borba; Lüchmann, 2007).

É nessa perspectiva que a vontade política passa a ser considerada uma variável importante na implementação e/ou extinção de orçamentos participativos, o que diz respeito tanto à centralidade e à prioridade dadas aos espaços participativos pelo Executivo como ao comprometimento governamental em proporcionar condições para a sua efetivação¹⁴. Um dos principais fundamentos teóricos dessa variável descansa nos pressupostos da vertente que analisa a “estrutura de oportunidades políticas”. De acordo com Velásquez (1999), o fator central para a implementação de um controle social de gestão pública pautado na ação coletiva de caráter cooperativo é, entre outros, a estrutura de oportunidades políticas, ou seja, o grau de abertura, vontade e comprometimento do sistema político às demandas de participação. Sidney Tarrow é um dos autores centrais do conceito de “estrutura de oportunidades políticas” (EOP). Para Tarrow (2009), as oportunidades políticas são dimensões do sistema político que interferem na ação política, mas não podem ser tomadas como um *invariant model inevitable*. Em outras palavras, se elas oportunizam, não determinam os rumos das ações (Borba; Lüchmann, 2007). Elementos como a ideologia e o projeto político partidário dos governantes, as capacidades estatais e as correlações de força, conflito e cooperação entre os diversos atores e arenas

¹⁴ O comprometimento dos Executivos na implantação e na sustentação da participação está relacionado não apenas com a sua centralidade no conjunto das ações governamentais, como também ao montante de recursos – humanos e materiais – que são destinados ao processo. Assim, o lugar que as instituições participativas ocupam na estrutura administrativa, o montante de recursos destinados à viabilidade de processos participativos, o compromisso e o respeito com as deliberações participativas, a participação e o envolvimento de representantes da administração, a promoção de medidas de capacitação de participantes, e a garantia de infraestrutura institucional são alguns dos indicadores dessa variável destinada a medir o grau de comprometimento governamental (Lüchmann, 2014; Borba; Lüchmann, 2007).

políticas (Executivo, Legislativo e partidos políticos) (Souza, 2015) e sociais são também dimensões analíticas centrais.

Tais elementos tornam o OP mais “vulnerável” às dinâmicas políticas do que outros processos participativos institucionalizados. Como ressaltado por Alves e Allegretti (2012), de maneira geral os OPs figuram muito mais como uma política pública que, diferentemente de outros instrumentos institucionais, a exemplo das eleições, carecem da estabilidade dada pela proteção de arcabouços normativos de base legal.

No campo de estudos das políticas públicas, encontra-se um conjunto de fatores relacionados aos processos de constituição, implementação e extinção dessas políticas. Inspirados no modelo de Kingdon (2003), Souza e Secchi (2015) analisam a extinção de políticas públicas a partir dos três fluxos: fluxo de problema, fluxo de soluções e fluxo do ambiente político – como a pressão da mídia e da opinião pública, mudanças na administração e no governo, ideologia política, imperativos financeiros e eficiência organizacional. No caso da extinção dos OPs, o fluxo do ambiente político torna-se elemento central, mas dependente também da trajetória e do grau de incorporação institucional e social. Como analisado por Fedozzi, Furtado e Rangel (2018, p. 114), a possibilidade de extinção aumenta quando o programa não firma “raízes mais profundas na sociedade civil e nas comunidades locais. Isto é, quando sua legitimidade não é forte o suficiente para impedir sua extinção por novas coalizões políticas”, diminuindo os custos políticos da descontinuidade. Vale destaque também para a importância da incorporação dos agentes e instituições políticas, como analisado por Falleti e Riofrancos (2018) ao proporem uma teoria endógena da participação. De acordo com as autoras, a força das instituições participativas (definida ao longo das dimensões de legitimidade, eficácia e aplicação) depende tanto do processo de mobilização social que dá origem à instituição, quanto da incorporação política, via partidos políticos e instituições do Estado, no processo subsequente de desenvolvimento institucional (Falleti; Riofrancos, 2018).

Assim, força, fraqueza, instabilidade e/ou extinção de políticas participativas, como são os casos de OPs, dependem de diversos fatores, com destaque à conformação dos governos. No plano da extinção, pelo menos dois processos são destacados na literatura (Souza; Secchi, 2015): os graduais, ocorridos por meio de medidas e mecanismos que vão esvaziando os propósitos, capacidades e recursos da política pública; e as extinções repentinas. Alguns estudos apontam como programas de OPs vêm sofrendo alterações graduais no decorrer do tempo, desidratando o seu potencial participativo. O caso mais paradigmático é o de Porto Alegre, cujo processo de enfraquecimento, derivado de mudanças políticas e organizacionais (Nuñez, 2018), desembocou em sua suspensão no ano de 2017. Voltado para a análise das alterações sofridas pelo OP na cidade de Belo Horizonte, Montambeault (2019) ressalta como essa política participativa, em vigência desde 1993, vem suavizando os objetivos e dinâmicas originais por meio de mudanças institucionais que, muitas vezes, são camufladas por uma aparente continuidade, como são os exemplos da diminuição de recursos destinados ao OP, os atrasos na entrega das

obras, a implementação do OP digital¹⁵ e a criação de outros programas ou fóruns de consulta, em paralelo ao OP.

Em estudo sobre os OPs portugueses, Alves e Allegretti (2012) destacam os processos de volatilidade e fragilidade desses programas. Os autores consideram que OPs em continuidade podem apresentar características de intensidade (Marquetti, 2007) ou de melhorias progressivas, assim como de estabilidade ou de perda de qualidade com o decorrer dos ciclos. Estas últimas duas situações remetem à volatilidade, ou seja, sinais de que a experiência vem enfraquecendo e perdendo qualidade no decorrer do tempo, o que pode ser percebido a partir de vários indicadores¹⁶. Esse cenário pode, por sua vez, levar à fragilidade, que pode conduzir ao momento em que o OP é descontinuado. O abandono (que deve ser sempre questionado, se temporário ou definitivo) pode ser prematuro – quando o instrumento é sequer iniciado – ou posterior, seja por atos oficiais, quando o OP é anunciado como finalizado ou interrompido pela própria administração pública ou órgão competente; ou por omissão, quando o processo simplesmente desaparece, sem manifestação do poder público, normalmente em gestão distinta à anterior. O caso de Lisboa pode ser interpretado como um que se iniciou com melhorias progressivas, especialmente em seu desenho institucional, mas que foi perdendo centralidade mais recentemente, em termos de investimento (com um corte de 50% dos recursos) e de diminuição da participação, apontando claros indícios de volatilidade (Allegretti; Dias; Antunes, 2016), que culminaram na sua suspensão (entre 2020 e 2021, quando foi retomado), justificada pela pandemia de COVID-19 (CML, s/d).

Alterações mais bruscas ou repentinas ocorrem, frequentemente, mas não apenas, em função da troca de governos. Nossa pesquisa encontrou vários casos de extinção de OP em governos de continuidade político-partidária, confirmando outros estudos. Questões relacionadas a crises econômicas e falta de recursos (Bezerra; Junqueira, 2022) e aos formatos dos OPs, se consultivos ou deliberativos¹⁷ (Alves; Allegretti, 2012), são importantes também nesse sentido. Um outro elemento de destaque diz respeito ao ambiente político. No caso brasileiro, a ascensão de forças conservadoras e o declínio do PT, expresso em especial nos últimos processos eleitorais, conformam um quadro que acirra o declínio de programas participativos como o OP. Por outro lado, outros formatos menos exigentes de participação passam crescentemente a tomar corpo nos diferentes municípios do país, como são os casos das audiências públicas que, previstas por leis – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Estatuto da Cidade – trouxeram, conforme ressaltado por Fonseca (2003, p. 291), “uma novidade para os entes federados,

¹⁵ De acordo com a autora, se, por um lado, o OP digital alcançou muito mais moradores, por outro, ele acabou impactando negativamente a sua dinâmica deliberativa baseada nos encontros regionais face a face, enfraquecendo os elementos da discussão pública sobre os problemas da cidade.

¹⁶ Como, por exemplo, abertura para a participação cidadã, formatos para a tomada de decisão, investimentos absolutos e relativos canalizados pelo OP, dentre outros.

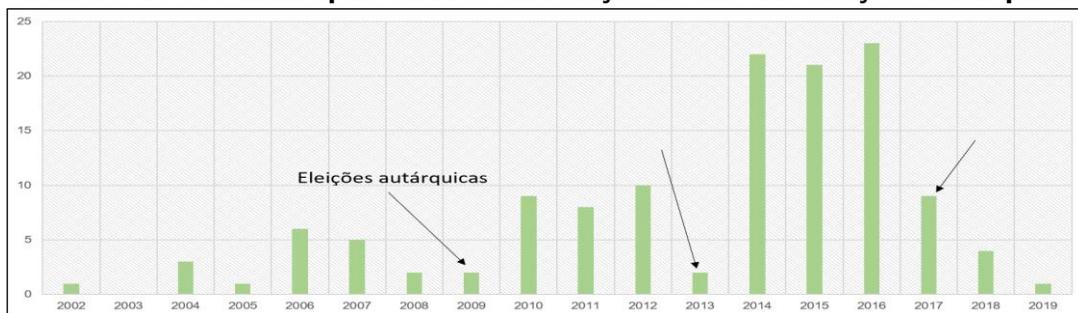
¹⁷ É comum que tais formatos sejam conhecidos na literatura sobre OPs portuguesas como “co-decisório” (*co-decisional*), o que é visto, por exemplo, em Alves e Allegretti (2012). Aqui, optamos pelo termo “deliberativo”, mais amplo, que congrega tanto os modelos brasileiros quanto portugueses.

notadamente para os municípios: a necessidade de realizarem audiências e consultas públicas para a elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

No caso de Portugal, é notória a importância da ascensão do Partido Socialista (PS) nas eleições autárquicas da última década (PORDATA, 2020), acompanhada pela chegada de António Costa ao cargo de primeiro-ministro, sendo este um dos principais nomes associados ao orçamento participativo de Lisboa (Allegretti; Tang; Secchi, 2016). Além do fato de os partidos de cunho progressista estarem “em alta” naquele país (Santos, 2018), exercendo uma influência significativa na adoção e na expansão dos OPs nos últimos anos, foram identificados outros elementos políticos que podem ser explicativos para a queda dos programas no período de 2016 a 2019, quais sejam: os problemas envolvendo o OP nacional – com contestações acerca da execução das obras e sua transparência (Público, 2021) –; a forte vinculação dos OPs municipais à lógica eleitoral (Figura 1); a influência dos organismos e redes internacionais, na linha da “boa governança”, e com pouco enraizamento local; e a baixa capacidade de impacto desses OPs por conta dos ínfimos investimentos, com possíveis consequências negativas na credibilidade do programa e, conseqüentemente, da participação nele (Dias et al., 2018; Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2018; Bogo, 2020). Além disso, a transição para plataformas digitais de participação e o foco em OPs setoriais (especificamente para os jovens), em Portugal, também parecem convergir para a instabilidade e/ou extinção de programas de OP municipais, como demonstrado a seguir.

Figura 1

Número de OPs municipais criados em relação ao ano das eleições autárquicas



Fonte: Bogo (2020), adaptado pelos autores.

O processo de adoção, expansão e abandono dos OPs municipais, no Brasil e em Portugal

Se o Brasil serviu de exemplo e de modelo no processo de difusão internacional do orçamento participativo, nos últimos anos o país vem perdendo espaço nos encontros e debates sobre as inovações democráticas no mundo, que, por sua vez, testemunha, nas

décadas mais recentes, um processo de disseminação do OP nos diferentes continentes. De acordo com Dias, Enríquez e Júlio (2019), em torno de 12 mil programas de OP estariam em desenvolvimento no mundo, embora essa expansão tenha sido acompanhada por uma perda considerável da dimensão transformadora da proposta original de OP, apresentando propósitos bem menos ambiciosos no que diz respeito à promoção de inclusão política, empoderamento e justiça social. Além disso, no plano internacional, os estudos indicam que houve uma variação nas bases (atores e instituições) que vêm promovendo o OP. Se essa inovação está fortemente baseada, para os casos brasileiros, nas plataformas e iniciativas dos partidos que lograram êxito eleitoral, com destaque para o PT, a sua expansão internacional tem sido acompanhada também pela entrada de novos atores na adoção de experiências de OPs, em especial o Banco Mundial e outras agências internacionais, e que passaram a implementar e/ou fomentar o OP em diferentes partes do mundo, impulsionando uma tendência de neutralização política que tem desafiado a construção de análises mais sólidas no tocante aos impactos democráticos dessas práticas (Sintomer et al., 2012). Além disso, os estudos indicam a implementação de OPs por iniciativa de outros setores políticos e sociais, a exemplo de vereadores, como as experiências de Chicago, originada por um vereador (Secondo; Lerner, 2011), e de Florianópolis, por cinco vereadores (Cataneo, 2021; Gonzaga, 2021); e de setores da sociedade civil, como a experiência de Guelph, no Canadá (Pinnington; Lerner; Schugurensky, 2009) e de vários casos de coordenação de Ongs, além ainda de outras modalidades que transcendem a sua expressão territorial vinculada aos executivos municipais.

No caso brasileiro, são poucos os casos de outras modalidades de OPs, a exemplo de OPs digitais e setoriais (como o de habitação e jovem, em Belo Horizonte), e mais recentemente a implementação do Orçamento Legislativo Participativo (OLP), em Florianópolis (Cataneo, 2021; Gonzaga, 2021). Já em Portugal, ressalta-se a implementação da lei nacional que torna obrigatória a realização de “micro-OPs” em todas as escolas públicas lusitanas (Abrantes; Lopes; Batista, 2018) e a expansão acentuada dos processos focados na articulação da população jovem no nível local (Dias et al., 2018), além de casos mais singulares como o de caráter universitário (em Cascais), os realizados por associações profissionais (não territorializados) e o primeiro OP transnacional, entre os municípios de Cerveira (Portugal) e Tomiño (Espanha) (Bogo, 2020).

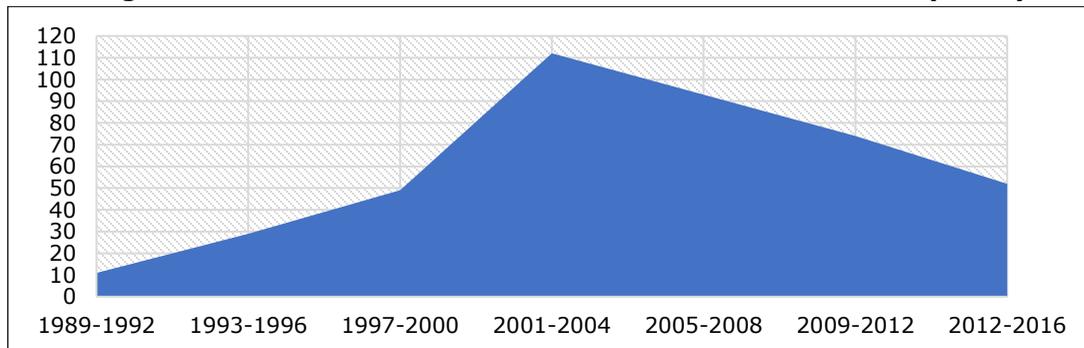
Em que pese esse processo de expansão e de pluralização de OPs, o modelo territorial de base municipal continua a ser o mais expressivo, seguindo o modelo original do Brasil, embora distanciando-se dele significativamente. Convém ressaltar que a implementação do OP no Brasil ocorreu em um momento de redemocratização do país que, marcado pela Constituição de 1988, testemunhou a ampliação e a diversificação das práticas e modalidades de participação política, como os movimentos sociais e sindicais, a militância partidária e a criação – e regulamentação – de diversos mecanismos institucionais de participação – entre eles, o plebiscito, o referendo, as audiências públicas,

os conselhos e as conferências de políticas públicas. Destaque-se ainda a importância do retorno das eleições e da instituição do multipartidarismo no país. Naquele contexto, o OP surge como iniciativa do Partido dos Trabalhadores que venceu as eleições de 1988 em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

Alguns estudos (Fedozzi; Lima, 2013; Avritzer; Vaz, 2014) analisaram a expansão nacional dos OPs no decorrer do tempo. Se, no período de 1989 a 1996, ocorreu uma concentração de casos nas regiões sul e sudeste do país, o movimento de distribuição espacial dos OPs registrou uma expansão significativa de casos no norte e no nordeste, alcançando abrangência nacional nos períodos subseqüentes, em especial de 2001 a 2008 (Avritzer; Vaz, 2014).

A essa expansão, soma-se também uma diversificação político-partidária na implementação de OPs. Wampler (2008) identificou duas fases desse processo: a primeira (de 1989 a 1996) contou com o predomínio do PT na sua implementação; a segunda (de 1997 a 2004) apresentou um declínio da preponderância do PT e um aumento da presença de outros partidos políticos na adoção de programas de OP. Em que pese essa pluralização, estudos como o de Spada (2014) e Lüchmann, Romão e Borba (2018) apontam para um processo de diminuição dos programas a partir de meados dos anos 2000. Na Figura 2, abaixo, é possível visualizar os dados de adoção do OP em cidades com mais de 100.000 habitantes, no período de 1989 a 2016.

Figura 2
Programas de OP em cidades com mais de 100.000 habitantes (Brasil)



Fonte: Lüchmann; Romão; Borba (2018)¹⁸, adaptado pelos autores.

Analisando as cidades com mais de 50.000 habitantes, Spada (2014) também notou que, após um pico de implementação de OPs no período de 2001 a 2004, ocorreu

¹⁸ Dados obtidos da compilação realizada por Paolo Spada, que agrega os estudos de Ribeiro e De Grazia (2003) para o período de 1997-2000, Avritzer e Wampler (2008) para o período de 2001-2004, e outros anos anteriores, além dos dados do próprio pesquisador para o período de 2008-2012. Os dados de 2016 são decorrentes de levantamento em sites das prefeituras, da pesquisa da Rede Brasileira de OP (2016) e do banco de dados de Spada (Participedia). O número das cidades com OP, em 2016, ficou abaixo dos dados identificados por Lüchmann, Romão e Borba (2018), que registraram 73 casos.

uma sensível redução de casos nos anos seguintes. De acordo com o autor, essa queda está relacionada à mudança de orientação do Partido dos Trabalhadores (PT) após a vitória nas eleições presidenciais de 2002, quando setores do partido abandonam o orçamento participativo como estratégia política. Essa via interpretativa também é encontrada no trabalho de Souza (2015), ao apontar para o fato de o PT ter mudado suas estratégias político-eleitorais e político-institucionais quando alcançou a esfera de governo federal, priorizando outras modalidades participativas, a exemplo dos conselhos e conferências nacionais de políticas públicas¹⁹. Além disso, alguns estudos também ressaltam o efeito negativo das coligações partidárias e/ou das bases de apoio governamental, na adoção de OPs, em boa medida estendidas para diferentes partidos em nome da “governabilidade” (Lüchmann; Romão; Borba, 2018), bem como as possíveis influências das orientações ideológicas diferenciadas no interior das facções que compõem o PT (Santos; Tanscheit; Ventura, 2020).

No caso de Portugal, embora a década de 1990 registre algumas práticas participativas realizadas pelas administrações locais em parceria com os cidadãos, como as “autarquias participadas” e os “planos estratégicos”, além de algumas experiências de “Agendas 21” (Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2018), o OP se dissemina no país a partir de 2006, com ampla expansão após 2014. Exceção feita em alguns casos consultivos impulsionados pelo Partido Comunista Português (PCP), sendo o OP de Palmela, criado em 2002, o de maior importância dos anos iniciais (Santos; Batel; Gonçalves, 2018). Diferentemente do Brasil, setores acadêmicos e da sociedade civil tiveram um papel central nesse processo, em especial o Centro de Estudos Sociais de Coimbra e a Associação In-Loço, tendo destaque nas terceira e quarta ondas de disseminação (Bogo, 2020).

Convém ressaltar que do ponto de vista político, os últimos processos eleitorais têm demonstrado, naquele país, uma crescente desconfiança dos cidadãos para com o sistema representativo, além de desconfiança interpessoal (Feijó, 2017). Nas últimas eleições autárquicas (2017), essa tendência foi confirmada com a abstenção atingindo o índice de 45%²⁰ da população com direito a voto (PORDATA, 2020). Esse fenômeno está relacionado ao contexto de crise financeira que o país e a Europa atravessaram entre a primeira e segunda décadas do século XXI, cujas feridas continuam abertas, sobretudo no interior português²¹.

¹⁹ Foram realizadas 93 conferências entre 2003 e 2016, em diversos setores de políticas públicas e direitos, em processos que provocaram milhares de conferências municipais e centenas de conferências estaduais (Lüchmann; Romão; Borba, 2018).

²⁰ Para comparação, o menor percentual já registrado nas eleições autárquicas foi em 1979, quando pouco mais de 26% dos eleitores habilitados não foram às urnas.

²¹ Perante essa situação o atual governo aprovou o novo Programa Nacional para a Coesão Territorial que visa dinamizar o interior do país, com mais de 160 medidas, entre as quais benefícios fiscais para as empresas e reabertura de serviços públicos, como tribunais, apresentada em detalhes em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnct/pnct.aspx>> Último acesso em: 08 dez. 2022 A publicação organizada por Sousa et al. (2015) discutem de forma aprofundada, e sob várias óticas, questões sobre a gestão pública em Portugal.

A difusão dos OPs em Portugal deve, então, ser entendida à luz da chamada “crise da democracia representativa”, particularmente visível até 2015, com efeitos na distribuição regressiva dos recursos e, também, na reorganização de competências e transferências de atribuições da administração central para as câmaras municipais. As restrições orçamentárias das autarquias têm mobilizado novas formas de aproximação com as populações locais, e o OP passa a ter relevância, nos últimos 15 anos, em programas políticos de forças partidárias diferentes (Falanga; Lüchmann, 2019).

Em Portugal, a literatura científica tem analisado o processo de expansão dos OPs a partir de quatro fases distintas, com diferentes graus de influência e até de sobreposição²² entre elas. A primeira, já citada aqui, envolve especialmente as experiências de matriz consultiva capitaneadas pelo PCP, com evidente regionalização no sul do país. Atualmente, tal modelo está quase extinto no país (Bogo, 2020), mas Palmela segue relevante por sua alta capacidade na formação de laços comunitários (Santos; Batel; Gonçalves, 2018). Foi na segunda geração que os processos deliberativos, nos quais a população apresenta propostas e depois vota diretamente nos projetos, começaram a se tornar majoritários. O ponto de inflexão se deu quando Lisboa iniciou, em 2007, o processo, tornando-se a primeira capital europeia a executar um OP desse tipo em todo o seu território municipal, aplicando mais de 5 milhões de euros na edição de 2008 (Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2018).

De acordo com Allegretti, Dias e Antunes (2016) e Dias et al. (2018), uma terceira onda foi iniciada poucos anos depois, em 2011. Naquele momento, a experiência de referência foi a executada pelo município de Cascais, localizada na área metropolitana de Lisboa, que “aproveitou” a proximidade da capital para identificar seus avanços e limites, compondo um desenho institucional mais robusto, que veio a se tornar o mais notório processo participativo do país em razão dos altos índices de participação nas votações, alta coesão social em torno da iniciativa e valores empregados em comparação com outros casos portugueses (Falanga et al., 2020). O modelo cascaense, que articula assembleias presenciais territorializadas com plataformas online para votação e acompanhamento dos projetos, acabou por fomentar a aplicação de tal formato híbrido por todo o país, ao passo que o OP começou a ser amplamente divulgado por gestores locais, consultores profissionais e comunidades científicas.

Já a quarta e última onda, como identificada por Bogo (2020), consolida-se como uma amálgama das duas anteriores em termos de desenho institucional e não apresenta uma experiência fundante²³, mas contém algumas características particulares, como a forte expansão em municípios do norte português, historicamente associado a governos de direita e centro-direita; a centralidade de formatos focados na população jovem; o *scaling-*

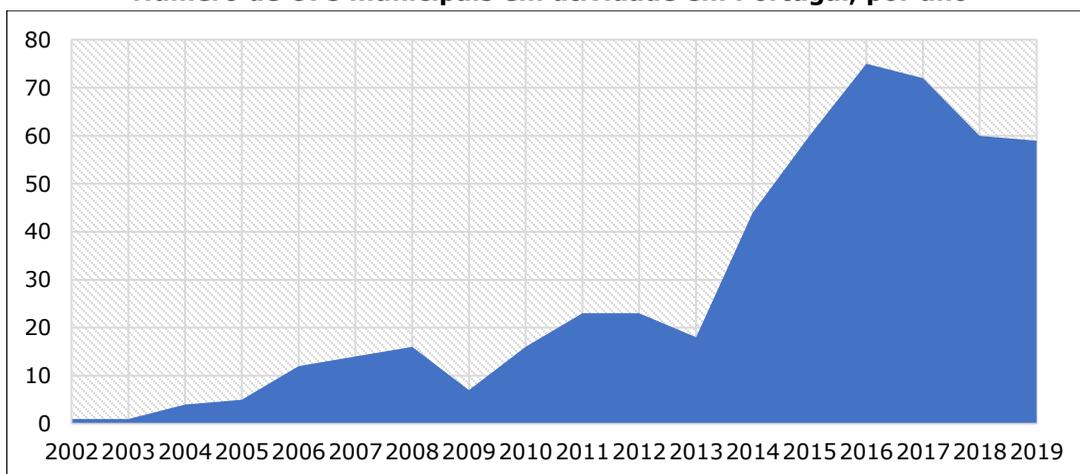
²² Conforme os argumentos de Souza (2006), fenômenos socioespaciais, como o OP, devem ser interpretados de forma contínua. Isso nos permite compreender que as diferentes gerações de OP, nos dois países, não são formadas unicamente por rupturas, mas também por continuidades, descontinuidades e justaposições.

²³ No entanto, alguns casos já apresentam certa notoriedade, como Agueda (Cabannes, 2020) e Torres Vedras (Santos; Batel; Gonçalves, 2018), por exemplo.

up institucional do OP, com processos executados nos níveis regional e nacional da administração pública; e a inserção do modelo escolar por conta da aprovação de lei nacional²⁴. Há, portanto, um momento de grande aceitação social e política do instrumento em Portugal, apesar de se perceber, mais recentemente, um processo de diminuição no número de experiências, após o pico histórico de 2016.

Esse fenômeno recente, ainda que não comparável ao presenciado no Brasil – que remete a uma quase extinção do modelo de OP como é conhecido, o que será visto a seguir – levanta alguns questionamentos sobre a qualidade e a efetividade desse canal participativo na maior parte dos municípios em que é executado. Já que, como afirmado por Dias et al. (2018), a maior motivação para implementação de OPs em Portugal é a vontade política, é nos campos institucional e político-partidário que aparecem algumas evidências em relação ao que justifica o processo de suspensão e extinção, especialmente o mais recente, não avaliado por Alves e Allegretti (2012). Um importante dado pode ser visto na comparação entre as Figuras 3 e 4, a seguir, que tornam claro que, desde 2016, enquanto os processos de OP municipal vêm caindo progressivamente no país (Figura 3), os OPs voltados à população jovem crescem (Figura 4), aparentando uma leve transição associada à quarta geração de experiências (Bogo, 2020). Como posto por Allegretti e Copello (2018), esse modelo é menos desafiador politicamente para os governantes que o implementam e também demanda menos recursos para investimento em comparação com o formato padrão, o que pode ser uma das principais justificativas para sua aceitação por lideranças locais.

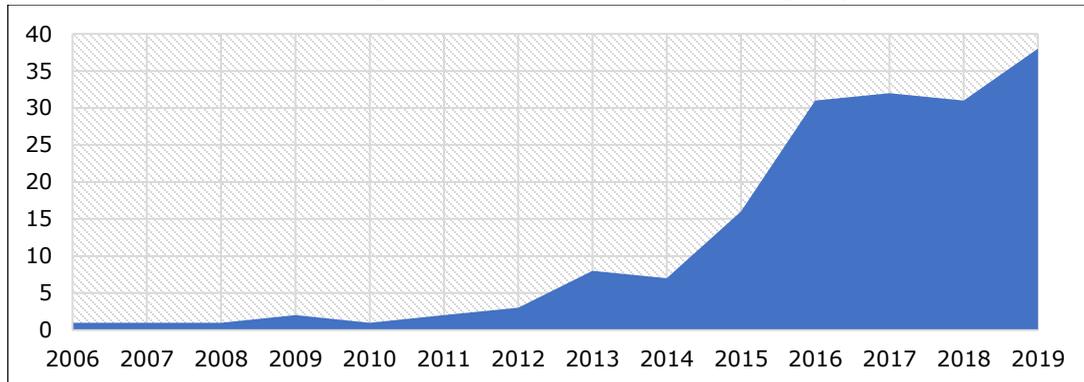
Figura 3
Número de OPs municipais em atividade em Portugal, por ano



Fonte: Bogo (2020).

²⁴ Despacho nº 436-A, de 6 de janeiro de 2017, que aprova "(...) o Orçamento Participativo das Escolas que tem como objetivos contribuir para as comemorações do Dia do Estudante e estimular a participação cívica e democrática dos estudantes." (PORTUGAL, 2017, p. 738-2).

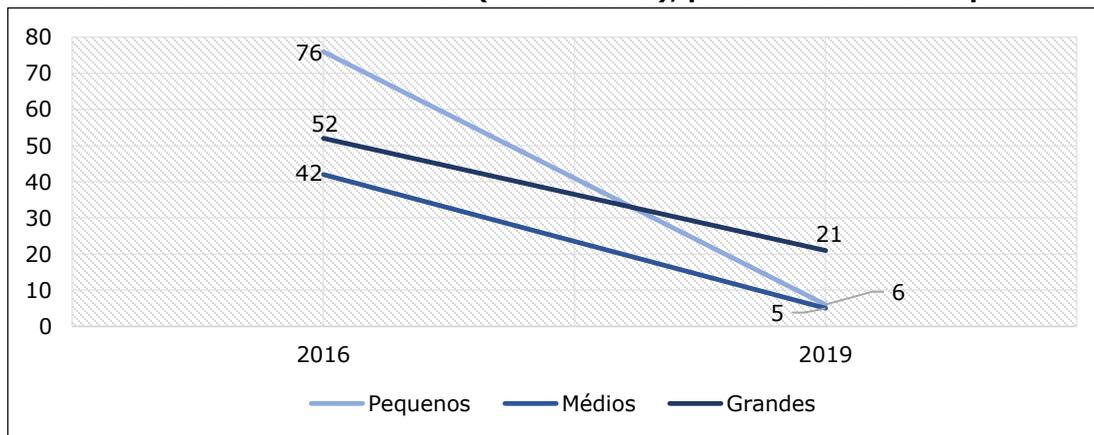
Figura 4
Número de OPs jovens em atividade em Portugal, por ano



Fonte: Bogo (2020).

A seguir, é possível ver, mais detidamente, os dados referentes aos anos de 2016 e 2019, nos dois países, lembrando que, diferentemente do Brasil, em Portugal as últimas eleições municipais ocorreram nos anos de 2013 e 2017. As Figuras 5 e 6 apontam os dados gerais de incidência de OPs nos dois anos, nos dois países, por porte populacional. Para tal indicação, utilizou-se a classificação demográfica proposta por Costa (2002)²⁵, baseada no contexto português, permitindo uma comparação direta com as experiências brasileiras, apesar das latentes diferenças entre as redes urbanas de ambos os países²⁶.

Figura 5
Ocorrência de OPs no Brasil (2016 e 2019), por dimensão municipal

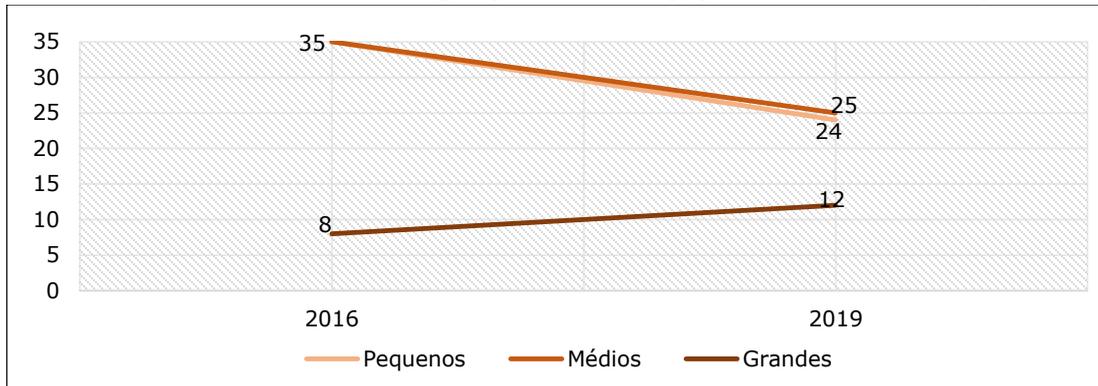


Fonte: Elaboração própria, com dados coletados nas prefeituras municipais.

²⁵ A proposta de classificação da autora é a seguinte: cidades pequenas (até 20 mil habitantes), médias (de 20 a 100 mil) e grandes (acima de 100 mil).

²⁶ Para uma classificação de hierarquia urbana composta a partir da realidade brasileira, ver IBGE (2020).

Figura 6
Ocorrência de OPs em Portugal (2016 e 2019), por dimensão municipal²⁷



Fonte: Bogo (2020), adaptado pelos autores.

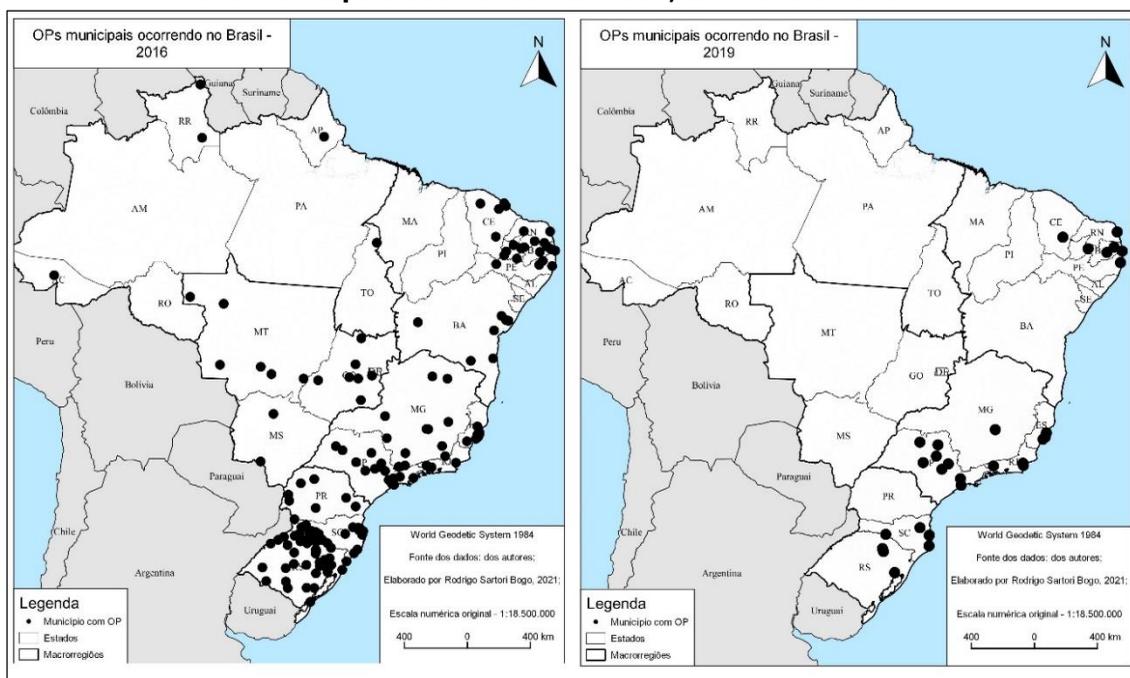
Como é possível perceber, a queda de OPs realizados pelos municípios no Brasil alcançou, em 2019, mais de 80% (de 172 casos, em 2016, para 32, em 2019), atingindo o patamar mais baixo de ocorrência de OPs desde a primeira onda (1989 a 1996). No que diz respeito ao porte populacional, a maior baixa ocorreu nos municípios pequenos, com uma queda de aproximadamente 90%, seguida pelos municípios médios (60%) e os grandes (aproximadamente 40%), sendo esta última também a faixa com maior surgimento de novos processos no período, com quatro, contra dois e um de municípios médios e pequenos, respectivamente. Em Portugal, embora a diminuição geral dos OPs apresente um número bem mais modesto – de aproximadamente 22% contando a totalidade dos casos municipais, sua distribuição não é homogênea entre as dimensões demográficas. Assim como no caso brasileiro, ocorreu uma queda mais acentuada nos municípios pequenos e médios, em torno de 32% em ambas as faixas, associada também aos do interior e menos urbanizados (como apresentado adiante). Em contrapartida, houve um aumento de 33% no número de OPs nos municípios mais populosos, o que pode dar algumas pistas em relação à sua maior estabilidade: tais municípios tendem a ter mais recursos e capacidade técnico-administrativa em termos de gestão urbana (Bogo, 2020).

Analisando em termos regionais e geográficos, ambos os países apresentam históricos próprios de evolução e distribuição territorial dos programas, atrelados aos seus processos de disseminação apresentados anteriormente. No caso brasileiro, o surgimento em Porto Alegre e a expansão associada ao direcionamento dado pelo PT, em suas prefeituras, causaram uma regionalização mais forte nas macrorregiões sul e sudeste do país (Wampler, 2008; Wampler; Goldfrank, 2022), expandindo-se posteriormente para o norte e o nordeste, enquanto a decadência de processos já se fazia evidente na porção

²⁷ De acordo com a descrição de Costa (2002), quando considerada somente a dimensão demográfica, a classificação para Portugal seria: cidades pequenas (até 20 mil habitantes), médias (de 20 a 100 mil) e grandes (acima de 100 mil).

meridional do Brasil (Lüchmann; Romão; Borba, 2018). No entanto, como nos mostra o mapa da Figura 7, ainda assim a maior parte dos OPs em 2016 ocorria nos estados do centro-sul, com destaque para o noroeste gaúcho e municípios da macrometrópole paulista. A diminuição em relação aos períodos anteriores já era vista nesse recorte temporal, mas ainda assim o OP fomentado pelos poderes locais estava presente na maior parte das unidades da federação brasileira. Em 2019, no entanto, nota-se especialmente a queda abrupta já relatada, ausentando-se completamente no norte e centro-oeste, assim como apresentando declínio evidente em estados importantes como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, por exemplo. Trata-se de reflexos espaciais da perda de centralidade recente do OP para os gestores de municípios brasileiros em razão dos fenômenos aqui analisados.

Figura 7
OPs municipais ocorrendo no Brasil, em 2016 e 2019

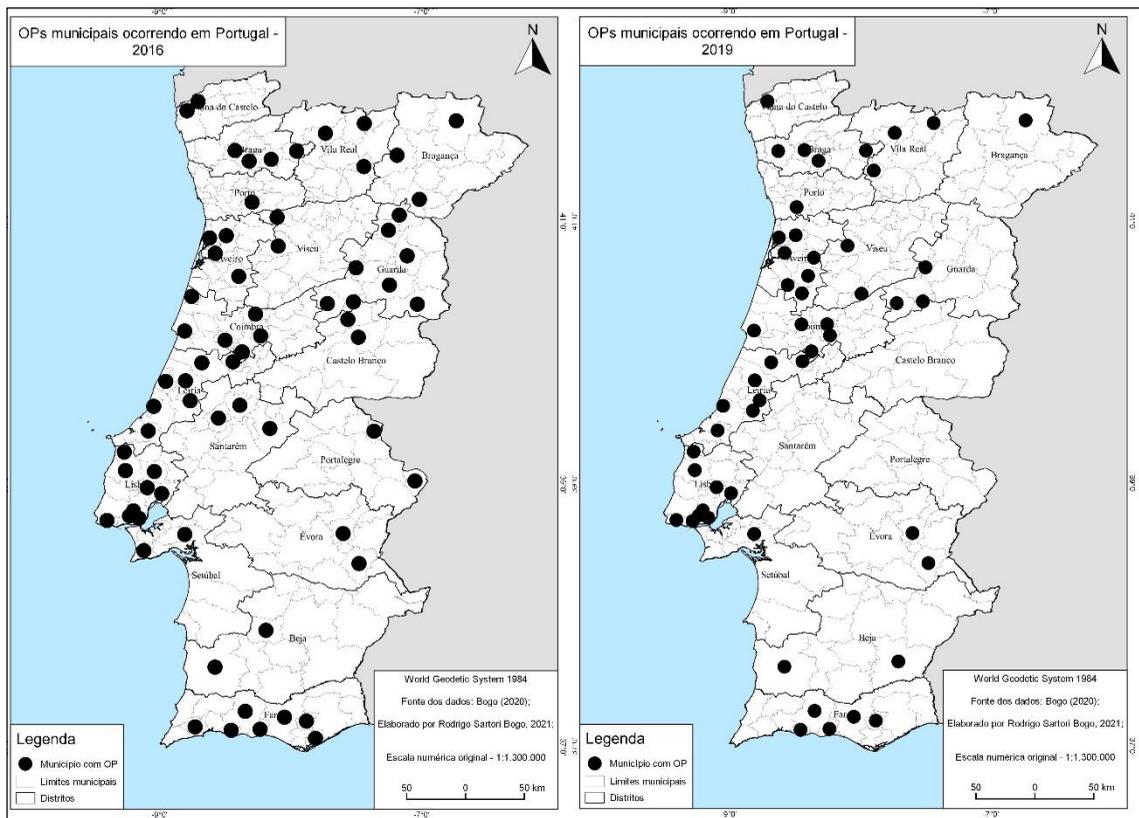


Fonte: Elaboração própria com dados coletados nas prefeituras municipais.

Em Portugal, ainda que não haja comparação entre o grau de diminuição nos OPs executados pelos poderes municipais relativamente ao Brasil, é evidente uma regionalização da sua suspensão e do surgimento de novos OPs no período 2016-2019 (Figura 8). Enquanto ocorreu uma ampliação do número de processos ativos no “corredor” litorâneo entre as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, caracterizado por municípios mais densos e urbanizados – fenômeno analisado por Bogo (2020) –, nos distritos

interioranos, próximos à fronteira com a Espanha, houve uma diminuição significativa das experiências. Trata-se de municípios majoritariamente de pequena população, baixa densidade e compostos por relações espaciais rurais, o que nos faz pensar que, no contexto lusitano, a maior capacidade técnico-administrativa de prefeituras (“*concelhos*”) mais urbanizadas e populosas tem potencial de formar OPs mais estáveis, o que pode ser acompanhado por fatores geográficos, como a proximidade com Lisboa ou o *hub* de processos no Algarve, no extremo sul.

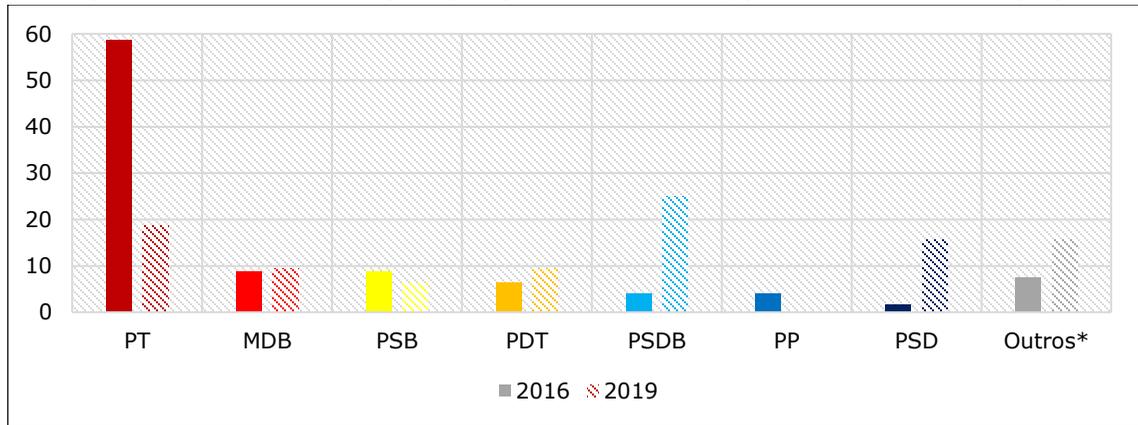
Figura 8
OPs municipais ocorrendo em Portugal, em 2016 e 2019



Fonte: Bogo (2020), adaptado pelos autores.

Abaixo é apresentada a relação entre partidos que venceram as eleições e a incidência de OP, nos dois países, conforme as Figuras 9 e 10:

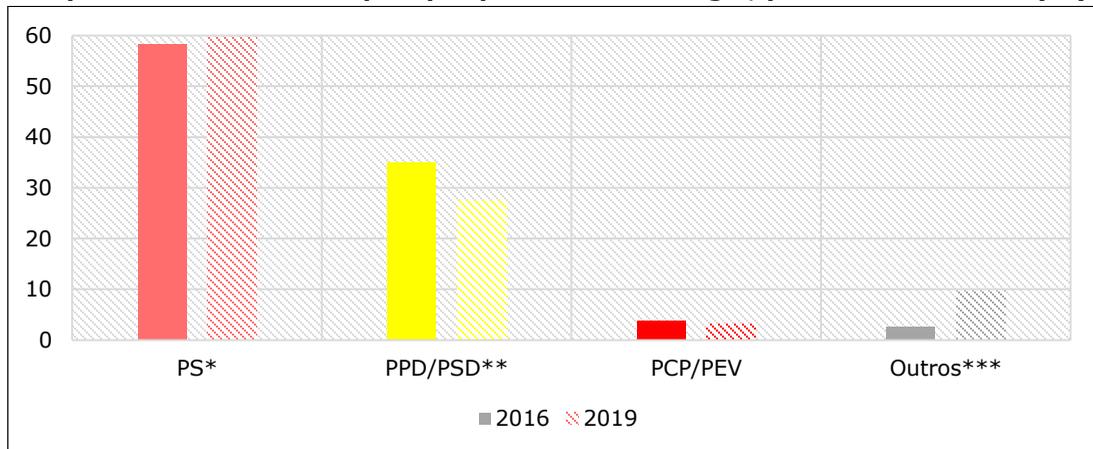
Figura 9
Frequência de OPs municipais por partido no Brasil, período 2016-2019 (%)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE (2020).

*Outros equivalem a PTC, PC do B, PTB, PR, PRB, PHS, PV e REDE

Figura 10
Frequência de OPs municipais por partido em Portugal, período 2016-2019 (%)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SGMAI (2018).

*Inclui uma coligação; **Inclui duas coligações; ***Outros equivalem aos partidos CDS-PP e JUNTOS e aos movimentos independentes MICRE, PenCe, IN-OV e MIAP.

As figuras acima deixam evidente o processo de instabilidade – e, de forma mais intensa, de diminuição no caso brasileiro – com diferenças e semelhanças notáveis entre os países. Respectivamente, destaca-se, mais uma vez, a queda vertiginosa de processos entre os municípios brasileiros (Figura 9): enquanto, em Portugal (Figura 10), a diminuição nos processos de OP no período 2016-2019 ocorre de maneira muito mais sutil. Um aspecto que chama a atenção é o impacto da recente derrocada do PT, algo já discutido pela literatura (Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Wampler; Goldfrank, 2022) e que a coleta

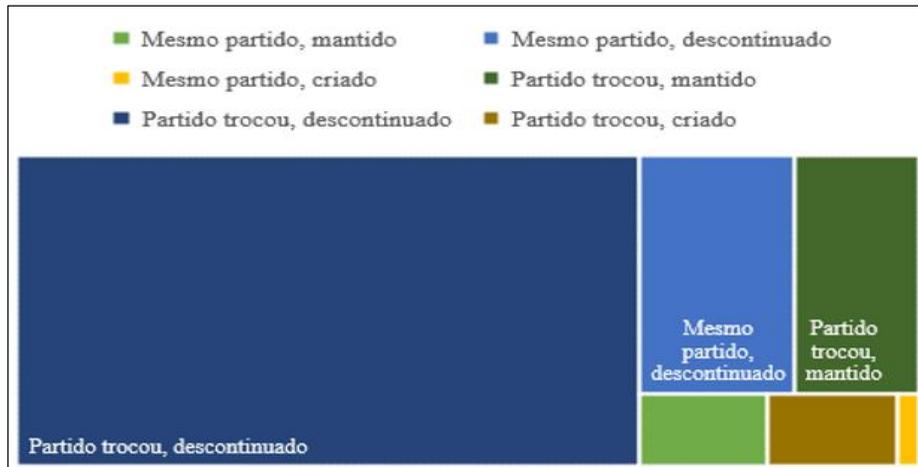
realizada nesta pesquisa evidencia empiricamente. Principal fomentador do OP nas cidades brasileiras desde o início, e com um grau de centralidade partidária não identificado em nenhum outro país da América Latina (Goldfrank, 2006) ou Europa (Sintomer et al., 2012), o PT, que liderava com aproximadamente 60% dos casos de OP em 2016, registrou menos de 20% em 2019, ao passo que o PSDB, que ocupava o quinto lugar no número de casos de OPs em 2016 (4%), assumiu a liderança em 2019, com 25% dos casos. Observa-se também, nesse período, a diminuição no número de partidos que adotaram o OP e a queda no número de casos nos outros partidos de centro-esquerda (PDT e PSB) e de centro (MBD), à exceção do PSDB e do PSD, partidos de centro e centro-direita, conforme classificação de Scheeffter (2018).

Já em Portugal, a característica de menor pluripartidarismo nos poderes locais, em comparação ao Brasil, e a manutenção de partidos *catch-all*, como os próprios PS e PPD/PSD (Jalali, 2007), geram uma configuração diferente de panorama. O que fica claro, mesmo com a queda recente – que pode significar um arrefecimento da tendência ou uma mudança no enfoque da participação – é a importância do Partido Socialista no atual contexto dos OPs portugueses, estando muito vinculado à expansão da quarta onda, ainda que não exclusivamente (Bogo, 2020). Como outros investigadores afirmam, não é possível comparar a centralidade petista com a de qualquer partido lusitano (Alves; Allegretti, 2012; Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2018), mas a atuação do PS não é desprezível, e os números mostram o seu grau de importância, tanto no pico histórico como mais recentemente. Além disso, são perceptíveis o isolamento do PCP-PEV, principal responsável pela primeira onda de OPs (Dias et al., 2018), hoje em poucos casos consultivos (dois, o equivalente a 8% de suas prefeituras); e também o destaque dos processos capitaneados por movimentos independentes, mostrando um possível aumento da confiança da sociedade civil não partidarizada em tal instrumento de gestão urbana²⁸.

No entanto, em que pese a importância da dimensão partidária, foram observados vários casos de extinção do OP, mesmo em realidades de continuidade partidária no poder, inclusive de reeleição da/o prefeita/o, conforme os dados das Figuras 11 e 12, a seguir:

²⁸ Aproximadamente 22% dos municípios governados por grupos independentes tinham um OP ativo em 2019, proporção equivalente à do PS (em torno de 23%). Para comparação, essa taxa é de 16% para o PPD/PSD (com coligações).

Figura 11
Status dos OPs municipais brasileiros de acordo com a mudança ou
continuidade do partido na gestão municipal (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE (2020).

Como se vê na Figura 11, para o caso brasileiro, a grande maioria (125 casos) dos OPs foi descontinuada após a troca do partido/prefeito/a, o que confere potência para a dimensão da vontade política. Destacam-se os 78 casos de OPs que foram extintos com a derrota eleitoral do PT nas eleições de 2016. Dignos de nota também são os casos de reeleição, encontrando 24 casos de descontinuidade do OP em cidades que reelegeram a/o prefeita/o, sendo 13 do PT, e os outros divididos entre MDB, PB, PPS, PDT e PSDB. Em menor número, foram encontrados casos de criação de OPs com a troca de partido/prefeito/a (6 casos) e de manutenção do OP, mesmo com a mudança na administração (19 casos). Entre os casos curiosos, registram-se os de Pontal/SP, cujo governo do PSB, reeleito em 2019, iniciou o OP apenas na segunda gestão, e do município de Picuí/RS, que, antes governado pelo DEM (2016), descontinuou o OP com a chegada do PT, em 2019. Registra-se também o fato de que, com algumas exceções como os pequenos municípios de Santo Antônio da Palma/RS e Casca/RS, os OPs que são mantidos mesmo com troca de prefeitos são os que ocorrem em cidades médias, grandes ou metrópoles, a exemplo de João Pessoa, Guarulhos, Porto Alegre e Belo Horizonte.

Figura 12
Status dos OPs municipais portugueses de acordo a mudança ou continuidade do partido (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SGMAI (2022)

A demonstração gráfica dada pela Figura 12, e os dados a ela vinculados, confirmam a diferença entre os dois estudos de caso e o fenômeno identificado uma década atrás por pesquisadores em Portugal, quando o OP era muito menos disseminado naquele país, visto que a instabilidade

(...) cannot be clearly connected to traditional explanatory processes, such as electoral overturns of the ruling party. (...) Unlike in other countries, such as Brazil, where studies have shown a tight link between the fragility of PBs and the political setting, in Portugal almost all the abandoned experiments were interrupted by the same party/coalition (and often under the same mayor) that started participatory budgeting. Such an observation should not drive us to the conclusion that in Portugal that parties do not matter... (Alves; Allegretti, 2012, p. 17)

Isso é evidente nos números. Dos OPs descontinuados (32) em municípios portugueses, no período 2016-2019, 26 (mais de 80%) estavam sob gestões em que não houve mudança do presidente da câmara, e seis em gestões nas quais houve a troca de presidente. Isso suscita outros questionamentos e abordagens dos números. Primeiro, há uma relação direta entre o maior número de interrupções sob o mesmo gestor e a tradição do governo local em Portugal de haver uma baixa transição de poder, permitindo várias reeleições de líderes ou partidos/coalizões (Ruel, 2015). Outros dados também mostram essa relação: 79 dos municípios com OP analisados tiveram reeleição em 2017, contra 14 em que houve troca de prefeitos²⁹. Ainda que a relevância seja menor, como ressaltam os

²⁹ O que abre lacunas na investigação científica para saber se há benefício político na realização do orçamento participativo, algo anteriormente levantado por Dias et al. (2018).

Alves e Allegretti (2012), os partidos e gestores seguem importantes visto que, além da expansão capitaneada principalmente pelo PS, o grau de suspensão é maior quando há troca de gestão – aproximadamente 43%, contra 33% sem haver troca. Portanto, a instabilidade tende a estar atrelada à lógica eleitoral (ver Figura 1), que faz com que, ao deixar de ser estratégico para os líderes locais – seja por baixa participação, credibilidade, recursos ou outros fatores –, o OP seja suspenso, evidenciando a importância da vontade política no país lusitano, conforme destacado por Dias et al. (2018).

Logo, o que a quantificação parece nos mostrar é que, destarte os processos de maior destaque e consolidação – como são os casos de Cascais, Lisboa ou Águeda, por exemplo –, a grande maioria dos OPs portugueses apresenta fragilidades deliberativas, de participação e de recursos. Associando-se ao que já foi discutido, é perceptível que, apesar da importância (não exclusiva) do PS para que o OP atingisse o patamar alcançado em Portugal, a afiliação político-ideológica é pouco relevante estatisticamente para explicar a manutenção ou não desses programas participativos, assim como a continuidade do mandatário. Como visto, o ciclo eleitoral como um todo deve ser considerado, mas o registro de Allegretti e Copello (2018) acerca do fenômeno global de expansão de modelos de participação mais frágil e com maior segurança política para os autarcas é também bastante aparente em Portugal.

Ou seja, os casos de OP em Portugal são bem distantes do modelo original de Porto Alegre e mais próximos de modalidades de consulta – presencial e/ou digital, com listagem e votação de prioridades, geralmente com baixos recursos. Esse modelo simplificado de OP pode ser um dos fatores explicativos de sua maior permanência, em comparação ao que acontece no Brasil, que também passa crescentemente a adotar outras modalidades de participação, com destaque às audiências públicas, bem menos exigentes e de caráter consultivo. No caso do Brasil, a pesquisa sobre os OPs nos sites dos governos municipais encontrou, em 2019, muitas chamadas para audiências públicas, identificando pelo menos quatro modalidades, apresentadas a seguir em ordem de prevalência nos sites das administrações municipais, quais sejam:

a) as audiências públicas tradicionais (AP), que visam atender à obrigatoriedade requerida por lei³⁰. Essa foi a modalidade verificada na maioria dos municípios pesquisados³¹;

³⁰ Como analisado por Peres (2020, p. 02), “O capítulo IV do Estatuto da Cidade, que trata especificamente da gestão democrática da cidade, no artigo 44 determina que: ‘no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal’. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000) no capítulo IX determina que a gestão fiscal deve ser dotada de transparência e que esta transparência deve ser assegurada por meio do ‘incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos’ (art. 48 inciso I)”.

