

# OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R  
E  
V  
I  
S  
T  
A  
  
D  
O  
  
C  
E  
S  
O  
P

Vol. 24, nº 2, 2018

# REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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



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

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

## CONSELHO EDITORIAL

André Blais  
Département de Science Politique  
Université de Montréal

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

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 Birle  
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán  
Centro de Investigación y Docencia  
Económicas

Víctor Manuel Durand Ponte  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de México

Publicação indexada no Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades – CLASE ([www.clase.unam.mx](http://www.clase.unam.mx)); Directory of Open Access – DOAJ (<http://www.doaj.org>); Ebsco ([www.ebscohost.com/academic-search-complete](http://www.ebscohost.com/academic-search-complete)); Handbook of Latin American Studies – HLAS ([www.lcweb2.loc.gov/hlas/](http://www.lcweb2.loc.gov/hlas/)); Hispanic American Periodicals Index I – HAPI ([www.hapi.ucla.edu/](http://www.hapi.ucla.edu/)); International Bibliography of the Social Sciences – IBSS ([proquest.libguides.com/IBSS](http://proquest.libguides.com/IBSS)); Latindex ([www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)); ProQuest ([www.proquest.com](http://www.proquest.com)); Redalyc ([www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)); Scopus ([www.scopus.com](http://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](http://www.csa.com/factsheets/socioabs-set-c.php)); Ulrich's International Periodicals Directory ([www.ulrichsweb.com](http://www.ulrichsweb.com)); Web of Science – Scielo Citation Index ([www.webofknowledge.com](http://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](mailto: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: [http://www.cesop.unicamp.br/cesop/csp\\_journals](http://www.cesop.unicamp.br/cesop/csp_journals)  
<https://www.facebook.com/cesop.unicamp/>  
[www.scielo.br/op](http://www.scielo.br/op)



Apoio:



Ministério  
da Educação

Ministério da  
Ciência e Tecnologia



# OPINIÃO PÚBLICA

Maio-agosto 2018

Vol. 24, nº 2

ISSN 1807-0191

## SUMÁRIO

*Pág.*

|                                                                                                                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Desventuras da influência política midiática no Brasil pós-1988: uma teoria da demanda por informação política<br><i>Fernando Lattman-Weltman</i>                                                                             | 239 |
| PT, eleições e editoriais da grande imprensa (1989-2014)<br><i>Fernando Antônio Azevedo</i>                                                                                                                                   | 270 |
| Política, pânico moral e mídia: controvérsias sobre os embargos infringentes do escândalo do Mensalão<br><i>Antonio Teixeira de Barros</i><br><i>Cláudia Regina Fonseca Lemos</i>                                             | 291 |
| Respondem os políticos a questionamentos dos eleitores? Um experimento controlando os incentivos de mensagem, período e meio<br><i>Márcio Cunha Carlomagno</i><br><i>Sergio Soares Braga</i><br><i>Rafael Cardoso Sampaio</i> | 328 |
| Confiança nas instituições políticas: diferenças e interdependência nas opiniões de jovens e população brasileira<br><i>Guilherme A. Russo</i><br><i>Roberta Gurgel Azzi</i><br><i>Charlene Faveri</i>                        | 365 |
| Congruencia programática en el Cono Sur. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada<br><i>Mario Herrera</i><br><i>Mauricio Morales</i>                                                                               | 405 |
| Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system<br><i>Pedro Lucas de Moura Palotti</i><br><i>Pedro Luiz Costa Cavalcante</i>                                       | 427 |
| Aonde chega o Judiciário? Uma avaliação da expansão da Justiça do Trabalho no Brasil (2003-2010)<br><i>Eduardo Matos Oliveira</i>                                                                                             | 456 |



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 24, nº 2, p. 239-485  
Maio-agosto 2018  
ISSN 1807-0191



OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –  
vol. 24, nº 2, maio-agosto de 2018 – Campinas: CESOP, 2018.  
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

# Desventuras da influência política midiática no Brasil pós-1988: uma teoria da demanda por informação política

Fernando Lattman-Weltman<sup>1</sup>

O artigo apresenta uma teoria da demanda por informação política e seu modelo é aplicado à análise das sete eleições presidenciais brasileiras após o regime militar. O objetivo inicial da teoria é situar o potencial de influência política e eleitoral dos meios de comunicação sobre as escolhas dos chamados cidadãos comuns e dos militantes, conforme variáveis do contexto político e institucional. Ou seja: por que em determinadas circunstâncias a intervenção midiática parece influir decisivamente sobre as escolhas dos indivíduos e em outras não? Como é possível discernir tais variações sem os limites conhecidos das análises da oferta da informação política, que ou não dão conta da polissemia da recepção ou, quando o fazem, em escala mais reduzida e profunda, não podem ser generalizadas. De acordo com a teoria, a influência midiática é função da utilidade atribuída à informação política, a qual depende da fixação e da intensidade das preferências do eleitor e da margem de risco com que toma suas decisões, as quais, por sua vez, dependem da estabilidade e do grau de polarização política do sistema. São também brevemente indicados alguns dos outros potenciais da teoria.

*Palavras-chave:* teoria política; influência midiática; Brasil; eleições; militância

## Introdução

O campo dos estudos sobre a influência midiática nos processos políticos democráticos, particularmente no contexto brasileiro, vem se aprimorando de modo acentuado há cerca de um quarto de século, com considerável desenvolvimento tanto em termos empíricos quanto naqueles mais propriamente teóricos e metodológicos<sup>2</sup>.

Depois de um período inicial de grande efervescência, em paralelo à retomada das disputas políticas pelo Poder Central, com as primeiras eleições para a presidência da República após o Regime Militar, em 1989, os principais, mas sempre polêmicos, quadros interpretativos dessa jovem tradição de estudos midiáticos voltaram a ser desafiados, a partir de 2006, pela conjunção deveras contraditória de um comportamento político-partidário cada vez mais sistematicamente parcial da parte dos nossos principais veículos de opinião, com uma eficácia política e eleitoral cada vez mais questionável da interferência

<sup>1</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais, Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

E-mail: <flwnyc@me.com>. Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-6021-9798>>.

<sup>2</sup> Entre as resenhas dessa literatura, ver, por exemplo, Azevedo (2006) e Colling (2006).

narrativa desses mesmos órgãos de comunicação (Lattman-Weltman e Chagas, 2017). Ou seja: se antes de 2006, nas primeiras eleições presidenciais diretas, o campo parecia ser estimulado e beneficiado em suas conclusões – mesmo quando questionado em suas ferramentas (Mundim, 2007) – pela congruência entre as linhas principais de enquadramento narrativo midiático das grandes disputas pelo poder e os resultados principais destas – com as vitórias de Fernando Collor em 1989, Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998, e até mesmo quando da chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder em 2002 –, a partir da reeleição de Lula em 2006 e da vitória de Dilma Rousseff em 2010, isso certamente não ocorreria mais. Ou seja, a partir de 2006 os candidatos petistas teriam sido eleitos contra as intenções visíveis da grande mídia e a despeito de seus esforços sistemáticos (Coimbra, 2007; Azevedo, 2017). Por outro lado, após a acirrada disputa de 2014 e a crise cujo desenlace se deu no *impeachment* da reeleita presidenta Dilma Rousseff, em 2016, voltou-se, em muitas análises, a tomar como líquida, certa e incontestável, se não exatamente a influência e a interferência dos mais tradicionais veículos de comunicação brasileiros no rumo tomado pelos acontecimentos, ao menos a nova congruência entre estes e o posicionamento da maioria dos veículos mais importantes (consistente, também, com o apoio popular significativo à deposição da então presidenta)<sup>3</sup>.

Por quê? Como explicar tais oscilações?

A princípio, poderíamos naturalmente nos filiar a uma das seguintes alternativas de explicação para tal fenômeno: 1) ou nossas conclusões passadas (de 1989 a 2002) a respeito não somente da congruência, mas da efetiva relação de causalidade – mesmo que não necessariamente exclusiva ou imediata – entre, de um lado, determinada configuração de narrativa midiática do processo de disputa político-eleitoral e, de outro, o seu resultado, já careciam de validade à época – e, portanto, incongruências mais recentes não precisariam ser, a rigor, explicadas (ou podem ser mais bem explicadas por outras hipóteses e teorias); 2) ou nossas análises, teorias e interpretações de outrora não careciam então de fundamento e pertinência, mas alguma mudança significativa no terreno de atuação empírica dos mesmos atores e variáveis principais em ação em tais processos produz agora (ou em certas circunstâncias novas, mais ou menos conjunturais) resultados diferentes. Quer dizer: ou a teoria estava errada, ou mudou a realidade; de tal modo que a primeira não consegue mais dar conta do fenômeno (o que, a rigor, significa que, desde o começo, havia falhas e/ou lacunas importantes nas ferramentas de inteligência utilizadas).

De minha parte, tendo sempre a assumir o princípio de prudência – não tão óbvio ou aceito como se possa imaginar – segundo o qual, na eventualidade de incongruência

<sup>3</sup> Uma análise sistemática do posicionamento editorial dos chamados principais “jornais de opinião” brasileiros frente ao processo de *impeachment* de Dilma se encontra, por exemplo, em Guazina, Prior e Araújo (2017). Para relatos jornalísticos, ver, por exemplo, *Carta Capital* (<<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/a-legitimidade-do-impeachment-tramada-pela-grande-midia>>, acesso em 2 set. 2017) e *Intercept* (<<https://theintercept.com/2016/09/01/midia-brasileira-construiu-narrativa-novelizada-do-impeachment/>>, acesso em: 4 set. 2017).

entre minha teoria e o real, a falha só pode estar em minha teoria. Necessitando esta, pois, de reforma (e não exatamente o contrário).

Por isso, minha escolha não recai na primeira nem na segunda alternativa acima: nem acho que nossas interpretações passadas sobre o tema careciam totalmente de validade, nem creio que as mudanças empíricas possam ser simplesmente apontadas sem que isso implique a necessidade imperiosa de rever e aperfeiçoar as ferramentas teóricas e conceituais. Ou seja: trata-se de corrigir, completar ou tornar mais sofisticada e eficaz uma mesma teoria que seja, afinal, capaz de dar conta tanto de uma quanto de qualquer outra mudança empírica significativa no fenômeno em questão. Ela tem de ambicionar, pois, ser capaz de dar conta de qualquer realidade (mesmo sabendo que dificilmente irá consegui-lo; ao menos, não individual e efetivamente).

Assim, identifico um mesmo problema essencial quando se trata de inferir determinados efeitos midiáticos de influência política e eleitoral a partir de amostras da oferta de informação política, com base, por exemplo, em análises de conteúdo, enquadramentos, valências etc. Partindo-se da congruência pressuposta – e, de fato, muitas vezes comprovada – entre os sentidos predominantes em tais amostras discursivas e o rumo dos acontecimentos políticos e eleitorais, desprezam-se, contudo, outras variáveis políticas e eleitorais relevantes – que também concorreriam para a explicação dos resultados em questão<sup>4</sup>. Mas, o que pode ser ainda mais comprometedor, faz-se também tábula rasa da polissemia e da diversidade da recepção. Sem desconsiderar a validade, por si só, de tais análises de oferta informacional no que diz respeito à formação das agendas públicas e à compreensão dos modos de intervenção e alinhamentos políticos, ideológicos, ou mesmo partidários, dos meios de comunicação e de sua atuação como atores políticos relevantes (entre outras aplicações)<sup>5</sup>, o problema maior da inadequação metodológica de tais pesquisas para inferir o peso efetivo da variável “influência midiática” em contextos de disputa política democrática se manifesta justamente quando, assim como expus acima, desaparece até mesmo a correlação empírica básica entre as tendências de tal produção discursiva majoritária e os resultados políticos e eleitorais pressupostos e previstos como consequentes. Exatamente o que ocorreu a partir de 2006, nas eleições presidenciais brasileiras (e o que motivou este artigo)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> E as variáveis clássicas, digamos, não midiáticas, de interpretação de resultados eleitorais, como o contexto econômico, a oferta de candidatos, as alianças e estratégias de campanha, o poder das máquinas partidárias, a avaliação dos mandatos etc.

<sup>5</sup> Com relação aos métodos clássicos de análise da oferta informacional midiática, ver, por exemplo, Porto (2002) e Aldé, Mendes e Figueiredo (2007). Já com relação aos estudos que tentam dar conta da recepção, e certamente o conseguem, para grupos restritos e controlados (ou seja: sendo perfeitamente válidos mas não necessariamente generalizáveis), ver Aldé (2005).

<sup>6</sup> Por isso agradeço à(o) parecerista anônima(o) que me sugeriu levar em conta, como hipótese alternativa para a possível perda atual de influência dos meios de massa mais tradicionais, a ação de fatores como a fragmentação do campo midiático – provocada pelo advento das redes digitais – e o mais ou menos consequente declínio da capacidade de ampliação dos públicos daqueles mesmos veículos. Sem negar a relevância histórica de tais desenvolvimentos, diria apenas que atribuir peso determinante a fatores

Nesse sentido, proponho-me neste artigo a explicitar o que chamo de uma teoria da demanda por informação política na análise das conjunturas que presidiram essas sete eleições presidenciais pós-redemocratização, no sentido de testar a consistência e o rendimento teórico da seguinte hipótese: a paulatina estabilização do sistema político brasileiro (1), ocorrida ao longo do atual período democrático de disputas diretas pelo Poder Central, de 1989 até 2014, de par com a evolução e as oscilações de polarização/despolarização política (2) do mesmo sistema são as variáveis independentes que, num primeiro momento, ocasionaram uma relativa perda de influência e poder de interferência política (eleitoral) por parte dos nossos mais prestigiosos meios de comunicação. Por isso, mídias que teriam tido peso considerável na definição dos rumos das primeiras eleições presidenciais, após o regime militar – de 1989 a 2002 –, tornaram-se em seguida (de 2006 a 2014) elementos secundários, incapazes de se contrapor a fatores típica e tradicionalmente decisivos em contextos históricos de institucionalização democrática – como a conjuntura e as expectativas econômicas, e os índices de popularidade dos governantes (Abramowitz, 1988; Lewis-Beck e Rice, 1984). Tendo como novo marco as eleições de 2014<sup>7</sup>, contudo, mudanças no contexto global, mas acima de tudo o acirramento das tensões e da radicalização política no contexto nacional, parecem ter ocasionado uma reversão de tais tendências, com a mídia assumindo nos últimos anos, ao menos à primeira vista, uma nova forma de protagonismo em tal processo de crise. De tal modo que até mesmo a estabilidade do sistema se viu, por fim, abalada com a crise que levou à deposição em 2016, por meio tão excepcional e traumático, da presidenta eleita.

Como procuro explicitar adiante, meu modelo teórico pressupõe, portanto, a ação dessas duas variáveis independentes (estabilização e polarização) sobre duas outras variáveis dependentes (mas também intervenientes) – a) formação e intensidade de preferências políticas dos cidadãos, e b) margem de risco associada a decisões políticas – para os mesmos indivíduos. Essas variáveis a) e b) então afetam a utilidade atribuída à informação política por aqueles e, conseqüentemente, a capacidade de influência dos meios de comunicação sobre eles. Ou seja: a demanda por informação política por parte dos chamados cidadãos comuns seria afetada sobremaneira pelo grau de fixação e intensidade das preferências políticas de tais indivíduos, de par com a margem de risco associada às decisões políticas que estes tenham de tomar, as quais, finalmente, são função da estabilidade e da polarização relativas do sistema político mais amplo.

---

endógenos ao campo midiático como estes equivaleria a continuar tomando como não problemático o pressuposto geral de influência política da mídia, e a seguir menosprezando importantes variações especificamente políticas e institucionais conjunturais – o que me parece cada vez mais decisivo incorporar, e exatamente um dos aspectos mais fecundos de minha teoria, aqui apresentada. Com efeito, as variáveis endógenas sugeridas (e outras similares) me parecem totalmente incapazes de explicar, por exemplo, a possível recuperação de poder de influência das mídias no contexto do *impeachment* de 2016, depois de “perderem” as últimas três eleições presidenciais (coisa que, como podemos observar adiante, minha teoria talvez seja capaz de fazer).

<sup>7</sup> Mas certamente tendo origem quase uma década antes com a crise do chamado Mensalão.



Como entender então a ocorrência efetiva de maior radicalização política (ou mesmo protopartidária) dos principais veículos formadores de opinião, pelo menos desde 2005, com a eclosão da crise do Mensalão, ao mesmo tempo em que, como propus, acontece – ao menos até 2014 – uma crescente ineficácia eleitoral desses meios nos pleitos de 2006, 2010 e, até certo ponto, ainda em 2014? Por que justamente no momento em que possivelmente se observa o mais alto grau de engajamento (proto)partidário de tais mídias contra um determinado grupo político – e em que, supõe-se, elas teriam atingido elevado nível de interferência no jogo –, isso não se traduz em resultados eleitorais congruentes (tal como pode ter acontecido no passado recente anterior, e talvez até com menor intensidade e facciosismo)<sup>8</sup>?

Um dos fatores que explicam este e outros aparentes paradoxos é a distinção entre os modos de operação das variáveis dessa economia, quando, em vez de observarmos o comportamento informacional do chamado cidadão comum, nos atemos àquele dos chamados “militantes”: definidos aqui como sendo os indivíduos que, por qualquer razão, ultrapassam determinado limiar de interesse e de envolvimento na vida política – e também, portanto, no desenvolvimento de hábitos e demandas específicas por informação relativa –, o que os leva a se tornar muito mais sujeitos à influência dos meios (mesmo que por oposição ou negatividade)<sup>9</sup>. Ou seja: observada e experimentada a realidade política conjuntural com as lentes “bem informadas” e próprias ao “militante”, se apresentariam para ele como muito mais relevantes e decisivos os *issues* e *rationales* eleitorais específicos – sejam estes mais propriamente ideológicos e/ou partidários –, privilegiados pela cobertura política midiática, ao passo que, para as escolhas do cidadão comum típico-ideal, muito menos “informado”, outras percepções e atalhos cognitivos poderiam pesar mais na decisão do voto<sup>10</sup>.

E, desse modo, um dos resultados possivelmente contraintuitivos da aplicação dessa teoria é a constatação de que militantes – entendidos aqui em sentido amplo (o que inclui, portanto, quaisquer indivíduos engajados e geralmente tidos como “bem informados”; jornalistas e cientistas sociais típicos, inclusive) – estão sempre mais

<sup>8</sup> Assim como podem ter voltado a fazê-lo, como suponho, desde 2013, ou 2014.

<sup>9</sup> A definição de militante utilizada aqui se enquadra, portanto, em linhas gerais, nos marcos definidos pela teoria econômica da democracia de Downs (1957). Esse autor elabora uma tipologia de diferentes tipos de atitudes para com a política e, assim, chama a atenção para as consequências desse fato sobre nossa compreensão da racionalidade política. Um dos personagens descritos por Downs é o que chama de “agitador” (e que prefiro chamar de “militante”): “... tendo se informado o suficiente para estar certo de suas próprias decisões, agitadores são praticamente imunes à persuasão de seus adversários (...). Mas, seja o motivo o simples retorno de um favor político, ou o altruísmo mais idealista, o importante é que os agitadores estão dispostos a investir recursos escassos – pelo menos tempo, e talvez mais – para mobilizar” (Downs, 1957, p. 84. Tradução minha). Prefiro utilizar o termo militante, em vez de agitador, porque (ao menos) no Brasil a palavra “agitador” possui, na maior parte das vezes, um tom pejorativo. Há outras diferenças entre o modo como caracterizo o militante e a forma com que Downs trabalha com seu “agitador” (e que não cabe explorar aqui). Mas é clara a minha dívida para com seu trabalho.

<sup>10</sup> Sobre a noção de “atalhos cognitivos” aplicada ao comportamento eleitoral típico-ideal, ver Downs (1957) e Popkin (1994).

expostos ao fluxo informacional midiático e assim se tornam potencialmente muito mais mobilizáveis, e, portanto, manipuláveis, pela mídia (mesmo que contraditoriamente). E também muito mais, digamos, “alienáveis” em relação aos efetivos graus gerais de estabilização e despolarização política de uma democracia, se comparados aos chamados cidadãos comuns (a quem muitas vezes se menospreza, e/ou se acusa de inconsistência, de irracionalidade política)<sup>11</sup>.

### **Uma teoria da demanda por informação política**

Pressuponho então que: 1) duas principais variáveis independentes: a estabilidade e inteligibilidade do sistema político (partidário) (EP) e a polarização do sistema político (PP) afetam duas outras, dependentes (mas também intervenientes): a margem de risco contingentemente associada a opções políticas (MR) e a fixação/intensidade das preferências (Pr) dos indivíduos; 2) por sua vez, Pr e MR afetam a variável mais dependente (mas focal) que é a utilidade atribuída à informação (UI); 3) finalmente, UI define os graus de influência midiática (IM) a que estaria sujeito o demandante por informações políticas.

Assim, quando falo sobre EP quero me referir à estabilidade e à inteligibilidade de um sistema político: essa estabilidade, num sentido muito pragmático, se desenvolve a partir da simples manutenção e iteração das principais regras do jogo político, e significa que, mesmo se eventualmente insatisfeitos ou decepcionados com os resultados concretos, mais ou menos contingentes desse sistema, esses cidadãos aprendem com a prática não só o que esperar, mas também como lidar habitualmente com tal sistema, a fim de tentar realizar as suas preferências ou minimizar suas perdas<sup>12</sup>. O contexto típico-ideal contrário seria justamente aquele em que alterações formais e/ou práticas no funcionamento do mesmo sistema introduziriam considerável incerteza e insegurança sobre meios e fins, de modo que os atores não possuísem mais referências habituais e previsíveis sobre o que e como fazer para defender seus interesses.

Quanto a PP, trata-se de uma variável contextual, relacionada com as muitas maneiras pelas quais um sistema político torna-se mais ou menos polarizado politicamente. Essa polarização pode se dar em torno de *issues* e programas políticos, em torno de ideologias (mais ou menos sistemáticas) e em torno de grupos, líderes, séquitos e facções.

<sup>11</sup> Entre as possíveis consequências inusitadas de tais processos, pode estar justamente o aumento da polarização política e de seus efeitos em contexto de relativo aumento dos patamares de engajamento e do número de novos militantes e/ou simpatizantes – ocasionado, talvez, por exemplo, pela massificação do acesso às redes digitais (Martuccelli, 2015).

<sup>12</sup> Desde que, é claro, o sistema político em questão se mostre minimamente permeável e acessível aos “cálculos”, expectativas de algum sucesso e projetos futuros de tais atores. Ou seja: desde que haja um mínimo de equilíbrio de poder e perspectiva de alternância de grupos ou agendas conjunturalmente hegemônicas. Ou, enfim, no sentido preciso do famoso cálculo poliárquico dahlsiano de custos de tolerância comparativamente inferiores aos custos de supressão de adversários políticos (Dahl, 1997).

Também pode evoluir num *continuum* de maior ou menor tolerância mútua entre adversários ou inimigos políticos, movendo-se eventualmente no sentido de um contexto mais radicalizado, ou mesmo protoinsurrecional, até, afinal, a própria guerra civil<sup>13</sup>.

Por sua vez, preferência (Pr) tem aqui o mesmo sentido comum que a palavra carrega geralmente em qualquer descrição do comportamento político ou econômico de um indivíduo: atitudes contingentes dos indivíduos frente a qualquer objeto, material ou ideal, que podem levar a uma escolha, decisão ou manifestação de modo perfeitamente autorreconhecido por essa pessoa. Isto é: qualquer atitude, positiva, negativa ou neutra, em relação a qualquer sujeito, objeto ou ideia definidos – e em comparação com alternativas disponíveis –, e que, mesmo se relativamente contingente e instável, não deixa de ser claramente autoconsciente para o indivíduo e facilmente atribuível a ele<sup>14</sup>.

Já a margem de risco contingentemente associada a opções políticas (MR) refere-se à importância atribuída pelo indivíduo a qualquer decisão que ele precise fazer em termos dos riscos que atribui à possibilidade de fazer a escolha errada nesse caso. A margem de risco varia de acordo com a situação específica de contexto de tomada de decisões. Na medida em que essa situação apresenta-se como grave – e, é claro, razoavelmente dependente para a sua resolução ou agravamento das escolhas feitas pelos nossos indivíduos<sup>15</sup> –, maior o risco atribuído contingentemente a uma decisão possivelmente errada. Mas se a situação parece ser comum, ou não ter consequências relevantes quaisquer que sejam as escolhas a serem feitas pelo indivíduo, a MR será menor.

<sup>13</sup> Em suma: polarização política é entendida aqui como sendo todo aquele processo pelo qual atores políticos (indivíduos, grupos, facções e partidos) se alinham em torno a posições opostas com relação a qualquer tema ou controvérsia, e em que, no entanto, alguma escolha ou decisão coletiva terá de ser tomada, com algum custo material ou moral para ao menos a parte perdedora. Os graus de intensidade, exclusivismo e animosidade da polarização podem variar em escalas passíveis de tipologização, mas seu traço característico é o fato de que: 1) a partir de certo ponto o processo pode se alimentar de si mesmo, gerando um círculo vicioso de radicalização; 2) à medida que se torna mais intenso e/ou abrangente, tal processo de polarização tende a reduzir qualquer margem ou possibilidade de neutralidade ou indiferença para os demais participantes do ambiente polarizado (Fiorina, Abrams e Pope, 2011; Abramovitz e Saunders, 2008).

<sup>14</sup> “Para descrever preferências, nós temos de nos dar conta, primeiro, de que elas são distintas das escolhas. Preferências descrevem o quanto valorizamos ou desejamos coisas. Escolhas são aquilo que selecionamos. Nossas preferências guiam nossas escolhas, e nossas escolhas revelam (parcialmente) nossas preferências” (Page, 2007, p. 241. Tradução minha). Assim, minha preferência por uma noção como a de “preferências”, em vez de outras similares, ou por conceitos próximos, como, por exemplo, “posições”, se deve à intenção de enfatizar o caráter genérico do processo básico de escolher e de decidir, e, portanto, de intencionalmente aproximar o fenômeno das opções políticas de quaisquer outras instâncias de escolha. É claro que eu poderia ter me utilizado da noção de “posições” em vez de “preferências” (tal como Fiorina, Abrams e Pope (2011) a utilizam para enfatizar a diferença entre “posições” e “escolhas”). Não o fiz porque compreendo que “posição” tende a significar uma postura mais definida frente a qualquer assunto – tal como às vezes se espera de manifestações de entrevistados de pesquisas de opinião sobre temas polêmicos (e cuja diferença frente ao conceito de “escolha” é central para o convincente argumento de Fiorina e seu parceiros contra a suposta efetividade da existência de uma autêntica “guerra cultural” na América há cerca de cinco anos). Enquanto “preferências” pode se referir muito mais a inclinações e a predisposições não necessária e consistentemente definidas – embora possivelmente fortes – dos indivíduos, as quais usualmente os conduzem a escolher esta ou aquela alternativa (seja na política ou em qualquer outra circunstância).

<sup>15</sup> O que inclui como uma importante variável o sabidamente problemático valor instrumental que se atribui ao voto individual em democracias contemporâneas e de grandes contingentes eleitorais (Grofman, 1993).

A variável mais dependente, porém mais importante aqui, é, naturalmente, UI, a saber, a utilidade contingentemente atribuída à informação. Em contextos rotineiros, não dramáticos e bastante previsíveis, não há grandes incentivos para fazer a aquisição de (nova) informação valer os custos da sua obtenção – custos monetários, mas principalmente em termos de tempo gasto em procura, verificação e absorção. Ao contrário, quando a incerteza e os riscos aumentam, a utilidade da informação deve também aumentar e os custos para obtê-la devem recuar, relativamente. Conforme aumenta ou diminui a UI para um dado indivíduo, aumenta ou diminui proporcionalmente também a influência midiática (IM) a que ele se encontra tipicamente sujeito, uma vez que os meios de comunicação são os principais fornecedores de informação política subsidiada para esse indivíduo.

Como cada variável opera e se relaciona com as demais?

EP significa que existe uma relação importante entre a forma como um sistema político democrático se estabiliza e se torna mais inteligível para os seus cidadãos e como se dá, principalmente, a fixação relativa das identidades políticas e preferências (PrFx) destes. À medida que um sistema e suas regras básicas e rotinas são reiterados, com alterações insignificantes, e suas forças políticas são cada vez mais conhecidas do público, principalmente através de seu sistema de partidos, de seus líderes e de plataformas e compromissos assumidos em cada eleição ou luta para votar políticas e legislação – mas também, possivelmente, na interação cotidiana entre esses atores políticos e as forças principais, movimentos e instituições da sociedade –, torna-se mais fácil para o cidadão médio que experimentou essa trajetória desenvolver e ajustar seus “atalhos”, suas identificações e sua própria identidade, seu lugar próprio no espectro ideológico, seus compromissos com determinados programas e com a história de determinados partidos e/ou líderes e, por último, mas não menos importante, estabilizar certa hierarquia de preferências que costumam guiá-lo nas escolhas políticas que se colocam a cada oportunidade. Sendo assim, acredito que não só o aumento de EP tenderia a aumentar PrFx, mas também que a estabilidade e a inteligibilidade do sistema político fomentado dessa forma são os fatores mais importantes e independentes para influenciar a fixação relativa das preferências individuais. Para enfatizar a importância global da relação, eu diria então que, se  $EP = x$ , então  $(\rightarrow) PrFx = 2x$ . Se, entretanto, o sistema sofre fortes abalos em suas regras principais, ou em sua oferta de alternativas políticas – seja em termos de siglas ou lideranças –, a fixação de preferências pode ser posta em xeque, pois a adequação entre meios e fins torna-se mais obscura e incerta (ou, na linguagem downsiana, os atalhos não funcionam mais). De qualquer modo, negativa ou positiva, a dependência de PrFx com relação a EP é a mesma.

Do mesmo modo, podemos dizer que a relação entre a polarização política (PP) e as intensidades das preferências (PrIn) segue, genericamente, a mesma direção: se  $PP = y \rightarrow PrIn = y$ . Ou seja: em um contexto despolarizado, indivíduos podem, naturalmente, desenvolver suas próprias preferências ou hierarquias de preferência fixas e/ou

relativamente intensas, mas isso dificilmente terá algum significado político real se não houver real interesse por parte de empreendedores políticos em explorar tal fato. Desse modo, tomo como uma premissa do modelo que a forma com que a polarização política afeta as preferências da grande maioria dos cidadãos é fortemente dependente de iniciativas de empreendedorismo político; quer dizer: quase nunca é automática ou espontânea para o eleitor médio, mas sim dependente de alguma mediação, da interpelação de algum ator partidário (em sentido amplo)<sup>16</sup>. Não só, pois, os candidatos, partidos, agentes públicos, grupos de interesse, ideólogos e líderes sociais, mas também, é claro, os meios de comunicação (mais ou menos parciais). Assim, presumo que especialmente a intensidade das preferências de um indivíduo irá evoluir no mesmo sentido de PP e vice-versa: uma vez que aumente a polarização, as preferências dadas, mas agora politicamente mobilizadas, tenderão a ser sentidas de uma forma mais intensa. Porém se a polarização recua, as preferências políticas dos indivíduos não serão normalmente mais estimuladas e intensificadas.

A outra variável dependente importante do modelo que evoluirá como uma resposta às mudanças de EP e de PP é a margem de risco contingentemente associada a opções políticas (MR). Se a relação entre estabilidade e preferências é de tal modo positiva, não podemos dizer o mesmo da forma como EP afeta MR. Na verdade, cada aumento em EP tenderia a levar a uma diminuição da MR. Se, numa situação diferente, EP permanece positiva, mas PP aumenta – ou seja: maior polarização –, então MR pode tornar-se mais evidente e preocupante, dependendo das características específicas do processo de polarização. Quaisquer que sejam as especificidades de cada processo contingente de polarização, o fator importante a contribuir para o aumento das margens de risco associadas às decisões dos indivíduos é sempre, primeiro, o aumento genérico da incerteza e, segundo, alguma espécie de certeza muito específica – provocada por um processo de polarização – de que os custos de uma eventual derrota política conjuntural tornam-se mais difíceis de suportar. Assim, por exemplo, a MR sempre deverá reagir mais sensivelmente diante de fatores conjunturais como, por exemplo, crises econômicas, reformas profundas ou alterações institucionais que afetem ou ameacem afetar interesses autoconscientes e/ou direitos já adquiridos.

Temos aqui, portanto, um esboço de como a estabilidade e a polarização políticas impactam a fixação e a intensidade das preferências dos cidadãos típicos, bem como as margens de risco associadas a suas escolhas políticas. Podemos ver agora como as variáveis dependentes afetam a utilidade que atribuímos à informação.

Assumo então que Pr, por si só, tende a manter uma relação de proporcionalidade negativa com a utilidade da informação (UI): se as preferências são fixas e intensamente

---

<sup>16</sup> Cabe a Schumpeter (1961) a formulação aqui utilizada da noção de empreendedorismo político e de seu papel fundamental na formação das agendas políticas e eleitorais, em contraste com as concepções espontaneístas ou sociologicamente substantivistas da representação. Para uma crítica dessas concepções, ver Lattman-Weltman (2014).

sentidas, menos valiosa tenderá a ser considerada a informação nova. Isso se dá por causa de certa inércia, segundo a qual, na ausência de grandes razões contextuais para que o indivíduo em questão se sinta inseguro e reveja suas preferências, ou hierarquias de preferências, toda nova informação tenderá a ser descartada ou absorvida de acordo, por assim dizer, com coordenadas-padrão, previamente estabelecidas para cada indivíduo<sup>17</sup>. Se isso acontece com novas informações gratuitas, será ainda menos provável que em tais circunstâncias um típico cidadão comum e racional gaste qualquer recurso relativamente escasso para adquirir qualquer informação cujo custo seja intransferível (Downs, 1957). Se as preferências são fixas, mas menos intensas, pode ser mais fácil encontrar indivíduos mais propensos a se abrir aos fluxos de informação novos e gratuitos. Mas, ainda assim, não haveria grandes incentivos para rever preferências. Desse modo, podemos tomar como regra genérica a ideia de que sempre que um sistema político é rotinizado, a informação política nova torna-se praticamente irrelevante para o cidadão médio. Pode-se dizer que quando  $Pr = z \rightarrow UI = -z$ .

Mas a variável mais premente em matéria de interferência na utilidade atribuída à informação é, de longe, o que chamei de margem de risco associada a escolhas e decisões políticas (MR). Isso é tão importante que pressuponho sempre que se  $MR = w \rightarrow UI = 2w$ . Assim, se a margem de risco tende a crescer cada vez que rotinas são quebradas, ou a cada aumento de polarização, ou ainda mais dramaticamente quando ambos os processos ocorrem simultaneamente, então haverá um aumento acentuado na procura de informação, e um aumento dramático do valor atribuído à informação.

O importante a se ter em mente é o fato de que a informação política não terá intrinsecamente nenhum valor ou utilidade imutáveis ou universais, independentemente da demanda, ou dito de outro modo, da utilidade geral atribuída contextualmente à informação pelos indivíduos (UI). Isto é, no registro metodológico que proponho, não importa tanto o conteúdo narrativo em si da informação, mas sim o contexto de sua recepção e a economia crítica que o caracteriza: ou seja, quão premente é, em tais circunstâncias, a necessidade e a urgência por se informar e, conseqüentemente, qual o valor atribuído a tal insumo, seja qual for ou venha a ser o seu conteúdo informativo, supostamente intrínseco. Dito ainda de outro modo: uma mesmíssima informação ou conteúdo narrativo – um escândalo, por exemplo – pode causar impactos terríveis ou simplesmente nenhum, conforme a utilidade relativa atribuída conjunturalmente, contextualmente, à aquisição de informação política pelo “consumidor”.

<sup>17</sup> De um modo similar à descrição que Popkin faz do processo informacional básico do ato de votar: “Estudar as pistas (*cues*), ou atalhos informativos, que as pessoas usam ao votar é estudar como as pessoas se valem de informações com as quais compõem suas imagens de candidatos e governos. Tais pistas permitem que os eleitores recuperem crenças sobre pessoas e governos a partir dos quais podem gerar ou recordar cenários ou roteiros (*scripts*), como se diz em psicologia. Um pouco de informação pode percorrer um longo caminho porque as pessoas podem gerar muitos cenários e ideias a partir de diferentes pistas ou dicas. Elas podem absorver algumas dicas e, em seguida, completar suas imagens com a ajuda de seus ‘valores padrão’” (Popkin, 1994, p. 16. Tradução minha).

A UI dependerá essencialmente, portanto, e em última instância, de amplos ambientes institucionais e do contexto político específico. Como veremos abaixo, isso tem consequências específicas para a questão controversa da influência dos meios de comunicação de massa na política.

Mas as circunstâncias e relações entre as variáveis podem ser muito diferentes a depender de que público específico demanda as informações. Em especial se, em vez de cidadãos comuns, estivermos diante de militantes.

### **Cidadãos comuns, militantes, utilidade da informação e influência midiática**

Para os propósitos dessa teoria, e conforme explicitiei acima<sup>18</sup>, um militante pode ser definido basicamente como alguém que, seja por que razões, cruzou um limite que o diferencia do cidadão comum, e a partir de agora tem um bom motivo para investir mais recursos na vida política. Essa diferença que a princípio se apresenta como de grau – ao qual poderíamos atribuir um limiar ou patamar – pode, no entanto, se mostrar como sendo, na verdade, de natureza: já que, enquanto o cidadão comum tende a desvalorizar, se não a simplesmente julgar irrelevante, o seu poder individual de interferência política – exercido basicamente através do voto –, o militante tende a julgar indispensável a sua interferência política, no sentido de, através dela, ajudar a definir os rumos dos acontecimentos.

Assim, se a estabilidade (e a inteligibilidade) de um sistema político (EP) é uma variável muito importante para influenciar as preferências (Pr) do cidadão comum, quando se trata de um militante típico o seu efeito direto é bem menos significativo. Isso ocorre porque, para este, a estabilidade do sistema político em que atua é lida e se torna inteligível através de lentes mais tendenciosas e especificadas (e que não funcionam para os cidadãos comuns): aquelas lentes que se formam através de uma experiência “partidária” muito mais intensa. Seja qual for a sua identidade política, para um militante o desempenho geral do sistema político será sempre mediado pelas especificidades institucionais e conjunturais de seu ambiente político mais imediato, com suas pautas e questões específicas, seja qual for a natureza ou o objeto central de sua militância: partidária, corporativa, ideológica, confessional, comunitarista etc. Posso, pois, *grosso modo*, sugerir que, a princípio, para o militante típico, se  $EP = x \rightarrow Pr < x$ .

Por isso mesmo, a variável realmente importante, nesse caso, para influenciar a Pr de um militante é a polarização política (PP). No entanto, para o verdadeiro militante, PP na verdade é quase uma constante. O que significa que, para ele, o cenário político é sempre polarizado. Podem variar os graus de polarização, mas estes serão aqui sempre mais elevados se comparados com o modo como o mesmo fenômeno é percebido e atua sobre cidadãos comuns.

---

<sup>18</sup> Ver a nota 9.