³¹ Como alertado anteriormente, a pesquisa não sistematizou (para todos os municípios do país) os dados das chamadas dessas audiências, muito embora a sua ocorrência tenha saltado aos olhos. O mapeamento mais sistemático desse fenômeno, a partir de 2020, foi impossibilitado em função da Covid-19.

b) as modalidades participativas que, denominadas de OP, são, de fato, modalidades que seguem o padrão das audiências públicas, em desacordo com os critérios mínimos que fundamentam o instrumento aqui analisado;

c) as modalidades de audiências públicas que incorporam alguns elementos do orçamento participativo, como a regionalização da cidade e a realização de encontros e assembleias de bairro ou regionais. Em que pese a maior descentralização e complexidade organizacional, são modalidades consultivas, tendo em vista ouvir as prioridades da população em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA);

d) as consultas por meio digital. Em geral, o formato é o mesmo: a disponibilização de um formulário, no site da prefeitura, no qual, após a sua identificação, o/a cidadão/ã pode enviar sugestões de obras e serviços ou votar em áreas de prioridade elencadas.

Assim, as audiências públicas vêm se impondo como uma modalidade de participação que, obrigatória por lei, serve como substituta de programas de OPs mais robustos e com competência deliberativa. De acordo com Zorzal e Carlos (2017, p. 29), nas audiências públicas, a centralização política na condução de todo o processo marca uma concentração de poder que “favorece decisões arbitradas pela lógica político-partidária e eleitoral”. Além disso, as autoras identificaram falta de igualdade deliberativa e de informação, maior número de representantes governamentais, baixo número de participantes sociais e concentração territorial.

No caso de Portugal, como demonstrado pelos dados primários apresentados e pelas análises de outros pesquisadores, a adoção e a aceitação do orçamento participativo apresentam maior robustez se comparadas às verificadas no Brasil, apesar das diferenças claras entre os modelos aplicados e os significados atribuídos ao instrumento (Lüchmann; Falanga; Nicoletti, 2018; Dias; Enríquez; Júlio, 2019). No entanto, como discutido no decorrer deste artigo, apesar do auge recente, existem evidências de um relativo arrefecimento da “euforia” no fomento de OPs pelos municípios lusitanos, antes mesmo do impacto causado pela pandemia de COVID-19. Além dos variados motivos apresentados aqui, outros instrumentos e modalidades de participação estão substituindo ou se sobrepondo ao OP municipal, com destaque para dois tipos principais, quais sejam, as modalidades digitais de participação associadas ao conceito de *e-democracy* (Allegretti; Tang; Secchi, 2016), que variam muito em seus objetivos e desenhos; e os orçamentos participativos setoriais.

Apesar de Portugal apresentar uma elevada *digital divide* para os padrões europeus, com destaque para as diferenças entre jovens/idosos e áreas urbanas/rurais (Lapa et al., 2018; Bogo, 2020), os instrumentos digitais de participação são de implementação mais fácil, ágil e barata, além de permitirem maior integração entre os dados fornecidos pelos cidadãos. Os principais exemplos nacionais são o sistema participativo desenvolvido em Cascais (Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021), com os

aplicativos *Fix Cascais* e *City Points*³², e o Portal da Cidadania Participativa de Lisboa (CML, s/d), que soma o OP a consultas públicas (Lisboa em Debate) e o aplicativo *Na Minha Rua*³³. Porém, diferentemente desses dois municípios que consolidaram uma recente tradição participativa, isso não se observa na maior parte dos casos portugueses, nos quais essas modalidades digitais já estão mais proliferadas do que o OP municipal, conforme identificado no processo de coleta dos dados primários. Alguns exemplos são as plataformas *Ágora* e *Domus Social*, no Porto³⁴; *Sintra Resolve*, em Sintra³⁵; e *Aqui Decides Tu!*, em Santa Maria da Feira³⁶ – municípios sem orçamento participativo.

A esse processo se soma a ascensão dos orçamentos participativos setoriais, especificamente os de cunho jovem, conforme os dados anteriormente apresentados. Dias (2011) e Lüchmann, Martelli e Taborda (2021) já ressaltaram a importância do aprendizado político e cidadão desses instrumentos, que podem dar resultados muito positivos no médio-longo prazo em termos de desenvolvimento cívico local. No entanto, como consideram Allegretti e Copello (2018), esses modelos são menos desafiadores politicamente para os gestores e demandam menor envolvimento da sociedade como um todo no processo. Outra questão são os valores irrisórios concedidos pelos municípios para esses processos (Bogo, 2020), fazendo com que os OPJs tenham pouco poder transformador da cidade e sejam somente “laboratórios de participação” (o que, ressalte-se, não é em si negativo), com baixo grau de participação e deliberação.

Diante do exposto, é possível identificar que, embora as trajetórias dos OPs no Brasil e em Portugal sejam bastante diferentes, pelos contextos de origem, recursos, objetivos, propostas, desenhos institucionais, ou ainda, pelos diferentes impactos e influências de atores políticos e sociais, foram encontrados, com pesos variados, alguns elementos que sugerem a ocorrência de influências que são comuns aos dois países. Entre eles, o peso da influência partidária, com destaque ao PT, no Brasil, mas também, mesmo que em menor medida, ao PS em Portugal; e a introdução de outras modalidades de participação, com destaque às audiências públicas de caráter consultivo, no Brasil, e aos aplicativos (de uso individual) e OPs setoriais, em Portugal. Nos dois casos se identificou

³² *Fix Cascais* é um aplicativo em que os moradores reportam “diferentes tipos de situações em espaços públicos, como calçada danificada, sinalização de trânsito mal colocada ou avariada, necessidade de limpeza de rua, etc. A participação pode ser feita através da página ou da aplicação móvel, disponível em versão Android e IOS e também em: www.cascais.pt/fixcascais” (Dias; Sousa, 2017, p.18). *City Points* é um app desenvolvido pela câmara de Cascais em parceria com a empresa InnoWave Technologies, como um incentivo à participação, premiando atividades como a reciclagem, o uso de transportes públicos ou bicicletas, e votação no orçamento participativo.

³³ *Na Minha Rua* é um “Portal de ocorrências onde pode participar problemas em espaços públicos, equipamentos municipais e higiene urbana que necessitem da intervenção da Câmara Municipal de Lisboa ou das Juntas de Freguesia”. Disponível em: < <https://naminharuaix.cm-lisboa.pt/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

³⁴ Disponível em: <<https://www.cm-porto.pt/>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

³⁵ Disponível em: <<http://www.sintraresolve.pt/>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

³⁶ Disponível em: <<http://www.portugalparticipa.pt/Monitoring/Details/82302d87-92ac-41f6-8e9b-a8f20db87037>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

um processo de substituição dos OPs por modalidades menos exigentes e menos compromissadas com os princípios da inclusão e da deliberação democráticas.

Considerações finais

Com o objetivo de analisar de forma comparativa o fenômeno de diminuição e abandono de OPs no Brasil e em Portugal, em diálogo com a literatura do campo das políticas públicas, este artigo apresentou os dados de ocorrência de OPs, nos anos de 2016 e 2019, em municípios dos dois países, apontando variações nas frequências de diminuição de casos, com destaque para o Brasil, que apresentou uma queda de mais de 80% de casos de abandono e/ou descontinuidade de OPs. Diante disso, mobilizou referências no campo de debates sobre a extinção de políticas públicas, destacando o peso do ambiente político, em especial as alterações político-partidárias decorrentes do processo eleitoral.

De fato, nossos dados demonstram que alterações mais bruscas ou repentinas ocorrem, frequentemente, mas não exclusivamente, em função da troca de governos. Foram identificados, para os dois países, vários casos de extinção de OP em governos de continuidade político-partidária, com destaque para as efetivadas em gestões do PT, no Brasil, e do PS, em Portugal. Questões relacionadas a crises econômicas e falta de recursos, aos formatos, competências e desenhos dos OPs – em especial se são consultivos ou deliberativos –, e aos cálculos e estratégias político-eleitorais vêm sendo mobilizadas, na literatura, tendo em vista a compreensão desse fenômeno que, como visto, tem início em década anterior no caso brasileiro (final da década de 1980 no Brasil, e início da década de 2000 em Portugal). O ambiente político, tanto no âmbito nacional como no local, constitui-se um elemento de destaque nessa análise. De um lado, a ascensão do PT ao governo federal, no Brasil, foi apontada como um dos fatores de enfraquecimento dos OPs em nível local; e de outro, a ascensão de forças conservadoras e o declínio do PT, expresso em especial nos últimos processos eleitorais municipais, conformaram um quadro que acirrou a diminuição de programas participativos como o OP. Além disso, outros formatos menos exigentes de participação passam crescentemente a tomar corpo nos diferentes municípios do país, como são os casos das audiências públicas previstas por lei que, além de simplificarem as complexas dinâmicas participativas do modelo exemplar de OP, garantem uma concentração de poder na esfera político-institucional.

No que diz respeito a Portugal, embora em contexto político contrário ao brasileiro, em especial pelo peso político do PS, há também uma importante relação entre os planos nacional e local, além da igualmente crescente interferência da substituição dos OPs municipais por outras modalidades de OP, com destaque aos setoriais, e outras modalidades de participação, em especial os aplicativos digitais de caráter individual. No caso das influências de âmbito nacional, se por um lado o governo de António Costa, um dos principais nomes associados ao orçamento participativo de Lisboa, tem sido elemento de motivação para a implementação de OPs nos planos locais, por outro lado, problemas

referentes ao OP nacional, a exemplo do baixo índice de execução dos projetos eleitos e a pouca transparência, e as iniciativas nacionais de enfoque nos OPs setoriais, com destaque aos jovens, vêm também impactando, em alguma medida, na diminuição de casos de OP municipal. Nesse sentido, a transição para plataformas digitais de participação e o foco em OPs setoriais (especificamente para os jovens), em Portugal, também parecem convergir para a instabilidade e/ou extinção de programas de OP municipais naquele país, embora em números bem mais modestos do que se observa no Brasil.

Assim, em que pesem todas as diferenças de contextos de origem, expansão e diminuição dos casos de OPs nos dois países, as dimensões relacionadas às volatilidades e vulnerabilidades políticas permanecem centrais, o que implica maiores cuidados na emissão de diagnósticos e/ou prognósticos mais consistentes sobre o futuro dos OPs, aqui e alhures. Afinal, como analisado pela literatura, é recorrente programas como o OP serem abandonados e retomados após algum tempo (Alves; Allegretti, 2012; Allegretti; Copello, 2018).

Por fim, reforça-se a janela temporal desta pesquisa, que não contempla as consequências da pandemia de COVID-19 nos processos participativos, algo sentido em ambos os países aqui estudados e também no resto do mundo. Trabalhos como os de Annunziata, Arena e Franchino (2021), na Argentina; Poplawski (2020), na Polônia; Falanga (2020), tratando do continente europeu; e Dias et al. (2021), na escala global, são exemplos relevantes das possibilidades de estudo dessa temática. Incentiva-se a necessidade de explorar tal linha de pesquisa também no Brasil, especialmente pelas estratégias necessárias para que a participação institucionalizada siga ocorrendo durante os momentos de isolamento social e altas taxas de infecção, com potencial para mudar os instrumentos participativos, em sua forma e conteúdo.

Referências bibliográficas

ABRANTES, P.; LOPES, A.; BAPTISTA, J. M. The schools Participatory Budgeting (SPB) in Portugal. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Faro: Oficina, p. 469-476, 2018.

ALLEGRETTI, G.; COPELLO, K. Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Portugal: Oficina, p. 35-53, 2018.

ALLEGRETTI, G.; DIAS, N. Participação e cidadania. In: SOUSA, L. et al. (orgs.). *A reforma do poder local em debate*. Lisboa: ICS, p. 185-191, 2015.

ALLEGRETTI, G.; DIAS, N.; ANTUNES, S. "Transformar o território promovendo a cidadania: Metodologia em evolução nos Orçamentos Participativos de Lisboa e Cascais". *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, vol. 14, nº 1, p. 143-175, jun. 2016.

ALLEGRETTI, G.; TANG, A.; SECCHI, M. Escalas híbridas de engajamento social: como a integração de tecnologias pode ampliar os orçamentos participativos? In: BALBIM, R. (org.). *Geopolíticas das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília: IPEA, p. 213-246, 2016.

ALVES, M. L.; ALLEGRETTI, G. "(In)stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases". *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, nº 2, p.1-19, 30 dez. 2012.

ANNUNZIATA, R.; ARENA, E.; BASUALDO FRANCHINO, U. *Efectos de la pandemia y respuestas locales en la implementación de los presupuestos participativos en Argentina*. Asociación Argentina de Democracia Participativa, 2021. Disponível em: <<https://www.dparticipativa.org/>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

AVRITZER, L.; VAZ, A. N. The emergence of the participatory budget and its expansion in Brazil: analysing the potential and limitations. In DIAS, N. (org.). *Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting worldwide*. Portugal: In Loco, p. 165-188, 2013.

AVRITZER, L.; WAMPLER, B. *The expansion of Participatory Budgeting in Brazil: an analysis of the successful cases based upon design and socio-economic indicators*. Research Report. The World Bank; MDP - Municipal Development Program (Mozambique), 2008.

BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. "Why has Participatory Budgeting declined in Brazil?". *Brazilian Political Science Review*, vol. 16, nº 2, p. 1-33, 2022.

BOGO, R. S. "A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal". Dissertação de Mestrado em Geografia, Departamento de Geociências, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. (orgs.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. 1ª ed. Florianópolis: Insular, 2007.

CABANNES, Y. *Contributions of Participatory Budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices around the world & lessons from the field*. Barcelona: IOPD, 2020.

CATANEO, F. B. "O desenho institucional do Orçamento Legislativo Participativo de Florianópolis: um estudo de caso sobre uma inovação democrática local". Dissertação de Mestrado em Sociologia e Ciência Política, UFSC, Florianópolis, 2021.

COSTA, E. M. da. "Cidades médias: contributos para sua definição". *Finisterra*, Lisboa, vol. 37, nº 74, p. 101-128, dez. 2002.

DIAS, N. Da crise da democracia liberal aos novos experimentalismos democráticos: os Orçamentos Participativos. In: CUNHA, T. (org.). *Ensaio pela democracia, justiça, dignidade e bem viver*. Porto: Afrontamento, p. 153-173, 2011.

DIAS, N. et al. Participatory Budgeting in Portugal: stading between a hesitant political will and the impacts on public policies. DIAS, N. (Org.). *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Faro: Oficina, p. 257-274, 2018. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

DIAS, N. et al. (orgs.). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Cascais: Epopeia Books, 2021. Disponível em: <<https://www.oficina.org.pt/atlas2020.html>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

DIAS, N.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (orgs.). *Participatory Budgeting World Atlas*. Portugal: Epopeia and Oficina, 2019.

DIAS, N.; JÚLIO, S. The next thirty years of Participatory Budgeting in the world start today. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Faro: Oficina, p. 15-34, 2018.

DIAS, N.; SOUSA, V. D. *A cidade começa nas pessoas*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais, 2017.

FALANGA, R. *Citizen participation during the COVID-19 pandemic: insights from local practices in European cities*. Friedrich Ebert Stiftung: Democracy and human rights series, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/45726>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

FALANGA, R.; LÜCHMANN, L. "Participatory Budgets in Brazil and Portugal: Comparing Patterns of Dissemination". *Policy Studies*, vol. 41, nº 6, p. 603-622, 2020.

FALANGA, R., et al. "Participatory budgets in Canoas (Brazil) and Cascais (Portugal). A comparative analysis of the drivers of success". *Journal of Civil Society*, vol. 16, p. 273-293, 2020.

FALLETTI, T.; RIOFRANCOS, T. "Endogenous participation: strengthening prior consultation in extractive economies". *World Politics*, 70, nº. 1. p 86-121, jan. 2018.

FEDOZZI, L. J.; LIMA, K. C. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: DIAS, N. (org.) *Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. São Brás de Alportel: In Loco, p. 151-162. 2013.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. Participatory Budgeting in Brazil: Elements for a Brief Evaluation. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. 1 ed. Faro: Epopeia Records; Oficina, p. 105-122, 2018.

FEIJÓ, R. G. *Democracia: linhagens e configurações de um conceito impuro*. Porto: Afrontamento, 2017.

FONSECA, G. N. "A participação popular na administração pública. Audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios". *Revista de Informação Legislativa*, vol. 40, nº 160, p. 291-305, out/dez. 2003.

GOLDFRANK, B. "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, nº 2, p. 3-28, dez. 2006.

GONZAGA, B. F. "Participação cidadã no processo orçamentário municipal: um estudo sobre o Orçamento Legislativo Participativo de Florianópolis". Dissertação de Mestrado em Administração, UDESC, Florianópolis, 2021.

JALALI, C. *Partidos e democracia em Portugal: 1974-2005*. Lisboa: ICS, 2007.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 2003.

LAPA, T., et al. As desigualdades digitais e a sociedade portuguesa: divisão, continuidades e mudanças. In: CARMO, R. M., et al. (orgs.). *Desigualdades sociais: Portugal e a Europa*. Lisboa: Mundos Sociais, p. 257-270, 2018.

LÜCHMANN, L. H. H. "25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas". *Política & Sociedade*, vol. 13, nº 28, p. 167-197, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H.; BAUMGARTEN, B. (orgs.). *Modalidades e trajetórias de participação política no Brasil e em Portugal*. Florianópolis: Insular, vol. 1, p. 19-56, 2018.

LÜCHMANN, L., MARTELLI, C.; TABORDA, L. "Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais)". *Estudos Sociológicos*, vol. 26, nº 50, p. 213-251, jan/jun 2021.

LÜCHMANN, L. H. H.; FALANGA, R.; NICOLETTI, A. S. Orçamentos participativos no Brasil e em Portugal. In: LÜCHMANN, L. H. H.; BAUMGARTEN, B. (orgs.). *Modalidades e trajetórias de participação política no Brasil e em Portugal*. Florianópolis: Insular, vol. 1, p. 19-56, 2018.

LÜCHMANN, L. H. H.; ROMÃO, W.; BORBA, J. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy*. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 1 ed. Faro: Epopeia Records | Oficina, p. 89-103, 2018.

MACIEL, L. R.; COSTA, C. S.; CATAPAN, A. "Participatory budgeting in covid-19 times: a perspective from Paraná and portuguese municipalities". *International Journal of Professional Business Review*, vol. 7, nº 2, e390, p. 01-21, 5 set. 2022.

MARQUETTI, A. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, p. 77-96, 2007.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MONTAMBEAULT, F. "It was once a radical democratic proposal": theories of gradual institutional change in brazilian participatory budgeting". *Latin American Politics and Society*, vol. 61, p. 29-53, 2019.

NUÑEZ, T. Porto Alegre, from a role model to a crisis. In: DIAS, N. (org.). *Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting worldwide*. Faro: Oficina, p. 517-535, 2018.

PERES, U. D. "Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros". *Cadernos CRH*, vol. 33, p. 1-20 2020.

PINNINGTON, E.; LERNER, J.; SCHUGURENSKY, D. "Participatory Budgeting in North America: the case of Guelph, Canada". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 3, n. 21, p. 455-484, 2009.

POPLAWSKI, M. "COVID-19 and contact-free democracy: experiences from Poland". *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, vol. 58, nº 6, p. 603-614, dez. 2020.

PÚBLICO. "Orçamento Participativo Portugal deverá funcionar com novo modelo: em 55 projectos aprovados em 2018, 14 não tiveram cumprimento. A verba disponível era de cinco milhões de euros". *Público*, Lisboa, 2 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2021/02/02/politica/noticia/orcamento-participativo-portugal-devera-funcionar-novo-modelo-1949027>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

RUEL, T. Constrangimentos ao pluralismo II: sobre a longevidade no poder e os riscos associados. In: SOUSA, L., et al. (orgs.). *A reforma do poder local em debate*. Lisboa: ICS, p. 81-86, 2015.

SANTOS, B. S. *Pneumatóforo: escritos políticos (1981-2018)*. Coimbra: Almedina, 2018.

SANTOS, M.; BATEL, S.; GONÇALVES, M. E. "Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos". *Psicologia & Sociedade*, [s.l.], vol. 30, nº 0, p. 1-11, 7 jun. 2018.

SANTOS, F.; TANSCHKEIT, T.; VENTURA, T. "O Partido dos Trabalhadores e as instituições participativas: a influência da dinâmica intrapartidária na adoção do orçamento participativo". *Dados*, vol. 63, nº 3, p. 1-37, 2020.

SECONDO, D.; LERNER, J. "Our money, our decision. Participatory Budgeting takes root in New York City". *Social Policy*, winter edition, p. 22-25, 2011.

SCHEEFFER, F. *Esquerda e direita hoje: uma análise das votações na Câmara dos Deputados*. Curitiba: Appris, 2018.

SINTOMER, Y. et al. *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo - um convite à cooperação global*. Bona: Engagement Global GGMBH, 2012.

SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOUSA, L., et al. (orgs.). *A reforma do poder local em debate*. Lisboa: ICS, 2015.

SOUZA, M. L. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, L. A. M. "Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT)". *Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares*, vol. 17, p. 251-272, 2015.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. "Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do *policy cycle*". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 20, nº 66, p. 75-93, jan./jun. 2015.

SPADA, P. *The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of Participatory Budgeting in Brazil*. Chicago: Latin American Studies Association Conference, p. 1-53, 2014.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

VELÁSQUEZ, F. A observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (orgs.). *O Público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, p. 257-291, 1999.

WAMPLER, B. "A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas?". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, p. 65-95, 2008.

WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. *The rise, spread, and decline of Brazil's Participatory Budgeting: the arc of a democratic innovation*. Cham: Springer Nature, 2022.

YOUNG, I. M. "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, nº 67, p. 139-190, 2006.

ZORZAL, G; CARLOS, E. "Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, nº 64, p. 23-46, 2017.

Fontes de dados

BASE DE DADOS DE PORTUGAL CONTEMPORÂNEO (PORDATA). *Resultados nas eleições para as Câmaras Municipais*: eleitos por partido político, coligação ou grupos de cidadãos, 2020. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Municipios/Resultados+nas+elei%ca7%cb5es+para+as+C%ca2maras+Municipais+eleitos+por+partido+pol%caadtico++coliga%ca7%ca3o+ou+grupos+d e+cidad%ca3os-650>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (CML). *Portal da Cidadania Participativa*. Disponível em: <<https://lisboaparticipa.pt/>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

IBGE – INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de Influência das Cidades 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

PORTUGAL. Despacho nº 436-A, de 6 de janeiro de 2017. *Orçamento Participativo das Escolas*. Lisboa, Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/105711800/details/maximized>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA (SGMAI). *Lista dos Presidentes de Câmara Municipal 2017*. 2022. Disponível em: <<https://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Lista-dos-Presidentes-de-C%C3%A2mara-Municipal-2017-.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Estatísticas eleitorais*. 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

Abstract

Instability and decline of participatory budgeting in Brazilian and Portuguese municipalities (2016-2019)

To analyze the phenomenon of shrinking municipal participatory budgets (PBs) in Brazil and Portugal, the article presents unprecedented data on the occurrence of these participatory processes comparing the years of 2016 and 2019. The results find that, despite a decrease in cases in both countries, Brazil shows a drop of more than 80% in PB cases in this period, while the index in Portugal is of almost 22%. Mobilizing the theoretical field of public policies, the article discusses the importance of political-partisan electoral changes and suggests that the abandonment of PBs not only occurs due to the change of governments, among other elements, but also correlates to the effects of creation and growth of other less demanding formats of participation, such as public hearings in Brazil and sectorial modalities of PBs, in addition to digital modalities in Portugal.

Keywords: participatory budgeting; decline; participation; Brazil; Portugal

Resumen

Inestabilidad y disminución del Presupuesto Participativo en municipalidades de Brasil y Portugal (2016-2019)

Para analizar el fenómeno de la disminución de los presupuestos participativos municipales (PP) en Brasil y Portugal, el artículo presenta datos inéditos sobre la ocurrencia de estas instituciones participativas comparando los años 2016 y 2019. Los resultados muestran que, a pesar de una disminución de casos en ambos países, Brasil presentó una caída de más de 80% de los casos de PP, y en Portugal el índice fue de 22%. Movilizando el campo de las políticas públicas, el artículo discute la importancia de los cambios político-partidistas electorales y sugiere que el abandono de los PP ocurre no solo por el cambio de gobierno, entre otros factores, sino también por los impactos de la creación y ascensión de otros formatos de participación menos exigentes, como audiencias públicas en Brasil, y modalidades sectoriales de PP, además de aplicaciones digitales, en Portugal.

Palabras clave: presupuesto participativo; disminución; participación; Brasil; Portugal

Résumé

Instabilité et déclin des budgets participatifs dans les municipalités du Brésil et du Portugal (2016-2019)

Afin d'analyser la baisse des budgets participatifs municipaux au Brésil et au Portugal, cet article présente des données inédites sur la conjoncture de ces institutions participatives par rapport aux années précédentes de 2016 et 2019. Malgré la diminution du nombre de cas dans les deux pays, les résultats montrent que le Brésil a enregistré une baisse de plus de 80% des cas de budgets participatifs, et au Portugal, environ 22%. À l'aide du domaine des politiques publiques, cet article discute l'importance des changements électoraux politico-partisans et il démontre que l'abandon des budgets participatifs survient non seulement en raison du changement de gouvernement, parmi d'autres facteurs, mais aussi en raison des impacts de la création et de l'augmentation d'autres moyens de participation moins exigeants, par exemple les audiences publiques au Brésil et les modalités sectorielles des budgets participatifs, outre des applications digitales, au Portugal.

Mots-clés: budgets participatifs; baisse; participation; Brésil; Portugal

Artigo submetido à publicação em 8 de setembro de 2021.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Comunicação política no ambiente digital: uma análise das campanhas eleitorais municipais de 2020 no Facebook¹

Natasha Bachini² 

Keila C. G. Rosa³ 

Andressa Liegi Vieira Costa⁴ 

Robson Nunes de Farias Silva⁵ 

Neste artigo, analisamos as campanhas oficiais dos(as) candidatos(as) às prefeituras de todas as capitais brasileiras, em 2020, no Facebook. A partir de técnicas de estatística descritiva e da análise de enquadramentos, observamos os atores e narrativas com melhor desempenho na rede e suas principais características, como posicionamento no espectro político, enquadramentos, alinhamentos e recursos comunicacionais. Os resultados mostram a reação da esquerda na rede após as eleições de 2018, liderada por páginas de partidos pequenos, que usaram a plataforma principalmente para discutir conjuntura e questões identitárias. Contudo, mantiveram-se como tendência as práticas de campanha negativa e o agendamento de temas de apelo subjetivo, como família e religião, sobretudo entre as páginas apoiadoras de Bolsonaro, político mais referenciado durante o pleito.

Palavras-chave: campanhas digitais; eleições 2020; comunicação política; enquadramento; Facebook

Introdução

A apropriação política das mídias sociais no Brasil e no mundo alcançou tamanha proporção que atualmente é quase impossível falar sobre política sem abordar a dinâmica conversacional da internet. Os espaços digitais ampliaram a esfera pública, tornando-se um campo de disputa incontornável para atores, organizações e instituições políticas.

No decorrer desse processo, o marketing político e as campanhas eleitorais se reconfiguraram, colocando a análise dos dados provenientes das plataformas virtuais e a

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no GT Eleições e Práticas de Comunicação do 9º Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compólitica), em 2021.

² Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Núcleo de Estudos da Violência. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2021/07296-9. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <natashabachini@usp.br>.

³ Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras, Departamento de Filosofia, Comunicação e Informação. Coimbra, Portugal. E-mail: <keila.rosa@student.fl.uc.pt>.

⁴ Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP). Bolsista de Investigação da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) de Portugal (ref. UI/BD/152096/2021). Lisboa, Portugal. E-mail: <andressaliegi@hotmail.com>.

⁵ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (ECP-UniRio), Escola de Ciência Política. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <robson.nunes@edu.unirio.br>.

criação de conteúdo para as mídias sociais no centro de suas estratégias. Além disso, tais mídias denotam características peculiares às competições políticas contemporâneas, como: a crescente demanda por transparência e propostas colaborativas, o monitoramento constante (de candidatos e eleitores), a militância virtual, mobilizações (de apoio e críticas) em larga escala organizadas pelas redes⁶, discussões permeadas por “memes” e “lives”, a viralização de desinformações e o estabelecimento de identidades ciber-orientadas (Arnaudo, 2017; Bachini, 2021).

No Brasil, a internet é instrumentalizada pelos partidos políticos desde 2002, mas seus primeiros impactos sobre as disputas eleitorais verificaram-se somente a partir de 2010, com a popularização de seu acesso e a profissionalização das campanhas digitais. Nesse processo progressivo, as cibercampanhas atingiram seu auge nas eleições de 2018, quando desbancaram instrumentos até então fundamentais ao sucesso eleitoral, como elevada soma de recursos, tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) e forte estrutura partidária. Um dos candidatos à Presidência da República nesse pleito, Jair Bolsonaro (ex-filiado ao Partido Social Liberal – PSL, atualmente no Partido Liberal – PL), que não dispunha de nenhum desses elementos, elegeu-se presidente, e tal feito vem sendo associado, largamente, à sua eficiente campanha digital (Nicolau, 2020). Bolsonaro apresentava destacado desempenho nas mídias sociais desde, ao menos, 2015, assim como as páginas de extrema-direita que o apoiaram naquele pleito⁷ (Manchetômetro, 2017). Ao propor um enquadramento anti-institucional e tecer uma narrativa recheada de pautas morais, apelos emocionais e desinformações (Bachini; Menon, 2021), difundida principalmente pelas mídias sociais, Bolsonaro conseguiu catalisar o sentimento de mudança que pairava no país e conquistar a confiança da maioria dos eleitores que compareceram às urnas.

Além de Bolsonaro, uma série de candidatos ao Congresso Nacional, que se alinhavam a seu discurso conservador, organizaram suas candidaturas a partir de semelhante estratégia de comunicação digital⁸ e foram eleitos pela primeira vez para um mandato legislativo, demonstrando assim o grande apoio a tal agenda política (Solano et al., 2018) e a potencialidade das *e-campanhas* na decisão do voto.

A crescente relevância das campanhas digitais, o papel delas nas eleições de 2018 e a conjuntura pandêmica, que exigia distanciamento social e impedia (ou deveria impedir) a realização de campanha corpo-a-corpo – prática essencial às disputas municipais –,

⁶ Plataformas como Facebook, Twitter e Instagram, cuja comunicação se baseia em rede, são denotadas em inglês a partir de termos como “social network” e “social media”, que foram traduzidos para o português como “redes sociais” e “mídias sociais”, respectivamente. Tendo em vista que não estamos propondo um debate conceitual e que tais expressões fazem referência a objetos da mesma natureza, decidimos tratá-las aqui como sinônimos.

⁷ “Como exército de voluntários se organiza nas redes para bombar campanha de Bolsonaro a 2018”. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/salasocial-39837332>>. Acesso em: 23 maio 2022.

⁸ “Saiba quem são os congressistas eleitos mais influentes nas redes sociais”. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/saiba-quem-sao-os-congressistas-eleitos-mais-influentes-nas-redes-sociais/>>. Acesso em: 23 maio 2022.

geraram grande expectativa com relação ao aumento do uso das redes no pleito de 2020 e às estratégias mais eficientes para a conquista de votos nesse novo contexto. Incrementaram ainda esse enredo a alteração do calendário eleitoral, que adiou as eleições para novembro, a minirreforma eleitoral, que eliminou a coligação para eleições proporcionais, e o endurecimento das regras de propaganda na internet pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que criou um mecanismo de fiscalização de *fake news* e proibiu a terceirização de conteúdo, disparos de mensagens em massa e o marketing negativo de guerrilha.

Nesse cenário, surgiam inquietações, como: as narrativas e estratégias de comunicação digital nesse pleito serão semelhantes às utilizadas em 2018? A pandemia impõe novas agendas? Quais temas e recursos engajarão mais os eleitores? Serão os mesmos observados em outros pleitos? Há diferenças entre as campanhas por região e posicionamento no espectro político? O endurecimento da fiscalização por parte do TSE conseguirá, de fato, inibir a difusão de desinformações e os disparos massivos? As mídias sociais terão influência sobre o resultado das eleições de 2020? Ou, as campanhas para o executivo municipal possuem dinâmica própria e apresentam outras características?

Com o objetivo de contribuir para as respostas a essas perguntas, analisamos as páginas públicas de todos(as) os(as) candidatos(as) às prefeituras das capitais brasileiras no Facebook (N=284) durante o período oficial de campanha, entre 27 de setembro e 29 de novembro de 2020. A partir de uma metodologia que combina estatística descritiva à análise de enquadramentos, observamos os atores e narrativas com melhor desempenho na rede e suas principais características, como posicionamento no espectro político, abordagens, alinhamentos políticos e recursos comunicacionais mobilizados.

Nosso desenho de pesquisa, ao não se resumir à análise da disputa eleitoral em um único município, permitiu observar os aspectos gerais de realização de campanhas digitais no país, o estabelecimento de tendências entre as campanhas municipais no Facebook e verificar continuidades e arrefecimentos de práticas e discursos em relação aos pleitos anteriores.

O artigo está dividido em seis partes, além desta introdução. Na primeira, "E-campanhas: tendências gerais e peculiaridades brasileiras", recuperamos brevemente alguns marcos e principais características das campanhas digitais e revisamos os resultados das principais pesquisas sobre campanhas em mídias sociais no Brasil. Em seguida, na seção "Campanhas municipais no Facebook", dialogamos com a literatura especificamente relacionada ao nosso objeto, as campanhas municipais nessa rede social. Na terceira seção, "Motivação e questões da pesquisa", apresentamos nossas inquietações e as perguntas que serviram de guia para esta investigação. Na sequência, apresentamos os "Dados e metodologia" que utilizamos para trabalhar as questões. Na quinta seção, discutimos os "Resultados" de nossa pesquisa, primeiramente a partir de uma análise geral dos dados e, depois, dividindo-a por turno. E, por fim, em "Considerações finais", apresentamos as principais contribuições deste artigo ao campo.

E-campanhas: tendências gerais e peculiaridades brasileiras

A internet foi utilizada pela primeira vez em campanhas eleitorais no ano de 1992, quando Bill Clinton e George Bush disputaram a presidência dos Estados Unidos (Aggio, 2010). Ao longo dos trinta anos que se seguiram, houve grandes mudanças e sofisticções na instrumentalização da internet, que deixou de reproduzir os conteúdos preparados prioritariamente para outras mídias para se tornar o principal veículo de marketing político, dando origem às e-campanhas, campanhas digitais, ou ainda, cibercampanhas.

As diferentes fases das campanhas e do marketing político digital foram tipificadas por alguns colegas do campo. De modo geral, essas tipologias apresentam mais pontos em comum do que divergências, sobretudo quando analisam o aprofundamento dessa tendência observada após a difusão das mídias sociais, como o Facebook e o Twitter, denominado como padrão de campanha pós-web (Gomes et al., 2009) ou marketing político colaborativo (Penteado, 2011).

Do ponto de vista empírico, dois casos substancialmente diferentes de campanhas pelas mídias sociais demarcam a literatura: a eleição de Obama, em 2008, e a eleição de Trump, em 2016. Enquanto a primeira campanha caracterizou-se pelo alargamento do debate e da participação política, a partir da criação da rede MyBO (“My Barack Obama”) e do engajamento orgânico (Gomes et al., 2009), a segunda campanha baseou-se em uma estratégia de comunicação mais centralizadora, que reunia análise de *big data*, *microtargeting*⁹, *chatterbots*¹⁰ e propagação de desinformações (Kaiser et al., 2017; Boczkowski; Papacharissi, 2018).

Esses casos emblemáticos resumem também as principais implicações das campanhas digitais para as democracias nas últimas décadas. As cibercampanhas contribuíram para a ampliação da esfera pública, estendendo o debate, o acesso às informações e o conhecimento sobre os programas dos candidatos para além das instituições políticas e organizações tradicionais (*mainstream*) de mídia. Ao mesmo tempo, o caráter personalista e imediatista das mídias sociais contribuiu para o aprofundamento da chamada “democracia de público” (Manin, 2013), forjando uma proximidade inédita entre candidatos e eleitores, favorecendo, assim, a identificação entre eles sem a necessidade de mediação organizacional e propiciando a emergência da chamada militância digital (Bachini et al., 2015; Penteado; Bachini; Fiacadori, 2016; Penteado et al., 2018). Contudo, essas dinâmicas vêm sendo cada vez mais permeadas por sistemas de inteligência artificial, que, ao centralizá-las, inflá-las e massificá-las, podem superestimar posicionamentos e manipular pessoas.

⁹ *Microtargeting* é um processo de direcionamento de propaganda digital ao usuário, baseado nas preferências que este manifesta na rede social.

¹⁰ Os *chatterbots*, ou simplesmente *bots*, são robôs criados por inteligência artificial para conversar com as pessoas. Pensados inicialmente para o serviço de atendimento via *chat*, foram adquirindo características cada vez mais humanas.

Embora essas interações não nos permitam estabelecer, por si só, uma relação causal entre campanha digital e voto, as pesquisas do campo mostram que essas redes digitais são muito potentes para mobilizar pessoas (Giansante, 2015), sobretudo porque conferem protagonismo comunicacional aos indivíduos, levando-os para dentro das campanhas. Particularmente, o regime emocional das redes, incitado pelos recursos simbólicos que elas oferecem, como os avatares, *stickers* e memes, facilita a adesão e a solidariedade às candidaturas, devido a sua forma pouco custosa e elaborada. Essas práticas tendem a intensificar o processo de personalização da política, pois provocam, em geral, uma identificação mais baseada em apelos subjetivos do que em argumentos racionais, que se tornam mais fracos e raros. Observa-se também que o caráter lúdico das redes, associado à possibilidade de anonimato, muitas vezes é aproveitado para relativizar a perversidade de alguns conteúdos, sobretudo do discurso autoritário, colaborando para a impunidade de seus produtores e para a sua proliferação (Solano et al., 2018).

A lógica algorítmica de comunicação na rede favorece mais processos de “reforço de opinião” (Ribeiro, 2016) e de isolamento por *bolhas* de afinidades manifestas (Pariser, 2011), do que o confronto de argumentos divergentes. Por essas razões, parece muito mais provável que a rede seja instrumentalizada para pregar para (Norris, 2003) ou através dos convertidos (Braga; Carlomagno, 2018), do que consiga mudar o posicionamento político (e o voto) das pessoas. Assim, os conteúdos lá disseminados propendem a circular entre as pessoas que demonstram simpatia por tais ideias, e as redes acabam por reforçar as fronteiras entre projetos, narrativas¹¹ e grupos políticos.

No Brasil, a internet foi incorporada às campanhas pela primeira vez nas eleições de 2002, mas seus efeitos nas disputas eleitorais se fizeram nítidos somente a partir de 2010, por ocasião do início da popularização do acesso à internet no país¹². Desde então, sua utilização para a construção de imagem política de candidatos cresceu vertiginosamente.

As pesquisas e estudos de caso nacionais observam, de 2010 em diante, a queda de uso de websites em decorrência do uso de mídias sociais, sobretudo entre os candidatos de partidos pequenos às prefeituras, governos estaduais e ao Senado; a predileção dos políticos pelo Facebook, a partir de 2012; e uma correlação moderada entre a presença nas redes e a votação dos candidatos, sendo a presença no Facebook a que apresenta maior associação com o desempenho eleitoral¹³ (Braga; Carlomagno, 2018).

¹¹ Na linha do que propõe Motta (2013, p. 74), entendemos a narrativa como uma leitura que emprega significado à realidade, uma “atitude argumentativa” que tem por objetivo “produzir certos efeitos de sentido em quem ouve, lê ou vê uma história”.

¹² De acordo com o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), 71% da população tinha acesso à internet em 2019. Dados disponíveis em: <<https://www.cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2019/>>. Acesso em: 1 maio 2021.

¹³ Contudo, as correlações tendem a ser diferentes para os distintos níveis de eleição: enquanto são altas para as eleições à Presidência da República, tendem a ser menores nas eleições estaduais e, em média, ainda menores para as prefeituras (Braga; Carlomagno, 2018).

Esse enfoque das campanhas nas mídias sociais contribuiu para a redução da divisória digital no país, tanto entre os candidatos quanto entre os eleitores, visto que o acesso a essas plataformas é facilitado pelas operadoras telefônicas, devido aos acordos de tarifa zero, o que favorece a interação entre candidatos e cidadãos (embora a forma, o grau e sua eficiência variem muito). Braga e Carlomagno (2018), com base em uma extensa revisão da bibliografia, avaliam que o acesso às mídias digitais deu voz para atores que antes estavam excluídos do debate político, provocando uma ampliação da esfera pública e a inclusão de atores (candidatos e cidadãos, de maneira geral) anteriormente sem capacidade de manifestação no sistema político. Contudo, os estudos do campo registram poucos casos de mobilização espontânea em prol dos candidatos, sendo esta, em geral, orientada pelos partidos e seus militantes. Observa-se, nesses casos, o predomínio do agendamento das campanhas pelas páginas e perfis dos candidatos, registrando-se poucas experiências colaborativas mais aprofundadas.

Os candidatos usam essas plataformas, principalmente, para veicular propaganda (inclusive negativa), divulgar eventos e propostas (fazendo promessas para o futuro), associar-se a outras lideranças políticas, aludir a políticas passadas, mobilizar a militância e cativar o eleitorado por meio de apelos pessoais (Aggio, 2011; Bachini et al., 2015; Massuchin; Tavares, 2015; Pentead; Bachini; Fiacadori, 2016; Pentead et al., 2018).

Do ponto de vista metodológico, as investigações sobre campanhas digitais também não se diferenciam muito, independentemente do seu escopo. Utilizam-se, em sua maioria, da análise de conteúdo (feita de variadas formas) e da estatística descritiva para observar estratégias discursivas e mensurar o engajamento digital incitado pelos posts ou *tweets* dos candidatos (Cervi; Massuchin, 2011; Marques; Sampaio, 2011; Aggio; Reis, 2013; Bachini et al., 2015; Miola; Carvalho, 2017; Azevedo; Barros; Ortiz, 2021). Com o incremento e a popularização dos recursos simbólicos da rede digital, passaram a ser estudados também os memes e a prática de campanha negativa, muitas vezes baseada em desinformações (Carniel; Ruggi; Ruggi, 2018; Santos, 2019).

A partir de 2016, com a possibilidade de mineração e análise de *big data*, muitos artigos adotaram a técnica de análise de rede social (ARS) para observar os movimentos políticos que se formavam nas plataformas e a maneira como propagavam suas narrativas nesses espaços (Albuquerque et al., 2016; Santos Jr., 2017). Essas novas técnicas de pesquisa refletem, em boa medida, o aumento da profissionalização e da automatização das cibercampanhas no país, que mudaram, ao longo do tempo, sua dinâmica e sua potência.

Os efeitos desses processos se fizeram mais evidentes nas eleições de 2018, quando se observou a quebra do paradigma da comunicação política no Brasil. Nesse pleito, variáveis que até então eram consideradas fundamentais para a conquista da Presidência da República – forte estrutura partidária, tempo no HGPE e cobertura favorável da imprensa – foram desbancadas pela comunicação personalizada das mídias sociais.

Páginas de extrema-direita, que mostravam alta capilaridade e capacidade de mobilização nas redes digitais desde o *impeachment* de Dilma Rousseff (filiada ao Partido dos Trabalhadores - PT), dominaram a discussão política nas mídias sociais, pautando-a com temas de cunho moral, como os valores cristãos, a defesa da família tradicional e o combate à corrupção, além de propostas de liberalismo econômico e segurança pública (Ituassu et al., 2019; Bachini, 2021), agendas de grande interesse das elites econômicas e da classe média.

Nessa esteira, o então deputado federal carioca, Jair Messias Bolsonaro, com atuação inexpressiva no Congresso Nacional, mas presente na internet desde os anos 2000 (Albuquerque et al., 2016), aproveitou-se da conjuntura de crise, composta de escândalos de corrupção, desaceleração econômica e aumento da violência, para construir por meio das mídias sociais uma candidatura que respondesse aos anseios da população frente a esses problemas. A partir de um enquadramento anti-institucional, moralista, de repertório patriótico e desinformações, Bolsonaro se tornou, gradualmente, o bastião do antipetismo revigorado na sociedade pela midiaticização da Operação Lava Jato (Solano et al., 2018; Bachini, 2021), cativou muitos eleitores e venceu a disputa.

Embora essa estratégia e esse discurso precedam Bolsonaro, sendo compartilhados tanto por outros políticos brasileiros quanto por atores internacionais que se inseriram na então chamada nova onda conservadora (Castells, 2018; Nunes, 2020), eles foram encampados por sua candidatura no Brasil, que forjou uma ampla coalizão de direita – movimento que alguns autores denominam como bolsonarismo (Cesarino, 2019).

A narrativa bolsonarista é caracterizada pela tática de fronteirização. De um lado, responsabiliza a esquerda, o PT e as minorias por todos os problemas de ordem política, econômica e moral, identificando-os como inimigos da nação e, por outro, apresenta a “nova direita” como uma possibilidade de renovação institucional (Bachini; Menon, 2021). Tal enquadramento do estado de coisas, para alguns autores, é uma forma de reação aos avanços das políticas progressistas e conquistas de direitos das minorias no último decênio (Nunes, 2020). Nesse contexto, enquanto muitos pesquisadores se voltaram a investigar a dinâmica do discurso dessa direita conservadora nas redes, após seu sucesso eleitoral, outros instituíram, a partir desse pleito, uma nova agenda de pesquisa na subárea das e-campanhas, que as analisa a partir de uma perspectiva de gênero, acompanhando a relevância do interesse sobre essa questão no debate público e as políticas públicas que incentivam candidaturas de mulheres e de LGBTQIA+.

Os primeiros trabalhos nessa linha mostram que as e-campanhas das mulheres vêm quebrando o paradigma de agendamento de temas relacionados ao cuidado doméstico e ao assistencialismo, e se inserem em discussões conjunturais e da macropolítica. Porém, a maioria dos posts das candidatas não faz referência a gênero. Ainda que não reivindicuem com frequência a imagem de mãe sensível ou dona de casa, reforçam, em geral, estereótipos, como o da mulher guerreira e trabalhadora (Tavares; Sousa, 2019),

de modo que a interpelação a eles, a partir de uma perspectiva crítica e feminista, é feita por poucas candidatas da esquerda (Marques, 2020; Bonoto; Silva, 2022).

Seguindo a tendência de comunicação imagética das plataformas digitais, o pleito de 2018 foi marcado também pelo uso de *lives* e vídeos (Azevedo, 2019; Camargo, 2020) e pela disseminação de desinformação¹⁴, de forma jamais vista nas mídias sociais brasileiras (Ruediger, 2019; Bachini, 2021). O *boom* das desinformações foi favorecido, em boa medida, pela ampla adesão das campanhas ao mensageiro WhatsApp, cuja comunicação, privada e criptografada, dificulta a fiscalização dessa prática. A difusão do WhatsApp incitou ainda maior volume de iniciativas de campanha extraoficial, sobretudo a partir de grupos que se apresentavam como apolíticos ou apartidários que fomentavam as narrativas dos candidatos (principalmente a conservadora) e, com a proximidade da data de votação, revelavam sua preferência política.

Esses acontecimentos motivaram uma guinada na seleção de objeto de estudo pelos pesquisadores de campanhas digitais que, a partir dessas eleições, passaram a se dedicar, especialmente, à análise desses grupos no mensageiro WhatsApp, em detrimento das campanhas oficiais no Facebook ou no Twitter (Oliveira et al., 2019; Piaia; Alves, 2020). Assim, criou-se um hiato entre os estudos de conteúdo das campanhas nas mídias sociais.

Contudo, o Facebook não foi dispensado pelas campanhas. Ao contrário, o que se verifica é que ele se mantém como elemento importante do ecossistema informacional das campanhas digitais, oficiais e extraoficiais, ora reproduzindo conteúdos de outras mídias sociais, ora veiculando conteúdos produzidos especialmente para ele (Manchetômetro, 2017; Cesarino, 2019; Piaia; Alves, 2020).

Por essa razão, entendemos que continua sendo oportuna a análise das campanhas oficiais a partir dessa plataforma, até mesmo para elucidar quais foram as reais inovações e rupturas trazidas pelo bolsonarismo nesse âmbito. Para facilitar o entendimento desse processo e viabilizar um debate mais profícuo com a literatura na exposição dos nossos resultados, recuperaremos na próxima seção os principais achados das pesquisas sobre o uso do Facebook em eleições municipais desde 2012, pleito no qual a plataforma começou a ter significância para as campanhas eleitorais (Braga; Nicolás; França, 2011; Braga; Carlomagno, 2018).

Campanhas municipais no Facebook

O Facebook teve centralidade nas estratégias de e-campanha ao longo dos últimos pleitos eleitorais (Aggio; Reis, 2013; Braga; Carlomagno, 2018). Tal fato decorre,

¹⁴ Entendemos que a desinformação consiste em “toda a informação comprovadamente falsa ou enganadora criada, apresentada e divulgada para obter vantagens econômicas ou para enganar deliberadamente o público, e que é suscetível de causar prejuízo público” (Pereira et al., 2019, p. 2).

principalmente, da larga popularidade dessa plataforma entre os brasileiros¹⁵. Os políticos querem se fazer presentes onde a audiência é maior. Por isso, se em 2012 muitos deles entraram na rede para as eleições, em 2016, a maioria deles cuidou para que suas páginas fossem criadas na plataforma antes do período eleitoral, na tentativa de diminuir os custos de entrada na competição eleitoral e ampliar o alcance de suas publicações (Braga et al., 2017).

Dessa maneira, há considerável quantidade de análises sobre as campanhas no Facebook, ainda que nem todas tenham se revertido em publicações em periódicos. Em pesquisa no Portal de Periódicos da Capes e no Google Scholar, verificamos somente dois estudos brasileiros que comparam e-campanhas de diferentes municípios no Facebook, mas a partir de diferentes parâmetros (Aggio; Reis, 2013; Braga; Carlomagno, 2018). Os demais encontrados são estudos de casos que se concentram em capitais e cidades das regiões Sudeste, Sul e Nordeste, e correspondem, em geral, às cidades nas quais atuam os principais pesquisadores e núcleos de pesquisa sobre e-campanhas (São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Belo Horizonte-MG, Salvador-BA, Curitiba-PR). Essa lacuna dificulta, entre outras coisas, a observação de possíveis diferenças regionais entre as e-campanhas, assim como da atuação entre partidos políticos, posições no espectro político ou identificação por gênero.

Embora os critérios de seleção de amostras variem entre as pesquisas, há entre elas certa convergência metodológica, o que nos permite avaliar que os temas mais frequentes nos posts são semelhantes aos mobilizados em outras redes em contexto eleitoral, assim como nas disputas nacionais: agenda e material de campanha, propostas da candidatura, mobilização do eleitorado, demonstrações de apoio, avaliação da conjuntura, assuntos privados, campanha negativa e realizações pregressas. Com relação ao teor das propostas, embora na maioria das vezes elas não componham os posts, nas e-campanhas das grandes capitais, verifica-se o predomínio de proposições voltadas às áreas da saúde, da educação e do transporte público (Aggio; Reis, 2013; Ituassu et al., 2014; Bachini et al., 2015; Fernandes et al., 2018; Massuchin et al., 2018).

O crescente volume de “assuntos privados ou alheios à política”, que consolidou tal entrada como categoria de análise, aponta para uma estratégia de exaltação da personalidade individual dos candidatos, ao invés de relacioná-los aos projetos político-partidários, que vem sendo observada como tendência entre as e-campanhas e converge tanto à lógica comunicacional dessas plataformas quanto ao formato do nosso sistema político (Braga; Rocha; Vieira, 2015). Ainda que o percentual dessas inserções tenha oscilado entre os pleitos, nota-se que as legendas partidárias são frequentemente

¹⁵ O Reuters Institute aplicou questionários, entre janeiro e fevereiro de 2020, e apresentou o seguinte resultado: 71% dos brasileiros têm acesso à internet; entre esses, o Facebook aparece como a plataforma preferida para 76% brasileiros e é usado como fonte de notícias por 54%. “For the first time since the survey started, social media overtook television in terms of media consumption for news” (Reuters Institute Digital News Report, 2020, p. 90). Disponível em: <<https://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/>>. Acesso em: 15 jul. 2020).

colocadas em segundo plano pelas páginas dos políticos (Miola; Carvalho, 2017), quando não são simplesmente ocultadas, conforme observado pelo estudo de Braga et al. (2017) sobre as campanhas municipais na rede em 2016.

Verifica-se também em ascensão a prática de campanha negativa no Facebook, que costuma ser adotada mais por candidatos de oposição, embora se observem comportamentos desviantes nesse sentido (Aggio; Reis, 2013; Bachini et al., 2015). Nesse aspecto, enquanto foram mais volumosas as intervenções críticas por parte dos candidatos da esquerda, em 2012, em oposição aos então prefeitos da direita (Ituassu et al., 2014; Bachini et al., 2015), o aumento de posts críticos no pleito de 2016 foi liderado por candidatos da direita e parece estar associado à conjuntura política nacional e ao clima *anti-establishment* que predominava no período, decorrentes da Operação Lava Jato e do processo de impeachment da presidente Dilma (Fernandes et al., 2018; Belem et al., 2018). Os dados apontam estar relacionado a essa conjuntura também o crescente agendamento de questões ideológicas e morais, que em 2012 se resumiam a poucos posts de esquerda, mas cresceram significativamente no pleito de 2016, sobretudo entre as páginas de candidatos do centro e da direita (Miola; Carvalho, 2017; Fernandes et al., 2018; Massushin et al., 2018). Contudo, a partir dos estudos citados, observamos que, proporcionalmente, as críticas aos adversários políticos são menos frequentes nas campanhas digitais municipais do que nas nacionais, mesmo que o volume desse tipo de publicação venha crescendo nas disputas locais.

De certo modo, a interface do Facebook, baseada na comunicação por fotos e vídeos, favorece práticas de campanha negativa. Cientes de que esses conteúdos circulam mais na rede, as e-campanhas vêm se organizando na plataforma a partir de imagens (Braga; Carlomagno, 2018). Tais recursos não somente facilitam a propagação de conteúdos mentirosos e ofensivos, a partir de edições e memes, como os suavizam, por meio do emprego do humor nas peças, e dificultam a responsabilização de seus criadores (Solano et al., 2018)

Outras tendências apontadas pelos estudos de campanhas digitais no Facebook são o aumento do volume de postagens com a proximidade do dia das eleições (Aggio; Reis, 2013; Massuchin; Tavares, 2015) e o predomínio de uma interação monológica na plataforma, a despeito das possibilidades de comunicação dialógica que ela oferece (Aggio; Reis, 2013; Bachini et al., 2015; Braga; Carlomagno, 2018).

Motivações e questões da pesquisa

Todas essas inclinações observadas entre as e-campanhas no Brasil e no mundo, nos últimos anos, as reviravoltas conjunturais impostas pela pandemia de Covid-19 e a nova legislação de combate às desinformações imposta pelo TSE criaram uma série de expectativas com relação às eleições de 2020 e a como as mídias sociais seriam utilizadas nas disputas locais.

Em primeiro lugar, esperava-se que tais plataformas seriam largamente mobilizadas pelas candidaturas, diante da crescente adesão a elas por parte de políticos e eleitores, da sua notada eficiência em termos de comunicação política e do contexto de distanciamento social.

Em segundo lugar, o jogo político se reconfigurava. Com a queda da popularidade de Bolsonaro diante de seus posicionamentos autoritários, dos efeitos negativos de suas políticas ultraliberais, do seu comportamento irresponsável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 e dos escândalos envolvendo sua família, houve rachas no campo do Bolsonarismo. Dessa forma, as eleições de 2020 se apresentavam como uma nova oportunidade política para os opositores ao governo se fortalecerem e alterarem a correlação de forças a partir da conquista das prefeituras. De um lado, os partidos da direita tradicional procuravam recuperar seu espaço político defendendo as pautas liberais, ao mesmo tempo que se distinguiram e rechaçavam as posições extremistas de Bolsonaro. Os grupos da chamada *nova direita*, como o Movimento Brasil Livre e o Vem Pra Rua Brasil, se movimentaram de modo semelhante, tentando ampliar sua força recém-adquirida. De outro, a esquerda, em suas múltiplas nuances, que variam desde o PT até movimentos sociais e coletivos pós-desenvolvimentistas, se recolocava no debate político ressaltando a importância do Estado, das políticas sociais e da defesa dos direitos dos minorizados no contexto de crise aprofundado pela pandemia, rearticulando-se em muitas cidades a partir de uma frente ampla contra o governo federal. A crescente expressividade dessas identidades coletivas no cenário político se fez notar nesse pleito sobretudo pelo aumento de candidaturas de negros/as, mulheres, LGBTQIA+s e dos mandatos coletivos¹⁶.

Nessas condições, observamos as e-campanhas no Facebook tendo no horizonte as seguintes questões: as narrativas e estratégias de comunicação digital nesse pleito foram semelhantes às utilizadas em 2018? Continuaram em ascensão as práticas de campanha negativa, comunicação imagética, personalista e unidirecional? A pandemia impôs novas agendas? Quais temas e recursos mais engajaram os eleitores? São os mesmos observados em outros pleitos? Há diferenças entre as campanhas por região e posicionamento no espectro político? As mídias sociais tiveram influência sobre o resultado das eleições de 2020? Ou, as campanhas para o executivo municipal possuem dinâmica própria e apresentam outras características? Apresentamos abaixo a metodologia de análise adotada para responder a essas questões.