Desse modo, a margem de risco (MR) associada às escolhas de um militante pode e provavelmente sempre assumirá para ele um tom mais dramático, especialmente se comparado ao papel usual que tal variável desempenha no ambiente político típico do cidadão médio comum. E por isso a utilidade da informação (UI) será sempre maior ou bem mais elevada para o militante típico. Nas situações políticas mais rotinizadas, as informações já serão comparativamente mais relevantes para ele por conta de seus compromissos específicos com a ideologia ou o programa do “partido”<sup>19</sup>. Mas em qualquer cenário político excepcional será ainda mais decisivo para ele ter acesso a informações confiáveis e abundantes. Nos piores cenários políticos, pode se tornar não apenas uma questão de chances de vitória, mas também de sobrevivência.

De acordo com o modelo, como vimos, o valor e a utilidade da informação nunca são absolutos, ou imutáveis, muito menos redutíveis a seu conteúdo narrativo, mas sim dependentes, no que concerne especificamente ao seu valor de uso, do contexto político e das instituições, e também da natureza do envolvimento dos seus consumidores e reprodutores com o sistema político. Ou melhor: com o sistema geral e seus muitos subsistemas internos. O que também significa que as instituições com poder global ou maior capacidade de controlar os fluxos de informação mais importantes da sociedade – como veículos de comunicação de massa – certamente serão, provavelmente, por si sós, bastante poderosas e influentes, mas não necessariamente tão influentes e decisivas como por vezes se supõe.

A sua capacidade de influenciar e orientar de forma mais independente resultados políticos contextuais irá variar de acordo com a utilidade atribuída à informação por parte dos cidadãos comuns, o que aqui depende de (1) se as preferências entre esses cidadãos são menos fixas, porém mais intensas; (2) se as margens de risco são consideradas relativamente elevadas; (3) o que, naturalmente, depende do quanto a configuração global política é mais ou menos contextualmente estabilizada; (4) e polarizada.

Se tivesse que abreviar essa capacidade de influência dos meios de comunicação como IM, então poderia dizer que, quando UI varia, IM tende a variar na mesma direção. No entanto, essa relação entre UI e IM não será, naturalmente, exatamente proporcional, por uma série de razões: 1) os chamados veículos de comunicação de massa não são os únicos, nem necessariamente os mais confiáveis, provedores de informação política, embora, por vezes, pareçam quase onipresentes e incontornáveis, em especial quando o seu consumo se torna um hábito (ou vício). As pessoas adquirem informações de muitas outras fontes que podem não ser tão poderosas e/ou abrangentes como tais meios hoje mais tradicionais, mas que podem ser consideradas muito mais confiáveis, tal como a informação trazida por outras pessoas cuja opinião importa para as primeiras, seja por razões de prestígio social, conhecimento (presumido), integridade etc.<sup>20</sup>; 2) o uso comum

<sup>19</sup> Ou, no caso de militantes “profissionais”, ou “corporativos”, por força das urgências políticas particulares de seus *métiers* e bases.

<sup>20</sup> Como advoga a clássica teoria da “influência pessoal” de Lazarsfeld e Katz (2006).



do rótulo genérico “mídia” tende a amalgamar ou homogeneizar o que muitas vezes é – especialmente em ambientes politicamente mais pluralistas – uma realidade composta, fragmentada, polissêmica e contraditória, envolvendo muitas mídias e veículos diferentes: jornais, revistas, estações de rádio, múltiplos canais de televisão, abertos ou pagos, sites inumeráveis, redes sociais<sup>21</sup>; 3) mesmo o mais profissional veículo de massas não pode controlar completamente suas próprias emissões e menos ainda a recepção delas. O problema do controle da recepção ocorre devido à natureza polissêmica da realidade sociocultural e à irredutibilidade do indivíduo, mas o relativo ao controle das emissões também é considerável porque os veículos de comunicação de massa mais clássicos – e ainda influentes –, como jornais diários e redes de televisão, costumam lidar todos os dias com muita matéria-prima de informação e muito pouco tempo para processá-la em escala industrial. Assim, mesmo que em função de configurações políticas mais dramáticas, trazidas pelas principais variáveis do modelo, a utilidade das informações cresça a ponto de tornar-se crucial para o típico cidadão comum, isso não implica necessariamente que a capacidade de influência da mídia possa ser considerada tão eficiente quanto os emissores poderiam desejar (ou seus críticos os acusam de ser)<sup>22</sup>.

O relacionamento habitual entre utilidade da informação e influência da mídia pode, pois, ser aproximadamente escrito da seguinte (e precária) forma: se  $UI = v \rightarrow IM < v$ .

Apliquemos então esse modelo a contextos históricos concretos, no sentido de construir hipóteses capazes de auxiliar em uma compreensão mais sofisticada dos modos como a mídia pode ganhar ou perder poder de influência sobre diferentes grupos de consumidores da informação.

<sup>21</sup> Mais uma vez agradeço à(ao) parecerista anônima(o) que me sugeriu incorporar outras variáveis midiáticas endógenas – diversidade de consumo, credibilidade das fontes etc. – como fatores também intervenientes sobre a demanda, pela oportunidade de reiterar que minha teoria se enquadra justamente num esforço “econômico” de interpretação do fenômeno da influência política midiática, com foco apenas na demanda – daí a simplicidade reducionista da fórmula “ $IM=UI/2$ ” –, e sem a necessidade de introdução, no modelo, de variáveis midiáticas endógenas, que são mais relacionadas à oferta informacional (variáveis que de modo algum desprezo nos meus pressupostos – como o demonstra o trecho a que esta nota se refere – mas que não creio ser necessário incorporar operacionalmente ao modelo).

<sup>22</sup> É claro que não se podem descartar as possibilidades, frequentemente denunciadas, não somente da redução do noticiário a verdadeiros “sambas de uma nota só”, nem, em escala ainda mais concentrada, de convergência de diferentes mídias em torno do agendamento e do enquadramento similar de um mesmo e reduzido leque de assuntos. Mas, de novo, isso não elimina a irredutibilidade e, por assim dizer, a relativa autonomia dos diferentes modos de recepção de um mesmíssimo conteúdo narrativo. Enquanto alguns receptores podem se convencer cada vez mais da verdade de um determinado enunciado a cada reiteração deste, outros podem se opor cada vez mais não só a admitir a sua simples veracidade como também podem passar a desacreditar cada vez mais, ou mais irremediavelmente, de tal fonte, ou fontes reiterativas. São essas velhas e insuperáveis indeterminações que afligem qualquer tentativa de generalização mais ambiciosa de possíveis efeitos presumíveis e atribuíveis ao conteúdo de ofertas informacionais e discursivas. E que em geral restringem as análises de discurso, enquadramentos e valências a diagnósticos – sem dúvida, muitas vezes válidos e importantes – acerca dos emissores, de suas “intenções” e “estratégias”. Mas não respondem, como aqui argumento, às principais perguntas sobre as oscilações do “poder midiático”.

## Influência midiática no período 1989-2014

Antes de prosseguir, é preciso lembrar o leitor de que, se, por um lado, considero razoavelmente acurada (mesmo que sintética) a seguinte análise histórica do período em questão – em função da operacionalização das variáveis do modelo – por outro lado, a formalização matemática deste (e obviamente os resultados consequentes) tem pretensão meramente ilustrativa e, por assim dizer, demonstrativa apenas da consistência lógica do exercício<sup>23</sup>.

Para aplicar esse modelo ao período das eleições presidenciais brasileiras pós-Regime Militar, seria necessário então, em primeiro lugar, estabelecer o desempenho, a cada contexto eleitoral, das variáveis independentes: estabilidade política (EP) e polarização política (PP).

Conforme explicitiei acima, a noção de estabilidade política que utilizo se refere somente à manutenção das regras do jogo político e eleitoral em suas linhas gerais. À medida que essas regras são reiteradas e novas eleições se realizam, sem grandes alterações – inclusive no que diz respeito ao sistema de partidos –, pressuponho, portanto, que se amplia entre os participantes do jogo o conhecimento prático e estratégico referente a ele. Ou seja: não somente os atores tendem a aprender mais facilmente como se joga, o que se pode e não se pode fazer, mas também quais são as principais opções – individuais e coletivas – e quais estratégias seguir no sentido de maximizar a utilidade de seu voto (seja qual for o conteúdo específico de tal utilidade); quer dizer, quais as melhores formas de “ganhar” ou, pelo menos, de não perder muito (dadas as alternativas específicas a cada eleição). Assim, suponho um índice linear de evolução de EP a cada reiteração do mesmo jogo, com as mesmas regras e participantes estratégicos: 0 no primeiro jogo, 0,25 no segundo, e assim por diante. A partir de um determinado ponto (que mais ou menos arbitrariamente defino como ocorrendo na quinta reiteração consecutiva do jogo), a probabilidade de apreender algo de novo, em termos estratégicos, torna-se praticamente irrelevante e o índice se estabiliza em seu ponto positivo máximo (1), desde que, é claro, as regras sigam basicamente inalteradas. Se, ao contrário, há uma nova mudança significativa de regras, ou na estrutura da oferta de candidaturas e opções de *policies*, a contagem volta à estaca zero<sup>24</sup>. Ou seja: o que se mensura aqui é simplesmente o grau

<sup>23</sup> Não obstante, por força justamente de minha aposta nessa consistência lógica, embora não possa no momento comprovar empiricamente – nem muito menos tenho a pretensão de prová-lo matematicamente com o modelo –, aposto na pertinência empírica do diagnóstico a seguir e, mais ainda: acredito no potencial do modelo (e sua teoria) para explicar e até mesmo prever outros processos históricos semelhantes.

<sup>24</sup> Na verdade, seria possível teorizar acerca de retrocessos menos radicais se, mantidas as regras principais, houvesse alguma alteração muito importante na estrutura de oferta de candidaturas. Pensemos, por exemplo, nos efeitos sobre o sistema partidário de alterações como a proscrição, ou, ao contrário, a permissão de participação legal de certas legendas, antes proscritas: como as que ocorreram com o(s) Partido(s) Comunista(s) no Brasil em 1947 e em 1985; de um dia para outro eleitores podem ser privados de exercer suas “estratégias” e dar consequência a suas preferências (ou de alterá-las em função de novas alternativas oferecidas), sem que as regras gerais do sistema eleitoral sejam propriamente modificadas. De

relativo de incerteza com relação ao jogo político (eleitoral), devido única e exclusivamente à manutenção ou não das regras institucionais e de seus principais atores. Porém, quando as regras são formalmente mantidas, mas seus resultados afetados de modo brusco ou carente de legitimidade – como se poderia argumentar no polêmico caso do *impeachment* de Dilma Rousseff –, o efeito de desestabilização com base na (im)previsibilidade das regras do jogo poderia ser o mesmo de uma brusca mudança formal de regras (se não pior; pois aqui se arrisca a própria validade das regras formais e suas garantias para todos os jogadores, vencedores ou perdedores).

A outra variável independente, como visto, é a polarização política (PP). Ao contrário da anterior, essa é uma variável eminentemente conjuntural, podendo haver evoluções até certo ponto dramáticas de um momento para o outro (no caso aqui tratado, de uma eleição para outra). Nesse sentido, elaborei uma tipologia de formas de polarização política que obviamente se refere a processos que, além de típico-ideais, podem apresentar uma evolução linear – da menor para a maior intensidade, e vice-versa – e que, inclusive, podem mesmo configurar índices prováveis de tendências, mas que não necessariamente têm de suceder no tempo de algum modo ou padrão recorrente ou previsível. Ou seja: ao contrário do que sucede com a estabilidade política, aqui os fatores tempo e reiteração não têm, por si sós, o mesmo peso relativo e comparativamente uniformizante<sup>25</sup>. Assim, de acordo com essa tipologia, um contexto político particular pode evoluir ou variar desde uma situação de polarização em torno de *issues*, *policies* e programas específicos – o que seria o nível mais elevado e corriqueiro de despolarização de qualquer regime político razoavelmente plural e competitivo (PP = 0) –, passando por uma polarização de caráter mais ideológico: em que os mesmos *issues* específicos já assumiriam uma feição e uma vinculação (supostamente) mais consistentes em termos ideológicos, permitindo, inclusive, sua associação com outros temas, de um modo que não ocorreria no nível anterior (nesse caso, PP = 0,25). A partir daí se poderia pensar em contextos em que a polarização (mais ou menos ideologizada) já assumiria um caráter faccioso e concreto mais conspícuo, associando-se a agenda a disputas personalizadas entre líderes, seus séquitos e bases (PP = 0,5). Com a elevação da temperatura política, poderíamos pensar agora já num contexto mais radicalizado e até mesmo protoinsurrecional, em que tais grupos, facções ou partidos, concretamente identificados na arena, se polarizam, conspiram e se ameaçam (PP = 0,75)<sup>26</sup>. Finalmente, pode-se chegar às “vias de fato”, com a polarização não permitindo mais qualquer posição de neutralidade, com a radicalização explodindo em insurreições e, no limite, em guerra civil (PP = 1).

---

modo geral, porém, acredito que sem uma mudança do primeiro fator (regras), seria pouco provável a ocorrência significativa do segundo (oferta).

<sup>25</sup> Outros fatores – que não explorarei aqui – como a evolução de contextos socioeconômicos ou a ação de lideranças políticas e ideológicas, podem desempenhar papel central (ver, por exemplo, Przeworski, 2006).

<sup>26</sup> E em que, conforme a teoria poliárquica dahlsiana, os custos de tolerância entre adversários políticos equiparam-se ou mesmo começam a suplantar os custos de supressão (Dahl, 1997).

Ora, se aplicássemos essas categorias aos seis contextos eleitorais pós-Regime Militar, creio que teríamos os seguintes cenários<sup>27</sup>:

- 1) 1989: sendo essa a primeira eleição presidencial em quase 30 anos, não há dúvidas de que a estabilidade política, tal como especificada aqui, seria então a mais baixa possível ( $EP = 0$ ); quanto à polarização política, creio que se pode dizer que assistimos naquele ano a uma disputa eleitoral claramente ideologizada ( $PP = 0,25$ ). Dado o contexto de grave crise econômica por que passava o país, as eleições se decidiram no segundo turno, entre candidatos que, mais do que se contrapor em termos de propostas muito concretas – e também em termos de séquitos personalizados consistentemente –, representavam, não obstante, duas grandes alternativas de enfrentamento da crise: de um lado, digamos, certo neoliberalismo de ocasião, de outro, um estatismo mais voluntarista do que propriamente consequente<sup>28</sup>;
- 2) 1994: embora aqui estivéssemos diante de uma eleição geral – e não solteira, como em 1989 –, a inexistência de grandes alterações nas regras da disputa presidencial e a presença basicamente das mesmas agremiações partidárias, em todo o espectro ideológico tradicional, caracterizaram uma importante continuidade institucional ( $EP = 0,25$ ); já no que diz respeito ao índice de  $PP$ , creio que dessa vez a eleição perdeu muito de seu caráter ideologizado em função da predominância na agenda de um único tema ou divisor de águas mais concreto e específico: a favor ou contra o Plano Real (logo,  $PP = 0$ );
- 3) 1998: nessa eleição estivemos novamente diante de uma inovação institucional significativa, no caso, a possibilidade de reeleição do chefe do Poder Executivo (pela primeira vez, na República); mas creio que essa importante mudança não se refletiu em grandes alterações de caráter estratégico para o eleitor (dada a continuidade dos fatores principais já mencionados); por isso, creio que a estabilidade política avançou, tal como a caracterizo aqui ( $EP = 0,5$ ); de modo similar ao último pleito, creio que a polarização política se manteve nos mesmos quadros da eleição anterior, em torno da manutenção do Plano Real ( $PP = 0$ );

<sup>27</sup> Como poderá ser observado, minha síntese das conjunturas eleitorais do pós-1988 se estrutura única e exclusivamente com o intuito reducionista de responder ao desempenho de cada uma das variáveis independentes do modelo. Ou seja: particularmente os índices de polarização política ( $PP$ ) atribuídos podem variar enormemente em seus conteúdos empíricos concretos – tendo por razões principais fatores conjunturais de ordem técnica, ideológica, moral (corrupção, escândalos etc.), graus de incerteza competitiva, estratégias de campanha mais ou menos agressivas etc. –, que, por si sós, pouco importam para o experimento. O que se procura “mensurar” com a formalização tipológica é como essa variável se apresenta numa escala ideal de intensidade de confrontação política (partidária), independentemente das razões empíricas específicas que a motivam.

<sup>28</sup> E ambos unificados numa rejeição moralista aos partidos mais tradicionais da chamada Transição Democrática (Lattman-Weltman, Ramos e Carneiro, 1994).

- 4) 2002: mesmo sendo essa a eleição que talvez marque a mais importante alternância regulamentar e pacífica de poder em toda a história republicana brasileira<sup>29</sup>, com a chegada de um grande partido de massas – e de esquerda – ao governo central, a estabilidade política manteve sua tendência crescente inalterada (EP = 0,75); e, talvez não por acaso, também a polarização política manteve seu estilo moderado, tal como desde 1994: em torno de *issues* e programas, e não em torno de ideologias ou (ainda) séquitos (PP = 0)<sup>30</sup>;
- 5) 2006: a estabilidade política atingiu aqui seu ponto mais alto, nos limites do modelo, dada a manutenção das coordenadas eleitorais principais (e, portanto, a EP = 1,0); mas a polarização modificou-se substancialmente: com a crise do Mensalão, no ano anterior, o contexto assumiu – e pela primeira vez, desde a democratização<sup>31</sup> – uma feição clara de polarização personalizada, em torno e em oposição a Lula e a seu partido (logo, PP = 0,5);
- 6) 2010: aqui houve nova vitória do PT, agora com Dilma Rousseff, e com os mesmos indicadores do pleito anterior: EP = 1 e PP = 0,5; já que, além de ser mais uma eleição dentro dos mesmos parâmetros anteriores, manteve-se também a mesma polarização de cunho personalista.
- 7) 2014: mantida a continuidade no que diz respeito à estabilidade (EP = 1), essa, sem dúvida, foi a mais polarizada, radical e agressiva (e eleitoralmente acirrada) de todas as eleições disputadas sob o marco da Constituição de 1988. E creio não ser exagero qualificar tal cenário de polarização como sendo do tipo protoinsurrecional (PP = 0,75)<sup>32</sup>.

De posse desses indicadores, podemos então “deduzir”, conforme o modelo, os efeitos de EP e PP sobre o que seriam índices de preferências, de margens de risco, de utilidades atribuídas à informação e, conseqüentemente, de influências midiáticas típicas para cidadãos comuns e militantes no período, conforme a Tabela 1<sup>33</sup>:

<sup>29</sup> Se não, simplesmente, em toda a nossa história.

<sup>30</sup> Dessa vez, porém, não mais o Plano Real – já devidamente incorporado por todos os principais partidos – mas sim a retomada do crescimento econômico e o combate ao desemprego. E de um modo ainda mais vago e impreciso, ou tão vago e impreciso, quanto o dos receituários de saída da crise em 1989. A rigor, creio que se pode dizer que 2002 se desenrolou essencialmente em torno de apostas sobre quem teria melhores chances de aprimorar a economia e fazer a estabilidade do Real alavancar também o crescimento. Como se dizia na época, sobre quem poderia melhor encarnar as esperanças de melhores dias. Nesse sentido, não creio que tenhamos visto desde a redemocratização uma eleição presidencial menos polarizada do que essa.

<sup>31</sup> A rigor, desde o período anterior ao golpe de 1964, na chamada Democracia de 1946.

<sup>32</sup> Basta lembrar o contexto imediatamente pós-eleitoral, ainda em 2014, assim como o do segundo mandato de Dilma, para confirmar a especificidade histórica desse momento, o qual, mais do que qualquer outro, mereceria a popular alcunha de “terceiro turno” (um longo “terceiro turno”).

<sup>33</sup> Para melhor visualização do potencial do modelo, acrescentei à tabela-base (Tabela 1) o ano de 2016, em que não foram realizadas eleições presidenciais – e sim municipais – mas já nos encontrávamos sob as novas condições políticas e institucionais ocasionadas não somente pelo *impeachment* de Dilma, nesse mesmo ano, mas também pelo novo *status quo* que a ele se seguiu (ou seja, o governo Temer e sua agenda de reformas). No sentido de que ambos os eventos configuram sérios abalos, se não mesmo rupturas, na trajetória de estabilização política do país. Quer dizer: mesmo que não voltemos exatamente à estaca zero (EP = 0,0), a redução comparativa dessa variável fundamental não deixaria de ser significativa.

**Tabela 1**  
**Aplicação do modelo a cidadãos comuns (AVGs) e a militantes (MILs) nas eleições presidenciais de 1989 a 2014 (2016)<sup>34</sup>**

| Eleições | AVGs |      |                 |                 |                 |                 | MILs            |                 |                 |                 |
|----------|------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|          | EP   | PP   | Pr <sub>a</sub> | MR <sub>a</sub> | UI <sub>a</sub> | IM <sub>a</sub> | Pr <sub>m</sub> | MR <sub>m</sub> | UI <sub>m</sub> | IM <sub>m</sub> |
| 1989     | 0,00 | 0,25 | 0,25            | 0,25            | 0,00            | 2,00            | 0,50            | 0,50            | 0,50            | 2,25            |
| 1994     | 0,25 | 0,00 | 0,50            | -0,25           | -0,75           | 1,63            | 0,25            | 0,00            | -0,25           | 1,88            |
| 1998     | 0,50 | 0,00 | 1,00            | -0,50           | -1,50           | 1,25            | 0,50            | 0,00            | -0,50           | 1,75            |
| 2002     | 0,75 | 0,00 | 1,50            | -0,75           | -2,25           | 0,88            | 0,75            | 0,00            | -0,75           | 1,63            |
| 2006     | 1,00 | 0,50 | 2,50            | -0,50           | -3,00           | 0,50            | 2,00            | 1,00            | 0,00            | 2,00            |
| 2010     | 1,00 | 0,50 | 2,50            | -0,50           | -3,00           | 0,50            | 2,00            | 1,00            | 0,00            | 2,00            |
| 2014     | 1,00 | 0,75 | 2,75            | -0,25           | -3,00           | 0,50            | 2,50            | 1,50            | 0,50            | 2,25            |
| 2016     | 0,00 | 0,75 | 0,75            | 0,75            | 0,00            | 2,00            | 1,50            | 1,50            | 1,50            | 2,75            |

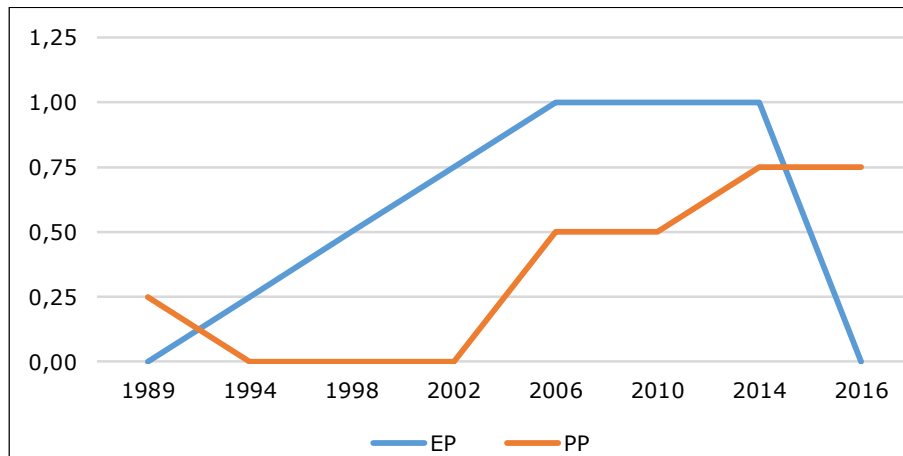
**Fonte:** Elaboração própria utilizando as fórmulas apresentadas no Anexo.

Como podemos observar, a primeira evolução digna de nota é a quase inversão que teria se dado entre nossas variáveis independentes ao longo do período: enquanto a estabilidade política (EP) teria avançado sempre linearmente (até o ápice em 2006, e mantendo-se aí até 2016) – bastando, para isso, inicialmente, a manutenção dos parâmetros básicos do jogo eleitoral no sistema partidário brasileiro –, a polarização política (PP) apresentaria comportamento muito diverso e, em certa medida, oposto. Como se pode visualizar melhor no Gráfico 1, a polarização relativamente ideologizada da primeira eleição presidencial pós-Ditadura teria sido em seguida superada por um enfrentamento mais especificado em torno do Plano Real, que se manteria por mais de uma década, até que a polarização política nacional assumisse novos contornos nas três últimas disputas. Se em 2006 e 2010 a nova radicalização política não parece afetar o desempenho da estabilidade geral do sistema, a partir de 2014, inclusive, a pressão dessa radicalização se faria sentir de modo mais dramático e o resultado se refletiria, afinal, na queda abrupta de EP, consumada em 2016.

Como isso teria se refletido na fixação e na intensidade das preferências, e nas margens de risco dos cidadãos comuns e dos militantes, tal como propõe o modelo?

<sup>34</sup> Observe-se apenas que, para efeitos de ilustração, os “índices” finais de IM, que poderiam apresentar notação negativa, foram todos normalizados (sobre as fórmulas utilizadas para a confecção da Tabela 1, ver o Anexo).

**Gráfico 1**  
**Evolução da estabilidade política (EP) e da polarização política (PP)**  
**de 1989 a 2016**



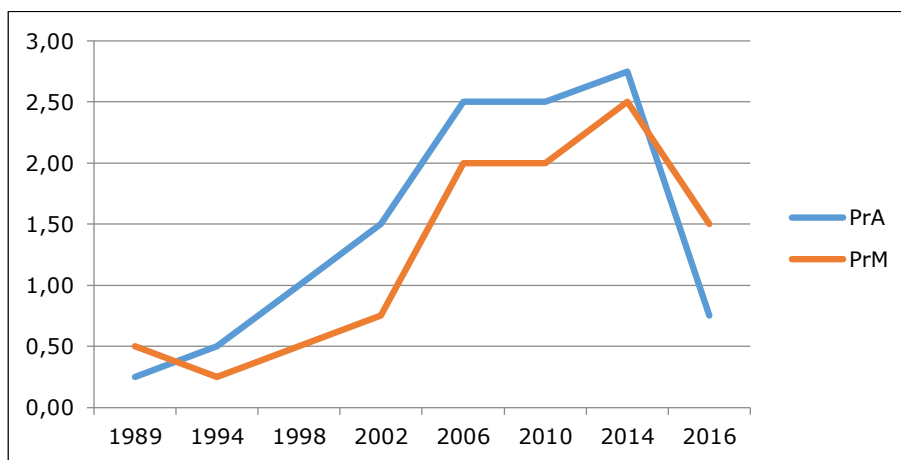
**Fonte:** Elaboração própria utilizando as fórmulas apresentadas no Anexo.

Como sugeri acima, a estabilidade política e os níveis de polarização política interferem diferentemente sobre esse segundo grupo de variáveis dependentes, mas também intervenientes. Para os chamados cidadãos comuns, o modelo prevê que a EP exercerá uma grande influência direta sobre a fixação das preferências, assim como a polarização política também atuará sobre a intensidade dessas mesmas preferências. Ou seja: pressuponho que, à medida que as regras políticas são reiteradas e praticadas, o cidadão comum tenderia a consolidar as suas preferências políticas (seja em termos de *policies*, seja em termos de lideranças e/ou siglas partidárias etc.)<sup>35</sup>. De modo similar, quanto mais intensa a polarização política, mais intensificadas tenderiam a ser também as preferências adquiridas por esse mesmo cidadão. Dado que o cidadão comum, por definição, tende a envolver-se de modo menos frequente e intenso na vida política – fazendo-o típica e idealmente somente nas eleições periódicas e nas consultas populares formais eventuais –, EP exerceria sobre suas preferências um peso ponderadamente mais decisivo do que PP. Conforme se pode observar na Tabela 1, ao longo do período em questão, a fixação das preferências desse cidadão comum hipotético teria evoluído

<sup>35</sup> Mais uma vez, é preciso deixar claro que, quando falo em fixação e intensidade de preferências, não pretendo com isso fazer referência a atitudes e posições políticas mais ou menos claras e autodescritivas tais como aquelas que tipicamente se procura identificar em muitos *surveys* e enquetes. Concordo com toda uma linha de investigação sobre opinião pública e pesquisas de opinião que enfatizam a efetiva pequena consistência formal de tais posições independentemente das pesquisas que as formulam (Zaller, 1993; Stimson, 2004). Por outro lado, também não desprezo o *quantum* de racionalidade circunscrita que qualquer eleitor comum típico é capaz de mobilizar a partir de relativamente escassos insumos informacionais. Ou seja: mesmo que tenha dificuldade em articular suas razões, quando interpelado, acredito que esse eleitor (em suma: qualquer eleitor) pode ser perfeitamente racional em suas escolhas eleitorais, sejam quais forem suas preferências e motivos (Popkin, 1994; Delli Carpini e Keeter, 1989). E ainda mais racionais coletivamente (ou seja: em agregação). Ver Page e Shapiro (1992).

positivamente: de 0,25 em 1989 para 2,75 na última eleição presidencial (tendendo a sofrer abalos em 2016). Essa tendência por longo tempo crescente seria função, portanto, de EP (que também evolui no mesmo sentido). Mas sua aceleração relativa entre 2002 e 2006, se daria justamente por conta do impacto de uma PP crescente sobre as intensidades das suas preferências adquiridas e fixadas (por EP, em especial), conforme se pode observar no Gráfico 2. Como propus acima, essa polarização relativa se teria dado, no período em questão, por força da crise do Mensalão (2005):

**Gráfico 2**  
**Evolução de Pr nas eleições presidenciais de 1989 a 2014 (2016),**  
**para cidadãos comuns (AVGs) e militantes (MILs)**



**Fonte:** Elaboração própria utilizando as fórmulas apresentadas no Anexo.

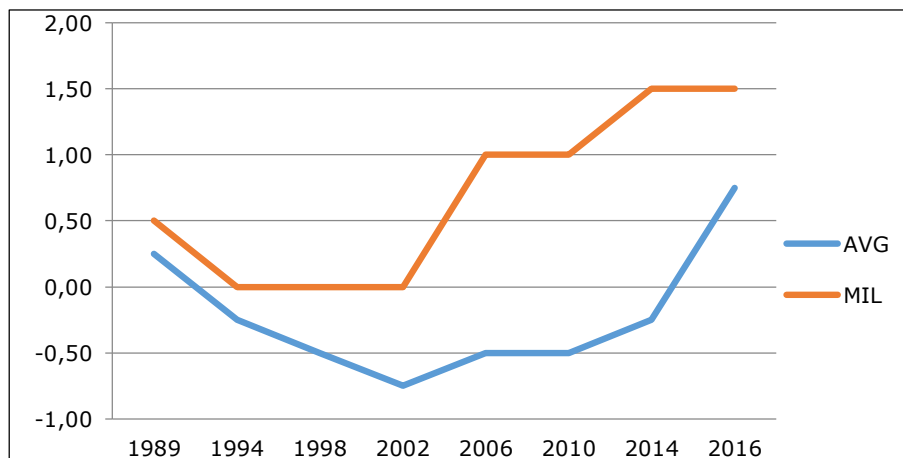
De acordo com as mesmas variáveis, porém, as preferências do militante típico teriam evoluído praticamente no mesmo sentido, só que, a partir do mesmo evento, em patamares variáveis de fixação e intensidade quando comparadas às dos cidadãos comuns típicos. Isso se daria porque, obviamente, as preferências do militante seriam comparativamente mais sensíveis a alterações da polarização e em função de muitas outras variáveis específicas ao seu contexto de engajamento particular. O peso das variáveis independentes aqui, portanto, é diverso, pois para o militante a EP é sempre mediada por seu campo de engajamento mais específico – não tendo, pois, o mesmo peso independente que possuiria no caso da Pr do cidadão comum –, ao passo que PP, inversamente, seria muito mais impactante. A rigor, para um autêntico militante, não existe situação propriamente despolarizada. Seja qual for a razão da polarização, esta seria vivenciada sempre de modo muito mais intenso. Desse modo, para este (e ao contrário do



que sucede com AVGs):  $Pr = PP * 2^{36}$ . E por isso também as sutis diferenças e até inversões entre os índices hipotéticos de fixação e intensidade de preferências entre AVGs e MILs, conforme as variações conjunturais de EP e de PP (Gráfico 2).

A outra variável dependente, porém interveniente, do modelo é a margem de risco associada a escolhas do indivíduo, cidadão comum ou militante (MR). Conforme o Gráfico 3, observa-se que, de acordo com o modelo, as MRs de cidadãos comuns e militantes teriam tido evolução simétrica, correspondendo aos segundos, é claro, índices sempre superiores de margens de risco. Em ambos os casos a variável teria apresentado inicialmente uma tendência sempre decrescente, assumindo seu ponto mais baixo em 2002, de onde voltou a apresentar ligeiro crescimento (por conta da conjuntura específica já relatada), e estabilizando-se nesse patamar na última eleição. Isso se dá porque, tanto para um grupo quanto para o outro, MR evolui de modo inversamente proporcional em função de EP e em simetria a PP: quanto maior EP, mais negativa a primeira; ao passo que, à medida que PP cresce, MR a acompanha ( $MR = (EP * (-1)) + PP$ ). Apenas o impacto das variações de PP é sempre mais forte sobre o militante típico; não só porque este tem sempre mais a ganhar ou a perder com as escolhas que faz, mas também porque tende a valorizar o impacto de sua participação política numa proporção muito superior – se não infinitamente superior – ao que ocorreria com o cidadão comum típico.

**Gráfico 3**  
**Evolução de MR nas eleições presidenciais de 1989 a 2014 (2016), para cidadãos comuns (AVGs) e militantes (MILs)**



**Fonte:** Elaboração própria utilizando as fórmulas apresentadas no Anexo.

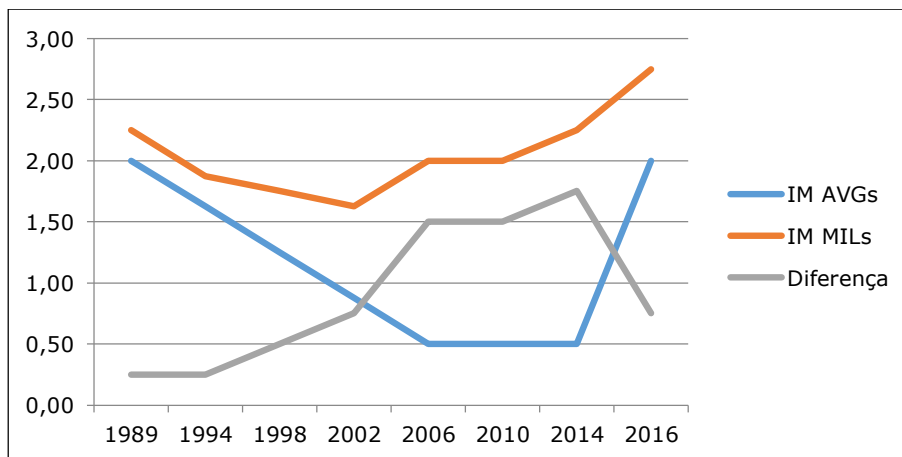
Observe-se, inclusive, o modo como: 1) MR diminuiria mais fortemente para cidadãos comuns (AVGs) do que para os militantes (MILs) entre 1994 e 1998; 2) elevar-

<sup>36</sup> Ou seja: em função de variáveis contextuais específicas, a rigor EP pode ser negligenciada aqui em sua interferência direta sobre a fixação e a intensidade das preferências dos militantes típicos.

se-ia mais dramaticamente para os militantes entre 2002 e 2006; 3) assim como aumentaria comparativa e significativamente mais para os primeiros (AVGs) do que para o outro grupo no rumo dos acontecimentos de 2016. Trata-se justamente dos efeitos diferenciados que EP e PP exerceriam sobre cada um dos dois grupos típico-ideais. Já que, enquanto a MR dos militantes reagiria mais rápida e fortemente diante da evolução da polarização – no caso, posta em movimento por uma crise política como a do Mensalão –, e assim a continuidade de tal processo manteria altas as margens de risco, ou as aumentaria para esse grupo, para os cidadãos comuns a insegurança tenderia a aumentar muito mais em função da eventual perda de estabilidade (que, como vimos, se deu ao final do período em questão).

Dadas essas evoluções específicas de cada uma dessas variáveis, a evolução consequente da variável-chave – porém dependente – do modelo confirmaria a hipótese teórico-substantiva: como se pode observar no Gráfico 4 (e de acordo com os dados da Tabela 1), enquanto haveria uma tendência ininterrupta, mas apenas estabilizada, de queda da influência midiática relativa (IM) entre os cidadãos comuns ao longo desse período – invertida dramaticamente, é claro, no período de crise, entre 2014 e 2016 –, no caso dos militantes a tendência inicial de queda – mesmo que em patamares obviamente superiores – se alteraria, contudo, no ponto de inflexão já mencionado, e apresentaria um sentido inverso ao do grupo anterior.

**Gráfico 4**  
**Evolução de IM nas eleições presidenciais de 1989 a 2014 (2016), para cidadãos comuns (AVGs) e militantes (MILs) e diferenças entre os tipos**



**Fonte:** Elaboração própria utilizando as fórmulas apresentadas no Anexo.

Ou seja: a partir da crise do Mensalão (2005), o peso da variável-chave (IM) assumiria um sentido significativamente diferente para cidadãos comuns, de um lado, e

militantes, de outro. Como, na verdade, IM é função da utilidade da informação (UI)<sup>37</sup>, enquanto o primeiro grupo (AVG) se veria muito mais fortemente influenciado pela estabilidade política (EP) geral – que, como visto, tem um peso preponderante sobre suas preferências (Pr) e margens de risco (MR) (como pode ser observado no Gráfico 5) – o segundo grupo, dos militantes, teria suas demandas por informação muito mais afetadas por suas preferências, mas ainda mais por suas comparativamente elevadas margens de risco. Que, por sua vez, sofreriam impacto muito mais forte das oscilações em termos de polarização, o que acabaria por tornar esse grupo muito mais influenciável pela mídia do que o outro.

Particularmente interessante é a variação da diferença entre os índices de IM para cada grupo ( $IM_{MILs} - IM_{AVGs}$ ), conforme a linha cinza do Gráfico 4: ela é crescente ao longo de todo o período, acelerando-se, como esperado, entre 2002 e 2006, mantendo a tendência geral por mais duas eleições, até reduzir-se no contexto da crise dos últimos anos (mas sendo sempre positiva). Ou seja: a influência midiática foi (e, acredito, sempre é) comparativamente maior entre os militantes do que entre os cidadãos comuns. Porque, obviamente, a utilidade da informação é sempre maior para os primeiros. Em contextos de polarização crescente, contudo, essa diferença pode assumir dimensões verdadeiramente dramáticas, levando os dois grupos a também radicalizar as diferenças de perspectivas entre si com relação ao modo de percepção da própria realidade conjuntural política. E, assim, se para uns a crise se instala num determinado momento, e com determinados significados e implicações mais dramáticas ou urgentes, para outros, tudo pode não passar, por algum tempo, de ruído mais ou menos distante, mas certamente muito menos relevante.