Dados e metodologia

Tendo em vista essas condições e questões, e com o objetivo de preencher algumas lacunas do campo com relação à comparação entre e-campanhas, por região e por

¹⁶ Para números de candidaturas negras, femininas, LGBTI+ e mais, ver: <<https://noticias.uol.com.br/amp-stories/candidaturas-negras-femininas-e-lgbti-eeicoes-2020-em-numeros/index.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

posicionamento no espectro político no Brasil, analisamos as principais estratégias comunicacionais e narrativas mobilizadas pelos(as) candidatos(as) no pleito de 2020. Observamos as postagens de todas as páginas públicas dos(as) candidatos(as) às prefeituras das capitais brasileiras (N=284) no Facebook¹⁷, durante o período oficial de campanha, isto é, entre 27 de setembro e 29 de novembro de 2020.

A extração dos dados do Facebook que compõem nossa amostra foi realizada a cada semana (nove no total)¹⁸, por meio do *software Facepager*¹⁹. Coletamos 62.522 posts, que foram analisados de acordo com sua inserção nos dois turnos da competição eleitoral. A partir dessa base, calculamos a frequência semanal de postagens e verificamos os recursos mais empregados nos posts (vídeo, foto, link e texto). Segmentamos as páginas e os posts de acordo com as regiões do país (N, NE, CO, SE e S). As páginas dos candidatos que compõem a amostra se distribuem da seguinte forma:

- a) Região Norte, com 72 candidatos distribuídos em: Belém, 9; Boa Vista, 10; Macapá, 9; Manaus, 11; Palmas, 11; Porto Velho, 15; e Rio Branco, 7;
- b) Região Centro-Oeste, com 34 candidatos distribuídos em: Campo Grande, 14; Cuiabá, 7; e Goiânia, 13;
- c) Região Sul, com 37 candidatos, distribuídos em: Curitiba, 15; Florianópolis, 9; e Porto Alegre, 13;
- d) Região Sudeste, com 51 candidatos distribuídos em: Belo Horizonte, 14; Rio de Janeiro, 13; São Paulo, 14; e Vitória, 10;
- e) Região Nordeste, com 90 candidatos distribuídos em: Aracaju, 7; Fortaleza, 10; João Pessoa, 11; Maceió, 9; Natal, 13; Recife, 8; Salvador, 8; São Luís, 12; e Teresina, 12.

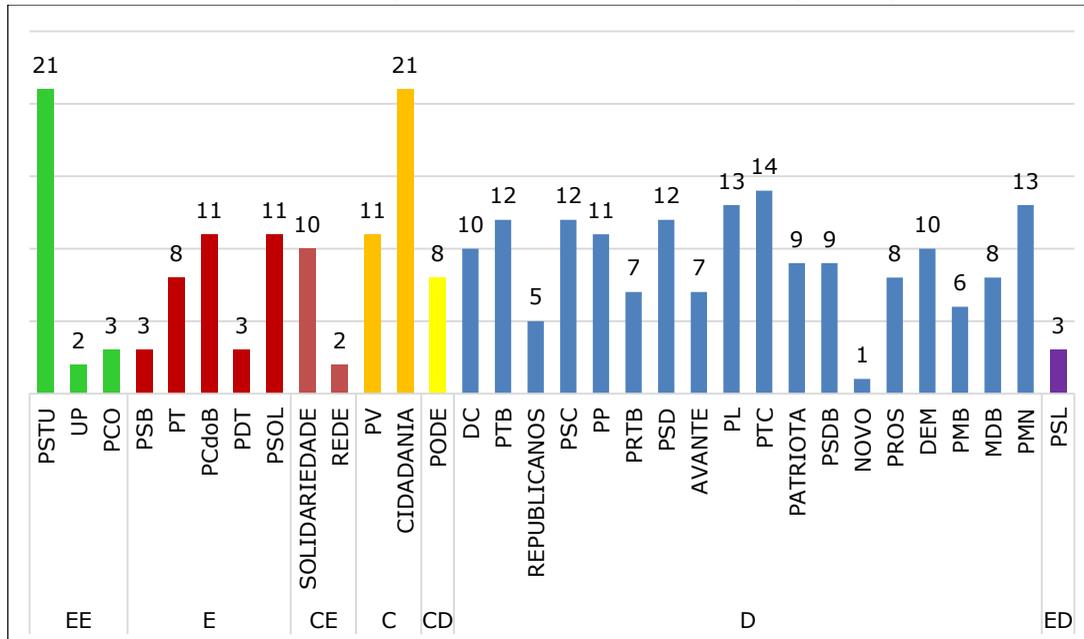
Com relação aos partidos políticos aos quais os(as) candidatos(as) estavam filiados, estes foram correlacionados ao posicionamento no espectro político, conforme apresentados na Figura 1:

¹⁷ De acordo com o registro das candidaturas no TSE, as 26 capitais tiveram um total de 320 candidatos concorrendo no pleito para as respectivas prefeituras. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 13 maio 2021. A partir desse universo, fizemos uma busca manual das páginas de todos os(as) candidatos(as) no Facebook, no entanto localizamos somente 284 delas. A busca foi feita tanto pelo nome do(a) candidato(a) quanto pelo nome a ser expresso na urna, ambos declarados no registro no TSE.

¹⁸ Vale lembrar que, sendo as plataformas de redes sociais online um espaço de interações dinâmicas síncronas e assíncronas, dados coletados em períodos diferentes podem resultar em quantitativos díspares desta pesquisa. Além disso, já é sabido que a *Application Programming Interfaces* do Facebook (Gráf API) restringe a quantidade de dados coletados e, por isso, o resultado pode sofrer alterações pelo viés, quanto às interações, gerado pelo algoritmo de classificação do Graph API (Ho, 2020).

¹⁹ Para saber mais sobre o *software*, o código-fonte e versões disponíveis, acesse <<https://github.com/strohne/Facepager/>>. Acesso em: 9 out. 2022.

Figura 1
Partidos Políticos e quantidade de candidatos / espectro político



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da nossa amostra.

Legenda: C: Centro; CD: Centro-direita; CE: Centro-Esquerda; D: Direita; E: Esquerda; ED: Extrema-direita e EE: Extrema-esquerda.

Para conseguirmos trabalhar com essa variável de modo a obter os posicionamentos de todos os partidos que participam de nossa amostra, recorreremos aos estudos mais recentes dessa área até então, que contemplam maior número de siglas (Tarouco; Madeira, 2015; Bolognesi; Babireski; Maciel, 2019; Jorge et al., 2020). Diante da impossibilidade de reunir estudos que adotassem a mesma metodologia para definir o posicionamento dos partidos no espectro político, priorizamos aqueles baseados na opinião dos especialistas, cuja rapidez de atualização tende a ser maior que a dos estatutos e, em seguida, incorporamos à análise estudos do segundo escopo. Mesmo mobilizando todas essas pesquisas, não conseguimos classificar todos os partidos, o que nos obrigou, enquanto especialistas, a realizar nossa própria classificação para alguns deles. Após essa ampla consulta a diferentes fontes secundárias e, a partir delas, efetuarmos a classificação dos partidos ausentes nessas pesquisas, chegamos à identificação dos partidos políticos, segundo seu posicionamento no espectro político, que norteia a figura acima e consta no Anexo 1.

Exposto o caminho da constituição do nosso *corpus*, apresentamos na Tabela 1 um resumo quantitativo geral dos dados coletados na rede:

Tabela 1
Resumo quantitativo do conteúdo mapeado

Base de dados	1º Turno	2º Turno	Total
Dias analisados	50	14	64
Páginas/candidatos(as)	284	36	284
Quantidade de Posts	58.801	3.721	62.522
Soma de Comentários	3.880.708	1.203.555	5.084.263
Soma de Compartilhamentos	4.580.330	1.248.757	5.829.087
Soma de Reações	33.070.916	7.612.761	40.683.677
Soma de Engajamentos	41.531.954	10.065.073	51.597.027

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

Inicialmente, descrevemos os dados levantados, mostrando o volume total de posts por semana, por posição no espectro político-ideológico e os recursos comunicacionais (vídeos, fotos, texto e status) empregados neles. Em seguida, dividimos a análise por turnos, discutindo volume de posts, engajamentos das páginas e posicionamento no espectro político, e analisando os enquadramentos dados aos temas e atores nos dez posts com melhor desempenho, por região. Neste estudo, entendemos por desempenho o engajamento digital obtido pelos posts, o que foi mensurado a partir da soma de interações (reações – gosto, adoro, riso, surpresa, tristeza e raiva –, compartilhamentos e comentários) geradas pelas publicações. Tais métricas indicam a influência da postagem na rede, assim como a sua disseminação (Ho, 2020).

Com relação aos quadros (*frames*), nos inspiramos na teoria de enquadramento de Goffman (1986), que os define como molduras interpretativas que norteiam a percepção da realidade dos indivíduos e grupos e organizam suas atenções para alguns fatos e aspectos em detrimento de outros, de modo a orientar suas ações e conferir-lhes sentido. A convergência dos atores com determinado enquadramento é denominada alinhamento de quadros (Snow et al., 1986). O enquadramento e o alinhamento são fabricados e conduzidos na interação com outros sujeitos, de modo que a definição da situação ocorre, principalmente, a partir de processos comunicacionais e discursivos. Dessa forma, compreendemos os enquadramentos como uma tática fundamental à disputa política, posto que são um elemento central das identidades coletivas, envolvem uma convergência normativa a priori e fixam limites de pertencimento aos grupos e projetos políticos (Bachini, 2021).

A técnica da análise de enquadramentos é uma das mais adotadas e vem se mostrando exitosa entre os estudos de comunicação política (Aldé; Mendes; Figueiredo, 2007; Scheufele; Yvengar, 2017), mas suas aplicações sobre os conteúdos midiáticos variam consideravelmente. Com o objetivo de quantificá-los para observar continuidades e inovações nas práticas de e-campanha, adotamos a metodologia de análise de valências (ambivalente, positiva, negativa e neutra), na linha do que propõe Feres Junior (2016), mas com algumas adaptações.

Na tentativa de observar diferenças e inovações de instrumentalização da rede pelo nosso diverso *corpus*, não partimos de categorias prévias de análise. Deixamos o objeto falar por si em um primeiro momento, respeitando as categorias nativas. A partir do conteúdo que apresentavam, identificamos até quatro assuntos e atores principais tratados por *post* e a valência que lhes fora atribuída pelos candidatos nas mensagens. As codificações foram realizadas de forma manual por, pelo menos, dois codificadores e revisadas por outros dois. Após essa primeira análise, os resultados foram agregados e sistematizados.

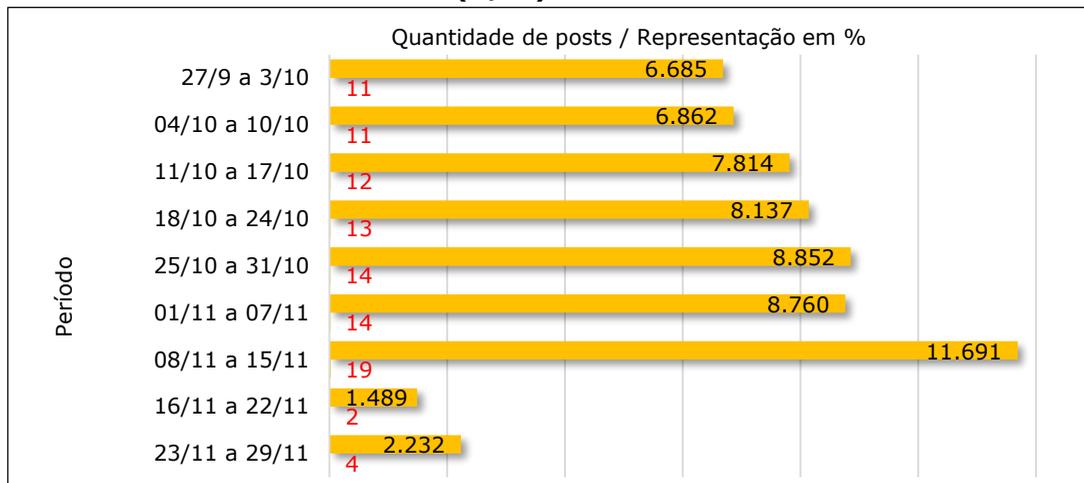
O desenho de nossa pesquisa inova em dois aspectos. Primeiro, por seu recorte geográfico, que não se resume à disputa eleitoral de um único município, mas reúne dados de todos os candidatos e candidatas às prefeituras das capitais brasileiras com páginas públicas no Facebook, esforço inédito pelo que pudemos constatar. Assim, foi possível verificar tanto características gerais quanto peculiaridades locais das campanhas eleitorais na rede. Em segundo lugar, a incorporação da análise de enquadramentos e valências dos posts nos permitiu observar a construção e a difusão das narrativas em disputa no Facebook, durante as eleições de 2020.

Esperamos com essa metodologia não apenas caracterizar as e-campanhas que delinearão as eleições de 2020, mas também contribuir para a análise do processo político brasileiro, a partir da observação de continuidades e rupturas de práticas e discursos políticos na rede com relação aos pleitos anteriores.

Resultados

Iniciaremos a apresentação dos resultados com uma abordagem quantitativa dos dados, de modo a demonstrar a dimensão das interações ocorridas no Facebook durante o período de campanha. A Figura 2 traz o volume de conteúdo postado na rede por semana. Nela se sobressai a semana de 8 a 15/11, a última antes do primeiro turno, reforçando o que já indicava a literatura sobre a importância da reta final para as campanhas eleitorais (Aggio; Reis, 2013; Massuchin; Tavares, 2015). Ainda que se observe um aumento gradual no volume de publicações ao longo do período eleitoral, a semana que antecede o dia de votação apresenta um aumento de postagem de 75% em relação à primeira, e de 33% em relação à semana anterior. Já as duas últimas semanas do pleito aparecem como responsáveis por apenas 6% do total das publicações. Isso ocorre porque, no segundo turno, apenas 36 candidatos (13%) dos 284 analisados continuaram na disputa e, por consequência, em nosso acompanhamento. Nesse caso, o crescimento do número de publicações de uma semana para a outra foi de 50%.

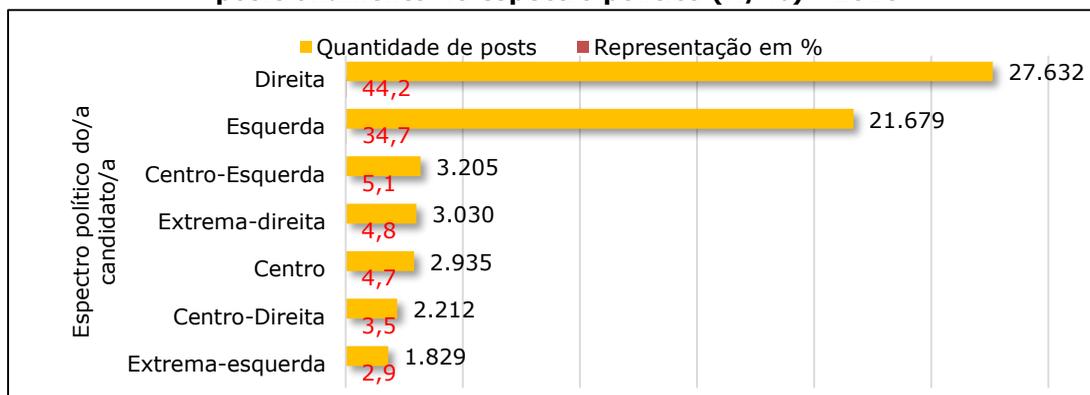
Figura 2
Posts publicados por semana, ao longo do período oficial de campanha eleitoral (N/%) – 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

Na Figura 3, mostramos a quantidade de posts produzidos no período de campanha correlacionados ao posicionamento de seus respectivos autores/páginas no espectro político. Vemos, nesse caso, que os candidatos que concorreram por partidos de direita e de esquerda foram responsáveis pela maior parte das publicações (79%). Esse resultado era esperado, pois candidatos com esses posicionamentos foram também maioria entre os participantes do pleito. Somadas, páginas de esquerda e de direita compõem 71% da amostra, sendo que os representantes de partidos de direita representam 59% das candidaturas.

Figura 3
Posts publicados ao longo do período oficial de campanha eleitoral, por posicionamento no espectro político (N/%) - 2020

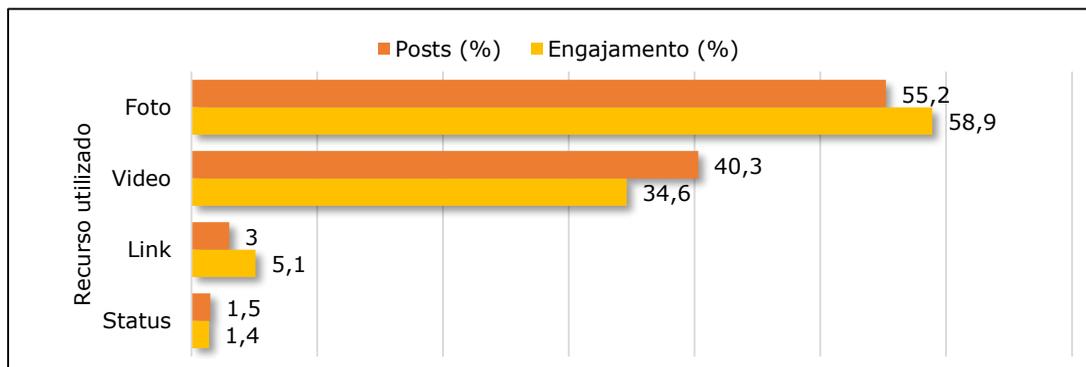


Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

Contudo, a despeito da desvantagem numérica, em termos comparativos, os candidatos de esquerda tiveram maior atividade na rede. Ao calcular a média de postagens por candidato, os de esquerda publicaram 3,6 vezes mais que os de direita. No entanto, quem mais se destacou, se considerarmos a média de produção de conteúdo por candidato, foram as páginas dos candidatos da extrema-direita, que produziram 1.010 posts cada, no período de campanha, enquanto os de direita produziram 165, e os de esquerda 602 posts, respectivamente. Os achados de pesquisas anteriores sobre campanhas municipais são inconclusivos a esse respeito, pelo fato de serem poucos e nem sempre trazerem dados sobre todos os candidatos da disputa, o que dificulta entendermos o significado desses dados. Mas, as pesquisas sobre e-campanhas de candidatos ao Executivo federal mostram que, em geral, os candidatos de esquerda publicam mais em períodos eleitorais. Entretanto, os posts da direita e sobretudo da extrema-direita engajam mais interações entre os seguidores (Bachini, 2013; Massuchin; Tavares, 2015; Penteadó et al., 2018; Azevedo, 2019; Camargo, 2020), inclusive fora dos períodos eleitorais (Manchetômetro, 2017-2020).

Na Figura 4, verificamos que os recursos que geraram mais engajamento dos usuários foram fotos, vídeos, links e texto/status, nessa ordem. Embora esse dado corrobore a constatação de uma comunicação predominantemente imagética nas e-campanhas do Facebook (Braga et al., 2017), indica também um retorno da predileção, entre os candidatos, por fotos para se comunicarem com os eleitores, visto que, em 2018, o emprego de vídeos e *lives* as tinha superado (Azevedo, 2019; Camargo, 2020; Azevedo; Barros; Ortiz, 2021).

Figura 4
Posts publicados por tipo de recurso e o respectivo engajamento (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

Análise do 1º Turno

Na Tabela 2, temos um quadro geral dos posts e engajamentos suscitados pelos candidatos(as) que compõem a nossa amostra, organizado a partir do posicionamento deles no espectro político. Esses dados revelam algumas características importantes das eleições de 2020.

Tabela 2
Posts e engajamentos dos(as) candidatos(as), por posicionamento no espectro político (%) – 1º Turno (2020)

Região da capital	Categoria	Posição do candidato no espectro político							Total
		Extrema-esquerda	Esquerda	Centro-Esquerda	Centro	Centro-Direita	Direita	Extrema-direita	
CENTRO OESTE	Candidato(a)	0,0	20,6	5,9	8,8	5,9	50,0	8,8	100
	Posts	0,0	28,6	8,5	4,7	3,8	47,0	7,5	100
	Engajamento	0,0	14,9	5,5	1,2	20,3	52,8	5,3	100
NORDESTE	Candidato(a)	7,8	31,1	5,6	6,7	4,4	41,1	3,3	100
	Posts	3,9	39,7	4,4	5,9	4,5	39	2,6	100
	Engajamento	0,3	38,6	2,2	7,4	8	42,4	1	100
NORTE	Candidato(a)	5,6	22,2	5,6	5,6	5,6	50	5,6	100
	Posts	2,1	20,8	5,5	7,6	5,5	51,4	7,1	100
	Engajamento	0,1	14,1	4,4	5,7	8,4	63,6	3,8	100
SUDESTE	Candidato(a)	7,8	25,5	5,9	3,9	0,0	52,9	3,9	100
	Posts	5,1	42,1	5,8	2,8	0,0	39,4	4,8	100
	Engajamento	0,2	44,9	1	0,5	0,0	47,7	5,7	100
SUL	Candidato(a)	10,8	21,6	5,4	5,4	2,7	51,4	2,7	100
	Posts	2,4	36,1	4,2	2,3	3,1	46,2	5,8	100
	Engajamento	0,1	65	0,1	0,2	0,4	30,6	3,7	100
Total capitais	Candidato(a)	6,7	25,4	5,6	6	3,9	47,9	4,6	100
	Posts	3,1	34,1	5,4	4,9	3,4	44	5,2	100
	Engajamento	0,2	42,8	1,6	2,1	3,2	45,8	4,4	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

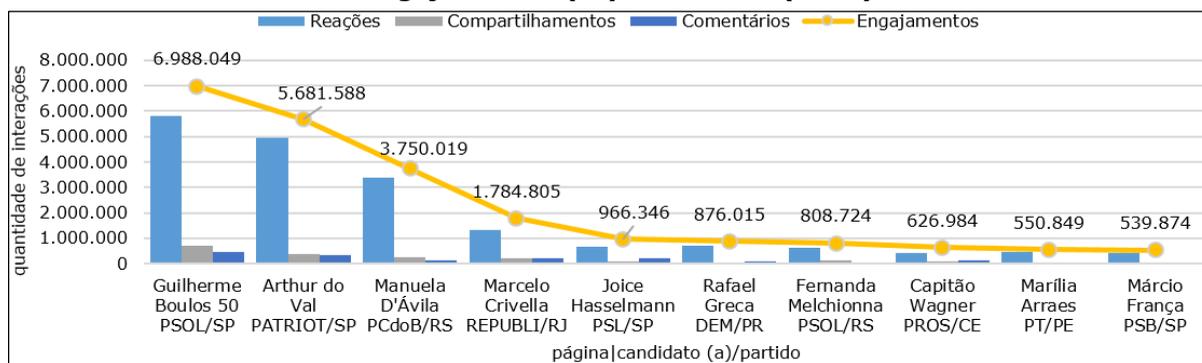
Considerando que nossa amostra engloba 89% dos participantes do pleito, verifica-se inicialmente que não houve candidatos de extrema-esquerda concorrendo nas capitais do Centro-Oeste e nem candidatos de centro-direita nas capitais da região Sudeste, com atuação na rede Facebook. Outro dado relevante, mas não novo, foi o predomínio de candidatos de direita em todas as regiões, sendo o Nordeste a única das cinco regiões em que eles não ultrapassam 50% da amostra. O levantamento mostra também que, juntos, esses atores difundiram maior quantidade de conteúdo na rede, exceto nas regiões Nordeste e Sudeste, onde prevaleceram os candidatos de esquerda, com destaque para os postulantes de Fortaleza e Salvador. Essas duas capitais juntas foram responsáveis por 37% dos posts publicados pelos candidatos de esquerda e 15% da amostra total da região.

Com relação ao engajamento despertado pelos posts, que pode ser visto como um elemento indicador da força das narrativas na rede, destacam-se, mais uma vez, as campanhas da direita, com exceção as da região Sul, onde os candidatos da esquerda alcançaram melhor desempenho nesse quesito. Os(As) candidatos(as) à prefeitura de

Porto Alegre surge com maior peso, representando 65% dos engajamentos, sendo que as candidatas Manuela d'Ávila (PCdoB-RS) e Fernanda Melchionna (PSOL-RS) promoveram 47% e 10% do total de engajamentos da região, respectivamente, o que converge ao histórico de experiências governamentais de esquerda nessa capital (Mendonça; Duarte, 2019). No Nordeste, a situação se inverte. Embora a esquerda tenha postado mais, a direita incitou mais engajamentos. Ainda sobre essa variável, chama a atenção o desempenho dos candidatos de centro-direita que atuaram na região Centro-Oeste que, a despeito da baixa atividade na rede em comparação aos seus oponentes, obtiveram alto volume de engajamentos, representando 20,3% do total da região. Um dos responsáveis por esse resultado foi o candidato à prefeitura de Cuiabá, Abilio Brunini (Podemos-MT), que em cada post publicado angariou em média 4.656 interações, sendo sozinho responsável por 19% dos 20,3% de engajamentos da região.

Na Figura 5, trazemos as dez páginas que obtiveram maior engajamento durante o primeiro turno das eleições municipais de 2020. Prevaecem, conforme mostra a figura, os candidatos da região Sudeste, sobretudo os do eixo São Paulo-Rio de Janeiro, que representam metade do ranking, seguidos por três candidatos da região Sul (com Porto Alegre e Curitiba), e dois do Nordeste (com Fortaleza e Recife). No que concerne ao posicionamento no espectro político, metade do ranking compreende candidatos de esquerda, seguidos de quatro de direita e um de extrema-direita.

Figura 5
Quantidade e formas de interação das páginas com maior soma de engajamentos (%) – 1º Turno (2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

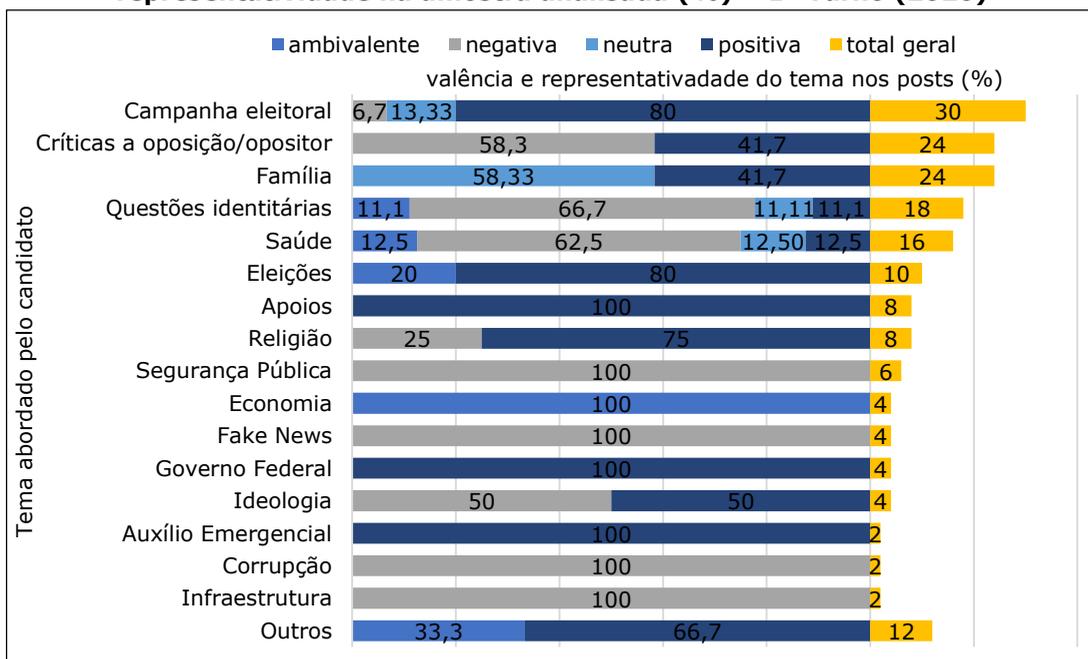
Embora não tenhamos dados semelhantes a respeito de outras disputas municipais para comparar, esses dados divergem do que foi observado nas eleições presidenciais de 2018, por exemplo, quando as páginas de políticos de direita e extrema-direita lideraram massivamente os engajamentos na rede (Bachini; Menon, 2021).

Dos candidatos presentes na Figura 5, um reelegeu-se no primeiro turno (Rafael Greca) e cinco foram para o segundo turno (Guilherme Boulos, Manuela d'Ávila, Marcelo

Crivella, Capitão Wagner e Marília Arraes). Dentre esses, destacaram-se os desempenhos de Boulos e Manuela na rede e o fato em comum de terem longa trajetória política e sido candidatos nas eleições presidenciais de 2018, o que possivelmente ajudou na consolidação prévia do alcance de suas páginas. O segundo colocado, Arthur do Val, também já era uma figura popular na internet, especialmente por seu vínculo com o MBL e seu canal do YouTube, “Mamãefalei”, que possui mais de 2,5 milhões de seguidores. A destacada atuação do candidato na rede rendeu-lhe a segunda maior votação a deputado estadual por São Paulo, em 2018. Entretanto, em 2020, o candidato do Patriota ficou em 5º lugar na disputa pela capital paulista, com 9,78% dos votos.

Após esse primeiro levantamento quantitativo, observamos os enquadramentos apresentados pelos posts, na tentativa de compreender as narrativas com melhor desempenho entre as campanhas digitais. Selecionamos os dez posts que obtiveram maior engajamento, de cada região, totalizando 50 para o primeiro turno, e analisamos os principais temas abordados pelos candidatos nessas publicações. Das páginas que alcançaram maiores índices de engajamento, 16% são de centro-direita, 44% de direita e 40% de esquerda. Com relação aos partidos, destacam-se entre os que mais emplacaram posts nessa seleção o PCdoB (20%), o Podemos (16%), o PSOL (16%), o PROS (10%) e o Republicanos (10%). Os resultados dessa análise podem ser observados na Figura 6:

Figura 6
Temas abordados pelos candidatos versus suas respectivas valências e representatividade na amostra analisada (%) – 1º Turno (2020)



Fonte: Elaboração própria.

Os temas mais frequentes nas publicações selecionadas foram campanha eleitoral, críticas à oposição, assuntos relacionados à família, questões identitárias e saúde. Ao comparar esses dados aos de pleitos anteriores, observamos que o predomínio de posts de “metacampanha” segue sendo uma tendência, assim como o crescimento da prática de campanha negativa e da abordagem de assuntos privados, sobretudo relacionados a pautas morais. Além disso, verifica-se uma sobreposição da macro conjuntura em relação a temas de interesse local a partir de temas como saúde, eleições, economia, auxílio emergencial e governo federal. O alto volume de posts relacionados a fatos contemporâneos é um dos grandes diferenciais desse pleito em relação aos anteriores. Contudo, o raso debate propositivo sobre questões locais não, pois também foi verificado em estudos progressos (Bachini et al., 2015; Massuchin et al., 2018)

Em relação à campanha eleitoral, a maioria dos posts tinha uma função informativa, ou seja, de divulgação de eventos/debates, propagandas e pesquisas eleitorais. Entretanto, foram abordadas nesse âmbito também questões mais contenciosas, como o embate político em si, trocas de acusações e posicionamentos defensivos dos candidatos.

A referência à família, que nunca ocorre de forma negativa, representa uma estratégia de estabelecer uma relação mais pessoal com os eleitores, uma vez que essas publicações, no geral, tratam da vida privada e mostram membros das famílias dos candidatos. Menções à família, sinalizações aos religiosos ou a Deus são costumeiras em campanhas eleitorais, contudo, os estudos mostram que a exaltação da concepção de família conservadora e cristã foi explorada com mais afinco nas campanhas das eleições de 2018 (Bachini; Menon, 2021) do que nas disputas anteriores (Aggio, 2011; Bachini et al., 2015; Massuchin; Tavares, 2015; Penteado; Bachini; Fiacadori, 2016; Penteado et al., 2018).

Dado o contexto de pandemia de Covid-19, o tema saúde fez-se muito presente nos debates. Em geral, o assunto foi enquadrado de forma negativa e colaborou para práticas de campanha negativa. Os candidatos de esquerda lamentaram a crise sanitária e o alto número de mortos, culpando o governo federal e, principalmente, o presidente Jair Bolsonaro por essa situação, e defenderam maior volume de recursos para o SUS. Os candidatos de direita, que apoiam Jair Bolsonaro, todavia, criticaram as políticas de distanciamento social adotadas pelos governadores e prefeitos, sobretudo as restrições ao comércio e aos cultos religiosos, minimizaram os riscos da exposição ao vírus, acusaram seus opositores de desviar recursos para o enfrentamento da Covid-19 e responsabilizaram a esquerda e a imprensa pela crise econômica agravada pela pandemia.

Além disso, muitos candidatos denunciaram e reclamaram serem vítimas de desinformação e *fake news*, que aqui entrou como categoria nativa, visto que não tivemos condições de analisar todas as denúncias, por exigirem alto conhecimento das políticas locais. As publicações sobre esse tema acompanharam diversos recursos e intervenções

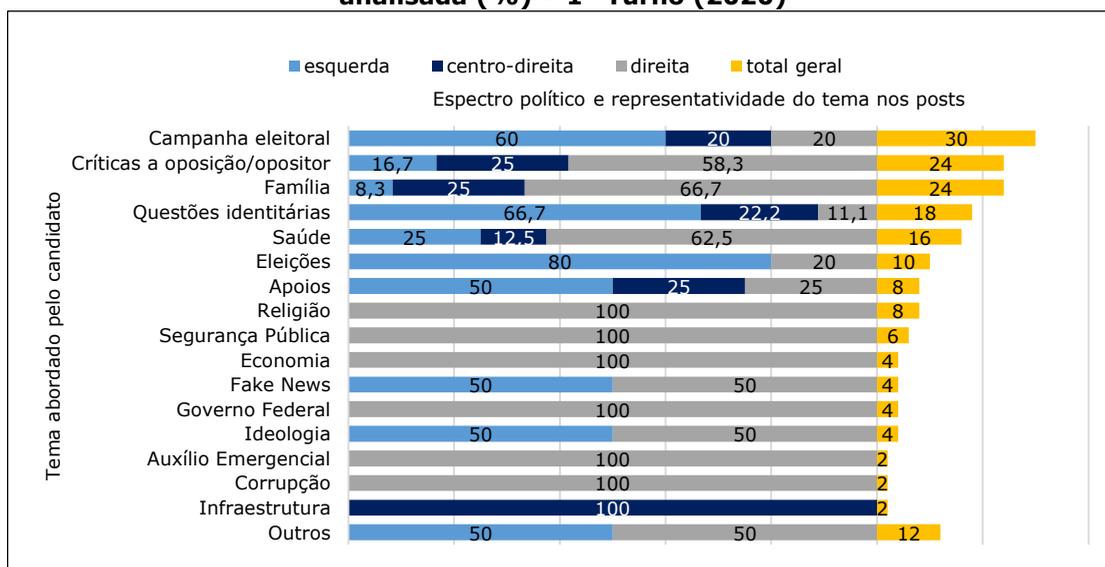
dos TREs e do TSE durante o pleito, resultando na remoção de alguns posts e direito de resposta de candidatos.

Refletindo o alinhamento político e discursivo desses candidatos com a campanha do presidente em 2018, observou-se também grande proximidade entre os enquadramentos que deram a temas como segurança pública, corrupção e infraestrutura (Ituassu et al., 2019; Bachini, 2021), abordados, nas campanhas aqui analisadas, a partir de questões locais e, em geral, de forma negativa, consistindo em críticas dos candidatos às atuais gestões e acusações a seus opositores.

Outro tema que gerou significativo engajamento entre os posts dos candidatos foram as questões identitárias, com destaque para a defesa de pautas feministas mediante diversas denúncias de violência contra as candidatas mulheres durante a campanha, e, em particular, para a injustiça observada no julgamento de Mariana Ferrer, que aconteceu no decorrer da disputa e mobilizou diversos políticos de esquerda. Esse resultado foi emplacado principalmente por posts dos candidatos da esquerda, Manuela d'Ávila e Guilherme Boulos, o que endossa, por um lado, os apontamentos de pesquisas anteriores (Marques, 2020; Bono; Silva, 2022), mas também sugere crescente adesão a posicionamentos feministas no debate das redes. Esse dado fica mais relevante se considerarmos que, entre as 284 páginas de nossa amostra, apenas 42 pertencem a candidatas mulheres, das quais cinco foram para o segundo turno e apenas uma mulher, Cinthia Ribeiro (PSDB-TO), foi eleita prefeita.

Figura 7

Temas abordados pelos candidatos versus posicionamento no espectro político dos seus respectivos autores e representatividade do tema na amostra analisada (%) – 1º Turno (2020)



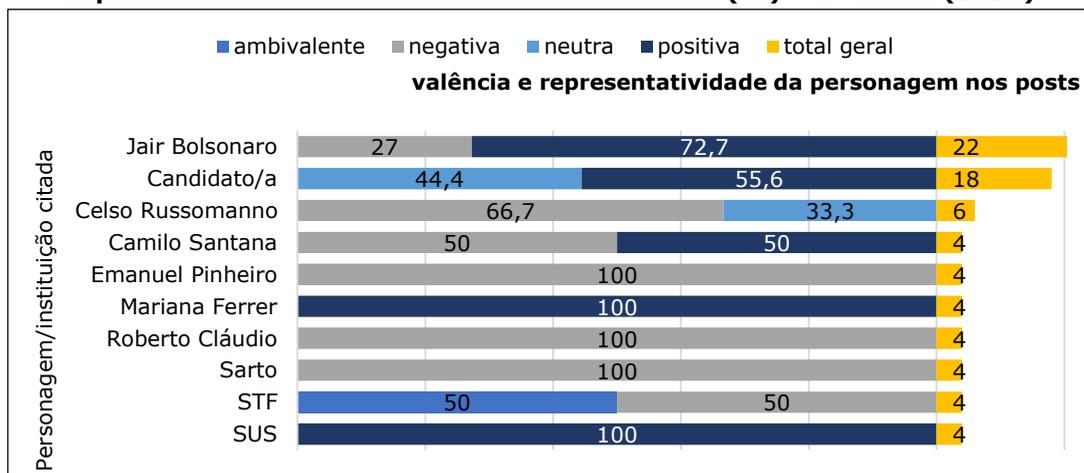
Fonte: Elaboração própria.

Ao observar os mesmos temas distribuídos a partir do posicionamento dos autores dos posts no espectro político, na Figura 7, verificamos algumas tendências. Os candidatos de esquerda focaram mais na divulgação de informações sobre a campanha eleitoral, em assuntos relativos às eleições estadunidenses, na relevância desse pleito para as eleições de 2022 (contemplados pela categoria eleições) e nas questões identitárias. Cabe assinalar que a sofisticação da campanha de Boulos no Sudeste gerou alto volume de engajamentos para a esquerda e o partido na região. Já os de direita concentraram-se em falar sobre religião, segurança pública, economia, a atuação do presidente e dos ministros (governo federal), o auxílio emergencial e a corrupção, embora também tenham tratado muito de família, saúde, ideologia, assim como tecida críticas à oposição. Cabe também destacar que direita e centro-direita, juntas, respondem por 83% das mensagens de campanha negativa analisadas.

Há dois temas que foram abordados em igual proporção entre direita e esquerda: *fake news* e ideologia. Como dissemos, candidatos de ambos os lados relataram ter sido vítimas de informações falsas e, no debate sobre ideologia, aparecem contrapontos acerca de questões como o liberalismo, a radicalidade política e o negacionismo. Nesse cenário polarizado, observamos ainda diversas publicações que indicavam apadrinhamento dos candidatos – prática também frequente em disputas anteriores (Aggio; Reis, 2013; Bachini et al., 2015; Massuchin et al., 2018). Entre os candidatos de direita e centro-direita, destacou-se o apoio de Jair Bolsonaro e, entre os de esquerda, o apoio de Lula e dos governadores estaduais.

Na Figura 8, observamos os personagens e instituições políticas mais mencionados nos posts, verificando as valências atribuídas a eles pelos candidatos.

Figura 8
Personagens/instituições políticas citados pelos candidatos versus a valência e representatividade dentro da amostra analisada (%) – 1º Turno (2020)



Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do Facebook.

O presidente Jair Bolsonaro foi o personagem político mais citado durante a campanha do primeiro turno, majoritariamente de forma positiva (73%), embora também tenha recebido críticas (27,3%). Uma vez que a temática da campanha foi a mais frequente, foram recorrentes as autorreferências dos candidatos, o que colocou essa categoria em segundo lugar. Verifica-se também na Figura 8 o alto volume de menções totalmente negativas sobre candidatos da disputa, como Sarto (PDT-CE) e Emanuel Pinheiro (MDB-MT), o que corrobora a hipótese de aumento de campanha negativa. Destaca-se a campanha negativa realizada por Capitão Wagner (PROS-CE), na rede, que alavancou os engajamentos da direita e do PROS na região Nordeste. Já as menções ao STF demonstram a disputa de narrativas entre direita e esquerda sobre essa instituição política. Além de presenças, nota-se a ausência de partidos políticos nessa lista, o que converge à hipótese sobre o personalismo das e-campanhas (Miola; Carvalho, 2017).

Análise do 2º Turno

Assim como na seção anterior, trazemos aqui, na Tabela 3, os percentuais de posts e engajamentos produzidos pelos candidatos organizados por região e posicionamento no espectro político, no 2º turno das eleições de 2020.

Tabela 3
Posts e engajamentos dos(as) candidatos(as), por posicionamento no espectro político (%) – 2º Turno (2020)

Região da capital	Categoria	Posição no espectro político do candidato							Total
		Extrema- Esquerda	Esquerda	Centro- Esquerda	Centro	Centro- Direita	Direita	Extrema- Direita	
Centro-Oeste	Candidato(a)	0	0	0	0	25	75	0	100
	Posts	0	0	0	0	10	90	0	100
	Engajamento	0	0	0	0	49	51	0	100
Nordeste	Candidato(a)	0	36	0	7	7	50	0	100
	Posts	0	39	0	5	8	48	0	100
	Engajamento	0	51	0	1	8	39	0	100
Norte	Candidato(a)	0	20	10	0	10	60	0	100
	Posts	0	35	7	0	8	50	0	100
	Engajamento	0	39	1	0	14	46	0	100
Sudeste	Candidato(a)	0	33	0	0	0	67	0	100
	Posts	0	60	0	0	0	40	0	100
	Engajamento	0	63	0	0	0	37	0	100
Sul	Candidato(a)	0	50	0	0	0	50	0	100
	Posts	0	68	0	0	0	32	0	100
	Engajamento	0	92	0	0	0	8	0	100
Total capitais	Candidato(a)	0	28	3	3	8	58	0	100
	Posts	0	43	1	2	6	48	0	100
	Engajamento	0	62	0	0	6	32	0	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

Sete das 26 capitais elegeram seus prefeitos já no primeiro turno. Além disso, Macapá teve as eleições adiadas por causa de um apagão na região²⁰. Dessa vez, não vemos uma distribuição equilibrada de todos os posicionamentos políticos. A disputa desse segundo turno foi alavancada pela direita (58%). Os candidatos da esquerda representaram apenas 28% das candidaturas. Candidatos de centro, centro-esquerda e centro-direita tiveram pouca expressão, e as candidaturas de extrema-esquerda e extrema-direita não chegaram a essa etapa, corroborando a hipótese de que o sistema brasileiro tende a repelir os extremos do jogo eleitoral (Nicolau, 2004). Cabe assinalar ainda que a esquerda não teve representante no 2º turno na região Centro-Oeste.

Com relação à produção de conteúdo na rede, mais uma vez candidatos de direita foram, em percentual, os que mais postaram, sendo maioria nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Candidatos da esquerda aparecem mais ativos nas regiões Sudeste e Sul, nas quais ultrapassam a direita em 20 pontos e 36 pontos percentuais, respectivamente. Guilherme Boulos (PSOL-SP), que concorreu à prefeitura de São Paulo, foi o responsável por produzir 78% do conteúdo da esquerda na região Sudeste e 46% de todos os posts da região. Na região Sul, Porto Alegre foi a única capital em que a eleição municipal de 2020 teve segundo turno. Nesse caso, mais uma vez, Manuela d'Ávila se destacou com relação à quantidade de posts, sendo responsável por 68% da produção.

No que tange ao quesito engajamento, no segundo turno, a esquerda predominou em quase todos os cenários onde teve representantes, sendo ultrapassada pela direita por apenas 7 pontos percentuais na região Norte do país. Lá, o candidato de melhor desempenho foi David Almeida (Avante-AM), de Manaus que, principalmente com posts sobre a importância da família, foi responsável por 49% dos engajamentos da direita e 23% do total da região. Esses dados vão na contramão do que foi observado em 2018, quando as páginas da direita obtiveram maiores índices de engajamento (Bachini; Menon, 2021).

Do mesmo modo que ocorreu no primeiro turno, Manuela d'Ávila (PCdoB-RS) e Guilherme Boulos (PSOL-SP) lideraram o engajamento no Facebook entre os candidatos ao Executivo municipal, como mostra a Figura 9. Apesar desses aspirantes ao cargo de prefeito/a não terem sido eleitos, a soma das interações geradas por seus posts superou a de seus respectivos oponentes eleitos, ambos de partidos de direita – Sebastião Melo (MDB-RS) e Bruno Covas (PSDB-SP) –, em mais de 1000%. No caso da capital paulista, Bruno Covas aparece em 13º lugar, com 200.214 engajamentos; Melo, de Porto Alegre, figura no ranking em 10º lugar, com pouco mais de 220 mil engajamentos.

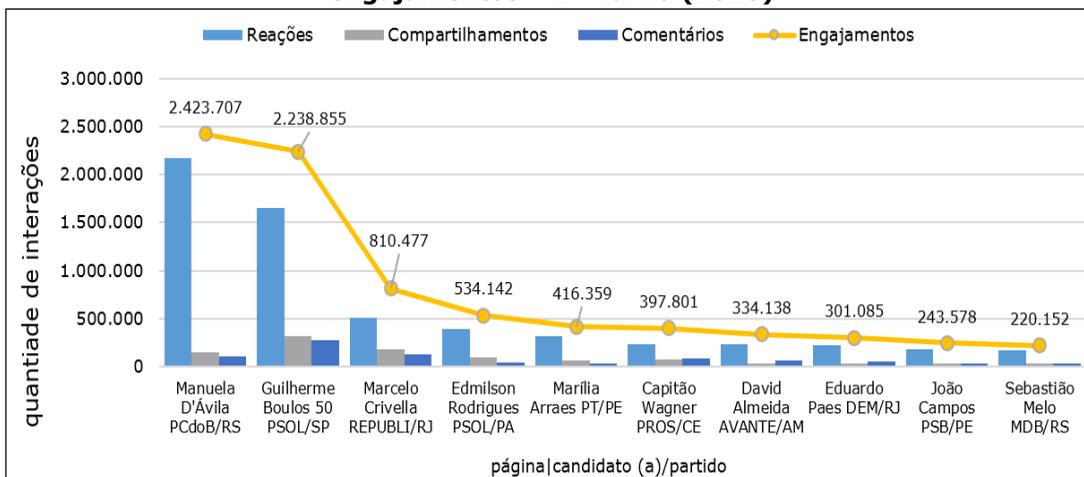
Na capital carioca, o segundo turno foi disputado entre dois candidatos de direita: Marcelo Crivella (Republicanos-RJ), apoiado pelo presidente Jair Bolsonaro, e Eduardo Paes (DEM-RJ). Ambos constam entre as páginas que acumularam maior volume de interações

²⁰ “Sete capitais elegem prefeitos; outras 18 terão segundo turno”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/15/sete-capitais-elegem-prefeitos-outras-18-terao-segundo-turno.ghtml>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

no período, porém, ali, a diferença entre o engajamento incitado por seus posts foi de 169% em favor de Crivella. Contudo, novamente, quem obteve maior engajamento não venceu a disputa eleitoral.

Os candidatos à prefeitura de Recife também compõem o ranking, sendo ambos de esquerda. Marília Arraes (PT-PE), com o apoio do ex-presidente Lula, alcançou engajamento 71% superior ao de seu oponente, João Campos (PSB-PE), vencedor da disputa. Em outras capitais, Edmilson Rodrigues (PSOL-PA), Capitão Wagner (PROS-CE) e David Almeida (Avante-AM) também se destacaram em suas campanhas no Facebook frente aos outros candidatos e a praças bem maiores que as suas, no que tange ao número da população e de eleitores.

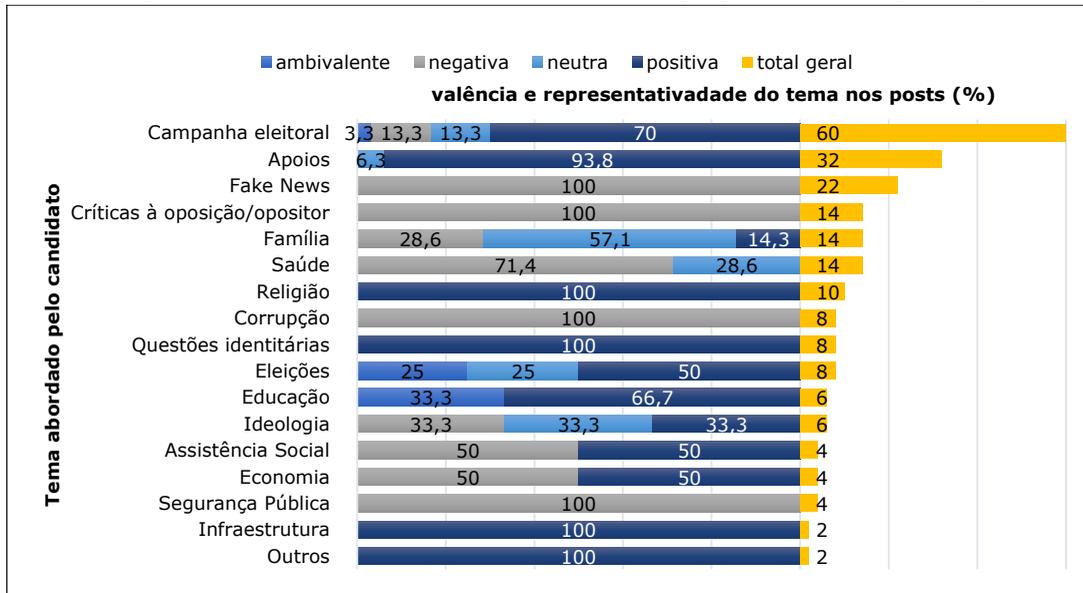
Figura 9
Quantidade e formas de interação das páginas com maior soma de engajamentos – 2º Turno (2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Facebook.

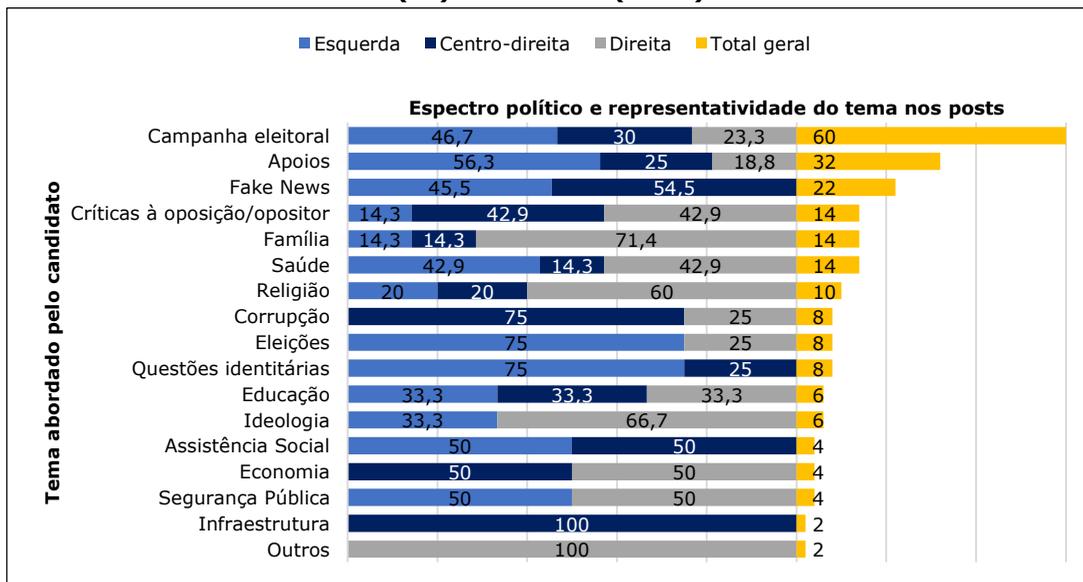
As Figuras 10 e 11 trazem os temas mais abordados nos 50 posts que obtiveram maior engajamento ao longo do segundo turno (10 por região). Nesse universo, 26% dos posts produzidos foram de páginas de candidatos de centro-direita, 26% de direita e 48% da esquerda. Páginas de candidatos das demais posições do espectro político não estão representadas por não terem alcançado engajamento suficiente para integrar nossa amostra. Com relação aos partidos que mais emplacaram posts nesse ranking, tivemos PCdoB (20%), Podemos (20%), PSOL (18%), Avante (12%) e PROS (8%).

Figura 10
Temas abordados pelos candidatos versus suas respectivas valências e representatividade na amostra analisada (%) – 2º Turno (2020)



Fonte: Elaboração própria.

Figura 11
Temas abordados pelos candidatos versus posicionamento no espectro político de seus respectivos autores e representatividade do tema na amostra analisada (%) – 2º Turno (2020)



Fonte: Elaboração própria.

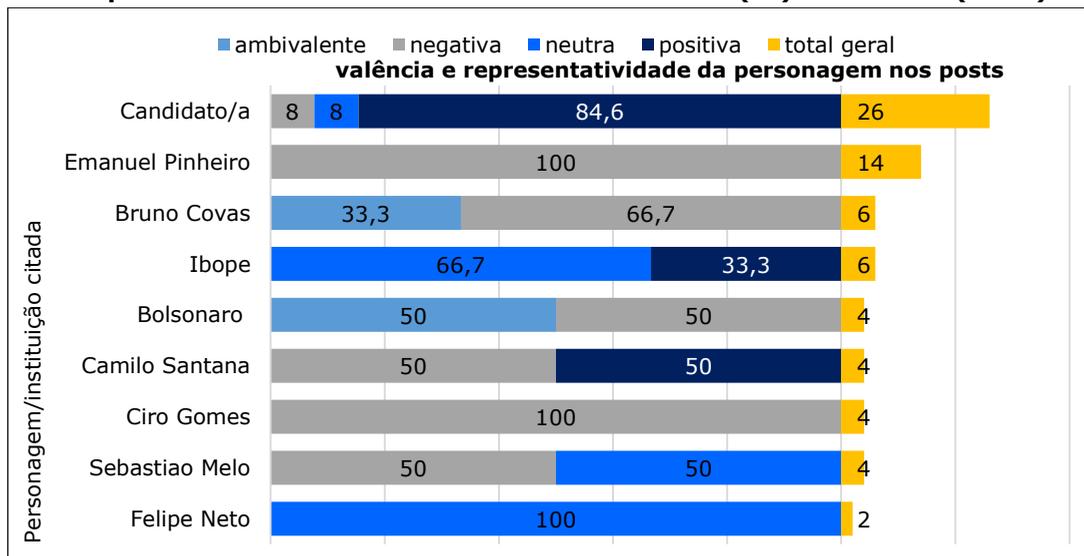
Em geral, não se verificam grandes diferenças no âmbito discursivo entre o primeiro e o segundo turnos, mas observa-se a mudança de algumas estratégias, como maior frequência das práticas de apadrinhamento e de campanha negativa. Os dados dos estudos anteriores não nos permitem afirmar que esse comportamento seja uma tendência no segundo turno, mas, considerando que esse é o momento da decisão final dos eleitores, é esperado que os candidatos mobilizem essas estratégias.

Campanha eleitoral seguiu como tema mais pautado pelos posts. No decorrer do segundo turno, os candidatos de todas as posições concentraram-se em agradecer a votação recebida no primeiro turno, divulgar propaganda eleitoral, promover suas agendas de campanha e falar de seus desempenhos nas pesquisas de intenção de voto. Mantiveram-se também as estratégias de desmoralizar oponentes a partir de ataques discursivos e de pautar temas de apelo mais subjetivo, como família e religião, especialmente entre os candidatos da direita.

Contudo, alguns dados chamaram a atenção nas Figuras 10 e 11. *Fake news* foi tema somente dos posts de candidatos da esquerda e de centro-direita e abordadas sempre de maneira negativa. Esses políticos, em geral, se manifestaram contra as *fake news* a eles imputadas e atribuíram a autoria delas a seus adversários políticos. O mesmo comportamento foi observado quando o tema era corrupção, que predominou entre os posts dos políticos de centro-direita. Nesse enquadramento, sobressaíram-se os posts de Abilio Brunini, do Podemos, que foram predominantes na região Centro-Oeste.

Figura 12

Personagens/instituições políticas citadas pelos candidatos versus a valência e a representatividade dentro da amostra analisada (%) – 2º Turno (2020)



Fonte: Elaboração própria.