Assim, tendo por base a metáfora espacial exposta no Gráfico 5, se poderia dizer que, enquanto as preferências e margens de risco – e consequentemente a utilidade da informação e a proporcional influência midiática – a que tendem a estar sujeitos os cidadãos comuns teriam evoluído no nosso período *em torno* das tendências e oscilações da estabilidade política e dos graus de polarização política do sistema político mais amplo<sup>38</sup>, as mesmas variáveis apresentariam, no caso dos militantes, uma evolução em patamares bem mais elevados e simétricos, a partir do mesmo contexto geral, como vemos no Gráfico 6<sup>39</sup>:

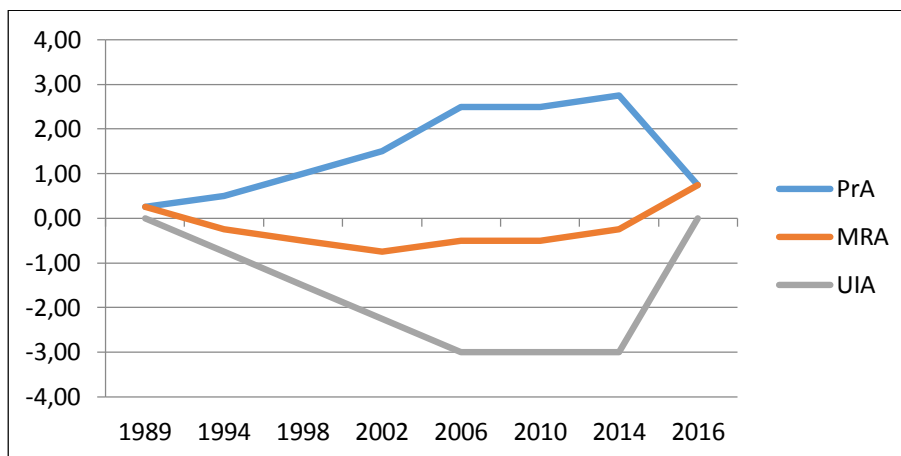
---

<sup>37</sup>  $IM = UI/2$

<sup>38</sup> Ampliando-se ao longo do período a assimetria entre o processo de formação e intensificação de preferências (Pr) e os índices de utilidade relativa da informação política (UI).

<sup>39</sup> Principalmente, como já sugerido, entre 2002 e 2006.

**Gráfico 5**  
**Evolução de Pr, MR e UI para cidadãos comuns (AVGs) – 1989-2016**



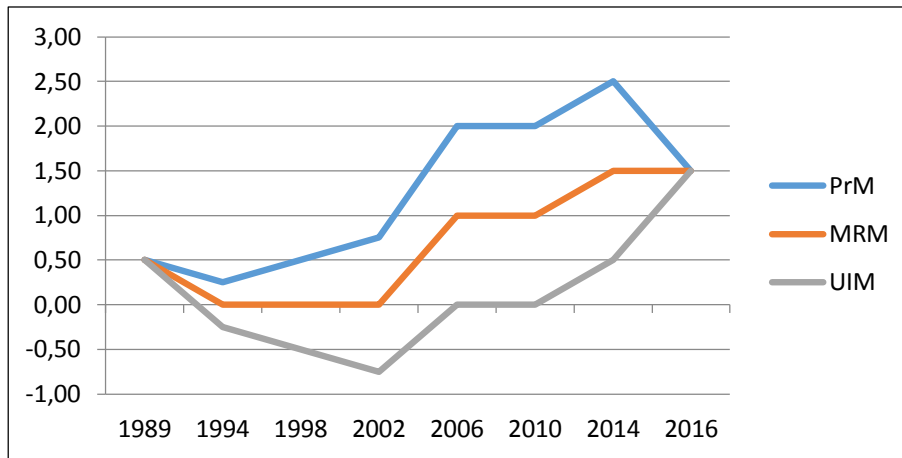
**Fonte:** Elaboração própria utilizando as fórmulas apresentadas no Anexo.

Nesse sentido, a distância observada entre os índices das variáveis dependentes para cada um dos grupos no período representa graficamente, portanto, em primeiro lugar, o modo como cidadãos comuns e militantes se distinguem em relação a variáveis centrais do jogo político e seus significados. Se para os primeiros a (in)estabilidade política geral se manifesta imediatamente sob a forma essencial da manutenção (ou não) das regras básicas do jogo eleitoral e da oferta, mais ou menos recorrente, de “produtos” e “serviços” políticos – pela ação dos empreendedores, mais ou menos institucionalizados do setor –, para os segundos, a variável “estabilidade” nunca exerce diretamente o mesmo efeito, pois aqui importam muito mais os diferentes resultados contingentes – e frequentemente subsistêmicos – da luta política e ideológica. Lutas cujas eventuais alternância e relativa imprevisibilidade essa mesma estabilidade, a rigor, permite. Assim, no caso dos militantes, se, por um lado, uma instabilidade relativa pode exercer seus efeitos sobre eles de modo comparativamente mais dramático – já que amplia a incerteza e a insegurança –, por outro lado, uma evolução dessa variável no sentido da estabilização – como, acredito, de fato ocorreu ininterruptamente desde 1989 até 2010<sup>40</sup> – não é, necessariamente, sinônimo de redução da incerteza (ou dramaticidade) para os mesmos atores. Na verdade, como aquilo que importa sempre mais para os militantes são os detalhes do jogo cotidiano da luta política – mas em geral vivenciado numa temporalidade bem mais ampla: relativa a conquistas, derrotas, patrimônios e ressentimentos passados, de um lado, e a projetos, expectativas (ou utopias) futuras, de outro –, o mais provável é que, a despeito de uma ou outra evolução geral da variável EP, tais personagens sempre reajam, em termos de

<sup>40</sup> Para ser mais preciso: provavelmente até 2013.

Pr, MR e, conseqüentemente, de UI e de IM, de acordo com a evolução específica de PP (e em proporções sempre mais intensas).

**Gráfico 6**  
**Evolução de Pr, MR e UI para militantes (MILs) – 1989-2016**



**Fonte:** Elaboração própria utilizando as fórmulas apresentadas no Anexo.

Assim, de acordo com a mesma lógica, a evolução da polarização política (PP) atuaria também de modo diferenciado para os dois grupos. Para os cidadãos comuns, muitas das formas que a polarização política assume podem ser simplesmente, ou quase, irrelevantes: *issues* e *policies* podem não lhes dizer respeito diretamente – ou possuir uma conexão muito tênue ou pouco óbvia com sua realidade imediata –, assim como suas eventuais interações, interdependências e sentidos ideológicos – tão evidentes para os militantes – podem lhes escapar, ou simplesmente não fazer sentido algum. Polarizações facciosas ou partidárias, que podem ser tão decisivas para a identidade militante, podem não mobilizar o cidadão comum em prol de nenhum dos grupos em disputa. E mesmo num contexto de polarização radical, em que não reste alternativa a esse cidadão comum que não a escolha de um dos lados, esta pode ser para ele uma imposição totalmente externa, involuntária e não definitiva (de pouca duração, inclusive, se o conflito radical não perdurar).

Assim, ao contrário do que pressupõe certa narrativa de “crise da representação”, tão recorrente, e que escutamos cada vez mais – tanto na academia quanto principalmente na *vulgata* que desta se faz –, não seriam os cidadãos comuns, os simples eleitores, os que talvez estivessem mais distantes ou alienados de seus representantes institucionais, em contextos de contínua estabilização política. Mas sim, ao contrário, os chamados militantes. Pois que, em função de seus fortes engajamentos ideológicos, sectários, profissionais e/ou corporativos específicos, estes tenderiam a desenvolver suas próprias pautas, agendas e *racionais*, suas próprias prioridades, metas e objetivos, de curto, médio

ou longo prazos, nem sempre congruentes com os de suas possíveis lideranças partidárias efetivas. Principalmente porque, embora tais militantes (ou simpatizantes) sejam estrategicamente muito importantes em muitas circunstâncias da vida partidária democrática contemporânea, não são eles a fonte do principal recurso a que se dirigem os esforços dos empreendedores políticos mais competitivos: o voto. É justamente a maioria esmagadora dos cidadãos comuns que a possui em grande escala, e não as minorias militantes.

E sendo assim, se, por força da complexidade da competição política na democracia de massas contemporânea, os grandes empreendedores políticos se veem forçados a jogar contraditórios jogos simultâneos, e mais ou menos ocultos, uns dos outros<sup>41</sup>, o que os leva a incorrer fatalmente em contradições, não são os cidadãos comuns os que se veriam mais tendencialmente frustrados com as eventuais incongruências de discurso, ou entre o discurso e a prática dos primeiros. Inclusive porque, como já expus acima, especialmente em contextos de relativa estabilidade – e ainda mais se a despolarização for efetiva –, tais cidadãos teriam pouco incentivo para perder tempo e outros recursos com aquisição de novas informações políticas; muito menos em desenvolver grandes expectativas – ou expectativas muito precisas e intensas – com relação aos desempenhos futuros dos candidatos em oferta, uma vez eleitos. Basta para tais cidadãos se valerem das informações – ou atalhos cognitivos – já disponíveis e previamente adquiridas (nesse e em outros jogos já jogados) para escolher. Já o mesmo não pode ser dito, porém, dos militantes; aqui o engajamento maior – e margens de risco comparativamente elevadas – conduz não só a um consumo muito mais ávido e intenso de informação como tende a tornar tenso todo o enfrentamento com as contradições e idiossincrasias mais superficiais do comportamento político das principais lideranças (a despeito, inclusive, dos efetivos graus de estabilidade que eventualmente o sistema como um todo possa apresentar).

Cidadãos comuns tenderiam a ser, portanto, duplamente mais “econômicos” do que militantes típicos: não somente despenderiam menos recursos com informação – e, desse modo, seriam potencialmente menos influenciáveis por ela –, como também frequentemente precisariam de menos insumos informacionais para processar suas escolhas políticas.

A distância das variáveis entre os Gráficos 5 e 6, mas em especial a diferença de IMs (Gráfico 4), ilustraria, pois, a fundamental diferença entre a vivência política de cidadãos comuns e de militantes. Enquanto para os primeiros as grandes narrativas de conjuntura política, como as grandes crises, escândalos e enfrentamentos partidários, podem ser apenas enredos novelescos (ou anedóticos) passageiros – e que podem até mesmo alterar ou reforçar (mais ou menos superficialmente) certas predisposições de preferência política, mas poucas vezes o bastante para provocar grandes mudanças de hábitos de consumo informacional e de atenção à vida política –, para os segundos, tais

---

<sup>41</sup> Como propõe Tsebelis (1998).

efemérides tendem a se tornar matéria de interesse vital: estratégica para a ação (profissional ou não), quando não puramente essencial para os seus (des)equilíbrios identitários, individuais e coletivos. Matéria, portanto, de insuperável relevância histórica.

Conquanto tais diferenças não sejam mais do que óbvias para qualquer observador da vida política, algumas das suas consequências teóricas não parecem assim tão evidentes ou facilmente aceitas pelo mesmo senso comum.

### **A título de conclusão: de 1989 a 2014 (e o *turning point* de 2013)**

De acordo com o modelo e a teoria aqui expostos, portanto, o que em grande parte explicaria a relativa perda de influência político-eleitoral dos principais meios de comunicação brasileiros, especificamente no período 2006-2014 – meios cada vez mais parciais e partidários, e engajados contra as coalizões predominantes e eleitoralmente mais vitoriosas na conjuntura política nacional do período –, teria sido, principalmente, a estabilização do sistema político brasileiro. E apesar de toda a nova e relativa radicalização personalista e facciosa ocorrida no país desde 2005. A aparente contradição entre ambos os processos – e que leva a indagar por que nesse período o engajamento midiático contra a decisão majoritária do eleitorado nos pleitos presidenciais, embora tenha sido causa e consequência da própria radicalização, mostrou-se, contudo, e em grande medida, eleitoralmente inútil – se explica, de acordo com minha teoria, em grande medida, pelas diferenças em matéria de demandas informacionais e consequente exposição à mídia que separam os chamados cidadãos comuns – que constituem majoritariamente o eleitorado nacional (e o de alhures) – e os ditos militantes (incluídos aí os próprios “formadores de opinião”).

A partir, possivelmente, de algum ponto em 2013 – provavelmente o fatídico mês de junho –, porém, tal radicalização teria atingido novo patamar, ou significado, e com os desdobramentos específicos daquela conjuntura, à qual se seguiu a duríssima campanha eleitoral de 2014 e seu interminável “terceiro turno”, chegaríamos afinal à peculiar, porém autêntica, ruptura da estabilidade institucional em 2016. Estabilidade que vinha sendo mantida por cerca de três décadas da mais inclusiva e “poliárquica” democracia da história nacional.

Ao longo de quase todo o período democrático pós-Constituição de 1988, pois, tanto a variável EP quanto a PP se apresentaram muitas vezes com feições e consequências muito distintas para, de um lado, a grande maioria dos cidadãos brasileiros, e, de outro, a importante e significativa minoria dos setores mais engajados na vida política nacional. A começar, é claro, pelos próprios profissionais da notícia; mas também pelo seu público consumidor mais ávido e exigente: os diversos grupos de militantes – partidários, ideológicos, profissionais etc. – e analistas da mesma realidade. Os quadros do que poderíamos chamar, portanto, da grande e diversa *intelligentsia* política brasileira contemporânea.

Para dar conta, pois, desse estado aparentemente paradoxal de coisas, é preciso aceitar, por um lado, o fato de que, se o poder de influência da mídia é real – e, de modo geral, continuamos acreditando nisso –, por outro lado há que se tentar dar conta com mais cuidado e precisão das variáveis que podem circunscrever esse impacto não somente a setores e a públicos consumidores específicos, mas também – e isso pode ser ainda mais decisivo – a contextos políticos e institucionais específicos e independentes. Foi o que, acredito, observamos, *grosso modo*, de 1989 até a última eleição presidencial (2014)<sup>42</sup>.

Seja como for, uma das grandes vantagens da adoção, como aqui proposto, de um foco sobre a demanda e não sobre a oferta de informações – como foi minha opção metodológica original no passado (e segue sendo a tendência predominante dos estudos da área) – parece se localizar no sentido da superação dos principais vícios e aporias da rica tradição de estudos de influência política midiática. Em especial no que diz respeito às suas armadilhas excessivamente normativas usuais. Ou seja: em vez de criticarmos a oferta efetiva de conteúdo informativo – mesmo o mais evidentemente parcial e desdenhoso dos cânones da deontologia jornalística prevalecente, e seu compromisso com a objetividade – com base em padrões normativos ideais de difícil operacionalização, passamos a nos ater “somente” às condições gerais que interferem sobre a demanda. E dando conta, desse modo, das ampliações ou reduções conjunturais do poder de influência consequente da mídia na política, a despeito e – o que ainda é metodologicamente mais interessante – independentemente de seus inúmeros e diversos conteúdos concretos.

Certamente que não pretendo negar o valor e a importância dos estudos tradicionais de análise de conteúdo, ou de discursos, enquadramentos etc., nem muito menos retirar importância de debates como os relativos à economia política da comunicação e à chamada democratização das mídias. Mas sim, acredito, abrir uma nova perspectiva teórica e metodológica no enfrentamento de questões que, claramente, a tradição de estudos sobre a oferta de informação não consegue responder. Em especial, aquelas que se referem às variações conjunturais de poder efetivo da mídia enquanto ator político, institucional e/ou (proto)partidário. Para além, é claro, de outras perspectivas de investigação, teórica e empírica, sobre as implicações da teoria aqui explicitada<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Desde 2013, parece claro que ingressamos em nova conformação sociopolítica, que se deve, em grande parte, a alterações do ambiente informacional global, com impactos massivos sobre o militatismo e a experiência política do chamado cidadão comum. É claro que aqui faço referência à atual revolução comunicacional trazida pelas novas redes midiáticas. Mas isso é assunto para outra ocasião (ver, por exemplo, Martuccelli, 2015).

<sup>43</sup> Entre elas, por exemplo, a do próprio interesse, mais ou menos conjunturalmente contraditório, da própria mídia, enquanto ator político e econômico, em subverter a estabilidade institucional democrática, na medida em que quanto maior a instabilidade e a incerteza, maior também a utilidade da informação (UI) e, consequentemente, a influência midiática (IM) (caberia então investigar até que ponto o conjunto das principais mídias no Brasil teria agido justamente nesse sentido, exatamente após a perda conjuntural e relativa de seu poder de influência eleitoral ao longo da era PT (2003-2016)). Mais assunto para outros trabalhos.



### Referências bibliográficas

- ABRAMOWITZ, A. I. "An improved model for predicting election outcomes". *Political Science*, Fall, 1988.
- ABRAMOWITZ, A. I.; SAUNDERS, K. L. "Is polarization a myth?". *The Journal of Politics*, vol. 70, nº2, 2008.
- ALDÉ, A. *A construção da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- ALDÉ, A.; MENDES, G.; FIGUEIREDO, M. "Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006". *Política & Sociedade*, vol. 6, nº 10, 2007.
- AZEVEDO, F. A. Mídia e democracia no Brasil: um balanço dos anos recentes. In: GOULART, J. (ed.). *Mídia e democracia*. São Paulo: Annablume, p. 23-46, 2006.
- \_\_\_\_\_. *A grande imprensa e o PT*. São Carlos: EdUFScar, 2017.
- COIMBRA, M. A mídia teve algum papel durante o processo eleitoral de 2006?. In: LIMA, V. (org.). *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Perseu Abramo, p. 187-210, 2007.
- COLLING, L. "Os estudos sobre mídia e eleições presidenciais no Brasil pós-ditadura". Salvador, 432f. Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.
- DAHL, R. A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DELLI CARPINI, M.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven/London: Yale University Press, 1989.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: HarperCollins, 1957.
- FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J.; POPE, J. C. *Culture war? The myth of a polarized America*. New York: Longman, 2011.
- GROFMAN, B. (ed.). *Information, participation and choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.
- GUAZINA, L. S.; PRIOR, H.; ARAÚJO, B. "Enquadramentos de uma crise: o *impeachment* de Dilma Rousseff em editoriais nacionais e internacionais". In: 7º Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, Porto Alegre, 2017.
- LATTMAN-WELTMAN, F. "Mídia e democracia: indeterminação e representatividade da representação". *Compólitica*, vol. 4, nº 2, 2014.
- \_\_\_\_\_. "Fidelidade ou credibilidade? Desafios políticos ao jornalismo brasileiro contemporâneo". In: 10º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, Belo Horizonte, 2016.
- LATTMAN-WELTMAN, F.; CHAGAS, V. "Insegurança (re)partidarização e 'fogo amigo': a economia política da mídia na Era Lula". *Revista Eptic*, vol. 19, nº 2, 2017.
- LATTMAN-WELTMAN, F.; RAMOS, P. A.; CARNEIRO, J. A. *A imprensa faz e desfaz um presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- LAZARSFELD, P.; KATZ, E. *Personal influence: the part played by people in the flow of mass communications*. New Brunswick: Transaction, 2006.
- LEWIS-BECK, M.; RICE, T. W. "Forecasting presidential elections: a comparison of naïve models". *Political Behaviour*, vol. 6, nº 1, 1984.

- MARTUCCELLI, D. Esfera pública, movimentos sociais e juventude. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (orgs.). *Internet e mobilizações sociais: transformações do espaço público e da sociedade civil*. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2015.
- MUNDIM, P. S. "Para uma problematização do voto nos estudos sobre mídia e eleições no Brasil: Esboço de um modelo analítico". In: XII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Sudeste da Intercom, Juiz de Fora, 2007.
- PAGE, B.; SHAPIRO, R. Y. *The rational public: fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- PAGE, S. E. *The difference*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- POPKIN, S. L. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago/London: University of Chicago Press, 1994.
- PORTO, M. "Enquadramentos da mídia e política". In: 26º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu, 2002.
- PRZEWORSKI, A. Self-enforcing democracy. In: WITMAN, D.; WEINGAST, B. (eds.). *Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press, 2006.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- STIMSON, J. A. *Tides of consent: how public opinion shapes American politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- TSEBELIS, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1998.
- ZALLER, J. R. *The nature and origins of mass opinion*. New York: Cambridge University Press, 1993.

## Anexo

### Abreviaturas

AVGs = Cidadãos Comuns;  
 EP = Estabilidade Política;  
 PP = Polarização Política;  
 $Pr_a$  = Preferências (cidadãos comuns);  
 $Pr_m$  = Preferências (militantes);  
 MILs = Militantes;  
 $MR_a$  = Margem de Risco (cidadãos comuns);  
 $MR_m$  = Margem de Risco (militantes);  
 $UI_a$  = Utilidade da Informação (cidadãos comuns);  
 $UI_m$  = Utilidade da Informação (militantes);  
 $IM_a$  = Influência Midiática (cidadãos comuns);  
 $IM_m$  = Influência Midiática (militantes).

### Fórmulas utilizadas (Tabela 1)

#### •Para AVGs:

$$\begin{aligned} Pr_a &= (EP*2) + PP; \\ MR_a &= (EP*-1) + PP; \\ UI_a &= (Pr*-1) + MR; \\ IM_a &= (UI/2) + 2. \end{aligned}$$

#### •Para MILs:

$$\begin{aligned} Pr_m &= EP + (PP*2); \\ MR_m &= PP*2; \\ UI_m &= (Pr*-1) + (MR*2); \\ IM_m &= (UI/2) + 2. \end{aligned}$$

**Abstract***Misadventures of media influence in post-1988 Brazil: a theory of political information demand*

The article presents a theory of political information demand, and its model is applied to the analysis of the seven Brazilian presidential elections following the transition to democracy. The initial goal of the theory is to posit the potential of the political and electoral influence of the mass media on the choices not only of so-called ordinary citizens, but also of militants, depending on the political and institutional context. In other words, why does intervention on the part of the mass media in certain circumstances seem to have a decisive influence on the choices of some individuals but not in others? How does one discern such variations without the known limits of political information supply analyses, which either do not account for the reception's polysemy, or, which cannot be generalized when they do, on a smaller scale and with more depth. According to this theory, media influence is a function of the utility attributed to political information, which depends on the stability and intensity of voter preferences and the risk margins with which they make their decisions, which in turn depend on the overall stability and degree of political polarization of the political system. Some of the other potentials of the theory are also briefly indicated.

**Keywords:** political theory; media influence; Brazil; elections; militancy

**Resumen***Desventuras de la influencia política mediática en Brasil post-1988: una teoría de la demanda por información política*

El artículo presenta una teoría de la demanda de información política y el modelo aplicado al análisis de las siete elecciones presidenciales brasileñas tras el régimen militar. El objetivo inicial de la teoría es situar el potencial de influencia política y electoral de los medios de comunicación sobre las decisiones de los llamados ciudadanos comunes y de los militantes, conforme variables del contexto político e institucional. Es decir: ¿por qué en determinadas circunstancias la intervención mediática parece influir decisivamente sobre las opciones de los individuos y en otras no? ¿Cómo es posible discernir tales variaciones sin los límites conocidos de los análisis de la oferta de la información política que, o no dan cuenta de la polisemia de la recepción, o, cuando lo hacen, a una escala más reducida y profunda, no pueden generalizarse. De acuerdo con la teoría, la influencia mediática es función de la utilidad atribuida a la información política, la cual depende de la fijación e intensidad de las preferencias del elector y del margen de riesgo con que toma sus decisiones, las cuales, a su vez, dependen de la estabilidad y el grado de polarización política del sistema.

**Palabras claves:** teoría política; influencia mediática; Brasil; elecciones; militancia

**Résumé***Les mésaventures de l'influence politique des médias au Brésil après 1988: une théorie de la demande d'information politique*

L'article présente une théorie de la demande d'information politique et son modèle est appliqué à l'analyse des sept élections présidentielles brésiliennes après le régime militaire. L'objectif initial de la théorie est d'identifier le potentiel d'influence politique et électorale des médias dans les choix de ceux que l'on appelle les citoyens ordinaires et les militants selon des variables de contexte politique et institutionnel. Autrement dit, pourquoi, dans certaines circonstances, l'intervention médiatique semble-t-elle avoir une influence décisive sur les choix des individus et non dans les autres? Comment discerner ces changements sans les limites connues de l'analyse de l'offre d'information politique, qui soit ne font pas état de la polysémie de réception, soit, quand ils le font, à plus petite échelle et en profondeur, ne peuvent pas être généralisés. Selon la théorie, l'influence des médias dépend de l'utilité attribuée à l'information politique, qui dépend elle-même de la fixation et de l'intensité de la préférence de l'électeur et de la marge de risque avec laquelle il prend des décisions, qui, à leur tour, dépendent de la stabilité générale et le degré de polarisation politique du système. Certains des autres potentiels de la théorie sont aussi brièvement indiqués.

**Mots-clés:** théorie politique; influences des médias; Brésil; élections; militantisme

Artigo submetido à publicação em 20 de março de 2018.

Versão final aprovada em 3 de agosto de 2018.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



## PT, eleições e editoriais da grande imprensa (1989-2014)

---

Fernando Antônio Azevedo<sup>1</sup>

---

O artigo examina, a partir do conceito de paralelismo político, a relação da “grande imprensa” do Brasil, formada pelos três grandes diários de circulação nacional, *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, com o petismo entre 1989 e 2014. A referência empírica são os editoriais publicados pelos jornais durante as sete últimas eleições presidenciais que têm como objeto o PT e seus candidatos. Os textos foram avaliados através da metodologia da análise de valência e agrupados em pacotes interpretativos. Os resultados mostram a predominância de editoriais negativos e o uso dos enquadramentos “populista” e/ou “corrupto” na narrativa sobre o PT e o petismo, tanto no período pré-governamental quanto no governamental do PT no plano federal.

*Palavras-chave:* mídia; imprensa; editoriais; partido; eleições; PT; antipetismo

### Introdução

Este artigo tem como tema a relação dos três principais jornais de referência do Brasil (*O Globo*, *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*) com o Partido dos Trabalhadores (PT) através da análise dos seus editoriais publicados durante as eleições presidenciais entre 1989 e 2014. Essas publicações fazem parte da chamada “grande imprensa” e no passado tiveram intensa atuação política apoiando as forças de centro-direita contra o governo nacionalista de Getúlio Vargas (1951-1954) e o governo reformista de João Goulart, o Jango (1961-1964), ambos ligados ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de centro-esquerda (Sodré, 1999; Abreu, 2008; Carvalho, 2013; Goldstein, 2017). Todos esses jornais apoiaram o golpe militar de 1964 e o regime autoritário, com o dissenso posterior de *O Estado de S. Paulo*, após o aprofundamento da ditadura com a edição do Ato Institucional nº 5 em 1968. A partir da redemocratização e da instauração da Nova República, em 1985, os veículos passaram a conviver com um novo sistema partidário e uma nova dinâmica política que, a partir de 1994, polarizou a disputa eleitoral presidencial entre as forças de centro-esquerda, lideradas pelo PT, e as de centro-direita, comandadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Uma revisão da literatura (Guimarães e Vieira, 1989; Lima, 1990; Albuquerque, 1994; Rubim, 1985; Aguiar, 1995; Jorge, 1997;

---

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPoL). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos (SP), Brasil. E-mail: <f.azevedo@me.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-2696-7589>>.

Rubim e Azevedo, 1998; Miguel, 1999; Azevedo, 2000, 2009, 2011; Aldé, 2003; Chaia, 2004; Rubim e Colling, 2004; Fonseca, 2005; Aldé, Mendes e Figueiredo, 2007) sobre a cobertura das eleições presidenciais nesse período mostra que a maioria das pesquisas e levantamentos apontou que os jornais, e a mídia de um modo geral, atuaram em variados graus com viés partidário, favorecendo assim direta ou indiretamente os candidatos antipetistas nos pleitos presidenciais. Não conheço, porém, salvo engano, um estudo longitudinal que analise o comportamento dos jornais e mostre tendências e continuidades abrangendo todas as eleições presidenciais realizadas até o momento. Este artigo tenta suprir parcialmente essa lacuna. Seu objetivo principal é discutir o comportamento da imprensa *mainstream* a partir do conceito de *paralelismo político* (Hallin e Mancini, 2010), tendo como referência empírica a relação dos jornais com o PT e o petismo a partir da pergunta: *na atual quadra democrática, a grande imprensa brasileira atuou de modo paralelo ao sistema político, assumindo posições político-ideológicas como o fez no período democrático de 1945-1964?*

A pergunta tem pertinência e relevância no contexto informacional brasileiro. O sistema de mídia é oligopolizado e controlado basicamente por quatro famílias (Marinho/Grupo Globo, Mesquita/Grupo Estadão, Frias/Grupo Folha e Civita/Grupo Abril) que detêm a propriedade cruzada de jornais, revistas, redes de televisão, *sites* e portais. Desse modo, a maior parte do fluxo da informação política é monopolizada pelos grandes grupos midiáticos e as fontes alternativas de informação, que Dahl (1989) aponta como um dos requisitos fundamentais da democracia representativa, ocupam um papel secundário (em geral em *sites* e *blogs*) e marginal do ponto de vista do seu impacto na formação da opinião pública. Nesse contexto, de um sistema de mídia concentrado e caracterizado por uma oferta de conteúdo político com baixa diversidade, a parcialidade da grande imprensa, pelo seu grande poder de agendamento (e *ripple effect* no noticiário televisivo e nas redes sociais), pode gerar assimetria informacional e potencialmente desequilibrar a disputa política e eleitoral ao vocalizar, reproduzir ou endossar argumentos e estratégias narrativas de grupos e partidos políticos.

É consenso na literatura da comunicação política recente, fortemente influenciada pelas teorias da *agenda-setting* e do *framing*, que a mídia tem grande poder de agenda ao selecionar e hierarquizar notícias e estabelecer enquadramentos e narrativas sobre fatos, acontecimentos e personagens. Como lembrou Cohen (1963, p. 120), a imprensa pode não ser eficaz em dizer como se deve pensar, porém tem grande capacidade em sugerir o que pensar. Ou seja, de tematizar e colocar, no centro da atenção pública, questões sobre as quais fornece também análises e interpretações produzidas a partir de enquadramentos narrativos. Dessa maneira, como observaram Lang e Lang (1959, p. 226) num texto sobre a influência da mídia nas campanhas eleitorais, as mídias constroem perspectivas, conformam as imagens dos candidatos e dos partidos e ajudam a destacar os conceitos em torno dos quais se desenvolverão as campanhas.

Portanto, no jogo político a mídia importa e muito. É ela que, nas democracias modernas e de massa – que Manin (1995) descreve como *democracias de público* –, ao lado das campanhas eleitorais, opera a mediação entre os atores políticos (partidos e candidatos) e os cidadãos e eleitores. E, em que pesem a centralidade da televisão nos meios de comunicação de massa com sua grande penetração no público e o avanço das novas mídias digitais, como a internet e as mídias sociais (Facebook, Youtube, Twitter, Instagram etc.), ainda são os jornais e as revistas de informação semanal as principais fontes de informação e agendamento da política. É dessa velha mídia que as principais notícias e os comentários têm origem e são replicados na televisão e nas novas mídias. Em outras palavras, a mídia impressa pauta não só a mídia eletrônica (rádio e televisão) como a mídia digital (internet e mídias sociais): como mostrei em outro trabalho (Azevedo, 2017, p. 27), a maior parte das notícias e dos artigos que trafegam nas novas mídias é originária de jornais e revistas impressos, o que, aliás, se pode comprovar simplesmente olhando os temas dos debates polarizados no Facebook. Assim, embora não seja a única fonte, a imprensa escrita pauta grande parte das questões políticas e as outras mídias repercutem, ampliam e disseminam os temas em debate, realimentando o fluxo de informação.

O conceito original de paralelismo político foi cunhado por Seymour-Ure (1974) na tentativa de definir, através da categoria *paralelismo partido-imprensa*, a convergência de interesses políticos entre jornais e partidos. Refinando o conceito, Blumler e Gurevitch (1975) propuseram uma escala de paralelismo político para abranger graus de intensidade (máximo, intenso, médio, baixo e zero) e situações que iam desde o controle vertical da publicação (imprensa partidária como a existente em alguns países da Europa no passado) até o jornalismo independente cuja referência normativa seria o modelo liberal do jornalismo comercial norte-americano. Por sua vez, mais recentemente, Hallin e Mancini (2010) revitalizaram o conceito explorando-o como uma das variáveis de análise dos modelos de sistema de mídia do mundo ocidental. Os referidos autores, inspirados nos pesquisadores que os precederam, descrevem cinco elementos ligados à prática do paralelismo político (conexões organizacionais, caráter partidário da audiência, conteúdo dos meios, atuação dos jornalistas na política e o jornalismo de comentário apoiado na concepção do jornalista como publicista) e os associam mais ao compartilhamento de crenças, valores e tendências políticas mais gerais do que à conexão um a um entre meios e partidos que caracterizou o jornalismo partidário do passado. Albuquerque (2012a, 2012b), por sua vez, propõe que paralelismo político e jornalismo independente sejam considerados como modelos históricos distintos. Sem entrar na discussão sobre os limites e alcances teóricos do conceito, assumo, aqui, a ideia de Hallin e Mancini de que o paralelismo político nos dias de hoje, marcado pelo predomínio do jornalismo comercial, se dá basicamente em torno do compartilhamento de crenças e valores ideológicos, de uma causa determinada ou uma agenda política contingencial capaz de associar e produzir convergências políticas entre jornais e partidos.

Os jornais examinados têm, apesar do alto nível de profissionalização, independência comercial e adesão formal ao modelo de jornalismo centrado nas notícias e um vigoroso e extenso jornalismo de comentário através de editoriais, colunas e artigos que ocupam espaços destacados e possuem grande peso nas edições. Portanto, antes de tudo e principalmente, são *jornais de opinião* que valorizam o papel de seus publicistas, e seus editoriais ocupam um lugar nobre e de grande visibilidade. Como lembra Eilders (1997), a alma dos jornais está nos editoriais, que são o *core* jornalístico que emite e transmite a posição política das publicações e de seus proprietários. Nesse sentido, eles são a matéria-prima por excelência para avaliar o posicionamento político dos jornais.

A análise dos editoriais aqui procedida se estende de 1989 a 2014, perfazendo 25 anos e sete eleições presidenciais na atual quadra democrática. A amostragem foi circunscrita ao período eleitoral, tomando-se como referência o início da emissão da propaganda gratuita no rádio e na televisão (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE), iniciando a coleta dos editoriais 45 dias antes da data da eleição do primeiro turno e estendendo a observação até a data do segundo turno, quando for o caso<sup>2</sup>. A escolha do período eleitoral contempla um momento que usualmente é de grande importância na vida democrática, como lembram Swanson e Mancini (1996), pois, durante as campanhas eleitorais, os temas políticos e o confronto de ideias e projetos entre os partidos e os candidatos assumem grande visibilidade e mobilizam a atenção dos eleitores.

O procedimento adotado para analisar e interpretar os dados baseia-se na metodologia da valência e dos pacotes interpretativos. A metodologia de análise de valência (MAV), também conhecida como *slant analysis*, *sentiment analysis* ou *opinion mining*, é utilizada internacionalmente em estudos de mídia em contextos eleitorais desde os anos 1950 para medir a valoração dos conteúdos da mídia em relação a um determinado objeto<sup>3</sup>.

Os pacotes interpretativos, por sua vez, são baseados na teoria do enquadramento (Goffman, 1974). Na definição sintética de Entman (1993, p. 52), enquadrar é o processo de selecionar aspectos da realidade e torná-los mais salientes para produzir uma definição ou interpretação particular de um problema ou questão moral. Gitlin (1980), por outro lado, sublinha que o enquadramento é basicamente um esquema interpretativo que

---

<sup>2</sup> A propaganda eleitoral no rádio e na televisão, regulada pela Lei nº 7.773, de 8 de junho de 1989, tinha duração de 60 dias, porém, em 1998, ela foi reduzida para 45 dias. Por uma questão de padronização, o exame dos editoriais em cada período eleitoral obedeceu à regra dos 45 dias.

<sup>3</sup> No presente artigo adotam-se as seguintes regras para analisar o material pesquisado: (1) a valência é positiva se o conteúdo analisado encerra uma avaliação ou menção de ordem pessoal, moral, política ou de desempenho nas funções públicas favorável a políticos ou avaliação e menção favorável de programas, projetos e ação de partidos ou governo; (2) a valência é negativa se o conteúdo analisado encerra uma avaliação ou menção de ordem pessoal, moral, política ou de desempenho nas funções públicas negativa a políticos e menção desfavorável na avaliação de programas, projetos e ação de partidos ou governo; (3) a valência é neutra se o conteúdo analisado não apresenta nem elementos positivos nem negativos na avaliação ou menção de ordem pessoal, moral, política ou de desempenho nas funções públicas a políticos ou na avaliação e menções a programas, projetos e ação de partidos ou governo. Em caso de matérias ambivalentes, em que há equilíbrio entre elementos positivos e negativos, o conteúdo foi considerado neutro. Sobre a metodologia de análise de valência e seu uso na literatura internacional, ver Feres (2016).

estabelece um eixo e organiza a narrativa jornalística ao longo do tempo, permitindo, assim, uma articulação de sentido entre eventos e personagens que ultrapassa os relatos episódicos. Portanto, como resumem Gamson e Modigliani (1989, p. 143), os pacotes interpretativos devem ser vistos como uma ideia organizadora central ou um enredo que produz sentido para o desdobramento de uma série de eventos, promovendo uma conexão entre eles.

O artigo está dividido em três seções. Na primeira, “Resumo histórico e político dos jornais”, apresento um perfil dos jornais pesquisados; na segunda, “Os editoriais dos jornais: 1989-2014”, analiso os dados; e, finalmente, na terceira, a “Conclusão”, comparo os jornais e sintetizo os achados da pesquisa.

## Resumo histórico e político dos jornais

### *O Globo*

O jornal foi fundado no Rio de Janeiro em 1925, circulando como vespertino até 1962, quando passou a ser matutino. Entre os anos 1930 e 1980, o veículo se tornou o diário de maior circulação no Brasil, batendo concorrentes mais antigos e tradicionais. Sua ascensão como um dos principais jornais do país se deu paralelamente à formação das Organizações Globo, um conglomerado de mídia que paulatinamente agregou rádios e revistas (anos 1940) e televisão (anos 1960). Hoje, o Grupo Globo é o maior conglomerado de mídia do Brasil, liderando de forma absoluta a audiência da rede aberta (TV Globo e suas afiliadas), com importante presença na TV fechada, através da Globosat (*Globonews*, *GNT*, *Multishow*, *Telecine*, *SporTV*, entre outros) e no sistema radiofônico (rádios *Globo* e *CBN*), bem como nas novas mídias digitais (portal *G1*)<sup>4</sup>. Sua influência na imprensa escrita não se limita ao *Globo*: o grupo edita também, no Rio, o jornal *Extra*, de perfil popular, e o *Valor Econômico*, diário especializado em economia e finanças e líder em seu segmento, além da revista *Época*, que concorre com *Veja*, *IstoÉ* e *Carta Capital* no mercado das revistas de informação semanal. Possui, ainda, a Rio Gráfica Editora, que publica livros e inúmeras revistas para público segmentado.