Além da autorreferência nos posts, entre os personagens e instituições políticas mais citados, destacaram-se três candidatos, Emanuel Pinheiro (MDB-MT), Bruno Covas (PSDB-SP) e Sebastião Melo (MDB-RS) – todos eleitos nesse pleito. Pinheiro foi amplamente citado de forma negativa pelo seu adversário, Abilio Brunini (Podemos-MT), estratégia que não foi bem-sucedida. A narrativa, nesse caso, girou em torno do “escândalo do paletó”, uma denúncia até então em investigação, mas que foi utilizado por Brunini para atacar e acusar seu oponente. Já Covas recebeu críticas negativas à sua gestão diante da pandemia, mas foi cumprimentado por seu adversário, Boulos (PSOL/SP) pela vitória nas urnas. Sebastião Melo, em Porto Alegre, recebeu menção de sua adversária, Manuela d’Ávila, devido aos ataques que fez à candidata e em ocasião de divulgação de pesquisa de intenção de voto, na qual Melo se apresentava em queda. Outros personagens, como Camilo Santana (PT-CE), atual governador do Ceará, e Ciro Gomes (PDT-CE), ex-governador do estado, foram alvo das publicações do candidato à prefeitura de Fortaleza, Capitão Wagner (PROS-CE), que os acusava de criminosos e corruptos. O foco do candidato era atingir a campanha de Sarto (PDT-CE), adversário apoiado por essas lideranças políticas. Sarto, por sua vez, também fez menções a Camilo, agradecendo-lhe o apoio e se defendendo das acusações da oposição. Por fim, Felipe Neto, destacado *youtuber*, foi citado por declarar apoio a Boulos, de São Paulo, e por ser também vítima de *fake news*, assim como o candidato.

Considerações finais

Ao analisar as campanhas digitais dos(as) candidatos(as) às prefeituras de todas as capitais brasileiras nas eleições de 2020, verificamos a continuidade e a inovação de algumas práticas e enquadramentos adotados em pleitos anteriores.

Em primeiro lugar, nossos resultados convergem às pesquisas anteriores sobre a predileção dos candidatos por recursos imagéticos, mas com uma diferença importante: após, em 2018, terem sido superadas pelo vídeo, as fotos voltaram a ser o recurso preferido dos candidatos e o que mais engaja seus seguidores.

Com relação a atuação e desempenho por posicionamento no espectro político, as candidaturas às prefeituras das capitais pela direita predominaram na rede no primeiro turno. Os políticos de direita foram mais numerosos, mais ativos e aqueles que mais engajaram os usuários no Facebook, mesmo nas regiões Nordeste e Sudeste, onde as publicações de candidatos de esquerda foram mais volumosas. A única exceção nesses quesitos ocorreu na região Sul, onde os posts da esquerda obtiveram mais engajamentos que os das outras posições, ainda que fossem menos volumosos. Já no segundo turno, os candidatos de esquerda às capitais do Nordeste, do Sudeste e do Sul ultrapassaram (com larga vantagem nessas duas últimas regiões) a direita no quesito engajamento, o que mostra a reação da esquerda na rede após as eleições de 2018. Ainda, em uma análise baseada nos partidos dos candidatos, verifica-se que nesse pleito os posts que mais

engajaram os usuários do Facebook pertencem a partidos pequenos, como PCdoB, Podemos, PSOL, Avante e PROS, o que corrobora achados anteriores (Braga; Carlomagno, 2018). Páginas de candidatos de partidos tradicionais e maiores como PT, PSDB e MDB e PP obtiveram menos engajamentos. Candidatos do PSL, partido que se destacou no pleito de 2018, não emplacaram posts entre os mais compartilhados por região.

No que concerne às estratégias discursivas adotadas nos posts que mais incitaram engajamentos, além da esperada veiculação de propaganda e divulgação de agenda de campanha, seguiram em ascendência as práticas de campanha negativa e a abordagem de assuntos privados, que foram mais frequentes, proporcionalmente, nesse pleito que nos anteriores, assim como a menção a fatos contemporâneos. Nesse sentido, verificou-se, principalmente, a sobreposição do debate conjuntural às questões municipais, para as quais quase não se observou propostas. Contudo, a ausência de propostas nas campanhas digitais e o pouco engajamento que elas incitam não é algo exatamente novo, pois foram assinaladas também em estudos pregressos (Bachini et al., 2015; Massuchin et al., 2018).

Além disso, nossos dados corroboram as hipóteses do personalismo e da espetacularização digital. Observou-se larga exposição individual dos candidatos em detrimento a seus partidos, raramente referenciados nos posts com maior engajamento. A discussão política nesse pleito, sem dúvida, foi mais baseada em pessoas e seus atributos particulares do que em projetos políticos.

Os candidatos de esquerda se concentraram na divulgação de informações sobre a campanha eleitoral, em assuntos relativos às eleições estadunidenses, na relevância desse pleito para as eleições de 2022 (contemplados pela categoria eleições) e nas questões identitárias. Essas duas pautas revelam a preocupação da esquerda com as ameaças à democracia feitas pela extrema-direita e o aumento da relevância das identidades no debate público. Já os de direita concentraram-se em dirigir críticas aos seus adversários, a partir de temas como corrupção, economia e segurança pública, com adaptações aos contextos locais, e a pautar questões morais, relacionadas à religiosidade e à família, reproduzindo, em boa medida, o enquadramento adotado por Jair Bolsonaro, nas eleições de 2018. O presidente Bolsonaro foi também o ator político mais referenciado pelas páginas e, em geral, de forma positiva. Todavia, observamos um aparente arrefecimento do antipetismo na rede ao longo desse pleito.

Notamos ainda que um tema vem se consolidando nas campanhas digitais e é abordado em igual proporção entre direita e esquerda, a partir de recorrentes denúncias dos candidatos de ambos os lados, que afirmam ser vítimas de informações falsas: as *fake news*. No segundo turno, elas deram um grande salto, acompanhando o aumento de frequência das práticas de apadrinhamento e de campanha negativa. Porém, esta última não parece ter sido muito bem-sucedida, visto que todos os candidatos com maior volume de citações negativas foram eleitos.

Esperamos com este artigo contribuir para o acúmulo da literatura sobre campanhas digitais no Brasil e a compreensão de suas principais tendências, assim como

elucidar os enquadramentos que organizaram esse pleito e como tais elementos se inserem na disputa política contemporânea. Contudo, devido à falta de pesquisas anteriores sobre boa parte das capitais, não conseguimos avançar em uma análise mais robusta e comparativa das e-campanhas, por região. Monitoramentos sistemáticos que abarquem páginas de políticos de diferentes regiões e estudos qualitativos com amostras ampliadas que correlacionem e-campanhas ao desempenho eleitoral dos candidatos devem colaborar para esse processo e são, por nós, incentivados.

Referências bibliográficas

- AGGIO, C. "Campanhas Online: o percurso de formação das questões, problemas e configurações a partir da literatura produzida entre 1992 e 2009". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 426-445, dez. 2010.
- _____. Internet, eleições e participação: questões-chave acerca da participação e do ativismo nos estudos em campanhas online. In: GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A.; MAIA, R. C. M. (eds.). *Internet e participação política no Brasil*. Coleção Cibercultura. Porto Alegre, RS: Editora Sulina, p. 175-193, 2011.
- AGGIO, C.; REIS, L. "Campanha eleitoral no Facebook: usos, configurações e o papel atribuído a esse site por três candidatos eleitos nas eleições municipais de 2012". *Revista Compólitica*, vol. 3, nº 2, p. 155-188, 22 dez. 2013.
- ALBUQUERQUE, A., et. al. "Redes de campanha de pré-candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro". *Em Debate*, vol. 8, nº 6, p. 8-23, ago. 2016.
- ALDÉ, A.; MENDES, G.; FIGUEIREDO, M. "Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006". *Política e Sociedade*, nº 10, p. 153-172, abr. 2007.
- ARNAUDO, D. "Project on computational propaganda". *Computational Propaganda in Brazil: Social Bots during Elections*. Working Paper 2017.8, p. 39, 2017.
- AZEVEDO, D. "Comunicação populista online: análise das estratégias de comunicação política dos principais candidatos à presidência do Brasil no Facebook durante as eleições de 2018". Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Mídia e Eleições do VIII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VIII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade de Brasília (UnB), de 15 a 17 de maio de 2019.
- AZEVEDO, D.; BARROS, S.; ORTIZ, J. Curtir ou não curtir? A reação às publicações dos candidatos à presidência nas eleições brasileiras de 2018. In: CERVI, E. U.; WEBER, M. H. (orgs.). *Impactos político-comunicacionais nas eleições brasileiras de 2018*. Curitiba: CPOP/Carvalho comunicação, p. 285-313, 2021.
- BACHINI, N. "Sob o piado do Twitter: o novo tom das campanhas eleitorais com a difusão da internet no Brasil". Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Programas de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- _____. "Movimentos sociais e descentramento das identidades coletivas no Brasil contemporâneo: da pluralização às identidades ciber-orientadas". Tese de Doutorado em Sociologia, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.
- BACHINI, N.; MENON, G. "Fake News e o uso do Facebook na eleição presidencial brasileira de 2018: Ideologias, pós-verdade e aparelhos ideológicos de dominação". *Economic Analysis of Law Review*, vol. 12, nº 1, p. 143-163, jan.-abr. 2021.

- BACHINI, N., et al. Curtiu? O uso do Facebook nas eleições municipais de São Paulo em 2012. In: ALDÉ, A.; MARQUES, J. (orgs.). *Internet e poder local*. Salvador: UFBA, vol. 1, p. 141-176, 2015.
- BOCZKOWSKI, P. J.; PAPACHARISSI, Z. (eds.). *Trump and the media*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2018.
- BOLOGNESI, B.; BABIRESKI, F.; MACIEL, A. "Conhecendo o vazio: congruência ideológica e partidos políticos no Brasil". *Política & Sociedade*, vol. 18, nº 42, p. 86-116, 2019.
- BONOTO, C.; SILVA, F. N. "Interseccionalidade e política no Instagram: os discursos de candidatas lésbicas, bissexuais e trans nas eleições municipais de 2020". *Fronteiras - estudos midiáticos*, vol. 24, nº 1, p. 83-98, 2022.
- BRAGA, S. S.; CARLOMAGNO, M. "Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016)". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 26, p. 7-62, 2018.
- BRAGA, S. S.; NICOLÁS, M. A.; FRANÇA, A. S. "Uso da internet e oportunidades de participação política virtual nas eleições municipais de outubro de 2008 no Brasil". *Revista Debates*, vol. 5, nº 2, p. 117-144, jul.-dez. 2011.
- BRAGA, S. S.; ROCHA, L.; VIEIRA, F. "'Americanização' da representação política virtual? Um estudo comparado das estratégias de comunicação digital por parlamentares de diferentes sistemas políticos". In: 39º Encontro Nacional da Anpocs, Caxambu, 2015.
- BRAGA, S. S., et al. "Eleições online em tempos de 'big data': Métodos e questões de pesquisa a partir das eleições municipais brasileiras de 2016". *Estudos em Comunicação*, vol. 1, nº 25, p. 253-285, 2017.
- CAMARGO, A. "Midiatização da política: estudo das narrativas de campanha de Fernando Haddad e Jair Bolsonaro no Facebook". In: *Anais do XIV Congresso Brasileiro Científico de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas*, Bauru/SP, de 18 a 21 de maio de 2020.
- CARNIEL, F.; RUGGI, L.; RUGGI, J. O. "Gênero e humor nas redes sociais: a campanha contra Dilma Rousseff no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 24, nº 3, p. 523-546, dez. 2018.
- CASTELLS, M. *Ruptura*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.
- CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G. "O uso do Twitter nas eleições de 2010: o microblog nas campanhas dos principais candidatos ao governo do Paraná". *Contemporânea: comunicação e cultura*, vol. 9, nº 2, p. 319-334, ago. 2011.
- CESARINO, L. "Identidade e representação no bolsonarismo. Corpo digital do rei, bivalência conservadorismo-neoliberalismo e pessoa fractal". *Revista de Antropologia*, vol. 62, nº 3, p. 530-557, 19 dez. 2019.
- FERES JUNIOR, J. "Análise de valências, debate acadêmico e contenda política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 20, p. 313-322, 2016.
- FERNANDES, C., et al. "A propaganda política no Facebook: O uso das fanpages pelos principais candidatos à Prefeitura de Belo Horizonte". *Rizoma*, Santa Cruz do Sul, vol. 6, nº 1, p. 74-88, ago. 2018.
- GIANSANTE, G. *Online political communication: how to use the web to build consensus and boost participation*. Cham, Switzerland: Springer, 2015.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press, 1986.

- GOMES, W., et al. "Politics 2.0: a campanha online de Barack Obama em 2008". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, nº 34, p. 29-43, out. 2009.
- HO, J. C. T. "How biased is the sample? Reverse engineering the ranking algorithm of Facebook's Graph application programming interface". *Big Data & Society*, vol. 7, nº 1, p. 1-15, 1 jan. 2020.
- ITUASSU, A., et al. "Internet, eleições e democracia: o uso das redes sociais digitais por Marcelo Freixo na campanha de 2012 para a Prefeitura do Rio de Janeiro". *Revista Compólitica*, vol. 2, nº 4, ago.-dez. 2014.
- _____. "De Donald Trump a Jair Bolsonaro: democracia e comunicação política digital nas eleições de 2016, nos Estados Unidos, e 2018, no Brasil". *Anais Compólitica* 8, p. 1-25, 2019.
- JORGE, V. L., et al. "Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 33, p. 1-44, 2020.
- KAISER, J., et al. "What happened to the public sphere? The networked public sphere and public opinion formation". In: CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D. F. J.; EFTHYMIPOULOS, M. P. (eds.). *Handbook of cyber-development, cyber-democracy, and cyber-defense*. Cham: Springer International Publishing, p. 1-28, 2017.
- MANCHETÔMETRO. Relatórios semanais e quinzenais do M Facebook, de 2017 a 2020. Disponível em: <<http://manchetometro.com.br/categoria/mFacebook/>>. Acesso em: 23 maio 2022.
- MANIN, B. "A democracia do público reconsiderada". *Revista Novos Estudos: dossiê mobilizações, protestos e revoluções*. CEBRAP, nº 97, p. 115-127, nov. 2013.
- MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. C. "Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online". *Revista Galáxia*, nº 22, p. 208-221, 2011.
- MARQUES, G. S. "Eleições e redes sociais: uma análise das postagens da candidata Manuela d'Ávila no Facebook". *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, nº 31, p. 427-446, ago. 2020.
- MASSUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q. "Campanha eleitoral nas redes sociais: estratégias empregadas pelos candidatos à Presidência em 2014 no Facebook". *Compólitica*, vol. 5, nº 2, p. 75-112, jan. 2015.
- MASSUCHIN, M. et al. "Campanha online em disputas locais: um estudo das apropriações do Facebook pelos candidatos nas eleições de 2016". *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, vol. 20, nº 1, p. 27-40, jan.-abr. 2018.
- MENDONÇA, C.; DUARTE, J. "Eleitor e comunicação eleitoral em Porto Alegre: da ideologia partidária à eficiência midiática". *Revista Flamencos*, Porto Alegre, vol. 26, nº 3, set.-dez. 2019.
- MIOLA, E.; CARVALHO, F. C. "Recursos persuasivos nas campanhas no Facebook: uma proposta metodológica a partir das eleições de 2016 em Curitiba". *Agenda Política*, vol. 1, nº 2, p. 254-290, 1 dez. 2017.
- MOTTA, L. G. *Análise crítica da narrativa*. Brasília: Editora UnB, 2013.
- NICOLAU, J. M. *Sistemas eleitorais*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020.

NORRIS, P. "Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites". *Party Politics*, vol. 9, nº 1, p. 21-45, 2003.

NUNES, R. "Todo lado tem dois lados". *Revista Serrote*, Edição especial de quarentena, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.revistaserrote.com.br/2020/06/todo-lado-tem-dois-lados-por-rodri-go-nunes>>. Acesso em: 1 jul. 2021.

OLIVEIRA, G., et al. Informação, voto e WhatsApp na eleição presidencial brasileira de 2018. Trabalho apresentado no GT 25 "Mídia e Política", 44º Encontro anual da Anpocs, 2019.

PARISER, E. *The filter bubble: what the internet is hiding from you*. [S.l.]: Penguin UK, 2011.

PENTEADO, C. "Marketing político na era digital: perspectivas e possibilidades". *Revista USP – Marketing Político*, USP, CCS, nº 90, p. 6-23, ago. 2011.

PENTEADO, C.; BACHINI, N.; FIACADORI, G. "O Planalto em disputa no Facebook: um estudo dos perfis de Dilma Rousseff e Aécio Neves nas eleições de 2014". In: CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G.; CARVALHO, F. C. (orgs.). *Internet e eleições no Brasil*. Curitiba: CPOP (grupo de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública), 2016.

PENTEADO, C., et al. "An election of self-centered tweets: analysis of twitter usage in the 2016 São Paulo mayoral election". *Aurora. Revista de Arte, Mídia e Política*, vol. 10, nº 30, p. 180-199, 2018.

PEREIRA, E.; PUGA, P.; AZEVEDO, F. *A desinformação-contexto europeu e nacional*. Lisboa: ERC-Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2019.

PIAIA, V.; ALVES, M. "Abrindo a caixa preta: análise exploratória da rede bolsonarista no WhatsApp". *Rev. Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação - Intercom*, São Paulo, vol. 43, nº 3, set.-dez. 2020.

RIBEIRO, S. S. M. *Democracy after the Internet - Brazil between facts, norms, and code*. Cham, Switzerland: Springer, 2016.

RUEDIGER, M. A. *Desinformação nas eleições 2018: o debate sobre fake news no Brasil*. DAAP-FGV/RJ, 2019. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29093>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

SANTOS, A. "A circulação de memes eróticos da Dilma: vinculando públicos afetivos e fortalecendo fronteiras simbólicas no contexto do impeachment". In: Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Recepção, Circulação e Usos Sociais das Mídias do XXVIII Encontro Anual da Compós, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS), 11 a 14 jun. 2019.

SANTOS JR., M. A. "Mobilização da militância: redes de campanha na eleição do Rio de Janeiro de 2016". *Revista Compólitica*, vol. 7, nº 2, p. 87-119, 2017.

SCHEUFELE, D. A.; IYENGAR, S. The state of framing research: a call for new directions. In: KENSKI, K.; JAMIESON, K. (orgs.). *The Oxford Handbook of Political Communication*. Oxford University Press, 2017.

SNOW, D., et al. "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation". *American Sociological Review*, vol. 51, nº 4, p. 456-81, ago. 1986.

SOLANO, E., et al. (eds.). *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

TAROUCO, G.; MADEIRA, R. "Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey". *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 1, p. 24-39, 2015.

TAVARES, C. Q.; SOUSA, N. N. "Qual a característica da campanha online de mulheres candidatas? Uma análise a partir das eleições brasileiras de 2018". *Revista Debates*, vol. 13, nº 3, p. 106-131, 2019.

Anexos

Anexo 1
Quadro com a classificação ideológica dos partidos

Partidos	Classificação	Referência
CIDADANIA	Centro	Elaborada pelos autores
PV	Centro	Bolognesi, 2019
PODE	Centro-direita	Elaborada pelos autores
SOLIDARIEDADE	Centro-Esquerda	Elaborada pelos autores
REDE	Centro-Esquerda	Bolognesi, 2019
DC	Direita	Elaborada pelos autores
NOVO	Direita	Elaborada pelos autores
PATRIOTA	Direita	Elaborada pelos autores
PROS	Direita	Elaborada pelos autores
REPUBLICANOS	Direita	Elaborada pelos autores
AVANTE	Direita	Bolognesi, 2019
DEM	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
MDB	Direita	Bolognesi, 2019
PL	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
PMB	Direita	Bolognesi, 2019
PMN	Direita	Bolognesi, 2019
PP	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
PRTB	Direita	Bolognesi, 2019
PSC	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
PSD	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
PSDB	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
PTB	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
PTC	Direita	Tarouco e Madeira, 2015
PCdoB	Esquerda	Tarouco e Madeira, 2015
PDT	Esquerda	Tarouco e Madeira, 2015
PSB	Esquerda	Tarouco e Madeira, 2015
PSOL	Esquerda	Jorge, 2020
PT	Esquerda	Tarouco e Madeira, 2015
PSL	Extrema-direita	Jorge, 2020
UP	Extrema-esquerda	Elaborada pelos autores
PCO	Extrema-esquerda	Tarouco e Madeira, 2015
PSTU	Extrema-esquerda	Tarouco e Madeira, 2015

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 2
Descrição dos temas analisados nos posts

Temas	Descrição
Apoios	Agradecimentos em geral pelo apoio e votos; apoio explícito de outros(as) candidatos(as)/ políticos(as).
Auxílio Emergencial	Programa de transferência de renda criado durante a pandemia para auxiliar as pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade social.
Campanha eleitoral	Propaganda eleitoral; peças de campanha eleitoral; eventos da campanha; pedidos de voto; divulgação de pesquisas; discursos de vitória ou derrota.
Corrupção	Acusações e denúncias de corrupção, assim como da falta de fiscalização, o que supostamente facilita a prática.
Críticas a oposição/opositor	Críticas e ataques a políticos e partidos adversários.
Economia	Crise econômica; fechamento do comércio; plano de recuperação da economia.
Educação	Avaliação das escolas públicas municipais; mudanças implementadas nas escolas pelo governo federal; paralisação das aulas por causa da pandemia e seus efeitos; regime de ensino remoto.
Eleições	Participação nas eleições 2020; eleições 2022; eleições em outros países.
<i>Fake News</i>	Denúncia de <i>fake news</i> e de desinformação.
Família	Exaltação e defesa da instituição "família"; menção às famílias e familiares dos(as) candidatos(as) ou a assuntos de caráter privado relacionados a esses.
Governo Federal	Ações e eventos relacionados ao Presidente da República e/ou sua equipe de ministros.
Ideologia	Defesa do liberalismo; críticas ao negacionismo; radicalidade política.
Infraestrutura	Obras públicas de infraestrutura conduzidas em período eleitoral.
Questões identitárias	Agressão à mulher em público; "estupro culposo"; questões de gênero; machismo; caso Mariana Ferrer; racismo; direitos das mulheres; violência política.
Religião	Menções a Deus e ao fechamento das Igrejas na pandemia; defesa dos valores cristãos; participação da Igreja no Estado.
Saúde	Comentários sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), a crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19; ações de prevenção à Covid-19 e seus efeitos.
Segurança Pública	Assaltos; crimes comuns; violência nas ruas.
Outros	Outros assuntos que não os relacionados acima.

Fonte: Elaboração própria.

Abstract

Political communication in the digital environment: an analysis of the 2020 municipal election campaigns on Facebook

In this article, we analyze the official campaigns of the candidates for city halls of all Brazilian state capitals in 2020 on Facebook. Using descriptive statistical techniques and frame analysis, we observe the best performing actors and narratives on the network and their main characteristics, such as positioning on the political spectrum, frames, alignments, and communication resources. Our results show the reaction of leftists on the social network following the 2018 elections, analyzing the posts on the profiles of small parties, which used the platform mainly to discuss the wider political conjuncture and identity issues. However, negative campaign practices and giving priority to themes with subjective appeal, such as family and religion, remained a trend, especially among pages supporting Bolsonaro, the most referenced politician during the election.

Keywords: digital campaigns; elections 2020; political communication; framing; Facebook

Resumen

La comunicación política en el contexto digital: un análisis de las campañas electorales municipales de 2020 en Facebook

En este artículo, analizamos las campañas oficiales de los candidatos a las alcaldías de las capitales de todos los estados brasileños en 2020 en Facebook. Utilizando técnicas de estadística descriptiva y análisis de marcos, observamos los actores y narrativas que mejor funcionan en la red y sus principales características, como el posicionamiento en el espectro político, los marcos, los alineamientos y los recursos de comunicación. Nuestros resultados muestran la reacción de la izquierda en la red tras las elecciones de 2018, liderada por páginas de partidos pequeños, que utilizaron la plataforma principalmente para debatir sobre la coyuntura y cuestiones identitarias. Sin embargo, las prácticas negativas de campaña y la programación de temas de apelación subjetiva, como la familia y la religión, se mantuvieron como tendencia, especialmente entre las páginas que apoyan a Bolsonaro, el político más referenciado durante las elecciones.

Palabras clave: campañas digitales; elecciones 2020; comunicación política; marco; Facebook

Résumé

La communication politique dans l'environnement numérique: une analyse des campagnes électorales municipales de 2020 sur Facebook

Dans cet article, nous analysons les campagnes officielles des candidats aux mairies des capitales de tous les états brésiliens en 2020 sur Facebook. En utilisant des techniques statistiques descriptives et une analyse des cadres, nous observons les acteurs et les récits les plus performants sur le réseau et leurs principales caractéristiques, telles que le positionnement dans le spectre politique, les cadres, les alignements et les ressources de communication. Nos résultats montrent la réaction de la gauche sur ce réseau après les élections de 2018, menée par des pages de petits partis qui ont utilisé la plateforme principalement pour discuter de la conjoncture et des questions identitaires. Cependant, les pratiques de campagne négatives et la programmation de thèmes d'appel subjectifs, tels que la famille et la religion, se sont poursuivies, en particulier parmi les pages soutenant Bolsonaro, le politicien le plus référencé pendant l'élection.

Mots-clés: campagnes numériques; élections 2020; communication politique; cadre; Facebook

Artigo submetido à publicação em 16 de julho de 2021.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



La opinión pública en Twitter Análisis durante la contienda electoral en la capital colombiana

Jesús Carrillo-Rodríguez¹ 

Claudia Eugenia Toca-Torres² 

En Colombia las encuestas electorales han perdido credibilidad, de modo que el análisis riguroso de las redes durante una campaña posibilitaría anticipar un resultado electoral. Pero ¿Qué elementos de la opinión pública en redes determinarían el triunfo del candidato? El artículo tiene como objetivo rastrear en *Twitter* los componentes teóricos de la opinión pública en la campaña para la alcaldía de Bogotá (2019), que den claves sobre el ganador. Se extrajeron y codificaron posteos en ATLAS.ti generando información para el análisis, siendo posible identificar aquellos aspectos de los componentes de la opinión pública (siete) que, de forma agregada, sean coincidentes con los resultados finales de la elección. Los *likes* de Facebook o *Twitter* resultaron más efectivos para anticipar al triunfador que las mismas encuestas y sondeos de las agencias de comunicación. La originalidad descansa en la metodología propuesta para el análisis de los contenidos y en la consideración de los sentimientos y estados de ánimo como parte importante de las actitudes, el componente más profundo de la opinión pública. Con los resultados alcanzados, la teoría política de la opinión pública es validada al considerar todos sus componentes (incluso los más internos). A la par, el artículo revela que la práctica de las agencias encuestadoras deberá ajustarse so pena de perder toda credibilidad.

Palabras clave: opinión pública; redes sociales; elecciones Bogotá; encuestas de opinión

Introducción

A pesar de ser un país convulsionado, Colombia aún se reconoce por ser una de las democracias más estables de la región. Disciplinadamente, las autoridades electorales convocan, adelantan y culminan los eventos electorales sin mayores contratiempos. Las siempre denominadas, por los medios de comunicación, como “fiestas democráticas”, suceden unas tras otras y los relevos en las corporaciones públicas acaecen sin menoscabo de las actividades gubernamentales. Una constante en la vida republicana. Lo que sí puede asegurarse es que la manera de hacer política se está transformando de forma importante y casi que dramática. Las encuestas ya no les atinan a los resultados, los barones electorales ya no aseguran sus caudales y los medios de comunicación no inciden u

¹ Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho. Huixquilucan, Estado de México, México. E-mail: <jesus.carrilloro@anahuac.mx>.

² Universidad Iberoamericana Puebla, Departamento de Negocios. San Andrés Cholula, Puebla, México. E-mail: <claudia.toca@iberopuebla.mx>.

orientan la decisión del votante. Los medios tradicionales (legado) ya no tienen el monopolio de la información y están siendo relevados por medios alternativos para el debate, la discusión y la generación de opinión pública. Todo esto, en medio de una polarización ideológica, donde los partidos de centro no existen.

En efecto, en la medida que las redes sociales se han vuelto espacios más relevantes para el debate de asuntos de interés público, el estudio de la opinión pública se ha revitalizado centrándose en la forma como se manifiesta en los mencionados ámbitos (Neubaum; Krämer, 2017, p. 503). Resulta particularmente relevante cuando se asume que, en las plataformas de las redes sociales, convergen los medios masivos y las conversaciones interpersonales, ya que los usuarios pueden ver mensajes sobre temas de interés público junto con representaciones agregadas de otros usuarios (Facebook *likes*) y opiniones de otros ciudadanos bajo la forma de comentarios generados por el usuario (Walther; Jang, 2012 en Neubaum; Krämer, 2017, p. 503). Y es que, en el marco de la cultura digital, la vida ocurre en línea y al interior de redes. A través de los medios digitales (convencionales y alternativos) es posible convencer a otros, comenzar guerras, invocar amor y paz, derrocar un gobierno, destruir reputaciones, y compartir emociones y opiniones. Se pueden expresar ideas, pensamientos, ideologías, sentimientos y fracasos (Spenillo, 2017, p. 221-222). Es así que, en la actualidad, el interés es determinar si la gente asume las visiones expresadas a través de los medios sociales, como indicio de lo que piensa el público en general, pero también, identificar las consecuencias conductuales de dichas percepciones (Zerback; Fawzi, 2016, p. 1035).

Sin duda alguna, el internet ha facilitado la acción colectiva en términos de movilización, expansión y organización global y de generación de nuevos canales. Ya se han identificado, así, una serie de pasos progresivos del activismo en línea, que van desde la búsqueda y difusión de opiniones e información política, hasta formas más radicales de acción directa tales como el *hacktivismo* (Vegh, 2003 en Stockmann; Luo, 2017, p. 190). Pasando por otros canales como los portales de protesta, las herramientas para campañas de recaudo de fondos, las peticiones en línea, los boicots coordinados o las estrategias para la comunicación a través de correo electrónico (Sánchez, 2019, p. 41).

Los blogs políticos proporcionan plataformas de distribución de información innovadora para la discusión sobre un amplio rango de cuestiones, pueden ofrecer visiones profundas dentro de la arena política e incluso emprender un papel promocional dentro de dicho ámbito (Sánchez, 2019, p. 45). Los autores de los blogs asumen el rol de líderes de opinión, en la medida que actúan como canalizadores de información y como fuentes de orientación y presión social en favor de una elección ideológica concreta o del apoyo de dicha ideología (Sánchez, 2019, p. 45). Son estos los que han dado lugar a la aparición de la opinión pública 2.0 que, lógicamente, moldea las opiniones en contextos reales, hecho que se refleja en un mayor nivel de compromiso ciudadano y un aumento de la participación en los asuntos públicos (Gil et al., 2014 en Sánchez, 2019, p. 43). En España, iniciativas como *Osoigo* abre un diálogo directo entre ciudadanos y representantes

políticos; *Poletika*, plataforma veedora de los derechos civiles y del compromiso ciudadano para el cambio político; o *Apps4Citizens*, promotora del uso de las aplicaciones tecnológicas para mejorar la calidad democrática y fomentar un mayor compromiso cívico y político entre los ciudadanos; procuran reducir la brecha entre las instituciones y los ciudadanos a los que sirven, en tanto, fomentan un sistema democrático más facultativo, sano y transparente (Sánchez, 2019, p. 43). En Estados Unidos, blogs como *MoveOn* o el de Michelle Malkin, son ejemplos sobresalientes de posiciones ideológicas opuestas que procuran movilizar al electorado hacia cuestiones de interés público y que, además, muy a menudo fomentan el activismo para lograr objetivos particulares (Sánchez, 2019, p. 45).

Los también denominados microblogs constituyen la red popular actual (*Twitter*, Facebook, foros, etc.) por lo que, cuando ocurre un evento, vistas y comentarios tienen una rápida difusión incidiendo poderosamente en la red. A pesar de su complementariedad y sus innegables similitudes los blogs y microblogs son diferentes. Académicamente, no conviene considerarlos como equivalentes, dadas sus funciones y características particulares (Sánchez, 2019, p. 45). Imposible negar que Facebook y *Twitter* han alterado la forma como las opiniones individuales logran una audiencia más amplia y sirven como referencia para la opinión pública. La selección de opiniones simples y su presentación pública ya no está, exclusivamente, en manos de los periodistas dado que cada usuario puede expresar sus visiones a través de los medios sociales (Zerback; Fawzi, 2016, p. 1035).

El discurso público informal resulta esencial en las democracias fuertes, en la medida que involucra a los ciudadanos en las decisiones y debates políticos, permitiendo la formación de una opinión pública racional que guía e incide en el sistema político (Benhabib, 1996; Bohman, 2004; Dryzek, 2000 y Young, 2000 en Iftikhar et al., 2016, p. 43). Esto implica que en el ágora digital la discusión y la participación políticas se reconfiguran demandándose nuevas fuentes de evidencia para la investigación. Las redes sociales aportan a una redefinición dinámica del concepto de opinión pública, en especial, en función de una participación virtual racional, prudente, crítica y considerada. En el marco de nuevos arreglos digitales, el significado de la opinión pública a considerar no debe derivar de encuestas ni de sondeos (Gozálvez; Romero-Rodríguez; Larrea-Oña, 2019), en su lugar, debe partir de componentes conceptuales más profundos expresados por el ciber-elector como las actitudes o los sentimientos. Las redes sociales, por tanto, son ámbitos propicios para la configuración de los nuevos discursos políticos y las estrategias que se emprenden a la hora de demonizar o desacreditar al adversario, como también para identificar las propuestas y promesas de campaña (Prada Espinel; Romero Rodríguez, 2019). Estos espacios, sin duda, posibilitan "identificar y evaluar la propensión discursiva en el espacio digital" (Romero; Gadea; Aguaded, 2015, p. 97).

Este artículo presenta evidencia de la forma como se generó la opinión pública durante una justa electoral para la alcaldía de la ciudad de Bogotá, el segundo cargo político más importante de Colombia. Toma como referencia las redes sociales de los candidatos y

las encuestas de opinión, difundidas por las principales encuestadoras nacionales, a fin de reconocer la incidencia de cada espacio en el resultado electoral final. Es un artículo eminentemente cualitativo que parte de la premisa: la acción política se transforma, pues existe una suerte de rebelión social hacia los actores y las formas tradicionales de conducción gubernamental. Las redes sociales ejercen un papel fundamental en la expresión y conformación de las preferencias ideológicas de la ciudadanía. En el primer apartado "La opinión pública en perspectiva teórica" se presentan algunos antecedentes de la opinión pública, así como su relación con los medios de comunicación y con los actores sociales. Una segunda sección, denominada "Componentes de la opinión pública", discute en torno a la polarización y las encuestas. Enseguida, el lector encontrará el contenido de "La opinión pública durante la campaña para la elección de alcalde de Bogotá (2020-2023)", centrado en los candidatos participantes, sus microblogs y en la investigación realizada sobre la opinión pública, la política democrática, las élites y las encuestas. El cuarto apartado, "Contraste de hallazgos", ofrece los resultados electorales de la contienda electoral de octubre de 2019 y el insumo necesario de la siguiente sección "Discusión e implicaciones teóricas". Finalmente, el artículo cierra con las "Conclusiones" confirmando la riqueza conceptual de la opinión pública y su vínculo con procesos electorales.

La opinión pública en perspectiva teórica

La opinión pública resulta esencial para la vida colectiva y, en consecuencia, para la comunicación y la acción política, dos actividades fundamentales del actor social. La opinión es una variable respuesta (dependiente) de la interacción de tres tipos de actores: sociales, económicos (medios de comunicación) y políticos, cada grupo con intereses diversos. Es resultado de la comunicación reconocida por excelencia como el ámbito de expresión de las actividades sociales en la esfera pública, ámbito donde convergen política democrática, comunicación y medios para generar opinión.

Antecedentes de la opinión pública

Los orígenes del término opinión pública se rastrean en el siglo dieciocho, a menudo relacionado con la Francia pre-revolucionaria, utilizado con gran frecuencia por Rousseau. En 1831, Tocqueville menciona "[...] por encima de uno y otro (el rey de Francia y el presidente de los Estados Unidos), se mantiene un poder dirigente, el de la opinión pública" (de Tocqueville, [1831] 2001, p. 137).

Ya en el siglo XX se inaugura la opinión pública como campo disciplinar. En efecto en 1924, Sedman y otros estudiosos la definen como "una fuerza latente o activa derivada de un agregado de pensamientos individuales, sentimientos e impresiones, ponderada por los distintos grados de influencia y agresividad de las opiniones separadas al interior del colectivo" (en Childs, 1939, p. 328). Ya para 1937, Allport, la considera cuando "los

individuos se expresan o son llamados a expresarse en favor (o en contra) de una condición, persona o propuesta en particular o de gran importancia” (en Childs, 1939, p. 328).

En suma, Childs (1939) la declara como “aquel sentimiento sobre cualquier tema determinado expresado por las personas más informadas, inteligentes y morales en la comunidad” agregando una mayor influencia sobre el gobierno y la política pública (Childs, 1939, p. 331-334). Estos autores, como se aprecia, limitaron la opinión pública a los asuntos gubernamentales, es después que empieza a expandirse a otros ámbitos de la vida en sociedad como el electoral, el religioso, el cultural, etc.

Es pertinente advertir que la opinión pública no equivale a la sumatoria de las opiniones individuales, en su lugar, hace referencia al “conjunto de visiones ostentadas por una aparente mayoría de ciudadanos” (Bryce, s/f, en Childs, 1939, p. 331). También vale la pena enfatizar que los estados de la opinión pública son cambiantes, por tanto, en la medida de lo posible, se recomienda cerciorarse del grado de uniformidad existente en las cifras electorales, que son las que revelan una opinión mayoritaria. El grado de unanimidad de las opiniones individuales no es condición para la existencia de la opinión pública, más bien, un aspecto a investigar (Childs, 1939).

Es con las encuestas de Gallup que el estudio de la opinión pública comienza “a ser una suerte de predicción, una forma práctica de conocer lo que piensa la nación” (Gallup; Rae, 1940 en Carballo; López; McCombs, 2018, p. 125). Por ello, los aspectos de la opinión pública que pronto recibieron mayor atención fueron las encuestas de opinión y los medios de comunicación masiva (Carballo; López; McCombs, 2018, p. 126). Tomando en cuenta sus vínculos con los procesos de discusión, debate y toma de decisiones colectiva, la opinión pública permanecía como concepto de comunicación, aunque se abordara desde perspectivas filosóficas, políticas, sociológicas o psicológicas (Price, 1992 en Carballo; López; McCombs, 2018, p. 122).

La opinión pública se describe como un espacio implícito en el que la gente puede interactuar, intercambiar ideas y discutir asuntos, con el ánimo de alcanzar acuerdo en torno a las cuestiones de interés general (Habermas, 1997 en Iftikhar et al., 2016, p. 43). También es vista como el ámbito en el que la información y los puntos de vista se procesan, filtran, sintetizan y se forma la opinión política (Calhoun et al., 2012; Dahlgren, 1995 y Fraser, 1990 en Iftikhar et al., 2016, p. 44). La información es procesada por individuos e instituciones en su propio ámbito privado a través de la comunicación interpersonal y luego distribuida a la sociedad, a tal grado que se logra algún tipo de consenso sobre el asunto (Wetters, 2008 en Iftikhar et al., 2016, p. 44). Las prácticas cambiantes mutan las opiniones, de modo que la opinión pública es algo en permanente construcción en la esfera pública (Spenillo, 2017, p. 216). Al considerar la época contemporánea, una gran conmoción colectiva – caracterizada por revueltas, guerras urbanas, identidades y culturas digitales, procesos de globalización, y en su interior, movimientos fundamentalistas y

radicales – siempre cabe la posibilidad de preguntarse acerca de las tendencias de la opinión pública (Spenillo, 2017, p. 216).

En sociedades democráticas, la premisa inicial de la opinión pública debería ser que lo que el público “desea” de alguna forma se traduzca en política pública. Sin embargo, establecer el vínculo entre la opinión pública y las políticas es extremadamente difícil (Bardes; Oldendick, 2012, p. 32). Con ello, queda claro que la participación es la vía correcta de acercamiento al estudio de la opinión pública, en distintos sentidos la opinión pública es opinión participativa (Wilson, 1962 en Carballo; López; McCombs, 2018, p. 121-122). Hay que reconocer, sin embargo, que la participación política no es regular ya que el ciudadano promedio se concentra en su vida laboral o privada mostrando bajo involucramiento con la política o asuntos de la vida pública (Hunter, 1994; Oliver, 2001 en Kleiner, 2018, p. 943). No obstante, fuerzas sociales pueden incidir en una decisión individual para orientar un comportamiento político (Oliver, 2001; Pattie et al., 2004 en Kleiner, 2018, p. 943). Por tanto, al vivir en un entorno social en el que, comparativamente, pocos conciudadanos ostentan creencias normativas moderadas mientras un alto número expresa posiciones extremas, no solo se intensifica la presión por elegir un bando, sino que además lleva a que la gente se pregunte si la política toma en cuenta sus valores, necesidades e intereses y en qué medida lo hace (Kleiner, 2018, p. 943).

Un asunto cobra ímpetu cuando una idea se comunica de una persona a otra; solo temas ampliamente discutidos evolucionarán como asuntos públicos. En este sentido, la opinión pública no solo aparece sino que, mejor aún, toma sus orígenes de la discusión interpersonal eventualmente desarrollada como fuerza social (Davison, 1957 en Hoffman et al., 2007, p. 289). Significa que la comunicación es central al proceso, incluso a nivel intrapersonal, donde la relación entre cogniciones y conducta puede ser conceptualizada como una dialéctica continua. La información obtenida de los medios y de fuentes sociales es integrada con datos previos en la medida que la opinión pública evoluciona. Los individuos incorporan nueva información relacionada sobre antiguas cogniciones eligiendo nuevas ideas a incorporar, a desechar, y a ignorar (Price; Roberts, 1987 en Hoffman et al., 2007, p. 289). La opinión pública demanda no solo la verbalización de opiniones sobre un asunto ampliamente conocido por un grupo de individuos, también demanda la actuación o una disposición a la acción por parte de individuos conscientes de la reacción de los demás frente a la misma situación (Allport, 1937 en Stockmann y Luo, 2017, p. 191). Se ha demostrado que experimentar sentimientos grupales de privación promueve la actuación colectiva para cambiar el sistema social (Vanneman et al., 1972; Walker et al., 1987; Smith et al., 2002 en Kleiner, 2018, p. 944). En la medida que los conceptos y convicciones morales se tornen políticamente relevantes y los ciudadanos aprecien que las autoridades pueden cambiar decisiones tomadas, la gente se volverá más activa para mejorar su situación (Kaase, 1976 en Kleiner, 2018, p. 944). Entre más centrales las dimensiones de valor en que se experimenten carencias y más clara la percepción de

responsabilidad de las autoridades políticas por la privación sentida, mayor potencial de conducta política no convencional (Kaase, 1976 en Kleiner, 2018, p. 944).

En todo caso, un modelo de opinión pública incluye tres niveles: (a) interacciones entre predisposiciones y percepciones del mundo exterior a nivel intrapersonal; (b) opiniones colectivas que emergen de comunicar dichas opiniones individuales a través de la discusión y de los medios; y (c) legitimación o promulgación de dichas opiniones (Crespi, 1997 en Hoffman et al., 2007, p. 289). Es así que, a partir de este modelo de opinión pública básico, se han construido otros incluyendo los tres filtros de influencia: (a) intrapersonal centrado en el papel de predisposiciones e intereses; (b) mediático por lo que la función de los medios es vital para la difusión de la opinión pública y de información sobre asuntos particulares; y (c) social otorgando importancia a la discusión política interpersonal para impulsar un asunto y fortalecer la opinión, además de ofrecer información adicional relevante (Hoffman et al., 2007, p. 289). Cada fuente depura determinada información en tanto permite que otras ideas se integren al marco general de opinión.

Los filtros ordenan y otorgan relevancia a ciertos aspectos de un determinado asunto. Capturan la naturaleza temporal de la opinión pública al reconocer que su proceso de formación ocurre en el tiempo y avanza a través de distintas etapas. La opinión pública evoluciona, es moldeada y transformada en la medida que atraviesa cada etapa o filtro (Hoffman et al., 2007, p. 289). Las cogniciones intrapersonales, la exposición a medios y la discusión interpersonal, a menudo están íntimamente entrelazadas para incidir en la formación de opinión pública (Hoffman et al., 2007, p. 289). En la medida que se introducen los medios y la incidencia social el filtro intrapersonal se vuelve más poroso, de manera que cuando los filtros mediáticos y sociales son considerados, las predisposiciones tienen menor impacto en el proceso de opinión pública (Hoffman et al., 2007, p. 306).

Opinión pública y medios de comunicación

Para bien o para mal, los medios de comunicación masiva y las redes sociales tienen incidencia en la opinión pública. Los medios cumplen dos funciones democráticas críticas: 1) reportar noticias, al ser la principal fuente de mucho de lo que los ciudadanos conocen sobre el mundo; lo que reportan y la forma como encuadran la información tiene implicaciones para el público y para las agendas de políticas; y 2) ofrecer opiniones tomando forma en editoriales de periódicos, artículos de opinión, *talk shows* radiales, programas de televisión, blogs, microblogs, etc., con implicaciones importantes en la opinión pública y en la política pública (Habel, 2012, p. 257-258).

En sus inicios, los estudiosos examinaron la incidencia de la opinión de las élites de la comunicación a través de editoriales que respaldaban a un candidato y su impacto en los electores (Habel, 2012, p. 258). Las opiniones expresadas en editoriales, a su vez, capturaban la atención de los políticos. La evidencia más fuerte de las reacciones de los

decisores de políticas provocadas por los editoriales se encuentra en el hecho de que representantes y senadores refirieron los editoriales del *New York Times* y del *Wall Street Journal* en sus argumentos. Y es que un seguimiento durante cuatro años permitió identificar un total de 595 menciones de los editoriales en los argumentos de los congresistas (Habel, 2012, p. 259). A pesar de los hallazgos, en conjunto el efecto de la opinión de los medios sobre los decisores de políticas y sobre el público aún es incierto. Algunos especialistas argumentan que los medios actúan como la cuarta institución y potencialmente mueven a los políticos y al público, a través de portadas noticiosas y de opiniones. Otros ofrecen un balance alternativo de la opinión en medios, en el que se podrían esperar actitudes reaccionarias (Habel, 2012, p. 260). Los editores ofrecen sus visiones diariamente con la intención de mover las políticas y al público, pero su incidencia global a lo largo de una amplia constelación de políticas durante los pasados 60 años es insignificante. La evidencia muestra que los medios, que en ocasiones se autodenominan líderes de opinión, se proyectan mejor como seguidores de opinión (Habel, 2012, p. 271). Desde luego, estos resultados no niegan la posibilidad que los medios influyan por otros canales. Pueden incluso resultar pertinentes para enmarcar o nutrir asuntos o eventos políticos y así estos intentos importarían para la política pública o la opinión (Habel, 2012, p. 271).

Los medios de comunicación masiva y las conversaciones interpersonales son las dos principales fuentes de percepciones de la opinión pública de la gente. En las redes sociales, diferentes tipos de mensajes pueden funcionar como fuentes potenciales para que los usuarios infieran la opinión pública. En concreto se reconocen tres tipos de elementos expresados en los mensajes: (i) titulares del contenido tales como nuevos artículos en línea o actualizaciones de estado en Facebook, incluyendo texto, fotografías o vídeos creados o posteados por un único autor principal (Neubaum; Krämer, 2017, p. 505); (ii) representaciones globales del usuario o exhibiciones numéricas que describen cuánta gente ha emprendido una acción particular sobre un mensaje – me gusta, vínculos compartidos, mensajes calificados o vistas de videos YouTube (Walther; Jang, 2012 en Neubaum; Krämer, 2017, p. 505); y (iii) contenido generado por el usuario o reacciones a mensajes, tal es el caso de los comentarios relacionados con un mensaje principal generado por otro usuario (Neubaum; Krämer, 2017, p. 505).

Opinión pública y actores sociales

Es importante mencionar el rol de los actores de la sociedad en el proceso de formación de opinión pública. Una población de interés es un grupo identificable de individuos cuya opinión sobre algunos asuntos o conjunto de asuntos prima para un decisor de políticas. Subgrupos como los indígenas, las mujeres, los desempleados, los médicos o los empresarios, cuyas opiniones son de interés para un decisor de política pública, constituyen poblaciones de interés potencial (Bardes; Oldendick, 2012, p. 59). Los grupos

de interés, entonces, intentarán moldear la opinión pública a través de emotivos llamados sobre aquellos tópicos controvertidos. Estos grupos operan para promover objetivos de todo tipo como empresariales, étnicos, profesionales, políticos, etc. y tienen una incidencia en la forma que piensan los ciudadanos sobre los eventos diarios (Butler, 2007, p. 10).

En gran medida, el público desinformado para interpretar eventos que están fuera de su alcance, depende de aquellos que no conoce y que nunca conocerá. Dependerá eso, entonces, de periodistas, políticos, artistas y cualquier otro que se etiquete como conocedor de los asuntos del diario acontecer. Los individuos del común son más propensos a seguir las posiciones presentadas por estos denominados expertos, dado que no tienen o no destinan el tiempo suficiente para entender las complejidades de los asuntos públicos, o sencillamente no están comprometidos con los mismos (Butler, 2007, p. 18). Estos "expertos" aconsejan lo que el público debe pensar sobre los asuntos y es improbable que su consejo sea resultado de una franca evaluación del acontecer. En consecuencia, la opinión pública sobre un determinado asunto, raramente puede considerarse una respuesta sincera sobre "los hechos" de una situación (Butler, 2007, p. 19).

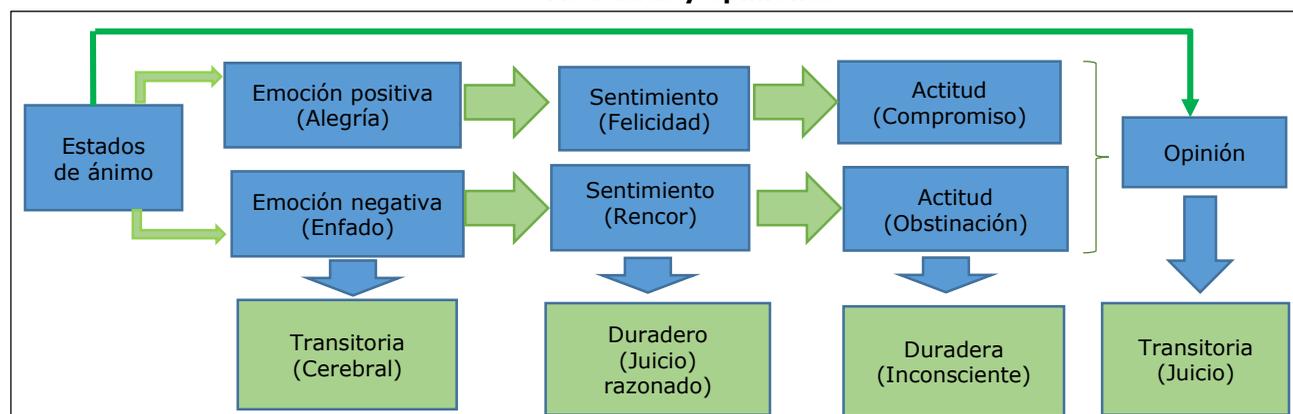
De otra parte, los líderes de opinión o individuos que ayudan a determinar lo que el público piensa, son vistos como personas que tienen gran conocimiento y consciencia de los asuntos públicos, dado su activo involucramiento en ellos. Estos líderes pueden ser activistas comunitarios, políticos, académicos o líderes religiosos altamente visibles al público, individuos con el poder de afectar la forma de pensar – en especial sobre asuntos controvertidos –, de aquellos miembros de la comunidad que tienen una idea muy general de los asuntos. Es entonces cuando se empieza a reconocer una élite de opinión que interpreta las normas y valores de la sociedad y presenta actitudes relacionadas como políticamente respetables, por el hecho de estar alineados con las normas y valores preponderantes (McClosky; Zaller, 1984 en Butler, 2007, p. 20). En cualquier contexto es responsabilidad de los periodistas buscar a estos miembros reconocidos de la comunidad, en el preciso momento en que deba tomarse una decisión difícil sobre un asunto particular.

Componentes de la opinión pública

Actitudes, opiniones y creencias se reconocen como los componentes de la opinión pública. Las actitudes son definidas como orientaciones o disposiciones duraderas hacia algo y que dotan de marcos mentales a los individuos (p.ej., actitudes hacia la guerra). Las opiniones son expresiones verbales de las actitudes (p.ej., opiniones individuales sobre el valor de la guerra con Irak). Las creencias son inclinaciones por aceptar algo como verdadero (p.ej., creencias sobre el grado en que los Estados Unidos deben involucrarse en los asuntos de otras naciones). Las actitudes son más profundas que las opiniones y las creencias, por tanto, las actitudes individuales son materia prima para el desarrollo de opinión pública (Katz, 1960 en Bardes; Oldendick, 2012, p. 14).

Las actitudes son orientaciones inconscientes a largo plazo hacia eventos y asuntos; reflejan predisposiciones hacia personas, ideas o eventos y están fincadas en experiencias sociales importantes de los individuos sobre periodos largos de tiempo. Las actitudes también transmiten emociones, dado que la gente se aferra a las ideas, expresa su compromiso a través de la 'intensidad' de sus respuestas en sondeos o encuestas. La neuropsicología ha establecido que el cerebro tiene dos subsistemas, cada uno de los cuales genera distintas respuestas emocionales. Un subsistema genera emociones positivas como exaltación, gozo y entusiasmo, el otro produce emociones negativas como ansiedad, estrés y temor (Figura 1), y su combinación genera los estados de ánimo, los dos sistemas aparecen vinculados a diferentes conductuales de orientación psíquica (Marcus; Mackuen, 1993).

Figura 1
Actitudes y opiniones



Fuente: Elaboración propia con base en Marcus; Mackuen, 1993.

Diversas pruebas empíricas han demostrado la importancia de la ansiedad y el entusiasmo, no solo en el aprendizaje político, sino también en el involucramiento del individuo en los asuntos de la política. Cuando las actitudes se agrupan para formar creencias coordinadas sobre la manera como una sociedad debe ser, se habla de ideologías. Definidas éstas como perspectivas que proporcionan la justificación de la vida que adoptamos. Por lo regular, las opiniones políticas están descritas en términos de ideologías: izquierda/visiones liberales, o derecha/visiones conservadoras (Butler, 2007, p. 13).

Las opiniones son una consecuencia de las actitudes observadas por los individuos a lo largo del tiempo. Por ejemplo, las opiniones derivadas de una actitud tolerante pueden llevar a los individuos a aprobar un aumento del gasto gubernamental en multiculturalismo, pero manteniendo reservas sobre la política migratoria (Butler, 2007, p. 14). Cuando las opiniones individuales son producto de visiones en competencia y contradictorias y no están significativamente conectadas, resultarán débiles e inestables al cambiar las prioridades sociales

Hay una clara distinción entre opinión y actitud que el estudioso debe considerar, especialmente, a la hora de hacer sondeos o encuestas. Las opiniones son verbalizadas; son juicios transitorios sobre asuntos o eventos y es muy probable que sean resultado del estado de ánimo de la sociedad en un momento determinado (Nimmo; Bonjean, 1972 en Butler, 2007, p. 13). Las actitudes, por el contrario, son permanentes, no son asunto de un momento ni dependen de estados anímicos. Bajo estas claridades, un estudio (encuesta, sondeo, etc.) debería observar las actitudes en lugar de las opiniones, pues serán determinantes de la decisión final del elector. Las opiniones son respuestas específicas y provisionales a interrogantes particulares, no reflejan necesariamente una conexión subyacente entre ideas sobre el sistema de creencias y actitudes (Converse, 1984 en Butler, 2007, p. 13). La calidad de las opiniones ha sido analizada desde tres dimensiones particulares (Iftikhar et al., 2016, p. 46-48): (i) obstinación o habilidad de tener opiniones inequívocas definitivas; (ii) coherencia o consistencia entre creencias y elecciones propias; y (iii) prudencia o habilidad de considerar un asunto desde una perspectiva más amplia, en lugar de sus efectos inmediatos al sopesar pros y contras.

Opinión pública, polarización y encuestas

Para poder entender el ambiente político durante un proceso electoral, resulta conveniente abordar la polarización de la opinión pública y, desde luego, el impacto que pudieran tener los sondeos emprendidos por las encuestadoras.

Polarización

La polarización se interpreta como la intensificación de la discrepancia en la opinión, dividiendo partes sustantivas de la sociedad en campos opuestos, en tanto, los grupos moderados pierden terreno (Fiorina et al., 2011; DiMaggio et al., 1996; Baldassarri et al., 2008 en Kleiner, 2018, p. 943). Sistemáticamente, la opinión pública ordenaría los individuos a lo largo de múltiples líneas de conflicto potencial, organizándolos en grupos centrados en identidades exclusivas (Baldassarri et al., 2008 en Kleiner, 2018, p. 943). La polarización genera un incremento de la distancia ideológica entre facciones opositoras dentro de la sociedad, y la división entre los campos antagonistas se amplía (Kleiner, 2018, p. 943).