O *Globo*, ao longo da sua existência, tem assumido posições que permitem classificá-lo como um jornal liberal em relação às questões econômicas (pró-mercado e crítico do estatismo e do nacionalismo econômico) e, no plano político, alinhado com as posições liberal-conservadoras. Um retrospecto de seus posicionamentos políticos mostra que apoiou a Revolução Liberal de 1930, mas dois anos depois esteve com os constitucionalistas de 1932 contra Vargas e seu governo provisório. Após a redemocratização, em 1946, o embate político foi polarizado ideologicamente entre as

<sup>4</sup> Com cinco emissoras próprias e 117 afiliadas, a Rede Globo chega a praticamente 100% do território nacional, atingindo 5.485 municípios e 99,5% da população.



forças de centro-direita e centro-esquerda, opondo os liberais (aglutinados na União Democrática Nacional – UDN) e os nacional-desenvolvimentistas, reunidos na aliança eleitoral formada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD), ambos criados por Vargas. *O Globo*, nesse período democrático, apoiou as forças liberais nos principais embates eleitorais e políticos. Na crise política de 1954, que terminou com o suicídio de Vargas em agosto daquele ano, o jornal cerrou fileiras com a oposição, embora tenha, por temer os riscos políticos e institucionais de um *impeachment* numa democracia recém-restaurada, se posicionado contra o afastamento do presidente, em março de 1954. Entretanto, a rádio *Globo* tinha se transformado numa tribuna aberta para os discursos inflamados de Carlos Lacerda, o principal líder da UDN, contra Vargas e seu governo. Em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros, foi contra a posse do vice-presidente Jango e depois fez dura oposição ao seu governo e às bandeiras das reformas de base (especialmente a reforma agrária) defendidas pela esquerda brasileira. Em 1964, apoiou o golpe militar e publicou um editorial sob o título “Ressurge a Democracia”<sup>5</sup>, em que saudava a tomada do poder pelas Forças Armadas. Anos depois, em 1984, num editorial de primeira página<sup>6</sup>, assinado pelo próprio *publisher* do jornal, Roberto Marinho, o apoio à intervenção militar seria explicado como necessário para defender a democracia que estaria ameaçada e o apoio sem restrições ao Ato Institucional nº 5, em 1968, justificado para conter “a irrupção da guerrilha urbana”.

Com o retorno à democracia, em 1985, o jornal passou a apoiar uma agenda econômica liberal assumida, num primeiro momento, por Fernando Collor, e depois, por Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os candidatos posteriores do PSDB.

O exame da lista de colunistas e articulistas do jornal mostra que a maioria deles concorda com a linha editorial e os valores do jornal, havendo pouco espaço para diversidade interna, opiniões divergentes e debate do ponto de vista político ou ideológico.

### *O Estado de S. Paulo*

O *Estadão* foi fundado em 1875 e originalmente chamava-se *A Província de S. Paulo*<sup>7</sup>. O jornal nasceu com posições políticas avançadas para a época, com um perfil antimonarquista e antiescravista, e entre seus colaboradores encontravam-se militantes da causa republicana e nomes conhecidos da vida intelectual como Euclides da Cunha, autor do clássico *Os sertões*. Depois do advento da República, com o fim das províncias monárquicas, o jornal assumiu o seu nome atual e passou a ser controlado exclusivamente por Júlio Mesquita, genro de um dos fundadores do diário, tornando-se então o principal diário paulista.

---

<sup>5</sup> *O Globo*, 2/4/1964, p. 3.

<sup>6</sup> *O Globo*, 7/10/1984, p. 1.

<sup>7</sup> Sobre o jornal e seu papel político, ver Capelato e Prado (1980) e Capelato (1986, 1988).

Ao longo da República Velha (1989-1930), o jornal assumiu posição crítica em relação ao sistema eleitoral (voto aberto e fraudes eleitorais) e se engajou na campanha civilista que defendia um programa de reformas institucionais e modernização do país. Em 1930, aderiu à candidatura oposicionista de Vargas contra o candidato oficial das oligarquias dominantes. Porém, depois da Revolução de 1930, trocou de lado e apoiou o movimento constitucionalista de 1932, deflagrado pelas elites paulistas contra o governo provisório de Vargas, defendendo a constitucionalização do país e a realização de eleições. Com a decretação da ditadura do Estado Novo, em 1937, o jornal passa a fazer uma oposição aberta ao novo regime. Como represália, é censurado e, em março de 1940, sofre uma intervenção que se prolongaria por cinco anos. Encontra-se, nesse episódio, a origem do visceral antigetulismo que o jornal iria cultivar nos primeiros anos da quadra democrática que se inicia em 1946.

O antigetulismo do período ditatorial se transformaria, na nova quadra democrática, no combate ao populismo identificado com o trabalhismo varguista no início dos anos 1950 e, mais adiante, com o trabalhismo reformista dos anos 1960 durante o governo Jango. Desse modo, fez oposição aos governos Vargas (1951-1954) e Jango (1961-1964) e apoiou as passeatas contra este último ("Marcha com Deus pela família e pela liberdade") e o golpe militar de 1964. O apoio ao novo regime seria, porém, condicional. O aprofundamento do regime autoritário, com a edição do AI-5 em 13 de dezembro de 1968, frustrou a expectativa da família Mesquita de uma rápida devolução do poder aos civis nos limites de uma democracia restrita, expurgada das correntes de esquerda da antiga ordem política. Nesse sentido, o jornal demarca sua posição com a publicação de um duro editorial ("Instituições em frangalhos")<sup>8</sup>, assinado pelo *publisher* Júlio Mesquita Neto, que provocou o recolhimento da edição e colocou o jornal sob censura.

Uma retrospectiva da trajetória editorial ao longo do tempo mostra que o jornal viveu duas fases distintas. Nasce abolicionista e republicano e, na primeira metade do século XX, apoia a Revolução de 30 e se contrapõe ao Estado Novo getulista em nome dos princípios políticos liberais e democráticos. Mas abandona esses princípios ao apoiar o golpe militar de 64, embora o fizesse ao lado de todos os principais jornais do país (com exceção da *Última Hora*) que cerraram fileira pela deposição do governo Jango. Com a redemocratização em 1985 e o retorno das eleições diretas em 1989, o *Estadão* apoiou de forma reiterada todos os candidatos presidenciais de centro-direita que polarizaram com os candidatos do Partido dos Trabalhadores.

O exame das edições do jornal que circulam atualmente mostra que suas páginas de opinião possuem grande peso em relação às páginas informativas e nelas há pouco lugar para a diversidade interna, o contraditório e o debate de ideias, os valores e projetos políticos e ideológicos opostos, prevalecendo visões liberais ou conservadoras que estruturam as tendências políticas de centro-direita.

---

<sup>8</sup> O *Estado de S. Paulo*, 13/12/1968, p. 2.

### *Folha de S. Paulo*

A *Folha*<sup>9</sup> faz parte de um grupo empresarial que edita o jornal e publica também *Agora São Paulo*, jornal popular que circula na capital paulista. O grupo também é proprietário de um dos maiores portais do país, o UOL, que abriga a edição digital da *Folha*, e atua também no segmento editorial, através da Folha Gráfica e da Editora Publifolha.

O jornal foi criado, em 1960, a partir da fusão de duas publicações: *Folha da Noite* e *Folha da Manhã*. A primeira, um jornal vespertino, circulou a partir de 1921 e, com uma linguagem jornalística mais popular e informativa, tinha como público-alvo leitores da classe média baixa e trabalhadores urbanos. Em 1925, os proprietários lançaram uma edição matutina, *Folha da Manhã*, com o mesmo perfil editorial e de audiência. Portanto, ambas as publicações ocupavam um segmento do mercado de informação não contemplado pelo *Estadão*, cujo público por excelência era a elite paulista.

Em 1930, ambas as publicações se posicionaram contra a Revolução e a favor da manutenção da velha ordem oligárquica e, com o golpe de 1937 e a instauração do Estado Novo, se colocaram na oposição à ditadura. Vargas, interessado em eliminar os focos de oposição na imprensa, estimulou a compra dos dois jornais por um grupo de empresários, que repagina a *Folha da Manhã*, lança uma terceira publicação diária (*Folha da Tarde*) e muda a orientação política em favor do governo. Em 1960, as três publicações são fundidas numa só, nascendo, então, a *Folha de S. Paulo*, que, em 1961, foi finalmente adquirida pelos empresários Octávio Frias de Oliveira e Carlos Caldeira Filho. Ao longo das duas décadas seguintes, os novos proprietários modernizaram o jornal (foi o primeiro veículo impresso em *offset* da América Latina), ampliaram sua circulação e suas receitas publicitárias e passaram a disputar a liderança da grande imprensa diária com *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*.

Nessa nova fase, o jornal atravessaria dois períodos bem distintos do ponto de vista político. Entre os anos 1960 e meados de 1970, o jornal apoiou o golpe de 64 e o regime militar, que recebeu uma adesão incondicional dele em sua primeira década de existência. O segundo período tem início com as reformas gráficas e editoriais, a partir de 1976, que renovou o jornal e a equipe de colaboradores e redefiniu seu *target*, elegendo os segmentos mais intelectualizados e progressistas do ponto de vista político como seu público leitor preferencial. Essas mudanças se dão num período marcado pela abertura política, em que a luta pela anistia e pela redemocratização começava a tomar impulso no país e a ganhar o coração e as mentes da classe média. Reposicionado editorialmente, valorizando o pluralismo e o debate de ideias, o jornal cresceu nos segmentos da audiência mais jovem e de classe média, e apoiou a luta em favor da anistia, da Constituinte e das eleições diretas, fazendo coberturas extensas de episódios políticos críticos para o regime militar e aderindo à campanha das "Diretas Já", que recebeu grande apoio da publicação.

---

<sup>9</sup> Sobre o jornal e sua participação política, ver Goldstein (1987), Taschner (1992) e Matos (2008).

O jornal mantém, nos dias atuais, a mesma linha editorial e a política de diversidade interna, sendo, dos três grandes diários, o mais aberto ao debate e ao confronto de ideias. Com essas características, hoje está localizado mais ao centro do que à direita do espectro político, mas certamente a sua definição editorial mais precisa seria a de uma publicação alinhada com os ideários liberais na política e na economia, mas comprometida com uma audiência menos conservadora, que não era contemplada pelos seus concorrentes diretos.

### Os editoriais dos jornais: 1989-2014

A pesquisa levantou 3.164 editoriais dos quais 937 (29,6%) tinham como tema central o PT, como se pode ver na Tabela 1:

**Tabela 1**  
**Número de editoriais dos jornais e relacionados ao PT por ano**

| Ano   | Editoriais     |     |      |                                        |     |      |                             |     |      |
|-------|----------------|-----|------|----------------------------------------|-----|------|-----------------------------|-----|------|
|       | <i>O Globo</i> |     |      | <i>Folha de S. Paulo</i> <sup>10</sup> |     |      | <i>O Estado de S. Paulo</i> |     |      |
|       | Total          | PT  | %    | Total                                  | PT  | %    | Total                       | PT  | %    |
| 1989  | 93             | 8   | 8,6  | 276                                    | 46  | 16,7 | 263                         | 66  | 25,1 |
| 1994  | 61             | 2   | 3,3  |                                        |     |      | 225                         | 23  | 10,2 |
| 1998  | 84             | 1   | 1,2  | 120                                    | 2   | 1,7  | 125                         | 9   | 7,2  |
| 2002  | 100            | 7   | 7    | 182                                    | 26  | 14,3 | 198                         | 33  | 16,7 |
| 2006  | 125            | 56  | 44,8 | 148                                    | 62  | 41,9 | 222                         | 131 | 59   |
| 2010  | 135            | 68  | 50,4 | 142                                    | 65  | 45,8 | 222                         | 100 | 45   |
| 2014  | 113            | 56  | 49,6 | 132                                    | 54  | 40,9 | 195                         | 122 | 62,6 |
| Total | 711            | 198 | 27,8 | 1.000                                  | 255 | 25,5 | 1.453                       | 484 | 33,3 |

**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

O partido foi objeto de assunto desde a eleição de 1989, da qual foi finalista, mas, como seria de esperar, os jornais dedicaram maior atenção ao PT a partir da sua chegada ao poder, em 2003. Como se pode observar nos dados da Tabela 1, a atenção dos jornais aumenta exponencialmente a partir de 2006, ano da reeleição de Lula e de uma campanha eleitoral que teve o escândalo do Mensalão como centro. O diário que mais explorou questões relacionadas ao PT foi o *Estado*, seguido da *Folha* e d'O *Globo*.

### Os editoriais do Globo

Dos 711 editoriais publicados, 27,8% foram sobre questões ligadas direta ou indiretamente ao PT, a seus candidatos ou ao governo petista. Contudo, esse percentual total não revela a distribuição desses editoriais nos anos mais recentes. Como pode-se

<sup>10</sup> Não foi possível a coleta do ano de 1994, pois os editoriais estavam ilegíveis no arquivo digital da *Folha de S. Paulo*.

observar na Tabela 2, *O Globo* explorou em 44,8% (em 2006), 50,4% (em 2010) e 49,6% (em 2014) dos seus editoriais assuntos que tinham relação com o petismo. Esse alto nível de atenção concentrado nesses três episódios eleitorais, correlacionado com o alto nível de valências negativas nos editoriais a partir de 2006, indica que o jornal adotou uma posição mais crítica em relação ao petismo quando o PT assumiu o poder. Esse dado é corroborado quando confrontado com os números referentes à eleição de 2002, ocasião em que os editoriais são em sua maioria positivos e neutros. Porém, esse pleito foi, como observaram vários analistas, marcado pela trégua<sup>11</sup> entre a mídia e o candidato petista. Nas eleições anteriores (1989, 1994 e 1998), o jornal publicou poucos editoriais tendo o PT como tema, mas todos negativos, como mostram os dados da Tabela 2:

**Tabela 2**  
**Editoriais relacionados ao PT e valência por ano – *O Globo***

| Ano   | Número de editoriais | Relacionados ao PT |      | Valências |      |          |      |        |      |
|-------|----------------------|--------------------|------|-----------|------|----------|------|--------|------|
|       |                      |                    |      | Positiva  |      | Negativa |      | Neutra |      |
|       |                      | N                  | %    | N         | %    | N        | %    | N      | %    |
| 1989  | 93                   | 8                  | 8,6  | 0         | 0    | 8        | 100  | 0      | 0    |
| 1994  | 61                   | 2                  | 3,3  | 0         | 0    | 2        | 100  | 0      | 0    |
| 1998  | 84                   | 1                  | 1,2  | 0         | 0    | 1        | 100  | 0      | 0    |
| 2002  | 100                  | 7                  | 7    | 3         | 42,9 | 1        | 14,3 | 3      | 42,9 |
| 2006  | 125                  | 56                 | 44,8 | 2         | 3,6  | 47       | 83,9 | 7      | 12,5 |
| 2010  | 135                  | 68                 | 50,4 | 2         | 2,9  | 61       | 89,7 | 6      | 8,8  |
| 2014  | 113                  | 56                 | 49,6 | 2         | 3,6  | 52       | 92,9 | 1      | 1,8  |
| Total | 711                  | 198                | 27,8 | 9         | 4,5  | 172      | 86,9 | 17     | 8,6  |

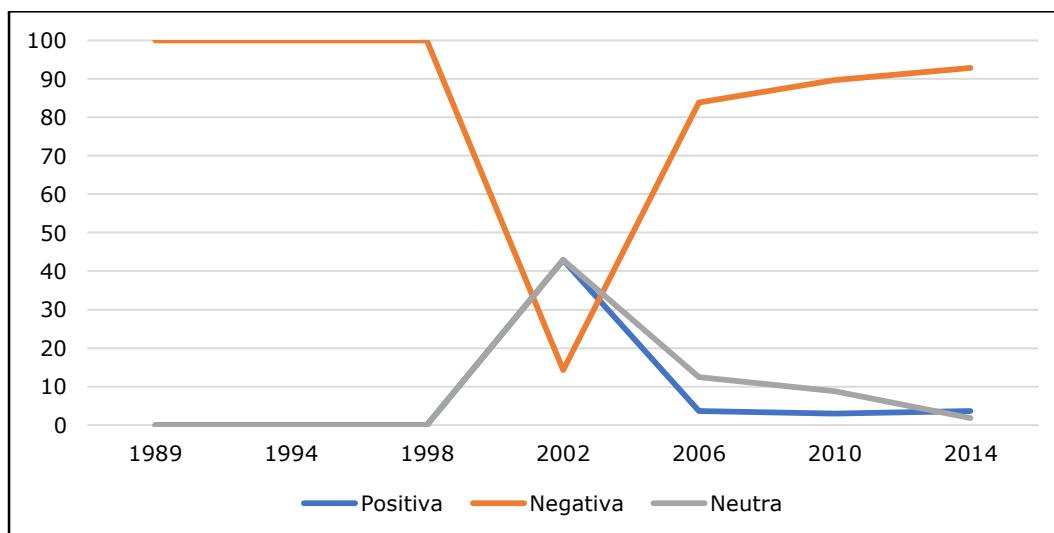
**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

Visualizando-se em conjunto todos os anos, o saldo é francamente desfavorável para os petistas: o jornal publicou 86,9% de editoriais negativos contra apenas 4,5% positivos e 8,6% neutros.

Os dados da Tabela 2 estão representados no Gráfico 1 com a variação das valências por ano. As linhas que representam as valências negativas e neutras se mantêm inalteradas até 1998, mas mostram que a totalidade dos editoriais era negativa, indicando que o jornal manteve, no período de 1989 a 1998, uma posição fortemente crítica em relação ao PT e a seus candidatos. E, com a exceção do ano de 2002, essa tendência se mantém, com ligeiras variações, até o pleito de 2014.

<sup>11</sup> A trégua d'*O Globo* e da *Folha* (ver Tabelas 2 e 4), em relação à candidatura de Lula, em 2002, foi antecedida pelo lançamento da "Carta aos brasileiros" pelo PT e assinada pelo candidato, comprometendo-se com uma política econômica responsável e ortodoxa. Certamente também contribuiu para o armistício a campanha eleitoral de Lula, desenvolvida com um tom político moderado. Ver Azevedo (2017, p. 184).

**Gráfico 1**  
**Editoriais e valências por ano – O Globo (%)**

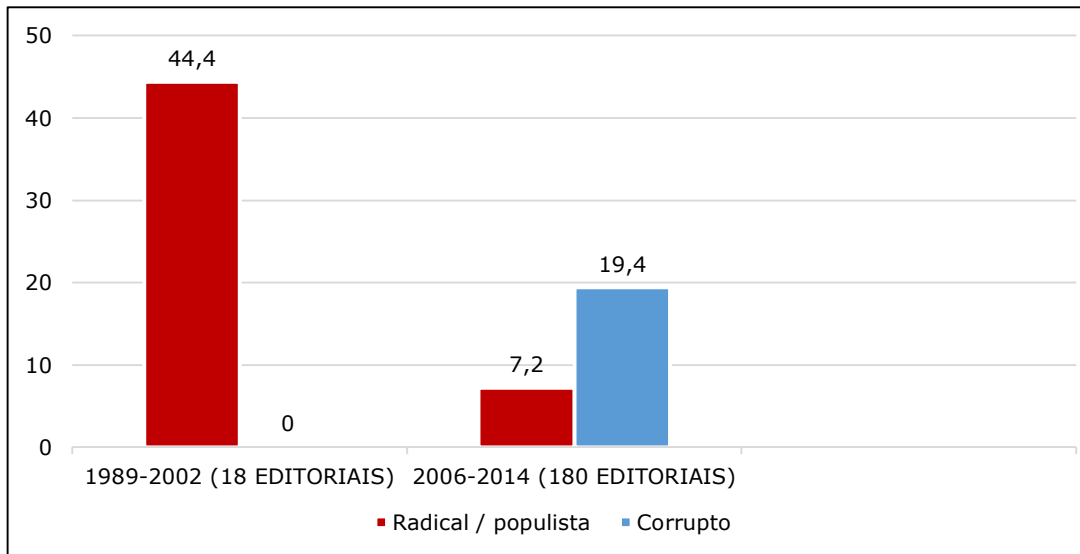


**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

Entre 1989 e 2002, dos 18 editoriais publicados sobre o PT, quase a metade (44,4%) enquadrava de forma negativa o partido e/ou seu principal líder como esquerdista ou populista. Com o PT no poder, o partido e o governo petista se tornaram não só o foco central da atenção da mídia como também telhado de vidro: o jornal carioca publicou dez vezes mais editoriais tendo como objeto o PT, Lula, Dilma e o governo petista. Mas, como se pode ver no Gráfico 2, o enquadramento dominante (19,4%) passa a ser o do partido corrupto, narrativa estruturada a partir do escândalo do Mensalão. Esse enquadramento acompanha o grande volume de manchetes e notícias sobre a investigação e o julgamento do Mensalão e seria mantido em 2014 com a Lava Jato. Entre outros enquadramentos observados no segundo período, destaca-se ainda o que caracteriza o domínio petista como um “projeto criminoso de poder” e o “aparelhamento do Estado” (7,2%) para se perpetuar no controle do país.

Por sua vez, os pacotes interpretativos, que organizavam o enquadramento “populista” ou “corrupto” adotado pelos editoriais, apoiavam-se primariamente no conceito “lulopetista” construído politicamente com forte conotação negativa e usado reiteradamente para caracterizar as ideias e ações do partido e de seus líderes. A expressão “lulopetista” foi criada por colunistas de direita desde a época do escândalo do Mensalão e seu sentido negativo retoma, como um novo significante, significados usados em outros momentos políticos, como a expressão “varguismo”, que era empregada para desqualificar politicamente os trabalhistas brasileiros nos anos 1950 ou o populismo sindicalista nos anos 1960.

**Gráfico 2**  
**Editoriais e pacotes interpretativos – O Globo (%)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

### *Os editoriais do Estadão*

Dos três jornais pesquisados, o *Estadão* é o que mais publicou editoriais no período em estudo: 1.453, dos quais 484 foram dedicados a temas ligados ao PT e ao petismo (Tabela 3). Ou seja, o jornal dedicou um terço dos editoriais para abordar temas e questões concernentes aos petistas, mais do que os 25% dedicados a esses temas pelos seus concorrentes diretos. Por sua vez, as valências de seus editoriais publicados no período foram predominantemente desfavoráveis para o partido liderado por Lula: nada menos do que 90,1% deles foram negativos contra 2,7% positivos. Como se vê, a soma de editoriais positivos ou neutros não chegam sequer a 10%. Esses números mostram que, em comparação com os dois outros jornais, o *Estadão* foi o mais crítico (sendo seguido de perto por *O Globo*) em relação ao PT e seus governos.

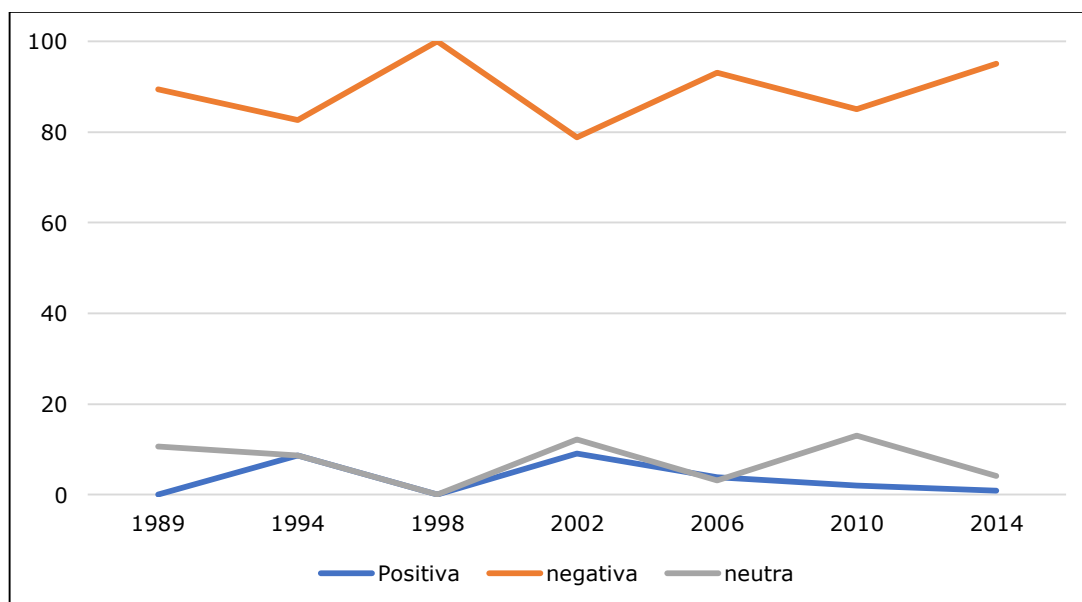
**Tabela 3**  
**Editoriais relacionados ao PT e valência por ano – *Estadão***

| Ano   | Número de editoriais | Relacionados ao PT |      | Valências |     |          |      |        |      |
|-------|----------------------|--------------------|------|-----------|-----|----------|------|--------|------|
|       |                      |                    |      | Positiva  |     | Negativa |      | Neutra |      |
|       |                      | N                  | %    | N         | %   | N        | %    | N      | %    |
| 1989  | 263                  | 66                 | 25,1 | 0         | 0   | 59       | 89,4 | 7      | 10,6 |
| 1994  | 225                  | 23                 | 10,2 | 2         | 8,7 | 19       | 82,6 | 2      | 8,7  |
| 1998  | 125                  | 9                  | 7,2  | 0         | 0   | 9        | 100  | 0      | 0    |
| 2002  | 198                  | 33                 | 16,7 | 3         | 9,1 | 26       | 78,8 | 4      | 12,1 |
| 2006  | 222                  | 131                | 59   | 5         | 3,8 | 122      | 93,1 | 4      | 3,1  |
| 2010  | 222                  | 100                | 45   | 2         | 2   | 85       | 85   | 13     | 13   |
| 2014  | 198                  | 122                | 61,6 | 1         | 0,8 | 116      | 95,1 | 5      | 4,1  |
| Total | 1.453                | 484                | 33,4 | 13        | 2,7 | 436      | 90,1 | 35     | 7,2  |

Fonte: Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

Os dados comentados no parágrafo anterior podem ser observados no Gráfico 3, que mostra a posição e a trajetória das linhas que representam as valências negativas, positivas e neutras. Como se pode ver, elas praticamente não sofrem oscilações, indicando um posicionamento editorial do jornal coerente ao longo do tempo, ou seja, de oposição ao projeto partidário do PT.

**Gráfico 3**  
**Editoriais e valências por ano – *Estadão* (%)**



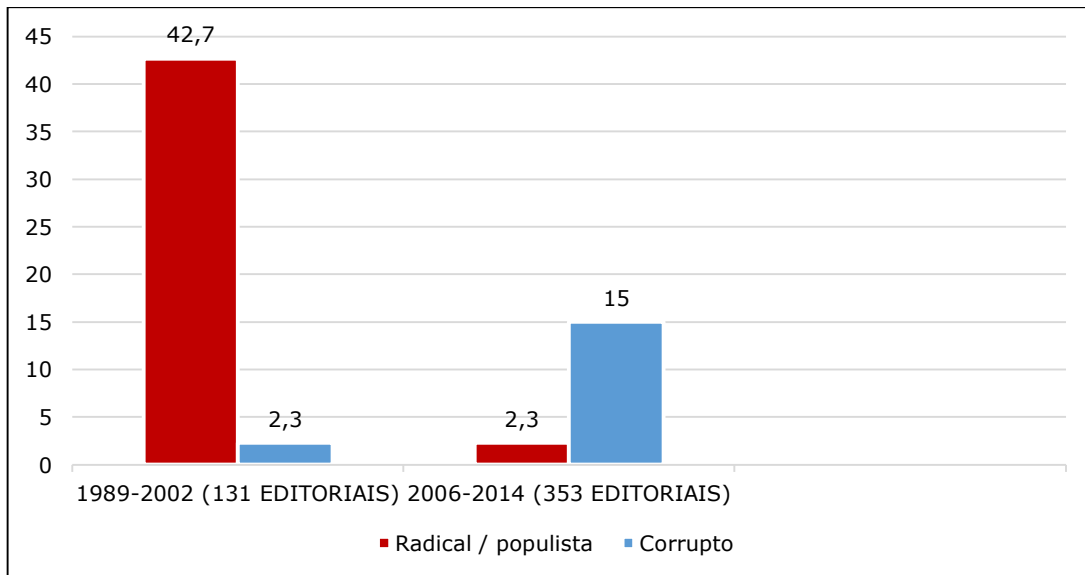
Fonte: Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

Em relação aos pacotes interpretativos, o *Estadão*, como *O Globo*, usa e pontua com frequência a expressão “lulopetismo” em seus editoriais como um conceito político



negativo para se referir a ideias, projetos, ações e personagens políticos do partido. Tal como o diário carioca, lança mão dos enquadramentos “radicalismo” e “populismo” no período pré-governo do PT e, após o Mensalão, associa o partido e o governo petista com a corrupção sistêmica do poder.

**Gráfico 4**  
**Editoriais e pacotes interpretativos – *Estado* (%)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

### *Editoriais da Folha*

A *Folha* publicou 2 mil editoriais no período pesquisado. Desse montante, 25,5% abordaram questões relacionadas ao PT, aos dois mandatos de Lula e ao primeiro governo Dilma. Comparado com seus concorrentes, foi o jornal que menos dedicou editoriais aos petistas. E foi, também, o que publicou textos mais neutros (23,1%) contra apenas 8,6% do diário carioca e 7,2% do seu concorrente paulista. Portanto, nesses dois aspectos, se diferenciou dos dois jornais, mas, por outro lado, convergiu, ainda que em percentual menor, com as outras publicações em relação às valências negativas e positivas: 73,3% e 3,9%. Esses números e a disparidade entre os editoriais favoráveis e desfavoráveis colocam a *Folha* como um jornal tão crítico às ações e posições do Partido dos Trabalhadores e de seus governos quanto seus congêneres. Analisando-se os dados por ano, percebe-se que o posicionamento mais crítico se concentra entre 2006 e 2014, ou seja, depois da eclosão do Mensalão em 2005 e no ano do início da Lava Jato. Considerando-se os anos anteriores, os editoriais mais negativos (65,2%) ao petismo ocorreram na primeira eleição presidencial direta (1989) após a redemocratização, quando a disputa presidencial foi polarizada, no primeiro turno, entre os dois candidatos da centro-

esquerda (Lula e Brizola) e a centro-direita (Collor). Em 1998, o ano eleitoral em que a mídia praticamente ocultou a eleição, embora os editoriais negativos alcançassem o percentual de 100%, o jornal publicou apenas dois editoriais relacionados ao PT.

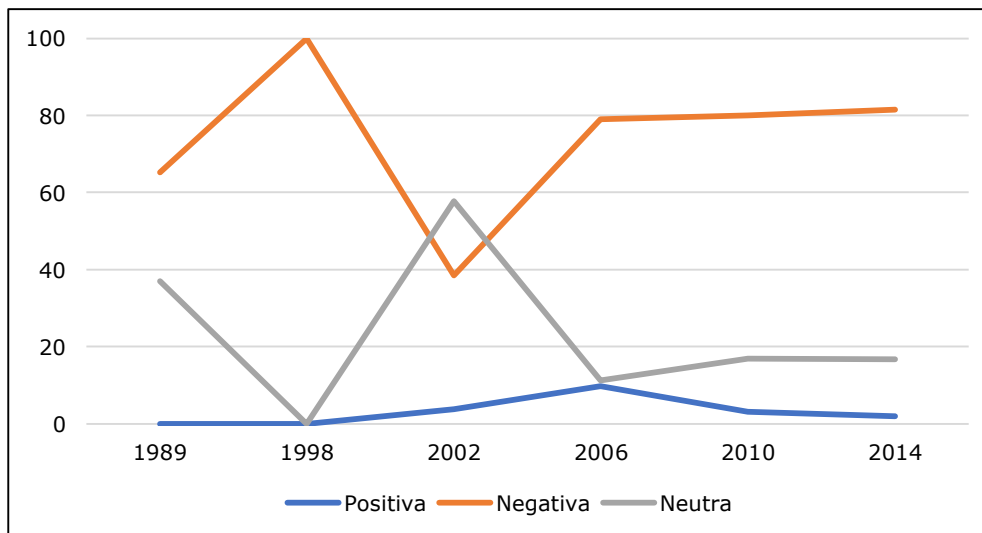
**Tabela 4**  
**Editoriais relacionados ao PT e valência por ano – Folha**

| Ano   | Número de editoriais | Relacionados ao PT |      | Valências |     |          |      |        |      |
|-------|----------------------|--------------------|------|-----------|-----|----------|------|--------|------|
|       |                      |                    |      | Positiva  |     | Negativa |      | Neutra |      |
|       |                      | N                  | %    | N         | %   | N        | %    | N      | %    |
| 1989  | 276                  | 46                 | 16,7 | 0         | 0   | 30       | 65,2 | 17     | 37   |
| 1998  | 120                  | 2                  | 1,7  | 0         | 0   | 2        | 100  | 0      | 0    |
| 2002  | 182                  | 26                 | 14,3 | 1         | 3,8 | 10       | 38,5 | 15     | 57,7 |
| 2006  | 148                  | 62                 | 41,9 | 6         | 9,7 | 49       | 79   | 7      | 11,3 |
| 2010  | 142                  | 65                 | 45,8 | 2         | 3,1 | 52       | 80   | 11     | 16,9 |
| 2014  | 132                  | 54                 | 40,9 | 1         | 1,9 | 44       | 81,5 | 9      | 16,7 |
| Total | 1.000                | 255                | 25,5 | 10        | 3,9 | 187      | 73,3 | 59     | 23,1 |

**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

O Gráfico 5 resume os dados da Tabela 4 por ano eleitoral. Como se pode visualizar, em 2002, num duplo movimento, a linha que representa as valências negativas declina enquanto a linha das valências neutras sobe, indicando que, nesse pleito, o jornal assumiu uma posição de expectativa em relação à candidatura Lula. Nos anos seguintes, as linhas retomam a trajetória do período anterior, expressando a posição crítica do jornal em relação ao petismo e a seus governos.

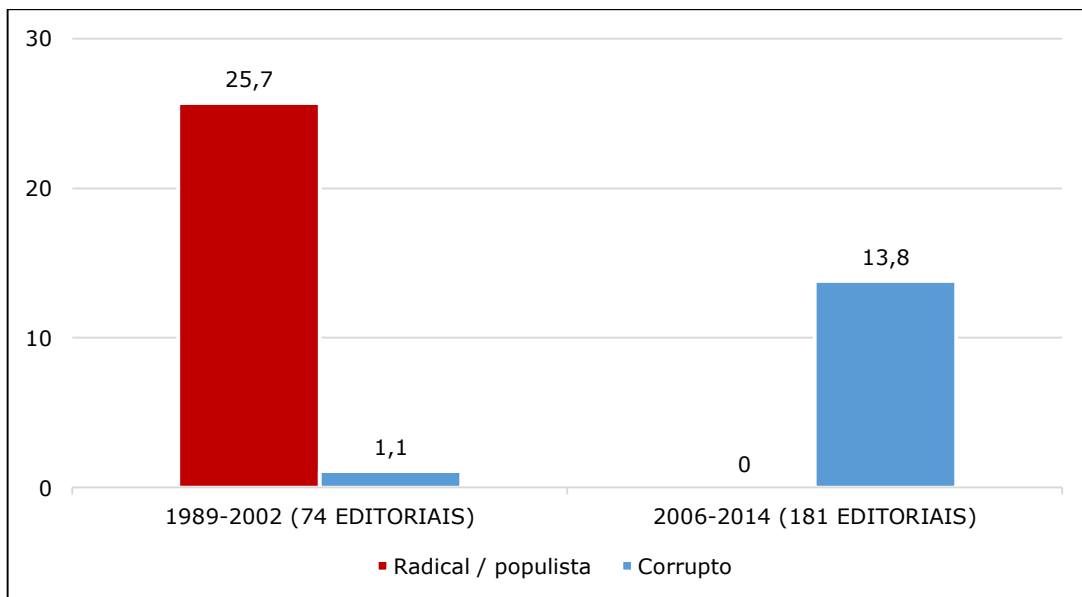
**Gráfico 5**  
**Editoriais e valências PT por ano – Folha (%)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

A *Folha* também lançou mão dos mesmos pacotes interpretativos dos seus concorrentes, embora de modo desigual e em menor escala. Como se pode notar no Gráfico 6, no período de ascensão do PT (de 1989 a 2002), o jornal dos Frias praticamente não acionou o enquadramento ideológico “radical/populista”, ao contrário dos dois outros diários que, como vimos, acionaram de forma regular e sistemática essa narrativa para caracterizar o Partido dos Trabalhadores. Porém, no período em que o PT estava no poder, a *Folha* recorre também ao caixilho da “corrupção” para enquadrar o petismo em 25 dos 181 editoriais publicados a partir de 2006.

**Gráfico 6**  
**Editoriais e pacotes interpretativos – *Folha* (%)**

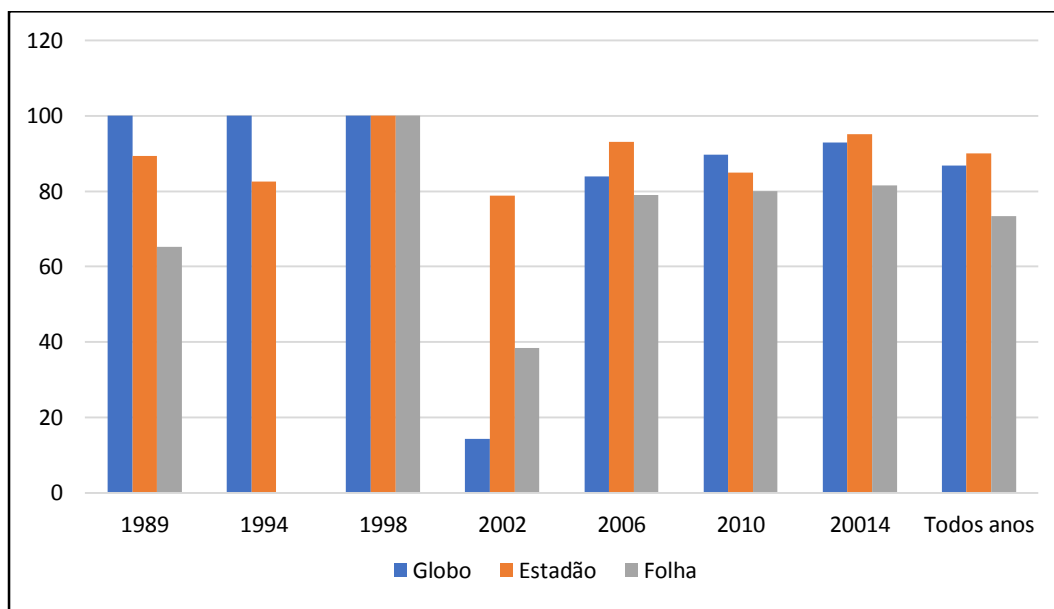


**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

## Conclusão

Os Gráficos 7 e 8 mostram, para uma rápida visão comparativa, os dados agregados dos jornais em relação às valências negativas e aos pacotes interpretativos usados pelos três jornais. Como se pode constatar, as valências negativas ocupam uma linha praticamente linear e constante desde 1989, mantendo-se sempre acima de 60%, com exceção do ano de 2002. Portanto, a posição crítica dos jornais precede a chegada do PT ao poder e nesse sentido não se pode argumentar que a visão crítica das publicações se deve ao papel fiscalizador do “cão de guarda” (*watch dog*), que seria próprio da essência da imprensa independente, conforme a teoria liberal do jornalismo. Em outras palavras, os jornais já tinham e mantiveram uma posição fortemente negativa em relação ao petismo desde sua primeira participação no pleito presidencial de 1989.

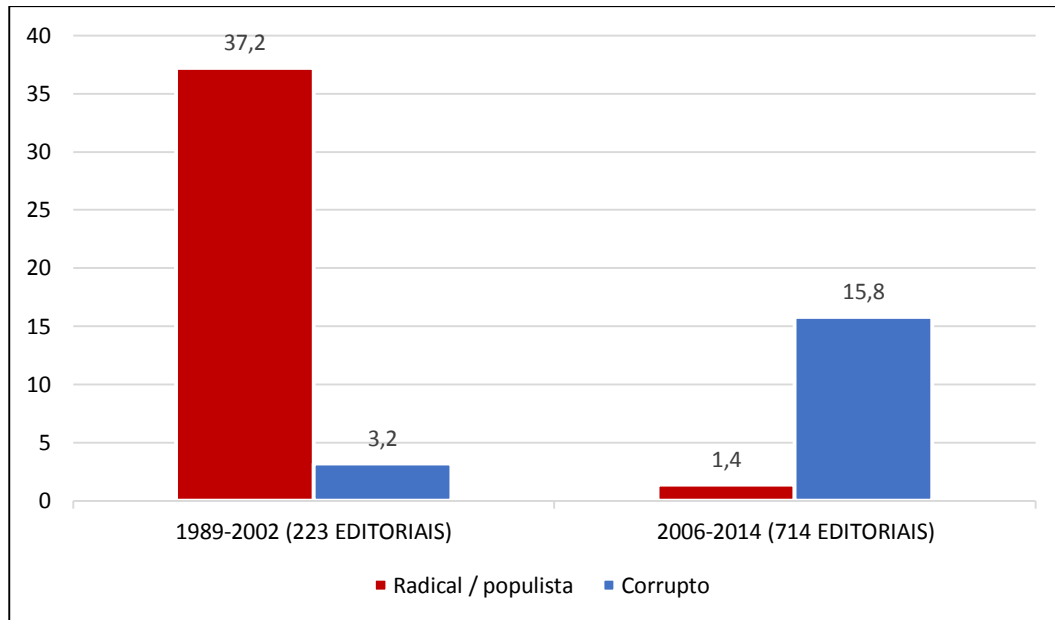
**Gráfico 7**  
**Editoriais e valências negativas por jornal e ano (%)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

Porém, como se pode ver no Gráfico 8, as razões dessa posição crítica variam conforme o período analisado. No primeiro período, antes de o PT ascender ao poder, o enquadramento predominante dos jornais ao criticar o partido e o petismo é o seu esquerdismo, usualmente definido como radical e/ou populista. Portanto, um enquadramento de fundo ideológico. Com o PT no governo e depois da eclosão do escândalo do Mensalão, o pacote interpretativo predominante passa a ser o de uma organização corrupta que se utiliza de meios ilícitos para manter o seu projeto de poder, embora o *framing* anterior de um partido populista seja ainda ocasionalmente acionado. O enquadramento predominante tem, portanto, fundo moral.

**Gráfico 8**  
**Editoriais e pacotes interpretativos – *Folha*, *Estado* e *O Globo* (%)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Azevedo (2017).

Em síntese, os dados sobre as valências e os pacotes interpretativos mostram que os editoriais da grande imprensa foram predominantemente negativos, tanto no período pré-governamental quanto no governamental do PT no plano federal, e que os enquadramentos dominantes (radical/corrupto) acionados nos dois momentos estruturaram uma narrativa crítica que, como mostrei em trabalho recente (Azevedo, 2017), foi acionada também no passado contra as forças políticas de centro-esquerda no período do governo democrático de Vargas (1951-1954) e no breve governo Jango (1961-1964). Nesse sentido, é possível caracterizar a atuação da grande imprensa diária através do conceito de paralelismo político e sugerir que seu antipetismo tem raízes ideológicas, numa visão política liberal que se opõe às ideias nacionalistas, estatistas e desenvolvimentistas do trabalhismo no passado e do petismo no presente.

### Referências bibliográficas

ABREU, A. A imprensa ajudou a derrubar o governo Goulart. In: FERREIRA, M. M. (org.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

AGUIAR, C. B. "A imprensa e as eleições de 1989: imagens e atores da política". *Comunicação & Política*, vol. 1, nº 3, p. 179-194, 1995.

ALBUQUERQUE, A. "A campanha presidencial no *Jornal Nacional*: observações preliminares". *Comunicação & Política*, vol. 1, nº 1, p. 23-40, 1994.

\_\_\_\_\_. "O paralelismo político em questão". *Compólitica*, vol. 2, nº 1, p. 6-28, 2012a.

\_\_\_\_\_. On models and margins: comparative media models viewed from a Brazilian perspective. In: HALLIN, D.; MANCINI, P. (eds.). *Comparing media systems beyond Western world*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 72-95, 2012b.

ALDÉ, A. "As eleições presidenciais de 2002 nos jornais". *Alceu – Revista de Comunicação Cultura e Política*, vol. 3, nº 1, p. 23-45, 2003.

ALDÉ, A.; MENDES, G.; FIGUEIREDO, M. Imprensa e eleições presidenciais: natureza e consequências da cobertura das eleições de 2002 e 2006. In: LIMA, V. A. (org.). *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 65-87, 2007.

AZEVEDO, F. A. Imprensa, campanha presidencial e agenda da mídia. In: RUBIM, A. A. C. (ed.). *Mídia e eleições 98*. Salvador: Edições Facom, p. 31-56, 2000.

\_\_\_\_\_. "A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas das eleições presidenciais (1989-2006)". *Eco-Pós*, vol. 12, nº 3, p. 41-58, 2009.

\_\_\_\_\_. "Eleições presidenciais, clivagem de classe e declínio da grande imprensa". *Revista USP*, nº 90, p. 84-101, 2011.

\_\_\_\_\_. *A grande imprensa e o PT (1989-2014)*. São Carlos: EdUFSCar, 2017.

BLUMLER, J. G.; GUREVITCH, M. Towards a comparative framework for political communication research. In: BLUMLER, J. G.; GUREVITCH, M. (eds.). *The crisis of public communication*. London: Routledge, 1975.

CAPELATO, M. R. "Os interpretes das luzes: liberalismo e imprensa escrita paulista – 1920-1945". Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

\_\_\_\_\_. *Imprensa e história no Brasil*. São Paulo: Contexto/Edusp, 1988.

CAPELATO, M. R.; PRADO, M. L. R. *O bravo matutino*. Imprensa e ideologia: o jornal *O Estado de S. Paulo*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

CARVALHO, A. C. *O caso da Última Hora e o cerco da imprensa ao governo Vargas*. Niterói: Editora da UFF/Nitpress, 2013.

CHAIA, V. Eleições no Brasil: o medo como estratégia política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Eleições presidenciais em 2002 no Brasil – Ensaios sobre mídia, cultura e política*. São Paulo: Hackers Editores, p. 29-52, 2004.

COHEN, B. C. *The press and foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

DAHL, R. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos, 1989.

EILDERS, C. "The impact of editorial content on the political agenda in Germany: theoretical assumptions and open questions regarding a neglected subject in mass communication research" (*working paper*), 1997. Disponível em: <<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ss0ar-125116>>. Acesso em: 16 maio 2016.

ENTMAN, R. "Framing toward a clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, p. 51-58, 1993.

- FERES JÚNIOR, J. "Análise de valência, debate acadêmico e contenda política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 20, p. 313-322, 2016.
- FONSECA, F. *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. "Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach". *American Journal of Sociology*, vol. 95, nº 1, p. 1-37, 1989.
- GITLIN, T. *The whole world is watching*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay of the organization of the experience*. Boston: Northeastern University Press, 1974.
- GOLDSTEIN, A. A. *De la expectativa a la confrontación: o Estado de S. Paulo durante el primer gobierno de Lula da Silva*. Buenos Aires: Sans Soleil Ediciones Argentina, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Prensa tradicional y liderazgos populares en Brasil*. Raleigh: A Contracorriente, 2017.
- GOLDSTEIN, G. T. *Do jornalismo político à indústria cultural*. Rio de Janeiro: Última Hora, 1987.
- GUIMARÃES, C.; VIEIRA, R. A. A. "Meios de comunicação de massa e eleições: um experimento brasileiro". *Comunicação & Política*, vol. 1, nº 9, p. 147-158, 1989.
- HALLIN, D.; MANCINI, P. *Sistemas de mídia: estudo comparativo (três modelos de comunicação e política)*. Lisboa: Livros Horizontes, 2010.
- JORGE, V. L. "Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais". *Comunicação & Política*, vol. 4, nº 1, p. 126-133, 1997.
- LANG, K.; LANG, G. E. The mass media and voting. In: Burdick, E.; Brodbeck, A. J. (eds.). *American voting behavior*. Glencoe: Free Press, p. 217-235, 1959.
- LIMA, V. A. "Televisão e política: hipótese sobre a eleição presidencial de 1989". *Comunicação & Política*, vol. 9, nº 11, p. 29-54, 1990.
- MANIN, B. "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, p. 1-24, 1995.
- MATOS, C. *Jornalismo e política democrática no Brasil*. São Paulo: Publifolha, 2008.
- MIGUEL, L. F. "Mídia e eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo". *Dados*, vol. 42, nº 2, p. 253-276, 1999.
- RUBIM, A. A. C. "Medios, política y elecciones brasileñas de 1989 y 1994". *Dia-Logos de la Comunicación*, Lima, vol. 1, nº 42, p. 18-24, 1985.
- RUBIM, A. A. C.; AZEVEDO, F. A. "Mídia e política no Brasil". *Lua Nova*, nº 43, p. 189-216, 1998.
- RUBIM, A. A. C.; COLLING, L. "Mídia e eleições presidenciais no Brasil pós-ditadura". *Comunicação & Política*, vol. 22, nº 3, p. 169-189, 2004.
- SEYMOUR-URE, C. *The political impact off mass media*. London: Constable/Sage, 1974.
- SODRÉ, N. W. *História da imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 1999.

SWANSON, D. L.; MANCINI, P. *Politics, media, and modern democracy: international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. London: Praeger, 1996.

TASCHNER, G. *Folhas ao vento: análise de um conglomerado jornalístico no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

### Abstract

*The Workers Party in the editorials of the mainstream press (1989-2014)*

Departing from the concept of political parallelism, this article examines the relationship between Brazil's "mainstream press", consisting of the three major newspapers in national circulation, namely 1) *O Estado de S. Paulo*, 2) *Folha de S. Paulo*, and 3) *O Globo*, and *petismo* between 1989 and 2014. Empirical analysis is carried out of editorial pieces focusing on the Workers Party (PT) and its candidates published by these newspapers during the last seven presidential elections. The texts were evaluated using the valence analysis method and grouped into interpretative packages. The results show the predominance of negative editorials and the use of "populism" and/or "corruption" frameworks in the narrative about the PT and *petismo* both before and after the PT began their government at the federal level.

Keywords: media; press; editorials; party; elections; Workers Party; *antipetismo*

### Resumen

*El PT, elecciones y editoriales de la gran prensa (1989-2014)*

El artículo examina, a partir del concepto de paralelismo político, la relación de la "gran prensa" de Brasil, formada por los tres principales diarios nacionales, *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* y *O Globo*, con el *petismo* entre 1989 y 2014. La referencia empírica son los editoriales publicados por los periódicos durante las siete últimas elecciones presidenciales teniendo como objeto al PT y sus candidatos. Los textos fueron evaluados a través de la metodología del análisis de valencia y agrupados en paquetes interpretativos. Los resultados muestran el predominio de editoriales negativos y el uso de los encuadres "populistas" y / o "corruptos" en la narrativa sobre el PT y el *petismo*.

Palabras claves: medios de comunicación; prensa; editoriales; partido; elecciones; PT; *antipetismo*

### Résumé

*Le PT, élections et éditoriaux de la grande presse (1989-2014)*

L'article examine, en se fondant sur le concept de parallélisme politique, la relation entre la "grande presse" du Brésil, formée par les trois principaux journaux nationaux de circulation, *O Estado de S. Paulo*, *Folha de S. Paulo* et *O Globo* et le *petismo* entre 1989 et 2014. La référence empirique réside dans les éditoriaux publiés par les journaux lors des sept dernières élections présidentielles ayant pour objet le PT et ses candidats. Les textes ont été évalués à travers la méthodologie de l'analyse de *valência* et regroupés dans des ensembles interprétatifs. Les résultats montrent la prédominance des éditoriaux négatifs et l'utilisation des cadrages "populistes" et / ou "corrompus" dans les récits sur le PT et le *petismo*.

Mots-clés: médias; presse; éditoriaux; parti; élections; PT; *antipetismo*

Artigo submetido à publicação em 29 de setembro de 2017.  
Versão final aprovada em 16 de abril de 2018.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.





## Política, pânico moral e mídia: controvérsias sobre os embargos infringentes do escândalo do Mensalão

Antonio Teixeira de Barros<sup>1</sup>

Cláudia Regina Fonseca Lemos<sup>2</sup>

Este artigo analisa as controvérsias midiáticas sobre os embargos infringentes do escândalo político do Mensalão. O pressuposto que guia a análise é que, com os jogos retóricos próprios do seu modo operatório de narrar o mundo político, a imprensa utilizou-se do enquadramento de pânico moral como pacote interpretativo para a cobertura do caso. O *corpus* reúne 150 textos publicados pelos principais jornais diários e revistas semanais brasileiros, no período de 12 a 19 de setembro de 2013, a semana do julgamento final do STF sobre os embargos. Os resultados mostram que a imprensa atuou como um ator moral na defesa do combate à corrupção política, questionando o direito à revisão das penas dos “mensaleiros”. Para isso acionou argumentos de autoridades e de especialistas, alinhados ao enquadramento de risco à sociedade e fragilização da democracia, associando o acolhimento dos embargos às representações de impunidade e desprezo pelo interesse público.

*Palavras-chave:* denúncia pública; controvérsias; embargos infringentes; pânico moral; mídia e política

### Introdução

Todo o processo jurídico do “Mensalão”, como ficou conhecida a Ação Penal (AP) 470 que julgou, no Supremo Tribunal Federal (STF), os acusados de envolvimento num esquema de pagamento de propina a políticos em troca de apoio ao governo federal no Congresso Nacional, aponta para um debate multifacetado. Isso porque envolve aspectos que podem ser relacionados a várias correntes teóricas, como os estudos sociojurídicos e sociomidiáticos, além de contribuições do campo da sociologia política e da sociologia moral. Aqui, optamos pelo recorte específico da polêmica desencadeada pelo suspense jurídico em torno da decisão do STF sobre o acolhimento do pleito dos embargos infringentes, um recurso baseado na falta de unanimidade das decisões colegiadas do STF.

Com os jogos retóricos próprios do seu modo de narrar e perspectivar o mundo político, os meios de comunicação encarregados do agendamento público utilizaram-se de

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília (DF), Brasil. E-mail: <antonibarros@gmail.com>. Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-3061-8202>>.

<sup>2</sup> Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília (DF), Brasil. E-mail: <claudiarflemos@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-0473-5867>>.

*pacotes interpretativos* associados aos pacotes de informação para representar um duelo simbólico entre os próprios ministros do STF, em função do impasse e do empate preliminar antes da decisão final, cujo voto de minerva favorável ao recebimento dos embargos ficou a cargo do decano da Corte, o ministro Celso de Mello. O material analisado compreende um *corpus* de 150 textos publicados pelos principais jornais diários de grande circulação e as revistas semanais, no período de 12 a 19 de setembro de 2013, a semana decisiva do julgamento final do STF sobre o acolhimento dos embargos. As justificativas para a seleção do *corpus* e os procedimentos metodológicos são explicados posteriormente, na abertura da seção “Análise dos textos sobre os embargos infringentes”.

Do ponto de vista da análise, deparamo-nos com um caso emblemático para o exame empírico de como uma denúncia pública se articula com a noção de *pânico moral*<sup>3</sup>. A cobertura consistiu numa sequência de manobras retóricas com variados argumentos alinhados à visão dominante das mídias. Trata-se de um exemplo de como as causas públicas são socialmente construídas (Boltanski, 2000; Boltanski e Thévenot, 1991; Boltanski e Thévenot, 2009; Lança, 2006; Blic, 2000), ressaltando-se a centralidade do papel dos agentes, suas intencionalidades, justificações e capacidades críticas. Um aspecto relevante no processo de construção de causas públicas é a demonstração de que a injustiça ou a ameaça social é capaz de afetar outras pessoas e não apenas o denunciante. Isso significa que o caráter coletivo precisa ser acentuado, a fim de obter reconhecimento público imediato perante o tribunal da opinião pública.

O objetivo do artigo é analisar como os argumentos polarizados em dois campos de disputa retórica (contra e a favor do acolhimento dos embargos) foram articulados, no âmbito da denúncia pública e de sua conotação moral, e arregimentados sob a égide da indignação e da defesa da justiça. Os dois lados foram socialmente demarcados como zonas morais inconciliáveis, dois regimes de verdade que se antagonizam. Ambos os lados, contudo, usaram manobras retóricas de engrandecimento moral da decisão jurídica e de suas repercussões que extrapolam o campo do direito em si, como fenômeno normativo-social (Madeira e Engelmann, 2013), e extravasam para a esfera da visibilidade e da discursividade públicas no sentido mais amplo, articulando-se com a noção de *pânico moral* (Goode e Ben-Yehuda, 1994; Critcher, 2008; Hayle, 2013).

O problema de pesquisa tem como foco, portanto, a seguinte questão: como a possibilidade de adiamento do julgamento foi articulada pelas mídias com a perspectiva de pânico moral? Que recursos retóricos foram acionados para tal fim? Como a imprensa articulou o julgamento com a noção de impunidade e ameaça à democracia? A premissa que guia a análise é de que um dos agentes de maior potencial em termos de arregimentação, segregação e articulação discursiva foi a mídia, com a colaboração dos demais atores, em um nítido esquema de reflexividade de regimes de ação e de *interplay*

---

<sup>3</sup> O conceito de pânico moral é abordado na seção seguinte, “Pânico moral e discurso midiático no caso dos embargos infringentes”.

*mediático*, em acordo com Elmelund-Præstekær e Wien (2008). Segundo esses autores, o *interplay mediático* consiste em jogos discursivos entre os atores políticos, jornalistas, fontes de informação e especialistas. O pressuposto básico inerente a esse conceito é o de que as mídias não atuam isoladamente, mas de forma dinâmica em relação aos demais atores, ora em cooperação, ora em competição, de acordo com os enquadramentos priorizados e o contexto. Para esses autores, os políticos e demais atores também usam as mídias estrategicamente para dar visibilidade a suas posições no debate público, da mesma forma que os meios de comunicação usam a agenda política para se afirmarem perante seus públicos. Em suma, a noção de *interplay* acentua a dimensão relacional, ou seja, de inter-relações e reciprocidades, em um jogo dinâmico em que todos participam, com maior ou menor intensidade, seja em regime de cooperação ou de antagonismo.

O artigo está organizado em três seções. A primeira, “Pânico moral e discurso mediático no caso dos embargos infringentes”, apresenta a perspectiva teórica de pânico moral aplicada aos estudos sociomidiáticos. A segunda, “Enquadramentos midiáticos”, consiste numa breve abordagem sobre o conceito de enquadramento, que também é central na análise. A terceira, “Análise dos textos sobre os embargos infringentes”, contempla a descrição da metodologia, a apresentação dos dados e a análise dos resultados.

### **Pânico moral e discurso mediático no caso dos embargos infringentes**

A literatura registra, como origem dos estudos sobre pânicos morais, a análise de Cohen (1972) a respeito das reações sociais à emergência de conflitos juvenis na Inglaterra na década de 1960. O foco do estudo consistiu em avaliar como as pessoas reagiam a situações em que certos tipos sociais e suas identidades desviantes representam alguma ameaça à coletividade. Constatadas tais situações de perigo, desencadeia-se um processo de sensibilização social que resulta em forte reação coletiva contra o(s) agente(s) que causa(m) o medo coletivo. Esse processo envolve relações de grupo e competição de *status* moral, numa disputa em que um grupo tenta estigmatizar e rotular de forma negativa seus oponentes.

Tal modelo de reciprocidade negativa é tributário da chamada teoria da rotulação (*labelling theory*), cujo expoente é Becker (2008). Em sua visão, noções como desvio, comportamentos desviantes e indivíduos desviados resultam de um processo de construção social de rótulos, seguindo uma lógica de política de reputação. Essa lógica funciona de modo a construir uma reputação positiva para os grupos dominantes e reputação negativa para os minoritários, vistos como *outsiders*. Em outras palavras, os desvios são produzidos ao se estabelecerem nas regras morais e sociais. Assim, a infração de tais regras é que produz o comportamento desviante e, conseqüentemente, os sujeitos desviados. Sob tal perspectiva, o desvio não está na essência do ato em si, mas nas conseqüências sociais do não cumprimento de regras de conduta. O desviante, portanto, passa a ser estigmatizado pelo rótulo, o que fortalece a identidade do grupo que estabeleceu as regras.

Segundo Cohen (1972), algumas vezes o objeto do pânico moral pode ser algo novo, mas também pode se tratar de algo que surge e ressurgue no debate público de tempos em tempos. Portanto, as ondas de pânico moral podem ser passageiras ou duradouras. Nesse último caso, tendem a produzir mudanças sociais mais expressivas, como alteração ou proposição de uma lei. Outro efeito apontado pelo autor pode resultar na própria forma como a sociedade se compreende. Em suma,

O conceito de pânico moral permite lidar com processos sociais marcados pelo temor e pela pressão por mudança social. Este conceito se associa a outros de muitas áreas como desvio, crime, comportamento coletivo, problemas e movimentos sociais, pois permite esclarecer os contornos e as fronteiras morais da sociedade em que ocorrem. Sobretudo, eles demonstram que o grau de dissenso (ou diversidade) que é tolerado socialmente tem limites em constante reavaliação (Miskolci, 2007, p. 112).

Na maioria dos casos, os pânicos morais são relacionados a identidades socialmente estigmatizadas, e ocorrem quando os *empreendedores morais* travam lutas simbólicas para mostrar que tais identidades estão inabilitadas para a aceitação social plena (Goffman e Guinsberg, 1970), a exemplo do que ocorreu com os chamados “mensaleiros”. Os *empreendedores morais* são agentes que fiscalizam as condutas sociais consideradas desviantes, segundo os valores e crenças que conformam sua identidade cultural, como no caso de valores morais. Esses agentes usam estratégias discursivas de disseminação de *pânico moral* (Cohen, 1972), a fim de conseguirem visibilidade e legitimação para suas justificações retóricas. Tais estratégias consistem em espalhar temor público (como se houvesse grave ameaça à ordem social ou política, a exemplo da alegada impunidade dos “mensaleiros”).

Em suma, os pânicos morais são estruturados por certos tipos de política simbólica, ancorados em valores e visões de mundo que se pretende conservar ou mudar. Dessa forma, expressam lutas de poder entre grupos sociais, valores e normas. Além disso,

remetem a situações que permitem compreender como preocupações e temores de um dado momento histórico adquirem visibilidade e ressonância na sociedade (Goode e Ben-Yehuda, 1994; Miskolci, 2007; Critcher, 2008). Nas lutas simbólicas, os *empreendedores morais* atuam como agentes de reforço da estigmatização dos “desviantes”, por meio de operações discursivas voltadas para desacreditar moralmente os estigmatizados, tornando-os indignos da revisão de suas penas, como no caso do julgamento dos embargos infringentes. Dessa forma, além de funcionar como um meio de controle social formal, a estigmatização funciona também como um meio de afastar os desviantes do convívio social, em função do risco que eles representam para toda a sociedade (Goffman e Guinsberg, 1970).

O pânico é moral porque aciona uma suposta ameaça à ordem social. Goode e Ben-Yehuda (1994, p. 30) definem pânico moral como um certo tipo de consenso de segmentos sociais sobre uma ameaça à sociedade e à ordem moral que adquire notoriedade e é socialmente compartilhado. O discurso desse grupo ou segmento, repercutido pelas mídias, passa a incorporar padrões e valores normativos, no sentido de indicar o que deveria ser feito para coibir comportamentos, atitudes e valores de indivíduos, grupos e categorias que são etiquetados como agentes de risco e ameaça à ordem social. Por essa razão, os pânicos morais são fenômenos privilegiados para o estudo sociológico, pois levam à discussão sobre o controle social e os possíveis modos de regulação moral das formas de comportamento que são consideradas suas causadoras.

O engajamento e a adesão aos discursos moralizantes geralmente têm como pano de fundo questões relacionadas a poder e *status* social, pois provocam uma assimetria moral na percepção pública de situações e comportamentos denunciados. Afinal, há sempre ganhos para uns e perdas para outros em situações de pânico moral. Os ganhos e perdas podem ser materiais e simbólicos, mas tendem a se concentrar no plano moral, uma vez que a política simbólica opera com valores e ideologias em disputa. “É certo que avançar em uma causa moral ou ideológica aumenta o *status* de um grupo tanto quanto reforça coletivamente os valores que tal grupo defende” (Miskolci, 2007, p. 116).

Thompson (1998) identifica os passos dos processos que desencadeiam situações de pânico moral. Em primeiro lugar um indivíduo, grupo ou comportamento é definido como uma ameaça à ordem social. Em seguida, tal ameaça é interpretada de forma clara, simples e concreta, a fim de facilitar o entendimento das pessoas. Em geral são os próprios *empreendedores morais* que fazem isso, com o apoio das mídias. O processo se completa com o envolvimento moral das autoridades públicas, ao se manifestarem de forma recriminadora, com censura explícita aos comportamentos desviantes. Ao fim desse processo, segundo o autor, os pânicos cessam ou produzem mudanças morais na sociedade.

É crescente a atenção dos estudos sobre os pânicos morais ao papel das mídias em sua disseminação. O argumento recorrente é o de que a sociedade é cada vez mais suscetível às influências midiáticas. Além disso, a própria cultura dos jornalistas

supervaloriza as situações de risco e ameaça à ordem social, uma vez que ampliam as possibilidades de captura da atenção pública, o que resulta em maior audiência (Critcher, 2008; Freire Filho, 2004; Machado, 2004). Afinal, como registra Bauman (2008, p. 139), os jornalistas estão sempre à espreita, em busca de situações, casos e acontecimentos que se enquadrem na lógica dos pânicos morais. A imprensa tende a atuar como uma agência de controle social, algo similar a uma delegacia moral, com uma retórica moralizante com alto poder de mobilização do senso comum (Barros, 2015). Além disso, as mídias costumam dramatizar o problema, como estratégia para chamar atenção do público e criar condições para suas *cruzadas morais*, a exemplo da chamada “moralização da política” (Freire Filho, 2004; Machado, 2004; Goldstein, 2017).

Por essa razão as mídias podem ser consideradas um tipo de *empreendedor moral*, nos termos de Becker (2008), uma vez que registra, identifica e rotula os casos em que há risco social, mediante o rompimento de padrões normativos. Freire Filho (2004, p. 49) assinala que “os meios de comunicação de massa são a grande fonte de difusão e legitimação dos rótulos, colaborando decisivamente, desse modo, para a disseminação de pânicos morais”. Além disso, complementa o autor, os pânicos morais geralmente são superdimensionados pelas mídias, gerando inquietação no público e aumentando a mobilização em prol da cultura de controle social. Assim,

verifica-se a produção de um discurso moral em torno do problema que visa à formação do consenso social, através da rejeição das figuras identificadas com o desvio e da polarização do combate entre as forças do Bem e do Mal (Machado, 2004, p. 63).

Cabe destacar que existem diversos estudos que relacionam os pânicos morais com os enquadramentos midiáticos (Critcher, 2003, 2008, 2011; Gomes, 2013). Esses estudos mostram variadas formas de atuação das mídias em relação aos pânicos morais, seja na produção dos enquadramentos, seja no endosso de visões hegemônicas. O que é consensual na literatura é que existe uma estreita relação dos enquadramentos midiáticos sobre pânicos morais com a produção e a proliferação de discursos moralizantes, uma tendência de acentuação dos riscos e das propostas de regulação moral dos comportamentos e condutas dos desviantes. Critcher (2003) ressalta que as mídias são particularmente importantes para desencadear os processos de pânicos morais, provocando reações sociais que reforçam o sentimento de risco e ameaça.

Para tanto, as mídias, segundo Critcher, combinam três estratégias em seus enquadramentos: o exagero, a distorção e a previsão de consequências consideradas terríveis e inevitáveis. Gomes (2013) complementa que os enquadramentos midiáticos focados em pânicos morais exercem ainda a função de mostrar um aparente consenso social, a partir de visões tidas como amplamente partilhadas e consensuais. Para o reforço da função das mídias como *empreendedores morais*, isso é útil, pois enfatiza a imagem

das mídias como porta-vozes da moralidade e propositoras de soluções para os desvios de conduta no campo político.

É a partir da lógica de ação das mídias como *empreendedores morais* que a noção de enquadramento midiático de pânico moral adquire ainda mais relevância, sob a forma de metaenquadramento (Semetko e Valkenburg, 2000). Esse é um modo de emoldurar a realidade a partir de *frames* que reforçam os riscos morais, especialmente em conjunturas críticas, como crises políticas. Nesse debate, destaca-se a noção de enquadramentos midiáticos, desenvolvida na seção a seguir.

### Enquadramentos midiáticos

O conceito de enquadramento é largamente utilizado nos estudos midiáticos, mas apresenta variadas nuances, enfoques e aplicações analíticas, como ressaltam Mendonça e Simões (2012). O conceito é originado dos estudos de Bateson (1955) e Goffman (1974). Para o primeiro, os enquadramentos estão associados aos sentidos acionados em uma situação ou contexto, o qual passa a mobilizar os atores a favor ou contra tais sentidos. Para o segundo autor, os enquadramentos ou *frames* funcionam como estratégias discursivas de certos atores para persuadir e influenciar a opinião de seus interlocutores. Isso porque os enquadramentos funcionam como estruturas cognitivas compostas por valores e crenças que atuam na organização de certas formas de pensar e interpretar a realidade. Nos estudos midiáticos, são vistos como esquemas discursivos que contribuem para dirigir a atenção do público de forma seletiva, mediante a acentuação de determinados aspectos ou questões e a omissão de outros, contribuindo para enfatizar também modos de interpretar e ver a realidade sob a forma de fatos objetivos. Ressaltam-se a dimensão interacionista do termo e os condicionamentos culturais que perpassam a construção dos enquadramentos<sup>4</sup>.

A partir dos estudos pioneiros, Tuchmann (1978), Gitlin (1980), Gamson e Modigliani (1989) e Entman (1991) ofereceram contribuições expressivas para a análise empírica de enquadramentos aplicados aos discursos midiáticos. Tuchmann (1978) ressalta que o produto final de uma notícia ou reportagem, após todos os processos e rotinas produtivas, reflete diretamente o seu enquadramento, ou seja, um recorte da realidade sob um ângulo específico. Gitlin (1980) complementa que um enquadramento é construído por meio de operações de sentido que envolvem seleção, ênfase e exclusão. Tais operações produzem efeitos simbólicos nos interlocutores e receptores das mensagens, conduzindo a atenção das pessoas e levando-as a dedicarem maior atenção aos aspectos enfatizados. Em decorrência disso, outros aspectos são ignorados ou são excluídos do debate emoldurado pelos referidos enquadramentos. Gamson e Modigliani

---

<sup>4</sup> Não temos aqui o objetivo de fazer uma genealogia do conceito, visto que já existem estudos que o fazem, como o de Mendonça e Simões (2012).

(1989) aplicam o conceito de enquadramento aos estudos sobre as influências das mídias na construção social da realidade, incluindo o jornalismo político e seus modos de retratar a política. Entman (1991) compartilha dessa tese, mas argumenta que os enquadramentos não são produzidos de forma unilateral pelas mídias. Em sua visão, existem paralelos e correlações simbólicas entre os enquadramentos midiáticos e os esquemas de pensamento das audiências, ou seja, há um sistema de compartilhamento de representações entre as mídias e seus públicos (Lemieux, 2010; Wolfsfeld, 2011; Altheide, 2016).

Como explica Machado (2004, p. 61), “os mídias desempenham um papel fundamental de organização de um conjunto de rumores e percepções públicas desorganizadas, constituindo um *corpus* interpretativo do problema”. Isso ocorre por meio do exagero e até mesmo pela distorção, uma operação típica do sensacionalismo. Outro aspecto relevante destacado pelo autor diz respeito à *interdependência ideológica* entre as mídias e os agentes formais de controle social, como a polícia, os tribunais e o governo (Machado, 2004). Essa interdependência é devida, em grande parte, ao acesso privilegiado dos poderosos às mídias, favorecidos pela estrutura organizacional das notícias, que inclui características como a necessidade de produção recorrente de acontecimentos noticiáveis, rapidez, valores de noticiabilidade, e pela cultura profissional dos jornalistas (Graber, 1993; Graber e Smith, 2005). Além disso, as narrativas midiáticas e os discursos oficiais reproduzidos pelas mídias têm como referência os *mapas de significado* da audiência, ou seja, os acontecimentos e enquadramentos de sentido já familiares ao público, com o objetivo de obter a adesão da população às retóricas morais das mídias, favorecendo a aceitação do controle e da coerção (Hall et al., 1978)<sup>5</sup>.

Nessa ordem de ideias, os emissores midiáticos deixam de ser tratados como meros veículos, meios ou canais de expressão social e são analisados como instituições com padrões de comportamento específicos e lógicas de ação social organizadas e objetivadas em suas rotinas, dinâmicas e procedimentos que sobrevivem para além do limite de espaço e tempo (Barros, 2015). Mais do que isso, são uma instituição que não só faz parte da vida social e política, mas também do ato de governar, e sem a qual os três poderes da República não conseguiriam funcionar (Cook, 1989; Graber, 2010). Nessa perspectiva, os meios de comunicação estão diretamente implicados na produção de consensos e de valores que orientam a vida dos cidadãos, por meio de “categorias classificatórias fundamentais da construção social da realidade” (Lash, 2012, p. 306), na representação das identidades e na construção da memória social (Bergamo, 2011).

---

<sup>5</sup> Nessa perspectiva, é pertinente a alusão à abordagem de Semetko e Valkenburg (2000) no que se refere à constituição de metaenquadramentos em determinadas conjunturas críticas, em que certos modos de interpretação moral dos fatos assumem um enquadramento genérico, quase um consórcio interpretativo em favor ou contra uma determinada questão. No caso em estudo, entendemos que o enquadramento de pânico moral poderia ser entendido como metaenquadramento, posto que se tornou uma moldura recorrente e continuada na cobertura dos embargos infringentes. Entretanto, trata-se de uma ideia a ser desenvolvida em estudos futuros.



O noticiário é uma das principais formas de produção e emissão de conteúdos que conformam essa produção de consenso e valores (Lemieux, 2000). Convém salientar que o jornalismo, nessa perspectiva, constitui um *trabalho moral*<sup>6</sup> que se expressa na organização temporal de uma narrativa que se apresenta ao público como sendo objetiva e imparcial, ou seja, “colada aos fatos, apresentada como não posicionada e pluralista, naturalizando recortes e sentidos na exposição dos fatos” (Biroli e Mantovani, 2014, p. 211-212). Esse trabalho moral é definido a partir de técnicas de poder e disciplinas do olhar (Biroli, 2007). Sob essa lógica, cabe destacar que “a notícia aproxima-se mais de um feito (uma produção) e não necessariamente do registro de um fato” (Barros, 2015, p. 202-203). Sua força, portanto, está em seu caráter de invenção cultural cujo referente é a realidade, embora seu modo operatório seja a seleção e a montagem de fragmentos do real, “uma operação seletiva que resulta em conexões parciais, embora objetivadas por meio de dados, depoimentos, vozes e imagens oriundos do campo da experiência social” (p. 203). Para Barros, a notícia é uma produção social, “com elevado prestígio e consagrado apelo de informação, atualidade e documentação” (p. 203). Assim,

temos um produto que se apresenta à sociedade como se fosse uma ementa da realidade, assim como o documentário, a fotografia e similares. Como um feito sociocultural e uma invenção técnica, o noticiário comporta representações sociais que passam por um processo de absorção em diferentes níveis de ação recíproca entre jornalistas e fontes, veículos e leitores e estes todos com os anunciantes e o conjunto de públicos, no plano mais amplo. Afinal, notícias constituem redes simbólicas que agregam fatos, valores e os agentes sociais com suas lógicas argumentativas moldadas pelo formato editorial dos jornais. Nessas redes, cabe destacar ainda que os valores-notícia adquirem sentido de valor público, socialmente compartilhado e ressignificado, com a inserção articulada por uma lógica de economia moral e simbólica que rege a escala de grandeza dos acontecimentos (valor-notícia), dos atores (*status* social ou político) e dos valores a eles associados (Barros, 2015, p. 202-203).

Ao serem incorporados na arquitetura noticiosa, os discursos dos atores inseridos nas narrativas midiáticas perdem a articulação original e são reconfigurados em (re)arranjos instrumentais com objetivos que nem sempre coincidem com a perspectiva dessas vozes externas, como no caso dos embargos infringentes. Os pronunciamentos e documentos jurídicos, por exemplo, são editados, montados e (re)perspectivados pelos jornais e demais veículos. Em outras palavras, os argumentos dessas fontes são reformatados a fim de se adequarem à composição dos enredos dramáticos dirigidos pelo viés da midiaticização. Dessa forma, o jornalista atua como um roteirista dos momentos

---

<sup>6</sup> A expressão original é usada por Ettema e Glasser (1988) e aplicada por Biroli e Mantovani (2014).

críticos da experiência social. Essas categorias se expressam objetivamente em enquadramentos que organizam o que deve ser percebido, “determinando o que se vê e o que não se vê”. Isso porque os jornalistas “têm óculos especiais a partir dos quais veem certas coisas e não outras; e veem de certa maneira as coisas que veem. Eles operam uma seleção e uma construção do que é selecionado” (Bourdieu, 1997, p. 25). Assim, produzem uma dinâmica de “ocultar mostrando” e de “falar para não dizer” (Chauí, 2012).

O que se depreende da sequência de argumentos precedentes é que há um modo operatório típico na lógica de ação das mídias, o que resulta em uma dinâmica sociocultural de monocultivo desses enquadramentos, perspectivas e modelos. Uma dessas estratégias do jornalismo político é o mecanismo de *continuing story*, típico do processo de *newsmaking* (Wolf, 1995)<sup>7</sup>, com estrutura de ficção seriada, a fim de estender o ciclo de atenção da notícia. Isso ocorre geralmente nos casos em que o tema já conquistou um elevado nível de visibilidade, ou seja, encontrou um espaço privilegiado na esfera da conversação civil e das trocas argumentativas, cujo termômetro atual para os jornalistas é a repercussão nas redes sociais digitais. Tal postura enquadra-se no horizonte analítico de Pierre Bourdieu (1997) referente às *estruturas simbólicas invisíveis* que sustentam os modelos de cobertura da imprensa e lhes garantem estabilidade e repetição, contribuindo para a reprodução das formas simbólicas expressas no campo político, mas imperceptíveis ao olhar leigo do público. Apesar disso, as mensagens midiáticas exercem efeitos políticos expressivos sobre o pensamento, as crenças e os comportamentos de indivíduos, grupos e instituições (Graber, 1993, 2010).

Nesse regime de verdades dispostas e articuladas em formato de polêmicas, crises e escândalos, a imprensa cultiva sua perspectiva retórica simplificada de forma estratégica, o que fortalece seu poder simbólico e sua capacidade de penetração e difusão continuada na sociedade, permeando o conjunto de representações mentais e consolidando *templates* e molduras de percepção e discernimentos em torno do universo da política. Sob esse ângulo analítico, o noticiário político comporta um enfático tom moral e normativo, ou seja, sua orientação transcende a constatação e o diagnóstico e abre trilhas prescritivas, com receituários sobre como deveria ser. Esse enquadramento se torna operacional por meio dos chamados *pacotes interpretativos*, os quais apresentam uma moldura (*framing*) de conotação moral, reforçando a lógica de *pânico moral* acima referida.