Los expertos han identificado cinco características de la polarización de la opinión pública (Kleiner, 2018, p. 943): a) relevancia, el tema de desacuerdo es relevante no solo para las élites políticas, sino también para la población en general; b) bimodalidad, el público se divide agrupándose en extremos opuestos de opinión, generándose un mayor riesgo de tensiones sociales; c) exclusión, las tensiones y la polarización se tornan más como satisfactores de preferencias y deseos de ambas partes, implican arreglos sociales y metas societales mutuamente excluyentes; d) restricción, aunque la población

ocasionalmente podría estar polarizada en cuanto a un solo asunto, es más plausible que la gente se alinee a través de múltiples asuntos; y e) consolidación, las filosofías o visiones resaltan identidades de los individuos y entre mayor sea el grado en que las opiniones están apegadas a las identidades individuales, mayor probabilidad que se conviertan en focos de conflicto social.

Un aumento de la polarización de la opinión desencadena preocupaciones en torno a desarrollos políticos y sociales futuros que pudieran involucrar los valores, las convicciones y las visiones de cualquiera. Dichas angustias pudieran estar acompañadas por una anticipación colectiva de privación política que, a su vez, incita a los ciudadanos a actuar (Kleiner, 2018, p. 943-944). El temor de perder algo valioso o no obtener lo que fervientemente se desea provoca privación y puede guiar la protesta colectiva.

Los ciudadanos emocional o cognitivamente involucrados en la política tienden a estar más atentos al desarrollo en su entorno sociopolítico y a ser conscientes de que "hacer algo" es importante para el proceso de decisión de políticas (Rogowski, 2014 en Kleiner, 2018, p. 944). Este tipo de ciudadano es el extremista ideológico, que se ubica en la franja de uno u otro extremo del espectro izquierda-derecha. Los extremistas ideológicos ya están politizados, ostentan altos niveles de información política y están más involucrados en acciones políticas que los moderados ideológicos (Harding et al., 1986; Whitford et al., 2006; Van der Meer et al., 2009 en Kleiner, 2018, p. 946). Este involucramiento puede ser explicado, parcialmente, por una mayor distancia de la posición ideológica del gobierno, pero, también es probable que la polarización de la opinión influya en la relación entre extremismo y acción política (Kleiner, 2018, p. 946).

Encuestas

No es un secreto que los sondeos y las encuestas se han convertido en toda una industria (encuestadoras y agencias de investigación de mercados). Ello es incuestionable, pero en el mundo, las asociaciones de opinión pública rigurosas están conformadas por miembros de las principales empresas encuestadoras, los medios de comunicación y la academia. En Estados Unidos, el Consejo de Mercadotecnia e Investigación de Opinión trabaja en nombre de la industria encuestadora por la promoción de una legislación positiva y por impedir la promulgación de leyes que pudieran impactar negativamente la industria (Bardes; Oldendick, 2012, p. 35).

Tanto los medios de comunicación como las encuestadoras juegan un papel importante en la formación de la opinión pública al difundir los resultados de los sondeos. Se ha sostenido que, al poner a disposición del público los resultados de sondeos políticos y otros estudios de mercado, aumenta la sensibilidad de las actitudes, incidiendo en las opiniones. A la par, demuestran que la publicación de los sondeos políticos, junto con la interpretación de los hallazgos por parte de los medios durante las elecciones, puede distorsionar el proceso democrático (Hoy, 1989; Fox, 1991 en Butler, 2007, p. 21).

Efectivamente, durante las elecciones, los electores y los medios conjeturan sobre posibles ganadores y perdedores, a partir de las predicciones de los resultados. En particular, los electores que no prestan atención a la política pueden estar más dispuestos a dar su voto a partidos o candidatos que van adelante en los sondeos o aquellos a quienes los medios proyectan como ganadores (Butler, 2007, p. 21).

En los estudios de opinión pública se debe prestar atención a la sinceridad de las actitudes y de las preferencias. Una cosa es la honestidad de las respuestas y otra, muy diferente, que el encuestado tenga el conocimiento suficiente sobre el asunto indagado que lo habilite para ofrecer respuestas auténticas (Butler, 2007, p. 24). Por ejemplo, cuando la consciencia política del votante [americano] ordinario es baja, difícilmente entenderá las preguntas políticas, como resultado de ello, sus opiniones políticas no son pensadas a profundidad ni se basan en ideas políticas organizadas. Esta situación ha llevado a que las encuestas y los sondeos políticos a menudo se basen en seudo-opiniones. Estas opiniones se definen como reacciones frente a una situación de entrevista (Newman, 1986 en Butler, 2007, p. 25). No se trata de que ofrezcan respuestas falsas, en su lugar entregan sus visiones *top of mind* (las que primero vienen a la mente).

Lo primero que se debe tener claro en un estudio de estas características es que la opinión pública es la expresión de las creencias de una comunidad entera o de una nación. Por tanto, se debe reflexionar en torno al interrogante ¿Cuántas opiniones individuales se deben obtener para reflejar la opinión pública de la nación entera? (Butler, 2007, p. 7). El entendimiento de la opinión pública comienza por reconocer que las visiones que ostentan los individuos son siempre “hasta cierto grado” una expresión del pensamiento colectivo. La formación de actitudes, opiniones y de valores que reflejan los individuos está influenciada por lo que ven y oyen en la medida que participan en la vida grupal. Este principio también debe tomarse en cuenta a la hora de analizar los resultados (Butler, 2007, p. 12).

Por lo regular, los sondeos informales son emprendidos por los medios (periódicos, revistas y estaciones de radio) durante las campañas electorales para presidentes, gobernadores o autoridades locales. Estos medios invierten grandes cantidades de recursos para tener la posibilidad de reflexionar sobre las intenciones de voto del público, encarnando así un gran valor noticioso y de paso promocional (Robinson, 1932 en Bardes; Oldendick, 2012, p. 18).

La opinión pública durante la campaña para la elección de alcalde de Bogotá (2020-2023)

El 27 de octubre de 2019 se llevó a cabo la elección del alcalde de Bogotá para el periodo 2020-2023, ello en el marco de los comicios que cada cuatro años se adelantan en Colombia para elegir ediles, concejales, alcaldes, diputados y gobernadores. Estas elecciones son consideradas las más complejas en el país, dado el número de candidatos

y de votantes (ElTiempo.com, 2019a). El proceso de inscripción de candidatos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (entidad que convoca y organiza las elecciones) cerró el 27 de julio de 2019 a las 18 horas, momento en el que arrancó la contienda electoral. A fin de contextualizar algunos de los trinos analizados, a continuación, se presenta una breve semblanza de los cuatro candidatos que compitieron.

Candidatos a la alcaldía de Bogotá

De manera general, puede afirmarse que, dada la importancia del cargo, los contendientes son políticos de oficio, con trayectorias y antecedentes familiares particulares.

Carlos Fernando Galán Pachón. Hijo menor de Gloria Pachón Castro –periodista y política– y de Luis Carlos Galán Sarmiento, candidato del partido liberal a la presidencia, asesinado en 1989 en plena plaza pública durante la campaña. Sobrino de Maruja Pachón periodista y política secuestrada en 1990 por los “Extraditables”, junto con Diana Turbay Quintero. Galán Pachón, ha sido concejal de Bogotá por el partido Cambio Radical, CR, secretario de la Presidencia de la República durante la gestión de Juan Manuel Santos, director nacional del partido CR, senador y candidato a la alcaldía de Bogotá en 2011. Se inscribió en 2019 como candidato del movimiento Bogotá para la Gente.

Claudia Nayibe López Hernández. Casada con la senadora Angélica Lozano, ha sido senadora y candidata a la vicepresidencia, consultora y columnista. Fue parte del movimiento que con la Séptima Papeleta promovió en 1990 la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Sus investigaciones destaparon el escándalo de la parapolítica en 2006 y se ha caracterizado por ser una gran crítica del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Precisamente en 2017, López Hernández interpuso una denuncia en contra del senador Uribe Vélez por injuria y calumnia, misma que fue retirada a finales de julio de 2019. Se inscribió como candidata por el Partido Verde y por el Polo Democrático.

Hollman Morris. Casado con Patricia Casas, quien lo denunció a inicios de 2019 por violencia económica, psicológica y física, evidenció de igual modo, problemas de alcoholismo y consumo de sustancias alucinógenas. También se sumaron públicamente denuncias de mujeres colegas que lo señalaron de ser un acosador. Morris, se desempeñó como gerente de Canal Capital (televisión abierta) durante la gestión del alcalde Gustavo Petro y como concejal de Bogotá por el Movimiento Progresistas, posición desde la cual denunció ilegalidades en el proyecto del metro elevado. Ha sido objeto de amenazas contra su vida venidas de los paramilitares y de acusaciones del gobierno de Álvaro Uribe Vélez de tener vínculos con las FARC. Morris se inscribió como candidato por el movimiento Colombia Humana.

Miguel Uribe Turbay. Nieto del expresidente Julio César Turbay Ayala e hijo de Diana Turbay Quintero, secuestrada en 1990 por los “Extraditables” y asesinada en cautiverio en 1991. Uribe Turbay fungió como concejal de Bogotá y como secretario de

gobierno de Bogotá durante la gestión del alcalde Enrique Peñalosa. En ejercicio de este último cargo, la Oficina Jurídica de la Secretaría de Gobierno emitió un concepto controvertido sobre el homicidio de Rosa Elvira Cely – mujer brutalmente violada y asesinada en el Parque Nacional de Bogotá–, al argumentar que todo había sido culpa exclusiva de la víctima. La familia de la víctima solicitó entonces la renuncia de Uribe como secretario. Uribe Turbay se inscribió por el movimiento Avancemos, a su campaña se sumaron los partidos: Liberal, Conservador, Colombia Justa Libre, MIRA y Centro Democrático.

Los candidatos y los microblogs

Si bien la presente investigación se centró esencialmente en *Twitter*, no se omitieron algunos datos de Facebook, recurriendo así a *Meltwater*, la herramienta creada para analizar las páginas de Facebook. Los resultados obtenidos el día de las elecciones (27 de octubre de 2019) se presentan en la Tabla 1:

Tabla 1
Análisis de las páginas de Facebook

Criterio	López	Galán	Uribe	Morris
Posteos por día	4,8	1,1	0,3	6,5
Personas hablando	85.912	2.980	829	132.631
Total de <i>likes</i>	725.444	17.698	7.282	138.873
Tasa de <i>engagement</i>	12	17	11	96
Videos nativos	25	25	25	25
<i>Likes</i> de páginas	21	0	0	13

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de *Meltwater*, 27 oct. 2019.

Los datos indican que Morris fue el candidato que más posteo diariamente (poco más de seis), seguido por López (con casi cinco) y el que menos fue Uribe (0,3). En el momento del análisis, más personas estaban hablando de Morris (132.631) y de López (85.912), del que menos hablaban era de Uribe. Indiscutiblemente, López recibió más *likes* (725.444), seguida de Morris (138.873). El máximo porcentaje de personas que reaccionaron, compartieron, dieron clic o comentaron una publicación (*engagement rate*) lo presenta Morris con 96% y lejos en segundo lugar se encuentra Galán con una tasa de 17%.

En cuanto a videos cargados directamente al Facebook, las cuatro campañas presentan las mismas cargas (25). El apoyo a las páginas de los candidatos se revela en los *likes*, al respecto la de López presenta el mayor número (21) seguida por la de Morris con 13 *likes*.

El analizador también permite reconocer la composición de las páginas en función de fotos, notas y videos, al respecto se podría afirmar que la página de Morris concede mayor espacio a las fotos (55%), a los videos le dan más importancia, López con 66%,

Galán con 56% y Uribe con 49%. Sin duda alguna, los textos ocupan un menor espacio en las páginas, siendo la de Morris la que presenta mayor proporción de notas (22%) y la página de Galán la que menos con 9%. Estos datos permiten inferir que la estrategia visual (fotos y videos) de los candidatos es la más recurrida, sin embargo y dado que el debate exigiría que a través de los textos se compartan actitudes, opiniones y creencias, Morris podría reconocerse como el candidato más activo en Facebook.

Investigación y análisis de los contenidos de Twitter

Definir la audiencia a ser estudiada constituye el primer paso en una investigación sobre opinión pública para después recolectar las opiniones de los individuos que la conforman (Childs, 1939), por tanto, *Twitter* y los usuarios de dicho microblog, constituyen la fuente de evidencia empírica. Reconociendo que no todos los votantes tienen una cuenta en *Twitter* y que no siempre sus usuarios comparten información de forma honesta y abierta, se busca tener una visión teórica más concreta sobre la opinión pública. Desde 1939, Childs estableció que la naturaleza de la opinión pública no es algo a definirse sino a estudiarse, por tanto, la presente investigación es cualitativa y la unidad de estudio son los posts individuales (respuestas al candidato o a otros usuarios). Se extraen, así, una serie de tuits en torno a asuntos precisos y controversiales, para rescatar las reacciones (retuits) de los usuarios de la red.

Dado que metodológicamente la elección de los posts es esencial para el análisis de datos, se procedió de la siguiente forma. A partir del 27 de julio y hasta el 26 de octubre, se revisaron y seleccionaron comentarios de los candidatos y algunas de las reacciones, eligiendo aquellas respuestas que pudieran garantizar algún componente de la opinión pública. La distribución de los textos seleccionados se aprecia en la Tabla 2, de forma que el tamaño de la muestra de posts individuales asciende a 640 (102+538).

Tabla 2
Selección de la muestra

Candidato	Mensajes originados	Reacciones al mensaje
Claudia Nayibe López Hernández	22	138
Miguel Uribe Turbay	23	138
Carlos Fernando Galán Pachón	20	138
Hollman Morris	37	124
Total	102	538

Fuente: Elaboración propia con base en registros del 27 de julio y hasta el 26 de octubre de las plataformas de los candidatos.

Con respecto al proceso de selección de posts, vale la pena compartir algunas experiencias. La página que ofreció mayor dificultad fue la de Morris, dado que la mayoría de posts los originaba el exalcalde Gustavo Petro, opacando en ocasiones las entradas del candidato Morris. De igual modo, las cadenas de tuits se articulaban en torno a los comentarios de Petro, debiendo tomar la decisión de abandonar la cadena cuando se

alejaban de los temas expuestos por el candidato. La revisión de la página del candidato Galán no encarnó dificultad alguna, se podían seguir fluidamente las cadenas de tuits. Sin lugar a duda, desde el momento de la selección de posteos, se anticipaba que ofrecerían grandes insumos para la opinión pública.

Procedimiento para el análisis de datos

El análisis cualitativo de los posteos se apoyó en el software ATLAS.ti, de modo que con los posteos de cada candidato se generó un documento independiente, codificando en ellos los elementos para la valoración de la opinión pública. Por lo regular, todo tuit es una expresión de una actitud, opinión o creencia, así que, por elemental que resulte la entrada, ofrece datos que pueden ser considerados y analizados desde la teoría. Cada entrada ofrece señales de sentimientos y emociones y la posibilidad de tomarles la temperatura en dos dimensiones fundamentales: tendencia y fortaleza. No sobra enfatizar que el análisis de contenido requiere la codificación de la información por medio de categorías analíticas que permitan extraer el significado de la información disponible. Se emprende entonces la clasificación y codificación de cada entrada a la luz de los componentes teóricos de la opinión pública. Esta actividad sirvió, a su vez, para identificar nuevas expresiones y términos que, muy posiblemente, los usuarios solo se atreven a difundir a través de una red social. Se aspira así llamar la atención sobre la importancia de la argumentación y los sentimientos y emociones que se incorporan en un debate de carácter público. De forma procedente, se contrastan las redes y las encuestas de opinión difundidas durante el proceso electoral. Este ejercicio, sin duda, permitió caracterizar las nuevas formas de la acción política y la incidencia de los distintos actores en los resultados finales. Retomando que para el análisis cualitativo se cargaron cuatro documentos, uno por cada candidato, también se emplean 33 códigos y se asignan a 1569 citas (Tabla 3):

Tabla 3
Citas en ATLAS.ti

Candidato	Citas	Códigos usados
Carlos Fernando Galán Pachón	538	32/32
Claudia Nayibe López Hernández	372	23/32
Miguel Uribe Turbay	335	25/32
Hollman Morris	324	21/32
Total	1.569	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos de ATLAS.ti.

Los datos obtenidos de *Twitter* el 27 de octubre de 2019 (al cierre de campaña) se compilan en la Tabla 4. Si bien todas las columnas fueron derivadas de las distintas cuentas, conviene resaltar que la única que no se obtuvo de dichas fuentes fue la de seguidores reales. Esta aclaración resulta importante, ya que “[...] Colombia se ubica en el top 10 de los países que más emplean sus redes para manipular y cometer fraude”, la

construcción de perfiles de usuarios y el uso de herramientas como *Big Data* e Inteligencia Artificial, han permitido la abstracción de orientaciones políticas y la fabricación de contenidos (ElTiempo.com, 2019f). Frente a este hecho, las empresas especializadas Adalid (ciberseguridad) y Loor (reputación de marca) identificaron –del 10 al 15 de octubre de 2019 –, con herramientas de software de seguridad y análisis forense, los porcentajes de seguidores falsos para cada uno de los candidatos (ElTiempo.com, 2019f). Es a partir de estos porcentajes que se obtiene la columna correspondiente a número de seguidores reales.

Tabla 4
Compilado de datos *Twitter* por candidato

Hora	Candidato	Personas siguiendo	Seguidores	Proporción de seguidores falsos*	Seguidores falsos	Seguidores reales	Tuits	Fotos y videos	Likes
14:20	López	2.281	1.334.610	0,12	160.153	1.174.457	58.291	9.322	24.554
14:30	Uribe	869	76.900	0,09	6.921	69.979	17.400	2.367	6.275
14:35	Galán	598	415.900	0,17	70.703	345.197	17.200	1.373	6.151
14:38	Morris	1.587	517.900	0,11	56.969	460.931	79.900	18.100	14.900

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de las cuentas *Twitter* de los candidatos.

Nota: Los expertos no definen seguidores falsos, que bien pueden ser “robots automáticos o cuentas que orgánicamente lucen reales, pero pertenecen a redes coordinadas por grupos humanos.” (ElTiempo.com, 2019d; 2019f).

De acuerdo con la Tabla 4, el candidato que tuvo más seguidores fue López con 1.174.457, seguida por Morris con 460.931, Galán con 345.197 y en último lugar Uribe con 69.979. Interesante analizar que no solo la estrategia visual (fotos y videos) de Morris casi duplica la de López, sino también su habilidad discursiva (número de tuits) es mayor, superando a López en 21.609 tuits.

Como se anticipó, el análisis cualitativo requiere de la codificación y asignación de citas a los posteos. Desde la etapa de selección de posteos, el mayor número de citas correspondió al candidato Galán (538), de igual modo se empleó la totalidad de códigos disponibles (32). El menor número de citas se presentó para Morris (324) y tan solo se empleó el 66% de los códigos utilizados en el análisis (21).

Dado que las entradas de los candidatos no se someten al análisis, las 102 citas que las identifican no se contabilizan. En términos reales se trabajaron 1467 citas (1569-102). Los códigos asignados a los aspectos de la opinión pública se presentan en el Cuadro 1. Estas categorías, entonces, permiten agrupar los posteos según criterios teóricos establecidos por los analistas con relación a la temática bajo estudio.

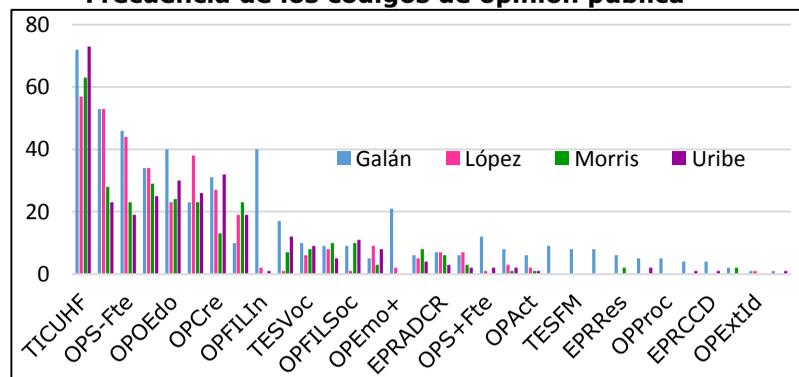
Cuadro 1
Listado para la codificación en ATLAS.ti

Aspecto	Código	Aspecto	Código
Sentimiento positivo y fuerte	OPS+Fte	Extremistas ideológicamente politizados	OPExtId
Sentimiento positivo y débil	OPS+Db	Creencias	OPCre
Sentimiento negativo y fuerte	OPS-Fte	Dimensión coherencia de la calidad de la opinión pública	OPCDC
Sentimiento negativo y débil	OPS-Db	Fundamento moral	TESFM
Usuario que habla fuerte	TICUHF	Asuntos controversiales	TESAC
Vocabulario para referir ciertos tópicos	TESVoc	Dimensión prudencia de la calidad de la opinión pública	OPCDP
Actitudes transmiten emociones positivas	OPEmo+	Filtro social de la opinión pública	OPFILSoc
Actitudes transmiten emociones negativas	OPEmo-	Proceso de opinión pública	OPProc
Filtro intrapersonal de la opinión pública	OPFILIn	Individuos que suman visiones	OPΣVis
Actuación o disposición a la acción	OPAct	Usuario que habla claro	TICUHC
Polarización	OPPolar	Aporte al proceso de políticas públicas	TICAPP
Activismo ideológico	TICAI	Aporte al debate crítico racional	EPRADCR
Activismo teórico	TICAT	Ciudadanos que podrían formar cuerpo deliberativo	EPRCCD
Respeto entre participantes	EPRRes	Filtros mediáticos de la opinión pública	OPFILMe
Opiniones en términos de ideologías	OPOId	Función de redes limitada a ofrecer ideas	EPRFO2
Opiniones resultado del estado de ánimo	OPOEdo	Papel de encuestas en la formación de la opinión pública	EPRPEnc

Fuente: Elaboración propia

Teóricamente, dos son los tipos de usuarios en *Twitter*: los que hablan claro (TICUHC) y los que hablan fuerte (TICUHF). Los primeros caracterizados por asumir una posición real en una discusión y los segundos por limitarse a expresar lo que piensan o a comentar, sin aclarar su opinión. Durante la campaña a la alcaldía de Bogotá 2019, un total de 265 comentarios revelaron ser usuarios que hablan fuerte (cuatro primeras barras del Gráfico 1) y 122 los que hablan claro (cuarto conjunto de barras). En el marco de una campaña, siempre será conveniente contar con usuarios que hablan claro y Galán y López son los que más suman al respecto (34 cada uno). Por su parte, no aportan mucho los usuarios que hablan fuerte, siendo los usuarios de Uribe los que más sumaron a esta categoría (73).

Gráfico 1
Frecuencia de los códigos de opinión pública



Fuente: Elaboración propia con información del software ATLAS.ti

En consonancia con el apartado teórico, la red social es el ámbito para expresar las emociones y los sentimientos. Sin duda alguna, las emociones negativas (OPEmo-), producto de los asuntos coyunturales, se perciben mayoritariamente en los posteos (157) y los candidatos que más las despiertan son Galán y López, cada uno con 53. Uribe es el candidato que menos emociones negativas reporta en los textos (23). Los sentimientos negativos fuertes (OPS-Fte) también se imprimen en los posteos (132), siendo Galán (46) y López (44) los que más los despiertan. Uribe es el que menos sentimientos negativos inspira (19).

Llaman mucho la atención las expresiones producto de los estados de ánimo (OPOEdo) y que ascienden a 117, siendo Galán el que más las genera. Dado que los estados de ánimo son producto de la combinación de emociones negativas y de las positivas, conviene entonces analizarlas bajo esta perspectiva. Las emociones positivas (OPEmo+) se presentan en 23 posteos y es Galán el que más las provoca (21). Es apenas natural que Galán sea el que mayores expresiones genera, producto del estado de ánimo, y es que muchas de ellas invocaban a su padre asesinado, relacionándolo o bien con el legado político (positivo) o con la imposibilidad de que su hijo (negativo) pudiera llegar a ser el gran político que fue su padre.

De las dos funciones de las redes, ofrecer opiniones (EPRFO2) es la que se percibe en la mayoría de posteos (110). López es la que arroja el mayor valor, asciende a 38. No fue posible citar posteo alguno para identificar la otra función de las redes: reportar noticias. En cuanto a creencias (OPCre) destaca que, de 103 citas, en los posteos de Uribe se identificó el mayor número (32), seguidos por los de Galán (31).

Finalmente, el siguiente código más utilizado es la dimensión coherencia como determinante de la calidad de la opinión pública, con una frecuencia de 71. Al respecto, las reacciones que mayor consistencia revelaron entre creencias y elecciones propias se expresaron en la página de Morris (23). Esta sección destacó las mayores frecuencias de los códigos utilizados, dando paso ahora a la valoración de los componentes de la opinión pública y que, desde luego, retoma muchos de los códigos ya presentados.

Radiografía de la opinión pública durante la campaña

Es lamentable que, en la mayoría de los sondeos de opinión electoral, el énfasis se limite a las opiniones, el componente intermedio de la opinión pública. Ello, a todas luces, resulta insuficiente y limita su real conocimiento. Por tanto, es necesario y urgente explorar en torno al más profundo de los componentes: las actitudes, la investigación hace un esfuerzo para incorporar dos nuevos elementos (sentimientos y emociones), para así comprender los estados de ánimo como indicativos de las opiniones individuales. Recordando que la teoría plantea como segunda función de las redes sociales: ofrecer opiniones o expresiones. Reportar noticias es la primera función, pero como se anotó no fue posible encontrar un tuit que ameritara esta cita.

Los calificativos que más utilizan para referirse a los candidatos y que expresan sentimientos negativos son: populista, arrogante, corrupto, pifiado, politiquero, inexperto, ratas, codicioso, arrodillado(s), caprichosos, marihuaneros, farsante, ambicioso, sinvergüenzas, cacatúa, perro sarnoso, mujer incoherente, calumniadora, indigno, drogadicto, politiquera, acosador sexual y vergonzoso, entre otros. Si bien las expresiones que revelan sentimientos positivos son escasas, destacan: felicitaciones, adelante, un señor líder, eres galán, decente, abrazo, felicidad absoluta, con toda y un voto más.

Los tuits de los usuarios que dicen lo que piensan vinculan a los candidatos o los comparan con otros políticos (nacionales o internacionales) o con contratistas de la política, por ello son frecuentes: Álvaro Uribe, uribato, uribista(s), Petro, petroñeros, Hollman subcalcalde, Vargas, Peñalosa, Navarro, Fajardo (o Falsardo), Bastidas, Santos, Nules, Diosdado y Maduro.

Dado que, en la campaña a la alcaldía de Bogotá, el juego y la guerra sucios tomaron lugar en las redes, no faltaron los “mensajes homofóbicos contra Claudia López aparentemente desde iglesias cristianas [...]” (Cortés, 2019). En la nube de posteos, destacan algunas expresiones que obedecen a esta campaña sucia como: trans, machorra mala leche, reina de la agresión, reina del indulto y Claudia López es un peligro. Los usuarios percibieron este juego sucio con expresiones como “asco o asco infinito”.

También merece especial atención la expresión “demanda contra Uribe”, ya que muchos de los posteos pedían a la candidata López explicación sobre el retiro de la mencionada demanda. Incluso muchos de sus “supuestos” votantes le expresaron inconformidad al respecto y, por tanto, el retiro de su apoyo político. Rosa Elvira fue un nombre muy invocado cuando recriminaban a Uribe (secretario de gobierno de Peñalosa) haber avalado el concepto que culpaba a la mujer de su propio asesinato.

El ESMAD – Escuadrón Móvil Antidisturbios – protagonizó en septiembre y octubre de 2019 acusaciones por reprimir inadecuadamente la movilización pacífica de los estudiantes de la Universidad Distrital (pública). Y es que los miembros del ESMAD no solo lanzaron aturdidoras y gases lacrimógenos a los estudiantes, también dispararon con pistolas de pintura a los estudiantes de la Universidad Javeriana (privada), cuando increparon a los miembros el maltrato a los estudiantes de la Distrital. En el marco de estos eventos, los candidatos tomaron posiciones en favor y en contra del escuadrón, por ello en *Twitter* los usuarios expresaron su pensamiento sobre los hechos. El significado de algunas expresiones recuperadas (vocabulario) se presenta en el Cuadro 2:

Cuadro 2
Léxico político colombiano

Termino	Definición
Ofrecen el oro y el moro	Exagerar en promesas que nunca se cumplirán
Petristas copietas del uribismo	Seguidores de Gustavo Petro (izquierda) que siguen las mismas prácticas de los seguidores de Álvaro Uribe (derecha)
No tiene el perrenque del Papá	No tener la fuerza, potencia, poder y habilidad de Luis Carlos Galán Sarmiento
Alcalde chambón	Alcalde torpe
Peñalosa disfrazado	Seguidor de Enrique Peñalosa pero que no lo quiere revelar ni hacer público
Salen con el cuento chimbo	De mala calidad, que no cumple las expectativas
Sus amigos mermelados	Un mermelado es un congresista colombiano que ha recibido recursos del gobierno para canalizarlos a las regiones que representan
Un paciente para el pabellón de quemados	Un quemado es un candidato que no alcanza a pasar en las elecciones colombianas
Nuevo libertinaje político	Lectura actual que se da al partido Nuevo Liberalismo fundado por Luis Carlos Galán en 1979
Petardo de peñalosa	Estúpido Enrique Peñalosa (exalcalde)
Idiotas útiles del uribato	Idiotas útiles del Uribismo (seguidores de Álvaro Uribe Vélez)
Delfín Fajardo	Sergio Fajardo el político privilegiado que ha disfrutado, disfruta y disfrutará del poder político y de los beneficios derivados
Machorra mala leche	Mujer que viste y camina como hombre, mal intencionada, malhumorada o agresiva
Izmierda disfrazada de independiente	Izquierda desprestigiada y supuestamente alejada de la izquierda tradicional
Con más mermelada en el Concejo	Corporación local (Concejo) cuyos concejales reciben recursos del gobierno nacional para canalizarlos a la localidad que representan
Claudi@ estás quemado	Claudio o Claudia (no se sabe) perderás las elecciones
Promeserismo populista	Prometer, prometer y prometer generando falsas expectativas en torno a los asuntos del pueblo
Izmierdosos camuflados de buenos gobernantes	Gobernantes de la izquierda desprestigiada que se venden como buenos gestores o administradores
Decir no al CVY	¿Cómo Voy Yo? Soborno que pagan los contratistas a la administración pública colombiana
Fajardo es mucho lagarto	Un lagarto es un individuo que está presente en todos los eventos sociales, así no haya sido invitado, amigo de todos los personajes y que hace lo que sea con tal de ser visto y saludado por figuras destacadas. Sergio Fajardo es incluso referido como Falsardo
Le tocó al paraco agachar la cabeza	Un paraco es un miembro de las organizaciones paramilitares que bien puede ser policía, militar o un político. Álvaro Uribe Vélez ante un Tribunal tuvo que retractarse de haber llamado terrorista a Morris
Estos delfines que creen que por linaje lo merecen todo	Peñalosa por ser político privilegiado que ha disfrutado, disfruta y disfrutará del poder político y de los beneficios derivados, cree que puede poner al siguiente alcalde
Desde ya repartiéndose el ponqué (pastel)	Una vez que el candidato llega al poder comienza el reparto de cargos y puestos
El uribato se robó 17 billones de pesos	Dinero robado por los más fervientes uribistas (seguidores de Álvaro Uribe Vélez)
Su buena cara de morrón	Hipócrita, solapado, disimulado
Dejó deshabitados a los mamertos	Los mamertos son los miembros del partido comunista
Actualmente se ven es gamines	Si bien los gamines, son los adolescentes habitantes de las calles colombianas que, por lo regular, se drogan, también un gamín es una persona que no tiene modales, irrespetuoso y a veces indecente. A los gamines también se les denomina como ñeros
Con decreto o sin decreto, me fumo mi Bareto	Cigarrillo de marihuana o bazuco
Por ese tumbre	Tumbe es a robo, como robar es a tumbar
Los petroñeros	Petristas (seguidores de Gustavo Petro) gamines
Los Narcopetroñeros están bejucos	Narcotraficantes + petristas + gamines Embejucarse es a enfadarse como bejucos es a enojados
Ya está más quemado que un carajo	Carajo significa muchas cosas, por ejemplo, mandar al carajo a alguien significa enviarlo al infierno. En el infierno todo arde, por tanto, más quemado que el infierno, significa que tiene perdidas las elecciones
Estamos mamados de él	Estar cansados, agotados o desalentados de alguien

Fuente: Elaboración propia.

2) Actitudes. Para la configuración de este componente fueron codificados los siguientes aspectos: *a)* actitudes que transmiten emociones positivas y negativas tales como exaltación, gozo, entusiasmo, ansiedad, estrés y temor; *b)* predisposiciones e intereses importantes para reconocer filtros intrapersonales de la opinión pública; *c)* actuación o disposición a la acción; *d)* discrepancias y tensiones reveladoras de la polarización; *e)* activismo; y *f)* muestras de respeto entre participantes.

Si las decisiones están directamente relacionadas con la emoción momentánea y que los ciudadanos memorizan mejor información vinculada a alguna emoción, el candidato Galán fue el que más generó emociones por cuenta de dos tipos de información. Una pasada relacionada con el asesinato de su padre Galán Sarmiento, político admirado y respetado, quien, según las expresiones, nunca encontraría remplazo, ni siquiera en uno de sus hijos. Otra información presente, el carisma y personalidad del candidato, a quien muchos le reconocen señorío, decencia y liderazgo político. Así mismo, la incredulidad de su independencia partidista ya que para los electores Galán nunca dejó de pertenecer a Cambio Radical.

Las emociones positivas en torno a Galán fueron expresadas por seguidores y detractores, a partir del nacimiento de su hijo y de las fotografías compartidas en *Twitter*. En medio de la batalla electoral, los comentarios pedían dejar la política para otro día y disfrutar del momento y la felicidad que trae la llegada de un hijo.

Otro evento que hizo aflorar todo tipo de emociones fue el anuncio de tres líderes de la guerrilla de las FARC (Márquez, Santrich y “el paisa”) de retomar las armas. En torno a este evento, Hollman Morris (izquierda) fue objeto de todo tipo de expresiones negativas, por revivir, en muchos ciudadanos, los temores de la época violenta en Colombia. De igual modo, la memoria de los bogotanos sobre las malas decisiones tomadas por Gustavo Petro como alcalde, perjudicó a Morris haciéndose objeto de todo tipo de apelativos. Los camiones de la basura chatarra comprados por Petro, en esta ocasión eran asimilados al futuro metro de la ciudad.

Por su parte, Peñalosa (alcalde en funciones), Fajardo, Claudia López y el Partido Verde (los verdes), son los personajes encargados de predisponer mayoritariamente a los usuarios, por ello dominan comentarios mencionando promesas incumplidas, intereses económicos y empresariales, metro elevado ilegal, padrinos políticos y contratos a dedo.

La disposición a actuar y el activismo se reconocieron en los comentarios que brindaban el apoyo y el voto a los distintos candidatos, de igual modo, revelada en las expresiones de ánimo y de acompañamiento hasta las urnas y por supuesto en la denominación anticipada como alcalde(sa) de la ciudad. Los comentarios también destacan la ventaja diferenciadora de la campaña de sus respectivos candidatos (coherente, contundente, responsable, digna, etc.).

Imposible desvincular las emociones negativas, indicativos de la polarización, así que las sentencias de pérdida de las elecciones (perdiste, vas a perder, etc.), no se hicieron esperar en los posteos. Los calificativos como guerrillero, narco o cínico también dan una

idea de los conflictos y las tensiones existentes entre el público. A pesar de que *Twitter* fue reconocido por los propios usuarios como una "olla podrida", destacan las expresiones de los posteos que transmiten un mensaje de respeto tales como: estimado candidato, nos podrías decir por favor, suerte en tu proyecto, muchas gracias y me gustaría conocer su plan de gobierno.

3) Opiniones individuales. En una contienda política deben reconocerse las ideas, juicios y conceptos previos, pero también aquellos que se pueden formar en torno a un candidato. Este apartado considera opiniones en términos de ideologías y aquéllas resultado del estado de ánimo. Aclarando que los estados de ánimo resultan de la combinación de emociones positivas y negativas (depresivo, eufórico, neutro, irritable, etc.). Otro asunto considerado dentro de las opiniones individuales fue el extremismo ideológicamente politizado y reconocido en los altos niveles de información política o en su involucramiento en las acciones políticas.

Respecto a las revelaciones ideológicas, destacan términos como: socialismo, comunismo, izquierdoso, chavismo, comunista, mamerto, guerrilleritos, burguesitos, extrema izquierda comunista, revolucionario socialista, turbia ultraderecha, uribistas derechistas, Evo, proyecto centro izquierda, Noriega, desuribizar a Colombia y Chávez. Si algo se puede reconocer en la mayoría de posteos son las señales sobre el estado de ánimo a través de risas, sorpresa e incredulidad y uno que otro acompañado de sarcasmo en torno al candidato Morris (presidente de Narnia Petrochavista, alcalde de Narnia Hollmanchavista, Chuck Morris).

Los niveles de información política se revelan alrededor de la independencia del candidato Galán, los posteos concretamente interrogan sobre el grado de independencia con el apoyo de tres expresidentes. Otro posteo relaciona a la candidata López con la corrupción durante la gestión del saliente alcalde Peñalosa (los verdes en el concejo apoyaron la corrupción de Peñalosa).

4) Creencias. Dado que los pensamientos que los usuarios asumen como verdaderos también cuentan para valorar la opinión pública, la investigación consideró: credos religiosos y filosofías de vida; coherencia entre creencias y elecciones; fundamentos morales y asuntos controversiales del momento.

Dios tuvo presencia en las redes, muchos de los posteos invocaron su nombre, enviaron bendiciones a los candidatos, incluso muchos pidieron al Padre Eterno que perdiera uno de los candidatos. Interesante ser testigo de las lecciones que los usuarios dieron a la candidata sobre el significado de "amar a los animales", para quienes equivale a "no comer productos animales" o a la incoherencia entre "respetar todas las formas de vida y no ser vegano".

Los vínculos de amistad o familiares de los candidatos con personajes como Alfonso Prada, Lucía Bastidas, Diego Romero, Jorge Bogotá, Sergio Fajardo, Enrique Peñalosa, Álvaro Uribe, Antanas Mockus, la Madre de Enrique Peñalosa o Maruja Pachón, fue visto por los usuarios como algo inconveniente para el futuro alcalde de Bogotá.

La coherencia de los contenidos de los posteos reveló cifras muy aterrizadas en temas de educación y de arborización. Por ejemplo, frente a la promesa del candidato Morris de contratar 30.000 profesores para el sistema público local, la relación establecida por un usuario fue de un profesor por cada ocho estudiantes, dato que a todas luces resultaba sobredimensionado e innecesario ya que, según el propio usuario con uno por cada 25 era suficiente. De cara a la promesa del mismo candidato de sembrar un millón de árboles, la relación de 685 árboles sembrados diariamente durante cuatro años no resultó muy creíble.

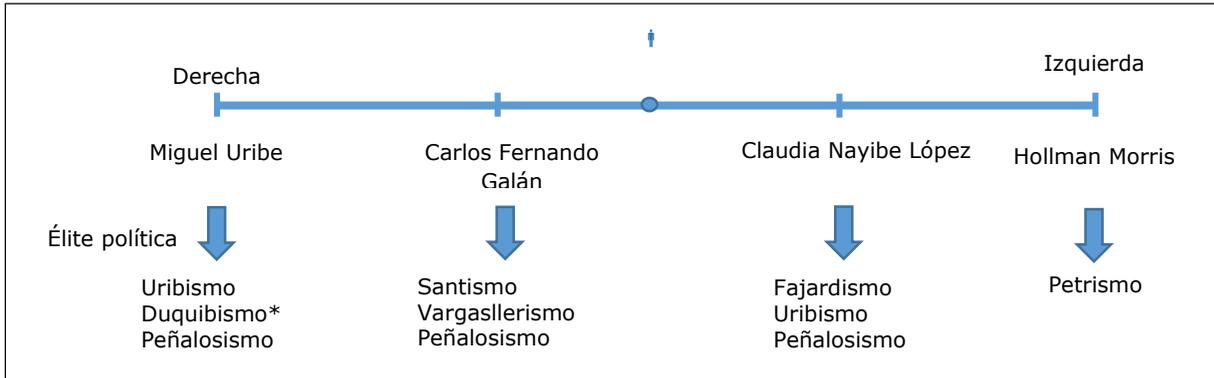
El tema de la aprobación y adjudicación del metro elevado, y lo inconveniente de su construcción, también subió la temperatura en la red. Para algunos, la obra ya estaba adjudicada y detenerla implicaría millonarias demandas por parte del consorcio chino que ganó la adjudicación. Aquellos tuits en favor del metro elevado argumentaban la imposibilidad de hacer túneles en la ciudad o simplemente que tras 70 años persiguiendo un medio de transporte masivo, así fuera elevado se consideraba una solución. La preocupación de los que en su lugar apoyaban el metro subterráneo se centraba en los recursos para pagar la deuda de las vigencias futuras. Para estos usuarios nada estaba perdido ni todo estaba dicho.

Moralmente, muchos de los comentarios rechazaban que la campaña de Galán estuviera siendo financiada gracias a un millonario contrato entre Enrique Peñalosa (alcalde saliente) y la Fundación Luis Carlos Galán Sarmiento. Visualizaban, de igual modo, que en caso de que Galán Pachón fuera elegido alcalde, su familia sería la gran beneficiada vía contratos.

Los tuits revelaron como asuntos controversiales la contaminación del aire capitalino, el material promocional de la campaña electoral (gorras que nadie usará después o periódicos de 10 hojas con su campaña política), el futuro del acuerdo de paz y la protesta pacífica sin policía infiltrada.

De acuerdo con las creencias reveladas por los posteos en torno a las élites políticas que apoyaban a cada candidato, fue posible diseñar la Figura 4. Merece la pena resaltar que las redes sociales se han convertido en un ámbito para la expresión ideológica, para la incidencia, pero también para la especulación. Visualizando la figura, surgen interrogantes del tipo ¿Cómo aprecian el espectro ideológico los usuarios? ¿Cómo perciben la representación política? Sin duda alguna, los extremos del espectro político lo ocuparon Uribe (derecha) y Morris (izquierda), derivado del apoyo recibido de sus "jefes" políticos. El centro lo ocuparon López y Galán, este último con ubicación centroderecha en concordancia con su trayectoria política, posición que no puede ocultar y que es identificada de forma acertada por los usuarios de la red.

Figura 4
Elites políticas de acuerdo con las creencias de los tuiteros



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Dado que a Duque (presidente electo de Colombia) los ciudadanos no le reconocen autonomía de su gestión y que sus decisiones pasan por la aprobación y visto bueno de Uribe (expresidente de Colombia), se ha afirmado que el presidente actual es Uribe, pero en cuerpo ajeno.

A López la ubicaron en la centroizquierda, posición correcta dado su desempeño político y sus alianzas electorales. Este análisis resulta pertinente toda vez que la discusión en la red se torna visceral, los señalamientos no dan espera y se asumen alianzas ocultas, especialmente con las élites y las autoridades en funciones. Así, por ejemplo, durante el debate de la campaña se asumía que el alcalde saliente tenía tres de los cuatro candidatos, asunto que dadas las prácticas políticas colombianas es muy posible. Resulta innegable que la red distorsiona, retuerce y acomoda los conceptos de la teoría y, en consecuencia, no se puede esperar, de momento, que sea la mejor escuela para la formación política.

Opinión pública, política democrática, elites y encuestas

Dado que abordar los componentes de la opinión pública no es suficiente para emprender un ejercicio de reflexión en el marco de un proceso electoral, es necesario ahora su vinculación con la esfera pública. Para este propósito, se asignaron ocho códigos correspondientes a la racionalidad, el debate y el consenso y tres adicionales para los medios de comunicación, asumiéndolos como actores políticos.

Política democrática. Sin desconocer que, en el estudio de la opinión pública, la emoción tiene mayor protagonismo que la razón, este artículo no quiso perder la oportunidad de identificar y reconocer algunos asomos a la participación, al debate y al consenso a partir del pensamiento razonado. Esto en el entendido que a futuro los candidatos tomen de las redes visiones, aportes, perspectivas, agendas e ideas de los usuarios para reforzar sus campañas o para que el elegido los incluya en su plan de gobierno.

Al respecto, es de destacar que muchos posteos son originados por ciudadanos que podrían formar parte de un cuerpo deliberativo, suman visiones, hablan claro, discuten asuntos, aportan al debate crítico racional, consideran perspectivas más amplias, aportan al proceso de políticas públicas, y ofrecen información relevante. A partir de la revisión de estos posteos, fue posible identificar propuestas concretas en ocho frentes, mismos que podrían ser un insumo para la configuración de una agenda de asuntos públicos, en particular de la esfera local (Exhibición 1):

Exhibición 1

Propuestas contenidas en los posteos

Vivienda

- El mercado inmobiliario necesita tanto de propietarios como de arrendatarios no conviene que todos sean del primer grupo
- No todo el que vive en arriendo lo hace por incapacidad de comprar
- Crear un banco de inmuebles del distrito en donde vivan las personas de bajos recursos

Obras e infraestructura

- Ampliación de la avenida Muiscas calle 38 sur
- La ALO se necesita para descongestionar la Av. Ciudad de Cali, pensando en los habitantes de Fontibón, Engativa y Suba.
- Darle acceso a la entrada 6 de la Central Corabastos por la avenida Cali
- La ciudad necesita otra central de abastos
- Construcción de plantas de sacrificio animal en zonas productoras para aportar al desarrollo regional, mejorar la calidad de los productos y evitar la carga contaminante en la capital
- Atención en la calle 80 con Av. Boyacá y en la Córdoba con 116
- Reapertura del hospital San Juan de Dios
- Si no se construye primero el Transmilenio por la carrera Séptima y no se remplazan los buses duales M82 por biarticulados, no será viable un TrasMiCable en San Cristóbal que llegue al Portal 20 de Julio
- La ampliación de una probable línea de metro a Bosa, Suba y Engativá demanda modificación del alcance del proyecto elevado
- Construcción de otra central de abastos, tan grande como la actual y más moderna en otro sector de la ciudad

Educación, capacitación y desarrollo tecnológico

- Formar 500,000 programadores de computación (1/16 habitantes) es imposible ni EUA ni India tienen tal proporción
- Implementar el acuerdo de iniciativa 678 de 2017 que garantice el funcionamiento de la Universidad Distrital en megacolegios (noches y fines de semana)
- Ofertar 20,000 cupos universitarios únicamente para formación de acuerdo a la demanda del mercado laboral
- Para fomentar ciudades como centros de innovación, se debe eliminar sobre-regulación nacional y bloqueo de emprendimientos tecnológicos

Cultura, convivencia y reconciliación

- El problema en el sistema de transporte es de carácter cultural y social
- Motivar e inspirar una cultura ciudadana de respeto, reconciliación, empatía y transformación, no generar discursos de odio
- Superar la agresividad
- Evitar soluciones por la vía de los insultos o agravios
- Un nuevo acuerdo social regido por la unión (no al egoísmo), pujanza (ser más positivo), amor propio, respeto al otro y honestidad
- Programas para formalizar a los vendedores ambulantes prohibiendo tajantemente la ocupación del espacio público
- Recuperar urgentemente valores y cultura de los capitalinos

Seguridad

- Policía especializada responsable de la seguridad en el sistema de transporte
- Aumentar la cobertura y la calidad educativa para reducir la delincuencia
- No basta con detener a los delincuentes que cometen el hurto, es necesario clausurar todos los establecimientos que venden artículos robados
- Restringir al máximo el porte ilegal de armas en el país
- Reforzar la inteligencia y contra-inteligencia en la fuerza policial
- Desarmar a los civiles de cuchillos y toda arma corto punzante, en caso de portarlas imponer labores sociales
- Atacar el microtráfico y las ollas de expendio
- Depurar la policía metropolitana de Bogotá para garantizar la integridad institucional

Medio ambiente y especies

- La ganadería es la principal causa del cambio climático
- Considerar la educación para la tenencia de mascotas evitando la crueldad con los animales
- Reubicar los frigoríficos Guadalupe y San Martín, centros generadores de altas cargas contaminantes

Transporte

- Es un error seguir con la obsesión por los buses, es necesario evolucionar hacia la tecnología férrea.
- Revisar el cobro en las rutas alimentadoras
- Formular una política de cambio de tecnología, para migrar de los vehículos de combustión interna a vehículos eléctricos, empezando por el transporte masivo
- Eliminar el uso de diésel en el transporte público

Salud y nutrición

- Repartir los sobrantes de frutas y verduras de Corabastos entre la población más desfavorecida
- Crear un organismo que controle la especulación alimentaria
- Las EPS deben garantizar visitas médicas domiciliarias

Fuente: Elaboración propia

Las élites de los medios de comunicación

Esta sección presenta algunos indicios del papel de los medios de comunicación como difusores de mensajes e ideas. Por un lado, se confirma que *Twitter* es en esencia un difusor de ideas y pensamientos (110 tuits), más que de información y noticias (31 tuits). Por otro lado, llama la atención que los posteos que mencionan concretamente noticieros de televisión, estaciones de radio y documentales, solo se encontraron en las páginas de dos candidatos: Galán y Uribe

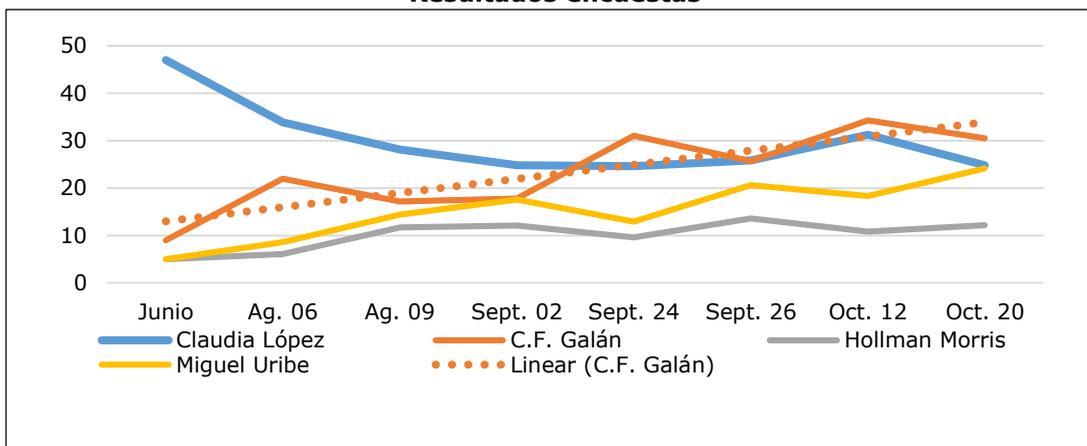
Se menciona: una entrevista concedida por un candidato en Cable Noticias; el *hashtag* #SalvemosNoticiasUno; el minuto 7:45 del documental "Santos miserable traidor"; y la cadena Blu Radio. Los posteos también reclaman que en los medios de comunicación: los presentadores no orientan las entrevistas, para que los candidatos expliquen propuestas ambientales; sus periodistas son mañosos al pedir el voto por un candidato en particular a sus radioescuchas; sus locutores asumen una actitud servil frente a cierto(s) candidato(s); y los periodistas presentan los resultados de las encuestas de acuerdo con su conveniencia.

Encuestas y sondeos de opinión pública

Durante las últimas décadas en Colombia, al concluir cualquier proceso electoral, la declaratoria de los medios siempre es la misma: "la democracia la gran ganadora y las encuestadoras las perdedoras indiscutibles". Durante la campaña a la alcaldía, la lucha entre las agencias responsables de adelantarlas también se tornó interesante.

Si bien oficialmente la campaña empezó el 27 de julio de 2019, desde el mes de junio ya se habían difundido los primeros resultados de una primera encuesta. A continuación, se analizan las encuestas emprendidas por las encuestadoras tradicionales y pagadas por periódicos, revistas, cadenas radiales y televisivas. Se recurre, por tanto, a los resultados de dos encuestas del mes de agosto, tres de septiembre y dos de octubre. Desde el comienzo, la lucha tomó lugar entre dos candidatos: López y Galán. A la luz de las encuestas comprendidas entre junio y 2 de septiembre la ganadora indiscutible era López (Gráfico 2):

Gráfico 2
Resultados encuestas



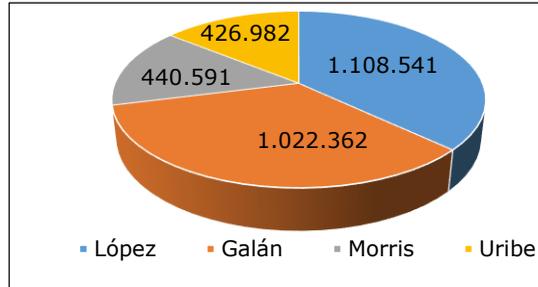
Fuente: Elaboración propia con base en López, 2019; Universidad Pontificia Bolivariana, Centro Nacional de Consultoría, Laboratorio de la Democracia, 2019; ElTiempo.com, 2019b; EcoAnalítica et al., 2019a; ElTiempo.com, 2019c; ElTiempo.com, 2019e; Semana.com, 2019; EcoAnalítica et al., 2019b.

El 24 de septiembre Galán remonta a López con casi un 7%. Para el 26 de septiembre la competencia se emparejó. De nueva cuenta, Galán toma la delantera el 12 de octubre, manteniendo una ventaja hasta la última encuesta del 20 de octubre. Tras la difusión de los resultados, en los posteos dominaban algunas expresiones de júbilo y reclamo como “punteando en las encuestas”, “los opositores no tienen argumentos para revertir la encuesta”, “encuestadoras dirigidas por el judas mermelada” o “periodistas mañosos arreglando encuestas”. Para cerrar este apartado de las encuestas, de acuerdo con la línea de tendencia del Gráfico 2, el ganador indiscutible de las elecciones para la alcaldía de Bogotá sería Carlos Fernando Galán, con un 34,3% y el gran perdedor sería Hollman Morris con casi un 13%.

Contraste de hallazgos

Retomando el escenario de la campaña para la elección del alcalde de Bogotá (2020-2023), cuatro eran los candidatos: Carlos Fernando Galán, Claudia López Hernández, Miguel Uribe Turbay y Hollman Morris. Los datos de la elección generados por la Registraduría Nacional del Estado Civil (Gráfico 3) indican que la triunfadora fue Claudia López Hernández, tomando posesión del cargo como alcaldesa de Bogotá el primero de enero de 2020. Por obtener el segundo lugar en las elecciones, el Estatuto de la Oposición otorgó a Carlos Fernando Galán una curul en el Concejo de Bogotá, López superó a Galán por 86.179 votos.

Gráfico 3
Resultados electorales Alcaldía de Bogotá



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019.

Medir la opinión pública no es un asunto menor, especialmente cuando se pretenden valorar todos sus componentes teóricos. Por años en Colombia los medios de comunicación (periódicos, cadenas radiales) junto con las encuestadoras, y en algunos casos las universidades, han aplicado encuestas de intención de voto, preguntando de forma concreta por quién votará en las próximas elecciones. Estos ejercicios, mal denominados “encuestas de opinión pública”, indagan de forma personal o telefónica, sobre asuntos concretos, negando al ciudadano la posibilidad de expresar sentimientos, actitudes o creencias. Niegan, de igual modo, la posibilidad de abrir un espacio para el debate o para indagar sobre el uso de las redes sociales. La tendencia de los resultados (línea punteada) del Gráfico 2, daba como ganador a Galán con un 34,3%, confirmando así que las encuestadoras fueron de nueva cuenta las grandes perdedoras.

Este artículo permitió rastrear en *Twitter*, no solo los componentes de la opinión pública, sino también asuntos relacionados con la esfera pública (sistema democrático y medios de comunicación). El análisis permitió identificar aquellos que apuntan a una clasificación similar a los resultados electorales (Tabla 5). López ganadora, Galán segundo lugar, Morris tercero y en último lugar Uribe.

Tabla 5
Asuntos considerados por el artículo

Aspecto	Código	López	Galán	Morris	Uribe
Sentimiento negativo y débil	OPS-Db	9	5	3	8
Actitudes transmiten emociones negativas	OPÉmo-	53	53	28	23
Polarización	OPPolar	7	6	3	2
Calidad de la opinión pública dimensión coherencia	OPCDC	19	10	23	19
Usuario habla claro	TICUHC	34	34	29	25
Aporte al debate crítico racional	EPRADCR	7	7	6	3
Función redes ofrecer opiniones	EPRFO2	38	23	23	26
Total		167	138	115	106
Proporción resultados del artículo		0,3175	0,2623	0,2186	0,2015
Proporción resultados electorales		0,3522	0,3248	0,1400	0,1357
Diferencia		0,0347	0,0625	-0,0786	-0,0658

Fuente: Elaboración propia.

Cuatro aspectos de opinión pública (uno de sentimientos, dos de actitudes y uno de creencias) y tres de esfera pública (dos de sistema democrático y uno de medios de comunicación) permiten una aproximación a los resultados electorales. Aclarando que, si bien, los asuntos seleccionados guardan la clasificación de los resultados electorales, las diferencias son considerables, en especial la de Galán (6,25%). Morris y Uribe salen mejor librados en *Twitter* ya que las valoraciones de los asuntos mencionados sobrepasan los resultados electorales en 7,86% y 6,58% respectivamente.

Si, en efecto, los *likes* en las redes constituyeran un indicativo del candidato que resultara triunfador en una contienda electoral, la Tabla 6 indicaría que de acuerdo con *Twitter* los resultados hubieran sido: alcaldesa Claudia López; concejal de Bogotá por estatuto de oposición Hollman Morris; tercer lugar para Miguel Uribe y último lugar para Carlos F. Galán. Y de acuerdo con Facebook las posiciones serían: alcaldesa López; concejal Morris; tercer lugar Galán y último lugar Uribe.

Tabla 6
Resultados electorales en función de *likes* en redes (%)

Criterio	López	Proporción	Galán	Proporción	Morris	Proporción	Uribe	Proporción	Totales
Resultado electoral	1.108.541	0,3697	1.022.362	0,3410	440.591	0,1469	426.982	0,1424	2.998.476
Total de <i>likes</i> <i>Twitter</i>	24.554	0,4733	6.151	0,1186	14.900	0,2872	6.275	0,1210	51.880
Total de <i>likes</i> <i>Facebook</i>	725.444	0,8157	17.698	0,0199	138.873	0,1562	7.282	0,0082	889.297

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019 y de las cuentas *Twitter* de los candidatos.

Se evidencia que, al igual que las encuestas, las redes pueden engañar, sin embargo, los *likes* de cualquiera de las dos redes hubieran sido más efectivos para anticipar a la candidata ganadora que las encuestas. Si el ejercicio se hubiera limitado a anticipar los resultados por la vía de los seguidores en *Twitter* (Tabla 7), la alcaldesa en efecto sería López, el concejal de Bogotá por estatuto de oposición Morris, en tercer lugar, Galán y en último lugar Uribe. Clasificación bastante cercana a la obtenida por los *likes* de Facebook.

Tabla 7
Comparativo *Twitter* y resultados electorales

Candidato	Seguidores	Votos	Diferencia
López	1.174.457	1.108.541	65.916
Uribe	69.979	426.982	-357.003
Galán	345.197	1.022.362	-677.165
Morris	460.931	440.591	20.340

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019 y de las cuentas *Twitter* de los candidatos.

Los votos y seguidores en *Twitter* de López y de Morris se presentan muy proporcionales, ambos tenían más seguidores que votantes leales. Galán y Uribe

obtuvieron más votos que seguidores. La clasificación de *likes* de *Twitter* ni siquiera coincide con la ofrecida en función de número de seguidores del mismo micro-blog.

Discusión e implicaciones teóricas

En definitiva, las actitudes, opiniones y creencias se reconocen como los componentes básicos de la opinión pública. Sin embargo, la presente investigación confirmó la importancia de dos elementos más profundos: las emociones y los sentimientos. Se incorporan estos dos para así comprender los estados de ánimo como indicativos de las opiniones individuales.

La combinación de emociones positivas y negativas no solo determina los estados de ánimo, también crea un vínculo directo con los sentimientos. Los estados de ánimo generan como resultado cierto tipo de opiniones individuales. Para quienes pudieran argumentar que en la actualidad es posible hacer análisis de sentimientos con software cualitativo, debe aclararse que su uso solo permite la valoración en función de tres opciones: positivo, neutral y negativo. Esta investigación permitió codificar sentimientos en función de su naturaleza (positivos y negativos), pero también en función de su fortaleza (fuerte y débil) y lo propio ocurrió con las emociones. Se confirmó que, para poder descifrar y citar emociones y sentimientos, fue requisito fundamental el hecho de haber vivido, sentido y experimentado ciertos eventos acaecidos en el país. Hechos del siglo pasado como el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento y padre de uno de los contendientes: Carlos Fernando Galán Pachón, o el ajusticiamiento de la periodista Diana Turbay Quintero, madre del candidato Miguel Uribe Turbay. Pero, también eventos del presente siglo, como el asesinato de Rosa Elvira Cely, caso en torno al que Miguel Uribe Turbay en calidad de funcionario tomó la peor de las decisiones.

Concretamente, para dar una lectura adecuada a los posteos con una alta carga emocional y sentimental, fue condición necesaria que los investigadores responsables de la citación vivieran las mismas experiencias históricas, políticas y sociales de los tuiteros. Producto de la investigación, pareciera ser que, para el contexto colombiano, la opinión pública en redes está definida por la expresión en la esfera pública de los ciudadanos críticos racionales, coherentes y que hablan claro sobre la política democrática, con una leve exhibición de sentimientos y emociones negativas. Esto indicaría que teóricamente hay un retorno a la definición de la opinión pública de Childs (1939): opinión de ciudadanos críticos, responsables y bien informados, interesados en involucrar al gobierno en un debate razonado. De los siete nuevos constructos explorados para valorar la opinión pública en *Twitter*, dos resultarían relevantes cuando la pretensión sea anticipar al ganador. Se trata de los sentimientos negativos débiles y de las actitudes que transmiten emociones negativas. De este modo, los estudios de opinión pública considerarían constructos más internos como los sentimientos y las actitudes, en lugar de limitarse a uno de los componentes más superficiales (las opiniones), indagados regularmente por las

encuestas de opinión. Esto reflejaría que, en la arena política, la opinión pública efectiva es diferente a aquella reportada por los sondeos de opinión, en otras palabras, la opinión pública y los sondeos de opinión de las encuestadoras presentan más divergencias que convergencias.

Probablemente, en las redes sociales como medios de comunicación preferidos, las encuestas de opinión y los medios de comunicación masiva no tienen la habilidad para indicar y/o reconocer la opinión pública durante campañas electorales. Así que la ciencia política puede estar recuperando la opinión pública como concepto, por mucho tiempo cooptado por la comunicación. Significaría que en caso de que las encuestadoras y los medios de comunicación masiva quieran volver a ser protagonistas en las contiendas electorales, en lugar de comunicadores para hacer las encuestas y sondeos, deberán empezar a vincular a politólogos para emprender estudios de opinión pública en redes.

En época de redes sociales, los aspectos de la opinión pública que reciben poca atención son las encuestas de opinión y las élites de los medios de comunicación, confirmando que la opinión pública deja de ser un concepto de la comunicación. Al respecto es oportuno reflexionar sobre los grupos de interés de la opinión pública, es decir, sobre los tuiteros. Más seguidores que votos (López y Morris) puede significar la presencia de tuiteros difamadores en redes y más votos que seguidores (Uribe y Galán) es posible leerlo como seguidores, pero usuarios de otros microblogs diferentes a Facebook. Para cualquiera de las situaciones, los seguidores/difamadores intentan moldear la opinión pública a través de emotivos llamados sobre tópicos identificados como controvertidos.

Es revelador observar como en las redes la finalidad menos perseguida es lograr acuerdo sobre cuestiones de interés general, reconocido como el principal propósito de la interacción, el intercambio y la discusión de la esfera pública. De hecho, la palabra "acuerdo" versa sobre las emociones y sentimientos positivos que inspiró el nacimiento del hijo de uno de los candidatos, cuestión que a todas luces no resulta del interés general.

La tendencia de la opinión pública entre el grupo de interés tuiteros ofrece una idea sobre el comportamiento de los ciudadanos electores. Dado que las encuestas y sondeos no le toman la temperatura a la opinión pública, sino a las opiniones (componente externo de la opinión pública), difícilmente podrán ofrecer una idea sobre el ganador en una contienda electoral.

Si la bogotana se precia de ser una sociedad democrática, la alcaldesa Claudia Nayeli López debería traducir las 42 observaciones de los tuiteros participativos y conscientes de la exhibición 1 (tres de vivienda; 10 de obras e infraestructura; cuatro de educación, capacitación y desarrollo tecnológico; siete de cultura, convivencia y reconciliación; ocho de seguridad; tres de medio ambiente y especies; cuatro de transporte; y tres de salud y nutrición) en políticas públicas. Solo así se cumpliría la premisa inicial de la opinión pública: los deseos del elector traducidos en política pública.

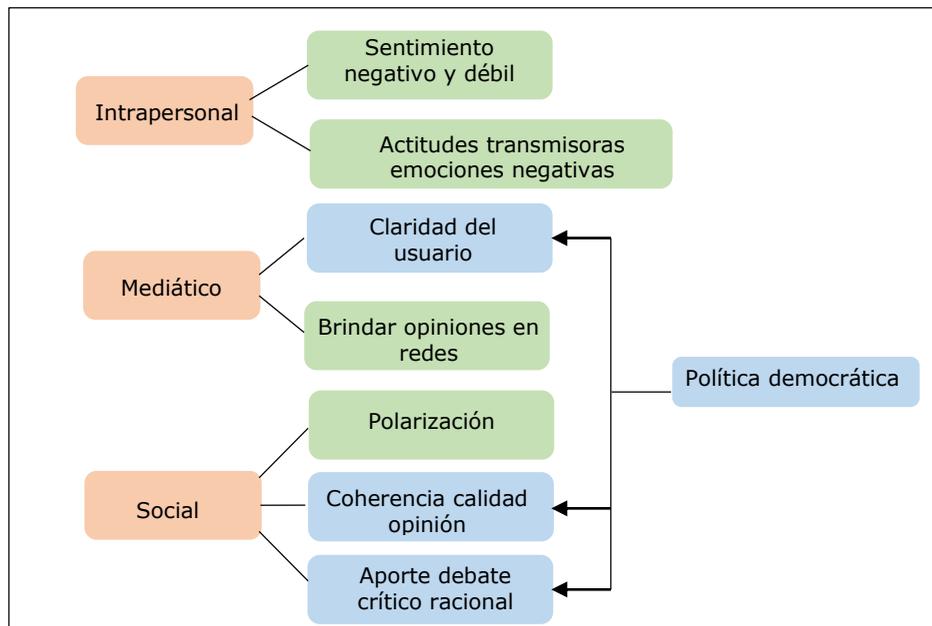
La polarización en Colombia y más concretamente en la ciudad capital (Bogotá) hasta hace un tiempo era innegable, sin embargo, los ciudadanos se están cansando de

los extremos y si algo tenían claro desde la campaña, era que ni Morris (izquierda) ni Uribe (derecha) ganarían la alcaldía de Bogotá. Dado que solo el 26% de tuiteros se reconocieron como polarizados (Uribe y Morris), los ciudadanos moderados prefirieron votar por alguno de los dos candidatos cercanos al centro (Galán y López) que alimentar la polarización. Hay un hartazgo evidente entre los electores colombianos de los candidatos de derecha y de izquierda, tal como lo revelan las opiniones individuales.

Este artículo ofrece lo que se podría denominar modelo de opinión pública en redes, demandando, por tanto, la identificación de los tres niveles que debe incluir cualquier propuesta relacionada. A continuación, se presenta el agrupamiento de los elementos en niveles: (a) intrapersonal: sentimiento negativo y débil y actitudes que transmiten emociones negativas; (b) mediático: usuario que habla claro y oferta de opiniones como función de las redes; y (c) social: polarización, coherencia de la calidad de la opinión pública y aporte al debate crítico racional.

Bajo este agrupamiento, la opinión pública se ratificaría como variable respuesta (dependiente) de la interacción de tres tipos de elementos: intrapersonales, mediáticos y sociales (Figura 5):

Figura 5
Modelo de opinión pública y política democrática



Fuente: Elaboración propia.

En el modelo propuesto, la esfera pública ocupa un espacio privilegiado, así que, dentro de los asuntos convergentes para la política democrática, se incluyen tres

componentes: coherencia de la calidad de la opinión pública, usuario que habla claro y aporte al debate crítico racional.

Conclusiones

Como se afirma con insistencia, el advenimiento de la era digital ha transformado muchas dimensiones y actividades de la vida en sociedad. La acción política no es la excepción como se pudo constatar en este artículo. En efecto, la plaza pública, otrora escenario excelso para dirimir las justas electorales, donde la retórica se elevaba a la par de las banderas rojas y azules para el caso colombiano, ha perdido su centralidad. Con los nuevos espacios disponibles, los ciudadanos - electores dejan la pasividad de sus vítores y aplausos para ingresar, de manera decidida, en la esfera pública en ese intento desafortado, en ocasiones, de participar y contribuir en la formación de la opinión pública.

Este artículo permitió comprobar que la teoría de la opinión pública es sólida en sus desarrollos como en sus componentes, ello a pesar del cambio en las prácticas comunicativas y en la forma de hacer política. En efecto, para nadie es un secreto que las redes sociales y las nuevas formas de comunicación transforman la actividad política, la manera de emprenderla y en general muchos de los espacios de la cotidianidad. En la arena política, la plaza pública, los eventos masivos y las caravanas son cosa del pasado, ahora la discusión acalorada - y no así el debate público- toma lugar en microblogs como *Twitter*, *Facebook*, *Instagram*, etc. La opinión pública encuentra en ellas un nuevo dominio para su conformación y estructuración, el ágora digital es una realidad. Postear, tuitear, acumular *likes*, etc. son prácticas obligatorias para cualquier actor político como lo probó este artículo: la estrategia visual de los candidatos es la más implementada en Facebook.

Los caracteres de *Twitter* constituyen el espacio predilecto para estudiar y analizar la opinión pública. Como se advirtió, todo tuit es una expresión de una actitud, opinión o creencia, así que por elemental una entrada, siempre ofrece datos que pueden ser considerados y analizados desde la teoría de la opinión pública. Cada entrada ofrece señales de sentimientos y emociones y la posibilidad de tomarles la temperatura en dos dimensiones fundamentales: tendencia y fortaleza. Este ejercicio de contraste, sin duda, permitió caracterizar las nuevas formas de la acción política y la incidencia de los distintos actores en los resultados finales. Si bien es cierto que en las redes puede "encontrarse de todo", la interpretación de los significados es a todas luces relevante para el estudio de la política y la cultura política de las sociedades y para tomarle el pulso a la democracia. El lenguaje, la argumentación y la visceralidad pueden rastrearse en un análisis como el aquí presentado.

Por otra parte, una de las grandes implicaciones de un ejercicio como este es que la tradicional aplicación de encuestas y sondeos debe reconfigurarse so pena de perder toda trascendencia y credibilidad. Es lamentable que, en la mayoría de los sondeos de opinión electoral, el énfasis esté centrado en las opiniones, el componente intermedio de

la opinión pública. Ello, a todas luces, resulta insuficiente y limita su verdadero conocimiento. Resulta necesario, y urgente, explorar en torno al más profundo de los componentes: las actitudes. Obedeciendo a esto, el artículo incorpora dos nuevos elementos (sentimientos y emociones), para así comprender los estados de ánimo como indicativos de las opiniones individuales. Las encuestadoras podrían empezar a ofrecer como servicio el análisis de los microblogs durante las campañas electorales.

La polarización en Colombia y más concretamente en la ciudad capital (Bogotá) hasta hace un tiempo era innegable, sin embargo, los ciudadanos se están cansando de los extremos y si algo tenían claro desde la campaña, era que ni Morris (izquierda) ni Uribe (derecha) ganarían la alcaldía de Bogotá. Muy posiblemente, dado que las encuestas daban por ganador a Galán (centro derecha), para cerrarle el paso, los seguidores de Morris decidieron en el último momento darle su voto a López (centro izquierda). Finalmente, es pertinente resaltar que muchas de las entradas en redes sociales pueden constituirse en una fuente de participación ciudadana y de ideas para la hechura de las políticas públicas. El ciudadano encuentra en las redes posibilidades para incidir en las decisiones sobre su entorno inmediato.

Referencias bibliográficas

- BARDES, B.; OLDENDICK, R. *Public opinion*. Measuring the American mind (4th ed.). United Kingdom: Rowman & Littlefield Publishers, 2012.
- BUTLER, P. M. *Polling and public opinion*. A Canadian Perspective. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- CARBALLO, M.; LÓPEZ, E. E.; MCCOMBS, M. "Communication, Public Opinion, and Democracy: New Challenges". *Communication & Society*, vol. 31, n° 4, p. 121-134, 2018.
- CORTÉS F., E. *¿Quién quiere tirarse la campaña? / Voy y vuelvo*, [online], 2019. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/bogota/quien-esta-haciendo-guerra-sucia-para-tirarse-la-campana-414894>>. Recuperado el: 2 oct. 2019.
- CHILDS, H. L. "By Public Opinion I Mean". *The Public Opinion Quarterly*, vol. 3, n° 2, p. 327-336. 1939.
- DE TOCQUEVILLE, A. *La democracia en América*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica. [1831] 2001.
- ECOANALÍTICA; GUARUMO; EL TIEMPO; W RADIO. *Encuesta intención de voto*. Alcaldía de Bogotá, [online] 2019a. Disponible en: <<https://guarumo.com/blog/post/encuesta-intencion-de-voto-alcaldia-de-bogota-2019>>. Recuperado el: 15 enero 2020.
- _____. *Intención de voto alcaldía y percepción país*, [online], 2019b. Disponible en: <<https://guarumo.com/blog/post/encuesta-intencion-de-voto-alcaldia-de-bogota-2019>>. Recuperado el: 2 oct. 2019.
- ELTIEMPO.COM *Con el cierre de inscripciones, se prende contienda electoral*, [online], 2019a. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/elecciones-2019-termina-proceso-de-inscripcion-de-candidatos-393758>>. Recuperado el: 27 julio 2019.

_____. López, 33.9%; Galán, 22%; Uribe 8.6% y Morris 6.1%: Datexco, [online], 2019b. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/bogota/resultados-encuesta-para-la-alcaldia-de-bogota-de-datexco-397812>>. Recuperado el: 02 oct. 2019.

_____. Así van los candidatos a las alcaldías de las principales ciudades, [online], 2019c. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/encuesta-guarumo-sobre-elecciones-regionales-de-octubre-398786>>. Recuperado el: 02 oct. 2019.

_____. Lanzan estrategia contra noticias falsas durante campaña electoral, [online], 2019d. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/noticias-falsas/elecciones-2019-registraduria-combatira-las-noticias-falsas-403218>>. Recuperado el: 23 ago. 2019.

_____. Las claves del cerrado duelo por la alcaldía de Bogotá, [online], 2019e. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2019/bogota/nueva-encuesta-de-guarumo-s-a-s-y-ecoanalitic-muestra-empate-cerrado-por-alcaldia-de-bogota-417510>>. Recuperado el: 2 oct. 2019.

_____. ¿Cuántos seguidores falsos tienen los candidatos por las Alcaldías?, [online], 2019f. Disponible en: <<https://www.eltiempo.com/tecnosfera/apps/cuantos-seguidores-falsos-tienen-los-candidatos-a-la-alcaldia-426032>>. Recuperado el: 24 oct. 2019.

GOZÁLVEZ, V.; ROMERO-RODRÍGUEZ, L. M.; LARREA-OÑA, C. "Twitter y opinión pública. Una perspectiva crítica para un horizonte educativo | Twitter and public opinion" / "A critical view for an educational outlook". *Revista Española de Pedagogía*, vol. 77, n° 274, p. 403-419, 2019.

HABEL, P. D. "Following the opinion leaders? The dynamics of influence among media opinion, the public, and politicians". *Political Communication*, vol. 29, p. 257-277, 2012.

HOFFMAN, L., et al. "The role of communication in public opinion processes: Understanding the impacts of intrapersonal, media, and social filters". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 19, n 3, p. 287-312, 2007.

IFTIKHAR, I., et al. "Deliberative Democracy: Effect of News Media and Interpersonal Conversation on Quality of Public Opinion". *South Asian Studies*, vol. 31, n 1, p. 43-56, 2016.

KLEINER, T. M. "Public opinion polarization and protest behavior". *European Journal of Political Research*, vol. 57, p. 941-962, 2018.

LÓPEZ, J. M. "Galán lidera la Gran Encuesta a la Alcaldía de Bogotá con 31% de la intención de voto", 2019. Disponible en <<https://www.larepublica.co/economia/galan-lidera-la-gran-encuesta-a-la-alcaldia-de-bogota-con-31-la-intencion-de-voto-2913735>>. Acceso en: 22 ene. 2020.

MARCUS, G.; MACKUEN, M. "Anxiety, enthusiasm, and the vote: the emotional underpinnings of learning and involvement during presidential campaigns". *The American Political Science Review*, vol. 87, n° 3, p. 672-685, 1993.

MELTWATER [online]. Disponible en: <<https://www.meltwater.com/en>>. Consultado el: 27 oct. 2019.

NEUBAUM, G.; KRÄMER, N. "Monitoring the opinion of the crowd: Psychological mechanisms underlying public opinion perceptions on social media". *Media Psychology*, vol. 20, p. 502-531, 2017.

PRADA ESPINEL, O. A.; ROMERO RODRÍGUEZ, L. M. Polarización y demonización en la campaña presidencial de Colombia de 2018: análisis del comportamiento comunicacional en el *Twitter* de Gustavo Petro e Iván Duque. *Revista Humanidades*, vol. 9, n° 1, 2019.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, [online], 2019. Disponible en: <<https://www.registraduria.gov.co/-Elecciones-Locales-.html>>. Recuperado el: 11 nov. 2019.

ROMERO-RODRÍGUEZ, L. M.; GADEA, W.; AGUADED, I. "De la demonización a la polarización: Un análisis desde el discurso digital del gobierno y la oposición venezolana". *Argos*, vol. 32, nº 62, p. 97-117, 2015.

SÁNCHEZ, J. M. "The use of blogs as social media tools of political communication: citizen journalism and public opinion 2.0". *Communication & Society*, vol. 32, nº 1, p. 39-55, 2019.

SEMANA.COM. *Recta final apretada por la Alcaldía de Bogotá*, [online], 2019. Disponible en: <<https://www.semana.com/nacion/articulo/elecciones-bogota-2019-encuesta-de-invamer-resultados-candidatos-a-la-alcaldia/635984>>. Recuperado el: 15 enero 2020.

SPENILLO, G. "Perception and acceptance of social struggles – An increase of violence in Brazilian public opinion on digital age". *Filosofia Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. 34, p. 213-227, 2017.

STOCKMANN, D.; LUO, T. "Which social media facilitate online public opinion in China?" *Problems of Post-Communism*, vol. 64, nº 3/4, p. 189-202, 2017.

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA; CENTRO NACIONAL DE CONSULTORÍA; LABORATORIO DE LA DEMOCRACIA. *Facebook Live: Cómo votan las ciudades en Colombia*, [online], 2019. Disponible en: <<https://www.upb.edu.co/es/eventos/facebook-live-votaciones-colombia>>. Recuperado el: 4 nov. 2019.

ZERBACK, T.; FAWZI, N. "Can online exemplars trigger a spiral of silence? Examining the effects of exemplar opinions on perceptions of public opinion and speaking out". *New Media & Society*, vol. 19, nº 7, p. 1034-1051, 2016.

Resumo

A opinião pública em Twitter. Análise durante a campanha eleitoral na capital colombiana

Na Colômbia as sondagens eleitorais perderam credibilidade, de modo que a análise rigorosa das redes sociais, durante a campanha, deve fornecer a possibilidade de antecipar qualquer resultado das eleições. Mas quais elementos da opinião pública em redes determinaria o triunfo do candidato? O artigo recolhe na rede *Twitter* os componentes teóricos da opinião pública durante a campanha para prefeito de Bogotá, que puderam dar pistas sobre o nome do vencedor. Postagens e comentários foram extraídos para rotulá-los em ATLAS.ti e gerar as informações necessárias para a análise. Bem como as sondagens, as redes podem enganar, no entanto, os *likes* de qualquer rede (*Facebook* ou *Twitter*) teriam sido mais eficazes para antecipar o candidato vencedor. A originalidade reside na proposta de metodologia para a análise do conteúdo *Twitter* e levando em consideração os sentimentos e estados de espírito como uma parte importante das atitudes, o componente mais profundo da opinião pública. Com os resultados alcançados, a teoria política da opinião pública é validada considerando todos os seus componentes (mesmo os mais internos). Ao mesmo tempo, a prática das agências de votação terá de ser ajustada para não perder credibilidade.

Palavras-chave: opinião pública; redes sociais; eleições de Bogotá; sondagens

Abstract

Public opinion in Twitter. Analysis during the electoral race in the Colombian capital city

In Colombia, electoral polls have been losing credibility, so rigorous monitoring and analysis of social networks during an electoral campaign could be a way of predicting election results. Which indicators of public opinion on social networks determine a candidate's triumph? The research that comprises this article traced on *Twitter* some key theoretical components of public opinion that could accurately anticipate the winner during the electoral process in Bogotá. Using ATLAS.Ti, our research efforts coded posts on candidates' pages to generate data for our analysis. It was possible to identify seven (7) public opinion indicators that in an aggregated way coincide with electoral results. Likes on

Facebook or Twitter were most effective in anticipating the candidate elect. The originality of this research is based on its methodology for analyzing content posted on Twitter and the innovation of including feelings and moods as important aspects of attitudes, the deepest component of public opinion. Our research results validate public opinion theory and its inner components. Survey agencies must adjust their methods to preserve credibility.

Keywords: public opinion; social networks; Bogota´s mayor election; electoral polls

Résumé

L'opinion publique sur Twitter. Analyse lors de la campagne électorale dans la capitale colombienne

En Colombie, les enquêtes électorales ont perdu de leur crédibilité, de sorte que l'analyse rigoureuse des réseaux sociaux au cours d'une campagne doit donc permettre d'anticiper n'importe quel résultat électoral. Mais alors, quels éléments de l'opinion publique que l'on trouve dans les réseaux seraient-ils déterminants de la victoire du candidat ? Cet article se propose d'identifier sur Twitter ces éléments théoriques de l'opinion publique lors de la campagne pour la mairie de Bogotá qui pourraient donner des indices sur le nom du vainqueur. Des messages et des commentaires sont extraits pour les coder dans ATLAS.ti et générer les informations nécessaires à l'analyse. Les réseaux, ainsi que les enquêtes, trompent cependant, et les likes de l'un ou l'autre des deux réseaux (Facebook ou Twitter) auraient été plus efficaces pour anticiper le candidat gagnant. L'originalité réside dans la méthodologie proposée pour l'analyse des contenus Twitter et dans la prise en compte des sentiments et des états d'esprit comme une partie importante des attitudes, celles-ci étant la composante la plus profonde de l'opinion publique. Avec les résultats obtenus, la théorie politique de l'opinion publique est validée en considérant toutes ses composantes (même les plus internes). Dans le même temps, la pratique des bureaux de vote devra être adaptée pour ne pas perdre toute crédibilité.

Mots-clés: opinion publique; réseaux sociaux; élections à Bogotá; enquêtes d'opinion

Artigo submetido à publicação em 23 de março de 2020.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento

Nayara F. Macedo de Medeiros Albrecht¹ 

Este artigo analisa a evolução do sistema de livre provimento de cargos da burocracia pública brasileira. Por um lado, a literatura sobre ocupação de cargos na burocracia associa a alocação dos postos ao presidencialismo de coalizão. Por outro, essa literatura também aponta iniciativas de profissionalização da burocracia e de fortalecimento das carreiras estatais. Nesse contexto, os dilemas presidenciais consistem na escolha entre buscar o apoio da coalizão mediante a nomeação de correligionários e controlar as políticas nomeando indivíduos alinhados às suas preferências. Neste artigo, teorias sobre mudança institucional são o principal marco teórico ao analisar a evolução das regras de nomeações a cargos públicos e seus impactos em características relacionadas aos perfis dos nomeados. Mediante estudo de caso sobre o Brasil, verifica-se a congruência entre as previsões teóricas e as evidências empíricas quanto à relação entre instituições e distribuição de cargos. A metodologia compreende revisão bibliográfica, análise documental e estatística descritiva. A pesquisa documental concentrou-se nas regras referentes a órgãos de controle da presidência da República e percentuais obrigatórios destinados a servidores de carreira. Os resultados mostram que as normas não são efetivas, uma vez que não foram cumpridas pelos órgãos da administração pública federal. Ademais, a quantidade de servidores de carreira ocupando cargos públicos já era alta antes do estabelecimento de percentuais obrigatórios. Já o papel dos órgãos de controle oscilou entre os diferentes mandatos. Apesar da centralização do poder presidencial, há evidências de que os dirigentes públicos detêm certa margem de liberdade na formação de suas equipes e que requisitos estabelecidos por lei foram descumpridos. Dessa forma, as conclusões reforçam a necessidade de incluir instituições informais nas próximas análises. Além de promover uma descrição contextual da realidade brasileira, este artigo contribui ao teste e à construção de teorias sobre a relação entre instituições e distribuição de cargos públicos.

Palavras-chave: burocracia; cargos; instituições; presidencialismo; Brasil

Introdução²

Há duas formas de ingresso no serviço público brasileiro: concurso público e livre provimento, também chamado de “entrada lateral” (Lima, 2020). No que tange ao

¹ Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos (SP), Brasil. Aston University, School of Business and Social Sciences, Birmingham, Reino Unido. E-mail: <nayara.albrecht@ufscar.br>.

² Este artigo apresenta resultados de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), à qual presto meus agradecimentos (Processos nº 2019/19570-8 e 2021/13021-2). O projeto é desenvolvido, desde 2020, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com a participação do professor Pedro Floriano Ribeiro, cuja supervisão foi essencial ao desenvolvimento e aprimoramento da pesquisa. Destaco ainda que sou a única responsável por qualquer erro ou equívoco.

Executivo Federal, os chamados cargos de Direção e Assessoramento Superior (“DAS”) correspondem a posições cuja nomeação é discricionária. Isso significa que autoridades políticas possuem a prerrogativa de nomear indivíduos para ocupá-los, mesmo que eles não tenham vínculo formal com o serviço público. Tais cargos se organizam em seis níveis hierárquicos: os níveis 5 e 6 correspondem aos dirigentes públicos de alto escalão, que se destacam devido ao poder decisório na formulação e na implementação de políticas públicas, enquanto os níveis 1 a 4 correspondem a posições administrativas ou de médio escalão (Pacheco, 2002; Loureiro; Olivieri; Martes, 2010; D’Araújo, 2014; D’Araújo; Petek, 2018; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018).

O sistema de cargos DAS foi criado durante o regime militar como forma de aperfeiçoar os quadros da burocracia pública e, desde então, sofreu diversas modificações. Devido ao seu caráter discricionário, tal sistema é objeto constante de estudos que visam entender os critérios de nomeações e os perfis dos nomeados. É praticamente consensual, na literatura, que o presidencialismo de coalizão encoraja a distribuição de cargos para fins político-partidários, uma vez que o contexto institucional – caracterizado pela combinação atípica entre multipartidarismo, federalismo e presidencialismo (Abranches, 1988) – resulta na necessidade de angariar apoio de uma coalizão heterogênea e fragmentada. Nesse sentido, os cargos são vistos como “moedas de troca” nas negociações entre presidente e partidos, em razão da necessidade de se manter o apoio da coalizão (Olivieri, 2011; Lameirão, 2015). Outros estudos ressaltam as nomeações discricionárias como um recurso institucional do presidente para ter controle sobre a burocracia e as políticas públicas (Geddes, 1994; Vieira, 2013). Em contraste, pesquisas anteriores a esta investigação também apontaram tentativas de profissionalização da burocracia brasileira nas mudanças no sistema de livre provimento realizadas desde a redemocratização (Lopez; Praça, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019).

Este artigo tem o objetivo de verificar as tentativas de profissionalização e os esforços de controle da burocracia por parte do presidente por meio da análise de mecanismos causais que relacionam a variável independente (contexto institucional) à variável dependente (distribuição de cargos públicos). Em linhas gerais, o artigo discute se as mudanças institucionais recentes modificaram o sistema de cargos públicos no Brasil no sentido de promover maior profissionalização ou controle da burocracia por parte da Presidência da República. Isso foi feito por meio de uma análise da evolução do sistema de cargos do serviço público brasileiro, com foco nos cargos comissionados (ou “de confiança”) para identificar os possíveis impactos das mudanças institucionais nas tendências relacionadas à burocracia pública.

A pesquisa partiu de uma abordagem neoinstitucional que confere maior ênfase às transformações promovidas por pequenas mudanças (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2010). Na Ciência Política e na Gestão Pública, diversos estudos tratam dos cargos DAS do Executivo Federal concentrando-se, sobretudo, em questões relativas à politização da burocracia e à ação dos partidos políticos nas nomeações, sem adentrar em mecanismos

específicos ou tratar do impacto de outros atores e variáveis institucionais (Lopes; Vieira; 2020). Mediante estudo de caso intensivo do Brasil, este artigo objetiva complementar os trabalhos anteriores (Lameirão, 2015; Castro; Cavalcante, 2017) por meio da análise do impacto das instituições na distribuição de cargos de modo a verificar se as evidências corroboram as previsões teóricas e propor novas hipóteses.

Em outras palavras, a pesquisa buscou averiguar a existência de evidências empíricas que corroborem ou questionem os resultados dos estudos anteriores quanto às tentativas de profissionalização da burocracia, os esforços de controle por parte da Presidência da República e os impactos do arcabouço institucional na distribuição de cargos públicos, rastreando mudanças no sistema de modo a compará-las com dados sobre composição da burocracia e nomeações. Nesse sentido, partindo do enquadramento teórico neoinstitucional, a investigação verificou se as mudanças nas regras impactaram significativamente a composição da burocracia, principalmente no que tange aos indicadores associados à profissionalização. A análise foi feita por meio da comparação entre as mudanças nas regras, presentes nos normativos aprovados entre 1990 e 2021, e dados sobre servidores analisados mediante estatística descritiva. Trata-se de um tema pertinente devido às recentes tentativas de reforma administrativa. Em linhas gerais, este artigo atende a três finalidades: descrição contextual do sistema brasileiro de provimento de cargos, teste de teorias e construção de explicações alternativas.

Na seção “Revisão de literatura”, apresenta-se o paradigma analítico utilizado no artigo, ou seja, a abordagem neoinstitucional, e o resultado de um mapeamento semi-sistemático e integrativo dos estudos sobre burocracia pública no Brasil. Em “Dados e métodos”, explica-se a metodologia empregada na pesquisa. Em “Análise”, é reconstruída de forma narrativa a evolução do sistema de cargos de livre provimento no Brasil, comparando as alterações normativas a dados e demais evidências disponíveis.

Nas “Considerações finais”, são destacadas potenciais lacunas entre as previsões teóricas e os dados reforçando elementos que devem ter análise mais detida em futuros estudos. Com isso, espera-se retomar a análise institucional no estudo da burocracia brasileira e trazer contribuições para o entendimento do sistema de cargos e das tentativas de reforma administrativa, além de apontar potencialidades, desafios e caminhos para a aplicação do neoinstitucionalismo nesse campo. Embora o estudo apresente limitações em relação à extração de inferências causais, principalmente devido à indisponibilidade de dados em recortes temporais mais longos, ele traz reflexões relevantes para o aprimoramento dessa agenda de pesquisa no Brasil.

Revisão de literatura

O chamado “novo institucionalismo” (ou neoinstitucionalismo) consiste em um dos paradigmas analíticos recentes que mais tiveram influência nos estudos sobre fenômenos políticos (Peres, 2008). Esse paradigma de análise pode ser dividido em três vertentes:

histórica, da escolha racional e sociológica. O institucionalismo histórico foca na manutenção e na adaptação das instituições e em seus objetivos (Hall; Taylor, 2003). A mudança institucional é, portanto, um tema caro à vertente histórica, cujas análises oscilam entre os estudos que se focam em rupturas e aqueles que se concentram na estabilidade. As perspectivas centradas na ideia de estabilidade reforçavam o viés conservador das instituições, o qual associava a mudança a uma espécie de ruptura (Streeck; Thelen, 2005). Nesse sentido, Streeck e Thelen (2005) ressaltam que a ênfase na estabilidade institucional ilustra um problema geral na análise contemporânea que se baseia nos constrangimentos impostos à mudança e na conseqüente continuidade. Há um número crescente de trabalhos que enfatiza o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) e os retornos que sustentam as instituições, porém, segundo esses autores, eles auxiliam ainda mais o estudo da resiliência em lugar de tratar das transformações.

Streeck e Thelen (2005) argumentam que equiparar a mudança maior com a interrupção de continuidade tende a reduzir mudanças observáveis a pequenos ajustes com o propósito de estabilidade. Os autores propõem diferenciar os processos de mudança, que podem ser incrementais ou abruptos, de seus resultados, que, por sua vez, podem ser direcionados à continuidade ou à descontinuidade. Já Mahoney e Thelen (2010) propõem um novo modelo para captar os efeitos das mudanças graduais desenvolvendo quatro tipos:

- i) Mudança por camadas (*layering*): consiste no processo de adicionar novas regras em complementação às existentes, de modo a alterar seus efeitos;
- ii) Conversão (*conversion*): refere-se à reinterpretação das regras para atender a propósitos diferentes dos originais;
- iii) Deriva (*drift*): trata-se da falta de adaptação (intencional) das antigas regras às condições sociais, com o objetivo de mudar seus efeitos gradualmente;
- iv) Esgotamento (*exhaustion*): é um processo no qual a excessiva extensão das regras mitiga os efeitos originalmente propostos.

Dessa forma, os autores conferem maior ênfase a mudanças significativas que podem resultar de processos considerados como graduais. Em contraste, Capoccia (2016) se concentra na estabilidade, mas também com base em processos endógenos. O foco do autor se refere às condições sobre as quais instituições permitem ou constroem atores sociais a manter a estabilidade institucional, *i.e.*, que conferem poder aos "reacionários" (os atores contrários às mudanças). Em linhas gerais, as abordagens sobre mudanças graduais – com foco na estabilidade ou nos efeitos transformativos – tendem a reforçar a importância de fatores endógenos em contraste à tradição predominante nas políticas públicas que enfatizava as variáveis explicativas exógenas, como as rupturas e os choques

externos. Rixen e Viola (2015) também destacam a presença de variáveis endógenas como um componente central do conceito de dependência da trajetória.

Os elementos endógenos são importantes na compreensão do objeto em análise, tendo em vista que as modificações sobre as estruturas de cargos se caracterizam como graduais e partem predominantemente de dentro das instituições políticas. Ademais, tendo em vista o papel do sistema de cargos na governabilidade, as relações de poder ganham destaque nos esforços de explicação sobre os obstáculos e os avanços das tentativas de reforma administrativa. O sistema de cargos públicos afeta um conjunto variado de interessados, entre eles partidos políticos, o Presidente da República e os próprios funcionários públicos. Centrados em abordagens baseadas na escolha racional e no institucionalismo formal, os estudos sobre burocracia tendem a enfatizar a relevância da entrada lateral na coordenação da coalizão governamental (Batista, 2016) no contexto do presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a escolha de indivíduos externos ao serviço público seria uma ferramenta de negociação, considerando a alta fragmentação partidária e a necessidade de garantir o apoio dos partidos (Olivieri, 2011; Lameirão, 2015; Pereira et al., 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019; Borges, 2020). A utilização dos cargos públicos discricionários como “moedas de troca” é vista como uma consequência do presidencialismo de coalizão em razão da necessidade de angariar o apoio do Congresso (Olivieri, 2007; Pereira et al., 2015). As instituições desempenham, portanto, um papel central, pois moldam o comportamento dos agentes segundo a estrutura de incentivos (Geddes, 1994). Nesse contexto, a estratégia de nomeação para cargos pelo presidente depende do ambiente no qual ele se encontra. Tanto Geddes (1994) quanto Nunes (1997) ressaltaram a existência de distintas estratégias de nomeação no contexto brasileiro.

Apesar da diversidade, os estudos se concentram na distribuição de cargos para fins político-partidários. A tendência, na literatura, é dividir as nomeações entre “técnicas”, associadas a servidores das carreiras estatais, e “políticas”, associadas à patronagem (Scherlis, 2013; Lopez; Praça, 2015; Borges; Coêlho, 2015; Borges, 2020); essa divisão é objeto de críticas, conforme Pacheco (2002, 2008). O termo patronagem foi utilizado frequentemente em referência aos partidos políticos (Borges, 2020) ou à busca de apoio político (Abrucio; Loureiro, 2018), como se esses fossem os únicos tipos possíveis de relação patrão-cliente. Em contraste, outros autores destacam que há diferentes tipos de patronagem, cujos objetivos podem estar relacionados às políticas públicas e não apenas à busca por apoio (Bearfield, 2009; Lopes; Vieira, 2020; Lima, 2020). Além disso, o peso político-partidário demonstrou ser mais baixo em alguns órgãos específicos e para cargos de nível hierárquico inferior (D’Araújo; Petek, 2018; Lopez; Silva, 2019; Batista; Lopez, 2020).

Ainda que alguns autores reforcem que a dimensão partidária não é a única variável explicativa do sistema de distribuição de cargos discricionários, alguns estudos ainda tendem a reproduzir a velha dicotomia entre “técnica” e “política”, ou “mérito” e

“confiança”. Isso contribui para uma divisão reducionista, uma vez que estabelece fronteiras estanques entre as duas dimensões na medida em que limita a política à atividade político-partidária. As *proxies* utilizadas para estimar a ação dos partidos referem-se exclusivamente às filiações, ao passo que podem existir outros vínculos ideológicos ou políticos que ultrapassam o registro formal (Lopez; Silva, 2019). A profissionalização, por outro lado, é associada à ocupação de cargos por servidores das carreiras de Estado (Marenco, 2017). Conforme explica Pacheco (2002), a profissionalização do serviço público pautou-se na valorização das carreiras estatais, o que denota a contraposição entre mérito e sistema de cargos de direção e a visão de que os dirigentes devem ser escolhidos por “critérios técnicos”. A divisão entre técnica e política é, porém, artificial, tendo em vista que o vínculo formal com o serviço público não elimina a possibilidade de que os funcionários tenham outras conexões políticas (Albrecht, 2021).

Nessa direção, os estudos que tratam de burocracia tendem a destacar iniciativas de profissionalização desde a redemocratização, operacionalizando tal conceito por meio das carreiras estatais e dos vínculos formais entre funcionários e Estado. Lopez e Praça (2015), por exemplo, afirmam que um dos aspectos que teriam contribuído para maior profissionalização da burocracia brasileira nos últimos anos foi a aprovação de regras relativas a percentuais de cargos em comissão destinados obrigatoriamente a servidores de carreira. De forma semelhante, Guimarães, Perlin e Maia (2019) destacam que as regras mais recentes reduziram a discricionariedade no sistema de provimento. Por outro lado, a filiação partidária é vista como indício da intervenção dos partidos na burocracia pública. Os estudos enfatizam também as nomeações como um recurso institucional do Presidente da República para ter controle sobre a burocracia e as políticas públicas (Geddes, 1994; Vieira, 2013). Assim, diferentes fatores contribuiriam para menor ou maior nível de centralização das nomeações, tais como a heterogeneidade da coalizão e a distância ideológica entre ministros e presidente (Batista, 2014; Vieira, 2013).

As nomeações a cargos discricionários podem, portanto, servir a diferentes propósitos, como o controle por parte do presidente em relação às políticas (Geddes, 1994; Vieira, 2013), a inserção de quadros qualificados (Abers; Oliveira, 2015) ou ainda promover incentivos a servidores de carreira (Pacheco, 2008). De forma geral, as escolhas do presidente relativas às nomeações são enquadradas como ações que visam à manutenção da coalizão, ao controle da burocracia ou ao desenvolvimento de capacidades estatais para a implementação das políticas. As diferentes estratégias de nomeação variam ainda segundo os órgãos e setores que compõem o serviço público, tendo em vista as diferenças nos níveis de politização conforme as áreas de políticas públicas (Batista; Lopez, 2020).

Em linhas gerais, as pesquisas sobre o serviço público brasileiro se concentram no perfil da burocracia (Loureiro; Olivieri; Martes, 2010; D’Araújo; Petek, 2018; D’Araújo; Ribeiro, 2018) e na relação entre burocratas e partidos (Borges; Coêlho, 2015; Lopez; Silva, 2019, entre outros). Em ambos os casos, prepondera o impacto das regras formais

no comportamento dos agentes. Essas regras referem-se principalmente à responsabilidade do presidente de nomear indivíduos para cargos comissionados, ao contexto institucional do presidencialismo brasileiro e às normas relativas ao recrutamento. Nesse sentido, as estratégias de nomeação são vistas como resultado do presidencialismo de coalizão. É necessário, porém, fazer um esforço maior para compreender como tais regras são interpretadas e aplicadas por cada órgão público. Além disso, outros elementos podem se constituir como recursos institucionais de poder e controle, tais como as organizações que compõem a presidência (Lameirão, 2015).

Este artigo propõe uma análise do desenvolvimento das regras e sua aplicação no contexto geral. A pesquisa inova ao combinar a análise dos dispositivos institucionais – regras de escolha e sistema de cargos – à análise exploratória de dados sobre burocracia pública em uma perspectiva longitudinal. Assim, um fator relevante na análise refere-se à sequência das mudanças. Desde a sua criação na década de 70, o sistema de cargos de livre provimento passou por diferentes adaptações, mediante uma série de decretos. Nesse contexto, entende-se que a ordem com a qual os eventos ocorrem tem impactos nas escolhas institucionais realizadas devido ao retorno (*feedback*) positivo dos agentes. O conceito de “dependência da trajetória” é, portanto, aplicado no sentido que Pierson (2004) atribui ao termo: um processo que resulta em certa inércia institucional devido às dificuldades dos agentes em mudar suas direções após certas escolhas.

Seguindo a perspectiva neoinstitucional histórica sobre mudança e estabilidade, este artigo confere maior ênfase a fatores endógenos na análise do sistema de cargos. Longe de encerrar o debate, trata-se de um primeiro esforço em triangular as evidências sobre os mecanismos que incidem sobre o sistema de cargos no Brasil e seus reais efeitos sobre a burocracia pública. De um lado, a análise do caso aqui exposto permite verificar a aplicabilidade das teorias da mudança institucional. De outro, os dados trazem aportes à teoria e à compreensão do sistema de cargos no Brasil, sobretudo no que tange às consequências do arcabouço institucional brasileiro e aos esforços do presidente em controlar e profissionalizar a burocracia pública.

Métodos e dados

Como o objetivo desta análise é trazer reflexões aprofundadas sobre impactos de mudanças institucionais, o estudo possui um desenho predominantemente qualitativo. Nesse sentido, expõe-se um estudo de caso longitudinal acerca da evolução de cargos do sistema brasileiro, compreendendo o período entre 1970 e 2021. Mediante pesquisa documental, foram analisados decretos e portarias que versam sobre as regras das nomeações. Trata-se de um estudo de caso único, uma vez que a unidade de análise é o país (Brasil), o qual equivale a um único ambiente institucional para os propósitos desta análise. Ainda que estudos de caso único enfrentem desafios quanto às generalizações e

inferências causais, eles são úteis para testar teorias, analisar casos desviantes e verificar mecanismos causais (Landman, 2003).

A escolha do estudo de caso como método aqui se justifica pelo estágio de pesquisa nessa área, o qual requer uma análise mais intensiva em razão dos desafios metodológicos próprios ao estudo da burocracia. Ao passo que pesquisas anteriores mencionam as últimas reformas nos sistemas de cargos como tentativas de profissionalização da burocracia (Lopez; Praça, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019), elas carecem de uma análise mais detida sobre os reais impactos de tais mudanças. O estudo atende, portanto, aos três objetivos da política comparada conforme descritos por Landman (2003): descrição contextual, teste e construção de teorias.

No que tange à descrição contextual, apresenta-se o desenvolvimento do sistema brasileiro com riqueza de detalhes. A coleta e a exposição de tais dados podem auxiliar futuras pesquisas sobre o tema. Já em relação ao teste e à construção de teorias, intenta-se verificar os limites e as potencialidades da versão histórica do novo institucionalismo, paradigma que se tornou predominante na Ciência Política contemporânea (Peres, 2008). E ainda, verificar evidências relacionadas ao mecanismo causal da relação entre arcabouço institucional e distribuição de cargos públicos para compreender como as regras estruturam os incentivos das nomeações a postos discricionários.

Além da análise das regras, são introduzidos dados sobre a ocupação de cargos de modo a verificar se houve algum efeito dos normativos nas práticas de recrutamento do serviço público. Assim, busca-se verificar a congruência entre as previsões teóricas sobre os impactos das regras institucionais e as evidências disponíveis. Em razão dos limites do método da congruência, combina-se tal método com o rastreamento do processo (*process-tracing*), ou seja, a busca por implicações observáveis de possíveis variáveis intervenientes entre as variáveis independente e dependente (Bennett, 2004). Embora a inferência causal seja limitada, a ausência do efeito esperado pelas previsões teóricas é uma evidência contra afirmações anteriores quanto às reformas administrativas e seus efeitos no sistema de cargos.

Nesse sentido, o mecanismo principal consiste na cadeia de causalidade entre o presidencialismo de coalizão e a distribuição de cargos públicos. Segundo a literatura especializada, o presidencialismo de coalizão implica a necessidade de articulação entre presidentes e diferentes partidos, o que, por sua vez, resulta na distribuição de cargos como “moedas de troca” para angariar apoio, isto é, a configuração institucional – multipartidarismo, presidencialismo e fragmentação – faz com que presidentes busquem o apoio dos partidos. Nesse processo de negociação, presidentes ofereceriam cargos em troca de apoio. Por outro lado, as nomeações de pessoas de confiança do presidente podem servir ao controle da burocracia pública (Geddes, 1994; Vieira, 2013) e a profissionalização da burocracia busca a criação de competências para a implementação das políticas (Batista; Lopez, 2020). O mecanismo foi testado com base em dados secundários sobre

os processos de nomeações, extraídos de estudos seminais anteriores, e de informações veiculadas em mídias e bases de dados oficiais do governo.

Foi possível verificar a plausibilidade dos argumentos teóricos segundo dois conjuntos de evidências, além dos dados já divulgados sobre filiações partidárias: o papel dos órgãos de controle e as regras quanto ao preenchimento dos cargos discricionários. Segundo Lameirão (2015), a atuação de determinadas estruturas – como a Casa Civil – remete à materialização do controle do presidente. Por outro lado, a profissionalização da burocracia, da qual a consolidação de carreiras estatais faz parte, é usualmente associada à técnica em detrimento das nomeações políticas. Ao passo que a centralização das nomeações consiste em indicador do controle do presidente sobre o processo de nomeação, a quantidade de servidores de carreira e de filiados em cargos serve para contestar ou apoiar o argumento de que as nomeações são predominantemente político-partidárias. Este artigo tenta abordar os limites e as potencialidades dessa operacionalização.

O papel dos órgãos foi analisado, em perspectiva histórica, por meio do desenvolvimento dos normativos. Assim, foi identificado o que mudou nas regras desde a redemocratização. Em relação à profissionalização, verificaram-se os normativos relativos a percentuais destinados a servidores de carreira. A composição dos quadros burocráticos foi analisada por meio das bases do Atlas do Estado Brasileiro³ e do Painel Estatístico de Pessoal (PEP)⁴, que trazem dados acerca da composição do serviço público, principalmente em relação à quantidade de servidores pertencentes às carreiras estatais e funcionários externos ocupantes dos cargos em comissão. O objetivo foi identificar a progressão dessas quantidades em razão das normas implementadas no decorrer dos últimos anos. As análises e os gráficos apresentados foram construídos por meio da linguagem de programação R⁵. Em complementação, por meio de dados secundários, verificaram-se ainda algumas tendências recentes relativas a outras características dos funcionários. A comparação entre normativos e evidências permitiu explorar os impactos das regras formais “na prática”, uma vez que apresenta indícios de efeitos dessas regras, ainda que testes mais precisos devam ser realizados no futuro.

A pesquisa se debruçou sobre três conjuntos de questões. O primeiro remete aos efeitos das mudanças institucionais nas práticas dos agentes. Dessa forma, indaga-se se o aumento do percentual de cargos destinado a servidores de carreiras contribuiu para aumentar a quantidade de indicados com vínculo formal com o serviço público. Além disso, verificou-se o impacto das transformações de cargos DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), exclusivas de servidores de carreira. O segundo conjunto de questões se refere à mudança e à estabilidade do sistema. Questiona-se o que explicaria

³ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

⁵ Os scripts em R estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

a mudança no sistema de livre provimento e a estabilidade no que tange aos perfis. Por fim, com base nas questões anteriores, a terceira refere-se à relação entre presidencialismo de coalizão e distribuição de cargos. As evidências realmente comprovam tal relação frequentemente assumida como inequívoca pela literatura? Além das motivações mencionadas pela literatura, não existiriam outras variáveis que incidiriam sobre os níveis de politização, tais como o estilo pessoal de governar do presidente, a estrutura organizacional das pastas e o contexto político?

Ao tratar dessas questões, o artigo tece considerações sobre os limites e as potencialidades do paradigma neoinstitucional. Ao final do artigo, são apontados novos caminhos e outras possibilidades de análise para avançar a agenda de pesquisa sobre burocracia e instituições no Brasil.

Análise

O sistema de cargos de livre provimento no Brasil, de 1970 a 2021

Na administração pública brasileira, a expressão “livre provimento” refere-se aos cargos que podem ser alocados conforme a discricionariedade das autoridades responsáveis pela nomeação de quem vai assumi-los. Dessa forma, há dois tipos de ingresso (provimento) no serviço público: o concurso, frequentemente associado a um ideal de profissionalização e meritocracia, e o livre provimento, também chamado “de confiança” devido à natureza discricionária de suas nomeações. No Executivo Federal, os postos de confiança compreendem, entre outros, os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), também chamados de “cargos em comissão”, e as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), as quais são exclusivas de servidores pertencentes às carreiras estatais formais. Para os fins deste artigo, embora o livre provimento seja atribuído predominantemente aos DAS devido ao seu maior nível de discricionariedade, as FCPE também serão incluídas na análise em razão da ausência de tais funções nos estudos anteriores.

O sistema de livre provimento foi criado na década de 1970, durante o regime militar brasileiro. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, trouxera a ideia de “assessoramento superior” estabelecendo como critério de seleção o currículo e a experiência requerida para desempenho da função (art. 123). Os cargos DAS foram criados expressamente três anos depois, no governo de Médici⁶, que estabeleceu a “confiança” como o critério principal dos cargos (Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, art. 3º). Os cargos foram divididos entre dois grupos: sob o código “101”, localizavam-se os de “direção superior”, enquanto o código “102” indicava “assessoramento superior”. Em tese, o primeiro grupo se destinava a pessoas com experiência administrativa, enquanto o

⁶ Emílio Garrastazu Médici (mandato de 1969-1974).

segundo destinava-se a assessores e consultores cujas funções possuíam natureza mais técnica (Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972, artigos 5º e 7º). Ambos eram de livre provimento do Presidente da República.

Durante o governo de Geisel⁷, o quadro foi reestruturado e o sistema passou a contar com seis níveis hierárquicos em lugar dos quatro previstos originalmente. Ao presidente, cabia a prerrogativa formal de nomear os níveis de 3 a 6, enquanto os demais poderiam ser nomeados por ato de Ministros de Estado ou dirigentes de órgãos (Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976, art. 7º). Um novo decreto estabeleceu que 50% dos níveis 1 e 2 de DAS, em cada órgão, deveriam ser preenchidos por ocupantes de cargo efetivo (Decreto-Lei nº 1.660, de 24 de janeiro de 1979, art. 10). Durante a administração de Figueiredo⁸, já nos auspícios da reabertura política, o presidente passou a ter a prerrogativa formal de nomear apenas os níveis 5 e 6 (Decreto nº 83.844, de 14 de agosto de 1979), enquanto os ministros eram responsáveis pelos demais, competência que foi reforçada durante o governo de Fernando Collor⁹. Collor também estendeu aos cargos DAS-3 o percentual obrigatório (50%) destinado a servidores de carreira, anteriormente previsto apenas para os níveis mais baixos (Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, art. 14).

Assumindo após a saída conturbada de Collor, Itamar Franco promoveu mudanças significativas no organograma ministerial e na estrutura presidencial. Os ministros passaram a ser obrigados a submeter a designação de nomeados/as a cargos de 1 a 4 à autorização da presidência (Lameirão; D'Araújo, 2011; Lameirão, 2013; Lameirão, 2015). A Secretaria da Administração Federal da Presidência da República passou a ser responsável por autorizar a publicação de atos de provimento no Diário Oficial da União relativos a cargos de tipo "DAS", "Função Gratificada" (FG) e "Cargo de Direção" (CD) até que tais quadros fossem reestruturados (Decreto nº 838, de 11 de junho de 1993, art. 2º). A conjuntura política mostra-se, portanto, relevante, tendo em vista os fatores que levaram à queda de Collor e à reestruturação promovida por Itamar Franco. Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso¹⁰, a competência formal das nomeações foi delegada aos ministros de Estado (art. 1º) para os DAS 101 1-2 e 102 1-4, sendo necessária consulta à Casa Civil para os cargos 101 de níveis 3 e 4. E a indicação para chefe de assessoria parlamentar deveria ser encaminhada ao presidente por intermédio da Casa Civil.

Posteriormente, os ministros tiveram a competência estendida, pois passaram a ser responsáveis pelo provimento de cargos DAS 101 e 102 dos níveis 1 a 4, sendo necessário o encaminhamento à Presidência para aprovação por intermédio da Secretaria

⁷ Ernesto Geisel (mandato de 1974-1979).

⁸ João Baptista Figueiredo (mandato de 1979-1985).

⁹ Fernando Affonso Collor de Mello (mandato de 1990-1992, interrompido devido a impeachment).