A dinâmica social e os efeitos políticos dos *pacotes interpretativos* devem ser entendidos a partir de adaptações derivadas da obra de Goffman (1974). Para esse autor, em cada questão discutida publicamente, como no caso de temas políticos, existem abordagens analíticas que recebem maior ou menor atenção tanto na esfera da visibilidade como no plano da discutibilidade, uma vez que ambas operam com uma perspectiva

---

<sup>7</sup> Para o autor, o *newsmaking* (processo de produção da notícia) é marcado pelos critérios de relevância incorporados pelos próprios jornalistas, fruto da cultura profissional, dos valores que regem suas rotinas e dinâmicas produtivas. Assim, as escolhas resultam do próprio julgamento profissional, com base na experiência diária e em um senso comum compartilhado, que se reforça no cotidiano.

interpretativa predefinida pelas mídias. As versões a respeito de um mesmo fato são moldadas por *templates semânticos*, que fornecem os repertórios argumentativos. Esses pacotes são organizados a partir de um conjunto de ideias-chave, metáforas, frases de efeito e referências a princípios morais (Gamson e Modigliani, 1989).

Assim, os *pacotes interpretativos* ou *templates semânticos* funcionam como farol para a opinião pública, ao estabelecerem parâmetros de como pensar a respeito da questão em debate (Vimieiro e Maia, 2011). De forma simplificada, esses mecanismos de enquadramento noticioso apresentam o núcleo da questão, uma posição opinativa correspondente ao núcleo destacado, uma metáfora, a caracterização dos responsáveis pelo problema, as causas e as consequências. Na prática, é como se fosse um esquema *prêt-à-porter* de opinião, que serve de moldura simbólica ao foco informativo do assunto noticiado (Barros e Sousa, 2010).

Os efeitos dos *pacotes interpretativos* são ainda mais intensos e evidentes em um contexto de crescente midiaticização da política, inclusive com o reconhecimento de que vivemos em uma sociedade *mediacêntrica*, em função do papel dos meios de comunicação como agentes de produção de sentidos em praticamente todos os setores da vida social, como a política, a economia e a cultura (Strömbäck, 2008; Lundby, 2009; Esser e Strömbäck, 2014). Esses estudiosos apontam a midiaticização como um metaprocessos ou um processo multidimensional, que causou e continua a provocar efeitos significativos nos modos de fazer política. Outro aspecto ressaltado é que, à medida que a política se torna cada vez mais midiaticizada, a questão mais relevante a ser debatida não é mais a independência das mídias em relação ao campo político, mas a independência da política e da sociedade em relação à mídia.

Todas as instâncias políticas são afetadas pela midiaticização, porém há estudos que ressaltam com mais ênfase os efeitos da midiaticização nos parlamentos, posto que tais instituições se tornaram mais suscetíveis às influências das mídias. Isso se deve à relevância da agenda legislativa, à pluralidade de partidos e à atuação individual de certos parlamentares que tentam agir consoante a lógica midiática (Elmelund-Præstekær, Hopmann e Nørgaard, 2011). Afinal, saber lidar com os jornalistas e os meios de comunicação de modo geral pode representar uma vantagem competitiva para deputados e senadores (Carvalho Júnior, 2015). Como ressalta Noleto Filho (2014, p. 83), aos congressistas convém uma boa relação com os jornalistas “por uma necessidade de sobrevivência eleitoral”, posto que “seu capital político perante a opinião pública e os seus pares (sejam estes aliados ou concorrentes) depende em boa medida da sua visibilidade midiática”.

### **Análise dos textos sobre os embargos infringentes**

Antes da análise, é oportuna uma breve descrição das estratégias e procedimentos metodológicos. O material analisado compreende um *corpus* de 150 textos publicados pelos

principais jornais diários de grande circulação e as revistas semanais, no período de 12 a 19 de setembro de 2013, a semana decisiva do julgamento final do STF sobre o acolhimento dos embargos. A escolha da referida semana se deve exatamente ao fato de se tratar do clímax da cobertura, com o conteúdo mais volumoso e expressivo sobre o tema em exame. Tal diagnóstico decorreu da observação sistemática da cobertura sobre os embargos durante os meses que antecederam o julgamento. Antes desse período, o noticiário foi esparso e fragmentado, o que dificultaria a análise de um período mais extenso.

Foram analisados os textos publicados na versão impressa dos seguintes jornais: *Correio Braziliense (CB)*, *O Estado de S. Paulo (ESP)*, *Folha de S. Paulo (FSP)*, *O Globo* e *Valor Econômico (Valor)*, além das três principais revistas semanais: *Época*, *IstoÉ* e *Veja*. A opção por esses veículos se justifica pelo fato de se tratar dos jornais e revistas de maior circulação nacional. No caso dos jornais, temos um noticiário diário e continuado sobre o tema, o que nos permitiu avaliar os desdobramentos e modulações da cobertura extensiva e seletiva, de acordo com os processos de agendamento que ocorrem impulsionados pelo clima político do momento (Cook, 2011). Quanto às revistas, a opção se deve ao fato de tais veículos apresentarem uma cobertura intensiva, com maior densidade e abrangência, visto se tratar de uma espécie de jornalismo-síntese, que reúne informação, opinião e interpretação sobre uma semana, o equivalente a sete edições dos jornais diários (Tavares e Schwaab, 2013). No caso das revistas, outro diferencial em relação aos jornais é que a capa e o tema de destaque (a votação dos embargos pelo STF) tornam-se “um operador de sentidos”, ao adicionarem à cobertura factual análise e interpretação (Schwaab e Tavares, 2009, p. 18).

A análise, de caráter qualitativo, é focada nas estratégias retóricas, no modo como as controvérsias foram construídas e nas escalas de grandeza moral utilizadas pela imprensa, articuladas pela noção de pânico moral. Trata-se de uma análise de conteúdo, nos termos propostos por Bardin (2004), cujo principal critério operacional é a categorização dos assuntos, conforme sua tônica dominante. Apesar de já haver variados estudos de análise de conteúdo midiático, há alguns diferenciais da pesquisa aqui apresentada que devem ser ressaltados. O primeiro é que se trata de um ângulo analítico que não foi explorado nas análises sobre o Mensalão, cuja tônica foi a fase de anúncio do escândalo<sup>8</sup> e não os embargos infringentes. O segundo é a inclusão do Poder Judiciário no *interplay* midiático construído na fase dos embargos. O terceiro é a combinação da análise de enquadramentos midiáticos com a perspectiva teórica de pânicos morais, uma abordagem original e interdisciplinar, conforme foi demonstrado anteriormente.

A análise tem a seguinte estrutura: (a) enquadramentos da cobertura pré-julgamento; (b) estratégias das mídias para a conquista de legitimidade a fim de pressionar o STF a apressar o julgamento dos embargos; (c) associação entre corrupção, injustiça e pânico moral no enquadramento midiático; (d) estratégias retóricas no pós-julgamento.

---

<sup>8</sup> Para um inventário desses estudos, ver: Miguel e Coutinho (2007), Azevedo (2010), Biroli e Mantovani (2014), Vasconcellos (2014), Barreiros e Amoroso (2014) e Guazina (2011).

### *Enquadramentos da cobertura pré-julgamento*

Como se vê no Quadro 1, a cobertura dos veículos analisados teve um volume relativamente equilibrado. O quantitativo entre os jornais variou de 4,67% a 30%, com predomínio de um jornal paulistano (*Estado*, com 30%), um brasiliense (*Correio Braziliense*, 24,67%) e um carioca (*O Globo*, 19,33%). O jornal *Valor* foi o que publicou menos textos sobre o assunto, por se tratar de um veículo especializado em economia. No caso das revistas, os números se justificam por se tratar de edições semanais e pelo fato de que a amostra compreende apenas uma edição de cada revista semanal, conforme já foi justificado anteriormente.

O levantamento tem como principal função servir de referência, com o propósito de mostrar uma cartografia da cobertura, uma vez que se trata de uma análise qualitativa das estratégias retóricas utilizadas por esses veículos de informação.

**Quadro 1**  
**Corpus de análise**

| <b>Veículos</b>             | <b>N</b> | <b>%</b> |
|-----------------------------|----------|----------|
| <i>O Estado de S. Paulo</i> | 45       | 30       |
| <i>Correio Braziliense</i>  | 37       | 24,67    |
| <i>O Globo</i>              | 29       | 19,33    |
| <i>Folha de S. Paulo</i>    | 24       | 16,00    |
| <i>Valor</i>                | 7        | 4,67     |
| <i>Época</i>                | 3        | 2,00     |
| <i>Veja</i>                 | 3        | 2,00     |
| <i>IstoÉ</i>                | 2        | 1,33     |
| <b>Total</b>                | 150      | 100      |

**Fonte:** Elaboração própria, com base no material coletado para o *corpus* de análise, no período de 12 a 19/9/2015, a semana decisiva do julgamento final do STF sobre o acolhimento dos embargos infringentes do processo do Mensalão.

Ao se categorizar o tipo de enquadramento dos textos publicados sobre o tema no período analisado, percebe-se um nítido predomínio do enquadramento de pânico moral na cobertura, com 52% do total do *corpus*, como se lê no Quadro 2. Isso significa que mais do que registrar as etapas e questões jurídicas relacionadas ao julgamento, as mídias adotaram uma postura de alerta à opinião pública, chamando atenção para os riscos e ameaças à democracia, segundo sua interpretação do caso.

Quanto aos demais enquadramentos identificados, é oportuno explicar que todos fogem à moldura de pânico moral e por isso não serão aqui analisados, visto que estão fora do escopo do artigo. Entretanto, consideramos cabível uma breve explicação. Os

aspectos jurídicos foram apresentados de forma didática aos leitores, explicando os passos e etapas da votação dos embargos, mas sem análise ou interpretação de autoridades ou especialistas em direito. Em relação aos riscos à reputação do Poder Executivo e do PT, a cobertura destacou os interesses do partido e da própria Dilma Rousseff – que ocupava a presidência da República na época –, em função do cenário eleitoral que se aproximava. O enfoque não foi de pânico moral, mas de risco de uma eventual reeleição de Dilma. Por isso, os interesses do PT diziam respeito à protelação do julgamento dos embargos, a fim de que a disputa eleitoral não fosse contaminada por esse fato. A categoria “outros” refere-se a informações de bastidores e curiosidades sobre o julgamento.

**Quadro 2**  
**Enquadramentos dos textos**

| <b>Tipo de enquadramento</b>                  | <b>N</b> | <b>%</b> |
|-----------------------------------------------|----------|----------|
| Riscos e ameaças à democracia e pânico moral  | 78       | 52       |
| Aspectos jurídicos do caso                    | 36       | 24       |
| Riscos à reputação do Poder Executivo e do PT | 24       | 16       |
| Outros                                        | 12       | 0,8      |
| Total                                         | 150      | 100      |

**Fonte:** Elaboração dos autores com base no corpus da pesquisa.

A análise dos embargos infringentes abriu uma nova fase na cobertura da imprensa sobre o julgamento do Mensalão, algo bem similar às reviravoltas que passaram a caracterizar a teledramaturgia brasileira, uma influência já consagrada dos enredos dramáticos televisivos na estrutura e nos formatos do jornalismo (Barros e Bernardes, 2011). Até então, a cobertura do caso se desenrolava, como um ritual de registro de prontuários, com os votos, debates e confrontos retóricos entre relator e revisor do processo do STF. O exame dos embargos infringentes, com a possibilidade de reabertura do caso e extensão do processo por mais alguns anos, trouxe elementos novos para a cobertura.

Alinhados à perspectiva do relator e então presidente da Corte (Joaquim Barbosa), os jornalistas torciam pela celeridade no desfecho do caso, com a prisão imediata dos condenados. Ali se fazia notar, com clareza, a diferença entre o tempo jornalístico – e político – em relação ao tempo jurídico, lento demais para a necessidade de produção de manchetes e de reposicionamento dos atores políticos. Também ficava clara a posição de acusador assumida pelo jornalismo, que habitualmente fica ao lado dos acusadores e classifica como “pizza” qualquer absolvição, reforçando o enquadramento de pânico moral.

No âmbito do enquadramento de pânico moral, é necessário destacar as causas do escândalo e as soluções apontadas pelas mídias para a sua superação. Usando como base a abordagem de Entman (1991), podemos observar que os enquadramentos midiáticos de

pânico moral costumam apontar as causas do problema e as possíveis soluções. No caso em exame, as causas apontadas de forma uníssona pelos veículos analisados são a corrupção e a impunidade. Entre as soluções, por seu turno, estão a agilidade no julgamento, com a rejeição dos embargos pelo STF e a punição imediata dos culpados, com a prisão em regime fechado. O acolhimento dos embargos é enquadrado pelas mídias como um obstáculo a essas soluções e como um fator que poderia manter e estimular a impunidade.

As manchetes e os textos de opinião refletem o clima da cobertura, cujo foco foi a dinâmica do STF e o jogo retórico entre os magistrados. Em alguns momentos, a imagem do STF é que é posta em xeque (e não a do Legislativo ou do Executivo, de onde vinham os réus). Eis um apanhado das manchetes do início da cobertura sobre os embargos infringentes:

Joaquim Barbosa: "Admitir os infringentes conduziria ao descrédito a justiça brasileira":

Mudança de posição favorece reviravolta: Se o STF aceitar novo julgamento, que deve beneficiar antigos líderes do PT, a decisão deve levar a um novo cenário do episódio que tem desgastado o partido (*ESP*, 12/9/2013).

Mensalão: advogados já falam em reversão do julgamento (*Valor*, 12/9/2013).

Mensalão perto de reviravolta no STF: Placar no tribunal está 4 a 2 a favor de recurso que pode livrar três petistas do regime fechado (*CB*, 12/9/2013).

Como se pode observar, as manchetes do dia 12 de setembro, o primeiro dia da amostra analisada, registram o placar da votação dos ministros do STF e já apontam para o tom de drama moral que a imprensa construiria nos dias subsequentes. Esse tom está presente nas expressões que remetem para um possível comprometimento da reputação da justiça brasileira, a possibilidade de um novo cenário do caso, com a "reversão do julgamento" e o abrandamento das penas dos condenados<sup>9</sup>. Em suma, no primeiro dia da cobertura já está criada a moldura simbólica para o trabalho moral do jornalismo político (Ettema e Glasser, 1988; Biroli e Mantovani, 2014).

O destaque dado pelo *Estadão* para a opinião do então presidente do STF, Joaquim Barbosa, reforça a lógica midiática de arregimentar argumentos para a construção do cenário de pânico moral. Afinal, apelar para a credibilidade da justiça é um recurso retórico

<sup>9</sup> É cabível mencionar aqui as análises de Gamson e Modigliani (1989) no que se refere aos dispositivos racionais ou de argumentação, os quais costumam ser associados aos enquadramentos para sugerir o que deve ser feito, diante da identificação de um problema ou no decorrer de um debate sobre determinado tema. Tais dispositivos, na visão dos autores, direcionam a atenção pública para as consequências do problema ou assunto, constituindo, portanto, um tipo particular de efeito. No caso em exame, o efeito apontado pelo enquadramento midiático são as consequências do risco dos embargos infringentes. Além do risco de prejudicar a reputação do STF, as mídias enfatizaram de forma recorrente as consequências negativas para o combate à corrupção e à impunidade.

de elevado impacto, com o intuito de influenciar o voto dos demais integrantes da Corte, uma estratégia discursiva de Barbosa que é amplificada pelo referido jornal, numa demonstração de alinhamento à perspectiva de Barbosa, o relator do caso que emplacou uma campanha pública pelo não acolhimento dos embargos.

Outro ponto destacado na cobertura inicial foi a possibilidade de que a decisão final sobre as penas fosse postergada para o ano de 2014, contrariando a expectativa da imprensa de anúncio imediato da prisão dos condenados:

Chance de processo se arrastar até 2014: Com a provável admissão dos embargos infringentes, julgamento do Mensalão deve se alongar durante o ano eleitoral. *Joaquim Barbosa não poderá ser novamente o relator* (CB, 12/9/2013 – grifos acrescentados).

Os trechos grifados demonstram a conotação de lentidão no processo, com o uso do verbo “arrastar” e a possibilidade de mudança do relator. Esse segundo aspecto é relevante porque Joaquim Barbosa teve uma atuação considerada positiva pela imprensa, com um viés de justiceiro. Quanto ao “arrastar”, convém salientar que todos os jornais trataram do aspecto temporal do caso. Essa perspectiva reitera o argumento sociológico de Bergamo (2011) de que o jornalismo atua como um operador de registros temporais que atuam na construção da memória social. A reportagem do *Correio Braziliense* foi a mais enfática:

A possível admissão de mais uma rodada de recursos – considerados como *um novo julgamento* – trará mais capítulos ao processo do Mensalão, com uma *difícil previsão de prazo para desfecho*. Os ministros têm 60 dias para revisar seus votos e apresentá-los ao presidente do STF e relator da Ação Penal 470, Joaquim Barbosa, para a publicação do acórdão com o resultado desta primeira fase de recursos do processo. Depois, abre-se mais um prazo de cinco dias, que pode ser estendido por mais 10, para os advogados apresentarem novos embargos de declaração e de 15 dias para os infringentes. *Só depois de três meses*, então, o plenário deve voltar a se reunir para julgar os novos recursos (CB, 12/9/2013 – grifos acrescentados).

.....

Mas até mesmo essa projeção de quase três meses *corre o risco de ampliar*, já que pode haver o descumprimento do prazo de dois meses para a publicação do acórdão. Na primeira etapa do julgamento do próprio Mensalão, por exemplo, o resultado da análise dos embargos de declaração *só foi publicado no Diário de Justiça 21 dias depois de expirado o prazo*. Parte dos ministros atrasou a entrega de seus votos revisados (CB, 12/9/2013 – grifos acrescentados).



Os termos em destaque reforçam o enquadramento do jornal quanto à possibilidade de um “novo julgamento”, com difícil previsão de prazo para desfecho. Nas entrelinhas, o jornal ressalta, ainda na dimensão temporal, um cenário de indefinição para um caso que a própria imprensa já havia considerado um exemplo de atuação moral da justiça brasileira. Os embargos são tratados, portanto, como um risco a uma decisão considerada um progresso moral no combate à corrupção, com a condenação dos chamados “mensaleiros” em regime fechado. A fim de reiterar esse tom, a reportagem salienta o ritmo de lentidão, típico dos trâmites judiciais, incluindo os costumeiros atrasos dos magistrados e a demora na publicação dos votos pelo STF. A fim de reiterar esse enquadramento o jornal utiliza como estratégia retórica uma declaração de um dos membros da Corte:

Ministros acreditam que a eventual aceitação dos embargos infringentes *leve o julgamento a se estender até o ano que vem*. Para o ministro Marco Aurélio Mello, nesse caso, o julgamento ainda deve se arrastar por mais “três ou cinco meses” (CB, 12/9/2013 – grifos acrescentados).

O anseio da imprensa de encerrar o julgamento fica evidenciado nas manchetes. Ao vislumbrar a possibilidade de acolhimento dos embargos, os jornais mostraram ampla insatisfação, uma vez que desde o início do julgamento havia uma cobrança pela prisão imediata dos condenados. A “reviravolta” passou a ser associada ao pânico moral, com elevado grau de risco de impunidade, de prescrição de penas e de um “arrastar-se pelos meandros da justiça”:

Julgamento pode se arrastar “por anos a fio”, diz procuradora:  
Helenita Acioli, interina no cargo, é contra a validade de recursos e afirma estar preparada para pedir prisões:  
*Contrária à validade dos chamados embargos infringentes, a Procuradoria-Geral da República teme que o julgamento do Mensalão se arraste “por anos a fio”* caso o STF (Supremo Tribunal Federal) decida hoje aceitar a validade dos recursos. “Espero que encerre amanhã [hoje], senão vai se prolongar anos a fio”, disse à Folha a procuradora-geral interina, Helenita Acioli, no fim da sessão de ontem (FSP, 13/9/2013 – grifos acrescentados).

Com embargos, *pena por quadrilha pode prescrever* (O Globo, 13/9/2013, capa – grifos acrescentados).

Um dos colunistas de *Veja* apelou para a desmoralização do STF:

O STF a um voto de uma desmoralização sem precedentes: *o espectro da impunidade ronda o país* (Reinaldo Azevedo, colunista da *Veja*, 12/9/2013 – grifos acrescentados).

Para reforçar sua insatisfação, a imprensa apela para a cogitação, com a possibilidade de o julgamento “arrastar-se por anos a fio”, conforme a declaração utilizada para assegurar o trabalho moral ancorado na objetividade (Biroli, 2007). O registro temporal como marca social do fazer jornalístico (Bergamo, 2011) passa do presente para o futuro, como forma de chamar atenção para “o que poderá acontecer”. Para conferir o tom e o caráter de notícia, as especulações são atribuídas a personalidades públicas, como a procuradora-geral interina Helenita Acioli. Assim, apaga-se o sentido de especulação e imprime-se um caráter efetivamente factual, uma vez que a declaração da procuradora é que é tratada e produzida como notícia.

Essas estratégias midiáticas se justificam porque, ao cobrir o Mensalão e principalmente ao mostrar as prisões dos condenados, a imprensa criou e alimentou expectativas de renovação política e de progresso moral no combate à corrupção, sobretudo a corrupção partidária e parlamentar. O Mensalão foi construído pela própria imprensa como uma causa pública de elevado apelo cívico, “um julgamento histórico”, “o maior caso de corrupção política do Brasil” etc. (Biroli e Mantovani, 2014). Trata-se de um caso exemplar que foge à regra da eternização da impunidade, a exemplo dos processos judiciais contra políticos acusados de corrupção nas instâncias estaduais da justiça.

A possibilidade de revisão das penas, com o eventual acolhimento dos embargos infringentes, gerou um clima de frustração das expectativas dos jornalistas engajados nos agenciamentos noticiosos de cunho moral, conforme já abordado. Algumas manchetes sobre o caso ilustram como o acolhimento dos embargos foi interpretado pela imprensa como frustração das expectativas de progresso moral no combate à corrupção política. A dimensão desse tom assumiu a conotação de risco e de pânico moral perante a ameaça de impunidade e de continuísmo do tratamento “blindado” aos políticos condenados por corrupção. A suposta reforma de celas para receber os condenados é vista como privilégio. Cabe lembrar que o privilégio é um dos riscos na dinâmica do pânico moral:

Mensalão: Político não merece tratamento preferencial – O ministro do Supremo Marco Aurélio de Mello critica reforma de estabelecimento prisional no SAI para receber condenados do regime semiaberto no julgamento do Mensalão. Obra custará R\$ 3,3 milhões (CB, 3/8/2013).

O engajamento da imprensa se explica pelo fato de que, no Mensalão, houve a condenação dos acusados de corrupção, muitos deles políticos do alto escalão do Congresso Nacional. A corrupção deixou de ser um fantasma moral, algo invisível e de punição improvável. Com a cobertura intensiva do caso e a prisão dos chamados “mensaleiros”, a pulverização da corrupção e suas várias modalidades enraizadas e diluídas nas instituições políticas, incluindo o Executivo e as casas legislativas (federais, estaduais e municipais), finalmente adquiriram forma, nome específico, rosto e um processo legal concreto de condenação dos culpados. Tudo isso passou a compor as entrelinhas da cobertura da imprensa, apontando para um caso singular e concreto, mas com amplo apelo

de causa pública, com efeitos em todo o sistema político e com repercussão geral nas futuras decisões judiciais sobre eventuais processos de corrupção.

Além disso, o órgão julgador (o STF) é portador de um alto poder simbólico, com amplo reconhecimento social, como guardião dos princípios constitucionais e como zeloso defensor do Estado de direito democrático. Apesar de o STF ser considerado pela ciência política um órgão integrante do governo<sup>10</sup>, para garantir o equilíbrio entre os três poderes da República, essa conotação não aparece no enquadramento noticioso e talvez não seja percebida pelos leitores. Afinal, a Corte Suprema é apresentada pelas mídias como um colegiado de sábios no campo jurídico, uma espécie de “nata da sabedoria jurídica” com a responsabilidade de julgar com base nos princípios e critérios estabelecidos pela Carta Magna, sem interferências partidárias ou ideológicas<sup>11</sup>. Assim, as mídias reforçam o *efeito de neutralização*, típico do campo jurídico (Bourdieu, 2002). Na visão do autor, a instância jurídica “funciona como *lugar neutro*, que opera uma verdadeira *neutralização* das coisas em jogo” (p. 223) por meio do distanciamento que os magistrados assumem em relação aos demais atores, instituindo “uma distância neutralizante”, que resulta da “ilusão da sua autonomia absoluta em relação às pressões externas” (Bourdieu, 2002, p. 223).

Outra estratégia midiática para manter a atenção pública ao caso e garantir a continuidade da produção jornalística como trabalho moral foi a adoção de um tom dramático, com nuances de jogo, emoção e suspense. Apesar do caráter técnico do julgamento, que exige elevado grau de expertise jurídica, o assunto entrou na agenda dos jornais com fisionomia de pauta popular, ora como uma telenovela, ora como um jogo de futebol, com intensa carga de emoção e suspense:

Julgamento chega a 5 x 5, e STF adia final do Mensalão (*FSP*, 13/9/2013).

STF tem 4 votos a favor e 2 contra novo julgamento: *Com mais dois votos, 12 dos 25 condenados no Mensalão terão a possibilidade de ver suas penas revistas* (*ESP*, 12/9/2013 – grifos acrescentados).

A personalização também foi utilizada, com destaque para a figura do ministro Celso de Mello, a exemplo do que já vinha sendo feito com o ministro Joaquim Barbosa desde o início do julgamento. Como fez a revista *Veja*, tanto com texto como com fotos e ilustrações:

---

<sup>10</sup> Um exemplo desse enfoque aparece no artigo de Oliveira (2013).

<sup>11</sup> Cabe ressaltar que se trata da visão predominante, embora a própria imprensa eventualmente questione a isenção e a qualificação de alguns dos ministros, por causa da indicação pelo(a) presidente da República.

**Figura 1**  
**A personalização na cobertura de Veja**



**Fonte:** *Veja*, 16/9/2013.

Quem é Celso de Mello, o decano do Supremo Tribunal Federal, que vai desempatar a votação e *decidir se o julgamento do Mensalão será lembrado como o começo do fim da corrupção no Brasil ou como o triunfo da impunidade*. O homem que decidirá o futuro dos mensaleiros sabe muito bem o peso que recai sobre seus ombros. Em dois recentes julgamentos, o ministro Celso de Mello sustentou seu voto recordando que naqueles casos o STF também estava sendo julgado. "Relembrando o saudoso ministro Luiz Gallotti, e considerando o alto significado da decisão a ser tomada por esta Suprema Corte, tenho presente a grave advertência, por ele então lançada, de que, em casos emblemáticos como este, o Supremo Tribunal Federal, ao proferir o seu julgamento, poderá ser, ele próprio, 'julgado pela nação'" (*Veja*, 16/9/2013 – grifos acrescentados).

Convém ressaltar a dualidade estabelecida pelo texto, a partir dos trechos grifados: o começo do fim da corrupção no Brasil ou o triunfo da impunidade. A revista atribui ainda ao ministro Celso de Mello o poder de decisão entre as duas alternativas apontadas, quase que interpelando o magistrado, julgando previamente sua decisão, com dois juízos morais antagônicos.

A seguir, o foco da análise são as estratégias retóricas das mídias para conquistar legitimidade para seu enquadramento e, assim, pressionar o STF a acelerar o julgamento e influenciar a opinião pública, construindo uma visão contrária ao acolhimento dos embargos pelo STF.

### **A imprensa em busca de legitimidade para pressionar o STF e a opinião pública**

Uma das estratégias da imprensa foi arregimentar argumentos políticos para conferir legitimidade à sua campanha contra os embargos infringentes. Os primeiros personagens com seus recursos retóricos arregimentados foram alguns dos próprios

ministros do STF, entre eles aqueles costumeiramente propensos a opinar na imprensa, como Gilmar Mendes e Marco Aurélio:

O ministro Gilmar Mendes, *que já declarou ser contra a admissão dos embargos infringentes*, reclamou da extensão do julgamento do Mensalão, *que se arrasta desde 2007*, quando a denúncia foi aceita pelo Supremo Tribunal Federal. *"Estamos todos exaustos de tratar desse caso"*, disse. Para ele, a análise da Ação Penal 470 *foi "indevidamente estendida"*. "Dois colegas que poderiam ter participado integralmente do julgamento foram excluídos", constatou, citando os ex-ministros Cezar Peluso e Carlos Ayres Britto, que se aposentaram no meio do julgamento (CB, 12/9/2013 – grifos acrescentados). Ministro do STF vê tendência por embargos infringentes: O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Marco Aurélio Mello disse na manhã desta quinta-feira, 12, em entrevista à Rádio Estadão, que acha que seus colegas de tribunal estenderão o julgamento do Mensalão com o acolhimento dos chamados embargos infringentes. "O que eu posso esperar é uma decisão apertada e a sinalização até aqui é no sentido de o tribunal admitir os embargos infringentes. Se isso ocorrer, haverá a distribuição do processo a um novo relator – não teremos revisor – e caberá a ele aparelhar o processo", disse o ministro (ESP, 12/9/2013).

Gilmar Mendes fala em "maior escândalo de corrupção":

O que vejo neste processo (...) emergindo da prova nele produzida contra os ora acusados, *são homens que desconhecem a República, que ultrajaram as suas instituições* e que, atraídos por uma *perversa vocação para o controle criminoso do poder, vilipendiaram os signos do Estado democrático de Direito e desonraram, com os seus gestos ilícitos e ações marginais, a ideia mesma que anima o espírito republicano pulsante no texto de nossa Constituição*.

Mais do que práticas criminosas, por si profundamente reprováveis, identifico, no comportamento desses réus, notadamente dos que exerceram (ou ainda exercem) parcela de autoridade do Estado, *grave atentado às instituições do Estado de Direito, à ordem democrática que lhe dá suporte legitimador e aos princípios estruturantes da República*.

Este processo revela *um dos episódios mais vergonhosos da história política de nosso País*, pois os elementos probatórios que foram produzidos pelo Ministério Público expõem aos olhos de *uma Nação estarrecida, perplexa e envergonhada* por um grupo de delinquentes que degradou a atividade política, transformando-a em plataforma de ações criminosas (ESP, 13/9/2013 – grifos acrescentados).

Como se observa nos trechos destacados, os jornais recorrem às opiniões e à indignação dos próprios integrantes da Corte para reforçar o *interplay* e acentuar a

gravidade do caso sob julgamento e, assim, tentar influenciar a decisão dos demais magistrados do STF e prestar contas de seu trabalho moral à sociedade. Trata-se de uma estratégia discursiva para reforçar a atuação dos agentes midiáticos como *empreendedores morais*, defensores da justiça, do combate à impunidade para os agenciadores da corrupção política. O pronunciamento do ministro Gilmar Mendes é profícuo em termos, expressões e declarações que se enquadram na perspectiva moral adotada pela imprensa durante a cobertura do caso. Dessa forma, a retórica de Mendes é apropriada pela reportagem como expressão da indignação pública mediante a possibilidade de revisão do julgamento, na perspectiva de pânico moral construída como moldura para o caso, conforme já foi destacado.

Outro ator arregimentado pela imprensa nessa empreitada moral foi o Poder Executivo, por meio de declarações feitas por representantes políticos da esfera governamental. Assim, o Palácio do Planalto também foi alistado no rol das instâncias políticas contrárias ao acolhimento dos embargos, confirmando mais uma vez o modo como a imprensa aciona e mobiliza argumentos e vozes de instituições e personalidades para compor seus pacotes de informação e de opinião:

*Dia decisivo: Petistas já temem julgamento do Mensalão em ano eleitoral – Planalto receia aumento do desgaste do partido em meio à campanha de reeleição da presidente Dilma (O Globo, 12/9/2013 – grifos acrescentados).*

*Palácio do Planalto quer Mensalão longe da corrida eleitoral (ESP, 12/9/2013, grifos acrescentados).*

Mesmo que as preocupações dos atores do Poder Executivo sejam de cunho eleitoral, a imprensa atua como *free rider* (caroneira) na retórica do Palácio do Planalto para fortalecer sua campanha contra os embargos. Estratégias eleitorais geralmente são tratadas pela imprensa sob enquadramentos negativos, mas, quando interessa à moldura simbólica de uma determinada cobertura, tais estratégias são ressignificadas, com o propósito de reiterar argumentos da agenda midiática, como no exemplo em exame.

Recorrendo ainda à conhecida estratégia de usar a opinião de seus articulistas para reforçar o tom da cobertura informativa, os jornais acionaram vários argumentos de seus colonistas e de especialistas. Trata-se de um modo de acentuação política do caso, de forma a lhe conferir maior densidade no ângulo da denúncia como engrandecimento de uma causa pública de elevada conotação moral:

*Decisão Política: Acusado pelos petistas e seus seguidores de ter agido como um tribunal de exceção, que teria condenado os mensaleiros em um processo político, o Supremo Tribunal Federal (STF) com sua nova composição caminha para tomar hoje uma decisão que tem um viés claramente político, mas a favor dos mesmos condenados. Por mais que queiram definir como técnica a decisão, os ministros que estão escolhendo aceitar os embargos infringentes*

estão deixando claro que a decisão é política, já que eles próprios admitem que há argumentos ponderáveis para os dois lados. *Colocarão assim em xeque a credibilidade do Supremo* (Merval Pereira, *O Globo*, 12/9/2013 – grifos acrescentados).

As estratégias acima mencionadas remetem ao modo como as mídias constroem formas hegemônicas de pensamento. O enquadramento midiático de pânico moral em si já constitui uma forma de construir hegemonias. Mas é cabível aqui um detalhamento das estratégias utilizadas pelos veículos analisados, como a articulação entre a suposta informação factual e objetiva, os comentários, as análises e a opinião dos articulistas. Nesse sentido, as mídias podem tanto construir novas hegemonias quanto alinhar-se a discursos hegemônicos de grupos de poder já existentes, sob o manto da suposta objetividade jornalística, como mostram os estudos de Hall et al. (1978). Para os autores, esse poder das mídias se deve à sua capacidade de atuar como definidoras primárias da noticiabilidade, ou seja, aquilo que se tornará manchete e tema para as análises dos comentaristas e articulistas.

O conceito de hegemonia aqui, apesar de ter origem no pensamento de Gramsci, aproxima-se mais das análises de Laclau e Mouffe (1985). Para os autores, as democracias pluralistas são caracterizadas pelas lutas discursivas de natureza agonística, em função dos antagonismos típicos dos regimes democráticos. Os discursos hegemônicos são resultantes das lutas discursivas, o que significa dizer que são lutas pela definição dos sentidos da política e do próprio político. O poder da hegemonia está, portanto, na capacidade de certos grupos construir discursos e apresentarem projetos políticos que, em tese, incorporam o interesse geral, inserido em uma ordem moral. Dessa forma, a hegemonia se concretiza com a adesão de uma coletividade, convertendo tal projeto em algo comum, aceito pela maioria.

No caso em exame, a construção da visão hegemônica se deu a partir da conjunção de vários fatores, como a identificação dos enquadramentos midiáticos de pânico moral com os anseios de grupos que passaram a enxergar a política como fonte de corrupção. Assim, o provável acolhimento dos embargos pelo STJ passou a ser lido por esses grupos e seus simpatizantes como um risco de fato à democracia, à ética, ao interesse público e, por extensão, a toda a sociedade. A associação entre política e corrupção produz um movimento continuado de desqualificação da política, que resulta no aumento da desconfiança dos cidadãos, no enfraquecimento das instituições políticas e no comprometimento da legitimidade democrática (Rosanvallon, 2006).

Vejamos como as mídias articularam corrupção e injustiça sob o enquadramento de pânico moral.

*Corrupção, injustiça e pânico moral no enquadramento midiático*

O exame do STF acerca dos embargos infringentes foi tratado pela imprensa sob a lógica do risco à sociedade e da fragilização da democracia, como se os embargos fossem algo improvável ou descabido, embora um dos princípios da justiça seja a garantia de recursos como instrumento de equidade e impessoalidade. A extensão do caso, em três sessões do Supremo, foi transformada em uma trama de suspense, com direcionamento da cobertura para a desqualificação da tese jurídica do acolhimento dos embargos como garantia da legalidade do julgamento e como garantia da estabilidade da ordem jurídica. Diante da possibilidade de revisão de eventuais decisões da Corte, em alguns casos muito específicos, a imprensa transformou a cobertura em campanha contra os embargos, associando tal possibilidade às representações que evocam impunidade dos condenados e manutenção do cenário político de corrupção e falta de zelo pelo interesse público. Essa forma de fazer jornalismo como se fosse uma campanha consiste na cobertura continuada de um tema, com o mesmo enquadramento (de pânico moral no caso em estudo), transformando a cobertura em uma cruzada moral (Goldstein, 2017).

Um exemplo emblemático desse tom da cobertura está presente nas reportagens do *Correio Braziliense* e das revistas semanais. No dia 13 de setembro, a chamada de capa do CB foi a seguinte:



**Figura 2**  
**Cobertura do Correio Braziliense**



**Fonte:** Correio Braziliense, 13/9/2013, capa.

No texto da chamada de capa lê-se:

O ministro Celso de Mello terá seis dias para refletir sobre a decisão que pode levar o STF, sob nova composição, a salvar o ex-ministro José Dirceu, o deputado federal João Paulo Cunha (PT-SP) e o ex-tesoureiro petista Delúbio Soares do cumprimento de pena em regime fechado. Ele já sinalizou que votará a favor de novo julgamento no caso do Mensalão. No total, 11 réus podem ter punição revista.

O tribunal está dividido; dos 11 magistrados, cinco já se posicionaram a favor e cinco contra. Ministros contrários ao cabimento do recurso tentarão convencer o decano da Corte de que os embargos infringentes foram revogados pela Constituição de 1988 e pela Lei 3.038/1990. *Ontem, Gilmar Mendes e Marco Aurélio Mello chamaram a atenção do colega sobre a*

*importância do voto dele para a história, o futuro e a respeitabilidade do Supremo perante a nação (CB, 13/9/2013 – grifos acrescentados).*

As revistas semanais imprimiram um tom ainda mais sensacionalista e igualmente personalizado, com o foco na figura do ministro Celso de Mello, além de muitas fotos de expressivo valor dramático (Figura 3). No texto da legenda destaca-se em primeiro lugar uma ação anterior do magistrado: “Ele condenou os réus do Mensalão”, seguida da expectativa acerca de sua decisão futura quanto aos embargos e de uma recomendação imperativa: “não pode lavar as mãos”. Ressalta-se ainda o antagonismo entre a técnica e a impunidade:

**Figura 3**  
**A personalização na cobertura de Veja**



**Fonte:** *Veja*, 18/9/2013, capa.

Tudo aquilo que habitualmente se diz nas ruas sobre a Justiça injusta do Brasil; tudo aquilo que assegura o senso comum sobre a impunidade dos poderosos; todas as generalizações mais duras sobre uma Justiça muito ágil em punir pobres e pretos; mesmo os preconceitos mais injustificados, fundados, muitas vezes, na ignorância de causa... Tudo isso, enfim, está prestes a se confirmar nesta quinta-feira. *O Supremo Tribunal Federal, a corte máxima do país, está a um passo de uma desmoralização sem precedentes, que escarnece do povo brasileiro, que ignora as suas esperanças, que faz pouco caso de seu senso de proporção e justiça* (*Veja*, 18/9/2013 – grifos acrescentados).