¹⁰ Mandatos: 1995 – 2002.

de Estado de Relações Institucionais para DAS 101 3 e 4¹¹. A competência podia ainda ser subdelegada (Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999). A Casa Civil ganhou ainda maior proeminência durante o governo de Lula¹², quando passou a ser responsável pelo provimento dos cargos de todos os níveis hierárquicos, ainda que a nomeação dos cargos de níveis 1 a 4 tenha sido delegada novamente aos ministros de Estado. Lula também foi responsável por reestabelecer os percentuais dos cargos em comissão destinados a servidores de carreiras, que passaram a ser de 75% para os níveis de 1 a 3 e 50% para o nível 4. Em 2017, Michel Temer¹³ alterou os percentuais: 50% dos cargos DAS 1-4 e 60% dos DAS 5-6 deveriam ser preenchidos por servidores de carreira. Apesar de ter diminuído o percentual destinado aos cargos 1 a 3, é notável a inclusão dos níveis 5 e 6, que consistem no mais alto escalão da burocracia pública federal.

Esse percentual não foi alterado desde então. Por outro lado, o presidente Jair Bolsonaro, cujo mandato iniciou-se em 2019, aprovou diversos decretos que versam sobre as regras de livre provimento. Em um primeiro momento, o presidente instituiu novas regras supostamente visando à profissionalização do serviço público, uma vez que estabelecia critérios relacionados a qualificações técnicas. Vale ressaltar, porém, que o próprio normativo previa situações de excepcionalidade face à observação de tais critérios, o que traz dúvidas quanto à aplicação efetiva das regras. Posteriormente, o presidente editou uma medida provisória (MP nº 1.042, de 14 de abril de 2021) que modifica todo o sistema de cargos e cujos impactos ainda restam desconhecidos. A MP transforma os cargos existentes em Cargos Comissionados Executivos (CCE), que substituem os cargos de total livre provimento, e as Funções Comissionadas Executivas (FCE), que substituem as funções de confiança exclusivas de servidores de carreira.

Por um lado, a nova MP simplifica o sistema ao congregar todos os cargos e funções em apenas dois tipos. Por outro, a medida difere das anteriores em relação às regras das nomeações. Em vez de estabelecer um percentual destinado a servidores de carreira, como as normas anteriores, o texto original da MP determinava que todos os CCE 1 a 4 seriam exclusivos de servidores. Entretanto, tratava-se de um nível hierárquico muito baixo, visto que o DAS-1 corresponde ao CCE/FCE 5. Foram feitas algumas alterações no texto da MP aprovado no Senado Federal (SF), incluindo o estabelecimento de um percentual obrigatório destinado a servidores de carreira e a prerrogativa de ministros de Estado para as nomeações de cargos de 1 a 14. Entretanto, mesmo na redação final, o percentual se refere ao conjunto de cargos em comissão e não a níveis específicos, o que corrobora a incerteza sobre como a regra será interpretada e efetivamente implementada nos órgãos.

¹¹ A delegação não se aplicava ao cargo de chefe de assessoria parlamentar (101.4). As nomeações para níveis DAS 101 3-4 foram atribuídas posteriormente à Secretaria Geral da Presidência (Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000). Em 2002, Cardoso delegou à Casa Civil a competência de provimento de cargos em órgãos específicos.

¹² Luiz Inácio Lula da Silva (mandatos: 2003 - 2010).

¹³ Mandato provisório (durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff): maio a agosto de 2016; mandato oficial: agosto de 2016 a janeiro de 2018.

Assim, os reais impactos da MP restam desconhecidos tendo em vista que dependerão ainda da distribuição de CCE e FCE em cada órgão. A responsabilidade de determinar essa distribuição é atribuída ao Poder Executivo.

Assim, nota-se que o papel dos órgãos de coordenação também oscilou no mandato mais recente. Se, em primeiro momento, o governo concedeu maior espaço a ministros de Estado para as nomeações (Decreto nº 9.989, de 26 de agosto de 2019), no seguinte, concentrou novamente as nomeações na Casa Civil (Decreto nº 10.486, de 11 de setembro 2020), de modo a estabelecer um controle ainda maior sobre o processo. A redação final da MP 1042 no SF, porém, retomou o papel dos ministros na nomeação para os cargos de 1 a 14, os quais são equivalentes aos DAS de níveis hierárquicos 1 a 4. As Tabelas 1 e 2 resumem as mudanças, a partir da década de 1990, no sistema de livre provimento referentes ao papel dos órgãos de coordenação política (Tabela 1) e aos percentuais destinados a servidores de carreira e às regras gerais (Tabela 2).

Tabela 1
Papel dos órgãos de coordenação da presidência (a partir de 1990)

Presidente	Norma	Descrição
Collor	Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990	Estabelece como competência dos Ministros de Estado o provimento de cargos DAS 1 a 4.
Franco (reestruturação)	Decreto nº 838, de 11 de junho de 1993	Estabelece a necessidade de autorização da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República para publicar atos de provimento no DOU relativos a DAS, FG e CD, até que tais quadros fossem reestruturados.
Cardoso	Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995	A competência formal das nomeações é delegada aos Ministros de Estado para os DAS 101 1 e 2 e 102 1 e 4, sendo necessária consulta à Casa Civil para os cargos 101 3 e 4. A indicação para Chefe de Assessoria Parlamentar deve ser encaminhada ao PR por intermédio da Casa Civil.
Cardoso	Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999	Ministros tiveram a competência estendida, pois passaram a ser responsáveis pelo provimento de cargos DAS 101 e 102 dos níveis 1 a 4 (art. 1º), sendo necessário o encaminhamento à Presidência da República (por intermédio da Secretaria de Estado de Relações Institucionais) para cargos DAS 101 3 e 4. A delegação não se aplicava ao cargo de Chefe de Assessoria Parlamentar (DAS 101.4). A competência podia ainda ser subdelegada.
Cardoso	Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000	Desloca a função de apreciação das nomeações DAS 101 3-4 da SRI para a Secretaria Geral.
Cardoso	Decreto nº 4.243, de 22 de maio de 2002	Delega à Casa Civil a competência de provimento de cargos em órgãos específicos (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Estado de Comunicação de Governo e Gabinete do Presidente da República)
Lula	Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003	Delega a competência de provimento de DAS 5 e 6 e de Chefe de Assessoria Parlamentar para a Casa Civil. Aos Ministros de Estado compete o provimento de cargos DAS 1 a 4, devendo a indicação de 3 e 4 ser encaminhada à Presidência por intermédio da Casa Civil.
Lula	Decreto nº 4.676, de 17 de abril de 2003	Adiciona os titulares de órgãos jurídicos da Procuradoria-Geral Federal instalados junto às autarquias e fundações públicas ao rol de cargos federais de competência delegada da Casa Civil.
Lula	Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003	A Casa Civil passa a ser responsável pelo provimento de todo o conjunto de cargos DAS. A Portaria no 1.056, de junho de 2003 subdelegou a nomeação de DAS 1-4 aos Ministros de Estado.
Temer	Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016	A Casa Civil continua a ser responsável pelo provimento dos cargos DAS 5-6, além de Chefe de Assessoria Parlamentar e de titular de órgão jurídico da Procuradoria-Geral Federal instalado junto às autarquias e às fundações públicas federais (art. 2º). Os demais cargos ficam a cargo dos ministros (art. 3º)

Bolsonaro	Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019	A competência formal das nomeações pertence ao Presidente da República quando não há delegações. A competência é delegada ao Ministro da Casa Civil quando se trata de: DAS 5-6, chefe de assessoria parlamentar, titular da Procuradoria-Geral Federal instalado junto às autarquias e fundações públicas, e chefe de assessoria jurídica ou consultor, além de cargos ou funções máximas em unidades descentralizadas de nível equivalente ou superior a DAS-3. Os demais cargos são de competência dos Ministros de Estado, sendo necessária ainda apreciação da Casa Civil para cargos DAS 3 e 4.
Bolsonaro	Decreto nº 9.989, de 26 de agosto de 2019	A competência delegada para o Ministro da Casa Civil foi restringida aos cargos nível 6 (art. 4º). Os demais cargos são de competência dos Ministros de Estado, sendo necessária ainda apreciação da Casa Civil para cargos equivalentes ou superiores a DAS-3. Cargos equivalentes ou superiores a DAS-3 devem ser objeto de consulta à Secretaria Geral e à Casa Civil por meio do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc.
Bolsonaro	Decreto nº 10.486, de 11 de setembro 2020	Amplia a competência de provimento de cargos DAS 4 a 6 para o Ministro da Casa Civil, vedando a subdelegação (as propostas são encaminhadas pelos Ministros de Estado). Os demais cargos são de competência dos Ministros de Estado, sendo necessária ainda a apreciação da Secretaria-Geral, da Casa Civil, e da Secretaria de Governo da Presidência das indicações para cargos equivalentes ou superiores a DAS-3.
Bolsonaro	Medida Provisória nº1.042, de 14 de abril de 2021 (transformada na Lei 14204/2021)	A nomeação para os cargos de níveis 1 a 14 – equivalentes aos DAS de 1 a 4 – passa a ser de responsabilidade dos ministros, enquanto o presidente tem a prerrogativa de nomear os cargos hierarquicamente mais altos (15 a 18, equivalentes aos DAS 5 e 6).

Fonte: Elaboração própria com base em decretos e medidas provisórias.

Como se pode observar mais claramente na Tabela 1, o papel dos órgãos de coordenação nas nomeações oscilou nos últimos anos entre maior autonomia dos ministros de Estado e centralização na Casa Civil ou demais órgãos da Presidência. A tendência mais recente foi um aumento no controle por parte da Presidência da República. Por outro lado, os percentuais obrigatórios para servidores de carreira sofreram duas principais alterações – nos governos de Lula e de Temer –, até passar por uma transformação mais significativa com a nova MP encaminhada por Bolsonaro. Os decretos pertinentes encontram-se descritos na Tabela 2:

Tabela 2
Percentuais e outras regras (a partir de 1990)

Presidente	Norma	Descrição
Collor	Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992	Estende aos cargos DAS 3 o percentual obrigatório (50%) destinado a servidores de carreira.
Lula	Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005	Obriga a destinação de 75% dos cargos DAS 1 a 3 e 50% dos DAS 4 a servidores de carreira. Estabelece a necessidade de consulta ao Ministério do Planejamento (atual Economia), responsável formal por fiscalizar os percentuais.
Temer	Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017	Altera o Decreto nº 5797/2005 para modificar os percentuais destinados a servidores de carreira: 50% dos cargos DAS 1 a 4 e 60% dos DAS 5 e 6.
Bolsonaro	Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019	Estabelece como critérios para nomeação: DAS/FCPE 4: experiência profissional de três anos em áreas correlatas e ocupação de cargo em comissão ou função de confiança por 2 anos (ou possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata). DAS/FCPE 5: experiência profissional de cinco anos em áreas correlatas e ocupação de cargo em comissão DAS 3 por três anos (ou possuir título de especialista, mestre ou doutor).
Bolsonaro	Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021	Altera o sistema de cargos de livre provimento, ao substituir o atual conjunto pelos "Cargos Comissionados Executivos" (CCE) e as "Funções Comissionadas Executivas" (FCE) destinados às atividades de direção, chefia e assessoramento, que contam

	(transformada na Lei 14204/2021)	respectivamente com os níveis 1 a 18. Tais cargos podem ser criados por lei ou por ato do Executivo (desde que não implique aumento de despesa). De acordo com o texto original, os CCE dos níveis 1 a 4 somente poderiam ser preenchidos por servidores de carreira, empregado permanente da Administração Pública ou militar. A redação final, aprovada no Senado, estabeleceu um percentual obrigatório de 60% destinado a servidores de carreira para o conjunto dos cargos comissionados. As FCE só poderão ser preenchidas por servidores de carreira.
--	----------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria com base em decretos e medidas provisórias.

Como se pode verificar, as mudanças no sistema de cargos ocorreram de forma gradual, com exceção da Medida Provisória nº 1.042, que altera toda a estrutura do sistema. Nota-se que as regras sofreram oscilações durante um mesmo governo. Para verificar se houve efeitos transformativos, porém, é necessário olhar para os dados, objetivo das próximas seções.

Comparando a teoria, as regras formais e outras evidências

Como apresentado anteriormente, em linhas gerais, os estudos sobre nomeações a cargos de livre provimento se amparam nos pressupostos do presidencialismo de coalizão e partem do pressuposto de que a necessidade de formar coalizões resulta na distribuição de cargos para fins políticos. Nesse sentido, presidentes concederiam informalmente a prerrogativa da indicação para ocupação de postos do alto escalão da burocracia aos partidos que nomeariam para eles seus correligionários (Olivieri, 2011; Borges; Coêlho, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019). Por outro lado, a nomeação de pessoas de confiança do presidente serviria ao propósito de controlar as políticas públicas (Geddes, 1994; Vieira, 2013), e a profissionalização mediante valorização das carreiras estatais buscaria o desenvolvimento de competências relacionadas à implementação dessas políticas (Batista; Lopez, 2020). Nesse contexto, as instituições condicionam o comportamento dos agentes mediante a estrutura de incentivos. No que tange à verificação de evidências relativas a tais mecanismos, há dois elementos empiricamente observáveis que podem ser analisados: o papel dos órgãos de coordenação da Presidência da República e a ocupação de cargos de confiança por servidores de carreira.

Os estudos se concentram geralmente nas filiações partidárias de servidores como indícios da presença dos partidos. Segundo Lopez e Silva (2019), entre 1999 e 2018, 13% do total de cargos DAS eram ocupados por filiados a partidos, média superior à da população brasileira. Ainda que o percentual consista em um indício da presença partidária, é necessário fazer algumas ponderações. Primeiramente, a filiação não implica necessariamente engajamento nas atividades partidárias, uma vez que não pressupõe envolvimento mais sólido. Além disso, o processo burocrático que permeia o cancelamento da filiação pode fazer com que haja filiados que são membros apenas formais, sem maior participação nas atividades do partido. E, sobretudo, as filiações não são o único tipo de vínculo entre indivíduos e partidos, sendo provável que existam outros tipos de relações entre eles. Por fim, é necessário reconhecer que existem outros tipos de atores e conexões

políticas que podem afetar o processo de nomeação e que são pouco explorados pelos estudos empíricos devido a obstáculos metodológicos. Grupos de interesse são um exemplo (Lopes; Vieira, 2020).

A filiação partidária de servidores é um dado importante, porém insuficiente para extrair inferências completas sobre a atuação dos partidos. O vínculo formal do serviço público como *proxy* de profissionalização também possui limites, uma vez que desconsidera outros elementos importantes, tais como a heterogeneidade de carreiras existentes no serviço público. Por outro lado, um dos indicadores dos esforços de controle da presidência consiste no desenvolvimento de suas estruturas. Seguindo o trabalho de Lameirão (2015), a prerrogativa dos órgãos de coordenação da presidência pode ser considerada uma *proxy* do controle do presidente. Como demonstrado na análise dos normativos, os órgãos de coordenação da Presidência da República ganharam cada vez mais destaque no controle das nomeações, o que poderia ser uma evidência de tentativa de emplacar políticas específicas ao controle ideológico exercido pela Presidência da República, ou ainda, às tentativas de negociação entre presidente e partidos. No entanto, é preciso analisar o quadro inteiro, uma vez que a mera existência de uma regra formal não implica seu exercício.

De acordo com Sorauf (1959), o uso dos cargos como recompensa ou estratégia de negociação é superestimado, pois a administração desse tipo de estratégia requer certas habilidades que dificilmente os políticos possuem. É difícil supor que o presidente tenha ferramentas reais para controlar a maioria das nomeações, sobretudo em razão da quantidade de cargos do sistema brasileiro, que ultrapassa 20.000 no sistema público federal. Nesse sentido, Pacheco (2002) já argumentara que raramente o presidente se encarrega pessoalmente das nomeações, as quais são atribuídas aos ministros. Além da previsão de delegação formal, há ainda a possibilidade de uma subdelegação informal. Entrevistas com burocratas demonstraram que secretários e outros dirigentes dispunham de certa liberdade em escolher as suas equipes (Lopez; Praça, 2015).

Apesar dessas observações, nos últimos anos, o controle por parte da Casa Civil passou por mudanças graduais até ser substancialmente ampliado no último governo. A evolução das regras referentes ao controle sobre nomeações poderia sugerir mudanças “por camadas” (Mahoney; Thelen, 2010), uma vez que novos dispositivos foram progressivamente adicionados aos já existentes de modo a ampliar ou transferir a responsabilidade de controle, além de propor novas formas de organização das indicações. O sistema foi se tornando gradualmente mais centralizado, com ênfase no protagonismo da Casa Civil, ainda que o papel dos ministros de Estados tenha variado entre maior e menor níveis de envolvimento. A partir de 2020, a subdelegação é vedada formalmente e a participação de órgãos de controle da Presidência da República é ainda mais ampliada, o que representa uma mudança mais significativa em relação às anteriores. Entretanto, para avaliar os reais impactos das regras sobre o papel dos órgãos de coordenação, seria

necessário realizar análises mais aprofundadas em consideração a padrões e instituições informais¹⁴.

De qualquer forma, o papel dos órgãos de coordenação variou entre os diferentes mandatos e dentro de um mesmo governo. Assim, é plausível supor que a centralização dependa tanto do estilo pessoal de governança do presidente quanto da conjuntura das relações entre Legislativo e Executivo. O estilo de liderança e a personalidade do presidente são fatores considerados relevantes na literatura sobre estudos presidenciais, no que tange ao papel das estruturas de coordenação, às dinâmicas com a burocracia e à qualidade do governo (Neustaltdt, 1960; Batista, 2014; Silva, 2015). A composição da coalizão é um dos fatores que pode afetar a relação entre Legislativo e Executivo e, conseqüentemente, a necessidade de se impor maior ou menor controle sobre a burocracia (Vieira, 2013). Nesse sentido, Guimarães, Perlin e Maia (2019) apontam que a centralização das nomeações na Casa Civil foi um dos fatores que contribuíram para reduzir as indicações partidárias. Todavia, o percentual de nomeados filiados a partidos políticos manteve-se relativamente estável desde a redemocratização até períodos mais recentes, com um aumento mais notável entre 2016 e 2017. Mesmo para cargos de alto escalão, a fração não chegou a 30% (Lopez; Silva, 2019, 2020). O percentual indica certa presença partidária, principalmente se comparado à média da população brasileira, mas também reforça que o vínculo partidário não é o único fator que incide sobre as nomeações.

Por outro lado, a quantidade de servidores pertencentes às carreiras estatais nomeados para cargos DAS é também alta em todo o período. Os percentuais destinados a servidores de carreira são destacados pela literatura como tentativas de conferir maior nível de profissionalização à burocracia (Lopez; Praça, 2015; Guimarães; Perlin; Maia, 2019). O presidente Lula ampliou o percentual obrigatório para 75% dos cargos DAS 1a 3 e 50% dos DAS 4 a servidores de carreira. Pacheco (2008) destacou, porém, que havia incerteza quanto à aplicação de tais percentuais dentro de cada órgão. Ademais, dados apurados pela Câmara dos Deputados indicaram que os ministérios não cumpriram os percentuais, enquanto o governo afirmou que cumpriu com os limites em seu conjunto (D'Araújo; Lameirão, 2011). A interpretação das regras é um aspecto fundamental na manutenção ou na mudança, uma vez que consiste em um dos microprocessos fundacionais da estabilidade (Capoccia, 2016). A falta de clareza quanto à aplicação das regras pode ter contribuído para a ausência de efeitos mais transformativos.

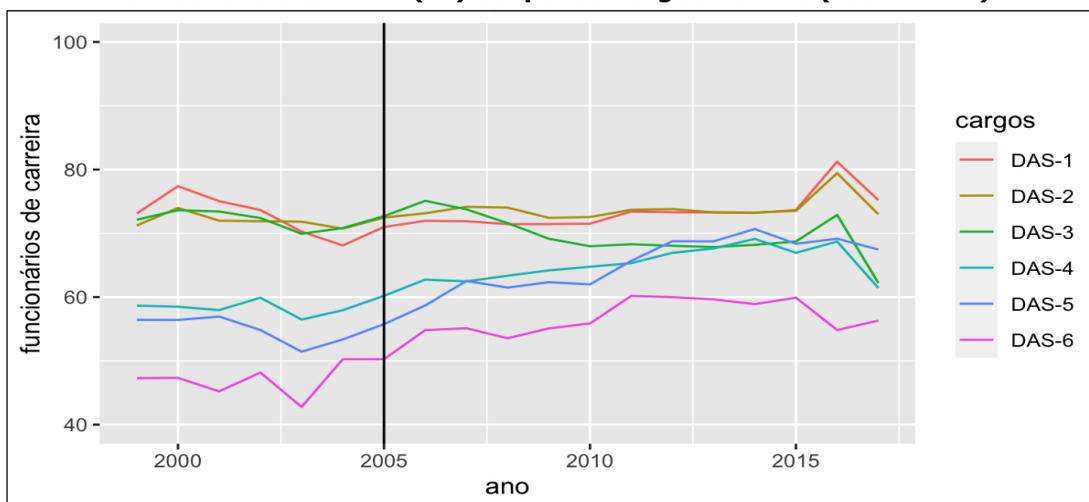
Segundo Capoccia (2016), a mudança endógena gradual por deserção ou reinterpretção é mais provável de acontecer quando políticas e instituições são baseadas em categorias sociais contraditórias ou inconsistentes. Aparentemente, a relevância das carreiras estatais já estava em processo de reconhecimento – a julgar pelas reformas

¹⁴ Há relatos, na mídia, sobre perseguições ideológicas a servidores públicos ou aumento de denúncias de assédio moral no governo (ver, por exemplo, em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/sob-bolsonaro-gestao-federal-tem-media-de-uma-denuncia-de-assedio-moral-por-dia.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 2022). No entanto, a análise de causalidade exigiria coleta e tratamento mais sistemáticos dos dados disponíveis.

administrativas empreendidas no passado (Cavalcante; Castro, 2017) – antes do normativo, o que pode explicar a estabilidade dos resultados face à mudança institucional. De fato, a quantidade de servidores de carreira ocupando cargos DAS já estava em processo de ascensão mesmo antes da aprovação dos últimos normativos, como mostra o Gráfico 1.

O gráfico ilustra a progressão da quantidade de servidores de carreira (em percentuais) em cada nível hierárquico do sistema DAS (1 a 6), de 1999 a 2017. A linha vertical preta marca o ano em que foi aprovado o decreto que estabeleceu percentuais obrigatórios durante o primeiro mandato de Lula.

Gráfico 1
Servidores de carreira (%) ocupando cargos de DAS (1999-2017)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA).

Assim, reforça-se a pertinência de separar processos de resultados, conforme destacado na versão histórica do novo institucionalismo. Ainda que os últimos anos tenham sido caracterizados, em termos de administração pública, tanto por processos incrementais quanto de ruptura, os efeitos não foram tão transformativos em termos de quantidade de servidores de carreira e de filiados ocupando posições de gestão, mesmo havendo um aumento expressivo no alto escalão (DAS 5 e 6) no recorte temporal mais amplo. Como se nota no Gráfico 1, houve um pequeno aumento na quantidade de servidores ocupando cargos a partir de 2005, seguido de redução para os cargos de nível 3. Ademais, já havia uma tendência de crescimento no período imediatamente anterior. Vale destacar que houve um aumento substancial na quantidade de servidores de carreira ocupando DAS 5 e 6 desde 2000, possivelmente devido ao fortalecimento dos planos de carreiras estatais.

Tal aumento não parece, contudo, ser resultado dos normativos, uma vez que o decreto de Lula atingia apenas os níveis 1 a 4 e o decreto de Temer, incluindo os níveis 5

e 6, foi aprovado apenas em março de 2017. Assim, a tendência de crescimento da quantidade de servidores de carreira em cargos de alto escalão precedeu a instituição dos percentuais obrigatórios. Embora seja notável que a quantidade de servidores de carreira diminui com o aumento do nível hierárquico, o percentual no alto escalão ainda é elevado (acima de 40%). Dessa forma, os reais impactos do estabelecimento dos percentuais obrigatórios são duvidosos, visto que a quantidade de servidores de carreira ocupando cargos DAS era alta antes da aprovação dos normativos. Além disso, não há informações sobre como cada órgão interpretou as regras – uma das questões centrais para verificar se houve algum tipo de conversão nos moldes da tipologia de Mahoney e Thelen (2010). Em vez de gerar efeitos radicalmente transformativos, o decreto aparentemente formalizou uma prática que já existia. Uma investigação mais detalhista dos dados ainda mostra que, em alguns momentos, os percentuais obrigatórios sequer foram cumpridos para cada nível hierárquico separadamente, conforme sinalizado em vermelho na Tabela 3:

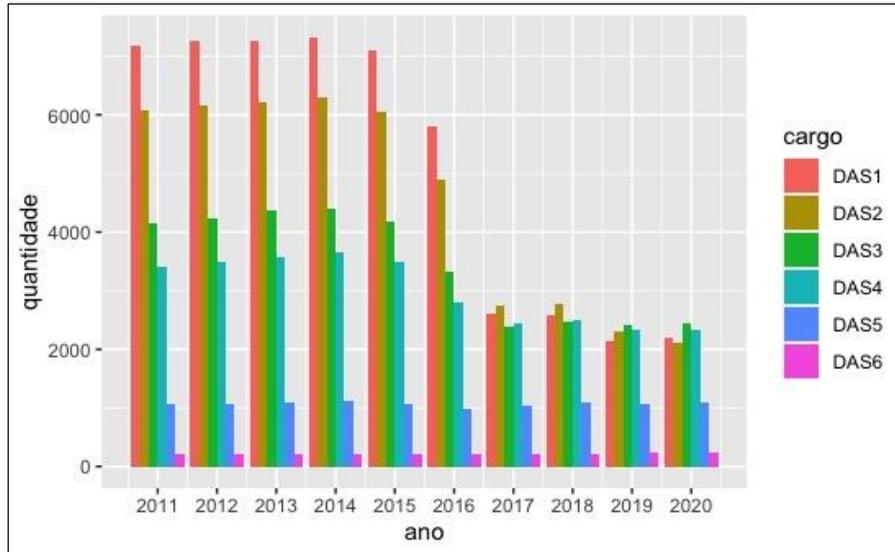
Tabela 3
Cargos de DAS ocupados por servidores de carreira (%)

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6
2004	68,1	70,73	70,83	57,95	53,36	50,26
2005	70,99	72,47	72,69	60,2	55,76	50,26
2006	71,96	73,14	75,1	62,74	58,68	54,82
2007	71,89	74,16	73,76	62,47	62,53	55,12
2008	71,44	74,03	71,6	63,95	61,49	53,55
2009	71,45	72,43	69,15	64,19	62,34	55,09
2010	71,55	72,55	67,98	64,76	62,0	55,87
2011	73,41	73,69	68,29	65,32	65,68	60,18
2012	73,31	73,8	68,05	66,94	68,76	60,0
2013	73,28	73,3	67,84	67,63	68,74	59,64
2014	73,2	73,25	68,19	69,12	70,67	58,9
2015	73,65	73,53	68,73	66,95	68,37	59,91
2016	81,24	79,44	72,88	68,71	69,15	54,84
2017	75,2	72,98	62,21	61,43	67,47	56,31

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (grifos meus).

Posteriormente, durante o governo de Temer, além das mudanças nos percentuais, alguns cargos DAS foram transformados em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), as quais são destinadas exclusivamente a servidores de carreira (Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016, e Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016). Entretanto, a transformação de cargos DAS em FCPE afetou predominantemente os níveis 1 a 4, tendo em vista que as FCPE eram divididas em apenas quatro níveis hierárquicos (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018), como mostra o Gráfico 2. Assim, os efeitos do normativo consistem no aumento de servidores de carreira em posições intermediárias de gestão, principalmente nos cargos de “coordenadores-gerais”.

Gráfico 2
Quantidade de Cargos DAS 1-6 (2011-2020)



Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP).

Ainda que faltem dados para uma análise causal mais robusta, os dois indicadores acima revelam a importância das instituições informais. No primeiro caso, apesar das competências formais da presidência e seus órgãos de coordenação, existem as subdelegações informais dentro dos órgãos. Os pedidos de nomeações para determinados casos são encaminhados pelos Ministros de Estado, mas isso não impede que haja certa consulta aos gestores das equipes, principalmente dirigentes das secretarias finalísticas. De qualquer forma, é inegável que a Casa Civil ganhou mais destaque nos últimos anos. Seu papel oscilou, porém, dentro de um mesmo mandato, sobretudo no mais recente, o que pode ser indício de maior controle das nomeações por parte do presidente face à conjuntura política, caracterizada por alto nível de instabilidade desde 2016.

No que tange ao segundo caso (quantidade de servidores de carreira ocupando cargos), os normativos reforçaram práticas que já existiam no serviço público e, mesmo assim, não foram integralmente cumpridos. O estabelecimento de percentuais obrigatórios não era sequer consenso entre os representantes dos servidores (Pacheco, 2008), o que acentua a relevância de atores e coalizões em fortalecer ou impedir a mudança. As novas regras não trouxeram, portanto, efeitos transformativos imediatos, mas seria necessário observar um período mais longo para analisar os impactos em longo prazo.

Até o governo de Temer, predominaram esforços formais voltados à valorização de servidores de carreira e diminuição da discricionariedade nas nomeações, mas com resultados incertos. Em outras palavras, algumas dessas mudanças nas regras parecem ter sido superestimadas pela literatura. As mudanças mais radicais ocorreram no governo

de Jair Bolsonaro. O presidente não só promoveu uma centralização muito acima dos níveis anteriores ao vedar subdelegações e estabelecer mais controle sobre o processo, como alterou todo o sistema de cargos por meio de medida provisória, aparentemente sem um debate prévio mais aberto. O debate legislativo, contudo, atuou para manter as regras anteriores ao modificar o texto da MP de modo a incluir os percentuais obrigatórios destinados a servidores de carreiras.

Assim, ao passo que o arcabouço institucional brasileiro condiciona o comportamento dos agentes, é necessário ressaltar que diferentes atores podem responder com distintas estratégias a um mesmo ambiente institucional. Além disso, se o paradigma institucional reforça a reinterpretação das regras como fonte de mudanças endógenas, é necessário observar que as aparentes mudanças também podem ser utilizadas para promover continuidade de práticas já consolidadas anteriormente.

Considerações finais

O sistema de livre provimento consiste em parte fundamental do serviço público brasileiro, uma vez que compreende cargos da gestão pública. Ainda que este estudo não seja capaz de induzir fortes inferências causais, a análise aqui esboçada traz algumas contribuições para avançar a agenda de pesquisa. Em primeiro lugar, reforça-se a necessidade de analisar os impactos das instituições formais com mais cautela. A literatura tem assumido, sem maiores questionamentos, que o arcabouço institucional brasileiro desemboca em uma série de resultados, inclusive no que tange à alocação de cargos públicos. Entretanto, é necessário tecer algumas considerações sobre a distribuição de cargos: i) a filiação não é o único tipo de vínculo partidário, tampouco é necessariamente prova de engajamento; ii) as iniciativas formais mais recentes se concentraram na progressiva valorização de servidores de carreira, mas seus reais impactos são incertos.

Essas observações sugerem que é necessário acrescentar outros indicadores na operacionalização dos perfis da burocracia pública além da filiação e do vínculo formal com o serviço público. Ademais, as negociações entre presidentes e coalizões, provavelmente, possuem mais impactos em relação a cargos mais altos e específicos, como o de ministros, cujo *ethos* e o apelo não são os mesmos dos demais postos (secretários, diretores e coordenadores-gerais), conforme já havia alertado Pacheco (2002). Nesse sentido, um ponto ainda pouco explorado pela literatura se refere aos possíveis incentivos que permeiam as nomeações de servidores de carreira a postos discricionários face às iniciativas mais recentes. Pacheco (2008) menciona a promoção de incentivos mediante a compensação salarial. Uma hipótese plausível consiste na ideia de que a nomeação seria uma forma de cooptação tendo em vista a necessidade de cooperação da burocracia estatal.

Outro fator a ser considerado são as diferenças entre as carreiras estatais, visto que as pesquisas não fazem tal diferenciação, limitando-se a classificar os funcionários

como “de carreira” ou “externos” ao serviço público. Os órgãos e as carreiras que compõem o serviço público são heterogêneos, com diferentes níveis de progressão e remuneração, como mostram os dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Isso provavelmente tem influência na distribuição de cargos para servidores com vínculo formal, uma vez que os planos de carreira afetam a oferta de mão de obra qualificada para ocupar tais postos.

Resta evidente que a nova MP, encaminhada ao Congresso Nacional em 2021, poderia alterar substancialmente o sistema de livre provimento. No entanto, trata-se de mais uma informação que corrobora a necessidade de articular arcabouço institucional com outras variáveis, tais como estilo pessoal de governar e conjuntura política. Nesse sentido, atores podem responder de forma diferente aos mesmos incentivos institucionais. Ademais, a literatura falha ao ignorar as instituições informais, *i.e.*, práticas institucionalizadas que se encontram fora dos canais oficiais (Helmke; Levitsky, 2004). Assim, no que tange às nomeações, é provável que haja subdelegações não previstas pelo conjunto de normativos, como atestam entrevistas realizadas com burocratas (Lopez; Praça, 2015). A própria indicação partidária pode ser vista como uma instituição informal, visto que não se encontra prevista nas regras (Bruce, 2018). Portanto, a relação entre arcabouço institucional e distribuição de cargos necessita de uma análise mais intensiva. Ao passo que o presidencialismo de coalizão pode induzir às barganhas entre Executivo e Legislativo, principalmente devido à fragmentação partidária, outros fatores – como a conjuntura política, o controle presidencial, o papel dos órgãos de coordenação e a atuação dos próprios burocratas em seus respectivos departamentos – podem agir como forças contrárias a essa tendência.

O novo institucionalismo, em sua versão histórica, contribui para a análise da mudança e da estabilidade institucional ao inserir nela fatores endógenos e diferenciar processos de resultados. No entanto, cabe conceder maior espaço às instituições informais. Além disso, os estudos sobre o Brasil ainda se amparam majoritariamente no presidencialismo de coalizão para a compreensão de diferentes fenômenos. Não obstante a relevância desse conjunto atípico de instituições, ele não consiste em uma panaceia para a análise de todos os eventos políticos. Nesse sentido, como afirma Araújo (2017), nota-se que o presidencialismo de coalizão virou categoria analítica contribuindo para diagnósticos equívocos sobre a realidade brasileira. Portanto, apesar da relevância de tal arcabouço institucional, é necessária a inclusão de outras variáveis explicativas na análise.

Referências bibliográficas

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. S. “Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos”. *Opinião Pública*, vol. 21, nº 2, p. 336-364, ago. 2015.

ABRANCHES, S. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, p. 5-38, 1988.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, p. 23-57, 2018.

ALBRECHT, N. "Reflexões sobre nomeações a cargos públicos no Brasil: a experiência de três secretarias entre 2011 e 2018". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 36, p. 1-34, 2021.

ARAÚJO, V. "Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 2, p. 429-458, ago. 2017.

BATISTA, M. "O Mistério dos Ministérios: A governança da coalizão no presidencialismo brasileiro". Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife (PE), 2014.

_____. "O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 57, p. 127-155, mar. 2016.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. "Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy?". *Brazilian Political Science Review*, vol. 15, nº 1, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bpsr/a/rYHkLbNV3mN4XDn3mdMzBtj/?lang=en#>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BEARFIELD, D. "What is patronage? A critical reexamination". *Public Administration Review*, vol. 69, nº 1, p. 64-76, jan.-fev. 2009.

BENNETT, A. "Case study methods: design, use, and comparative advantages". In: SPRINZ, D.; WOLINSKY, Y. (orgs.). *Cases, numbers, models: international relations research methods*. Michigan: University of Michigan Press, p. 19-55, 2004.

BORGES, A. "Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no presidencialismo de coalizão brasileiro". *Cadernos ENAP*, nº 66, Brasília: ENAP, 2020.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois Ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. G. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, p. 71-104, 2015.

BRUCE, G. Governabilidade, accountability e instituições informais. In: DANTAS, H. (org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 87-106, 2018.

CAPOCCIA, G. "When do institutions 'bite'? Historical institutionalism and the politics of institutional change". *Comparative Political Studies*, vol. 49, nº 8, p. 1.095-1.127, fev. 2016.

CAVALCANTE, P.; CASTRO, P. "Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas". *Revista de Administração Pública*, vol. 51, nº 1, p. 1-26, fev. 2017.

D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no Governo Lula. In: CARDOSO JR., C. *Burocracia e ocupação no setor público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 91-131, 2011.

D'ARAÚJO, M. C. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. In: D'ARAÚJO, M. C. (org.). *Redemocratização e mudança social no Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 205-219, 2014.

D'ARAÚJO, M. C.; PETEK, J. "Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012". *Rev. Adm. Pública*, vol. 52, nº 5, p. 840-862, set-out. 2018.

D'ARAUJO, M. C.; RIBEIRO, G. L. "Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014)". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, nº 65, p. 39-61, mar. 2018.

GEDDES, B. *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

GUIMARÃES, A. R. S.; PERLIN, G. B.; MAIA, L. M. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: SANTOS, M. L.; PERLIN, G. (orgs.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 25-59, 2019.

HALL, P.; TAYLOR, R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, nº 58, p. 193-223, 2003.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. "Informal institutions and comparative politics: a research agenda". *Perspectives on Politics*, vol. 2, nº 4, dez. 2004.

LAMEIRÃO, C. "A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC". Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói-RJ, 2013.

_____. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: LOPEZ, F. G. (org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LANDMAN, T. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. Nova York: Routledge, 2003.

LIMA, R. "O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando *matching* em *survey*". *Revista Opinião Pública*, vol. 26, nº 3, set-dez. 2020.

LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. "Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: uso, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes". *Revista Eletrônica de Administração – READ*, vol. 26, nº 2, p. 439-462, maio-ago. 2020.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeações para o alto escalão da burocracia federal. In: LOPEZ, F. G. (org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. "Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018)". *Revista de Administração Pública*, vol. 53, nº 4, p. 711-731, jul.-ago. 2019.

_____. "O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017)". Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2020.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. FGV, p. 74-108, 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37, 2010.

MARENCO, M. "Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 60 nº 4, p. 1.025-1.058, out.-dez. 2017.

MINISTÉRIO do PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO e GESTÃO. *Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal*. Secretaria de Gestão, Brasília: MP, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal-2013-1a-edicao.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. *Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal*. Secretaria de Gestão, Brasília: MP, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal-2013-1a-edicao.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2022.

OLIVIERI, C. "Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, nº 29, p. 147-168, nov. 2007.

_____. "Os controles políticos sobre a burocracia". *Revista de Administração Pública*, vol. 45, nº 5, p. 1395-1424, out. 2011.

PACHECO, R. "Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção". VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y La Administración Pública, 7. Lisboa, Portugal, p. 1-20, 2002.

_____. "Brasil: o debate sobre dirigentes públicos. Atores, argumentos e ambiguidades". Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y De La Administración Pública, 13. Buenos Aires, Argentina, p. 1-18, 4-7 nov. de 2008.

PERES, P. S. "Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, nº 68, p. 53-71, out. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (BRASIL). Decreto-Lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. *Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972. *Dispõe sobre o Grupo - Direção e Assessoramento Superiores, a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71235-10-outubro-1972-419641-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976. *Reestrutura o Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77336-25-marco-1976-425939-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto-Lei nº 1.660, de 24 de janeiro de 1979. *Reajusta os vencimentos e salários dos servidores civis do Poder Executivo, dos membros da Magistratura e do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1660-24-janeiro-1979-378288-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 83.844, de 14 de agosto de 1979. *Altera a redação do artigo 7º do Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976, que dispõe sobre o Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d83844.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990. *Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99244-10-maio-1990-334848-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. *Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8460consol.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 838, de 11 de junho de 1993. *Dispõe sobre os quadros de cargos e de funções de provimento em comissão dos órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, e a publicação dos respectivos atos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0838.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994. *Dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8911.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995. *Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1362.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999. *Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-2947-26-janeiro-1999-370764-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000. *Dispõe sobre delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3362.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 4.243, de 22 de maio de 2002. *Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4243.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003. *Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4579.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 4.676, de 17 de abril de 2003. *Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4676.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003. *Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4734.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 5.497, de 21 de julho 2005. *Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal.* Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5497.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 8.785 de 10 de junho de 2016. *Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de Funções Gratificadas e de Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo para a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.* Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8785.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.785%2C%20DE%2010%20DE%20JUNHO%20DE%202016&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20remanejamento%20de,d%20Planejamento%2C%20Desenvolvimento%20e%20Gest%C3%A3o>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016. *Dispõe sobre a competência para os atos de nomeação e de designação para cargos e funções de confiança no âmbito da administração pública federal.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8821.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017. *Altera o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9021.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019. *Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.* Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9727-15-marco-2019-787822-norma-pe.html>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019. *Dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9794.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 9.989, de 26 de agosto de 2019. *Altera o Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, que dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9989.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Decreto nº 10.486, de 11 de setembro 2020. *Altera o Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, que dispõe sobre os atos de nomeação e de designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência originária do Presidente da República e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal.* Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.486-de-11-de-setembro-de-2020-277191218>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Medida Provisória nº 731, de 10 de junho de 2016. *Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo.* Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3718010&disposition=inline>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021. *Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança, autoriza o Poder Executivo federal a transformar, sem aumento de despesa, cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, prevê os Cargos Comissionados Executivos - CCE e as Funções Comissionadas Executivas - FCE e altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para dispor sobre secretarias*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2278161>>. Acesso em: 21 set. 2021.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

RIXEN, T.; VIOLA, L. A. "Putting path dependence in its place: toward a Taxonomy of institutional change". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 27, nº 2, p. 301–323, mai. 2015.

SCHERLIS, G. "The contours of party patronage in Argentina". *Latin American Research Review*, vol. 48, nº 3, p. 63-84, 2013.

SILVA, N. "A presidência institucional: o papel e a atuação da casa civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo lula (2003-2010)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2015.

SORAUF, F. J. "Party and patronage". *Midwest Journal of Political Science*, vol. 3, nº 2, p. 115-126, mai. 1959.

STRECK, W.; THELEN, K., Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STRECK, W.; THELEN, K. (eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39, 2005.

VIEIRA, M. "Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão". Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro-RJ, 2013.

Abstract

Distribution of public offices, political context, and Brazilian presidentialism: an institutional analysis of the discretionary system

This paper analyses the development of the discretionary system of bureaucratic positions in Brazil. On the one hand, the research literature relates the allocation of public offices to the coalitional presidential system. On the other hand, this literature pointed out initiatives aiming to professionalise the bureaucracy and strengthen state careers. In this context, the presidential dilemmas refer to choosing between seeking support from the coalition by appointing party members and controlling public policies by nominating individuals aligned with the president's preferences. In this article, theories of institutional change are the main theoretical framework for analysing the progression of rules on appointments to public offices and their impacts on the portraits of nominees. Through a case study of Brazil, the paper assesses the congruence between theoretical predictions and empirical evidence regarding the relationship between institutions and the distribution of public sector posts. The methodology comprises bibliographic research, documental analysis, and descriptive statistics. The documentary search concentrated on the rules regarding the presidential coordination bodies and compulsory percentages of appointed career civil servants. The results demonstrated that the laws were not effective as federal public bodies did not comply with the rules. Furthermore, the quantity of career civil servants in discretionary public offices was already high before the establishment of compulsory percentages. The role of coordination bodies varied across the different administrations. Despite the centralisation of presidential power, evidence points out that public managers are partially free to choose their staff and only sometimes comply with the legal requirements. Thus, the conclusions reinforce the need to include informal institutions in further analysis. Besides promoting a contextual description of Brazil, the paper contributes to theory-testing and theory-building on the relationship between institutions and the distribution of public offices.

Keywords: bureaucracy; positions; institutions; presidentialism; Brazil

Resumen

Distribución de cargos públicos, contexto político y presidencialismo brasileño: un análisis institucional del sistema discrecional

El artículo analiza la evolución del sistema discrecional de cargos públicos en Brasil. Por un lado, la literatura sobre nombramientos políticos relaciona la distribución de posiciones con el presidencialismo de coalición brasileño. Por otro, estudios resaltaron la presencia de iniciativas de profesionalización de la burocracia y de fortalecimiento de las funciones estatales. Los dilemas del presidente consisten en elegir entre alcanzar el apoyo de la coalición con el nombramiento de partidarios y controlar las políticas con personas de su confianza. Las teorías sobre cambio institucional son el principal marco teórico en el análisis de la evolución de las reglas de nombramientos a cargos públicos y sus impactos sobre los perfiles de los funcionarios. Por medio de un estudio de caso sobre Brasil, el artículo investiga la congruencia entre las predicciones teóricas y las evidencias empíricas sobre la relación entre instituciones y la distribución de cargos públicos. La metodología incluye la investigación bibliográfica, el análisis documental y la estadística descriptiva. El análisis documental se concentró en las reglas sobre los órganos de coordinación de la presidencia y la cantidad de cargos para funcionarios de carrera. Los resultados muestran que las leyes no son efectivas porque los organismos públicos no respetaran las reglas. Además, la cantidad de funcionarios de carrera era alta antes de las normas. El rol de los organismos de coordinación de la presidencia cambió entre los mandatos presidenciales. A pesar de la centralización del poder por parte del presidente, la evidencia muestra que los dirigentes gubernamentales tienen libertad para elegir su equipo y no respetan totalmente las normas. Así, las conclusiones enfatizan la necesidad de incluir las instituciones informales en análisis futuros. Además de describir el contexto de Brasil, el artículo trae contribuciones para el teste y la construcción de teorías sobre la relación entre instituciones y la distribución de cargos públicos.

Palabras clave: burocracia; cargos; instituciones; presidencialismo; Brasil

Résumé

Répartition des emplois publics, contexte politique et présidentialisme brésilien : une analyse institutionnelle du système discrétionnaire

Cet article analyse l'évolution du système discrétionnaire de emplois publics au Brésil. D'un côté, la littérature met en évidence la relation entre le présidentialisme de coalition brésilien et la répartition des emplois publics. D'un autre, des études exposent des initiatives sur la professionnalisation de la bureaucratie et la consolidation des carrières dans la fonction publique. Les dilemmes du président s'agissent de choisir entre obtenir le soutien de la coalition par la nomination de membres des partis et contrôler les politiques publiques en nominant des personnes en qui il a confiance. Les théories de changement institutionnel sont le principal cadre théorique dans l'analyse de l'évolution des règles de nomination et ses effets sur les portraits des fonctionnaires. À travers d'une étude sur le Brésil, l'article vérifie la congruence entre les prévisions théoriques et les évidences empiriques concernant la relation entre les institutions et la distribution des emplois publics. La méthodologie comprend la recherche bibliographique, l'analyse documentaire et la statistique descriptive. L'analyse de documents se concentre dans les règles sobre les organismes publics de coordination et la quantité d'emplois publics destinée aux fonctionnaires de carrière. Les résultats démontrent que les règles ne sont pas efficaces car les organismes publics ne l'ont pas respectées. En plus, la quantité de fonctionnaires de carrière nommées aux postes discrétionnaires était déjà élevée avant de la publication des lois. Le rôle des organismes de coordination a changé à travers des mandats. Malgré la centralisation du pouvoir sur le président, les évidences montrent que les autorités sont libres pour choisir leurs équipes et ne respectent pas toujours les règles. Donc, les conclusions pointent que l'on doit inclure des institutions informelles dans les prochaines analyses. En dehors de décrire le contexte brésilien, l'article cherche à apporter des contributions au teste et à la construction de théories sur la relation entre institutions et répartition de postes.

Mots-clés: bureaucratie; postes; institutions; présidentialisme; Brésil

Artigo submetido à publicação em 24 de setembro de 2021.

Versão final aprovada em 11 de agosto de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



What factors influence the quality of local governments' digital transparency? Evidence from the Brazilian case

Fellipe Herman¹ 

Francisco Paulo Jamil Marques² 

Edna Miola³ 

This article investigates the factors associated with the quality of transparency of the websites of Brazilian local governments. We also question the extent to which external control institutions have pressured municipal governments to improve their online transparency. Through multiple regression models, we discuss whether and how socio-demographic, political, and economic variables are relevant to explain the differences in e-transparency in 5,563 cities. The results show that, despite an institutionalization process of public transparency led by federal regulatory evolution, experiences at the local level remain heterogeneous. Population size, GDP per capita, education levels, and voter turnout are statistically important to explain the quality of e-transparency experiences. The main conclusion is that external regulators play a crucial role in shaping digital transparency due to the possibility of imposing legal penalties. Effective use of digital media to foster democratic practices involves pressure from external monitoring agencies willing to challenge a bureaucratic culture resistant to openness.

Keywords: digital democracy; electronic government; transparency; external control; municipal government

Introduction

In recent years, interest in transparency has grown, a phenomenon closely related to the increasing prominence of communication technologies. According to the literature, the efforts of state agents to approve laws facilitating access to information (Michener, 2011, 2015; Cucciniello; Porumbescu; Grimmelikhuijsen, 2017) and the diffusion of digital tools capable of providing information at a low cost (Meijer, 2009) have increased citizens'

¹ Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <fellipeherman@gmail.com>.

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

³ Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Grupo de Pesquisa Comunicação, Discurso e Democracia (DISCORD). Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <ednamiola@gmail.com>.

knowledge of government actions (Norris, 2001; Tejedo-Romero; Araujo, 2015; Stohl; Stohl; Leonardi, 2016; Almada, 2017).

However, many investigations and official documents in the fields of digital democracy and public management have pointed out that there are varying levels of sophistication in media platforms that allow monitoring state institutions and political representatives (Lidén, 2015; Lourenço, 2015; Bearfield; Bowman, 2017; Cicatiello; De Simone; Gaeta, 2018). In fact, the degree of refinement may range from precarious websites that do not even meet basic legal requirements to initiatives that go beyond official demands and prioritize optimal administrative practices, promoting democratic innovation⁴ (Harrison; Sayogo, 2014). Some of the studies on this topic have identified a set of barriers to successful e-transparency initiatives, such as regional inequalities, demographic and socio-economic differences, variations in political leaders' party membership, and different levels of institutionalization of transparency (Tejedo-Romero; Araujo, 2015; Marques, 2016; Meijer, 'T Hart; Worthy, 2018; Ruijter et al., 2020).

At the same time, although researchers of e-transparency have called for an empirical turn over the last years, a remarkable part of scientific production on this topic has concentrated on governments in Europe and the United States (Alt; Lassen, 2006; Curtin; Meijer, 2006; Bastida; Benito, 2007; Grimmelikhuijsen; Porumbescu; Hong, 2013; Cucciniello et al., 2017). Furthermore, scholarship on digital transparency tends to focus on federal or state government websites (Wong; Welch, 2004; Pérez; Hernández; Bolívar, 2005; Alt; Lassen, 2006; Hong, 2013; Lourenço, 2013, 2015; Almada, 2017; Grimmelikhuijsen; Porumbescu; Kniess; Marques, 2021), with fewer - but growing - studies available at the municipal level (Cruz; Silva; Santos, 2009; Cruz et al., 2012; Araujo; Tejedo-Romero, 2016; Birskyte, 2019; Schmidhuber; Hilgers, 2021). There is, then, a need for more studies on the spheres of local governments to paint a clearer picture of discrepancies in the provision of digital transparency tools and the causes of these inequalities in countries from the Global South.

This article investigates the extent to which socio-demographic, political, and economic factors can explain inequality among Brazilian municipalities concerning e-transparency initiatives (that is, we propose a cross-sectional investigation of which factors are associated with the quality of transparency on the websites of local governments in Brazil). In addition, we question the extent to which external control institutions have pressured the municipalities in question to improve online transparency - a topic the current scholarship has left largely understudied. For example, the Brazilian Public Prosecutor's Office (PPO) has encouraged local governments to improve their digital transparency websites, sometimes imposing legal penalties or proceeding to trial in the

⁴ The Brazil Transparent Scale has shown that the performance of most Brazilian states is higher than 9 (on a scale of 0 to 10) (Controladoria..., 2019a). Regarding the municipalities, the scores are more heterogeneous: while 9% have scores of 9-10, about 21% are graded 0-1; 31% of the cities reach grades from 1 to 3 (Controladoria..., 2019b).

judiciary in cases of wrongdoings (Praça; Taylor, 2014). One of this article's significant contributions is discussing external regulators' roles in shaping digital transparency. We know that there are works on the role of political competition and its influence on government transparency (Berliner, 2014). Still, the literature lacks studies explicitly exploring to what degree external regulators' oversight can drive digital transparency.

Brazil is a country of continental dimensions marked by substantial regional inequalities (Milanovic, 2005) that entail different forms of sociability and political cultures. In light of this, norms of a national scope often end up being selectively adopted, depending on the context and the relations that local political elites establish with other state agents (Praça; Taylor, 2014). For example, control over the abuse of electoral power is more rigid in some regions than others (Fleischer, 1996; Sadek; Cavalcanti, 2003). Thus, developing a study covering data on e-transparency in all 5,563 Brazilian municipalities, emphasizing the pressure that external regulatory institutions exert in the field of politics – contributes to the cutting-edge literature on digital democracy and public administration. Furthermore, different studies indicate that Brazil, due to its economic and territorial dimension, ends up serving as a reference for other Latin American countries (Lau et al., 2008). We reason that studying the country in depth allows us to create a proxy measure to understand better the peculiarities of the Latin American context regarding e-transparency.

Brazil has been a significant player in the field of Internet and Democracy. While some scholars have explored the importance of innovations such as participatory budgeting (Wampler, 2004; Marques, 2010; Touchton; Wampler; Spada, 2019), the country is a founding member of the Open Government Partnership (Open..., n.d.), ranking seventh in the International Budget Partnership (IBP, 2017). Notwithstanding, it is necessary to ask whether and to what extent these policies have been adopted in local municipalities.

Moreover, although there are different indices and evaluation systems for transparency, a cross-sectional measure requires a comprehensive and synchronous diagnosis of Brazilian municipalities – mainly if we consider that Brazil has over five thousand municipalities characterized by a variety of geographical, social, cultural, and economic profiles (Sacramento, 2009; Michener, 2015; Pinho). We throw into question whether a country with different local political cultures, as well as with a particular regulatory and institutional environment (Marques; Miola, 2021), gives rise to different results even if we use some of the variables employed in previous studies aimed to understand successful e-transparency practices.

Lastly, a detailed understanding of local Brazilian initiatives reinforces the intention to de-westernize studies on digital transparency, in addition to enabling a deeper reflection on the political implications of communication technologies on local bureaucratic and administrative structures. Covering e-transparency experiences beyond Europe and North America is still a largely uncharted territory that may add much nuance to the debate (Roett; Crandall, 1999; Moreno, 2002; Haynes, 2013; Hollyer; Rosendorff; Vreeland, 2018).

The article is divided into five parts in addition to this introduction. The following section offers a historical overview of regulatory institutions in Brazil. It also discusses the concept of digital transparency, reviewing previous empirical studies that have examined the more recurrent variables associated with local transparency. Then, we present the methodological strategies applied to analyze the corpus of 5,563 Brazilian municipalities. Afterward, the results are displayed. The final section discusses the findings of our investigation while considering the conclusions of previous studies.

Our regression models indicate a relationship between socio-demographic, political, and economic factors and municipal e-transparency in Brazil, albeit with some singularities worth discussing in detail (that is, despite federal regulations enforcing public transparency, experiences at the local level in Brazil remain significantly heterogeneous). Furthermore, external regulatory agencies have played a critical role in improving Brazilian e-transparency initiatives since they challenge a bureaucratic culture resistant to openness, an issue the literature must address more closely.

Literature review

Control institutions in Brazil: a brief historical overview

The need to improve the control of state agents and institutions has been a burgeoning claim over the last decades. Hannah Pitkin (1967) has already highlighted that representation must go beyond the authorization of the elected, pointing out the importance of monitoring and sanctioning public managers in cases of wrongdoing. In other words, holding clean elections does not suffice to guarantee the endurance of democratic institutions (Azevedo; Anastasia, 2020).

Despite the terminological differences regarding the definition of accountability and transparency, Mainwaring (2003) and Ceneviva (2006) maintain that such principles first became central in Anglo-Saxon countries. In the Brazilian landscape, Campos (1990) contends that the struggle to semantically understand the idea of “accountability” would be a symptom of the absence of this principle in the country's political practices. According to the author, “abuses against citizenship tend to be encouraged [by the public administration], as most of them are rarely revealed, usually go uninvestigated, and [are] never punished. [...] Sharing information with citizens does not constitute the rule in an authoritarian and centralized government supported by technocracy” (p. 8).

Pó and Abrucio (2006) argue that the professionalization of Brazilian bureaucracy gained momentum during the Vargas Era, even though the arrangements adopted at that time were characterized by clientelism and state corporatism. Under the military dictatorship (1964-1985), the technocratic perspective continued as a barrier to transparency. To illustrate this, the 1967 Constitution limited the control or regulation of bureaucracy to its financial and budgetary aspects (Campos, 1990).

It was only following re-democratization and the 1988 Constitution that the debate on control of the bureaucratic apparatus intensified (Medeiros; Crantschaninov; Silva, 2013). From then on, the State reform project carried out throughout the 1990s (Abrucio; Loureiro, 2004) strengthened the legal provisions reinforcing the transparency of public works. The Fiscal Responsibility Law, for example, established a new standard for managing public revenues and expenditures by setting spending limits and punishments for state agents.