Aqui aparece o tom nitidamente editorializado, característico da revista *Veja*, o que no jargão jornalístico significa postura opinativa ostensiva. A notícia editorializada reforça o viés político da cobertura, posto que funde informação com opinião, numa direção interpretativa, a fim de influenciar a visão do público (Hagen, 2015). Além de focar na figura do ministro Celso de Mello, a quem caberia a decisão final, mediante o chamado voto de Minerva, *Veja* apela para a opinião declarada de dois outros integrantes da Corte que se alinham à postura de empreendedores morais abraçada pela imprensa. Com isso, a revista reforçou o clima de pânico moral da cobertura.

Desde o início da cobertura dessa fase do julgamento do Mensalão, a imprensa emitia sinais de alerta, incomodada com a possível revisão das penas, a prescrição de algumas delas e “um final com pizza”. A *Folha de S. Paulo* resumiu esse sentimento da imprensa ao recorrer ao constitucionalista Virgílio Afonso da Silva:

“Não faz sentido falar em pizza do Mensalão”, diz constitucionalista da USP - Para ele, não faz sentido falar em pizza ou falha do STF já que o processo ainda não acabou:

*Folha* - Alguns disseram que a imagem do Supremo saiu arranhada após a aceitação dos embargos infringentes no Mensalão. Teve gente que falou em pizza, cultura da impunidade, enfraquecimento da democracia. O senhor concorda?

*Virgílio Afonso da Silva* - Não. Talvez nessas primeiras horas as pessoas fiquem pensando que vai terminar tudo em pizza como sempre. Mas isso vai depender do resultado final. Não importa se vai ter recurso ou se não vai. O que importa é o final (*FSP*, 22/9/2013).

A evocação da figura da “pizza” é uma estratégia relevante, pois trata-se de uma imagem simbólica forte, relacionada a casos anteriores de corrupção política, especialmente no âmbito do Poder Legislativo. São vários os exemplos anteriores em que os parlamentares julgam seus pares ou promovem investigações por meio de comissões parlamentares de inquérito (CPIs) que não resultam em efetivo progresso moral no combate à corrupção, nas recorrentes denúncias de uso indevido de recursos públicos.

#### *Depois da decisão do STF: dois afluentes retóricos de conotação moral*

Após o final do exame dos embargos, com a leitura do voto do decano, a cobertura da imprensa se dividiu em dois afluentes retóricos. No primeiro caso estão os jornais paulistanos, que optaram por uma cobertura menos apaixonada e menos indignada, com ênfase nos passos seguintes, desdobramentos e consequências da decisão:

STF decide julgar de novo crimes de 12 condenados: Celso de Mello vota a favor de réus; análise de recursos deve ocorrer em 2014; Fux será o relator (*FSP*, 18/9/2013)

Supremo decide por novo julgamento, que só deve começar no ano que vem (*ESP*, 18/9/2013).

Ministro Celso de Mello aceita embargos infringentes e Corte sorteia Luiz Fux como relator da nova fase, que analisará crimes de 12 dos 25 condenados; prazos regimentais empurram encerramento do processo para perto da eleição presidencial.

Clamor é deixado de lado: Responsável pelo voto que desempatou o julgamento, o decano do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, afirmou que os juízes da Corte têm de ser imparciais e não devem se expor às pressões do clamor popular (*ESP*, 19/8/2013).

Na vertente indignada estão o *Correio Braziliense* e *O Globo*, com manchetes e reportagens que utilizam ironias e exploram os desdobramentos do julgamento, inclusive uma possível “espiral de impunidade”, com efeitos do caso no julgamento de ex-governadores que poderiam se beneficiar da decisão do STF:

Aos vencedores, a pizza: novo julgamento do Mensalão beneficia 12 réus, vai se estender até 2014 e deve livrar Dirceu, João Paulo e Delúbio da prisão em regime fechado (*CB*, 19/9/2013).

Editorial: “Judiciário sucumbe ao excesso de recursos” (*O Globo*, 19/9/2013).

“Decisão arranha a imagem do STF”, avaliam especialistas (*O Globo*, 19/9/2013).

Impunidade: Onze governadores que respondem a processos no TSE podem ser beneficiados por decisão que devolve a tramitação das ações aos tribunais regionais (*CB*, 18/9/2013).

A justiça tarda: STF mantém impunidade de mensaleiros até 2014 (*O Globo*, 19/9/2013).

A lista de manchetes demonstra como a imprensa utilizou-se do enquadramento de pânico moral como pacote interpretativo da cobertura do caso, por meio de seus jogos retóricos. Para isso, usou como estratégia de divulgação do resultado do julgamento o formato de denúncia pública contra a corrupção política e a lentidão da justiça. A própria noção de denúncia pública evoca princípios éticos e morais que são constituintes da ordem e da estrutura das sociedades, tais como bem comum, justiça, igualdade jurídica, dignidade, entre outros termos (Boltanski, 2000). Com a denúncia, articulada pela indignação expressa sob a forma de trabalho moral do jornalismo político, o objetivo é gerar controvérsias, consideradas aspectos fundamentais da análise sociológica, uma vez

que revelam lógicas de ação e estratégias dos atores (Thévenot, 1998; Boltanski, 2000; Giumbelli, 2002) sob a forma de narrativas morais, como reiteram Durão e Coelho (2014).

## Conclusões

A análise da cobertura sobre os embargos infringentes mostra que a imprensa atuou como um ator moral na defesa do combate à corrupção política e da prisão imediata dos “mensaleiros”, sem direito à revisão das penas. Uma das estratégias da imprensa foi arregimentar argumentos políticos para conferir legitimidade à sua campanha contra os embargos infringentes, por meio da publicação de opiniões e argumentos de especialistas e de personalidades públicas alinhados ao enquadramento midiático. Isso inclui os próprios ministros do STF e representantes do governo, reforçando o caráter de *interplay midiático* e de *oportunismo midiático*, como duas características que definem o jornalismo político como *trabalho moral*.

A imprensa acionou e mobilizou argumentos de autoridade e vozes institucionais para compor seus pacotes de informação e de opinião articulados pelo enquadramento de pânico moral. Consoante com tal estratégia, os embargos foram enquadrados sob a lógica do risco à sociedade e da fragilização da democracia, com direcionamento da cobertura para a desqualificação da tese jurídica do acolhimento dos embargos. Convém retomar aqui a análise de Entman (1991), segundo a qual, a eficácia discursiva dos pânicos morais decorre da ênfase às causas do escândalo e suas possíveis soluções. Como foi demonstrado ao longo da análise, as mídias apresentaram como causas do problema a corrupção e a impunidade. Quanto às soluções, foram destacadas medidas para conter a impunidade, o que inclui a agilidade dos julgamentos, a rejeição a várias instâncias de recursos e a imediata prisão dos culpados. Nesse pacote está o não acolhimento de embargos infringentes, vistos como mecanismos protelatórios que estimulam a impunidade.

A estratégia de pânico moral ilustra como os jornais e revistas apelaram à opinião pública, na tentativa de que houvesse pressão popular sobre o STF e que, assim, a Suprema Corte não admitisse os embargos. É oportuno ressaltar que isso tem se repetido ao longo da crise política brasileira recente e seus desdobramentos. Como consequência da midiaticização do próprio Judiciário, com a transmissão ao vivo das sessões plenárias do STF, vários atores (incluindo as mídias) passaram a agir em prol de maior pressão dos ministros do STF e demais magistrados, a fim de produzir discursos que favoreçam um clima de pânico moral, com o intuito de tentar influenciar as decisões da justiça, como ocorreu no caso dos embargos infringentes. Observa-se, assim, que a representação da justiça como um campo orientado pela *neutralização*, nos termos de Bourdieu (2002), parece ser rejeitada pela imprensa nesse caso específico. Em relação aos embargos, o pêndulo do discurso das mídias pende para o lado das pressões da “opinião pública”, da qual a imprensa supostamente coloca-se como porta-voz. Em suma, a análise desse caso

empírico reforça a *ilusão da distância neutralizante* da justiça em relação às pressões externas ao campo jurídico, como registra Bourdieu, nos termos anteriormente expostos.

Esse *modus procedendi* das mídias, articulado pela pressão e pela ameaça de pânico moral, tem um longo histórico de eficácia no Brasil, como é possível identificar nos estudos de Novelli (1999) e Rodrigues (2002). O que existe de novo, no caso dos embargos, é o foco no Poder Judiciário. Nas empreitadas anteriores o alvo foram os poderes Executivo e Legislativo, os quais, por natureza, devem explicações a seus representados. O Poder Legislativo, em especial, já tem sua identidade carimbada como “um poder reativo”, que só se move sob pressão. Há vários estudos que revelam o poder de agência da imprensa, ao pautar determinados temas que passam a dominar o debate legislativo<sup>12</sup>. O caso dos embargos infringentes colocou o Poder Judiciário em primeiro plano.

O que as duas casas legislativas fazem ou deixam de fazer é, em larga medida, condicionado pelo tom da cobertura diária. Até mesmo os pronunciamentos em plenário e as entrevistas no Salão Verde e no Corredor das Comissões ocorrem em função do que os jornais publicam. CPIs são abertas em função de denúncias feitas pela imprensa. Audiências públicas são convocadas seguindo a mesma motivação (Máximo, 2009; Noleto Filho, 2014). Em suma, há uma relação complexa de atração e repulsão entre imprensa e parlamento, uma dinâmica de *interplay midiático*, nos termos de Elmelund-Præstekær e Wien (2008).

Esse *interplay* é consequência do efeito de *convergência de agenda*, que resulta numa cobertura com um efeito coordenado, inclusive nos enquadramentos (Wolf, 1995). Outro critério igualmente relevante é a relação de cooperação moral e de reciprocidade discursiva (positiva ou negativa) que se estabelece entre os diversos atores envolvidos e suas lógicas de ação. Quanto mais os atores políticos e jurídicos se mostram dispostos a abastecer os jornalistas com suas versões, declarações polêmicas, protestos, contestações e refutações, mais tempo aquele assunto permanecerá no noticiário, pois fortalece o caráter de trabalho moral do jornalismo político. Além disso, o próprio material produzido pelas mídias é usado pelos demais atores ao sabor de seus interesses e oportunidades, no jogo para tentar influenciar a opinião pública, conforme destacam Elmelund-Præstekær (2008) e Wolfsfeld (2011).

O que se observa como característica constante no período de cobertura sobre os embargos infringentes é a lógica de *oportunismo midiático* (Aldé e Vasconcellos, 2008). Isso quer dizer que o assunto permaneceu na agenda dos veículos durante tanto tempo porque engloba os fatores relativos ao ambiente político, marcado pela ambiguidade das intensas disputas simbólicas. Dessa forma, há uma dinâmica em que as mídias tanto conduzem o agendamento do caso como também são conduzidas e instrumentalizadas

---

<sup>12</sup> Para um panorama desses estudos, ver Rodrigues (2002).

pelas estratégias de comunicação dos demais atores envolvidos no *interplay midiático* (Aldé e Vasconcellos, 2008).

Em geral, a imprensa concorre diretamente com os parlamentos no campo da representação política, ao se apresentar como encarregada da *advocacy*, isto é, da representação de discursos e ideias de grupos que compartilham de uma certa identidade comum<sup>13</sup>. Apesar de não serem detentores de um mandato eletivo, os jornalistas constroem um discurso moral destinado a representar as vozes sociais, especialmente aquelas que eles próprios consideram vítimas em potencial das situações de pânico moral, como no caso da ameaça de impunidade dos “mensaleiros”.

Os embargos, contudo, puseram a imprensa brasileira em uma situação nova, um desafio para uma cultura profissional ancorada em valores morais cristalizados do ponto de vista da definição da noticiabilidade política na esfera parlamentar e do Executivo. O aprendizado acumulado na cobertura dos escândalos políticos e denúncias de corrupção, quando se limitavam à esfera parlamentar, por exemplo, apresentava uma configuração política distinta. No julgamento dos embargos, a imprensa politizou o debate, a fim de manter seu *modus procedendi* e reforçar seu “quarto poder”, supostamente acima de todos, inclusive do Judiciário. Assim, a imprensa atua como agenciadora moral de sua própria reputação pública, uma vez que ela já havia condenado os “mensaleiros” e não lhe convinha ser desmentida pelo STF.

Confiantes na repetição dessa eficácia baseada na pressão sobre os representantes eleitos, suscetíveis à opinião de seus eleitores e ao escrutínio geral da opinião pública, os jornais tentaram novamente o mesmo esquema de cobertura. Trataram os ministros do STF como se fossem figuras públicas igualmente sensíveis aos sentimentos e percepções canalizados pelas “vozes das ruas”. Tal tendência foi alimentada por dois ministros do STF mais afeitos aos jogos típicos do oportunismo midiático: Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Suas excelências chegaram a declarar publicamente, na sessão que antecedeu à leitura do voto de minerva, que estavam exaustos do processo e que pensavam que o STF deveria considerar a opinião pública e a pressão popular, em função da repercussão política e jurídica do caso.

Mesmo ao se colocar como defensora dos valores republicanos, a imprensa atuou como uma instância de representação política no sentido da democracia liberal, ou seja, vence a batalha da opinião pública quem consegue conquistá-la, seja pelo voto nas urnas, seja pela adesão simbólica às causas públicas defendidas. A imprensa desconsiderou a natureza distinta do STF, cujo capital simbólico é a credibilidade técnica e a garantia da ordem legal, o que o levou a decidir, dividido, pelo acolhimento dos embargos, contra a opinião dominante na mídia, sob o manto da “neutralidade” (Bourdieu, 2002).

Em suma, os embargos serviram como oportunidade de aprendizado político para a imprensa, no caso da cobertura de assuntos que fogem à lógica da representação política

---

<sup>13</sup> Argumento de Avritzer (2007).



no sentido liberal, com a disputa de argumentos e a conquista da adesão da opinião pública na base da livre concorrência discursiva e no poder de convencimento nos palanques e arenas permeáveis às pressões de leitores e eleitores. As controvérsias sobre o julgamento também envolveram os demais atores e a opinião pública em um debate continuado, embora polarizado, entre os que defendiam o acolhimento dos embargos como uma alternativa para fazer justiça aos condenados e os que viam nessa possibilidade uma ameaça à democracia, um estímulo à impunidade, em um cenário em que a corrupção se tornou um tema central.

### Referências bibliográficas

- ALDÉ, A.; VASCONCELLOS, F. "Ao vivo, de Brasília: escândalo político, oportunismo midiático e circulação de notícias". *Revista de Ciências Sociais*, vol. 39, nº 2, p. 61-69, 2008.
- ALTHEIDE, D. L. *Media logic*. The international encyclopedia of political communication. London: Wiley Libray, 2016.
- AVRITZER, L. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *Dados*, vol. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.
- AZEVEDO, F. "Corrupção, mídia e escândalos midiáticos no Brasil". *Em Debate*, vol. 2, nº 3, p. 14-19, 2010.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARREIROS, T. E.; AMOROSO, D. "Jornalismo estrábico: *Veja* e *Carta Capital* na cobertura do 'escândalo do Mensalão'". *Perspectivas de la Comunicación*, vol. 1, nº 1, p. 120-131, 2014.
- BARROS, A. T. "Sociologia da mídia: principais perspectivas e contrapontos". *Século XXI*, vol. 5, nº 1, p. 186-222, 2015.
- BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B. "Matrizes culturais dos gêneros televisivos latino-americanos e as emissoras legislativas". *Vivência*, nº 38, p. 15-32, 2011.
- BARROS, A. T.; SOUSA, J. P. *Jornalismo ambiental*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa, 2010.
- BATESON, G. A. A theory of play and fantasy. In: BATESON, G. A. (ed.). *Steps to an ecology of mind*. New York: Chandler, 1955.
- BAUMAN, Z. *A sociedade individualizada*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BECKER, H. S. *Outsiders*. Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008 [1963].
- BERGAMO, A. "Reportagem, memória e história no jornalismo brasileiro". *Mana*, vol. 17, nº 2, p. 233-269, 2011.
- BIROLI, F. "Técnicas de poder, disciplinas do olhar: aspectos da construção do 'jornalismo moderno' no Brasil". *História*, vol. 26, nº 2, p. 118-143, 2007.



BIROLI, F.; MANTOVANI, D. "A parte que me cabe nesse julgamento: a *Folha de S. Paulo* na cobertura ao processo do 'Mensalão'". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 2, p. 205-218, 2014.

BLIC, D. "La sociologie politique et morale de Luc Boltanski". *Raison Politique*, vol. 3, nº 6, p. 149-158, 2000.

BOLTANSKI, L. *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action*. Paris: Métailié, 2000.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991.

\_\_\_\_\_. "The sociology of critical capacity". *European Journal of Social Theory*, vol. 2, nº 3, p. 359-377, 2009.

BOURDIEU, P. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CARVALHO JÚNIOR, O. L. "Visibilidade midiática: mudança no jogo ou alternativa? Pesquisa comparativa entre os parlamentares do Brasil e da Alemanha". *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, vol. 3, nº 1, p. 110-131, 2015.

CHAUÍ, M. "O poder da mídia". *Observatório da Imprensa*, nº 710, 04/09/2012. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_ed710\\_o\\_poder\\_da\\_midia](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed710_o_poder_da_midia)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

COHEN, S. *Folk devils and moral panics*. London: MacGibbon & Kee, 1972.

COOK, T. E. *Making laws and making news*. Media strategies in the U.S. House of Representatives. Washington: The Brookings Institution, 1989.

\_\_\_\_\_. "O jornalismo político". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 6, p. 203-247, 2011.

CRITCHER, C. *Moral panics and the media: issues in cultural and media studies*. London, McGraw-Hill, 2003.

\_\_\_\_\_. "Moral panic analysis: past, present and future". *Sociology Compass*, vol. 2, nº 4, p. 1.127-1.144, 2008.

\_\_\_\_\_. "For a political economy of moral panics". *Crime, Media, Culture*, vol. 7, nº 3, p. 259-275, 2011.

DOSSE, F. *O império do sentido: a humanização das ciências humanas*. Bauru: Edusc, 2003.

DURÃO, S.; COELHO, M. C. "Moraes do drama urbano: violência policial, discurso midiático e produção de contos morais". *Sociedade e Estado*, vol. 29, nº 3, p. 921-940, 2014.

ELMELUND-PRÆSTEKÆR, C.; WIEN, C. "What's the fuss about? The interplay of media hypes and politics". *The International Journal of Press*, vol. 13, nº 3, p. 247-266, 2008.

ELMELUND-PRÆSTEKÆR, C.; HOPMANN, D. N.; NØRGAARD, A. S. "Does mediatization change MP-media interaction and MP attitudes toward the media? Evidence from a longitudinal study of Danish MPs". *The International Journal of Press/Politics*, vol. 16, nº 3, p. 382-403, 2011.

ENTMAN, R. M. "Symposium framing US coverage of international news: contrasts in narratives of the KAL and Iran air incidents". *Journal of Communication*, vol. 41, nº 4, p. 6-27, 1991.

\_\_\_\_\_. "Framing bias: media in the distribution of power". *Journal of Communication*, vol. 57, nº 1, p. 163-173, 2007.

ESSER, F.; STRÖMBÄCK, J. (eds.). *Mediatization of politics: understanding the transformation of Western democracies*. London: Palgrave Macmillan, 2014.

ETTEMA, J. S.; GLASSER, T. L. "Narrative form and moral force: the realization of innocence and guilt through investigative journalism". *Journal of Communication*, vol. 38, nº 3, p. 8-26, 1988.

FREIRE FILHO, J. "Mídia, estereótipo e representação das minorias". *Eco-Pós*, Rio de Janeiro, vol. 7, nº 2, p. 45-65, 2004.

GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. "Media discourse and public opinion on nuclear power". *American Journal of Sociology*, vol. 95, nº 1, p. 1-37, 1989.

GITLIN, T. *The whole world is watching: mass media in the making and unmaking of the new left*. Berkeley: University of California Press, 1980.

GIUMBELLI, E. "Para além do 'trabalho de campo': reflexões supostamente malinowskianas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 17, nº 48, p. 91-107, 2002.

GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. New York: Harper, 1974.

GOFFMAN, E.; GUINSBERG, L. *Estigma: la identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.

GOLDSTEIN, A. "La prensa brasileña y sus 'cruzadas morales': un análisis de los casos del segundo gobierno de Getúlio Vargas y el primer gobierno de Lula da Silva". *Dados*, vol. 60, nº 2, p. 395-435, 2017.

GOMES, S. "A construção do pânico moral sobre os ciganos e os imigrantes na imprensa diária portuguesa". *Latitudes*, vol. 7, nº 2, p. 187-217, 2013.

GOODE, E.; BEN-YEHUDA, N. "Moral panics: culture, politics, and social construction". *Annual Review of Sociology*, nº 20, p. 149-171, 1994.

GRABER, D. A. Political communication: scope, progress, promise. In: FINIFTER, A. W. (org.). *Political science: the state of the discipline II*. Washington: American Political Science Association, p. 305-332, 1993.

\_\_\_\_\_. *Media power in politics*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2010.

GRABER, D. A.; SMITH, J. M. "Political communication faces the 21st century". *Journal of Communication*, vol. 55, nº 3, p. 479-507, 2005.

GUAZINA, L. S. "Jornalismo em busca da credibilidade: a cobertura adversária do Jornal Nacional no escândalo do Mensalão". Brasília, 256 f. Tese de Doutorado em Comunicação. Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

HAGEN, S. "O apagamento do correspondente estrangeiro no local do acontecimento telejornalístico: a passagem comensalista e a editorialização da notícia narrada à distância". *Estudos em Jornalismo e Mídia*, vol. 12, nº 1, p. 98-109, 2015.

HALL, S., et al. *Policing the crisis: mugging, the State, and law and order*. Londres: MacMillan Press, 1978.

HAYLE, S. J. "Folk devils without moral panics: discovering concepts in the sociology of evil". *International Journal of Criminology and Sociological Theory*, vol. 6, nº 2, 2013.

- LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonía y estrategia socialista*. Madri: Editorial Siglo XXI, 1985.
- LANÇA, I. B. *A configuração dos acontecimentos públicos*. Coimbra: Minerva, 2006.
- LASH, S. A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética, comunidade. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Unesp, p. 167-257, 2012.
- LEMIEUX, C. *Mauvaise presse: une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*. Paris: Métailié, 2000.
- \_\_\_\_\_. *La subjectivité journalistique: onze leçons sur le rôle de l'individualité dans la production de l'information*. Paris: Éditions EHESS, 2010.
- LUNDBY, K. (ed.). *Mediatization: concept, changes, consequences*. New York: Peter Lang, 2009.
- MACHADO, C. "Pânico moral: para uma revisão do conceito". *Interacções*, vol. 4, nº 7, p. 60-80, 2004.
- MADEIRA, L. M.; ENGELMANN, F. "Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil". *Sociologias*, vol. 15, nº 32, p. 182-209, 2013.
- MÁXIMO, H. C. "A presença da mídia na ação política: evidências de uma influência discursiva". Brasília, 121f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. "Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, nº 79, p. 188-235, 2012.
- MENDONÇA, R. F.; FREITAS, F. V.; OLIVEIRA, W. M. "Reciprocidade discursiva, enquadramento e deliberação: a consulta pública sobre reforma política da ALMG". *Análise Social*, vol. 49, nº 211, p. 244-271, 2014.
- MIGUEL, L. F.; COUTINHO, A. A. "A crise e suas fronteiras: oito meses de 'Mensalão' nos editoriais dos jornais". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 1, 97-123, 2007.
- MISKOLCI, R. Estética da existência e pânico moral. In: RAGO, M; VEIGA NETO, A. (orgs). *Figuras de Foucault*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 101-128, 2007.
- NEUMAN, E. *La espiral del silencio*. Barcelona: Paidós, 1995.
- NOLETO FILHO, P. A. *Mídia e política na imagem do Congresso Nacional*. Brasília: Edições Câmara, 2014.
- NOVELLI, A. L. C. R. *Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional*. Brasília: Edições do Senado Federal, 1999.
- OLIVEIRA, E. S. "O sistema político brasileiro hoje: o governo do Supremo Tribunal Federal e a legitimidade democrática". *Sociologias*, ano 15, nº 33, p. 206-246, 2013.
- RODRIGUES, M. R. *Imprensa e Congresso ou como a mídia pauta a política*. Brasília: Edições Câmara, 2002.
- ROSANVALLON, P. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil, 2006.
- SCHWAAB, R. T.; TAVARES, F. M. B. "O tema como operador de sentidos no jornalismo de revista". *Galáxia*, nº 18, p. 180-193, 2009.

SEMETKO, H. A.; VALKENBURG, P. M. "Framing European politics: a content analysis of press and television news". *Journal of communication*, vol. 50, nº 2, p. 93-109, 2000.

STRÖMBÄCK, J. "Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics". *The International Journal of Press/Politics*, vol. 13, nº 3, p. 228-246, 2008.

TAVARES, F. M. B.; SCHWAAB, R. *A revista e seu jornalismo*. Porto Alegre: Penso, 2013.

THÉVENOT, L. *L'action au pluriel: sociologie des régimes d'engagement*. Paris: La Découverte, 1998.

THOMPSON, K. *Moral panics*. London, Routledge, 1998.

TUCHMANN, G. *Making news: a study in the construction of reality*. New York: The Free Press, 1978.

WOLF, M. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Presença, 1995.

WOLFSFELD, G. *Making sense of media and politics*. New York: Routledge, 2011.

VANDENBERGUE, F. "Construção e crítica na nova sociologia francesa". *Sociedade e Estado*, vol. 21, nº 2, p. 315-366, 2006.

VASCONCELLOS, F. "Os enquadramentos do Jornal Nacional sobre Lula e o escândalo do 'Mensalão'". *Compólitica*, vol. 4, nº 1, p. 81-118, 2014.

VIMIEIRO, A. C.; MAIA, R. C. M. "Análise indireta de enquadramentos da mídia: uma alternativa metodológica para a identificação de frames culturais". *Revista Famecos*, vol. 18, nº 1, p. 235-252, 2011.

### Abstract

*Politics, moral panic, and media: controversies about the infringing embargoes on the "Mensalão" scandal*

This article analyzes the media controversies about the infringements of the "Mensalão" scandal. The assumption that guides the analysis is that, with its own brand of rhetoric in its operative way of narrating the political world, the press used the framework of *moral panic* as an interpretative package to approach the case. The work draws on 150 texts published by the main Brazilian daily newspapers and weekly magazines in the period from the 12<sup>th</sup>-19<sup>th</sup> of September, 2013, the week of the final judgment of the Supreme Court of Justice on the embargoes. The results show that the press acted as a moral actor in defense of the fight against political corruption, questioning the right to appeal the penalties of the "mensaleiros". In order to do so, it used arguments from authorities and experts, aligned with the risk framework for society and weakening democracy, linking embargoes to impunity and contempt for the public interest.

**Keywords:** public complaint; controversies; infringing embargoes; moral panic; media and politics

### Resumen

*Políticas, pánico moral y medios: controversias sobre los recursos "embargos infringentes" del escándalo "Mensalão"*

El artículo analiza las controversias mediáticas sobre los recursos "embargos infringentes" del escándalo político del *Mensalão*. La presuposición que guía el análisis es que, con sus propios juegos retóricos en su modo operativo de narrar el mundo de la política, la prensa utilizó del marco de pánico moral como el paquete interpretativo para cubrir el caso. El corpus reúne 150 textos publicados por los principales diarios y revistas semanales, del 12 al 19/09/13, la semana de la decisión definitiva de la Corte Suprema sobre los *embargos infringentes*. Los resultados muestran que la prensa actuó como un actor moral en defensa de la lucha contra la corrupción política, cuestionando el derecho de revisar las sentencias de "mensaleiros". Para esto desencadenó argumentos de autoridades y expertos, alineados al marco de riesgo para la sociedad y el debilitamiento de la democracia, que implica la recepción de las representaciones de los embargos de impunidad y desprecio por el interés público.

**Palabras clave:** informe de dominio público; controversias; embargos infringentes; pánico moral; medios de comunicación y política

### Résumé

*Politique, panique morale et médias: controverses sur les recours "embargos infringentes" du scandale du "Mensalão"*

L'article analyse la controverse médiatique sur les recours *embargos infringentes* du scandale politique du *Mensalão*. L'hypothèse qui oriente cette analyse est que, avec ses propres jeux rhétoriques de son mode opératoire de raconter le monde politique, la presse a utilisé le cadrage de panique morale comme ensemble d'interprétation pour couvrir le cas. Le corpus rassemble 150 textes publiés par les grands quotidiens et magazines hebdomadaires brésiliens, du 12 au 19/09/13, la semaine de l'arrêt définitif de la Cour suprême sur les *embargos infringentes*. Les résultats montrent que la presse a agi comme un acteur moral dans la défense de la lutte contre la corruption politique, remettant en cause le droit de remise de peine de "mensaleiros". Afin d'y parvenir, elle a eu recours aux arguments des autorités et d'experts, alignés sur le cadrage de risque pour la société et d'affaiblissement de la démocratie, en associant l'accueil des *embargos infringentes* aux représentations d'impunité et au mépris de l'intérêt public.

**Mots-clés:** rapport public; controverses; embargos infringentes; panique morale; médias et politique

Artigo submetido à publicação em 2 de fevereiro de 2018.

Versão final aprovada em 23 de maio de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



## Respondem os políticos a questionamentos dos eleitores? Um experimento controlando os incentivos de mensagem, período e meio

---

Márcio Cunha Carlomagno<sup>1</sup>

Sergio Soares Braga<sup>2</sup>

Rafael Cardoso Sampaio<sup>3</sup>

---

Este artigo apresenta os resultados de um experimento conduzido entre setembro de 2014 e julho de 2015 para verificar a responsividade dos parlamentares brasileiros a questões enviadas por cidadãos, sob distintas condições. Para isso, foram enviadas quatro rodadas de mensagens, ao longo do período, aos 513 deputados federais, controlando os incentivos. Testamos três fatores: a) o conteúdo da mensagem (potencial eleitor *versus* uma questão sobre votação de projeto de lei em plenário); b) o período em que a mensagem foi enviada (eleitoral e não eleitoral); c) a plataforma por meio da qual a mensagem foi enviada (e-mail e mídias sociais). Em geral, a taxa de respostas é muito pequena, indicando a baixa responsividade digital dos parlamentares brasileiros. O modelo de regressão logística demonstra que “período eleitoral” não exerce grande influência, que “incentivos do conteúdo da mensagem” aumentam em dez vezes a probabilidade de resposta e que “mensagens enviadas via mídias sociais” aumentam em nove vezes a probabilidade de resposta. Discutimos os resultados sob a luz da teoria dos incentivos políticos e da ampliação das possibilidades de *accountability* trazidas pelas ferramentas de comunicação política online. Acreditamos que a pesquisa abre caminho para futuras abordagens experimentais nessa seara.

*Palavras-chave:* experimento; legislativo; interatividade; responsividade; Facebook

### Introdução

Muito se fala sobre as supostas promessas não cumpridas pela internet, ou ainda, sobre como a internet não trouxe os (benéficos) impactos políticos que dela se esperavam, como, por exemplo: uma esfera civil informada; a liberação do polo de emissão que, potencialmente, transformaria os cidadãos em ativos produtores de informação, desafiando a lógica unilateral dos meios massivos de comunicação, e criaria uma espécie de rede não hierarquizada, descentralizada; e as possibilidades de uma maior e mais

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <mccarlomagno@gmail.com>.

Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1145-1523>>.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <sssbraga@gmail.com>.

Orcid: <<http://orcid.org/0000-0003-3397-0575>>.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <cardososampaio@gmail.com>.

Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5176-173X>>.

frequente participação cidadã nas tomadas de decisões públicas que seriam enormemente facilitadas pelos meios digitais, o que, já sabemos, ocorreu de fato, mas não na medida e da maneira que era pregado (Hindman, 2009). Dentre as promessas, uma frequentemente relatada e especialmente verificada é a interatividade, a rigor, um aumento da interação entre cidadãos e agentes e instituições políticas.

A premissa é simples: nas sociedades massivas contemporâneas, a política se tornou gradativamente mais profissionalizada e mais distante da esfera civil, que passou a se preocupar menos com a vida pública e mais com seus próprios afazeres e vontades. Nas últimas décadas, entretanto, a lacuna entre representantes e representados se tornou tamanha que estes estão se sentindo cada vez mais apáticos e cínicos em relação àqueles e, também, em relação a instituições e atividades políticas. Nesse cenário, as tecnologias digitais aparecem como uma possível solução (ou, ao menos, alívio) para tal diagnóstico (Ward e Lusoli, 2005; Williamson, 2009a, 2009b).

*Grosso modo*, a interação entre agentes da esfera civil e da esfera política formal poderia acarretar uma série de impactos positivos na qualidade da democracia, tais como o esclarecimento de questões dos cidadãos, o registro de atitudes e inclinações políticas do público e mesmo a discussão e a construção colaborativa de ideias e projetos com a participação de representantes e representados. Assim, de uma maneira geral, estava muito presente na literatura mais recente o argumento de que as tecnologias digitais reduziram o *gap* entre esfera civil e esfera política, e que essa redução aumentaria a confiança dos cidadãos em agentes e instituições políticas (ver Aggio, 2015; Kaid e Postelnicu, 2005; Stromer-Galley, 2014; Lilleker e Jackson, 2009).

Mesmo que não se aceite inteiramente a premissa acima apresentada, é fato que há uma expectativa na esfera civil de maior interatividade com seus representantes e instituições políticas, uma vez que já estamos interagindo online constantemente não apenas com outros indivíduos, mas com uma série de instituições do mercado, como bancos, agências de viagens e mesmo perfis de marcas (Coleman e Brumler, 2009). Isso, claro, também significa que a interatividade não pode se restringir àquela midiática ou àquela que ocorre de forma espontânea nas redes sociais digitais (tais como curtidas e compartilhamentos de postagens) e que se esperam respostas significativas após demandas de interação.

Portanto, compreendendo a resposta (ou *feedback*) como uma das formas de interação e como parte do processo de *responsividade do representante para com o representado e o cidadão comum em geral* (embora, evidentemente, esse processo não se limite a esse aspecto), o objetivo inicial deste artigo é verificar, primeiro, se os políticos brasileiros respondem aos questionamentos de seus eleitores e dos cidadãos em geral por intermédio das ferramentas propiciadas pela internet, e segundo, se existem incentivos ou fatores específicos que aumentam as chances de políticos responderem a essas

*demandas*<sup>4</sup>. As questões de pesquisa foram elaboradas a partir de três discussões teóricas existentes na literatura e aprofundadas mais adiante. Essas questões são: a) o conteúdo das mensagens enviadas pelos cidadãos e potenciais eleitores influi na responsividade digital do representante? Com efeito, experimentos efetuados em outros países observam que, conforme o conteúdo da mensagem enviada ao membro do parlamento, a taxa de resposta pode ser uma ou outra, com mensagens que tratam de questões eleitorais apresentando uma taxa de resposta maior que mensagens sobre outros assuntos; b) existem incentivos de ordem distinta para que os políticos em geral (e os representantes em particular) interajam com os cidadãos em períodos eleitorais e não eleitorais (adiante podemos ver que, para um grupo de autores, essa diferença existe, enquanto outro a nega); e, por fim, c) as características da ferramenta digital utilizada (especialmente o e-mail oficial disponibilizado e o inbox do Facebook) interferem na intensidade da interação com o representante? Para uma vertente da literatura, os e-mails, por seus atributos enquanto ferramenta de comunicação, se prestam menos a uma interação mais individualizada com o representante do que o Facebook, o qual dificulta o anonimato, o envio de *spams* e o *overload* ou sobrecarga de mensagens, especialmente as enviadas através de robôs ou *bots*, servindo assim como incentivo para um contato mais direto e informal entre cidadãos comuns e representantes. Dessa forma, o Facebook, por suas características enquanto mídia, serviria como uma plataforma mais eficaz de interação direta dos cidadãos com os políticos, que utilizam tanto as *timelines* das *fanpages* desses últimos quanto outros recursos, como o inbox através do aplicativo Messenger e mesmo endereços eletrônicos disponibilizados na plataforma.

Para descobrir as respostas a essas questões, realizamos um experimento, dividido em quatro rodadas, ao longo de um ano e meio de aplicações. Este artigo apresenta os resultados finais de tal experimento. Compusemos e enviamos mensagens, a partir de remetentes fictícios, via e-mail e mídias sociais, aos 513 deputados federais brasileiros, controlando, a cada etapa da aplicação, vários fatores, que depois testamos estatisticamente para identificar em que medida influenciam a probabilidade de os representantes responderem ou não. Ao todo, foram realizados 2.052 contatos, entre setembro de 2014 e julho de 2015, contemplando, portanto, as 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> legislaturas da Câmara dos Deputados do Brasil.

---

<sup>4</sup> Em seu trabalho sobre os legislativos subnacionais dos EUA, Ferber e seus colaboradores propõem um “modelo de ciberinteratividade em seis dimensões”, baseado nos seguintes níveis de interação propiciados pelas tecnologias digitais: (i) monólogo, em que há envio de comunicação somente de um lado; (ii) *feedback*, em que há comunicação de uma via com possibilidade de resposta do receptor; (iii) diálogo responsivo, em que há capacidade de resposta do destinatário, mas com elevado grau de controle do emissor; (iv) resposta controlada, em que as mensagens são publicizadas, mas com elevado grau de controle do emissor; (v) discurso mútuo, em que há trocas públicas de mensagens sem início de processo deliberativo; (vi) debate público/deliberação, em que há trocas de ideias nas mensagens publicizadas com baixo grau de controle do emissor. Para os autores, cada um desses níveis de interação está associado a uma etapa do uso das tecnologias digitais e a determinada cultura política predominante entre os usuários das mídias digitais (cf. Ferber, Foltz e Pugliese, 2007; Perna e Braga, 2012). Em nosso experimento, nos concentramos no segundo nível de interatividade, que é o do *feedback* ou responsividade do parlamentar às interpelações dos cidadãos e potenciais eleitores.



O primeiro modelo compara o conteúdo da mensagem enviada. O segundo modelo compara os períodos eleitoral e não eleitoral. O terceiro e último modelo compara a plataforma utilizada para contato. Testamos, portanto, três incentivos: a) o conteúdo efetivo da mensagem (uma eleitora oferecendo apoio eleitoral ao lado de outra cobrando um posicionamento sobre uma votação no plenário); b) o período temporal em que a mensagem foi enviada (eleitoral e não eleitoral); c) o meio pelo qual a mensagem foi enviada (e-mail e inbox do Facebook). Essas são nossas variáveis independentes, que testamos em um modelo de regressão logística. Complementarmente, para complexificar a análise, testamos também a influência de 15 variáveis, relacionadas a perfil, desempenho e atuação política dos parlamentares, como intervenientes, a fim de mensurar se haveria mudanças no efeito de nossas variáveis principais de acordo com os diferentes subgrupos de deputados e deputadas. Explicamos os detalhes dessas variáveis de controle adiante.