Although some new guidelines have been implemented as part of the modernizing process of capitalism in Brazil (Bresser-Pereira, 1997), such transformations have sought to overcome the corrupt and technocratic administration models that characterized the national setting for several decades (Paludo, 2010). The result of this effort is what Filgueiras (2018) calls an "ecology of bureaucracies" of control, which brings together agencies such as the Federal Audit Court, the Public Prosecutor's Office, and the Federal Comptroller's Office, all of which are supported by the Federal Police.

Concerning specifically the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office, it is worth mentioning that this is a permanent and autonomous agency (Brazil, 2019, Art. 127). According to Sadek and Cavalcanti (2003), the Constitution assigns two critical functions to the PPO: "to defend the constitutional interests of citizens and society at large and to ensure that the public administration, and all its respective parts, complies with its constitutional responsibilities" (p. 203).

Theory and practice of e-transparency

Commonly understood as "the availability of information about an organization or actor that allows external actors to monitor the internal workings or performance of that organization" (Grimmelikhuijsen; Porumbescu; Hong, 2013, p. 576), the principles of public transparency allow citizens to be aware of decisions affecting their lives. Although discussing transparency is nothing new (Bentham, 1843; Filgueiras, 2011; Angélico, 2016), Fung (2013) considers that four aspects have defined the transparency of public information in recent decades: the availability of information to the public; proportionality of information regarding the importance of institutions and their actions; accessibility of information (so that it can easily be understood and used by people); and capacity for action, facilitating public response to monitor and address demands to government authorities. In other words, in addition to allowing institutions and citizens to track state agents and institutions, public transparency is a prerequisite for accountability (Heald, 2006; Baume; Papadopoulos, 2018).

Nevertheless, transparency scholarship also reflects on the negative consequences of providing information to the public, such as people having less trust in their government (De Fine Licht, 2011; Margetts, 2011; Bauhr; Grimes, 2014; Etzioni, 2018), emergent threats to personal privacy (Schudson, 2020), reduced negotiation capacity in

parliamentary committees (Fasone; Lupo, 2015), and less efficient public management (de Graaf; Paanakker, 2015).

Despite these criticisms, organizations such as Transparency International and the World Economic Forum have striven for governments to implement more sophisticated transparency policies⁵. As a result, in many countries, the trend is a progressive adoption of e-transparency mechanisms, including passing specific legislation (Michener, 2011). In this context, creating regulatory frameworks (such as the Freedom of Information Act) helps predict the quality of information on governments' digital communication platforms (Horsley; Liu; Levenshus, 2010; Berliner, 2014; Michener, 2015; Schnell, 2017).

Cultural and historical issues influence the level of transparency in democratic societies. This means that how transparency is perceived and implemented may vary, as do its political effects (Lyrio; Lunkes; Taliani, 2018; Grimmelikhuijsen; Porumbescu; Hong, 2013). Nevertheless, a key element affecting degrees of transparency is technology: digital communication has played an increasingly important role in facilitating access to government decision-making processes and documents and making access cheaper and more convenient (Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Meijer, 2009; Bertot; Jaeger; Grimes, 2010; Margetts, 2011).

The emergence of political, legal, and technological opportunities increases expectations regarding the progressive implementation of transparency initiatives. For example, in Brazil, official monitoring agencies (such as the state and federal Courts of Accounts⁶) as well as institutions including the Federal Senate⁷ and civil society organizations such as Contas Abertas (Open Accounting)⁸, have proposed different rankings and indices.

Among the measurements applied to assess municipal and state government e-transparency experiences, the one for which the Federal Public Prosecutor's Office (PPO) is responsible deserves to be highlighted. The National Transparency Ranking project, created in 2015, aims to map the transparency of the websites of the 5,568 municipalities and 26 Brazilian states. The agency intends to eventually adopt judicial and extrajudicial measures against mayors and governors who fail to comply with the legislation on transparency (Ministério..., 2019a).

The PPO's evaluation is relevant for two reasons. First, it was carried out at the national level, examining the 5,568 Brazilian municipalities' websites. Second, the ranking and the data it reveals are easily accessible by any citizen (Ministério..., 2019b), who can

⁵ Available at: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_White_Paper_Future_of_Government_Council.pdf>. Access on: 21 Jan. 2022.

⁶ Available at: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/avaliacao-de-transparencia>>. Access on: 21 Jan. 2022.

⁷ Available at: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/manual-do-indice-de-transparencia-do-legislativo>>. Access on: 21 Jan. 2022.

⁸ Available at: <<https://indicedetransparencia.com/metodologia-2014>>. Access on: 21 Jan. 2022.

use the results to aid evaluation activities. We then use the PPO data in the present article as dependent variables for the analysis, as explained in the methods section.

In the next topic, we discuss some previous research findings in e-transparency. We intend to acknowledge the most relevant explanatory variables regarding the quality of local government websites and then provide a solid ground for our hypotheses and research question.

Hypotheses and research question

The field of e-transparency encompasses a body of recent scholarship that directly collaborates to formulate this article's research hypotheses. For example, Araujo and Tejedo-Romero's (2016) work shows that party ideology influenced municipal e-transparency in Spain and that there is a positive relationship between the quality of websites and electoral turnout. The ideology was also a significant element in Guillamón, Bastida, and Benito's (2011) study, which found that municipalities governed by left-wing parties were more transparent than their right-wing counterparts. Sol (2013) reinforces Guillamón et al.'s finding that transparency is linked to the population size of municipalities (capital cities tend to have better results than those in the interior). Similarly, Lowatcharin and Menifield's (2015) results for the American context sustain that the quality of transparency is associated with characteristics such as population size and the average age of residents.

Some Brazilian works have also sought to understand the aspects favoring the quality of municipal e-transparency initiatives. Coelho et al. (2018) confirm the hypothesis that the websites of more populous states tend to perform better in terms of transparency. In a study of the 96 municipalities with the largest number of inhabitants in Brazil, Cruz et al. (2012) observed an association of socio-economic factors with transparency of public management actions. The work of Silva and Bruni (2019) considered a sample of 1,133 municipalities. The authors found that socio-economic variables, such as education and *per capita* income, significantly influenced the success of municipal e-transparency experiences. In this case, the study was based on the Brazil Transparency Scale (EBT) (Controladoria..., 2019b). However, another investigation by Cruz, Silva, and Santos (2009) involving 23 municipalities in the state of Rio de Janeiro did not find a significant relationship between higher transparency levels in local government websites and the variables population and GDP *per capita*.

The methodological strategies employed in most of the studies mentioned above involve the recurrent use of independent variables to expand their explanatory capacity regarding the quality of transparency initiatives. This article, in turn, examines whether and to what extent three factors are associated with the quality of transparency of the websites of 5,563 Brazilian municipalities: (1) socio-demographics, (2) politics, and (3) economics. To the best of our knowledge, no previous study has considered all three factors

at once in attempting to understand how such variables behave in the case of all Brazilian municipalities and interact with external control institutions.

The first factor involves the socio-demographic characteristics of municipalities, such as population size and education level (Cruz et al., 2012; Sol, 2013; Lowatcharin; Menifield, 2015; Araujo; Tejedo-Romero, 2016). Considering the literature mentioned above, we formulate our first research hypothesis:

H1 – Socio-demographic variables are positively associated with the quality of the municipal transparency websites

Regarding the political factors (dimension two), we consider explaining the online municipal transparency levels by highlighting the variable voter turnout rates. Indeed, there is a concern in the literature over identifying the relationship between transparency, political participation, and elections (Benito; Bastida, 2009; Pina; Torres; Royo, 2010; Hollyer; Rosendorff; Vreeland, 2011). According to Sol (2013) and Harrison and Sayogo (2014), higher voter turnout indicates the electorate's greater interest in government activities, which pressures political agents and institutions to be more transparent. Contradicting these findings, Tejedo-Romero and Araujo (2015) and Araujo and Tejedo-Romero (2016) argue that low voter turnout and the electorate's lack of interest in government activities encourage local governments to be more transparent in order to promote political participation.

Nevertheless, the contradictory findings of these studies mean it is essential to test whether there is a significant relationship between voter turnout in the 2014 Brazilian elections and the quality of municipal websites regarding transparency. Thus, our second hypothesis is:

H2 – Voter turnout is positively associated with the quality of transparency on municipal websites

The final explanatory dimension to consider is economics (Alt; Lassen; Shanna, 2006; Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Guillamón; Bastida; Benito, 2011; Cruz et al., 2012; Sol, 2013). The *per capita* income variable was one of the first to show a significant positive relationship when gauging the quality of transparency (that is, economically privileged locations have more transparent websites) (Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Lowatcharin; Menifield, 2015). Brazilian studies have also indicated, although with a smaller sample size, that the transparency websites of municipalities with a higher Gross Domestic Product (GDP) tend to be more transparent precisely because these locations have more resources (Amorim, 2012; Coelho et al., 2018). Thus, we state our third hypothesis:

H3 – Municipal GDP per capita is positively associated with the quality of transparency of municipal websites

Last, we investigate how the pressure exerted by official external agencies might influence the success of municipal e-transparency initiatives – a critical but rarely discussed topic in the field. Drawing from Simelio et al. (2018), who found that publishing the results of transparency websites evaluations in Catalonia worked as an incentive to improve municipal websites, as well as from the National Transparency Ranking project's data (Ministério..., 2019a), we intend to identify to what extent the improvements in local experiences regarding e-transparency in Brazil are attributable to recommendations from external institutions. As a reference, this research uses data from the two rounds of evaluations conducted by the Public Prosecutor's Office in 2015 and 2016, as we will explain soon. Following the literature, but considering the lack of specific evidence that allows us to have formal hypotheses, we pose the following research question:

RQ – To what extent do the recommendations of the Public Prosecutor's Office contribute to improving Brazilian municipalities' performance regarding e-transparency?

In other words, we propose an explanatory model that considers the performance of municipalities in the 2015 ranking as an independent variable to find out how statistically more robust this model is compared to the others proposed. The following section presents the methodological design, addressing the sample and data collection and analysis strategies.

Methods

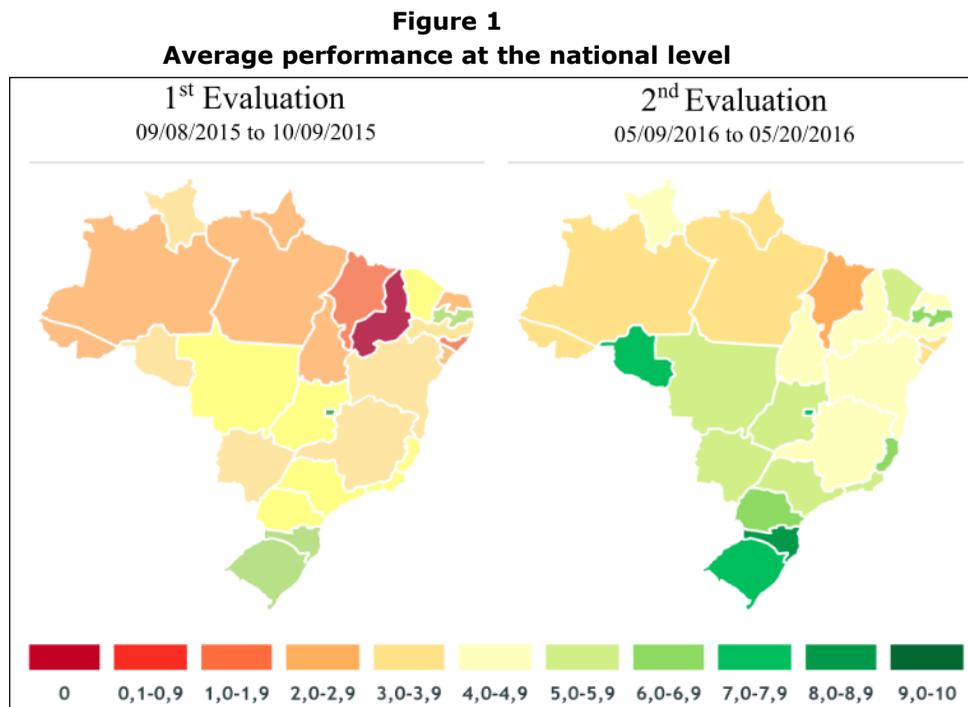
The National Transparency Ranking project – one of the primary data sources we use to evaluate the quality of transparency of Brazilian municipal websites – included two series of assessments: the first data collection work took place between 08 September 2015 and 09 October 2015 and resulted in a ranking published by the Public Prosecutor's Office on 09 December 2015. From that date, the Public Prosecutor's Office allowed a deadline of 120 days for the municipalities and states to adapt their websites to comply with Brazilian transparency laws⁹. When this deadline expired, the agency conducted a second round of evaluations, beginning on 11 April 2016 and ending on 27 May 2016. If the recommendations made in the first round were not met, the PPO could take legal action against the agents who did not adapt their websites. The administrative procedures

⁹ Available at: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/>>. Access on: 21 Jan. 2021.

included civil lawsuits and recommending a suspension of the transfer of funds from the federal government to the municipalities (Ministério..., 2019a).

The PPO index varies from zero to ten (0 – 10) and comprises three sets of questions: the first focuses on active transparency and encompasses information on revenue, expenditure, bids, and contracts. The second set emphasizes passive transparency and the Brazilian Freedom of Information Law (LAI) and includes issues such as electronic citizens' information services (Raupp; Pinho, 2016). Finally, the third set of questions addresses good practices, including more prescriptive than normative evaluation elements.

According to the results of the 2015 evaluation, the average grade awarded to the municipal transparency websites was 3.92. In the 2016 assessment, this number rose to 5.21, improving by 32.91%. Figure 1 displays the increase in online transparency scores in all Brazilian states from 2015 to 2016:



Source: Ministério..., 2019b.

Accordingly, this article's dependent variables are the final scores that the PPO awarded every municipality in the two evaluations they conducted. We test these variables using three different models to explain which factors influence the quality of the transparency of municipal websites.

The dependent variable in the first model is the score awarded in 2015 (*ppi2015*), while the dependent variable in the other two models is the 2016 score (*ppi2016*). Running two tests for the 2016 scores is necessary because the first of these (*ppi2016a*) will draw a direct comparison to the 2015 model. In contrast, the *ppi2016b* model will include the 2015 score as an additional explanatory variable. The intention is to gauge whether the evaluation run in 2015 caused any changes in the results as measured in 2016. The paired-sample t-test demonstrated an array of improvements in the e-transparency between the first and the second rounds of evaluation (Mean= -1.297; St. Dev.= 2.482; t= -38.979; $p < .001$).

As mentioned in the previous section, the independent variables include socio-demographic, political, and economic factors. It should be highlighted that the choice of variables used here is based on examples from previous studies that strove to understand the quality of transparency websites (Inglehart; Welzel, 2005; Alt; Lassen; Shanna, 2006; Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Guillamón; Bastida; Benito, 2011; Amorim, 2012; Cruz et al., 2012; Grimmelikhuijsen; Porumbescu; Hong, 2013; Sol, 2013; Lowatcharin; Menifield, 2015; Araujo; Tejedo-Romero, 2016; Coelho et al., 2018). Notwithstanding, more studies need to probe further the relevance of the variables in contexts beyond the United States and Europe.

Concerning the demographic dimension, the municipalities' population size (*pop*) is one of the variables. We used data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE, base year 2014) to quantify this variable. It is worth noting that population size was one of the factors already tested in the works of Sol (2013) and Araujo and Tejedo-Romero (2016). The variable used for the social dimension is education, measured using the Municipal Human Development Index (MHDI) developed by the United Nations Development Program (Atlas..., 2013) (base year 2010). Using social variables is also a routine procedure in studies on e-transparency (Cruz et al., 2012; Sol, 2013; Lowatcharin; Menifield, 2015; Araujo; Tejedo-Romero, 2016). Some of these previous studies found that when a population has a higher education level, it influences how people construct socially shared values, strengthening trust and transparency (Inglehart; Welzel, 2005; Grimmelikhuijsen; Porumbescu; Hong, 2013).

An economic variable used recurrently in research on public transparency is Gross Domestic Product or GDP *per capita* (*gdppc*) (Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Amorim, 2012; IBGE, 2016; Coelho et al., 2018), the latter being the variable tested here. GDP *per capita* indicates the economic capacity of each municipality, considering its population size. Thus, we intend to measure whether and to what extent the economic factor can stimulate the existence of more efficient websites (Coelho et al., 2018). Once more, the IBGE (base year 2014) provided the database used in this case.

Finally, the variable responsible for guiding the study concerning the political dimension will be voter turnout per municipality in the first round of the 2014 Brazilian elections (the one closest in time to the PPO evaluation) since abstention rates tend to rise

in the runoff (Baquero; Gonzalez, 2011). In this case, we used the data cataloged by the Brazilian Superior Electoral Court (Tribunal..., 2019). The voter turnout (*voteturn*) variable has also been used in previous studies (Sol, 2013; Harrison; Sayogo, 2014; Tejedoromero; Araujo, 2015). To characterize the voter turnout variable more accurately, the number of absentee ballots was divided by the number of people eligible to vote.

It is worth adding that the choice of these variables is due to the data's availability and reliability. We gathered data from the highest public statistical authority in Brazil (IBGE) and the Superior Electoral Court, responsible for regulating all electoral processes in the country, as well as information the United Nations produced. Moreover, selecting variables already examined in other contexts allows comparing Brazilian municipalities with other cases studied in the international literature and testing our research hypotheses. Table 1 shows the descriptive statistics.

Table 1
Descriptive statistics

Variables	Mean	St. Dev.	Min.	Max.
Public Prosecutor's Index of 2015 – ppi2015	3.899	2.577	0	10
Public Prosecutor's Index of 2016 – ppi2016	5.196	2.808	0	10
Population (IBGE, 2014) – pop	35,933	210,907	822	11,835,893
Gross Domestic Product per capita (IBGE, 2014) – gdppc (reais, R\$)	18,632.25	21,177.02	3,085.49	815,093.79
Education (Atlas..., 2013) – educ	55.90	9.32	20.70	82.50
Voter turnout (Tribunal..., 2019) – voteturn	79,39	6.09	57.81	96.39

Source: The authors, with data from Atlas... (2013), IBGE (2016), Ministério... (2019a), and Tribunal... (2019).

Considering the dependent and independent variables we outline above, the multiple linear regression model is used with the following econometric models:

Model 1. We used regression to gauge which variables have predictive power regarding the PPO transparency scores for 2015.

$$ppi2015 = \beta_1 + \beta_{pop} + \beta_{educ} + \beta_{gdpc} + \beta_{voteturn} + \varepsilon \quad (1)$$

Model 2. Basically, the same regression as in Model 1. In this case, the difference is the dependent variable, which refers to the PPO transparency scores for 2016. This procedure allows us to compare the results of the independent variables for the two models.

$$ppi2016a = \beta_1 + \beta_{pop} + \beta_{educ} + \beta_{gdppc} + \beta_{voteturn} + \varepsilon \quad (2)$$

Model 3. The third model adds the 2015 transparency score to Model 2 as an independent variable. As stated before, we intend to gauge the extent to which the municipalities embraced the PPO recommendations and whether they managed to correct

the problems identified, which can be evidenced by a better performance in terms of the final scores awarded in 2016.

$$ppi2016b = \beta_1 + \beta_{pop} + \beta_{educ} + \beta_{gdppc} + \beta_{voterturn} + \beta_{ppi2015} + \varepsilon \quad (3)$$

For all the models:

ppi2015 – transparency score for the year 2015, awarded by the PPO;

ppi2016 – transparency score for the year 2016, awarded by the PPO;

β_1 – intercept;

β_{pop} – population size;

β_{educ} – MHDI-education;

β_{gdppc} – GDP *per capita*;

$\beta_{voterturn}$ – voter turnout;

$\beta_{ppi2015}$ – transparency score for 2015 from the PPO.

As mentioned above, the PPO indexes considered all 5,568 Brazilian municipalities. However, due to the base year of the HDI being 2010, some municipalities did not yet legally exist at that time (as their emancipation was under legal review). Therefore, we excluded five municipalities from the corpus due to a lack of data on their MHDI. Consequently, this study's final empirical corpus comprises 5,563 municipalities distributed throughout the 26 Brazilian states¹⁰. As the PPO did not consider the Federal District (DF), it was not included in our study.

Results

We start by presenting the correlations between the dependent and independent variables in Table 2. The data show that all the variables correlate with one another significantly ($p > .001$). This fact is important because it demonstrates that they are somehow either positively or negatively associated. Nevertheless, it should be highlighted that a high correlation among the independent variables (higher than .800) could indicate multicollinearity (Gujarati; Porter, 2011). However, it is possible to verify whether such a problem is found in the models through collinearity statistics. Considering this potential obstacle, we ran the performance of Tolerance and VIF tests. We concluded that they did not indicate collinearity problems for any of the three models this research proposes.

¹⁰ The excluded municipalities were Paraíso das Águas (MS), Mojuí dos Campos (PA), Pinto Bandeira (RS), Balneário Rincão (SC), and Pescaria Brava (SC).

Table 2
Correlations among the variables

	ppi2015	ppi2016	pop	gdppc	educ
ppi2015					
ppi2016	.578**				
pop	.099**	.090**			
gdppc	.366**	.341**	.117**		
educ	.351**	.318**	.163**	.657**	
voteturn	.258**	.251**	.110**	.391**	.370**
N	5,563	5,563	5,563	5,563	5,563

Source: The authors, with data from Atlas... (2013), IBGE (2016), Ministério... (2019a), and Tribunal... (2019).

The variables present moderate to low correlation levels, with the highest correlation between the *gdppc* and *educ* variables, with $r=.657$, and the second highest between the scores for 2015 and 2016, with $r=.578$. That the correlation does not measure the effect of multicollinearity must be stressed. This means that the degree of correlation could indicate it, but only complementary statistical tests that we will run soon can confirm the effect of multicollinearity.

Having presented the correlations among the variables, we estimated the three models proposed in the methodology section. However, the null hypothesis for homoscedasticity was violated when performing the regression using the ordinary least squares (OLS) method. In other words, the Breusch Pagan test showed $p<.05$, which indicates heteroscedasticity. Thus, as a corrective measure, the weighted least squares (WLS) method was used, with a standard deviation function, to weigh the observations in our sample (Gujarati and Porter, 2011; Garson, 2013). It is important to say that the variables referring to population size and *gdppc* were transformed into the logarithmic base.

The first model to be discussed, Model 1a (Table 3), proposes as a dependent variable the transparency scores the PPO issued in 2015, examining them in terms of the previously presented independent variables. As the model used in this case was WLS, it was necessary to adopt a new notation in which the symbol * indicates the weight equation the standard deviation function represented.

Model 1a:

$$ppi15^* = \beta_1^* + \beta_{pop}^* + \beta_{educ}^* + \beta_{gdppc}^* + \beta_{voteturn}^* + \varepsilon^* \quad (1a)$$

Considering the results presented in Table 3, the proposed model is statistically significant with the value of $F(4.5558)=288.893$, where $p<.001$ and an adjusted R squared of $R^2=.172$. This means that the independent variables can explain 17.20% of the 2015 PPO evaluation scores. Additionally, all the predictive variables are statistically significant. Of these variables with the higher predictive power, *gdppc* (standardized beta of .199) and *educ* (standardized beta of .166) are the most prominent.

Table 3
WLS regression coefficients of Model 1a

Model 1a	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(Constant)	-11.410	.603		-18.910	.000		
pop	.320	.063	.064	5.082	.000	.929	1.076
gdppc	1.692	.140	.199	12.070	.000	.548	1.826
educ	4.584	.458	.166	10.013	.000	.545	1.835
voteturn	5.551	.582	.130	9.546	.000	.799	1.252
Dependent Variable: <i>ppi2015</i>							
Weighted Least Squares Regression - Weighted by weight							

Source: The authors, with data from Atlas... (2013), IBGE (2016), Ministério... (2019a), and Tribunal... (2019).

Regarding the collinearity of the variables, we found that the tolerance indices vary between 1 and .10, meaning an acceptable level of multicollinearity. Furthermore, the VIF values are lower than 10, indicating no multicollinearity problems (Field, 2009).

In Model 2, the independent variables are the same as in Model 1. The difference is that the dependent variable refers to the websites' performance according to the 2016 PPO evaluation. The method used was Weighted Least Squares.

Model 2a:

$$ppi16^* = \beta_1^* + \beta_{pop}^* + \beta_{educ}^* + \beta_{gdppc}^* + \beta_{voteturn}^* + \varepsilon^* \quad (2a)$$

Model 2a (Table 3), bringing the scores of the 2016 ranking weighted by the standard deviation, was also statistically significant, with $F(4.5558)=249.724$, where $p < .001$ and an adjusted R squared of $R^2 = .152$. The collinearity statistics presented in Table 4 also indicated the non-existence of multicollinearity problems in this model.

In this Model 2a, which does not present multicollinearity, the variables with the highest predictive power were GDP *per capita* (standardized beta of .184), voter turnout (standardized beta of .144), and education (.142). Comparatively, the R^2 for the 2016 scores was lower than that of the 2015 scores. Thus, the independent variables explain better the 2015 scores than those of the 2016 performance results.

Table 4
WLS regression coefficients of Model 2a

Model 3a	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(Constant)	-10.926	.660		-16.551	.000		
pop	.347	.068	.065	5.092	.000	.923	1.083
gdppc	1.687	.152	.184	11.109	.000	.553	1.808
educ	4.268	.503	.142	8.492	.000	.548	1.824
voteturn	6.684	.642	.144	10.418	.000	.803	1.246
Dependent Variable: <i>ppi2016</i>							
Weighted Least Squares Regression – Weighted by weight							

Source: The authors, with data from Atlas... (2013), IBGE (2016), Ministério... (2019a), and Tribunal... (2019).

Finally, only the regression for Model 3 remains. Its purpose is to consider an additional explanatory variable concerning the previous regression: the scores issued to the websites in 2015. As previously mentioned, we expect Model 3 to show higher predictive power and the explanatory variable to be precisely the 2015 score. This expectation is based on the idea that the municipalities will consider the PPO recommendations and adjust their websites after the first round of evaluation.

Model 3, therefore, underwent the same transformations as the previous ones, and the regression method was once again WLS. For each model, there was a different standard deviation function to weigh the variables, with the deviation prepared from the WLS's estimation, as suggested by Garson (2013) and Crowson (n.d.). Thus, the equation for Model 3a is presented as follows:

Model 3a:

$$ppi16^* = \beta_1^* + \beta_{pop}^* + \beta_{educ}^* + \beta_{gdppc}^* + \beta_{voteturn}^* + \beta_{ppi15}^* + \epsilon^* \quad (3a)$$

The third proposed model is statistically significant with $F(5.5557) = 758.713$, with $p < .001$, and an adjusted R squared of $R^2 = .405$. This model does not present multicollinearity problems, and when compared with the previous two, it is the one that with greater explanatory power. In fact, the independent variables have an explanatory power of approximately 40.5% in Model 3a (Table 5):

Table 5
WLS regression coefficients of Model 3a

Model 3a	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(Constant)	-4.990	.554		-9.008	.000		
ppi2015	.574	.012	.536	46.682	.000	.811	1.233
pop	.211	.053	.044	4.016	.000	.885	1.130
gdppc	.726	.127	.082	5.736	.000	.526	1.899
educ	1.279	.417	.044	3.065	.002	.529	1.892
voteturn	4.216	.530	.093	7.956	.000	.776	1.288
Dependent Variable: <i>ppi2016</i>							
Weighted Least Squares Regression – Weighted by weight							

Source: The authors, with data from Atlas... (2013), IBGE (2016), Ministério... (2019a), and Tribunal... (2019).

In short, the variables we tested behaved as follows:

Population size. The population size of each municipality was statistically significant in the three models we tested. This means that municipalities with a larger population reached higher scores in the PPO evaluations of their websites regarding transparency.

GDP per capita. Municipal GDP *per capita* is one of the most important variables for predicting the performance of local government e-transparency in the first and second models. Even when the dependent variable *ppi2016* is introduced in the third model, the *gdppc* remains statistically significant. Therefore, municipalities with proportionally higher incomes have more sophisticated e-transparency tools.

Education level. Just as population size and GDP *per capita*, the education levels measured by MHD-education are positively related to the National Transparency Ranking scores in the three models. More precisely, the data show that more access to formal education is linked to greater local government e-transparency.

Political participation. Voter turnout increases in importance from the first to the second model. In the 2015 evaluation, the standardized beta was .130. In the 2016 assessment, this value rose to .144, lower only than the influence of GDP *per capita*. In the third model, the explanatory power of political participation became the second most important variable, with a beta lower only than the *ppi2015* variable, introduced as independent in Model 3a. This finding suggests that civic engagement in elections is related to better quality transparency websites.

External monitoring. According to Model 3a, the strength of the independent variable *ppi2015* is at least five times greater than the explanatory power of the other variables. This means that external assessment contributes decisively to improving municipal e-transparency initiatives.

The results in Table 4 show that the variable with the most significant explanatory power was precisely the one concerning the scores awarded in 2015, with a standardized

beta of .536. Thus, it is worth noting that most Brazilian municipalities upgraded their transparency websites based on the PPO's recommendations. In other words, according to Model 3a, the 2015 scores strongly influenced the improved scores recorded in 2016.

In short, a comparison of the three models based on the adjusted R^2 shows that Model 3a, with $R^2=.405$, has the greatest explanatory power since Model 1a has $R^2=.172$ and Model 2a has only $R^2=.152$.

Discussion

Our research tests three hypotheses. The first one argues that there is a positive correlation between the quality of the municipal transparency websites and socio-demographic variables, such as the size and education level of the population. Actually, the *population* variable was significant in all models tested. This finding corroborates the results of previous studies, according to which population size proved to be an important explanatory factor with regard to improving the quality of transparency of municipal websites (Guillamón; Bastida; Benito, 2011; Sol, 2013; Lowatcharin; Menifield, 2015; Coelho et al., 2018).

The *education* variable, evaluated using the MHDI-education, proved to be positive and significant in the three models at stake, demonstrating that high education levels in municipalities are associated with more high-quality transparency websites. This result means that education may stimulate greater demand for official information and compel public agents to maintain high-quality transparency websites. Thus, the Brazilian case is in keeping with the findings of studies conducted in Spain (Gandía; Archidona, 2008) and other countries (Cicatiello; De Simone; Gaeta, 2018). This confirms hypothesis one.

In line with Sol (2013) and Harrison and Sayogo (2014), the second hypothesis suggested a significant relationship between *voter turnout* and the quality of transparency in municipal websites. This hypothesis was also confirmed since a greater electoral commitment positively affected the scores the PPO awarded to municipal e-transparency initiatives in the three models. However, our findings are contrary to the conclusions of the studies conducted by Tejedo-Romero and Araujo (2015) and Araujo and Tejedo-Romero (2016), according to which low voter turnout led to positive variations in transparency in Spanish municipalities. It is worth noting here that voting is compulsory in Brazil, which could be one reason for this difference. Future analyses might clarify whether municipal government efforts to implement high-quality transparency websites could be associated with the specific intention of reducing the number of absentee voters.

The third hypothesis was that municipal *gdppc* is positively associated with municipal transparency websites with better performance. This hypothesis was also confirmed, as the variable was statistically significant in all three models. Indeed, in the first two models, *gdppc* is the variable with the most significant influence on the variation of the scores. This finding confirms what scholars already identified in previous analyses

when they found a positive relationship between the sophistication of e-transparency tools and better economic performance (Piotrowski; Van Ryzin, 2007; Lowatcharin; Menifield, 2015; Coelho et al., 2018).

Overall, despite an institutionalization process of public transparency led by federal regulatory evolution, experiences at the local level in Brazil remain significantly heterogeneous (that is, the results unravel that those official initiatives aiming to increase transparency partially depend on factors tied to socio-demographic, political, and economic dimensions). In other words, whether in developed Western countries, such as the United States (Lowatcharin; Menifield, 2015) and Spain (Guillamón; Bastida; Benito, 2011; Araujo; Tejedó-Romero, 2016) – or transitional democracies (Kostadinova; Power, 2007) like Brazil, inner inequalities about population, income, or access to education affect the degree of municipal e-transparency. This finding is relevant since it may help public managers invest public money more effectively and overcome barriers that only cross-sectional and more nuanced investigations can bring.

Finally, it is time to address our research question: To what extent do the recommendations of the Public Prosecutor's Office contribute to improving Brazilian municipalities' performance regarding e-transparency? The outcomes are positive. The results displayed in the National Transparency Ranking improved the performance of the municipal transparency websites, with higher scores in 2016 compared with 2015. The third model, which considered the scores of the 2015 index as an independent variable, showed that this one had the highest predictive power, with an adjusted R^2 of .405. Specifically in Model 3a, using the 2015 scores as an explanatory variable presented a standardized beta of .536, achieving a reliable explanatory power.

Therefore, after receiving the PPO recommendations, the municipalities clearly upgraded their websites, resulting in higher scores in the subsequent evaluation round. In fact, according to a report from the PPO (Ministério..., 2019a), this improvement was seen in 3,751 of the 5,563 municipalities. Accordingly, the 2015 scores could be considered a variable of learning: receiving warnings to identify improvements led the municipalities to correct their e-transparency initiatives. This result corroborates Simelio et al.'s (2018) analysis.

Another opportune reflection involves the argument that digital technologies *per se* do not suffice to spontaneously compel the institutional political culture to adopt higher transparency standards. Only after formal pressure from the Public Prosecutor's Office (and the threat of administrative punishment) did the local managers decide to improve e-transparency tools. In this respect, the effective use of digital media to strengthen democratic practices involves the availability of technical resources and pressure from external monitoring agencies. Therefore, it is worth pointing out that initiatives such as the PPO ranking have contributed to compelling governments and political agents to implement the transparency policies required under Brazilian law.

When external institutions monitor and inspect e-transparency initiatives, there are more significant incentives for institutions to try to improve public services. Thus, from an institutional viewpoint, the importance of two factors must be considered: (1) the existence of a detailed evaluation for each municipality, which helps to inform governments of aspects that they can improve; and (2) negative incentives that compel those in government to comply with the law. Nevertheless, we must criticize the PPO parameters for assessing local initiatives since visibility and transparency do not necessarily have a direct correspondence (Stohl; Stohl; Leonardi, 2016) – that is, the dynamics surrounding the practices in e-transparency are also subject to affordances and visibility management aimed at manufacturing specific ways of accessing public information (Flyverbom, 2016).

Furthermore, the results offer empirical evidence to support Filgueiras' (2018) conclusion that the bureaucracy of control can “challenge the political order and promote institutional changes within the scope of democracy” (p. 358). Nevertheless, despite the progress in the quality of e-transparency tools following the pressure placed on municipal governments by the Public Prosecutor's Office, some inequalities connected to the levels of publicity persist in the Brazilian public administration.

It may be worth stressing that differences in terms of technological structure and human resources cannot be ignored, mainly when the analysis refers to local governments. However, even in the country's most developed regions, some municipalities still do not comply with the legislation. Against this background, we follow Pinho and Sacramento (2009) when they suggest that patrimonialism can adapt to new circumstances. Thus, in addition to strengthening control instruments, it is necessary to transform the mentality of those providing public services. Otherwise, the continuity of a “self-referenced power brings risks to society and democracy” (Pó; Abrucio, 2006, p. 685).

The need to remain attentive to the possible politicization of the control of the bureaucratic apparatus is crucial. Although the 1988 Constitution guarantees autonomy for agencies such as the Public Prosecutor's Office, we must keep in mind that “bureaucracies are not politically neutral... [...] And accountability routines can be a powerful political instrument” (Filgueiras, 2018, p. 372).

Conclusions

This article aims to examine, through multiple regression models and considering data on all the 5,563 municipalities in Brazil, whether and how socio-demographic, political, and economic variables are relevant to explain the discrepancies in municipal e-transparency cases beyond the United States and Europe. Moreover, we questioned the extent to which external control institutions have pressured the municipalities at stake to improve online transparency. Furthermore, we intend to understand the disparities among Brazilian municipalities concerning the promotion of digital transparency, given that the legal directives for transparency at the national level are the same.

We found that the array of institutional transformations characterizing the Brazilian landscape after the 1988 Constitution did not necessarily change the bureaucratic culture that still thrives in some state sectors. Faoro's (1998) classic idea that part of public agents treats the *res publica* as if it were a private asset remains a relevant explanatory key, as suggested by the resistance to social control of a substantial number of municipalities. Although the digitization of public services has experienced relevant improvements, innovations that may jeopardize the power of state agents are viewed with suspicion. Therefore, the work of institutions such as the Public Prosecutor's Office is essential, even if the politicization of such control agencies remains a possibility.

A limitation of the present article is that factors other than those we examine here must be considered when evaluating the degree of sophistication of transparency resources in municipal websites. For example, one holds that aspects such as the mayors' party ideology or the quality of the technological infrastructure that serves the municipality may be related to the success of digital democracy initiatives in Brazil. Additionally, political and technical agents across different countries demonstrate strikingly divergent levels of resistance regarding experiences tied to opening data and e-transparency (Michener; Ritter, 2017). In addition, qualitative interviews may also strengthen the explanation of why external regulators play such an important role and, in particular, why digital transparency tends to be lower in the absence of external oversight. Thus, it is necessary to incorporate the notion that elements of a technological, legal, political, and cultural order interact to play a relevant role in drafting policies to improve public administration transparency.

Bibliographic references

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. *Finanças públicas, democracia e accountability: economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.

ALMADA, M. "Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais". Doctoral Dissertation. Universidade Federal da Bahia, Salvador (BA), Brazil, 2017.

ALT, J.; LASSEN, D. "Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries". *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 3, p. 530-550, 2006.

ALT, J.; LASSEN, D.; SHANNA, R. "The causes of fiscal transparency". *IMF Econ Rev*, vol. 53, p. 30-57, 2006.

AMORIM, P. "Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras". Doctoral Dissertation. Universidade Federal da Bahia, Salvador (BA), Brazil, 2012.

ANGÉLICO, F. Transparência, *accountability* e tecnologia. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FILGUEIRAS, F. (eds.). *Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 113-130, 2016.

ARAUJO, J.; TEJEDO-ROMERO, F. "Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings". *International Journal of Public Sector Management*, vol. 29, n° 4, 327-347, 2016.

- ATLAS do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Available at: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Access on: 21 Jan. 2022.
- AZEVEDO, S. D.; ANASTASIA, F. "Governança, 'accountability' e responsividade". *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 22, p. 82-100, 2020.
- BAQUERO, M.; GONZALEZ, R. "Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 369-399, 2011.
- BASTIDA, F.; BENITO, B. "Central government budget practices and transparency". *Public Administration*, vol. 85, nº 3, p. 667-716, 2007.
- BAUHR, M.; GRIMES, M. "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability". *Governance*, vol. 27, nº 2, p. 291-320, 2014.
- BAUME, S.; PAPADOPOULOS, Y. "Transparency: from Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based skepticism". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 21, nº 2, p. 169-192, 2018.
- BEARFIELD, D.; BOWMAN, A. O'M. "Can you find it on the Web?". *American Review of Public Administration*, vol. 47, nº 2, p. 172-188, 2017.
- BENITO, B.; BASTIDA, F. "Budget transparency, fiscal performance, and political turnout". *Public Administration Review*, vol. 69, nº 3, p. 403-417, 2009.
- BENTHAM, J. *Of Publicity*, 1843. Available at: <<https://oll.libertyfund.org/titles/1921>>. Access on: 21 Jan. 2022.
- BERLINER, D. "The political origins of transparency". *The Journal of Politics*, vol. 76, nº 2, p. 479-491, 2014.
- BERTOT, J.; JAEGER, P.; GRIMES, J. "Using ICTs to create a culture of transparency". *Government Information Quarterly*, vol. 27, nº 3, p. 264-271, 2010.
- BRAZIL. Constitution of the Federative Republic of Brazil, 2019. Available at: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/brazil_federal_constitution.pdf>. Access on: 21 Jan. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. "Estratégia e estrutura para um novo Estado". *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 17, nº 3, p. 24-38, 1997.
- BIRSKYTE, L. "Determinants of budget transparency in Lithuanian municipalities". *Public Performance and Management Review*, vol. 42, nº 3, p. 707-731, 2019.
- CAMPOS, A. M. "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?". *Revista de Administração Pública*, vol. 24, nº 2, 30-a, 1990.
- CENEVIVA, R. "Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente". Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, p. 1-17, 2006.
- CICATIELLO, L.; DE SIMONE, E.; GAETA, G. "Cross-country heterogeneity in government transparency and citizens' political efficacy". *Administration and Society*, vol. 50, nº 4, p. 595-623, 2018.
- COELHO, T., et al. "Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 23, nº 75, p. 235-260, 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Escala Brasil Transparente*, 2019a. Available at: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22>. Access on: 21 Jan. 2022.

_____. *Escala Brasil Transparente*, 2019b. Available at: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23>. Access on: 21 Jan. 2022.

CROWSON, M. (n.d.). *Multivariate statistics for the real world*. Available at: <<https://sites.google.com/view/statistics-for-the-real-world>>. Access on: 21 Jan. 2022.

CRUZ, C.; SILVA, L.; SANTOS, R. "Transparência da gestão fiscal". *Proceedings of the 2º Encontro de Administração da Informação*. Recife, PE, 2009.

CRUZ, C., et al. "Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros". *RAP*, vol. 46, nº 1, p. 153-176, 2012.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. "25 years of transparency research: evidence and future directions". *Public Administration Review*, vol. 77, nº 1, p. 30-42, 2017.

CURTIN, D.; MEIJER, A. "Does transparency strengthen legitimacy?". *Information Polity*, vol. 11, nº 2, p. 109-122, 2006.

DE FINE LICHT, J. "Do we really want to know? The potentially negative effect of transparency in decision making on perceived legitimacy". *Scandinavian Political Studies*, vol. 34, nº 3, p. 183-201, 2011.

DE GRAAF, G.; PAANAKKER, H. "Good governance: performance values and procedural values in conflict". *The American Review of Public Administration*, vol. 45, nº 6, p. 635-652, 2015.

ETZIONI, A. "The limits of transparency". *Transparency, Society and Subjectivity*, p. 179-201, 2018.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Companhia das Letras, 1998.

FASONE, C.; LUPO, N. "Transparency vs. informality in legislative committees". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 21, nº 3, p. 342-359, 2015.

FIELD, A. *Discovering statistics using SPSS*. Sage, 2009.

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

_____. "Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil". In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, p. 355-81, 2018.

FLEISCHER, D. "Political corruption in Brazil". *Crime, Law, and Social Change*, vol. 25, nº 4, p. 297-321, 1996.

FLYVERBOM, M. "Transparency: mediation and the management of visibilities". *International Journal of Communication*, vol. 10, 2016.

FUNG, A. "Infotopia". *Politics and Society*, vol. 41, nº 2, p. 183-212, 2013.

GANDÍA, M., ARCHIDONA, J. "Determinants of Web Site information by spanish city councils". *Online Information Review*, vol. 32, nº 1, p. 35-57, 2008.

GARSON, G. *Weighted least squares*. Asheboro, NC: Statistical Publishing Associates, 2013.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G.; HONG, B. "The effect of transparency on trust in government". *Public Administration Review*, vol. 73, nº 4, p. 575-86, 2013.

GUILLAMÓN, M.; BASTIDA, F.; BENITO, B. "The determinants of local government's financial transparency". *Local Government Studies*, vol. 37, nº4, p. 391-406, 2011.

GUJARATI, D.; PORTER, D. *Econometria básica*. New York: The McGraw-Hill Companies, 2011.

HARRISON, T.; SAYOGO, D. "Transparency, participation, and accountability practices in open government". *Government Information Quarterly*, vol. 31, nº 4, p. 513-25, 2014.

HAYNES, J. *Democracy in the Developing World*. John Wiley and Sons, 2013.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. *Transparency: the key to better governance?*: Proceedings of the British Academy 135. Oxford University Press, 2006.

HOLLYER, J.; ROSENDORFF, B.; VREELAND, J. "Democracy and transparency". *The Journal of Politics*, vol. 73, nº 4, p. 1.191-1.205, 2011.

_____. Information, democracy, and autocracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

HORSLEY, J.; LIU, B.; LEVENSHUS, A. "Comparisons of U.S. government communication practices". *Communication Theory*, vol. 20, nº 3, p. 269-295, 2010.

IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2010-2014*, 2016. Available at: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=9089andt=downloads>>. Access on: 21 Jan. 2022.

IBP. *Open Budget Survey 2017 Poland*, 2017. Available at: <<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2017>>. Access on: 21 Jan. 2022.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernization, cultural change, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

INTERNATIONAL Budget Partnership. *Open Budget Survey 2017*, 2017. Available at: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>>. Access on: 21 Jan. 2022.

KNISS, A. B.; MARQUES, F. P. J. "Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação online? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União". *Opinião Pública*, vol. 27, nº 1, p. 90-126, 2021.

KOSTADINOVA, T.; POWER, T. "Does democratization depress participation?". *Political Research Quarterly*, vol. 60, nº 3, p. 363-377, 2007.

LAU, T., et al. "Adoption of e-government in three Latin American countries". *Telecommunications Policy*, vol. 32, nº 2, p. 88-100, 2008.

LIDÉN, G. "Technology and democracy: validity in measurements of e-democracy". *Democratization*, vol. 22, nº 4, p. 698-713, 2015.

LOURENÇO, R. "Data disclosure and transparency for accountability". *Information Polity*, vol. 18, nº 3, p. 243-260, 2013.

_____. "An analysis of open government portals". *Government Information Quarterly*, vol. 32, nº 3, p. 323-332, 2015.

LOWATCHARIN, G.; MENIFIELD, C. "Determinants of internet-enabled transparency at the local level". *State and Local Government Review*, vol. 47, nº 2, p. 102-115, 2015.

LYRIO, M.; LUNKES, R.; TALIANI, E. "Thirty years of studies on transparency, accountability, and corruption in the public sector". *Public Integrity*, vol. 20, nº 5, p. 1-22, 2018.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Nova York: Oxford Press, p. 3-33, 2003.

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

MARQUES, F. P. J. "Government and e-participation programs: a study of the challenges faced by institutional projects". *First Monday*, [S. l.], v. 15, n. 8, 2010.

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

MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. "Key concepts, dilemmas, and trends in political communication: a literature review considering the Brazilian landscape". *Annals of the International Communication Association*, vol. 45, nº 2, p. 95-112, 2021.

MEDEIROS, A. K. D.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. D. "Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais". *Revista de Administração Pública*, vol. 47, p. 745-775, 2013.

MEIJER, A. "Understanding modern transparency". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, nº 2, p. 255-269, 2009.

MEIJER, A.; 'T HART, P.; WORTHY, B. "Assessing government transparency". *Administration and Society*, vol. 50, nº 4, p. 501-526, 2018.

MICHENER, G. "FOI laws around the world". *Journal of Democracy*, vol. 22, nº 2, p. 145-159, 2011.

_____. "Assessing freedom of information in Latin America a decade later". *Latin American Politics and Society*, vol. 57, nº 3, p. 77-99, 2015.

MICHENER, G.; RITTER, O. "Comparing resistance to open data performance measurement". *Public Administration*, vol. 95, nº 1, p. 4-21, 2017.

MILANOVIC, B. *Half a World: regional inequality in five great federations*, 2005. Available at: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/108021468314681519/Half-a-world-regional-inequality-in-five-great-federations>>. Access on: 21 Jan. 2022.

MINISTÉRIO Público Federal. *Portal do Ranking Nacional da Transparência*, 2019a. Available at: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Access on: 21 Jan. 2022.

_____. *Portal do Ranking Nacional da Transparência*, 2019b. Available at: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados>>. Access on: 21 Jan. 2022.

MORENO, A. "Corruption and democracy". *Comparative Sociology*, vol. 1, nº 3-4, p. 495-507, 2002.

NORRIS, P. *Digital divide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

OPEN Government Partnership. (s.d.). *About Open Government Partnership*. Available at: <<https://www.opengovpartnership.org/about/>>. Access on: 21 Jan. 2022.

- PALUDO, A. V. *Administração pública: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- PÉREZ, C.; HERNÁNDEZ, A.; BOLÍVAR, M. "Citizens' access to online governmental financial information". *Government Information Quarterly*, vol. 22, nº 2, p. 258-276, 2005.
- PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. "Is e-government promoting convergence towards more accountable local governments?". *International Public Management Journal*, vol. 13, nº 4, p. 350-380, 2010.
- PINHO, J.; SACRAMENTO, A. "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?". *RAP*, vol. 43, nº 6, p. 1343-1368, 2009.
- PIOTROWSKI, S.; VAN RYZIN, G. "Citizen attitudes toward transparency in local government". *The American Review of Public Administration*, vol. 37, nº 3, p. 306-323, 2007.
- PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California, 1967.
- PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. "Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças". *Revista de Administração Pública*, vol. 40, nº 4, p. 679-698, 2006.
- PRAÇA, S.; TAYLOR, M. "Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010". *Latin American Politics and Society*, vol. 56, nº 2, p. 27-48, 2014.
- RAUPP, F.; PINHO, J. "Review of passive transparency in Brazilian city councils". *Revista de Administração*, vol. 51, nº 3, p. 288-298, 2016.
- ROETT, R.; CRANDALL, R. "The global economic crisis, contagion, and institutions". *International Political Science Review*, vol. 20, nº 3, p. 271-283, 1999.
- RUIJER, E., et al. "The politics of open government data: Understanding organizational responses to pressure for more transparency". *The American Review of Public Administration*, vol. 50, nº 3, p. 260-274, 2020.
- SADEK, M.; CAVALCANTI, R. The new Brazilian public prosecution. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press, p. 201-227, 2003.
- SCHMIDTHUBER, L.; HILGERS, D. "Trajectories of local open government". *International Public Management Journal*, vol. 24, nº 4, p. 537-561, 2021.
- SCHNELL, S. "Cheap talk or incredible commitment?". *Governance*, vol. 31, nº 3, p. 415-430, 2017.
- SCHUDSON, M. "The shortcomings of transparency for democracy". *American Behavioral Scientist*, vol. 64, nº 11, p. 1.670-1.678, 2020.
- SILVA, W.; BRUNI, A. "Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros". *RAP*, vol. 53, nº 2, p. 415-431, 2019.
- SIMELIO, N., et al. "Journalism, transparency and citizen participation". *Information, Communication and Society*, vol. 22, nº 3, p. 369-385, 2018.
- SOL, D. A. DEL. "The institutional, economic and social determinants of local government transparency". *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 16, nº 1, p. 90-107, 2013.
- STOHL, C.; STOHL, M.; LEONARDI, P. M. "Managing opacity: information visibility and the paradox of transparency in the digital age". *International Journal of Communication*, vol. 10, nº 15, 2016.
- TEJEDO-ROMERO, F.; DE ARAUJO, J. "Determinants of local governments' transparency in times of crisis". *Administration and Society*, vol. 50, nº 4, p. 527-554, 2015.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B.; SPADA, P. "The digital revolution and governance in Brazil". *Journal of Information Technology and Politics*, vol. 16, nº 2, p. 154-168, 2019.

TRIBUNAL Superior Eleitoral. *Repositório de dados eleitorais*, 2019. Available at: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Access on: 21 Jan. 2022.

WAMPLER, B. "Expanding accountability through participatory institutions: mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities". *Latin American Politics and Society*, vol. 46, nº 2, p. 73-99, 2004.

WONG, W.; WELCH, E. "Does e-government promote accountability?". *Governance*, vol. 17, nº 2, p. 275-97, 2004.

Resumo

Que fatores influenciam a qualidade da transparência digital em governos locais? Evidências do caso brasileiro

O artigo investiga que fatores estão associados à qualidade da transparência em sites de governos locais no Brasil. Também questiona em que medida instituições de controle externo têm pressionado os municípios a melhorarem os recursos de transparência online. Por meio de modelos de regressão múltipla, discute de que modo variáveis sociodemográficas, políticas e econômicas são relevantes para explicar as diferenças na transparência digital em 5.563 cidades. Apesar de haver um processo de institucionalização da transparência pública liderado pela evolução da regulamentação federal, os resultados mostram que as experiências em nível local permanecem heterogêneas. Tamanho da população, PIB per capita, nível de educação e a participação eleitoral são estatisticamente importantes para explicar a qualidade das experiências de transparência digital. Conclui-se que agentes reguladores externos desempenham papel crucial na qualidade da transparência digital devido à possibilidade de impor penalidades legais. Uma utilização eficaz dos media digitais para promover práticas democráticas envolve a pressão de agências externas de monitoramento dispostas a desafiar uma cultura burocrática resistente à abertura.

Palavras-chave: democracia digital; governo eletrônico; transparência; controle externo; governo municipal

Resumen

¿Qué factores influyen en la calidad de la transparencia digital en los gobiernos locales? Evidencia del caso brasileño

El artículo investiga los factores asociados con la calidad de la transparencia en los sitios web de los gobiernos locales en Brasil. También cuestionamos hasta qué punto las instituciones de control externo han presionado a los municipios para mejorar la transparencia en línea. A través de modelos de regresión múltiple, discutimos si y de qué manera las variables sociodemográficas, políticas y económicas son relevantes para explicar las diferencias en la transparencia electrónica en 5.563 ciudades. A pesar de un proceso de institucionalización de la transparencia pública liderado por la evolución regulatoria federal, los resultados muestran que las experiencias a nivel local siguen siendo heterogéneas. El tamaño de la población, el PIB per cápita, el nivel de educación y la participación electoral son estadísticamente importantes para explicar la calidad de las experiencias de transparencia electrónica. La principal conclusión es que los reguladores externos juegan un papel crucial en la configuración de la transparencia digital debido a la posibilidad de imponer sanciones legales. Un uso eficaz de los medios digitales para fomentar prácticas democráticas implica entonces la presión de agencias de monitoreo externas dispuestas a desafiar una cultura burocrática resistente a la apertura.

Palabras clave: democracia digital; gobierno electrónico; transparencia; control externo; gobierno municipal

Résumé

Quels facteurs influencent la qualité de la transparence numérique dans les municipalités? Preuve du cas brésilien

L'article étudie les facteurs associés à la qualité de la transparence sur les sites Web des gouvernements locaux au Brésil. Nous nous demandons également dans quelle mesure les institutions de contrôle externes ont fait pression sur les municipalités pour améliorer la transparence en ligne. Grâce à des modèles de régression multiple, nous discutons si et comment les variables sociodémographiques, politiques et économiques sont pertinentes pour expliquer les différences de transparence électronique dans 5 563 villes. Malgré un processus d'institutionnalisation de la transparence publique conduit par l'évolution de la réglementation fédérale, les résultats montrent que les expériences au niveau local restent hétérogènes. La taille de la population, le PIB par habitant, le niveau d'éducation et la participation électorale sont statistiquement importants pour expliquer la qualité des expériences de transparence électronique. La principale conclusion est que les régulateurs externes jouent un rôle crucial dans l'élaboration de la transparence numérique en raison de la possibilité d'imposer des sanctions légales. Une utilisation efficace des médias numériques pour favoriser les pratiques démocratiques implique alors la pression d'agences de contrôle externes prêtes à remettre en question une culture bureaucratique résistante à l'ouverture.

Mots-clés: démocratie numérique; gouvernement électronique; transparence; contrôle externe; gouvernement municipal

Artigo submetido à publicação em 16 de fevereiro de 2021.

Versão final aprovada em 24 de julho de 2022.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

September-December 2022

Vol. 28, nº 3

Contents

	<i>Page</i>
Polarization and context: measuring and explaining political polarization in Brazil <i>Mario Fuks</i> <i>Pedro Henrique Marques</i>	560
The rise of the right-wing and the vote for Bolsonaro: reverse causality? <i>Guilherme Azzi Russo</i> <i>Jairo Pimentel Junior</i> <i>George Avelino</i>	594
COVID-19 news bias and selective exposure in Brazilian TV news during the COVID-19 pandemic <i>Pedro Santos Mundim</i> <i>Wladimir Gramacho</i> <i>Mathieu Turgeon</i> <i>Max Stabile</i>	615
Challenging the party, facing opponents: Black and LGBT+ Movements' political effects under Lula's and Dilma's administrations <i>Cristiano Rodrigues</i> <i>Matheus Mazzilli Pereira</i>	635
Between procedure and substance: political participation and the meanings of democracy <i>Camila Penna</i> <i>Priscila Delgado de Carvalho</i> <i>Priscila Zanandrez</i>	678
Instability and decline of participatory budgeting in Brazilian and Portuguese municipalities (2016-2019) <i>Ligia Helena Hahn Lüchmann</i> <i>Rodrigo Sartori Bogo</i>	716
Political communication in the digital environment: an analysis of the 2020 municipal electoral campaigns on Facebook <i>Natasha Bachini</i> <i>Keila C. G. Rosa</i> <i>Andressa Liegi Vieira Costa</i> <i>Robson Nunes de Farias Silva</i>	750
Public opinion on Twitter: analysis during the electoral race in the Colombian capital city <i>Jesús Carrillo Rodríguez</i> <i>Claudia Toca Torres</i>	787
Distribution of public offices, political context, and Brazilian presidentialism: an institutional analysis of the discretionary system <i>Nayara Macedo de Medeiros Albrecht</i>	828
What factors influence the quality of digital transparency in local governments? Evidence from the Brazilian case <i>Fellipe Herman</i> <i>Francisco Paulo Jamil Marques</i> <i>Edna Miola</i>	857