Esclareça-se desde o início que o objetivo central de nosso artigo não é testar o potencial das redes digitais como um todo para aumentar a interação dos representantes com os cidadãos por meio da internet – esse potencial já tem sido objeto de inúmeros estudos no Brasil e em outros países –, mas sim relatar os resultados de um experimento avaliando uma dimensão específica dessa interatividade, qual seja, aquela que ocorre por meio de e-mails e mensagens internas no Facebook. Assim sendo, o experimento não deve ser utilizado como um meio exclusivo ou mesmo predominante para avaliar o potencial de interação do Facebook, o qual pode ser auferido complementarmente por outras métricas, como, por exemplo, o engajamento e o impacto das mensagens divulgadas pelos representantes.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, nossas hipóteses são as seguintes:

Hipótese 1: Políticos tendem a responder mais a mensagens que possuam, em seu conteúdo, incentivos eleitorais do que a mensagens sobre temas intrusivos, com aspectos técnicos e/ou sem incentivos eleitorais.

Hipótese 2: Políticos tendem a responder mais a mensagens em períodos eleitorais do que em períodos não eleitorais.

Hipótese 3: Políticos tendem a responder mais mensagens enviadas por meio de novas plataformas de comunicação (mídias sociais) do que por meios tradicionais (e-mail).

Hipótese 4: Colocados sob a mesma estrutura de incentivos, atores racionais, mesmo que com distintos perfis sociais e políticos, tendem a reagir de forma semelhante.

O artigo se organiza da seguinte maneira: além da Introdução e das Considerações finais, na primeira seção, “Responsividade e incentivos”, realizamos uma revisão de literatura e apresentamos alguns parâmetros analíticos que justificam o experimento sobre a responsividade dos políticos por intermédio das ferramentas digitais. Argumentamos que, embora a questão seja relativamente simples, ela é um indicador do processo de responsividade, que, por sua vez, é um dos pilares da democracia representativa moderna (Mansbridge, 2003; Manin, 2013). Também apresentamos na segunda seção, “Experimentos e comportamento político”, estudos internacionais que já realizaram

experimentos semelhantes, conduzidos nos Estados Unidos e na Europa, nos quais esta pesquisa é inspirada, além de alguns poucos estudos de natureza análoga existentes no Brasil. Na seção seguinte, “Desenho de pesquisa”, são apresentados os contornos mais gerais de nossa análise, momento no qual também são tratadas as questões éticas envolvendo o experimento. A seguir, nas seções “Resultados” e “Discussão”, são apresentados e debatidos os resultados da pesquisa, cotejando-os à luz da literatura. Eles apontam que, surpreendentemente, o período eleitoral não exerce grande influência na probabilidade de obter uma resposta. Por outro lado, os incentivos do conteúdo presentes na mensagem, assim como o meio pelo qual ela foi enviada, apresentam valores estatisticamente fortes. Apontamos duas ordens distintas de argumentos para explicar isso. Sobre os incentivos de conteúdo, nos baseamos nas teorias clássicas sobre comportamento político. Sobre as redes sociais, além da própria ascensão desse meio de comunicação, apontamos aspectos organizacionais dos gabinetes legislativos e as características de cada mídia digital como possíveis explicações para a razão de essa plataforma se constituir em um meio privilegiado de comunicação entre eleitores e representantes.

## Responsividade e incentivos

Se representar significa ser responsivo aos representados (Pitkin, 1967), a *accountability* é “o mais fundamental requerimento da governança democrática” (Coleman, 2005, p. 190)<sup>5</sup>. Dessa perspectiva, estar ao alcance dos eleitores e responder a estes é fundamental. O princípio da *accountability* é simples, embora a teoria seja mais complexa do que isso: os representantes devem prestar contas e ser responsivos (*accountable*) perante aqueles que os incumbem de poder. Se não o fazem, estão suscetíveis a diversos mecanismos de sanção, que podem ocorrer por outras instituições do próprio Estado ou mesmo pela soberania popular, que pode promover uma sanção posterior, retirando-os do poder (Miguel, 2005). Mecanismos de *accountability*, portanto, se referem às formas como esta ocorre: o governante prestando contas e sendo responsivo ao cidadão (*answerability*) e as punições sendo realizadas por órgãos competentes (*enforcement*) e/ou por cidadãos durante o momento das eleições (*electoral accountability*) (Schedler, 1999). Muitos autores têm chamado a atenção para o fato de que o desenvolvimento das tecnologias digitais, cada vez mais interativas, tem promovido mudanças incrementais em direção a uma forma de comunicação mais direta com os cidadãos, colocando nas mãos do representante ferramentas para uma prestação de contas direta e quase em tempo real de suas atividades (Coleman, 2005; Coleman e Moss, 2008). Esse fenômeno pode relacionar-se com o princípio da *accountability* na medida em que um parlamentar pouco *responsivo* (ou seja, que não responde aos questionamentos e demandas dos cidadãos, ou

<sup>5</sup> No original: “accountability of representatives to the represented is the most fundamental requirement of democratic governance”.

que prevarica, durante o exercício do mandato) está sujeito a sanções por ocasião das eleições, isto é, pode não ser reeleito justamente em função dessa frustração das expectativas de sua base eleitoral originária e dos cidadãos de uma maneira geral.

Estudos já desenvolvidos nessa seara versam sobre questões significativamente distintas, como o papel das instituições políticas na modulação das estruturas de *accountability* (Lederman, Loayza e Soares, 2005), a relação entre centralização e descentralização do governo e *accountability* (Seabright, 1996), o processo de *decision-making* no parlamento (Bergman et al., 2006), a importância dos partidos políticos como mediadores para a *accountability* (Müller, 2000), a relação entre *accountability* e cobertura da imprensa (Snyder Jr. e Strömberg, 2010), a relação entre eleitores, *accountability* e patrimonialismo (Lyne, 2007), além de experimentos que testam se o eleitor olha retrospectivamente para demandar *accountability* de seus representantes durante os pleitos (Woon, 2012) ou se os parlamentares respondem às demandas recebidas e as encaminham (Broockman, 2013).

Na contemporaneidade, se um dos desafios da interação, da participação e da responsividade envolvendo agentes políticos e cidadãos está na questão da escala (*i.e.*, a impossibilidade de formas de interação e participação direta dos cidadãos por restrições temporais e geográficas), certamente os novos meios digitais e online parecem oferecer oportunidades para aumentar a responsividade dos representantes aos representados através de oferta de uma miríade de mecanismos digitais de interação (Coleman, 2005; Coleman e Brumler, 2009; Marques, 2007), como é o caso de plataformas e aplicativos de redes sociais, *wikis*, *blogs* ou mesmo através de mecanismos diretos, como formulários de contato e e-mail, geralmente disponíveis em websites de representantes e instituições. Em outras palavras, tornou-se tarefa hercúlea (se não impraticável) para os representantes políticos responderem pessoalmente às demandas de seus representados de forma direta e constante.

Segundo Manin (1995), com a evolução das formas de representação, a tarefa de intermediação entre cidadãos e governo passou, inicialmente, para os partidos políticos, que recebiam e reenviavam dúvidas e demandas cidadãos, e, posteriormente, para a imprensa, que passou a controlar o que Gomes (2004) chama de esfera de visibilidade pública. Ou seja, em grande medida, nas sociedades contemporâneas, os cidadãos só têm suas demandas ouvidas e respondidas se conseguirem, anteriormente, atrair cobertura jornalística e, conseqüentemente, visibilidade midiática para suas requisições.

Atualmente as redes digitais oferecem ferramentas online que permitem, potencialmente, que essa interação aconteça de maneira mais rápida, direta<sup>6</sup> e frequente. A título de exemplo, podemos entender os websites de candidatos e governos como portais de informação e de resposta a diversas demandas de *accountability* (enquanto *answerability*) da sociedade (Marques, 2007; Silva, 2005). Se antes o mais comum era o

---

<sup>6</sup> Sem, por exemplo, a mediação realizada por partidos políticos ou mesmo pela indústria da informação, nomeadamente, o jornalismo (cf. Coleman, 2005).

envio de cartas a seu representante, tal processo se tornou consideravelmente mais fácil e rápido com os recursos da internet e formas de comunicação online. Agora, por exemplo, um mesmo e-mail pode seguir velozmente para vários parlamentares (ou mesmo para todos!), especialmente quando o desejo é fazer pressão sobre eles (Pereira, Marona e Pinheiro, 2011; Stábile, 2012).

Nos tempos atuais, tentamos interagir e esperamos algum tipo de resposta de nossos candidatos e atores políticos nas mídias sociais (e.g., Twitter, Facebook, Instagram etc.), uma vez que a interação é uma das características mais marcantes dessas plataformas e se espera que os agentes políticos moldem seus comportamentos de acordo com esses meios (Aggio, 2015; Braga, Nicolás e Becher, 2013; Chadwick, 2009; Coleman, 2005; Marques e Sampaio, 2011).

Desde há algum tempo, estudos têm apontado que isso implica vários ganhos para os parlamentares em capacidade de comunicação e divulgação de mensagens, mas também alguns custos e problemas, tais como a ausência de *staff* ou capacidade técnica para lidar com as novas ferramentas de comunicação, o excesso de mensagens por parte dos internautas ou mesmo o desinteresse puro e simples de lidar com as novas ferramentas digitais (Alperin e Schultz, 2003; Ward e Lusoli, 2005). A referência clássica aqui é o trabalho de Stromer-Galley (2000), que aponta três razões básicas para que os candidatos evitem a interação com os cidadãos, especialmente em períodos eleitorais: onerosidade, riscos da perda de controle pelo emissor e perda da ambiguidade do discurso. Entretanto, se isso era válido para os tempos da primeira geração das ferramentas da internet, estudos recentes afirmam que, com a sofisticação das tecnologias digitais e sua entrada num segundo estágio mais colaborativo, essas possibilidades de interação aumentam e, por conseguinte, também as possibilidades de uma responsividade mais direta do representante em relação aos cidadãos (Aggio, 2015; Coleman, 2005; Gibson, 2015).

Entendemos que o e-mail continua sendo uma forma mais “oficial” de contato que as páginas de redes sociais, podendo assim receber um tratamento diferenciado pelos parlamentares. A título de exemplo, no portal da Câmara, no contato de cada deputado, há geralmente números de telefone de seu gabinete e seu endereço oficial de e-mail (e não o de suas páginas nas redes sociais).

Não obstante, reconhece-se que os deputados podem ser resistentes em responder e-mails por uma gama de fatores. Evidentemente, o principal motivo tende a ser a excessiva quantidade de mensagens (Marques, 2007). Para além de todos os cidadãos e grupos interessados em tirar suas dúvidas ou enviar demandas aos parlamentares, não podemos ignorar que, atualmente, um considerável conjunto de atores enviam constantemente e-mails a vários deputados para fazer pressão sobre determinadas votações. Além dos grupos de pressão tradicionais, também estamos nos referindo a grupos de pressão sem presença física, como é o caso do Avaaz (Aldé e Santos, 2012), que realizam petições online e enviam e-mails aos parlamentares em nome de seus participantes, utilizando ferramentas que são criadas para enviar automaticamente e-mails

a todos os parlamentares sobre determinada questão, como foi o caso, por exemplo, do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff<sup>7</sup>.

Entretanto, os estudos demonstram que, apesar dos novos canais e meios digitais, a interação básica entre representantes e representados é, constantemente, relegada. Vaccari (2014) abordou o tema dos e-mails dos candidatos e partidos, comparando seis países europeus e Estados Unidos, em artigo ironicamente intitulado “*Você não recebeu nenhum e-mail*”. Para o autor, a importância do objeto reside no fato de ser esse um componente básico da comunicação online dos internautas, tendo baixo custo para o usuário, sem que este precise estabelecer relações pessoais com os gabinetes. Vaccari afirma a importância do objeto:

Although email is still one of the most popular components of users’ experience of the internet, its use by political actors in campaigns has rarely been studied. Because it is easy to use and a constant presence in citizens’ everyday digital lives, email can be an important communication channel between elites and voters in representative democracy. Email can allow citizens to send feedback to politicians at very little cost and without the need to establish personal connections with often distant and inaccessible staffers (Vaccari, 2012, p. 1).

Portanto, podemos tomar, tal qual Vaccari, esse objeto como um *indicador (proxy)* de responsividade dos representantes – sem que, novamente relembremos, isso implique reduzir o conceito a somente essa ação.

No Brasil, foram efetuados poucos estudos sobre a responsividade dos parlamentares através de e-mails e outras ferramentas digitais. Os estudos pioneiros de França, Martins e Braga encontraram uma baixa taxa de resposta dos vereadores, deputados estaduais e federais, tendo os vereadores maior responsividade que estas duas últimas categorias de representantes (França, Martins e Braga, 2006). Martins também encontrou uma baixa taxa de resposta em sua análise da tramitação da lei de biossegurança (Martins, 2005) e Pereira, Marona e Pinheiro (2011), em sua análise do programa “Fale com o Deputado”, da Câmara do Deputados, encontraram taxa de resposta média de cerca de 5,0% nos e-mails enviados aos parlamentares. Entretanto, inexistem ainda estudos sistemáticos sobre se novas ferramentas digitais como o Facebook estão ou não alterando esse tipo de comunicação mais direta entre representantes e cidadãos, sendo este um dos motivos que justificam a realização deste estudo experimental. Como sabemos, o Facebook é uma plataforma *catch-all*, ou seja, que busca trazer para si o máximo possível de formas de interação. Portanto, há perfis públicos, páginas pessoais, grupos de usuários e mesmo o *chat* individual. Cada uma delas tem suas especificidades

---

<sup>7</sup> O “Mapa da Democracia” (<<http://www.mapadademocracia.org.br/>>), por exemplo, enviava mensagens aos parlamentares indecisos para que votassem contra o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Enquanto o “Mapa do *Impeachment*” fazia justamente o contrário, pressionando a favor do *impeachment* (<<http://mapa.vemprarua.net/>>). Acesso em: 9 jan. 2017.

em termos de *affordances* e possibilidades de interação<sup>8</sup>. Para o experimento, foi utilizada justamente a ferramenta de interação individual direta (*chat*) com o perfil público de cada deputado. Acreditamos que seja aquela que justamente mais se aproxima do e-mail.

## Experimentos e comportamento político

O método experimental está em ascensão e tem se tornado, no âmbito internacional, uma abordagem em crescente expansão (Mullinix et al., 2015). Experimentos se caracterizam, basicamente, por controle e manipulação intencional de fatores de tratamento, que permitem identificar fatores causais no comportamento observado dos objetos em análise. Embora seja ainda pouco frequente na ciência política brasileira (Zucco Jr., 2013), a abordagem pode servir a diversos propósitos, como mostram estudos recentes de Turgeon e Rennó (2010) e Vidigal (2015).

Podemos distinguir dois tipos principais de experimentos realizados na ciência política: com eleitores e com elites políticas. O primeiro tipo é muito mais comum, sobretudo nos Estados Unidos, relacionado aos incentivos para comparecimento eleitoral. O segundo tipo está em ascensão nos anos recentes (Loewen, Rubenson e Wantchekon, 2010).

Nosso desenho de pesquisa foi baseado, inicialmente, nos experimentos de Broockman (2013) e Vaccari (2014), abordados adiante, mas também encontra proximidade com os de Spada e Guimarães (2013). Algumas das variáveis que utilizamos aqui, contudo, estão presentes há muito tempo em estudos correlatos.

O experimento de Broockman (2013) que tomamos por ponto de partida testou, nos Estados Unidos, as chances de congressistas brancos e negros responderem a uma demanda vinda de um cidadão negro. O autor enviou cartas aos congressistas de um remetente fictício, pedindo ajuda com benefícios de desemprego. Quando o remetente se identificava como sendo do mesmo distrito eleitoral do congressista, não houve diferença estatística entre deputados brancos e negros, apontando que os incentivos eleitorais (expectativa de ganhar votos futuros) levam congressistas brancos a responder e ajudar eleitores negros. Mas, quando o remetente era de fora do distrito (ou seja, não havia incentivos eleitorais), a taxa de respostas dos congressistas negros foi substancialmente maior. O autor atribui isso ao que chama de motivações intrínsecas, próprias do indivíduo. Sua conclusão é de que políticos possuem maior tendência a promover os interesses daqueles com quem compartilham características pessoais, tais como sexo, raça, profissão, classe ou orientação sexual. Essas motivações intrínsecas, contudo, estão fora de nosso escopo.

A pesquisa de Broockman (2013) foi reproduzida por McClendon (2016) na África do Sul. A taxa média de respostas obtidas foi de apenas 12,9%, levando a autora a sugerir

---

<sup>8</sup> Como já frisado, não encontramos experimentos semelhantes ao nosso, mas o uso do Facebook em momentos eleitorais (ver Cervi, Massuchin, Carvalho, 2016) ou mesmo em conversações políticas (Carreiro, 2017) já tem recebido atenção da academia brasileira.

que, apesar das distinções raciais, que são o foco de sua discussão, em geral, os políticos não são responsivos a ninguém. Adiante vemos que esse dado pode ser cotejado com nossos resultados.

Já Vaccari (2014) conduziu experimento em que buscou saber se o conteúdo da mensagem influenciava a taxa de respostas de candidatos. Para isso, mandou e-mails fictícios a estes, durante eleições de seis países europeus, além dos Estados Unidos. Em um e-mail, o remetente perguntava informações sobre uma questão de política pública, em outro, oferecia-se como voluntário de sua campanha. Para surpresa do autor, não houve grandes diferenças estatísticas entre as respostas obtidas para cada um dos e-mails, o que leva Vaccari a concluir que os candidatos não dão atenção a essa ferramenta de comunicação como parte da campanha ou do recrutamento de eleitores. Nesse experimento, o autor controlou apenas o conteúdo da mensagem, durante o período eleitoral, assim como fazemos na primeira etapa de nossa pesquisa.

O conteúdo da mensagem, testado por Vaccari (2014), é uma das variáveis mais utilizadas em experimentos eleitorais. Cardy (2005) e Panagopoulos (2009) compararam conteúdos de mensagens partidárias e não partidárias na convocação para votar, não encontrando diferenças substanciais – o que sugeria que outros fatores, como interesse em política, seriam mais importantes do que o conteúdo das mensagens. Gerber, Green e Green (2003) apontaram que tanto o conteúdo quanto o número de cartas enviadas convocando para a votação podiam ter efeito negativo no comparecimento eleitoral. No recorte sobre recrutamento de elites políticas, com foco na questão de gênero, Preece e Stoddard (2015) descobriram que mensagens específicas, explicitando incentivos para candidatas, tendiam a suscitar maior interesse do grupo feminino. Fora do período eleitoral, Butler, Karpowitz e Pope (2012) investigaram se os parlamentares tendiam a responder a mais demandas sobre políticas públicas ou solicitações de serviços, descobrindo que, tanto no nível estadual quanto federal (Estados Unidos), deputados tendem a ser mais responsivos a pedidos de serviços do que a *policies*. Já Spada e Guimarães (2013) testaram se candidatos, durante o período eleitoral, são mais responsivos a eleitores identificados como “fiéis” ou a indecisos, comparando, como placebo, e-mails sem referência a eleições. Os autores descobriram que candidatos tendem a responder indiscriminadamente a potenciais eleitores – comparativamente aos sem identificação – sejam indecisos ou fiéis.

No caso do Brasil, exceto por Spada e Guimarães (2013), não temos uma tradição de experimentos controlados como este aqui proposto, porém, em alguns estudos (Marques, 2007; Marques e Miola, 2007), chegou-se a verificar as formas de contato com websites do Congresso e mesmo a enviar e-mails aos membros do Congresso. Em um caso análogo, Silva (2005) também testou o envio de e-mails para todas as capitais brasileiras. Temos, então, também a importância das plataformas de comunicação em si como uma variável que pode intervir, positiva ou negativamente, no comportamento desses atores e na relação possível entre eleitor e representante.

É isso que nosso terceiro modelo irá testar: os meios pelos quais os parlamentares foram contatados. Uma abordagem próxima a esta é o experimento de Gerber e Green (2000) em New Haven, comparando diversos meios de comunicação utilizados para incentivar o comparecimento eleitoral. Seus resultados apontaram que o contato pessoal aumentava substancialmente o comparecimento, a correspondência tinha um efeito baixo e os telefonemas não tinham efeito algum. Alperin e Schultz (2003) realizaram experimento em que visava testar a eficácia das respostas de parlamentares de dois estados dos Estados Unidos em distintos tipos de contato (por carta, fax, telefone etc.). Esse desenho de pesquisa se aproxima daquele que aqui adotamos, em relação à última de nossas variáveis independentes.

### Desenho de pesquisa

Nosso objetivo neste artigo é identificar em que medida certos incentivos, que controlamos, podem ou não explicar a assimetria sobre quão responsivos são os parlamentares nas mídias digitais. O universo tratado se refere aos deputados no exercício do cargo, no momento de cada aplicação, conforme informações divulgadas no site da Câmara dos Deputados. Releve-se que tratamos apenas de uma dimensão da responsividade dos deputados, qual seja, os *feedbacks* a mensagens especificamente endereçadas pelos eleitores aos parlamentares através de contatos individualizados como e-mails e mensagens pessoais no Facebook. Não analisamos aqui outros tipos de responsividade dos políticos aos cidadãos, tais como a interação dos deputados ou de sua assessoria a mensagens postadas pelos eleitores na *timeline* de sua *fanpage*, entre outras formas e instâncias de *accountability* existentes.

O Quadro 1 sintetiza as características das mensagens enviadas. O conteúdo completo das mensagens está no Anexo:



**Quadro 1**  
**Síntese das características das mensagens enviadas**

| Mensagem | Meio             | Data             | Período       | Tema             | Características da mensagem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------|------------------|------------------|---------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1        | E-mail           | Setembro de 2014 | Eleitoral     | Apoio eleitoral  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eleitora anterior, suscetível a mudança de opinião (votou por sugestão de terceiro), e tendendo a votar novamente.</li> <li>- Reconhece não acompanhar política e que a ideia do contato sequer foi dela (indica estar aberta a qualquer resposta).</li> <li>- Pergunta genérica sobre o que o/a representante fez durante o mandato.</li> </ul> |
| 2        | E-mail           | Setembro de 2014 | Eleitoral     | Pré-Sal          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sem apresentação do emissor.</li> <li>- Pergunta objetiva sobre o posicionamento do/a deputado/a em relação ao tema votado no plenário.</li> <li>- Emissor se mostra razoavelmente informado (leu sobre o debate).</li> <li>- Tema que envolve um debate com argumentos técnicos, bem específico.</li> </ul>                                     |
| 3        | E-mail           | Junho de 2015    | Não eleitoral | Reforma política | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eleitora anterior, que não acompanha política.</li> <li>- Pergunta ampla sobre um tema específico.</li> <li>- Não apresenta posicionamento pessoal, de modo que não constrange o/a deputado/a a não responder, caso as opiniões fossem conflitantes.</li> </ul>                                                                                  |
| 4        | Facebook (inbox) | Julho de 2015    | Não eleitoral | Majoridade penal | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sem apresentação pessoal do emissor.</li> <li>- Pergunta ampla, mas sobre um tema objetivo, votado em plenário.</li> <li>- Não apresenta posicionamento pessoal.</li> </ul>                                                                                                                                                                      |

**Fonte:** Elaboração própria a partir da base de dados do projeto: “Elites políticas e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada”.

Nosso objetivo não foi entrar no conteúdo substantivo das respostas, apenas verificar se foram ou não respondidas as mensagens. Isto é, se os gabinetes respondem ou não às questões, e não como respondem<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Embora a quase totalidade atenda a critérios básicos de satisfação de resposta, vale notar, a título de curiosidade, poucas exceções cuja resposta foi insuficiente. Por exemplo, uma assessoria informou que a PEC sobre redução da maioria penal havia sido aprovada e, então, iria para o Senado e depois para sanção presidencial. Trata-se de um erro fático sobre o processo legislativo, uma vez que emendas constitucionais são promulgadas diretamente pelo Congresso Nacional, sem passar por sanção ou veto presidencial.

Vale pontuar que, em termos metodológicos, algumas das preocupações técnicas desta pesquisa são distintas das pesquisas debatidas na seção anterior. Uma vez que experimentos com elites políticas limitem seu escopo aos eleitos (como é nosso caso), o universo inteiro é atingido. Dessa forma, questões como amostragem não se aplicam. Esse é o tipo de pesquisa que Couper (2000) chamou de “amostra baseada em listas”, sendo probabilística. Em termos comparativos, essa é uma vantagem imensa em relação a experimentos com eleitores ou outros recortes, como o conjunto total dos candidatos não eleitos.

Os casos escolhidos para serem tema dos questionamentos foram votações que ocorreram nominalmente no plenário. Como existem temas que são votados por liderança partidária, se fizéssemos perguntas sobre esses votos, hipoteticamente os deputados poderiam não responder, caso não quisessem publicizar suas opiniões pessoais. Uma vez que tratamos de votações nominais, não há motivos para não querer divulgar suas posições, já que seus votos são públicos e encontram-se no site da Câmara dos Deputados e na imprensa em geral.

A segmentação dos casos também foi planejada a fim de, mantendo a comparabilidade entre as variáveis que desejávamos comparar, maximizar os resultados. No caso do último modelo (que visa comparar o meio de comunicação), nosso objetivo central era cotejar a resposta por mídia social (Facebook) com uma ferramenta mais tradicional (e-mail). Dessa forma, optamos por não segmentar os conteúdos das mensagens enviadas por aquela via, já que isso é desnecessário para a comparação objetivada. Acreditamos que a parcimônia no desenho de pesquisa é uma de suas vantagens.

Adicionalmente, após testarmos as três variáveis que compõem o centro desta pesquisa, optamos por colocar à prova a força delas, testando seus efeitos com 15 variáveis intervenientes, sobre perfil social e político dos parlamentares. Seria razoável alguém supor que os incentivos que testamos talvez não afetem todo o conjunto de parlamentares da mesma forma. Isto é, indivíduos poderiam reagir de forma distinta aos incentivos que lhes são impingidos, de acordo com sua filiação partidária, *background* educacional, faixa etária, e assim por diante. Ainda que todos estejam, de fato, sob o mesmo conjunto de regras do sistema democrático e da Câmara dos Deputados brasileira, eles também detêm e se filiam a uma série de outros marcadores sociais, de nível individual, que podem influenciar seu comportamento. Embora tal argumento seja válido – e o testamos –, tomamos por hipótese a negativa de tal argumento, como apresentado na Introdução, por uma questão de coerência lógica com o arcabouço teórico que adotamos. Apresentamos a lista das variáveis utilizadas na próxima seção no momento de realização do teste. Importante notar que essas variáveis são utilizadas como intervenientes, não como variáveis explicativas. Isto é, vamos verificar se, colocadas como covariantes, interferem no modo como as três variáveis explicativas – objeto de nosso artigo – comportam-se. Para isso, utilizamos a análise de covariância (Ancova), que identifica se existe variação intragrupo.

### Questões éticas

Experiências com seres humanos demandam que tratemos dos aspectos éticos relativos a sua manipulação. Como descrevemos na seção “Resposividade e incentivos”, nosso estudo segue o mesmo procedimento utilizado no experimento de Vaccari (2014) em seis países europeus e Estados Unidos. Além de Vaccari, esse desenho de pesquisa também foi aplicado por Broockman (2013), entre diversos outros estudos com procedimentos semelhantes. A manipulação, no caso, não ocorreu em termos que pudesse influir em qualquer conduta dos *outputs* desses gabinetes – como está, no limite, em Broockman (2013), o que implicaria questões muito mais delicadas – mas tão somente nos insumos providos para verificar quando respondiam ou não aos cidadãos.

As respostas demandadas aos parlamentares exigiam o mínimo de tempo possível para ser redigida, de modo que não houve prejuízo potencial para o serviço público do trabalho dos gabinetes.

Nenhum nome dos deputados que responderam ou deixaram de responder foi ou será divulgado. Todas as identidades estão sob sigilo. O objetivo não é fazer avaliações individuais, mas verificar as tendências gerais do comportamento político dos gabinetes parlamentares na questão em estudo, identificando possíveis determinantes para tais tendências.

Isso posto, não há maiores questões éticas envolvendo o experimento.

### Resultados

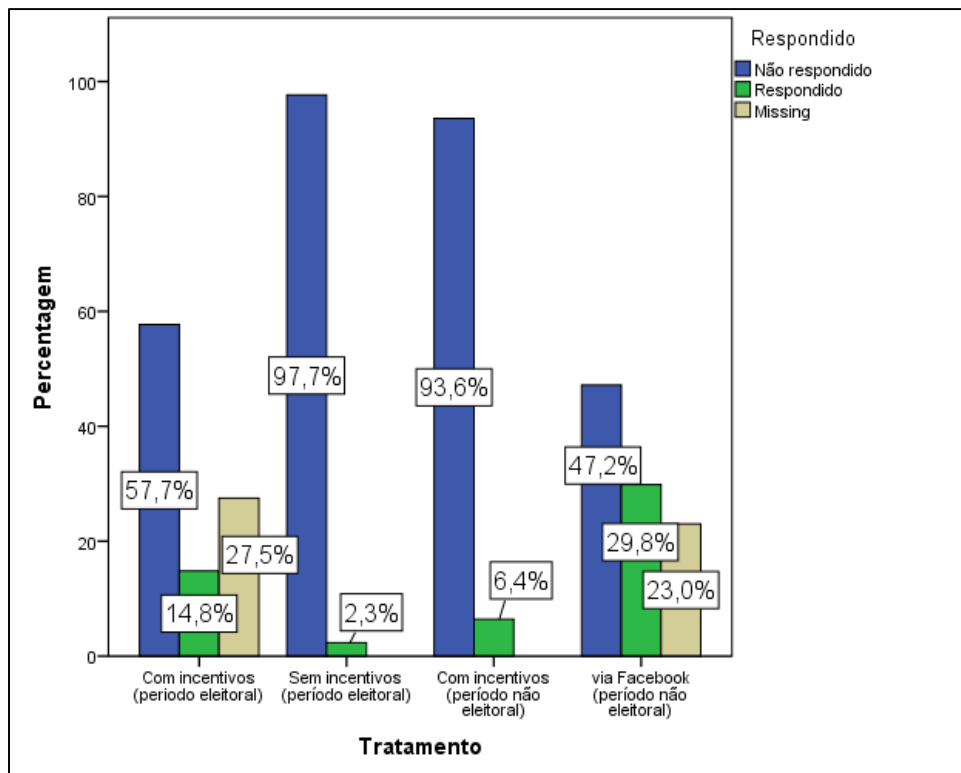
Como já explicamos, o objetivo deste artigo é controlar os incentivos dados aos deputados federais nas mensagens recebidas de hipotéticos cidadãos, a fim de verificar possíveis influências sobre a probabilidade de responderem ou não aos questionamentos enviados.

Temos, portanto, três modelos distintos, que comparam os parâmetros propostos, a fim de isolar os possíveis efeitos. O primeiro modelo compara somente o conteúdo das mensagens 1 e 2. O segundo modelo se propõe a comparar os períodos das mensagens e apresenta duas variações: a primeira compara a mensagem 3 (não eleitoral) com a 1 (eleitoral, com incentivos para resposta); a segunda compara a mensagem 3 com a 2 (eleitoral, mas sem incentivos). O terceiro modelo compara as mensagens 3 e 4, enviadas no mesmo período (não eleitoral), por plataformas distintas (e-mail e Facebook).

Primeiramente, vamos apresentar nos Gráficos 1, 2 e 3 as taxas de respostas simples obtidas, para todos os cenários. Os casos de *missing* em e-mails se devem àqueles que retornaram ao remetente, acusando não terem sido entregues devido à caixa de e-mails estar lotada. No caso do Facebook, os *missings* se referem aos deputados que, no momento da aplicação do experimento, não possuíam página oficial nessa plataforma ou

não permitiam o envio de mensagens privadas<sup>10</sup>. Esses dados são apresentados nesse momento a título de informação. Os cálculos dos testes apresentados posteriormente (diferença de médias e regressão) consideram apenas os valores válidos, como é o procedimento estatisticamente correto.

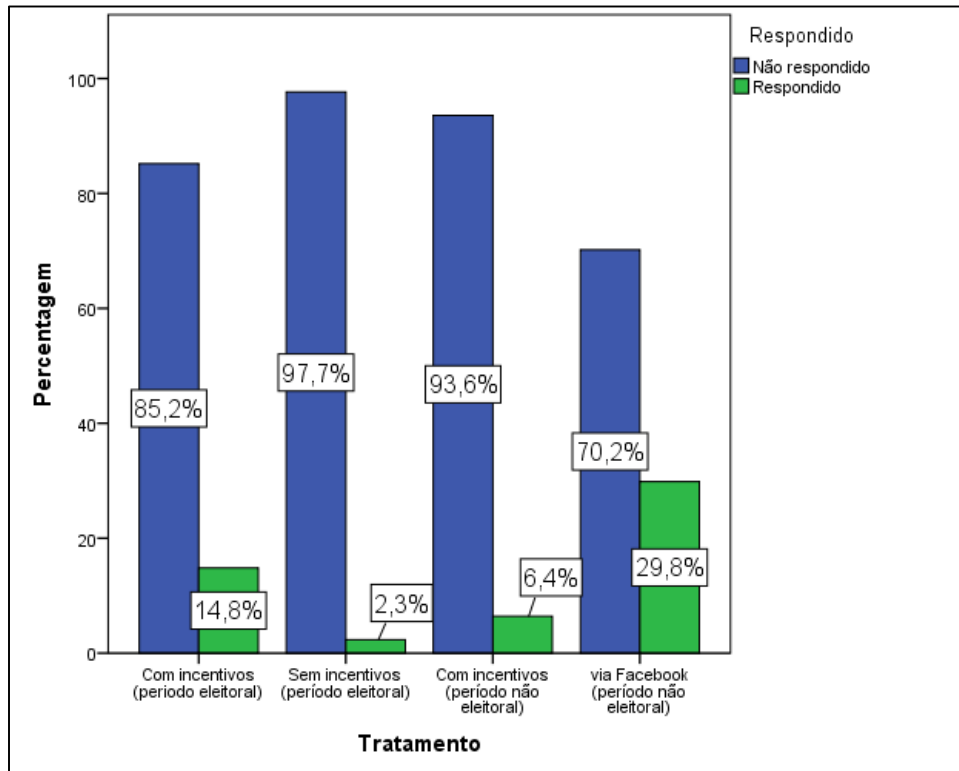
**Gráfico 1**  
**Porcentagem das respostas de acordo com os incentivos (com *missing*)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir da base de dados do projeto: “Elites políticas e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada”.

<sup>10</sup> Uma característica do Facebook é que o usuário pode ter uma página, mas não autorizar que outros usuários lhe enviem mensagens privadas. Como essa foi a abordagem escolhida para contato, consideramos esses casos como ausentes.

**Gráfico 2**  
**Porcentagem das respostas de acordo com os incentivos (sem missing)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir da base de dados do projeto: “Elites políticas e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada”.

Podemos, desde já, verificar as distinções claras entre cada tipo de incentivo. As mensagens sem incentivos eleitorais geraram apenas 12 respostas, enquanto aquelas com incentivos eleitorais (mesmo que nessa categoria existam 141 *missings*) obtiveram 76 respostas. Ambos os tipos de mensagem em período eleitoral. Já no período não eleitoral, mesmo com incentivos, foram obtidas apenas 33 respostas. Já no Facebook, mesmo que apenas 395 representantes estivessem presentes na rede ou permitissem envio de mensagens privadas, foram obtidas 118 respostas.

As taxas de respostas dos parlamentares, em praticamente todos os momentos, são substancialmente baixas. Nos e-mails, variam de apenas 2,3% a 14,8% dos deputados federais. A taxa máxima de retorno obtida, via Facebook, chega a 29,8% do universo dos representantes. Acreditamos que podemos considerar isso, em termos gerais, como um indicador da reduzida “responsividade virtual” dos representantes junto aos seus *constituents*.

A seguir, o teste de Bonferroni para diferenças de médias averigua as diferenças estatísticas em quatro comparações. Como já explicado, o primeiro modelo calcula o e-mail com incentivos em relação ao e-mail intrusivo (e-mails sem incentivos ou de conteúdo

técnico), ambos no período eleitoral. A segunda e a terceira comparações testam os e-mails enviados no período eleitoral, com base nos e-mails enviados no período não eleitoral. A distinção é que a segunda comparação utiliza os e-mails com incentivos e a terceira os e-mails intrusivos. Enfim, por último, comparam-se as mensagens enviadas via Facebook em relação aos e-mails, ambos no mesmo período (não eleitoral).

**Tabela 1**  
**Teste de diferenças de médias**

| Tratamento                           | Controle                               | Diferença média | Desvio-padrão | Significância | 95% Intervalo de confiança |                 |
|--------------------------------------|----------------------------------------|-----------------|---------------|---------------|----------------------------|-----------------|
|                                      |                                        |                 |               |               | Limite inferior            | Limite superior |
| Com incentivos (período eleitoral)   | Sem incentivos (período eleitoral)     | ,1809*          | ,0226         | ,000          | ,121                       | ,241            |
| Período eleitoral (com incentivos)   | Período não eleitoral (com incentivos) | ,1400*          | ,0226         | ,000          | ,080                       | ,200            |
| Período eleitoral (sem incentivos)   | Período não eleitoral (com incentivos) | -,0409          | ,0207         | ,289          | -,096                      | ,014            |
| Via Facebook (período não eleitoral) | via e-mail (período não eleitoral)     | ,3230*          | ,0222         | ,000          | ,264                       | ,382            |

**Fonte:** Elaboração própria a partir da base de dados do projeto: "Elites políticas e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada".

\* A diferença é significativa no nível 0,05.

Antes de mais, percebemos que a terceira comparação não tem validade, como indicado pelo intervalo de confiança e pelo *p-value*. Os incentivos da mensagem e o período eleitoral, nesse momento, se apresentam em patamares próximos. Mas a plataforma utilizada é a que apresenta os resultados mais elevados de diferença de médias, além de ser o único modelo em que o erro-padrão não ultrapassa a diferença de médias. Vamos comentar esses resultados de modo mais aprofundado adiante, à luz do próximo teste.

A seguir, realizamos uma regressão logística, apropriada para variáveis dependentes binárias, a fim de identificar as probabilidades de que um evento ocorra em relação a outro. Ou seja, qual porcentagem a mais de chances de obter uma resposta dos representantes cada tratamento implica? As bases de comparação utilizadas no teste são as mesmas já descritas anteriormente para as diferenças de médias. Como já ficou mostrado no teste de diferenças de médias que o período eleitoral sem incentivos confrontado com o período não eleitoral com incentivos não produz diferenças relevantes, não utilizamos esse modelo na regressão, remanescendo os três demais.

**Tabela 2**  
**Modelos de regressão logística**

| Modelo | Variável testada             | B     | S.E. | Wald    | Sig. | Exp(B) | -2 Log likelihood | R <sup>2</sup> Nagelkerke |
|--------|------------------------------|-------|------|---------|------|--------|-------------------|---------------------------|
| 1      | Incentivos conteúdo mensagem | 2,372 | ,319 | 55,237  | ,000 | 10,720 | 490,539           | ,187                      |
| 2      | Período eleitoral            | 1,318 | ,221 | 35,489  | ,000 | 3,735  | 621,612           | ,082                      |
| 3      | Facebook                     | 2,219 | ,207 | 114,343 | ,000 | 9,196  | 772,279           | ,237                      |

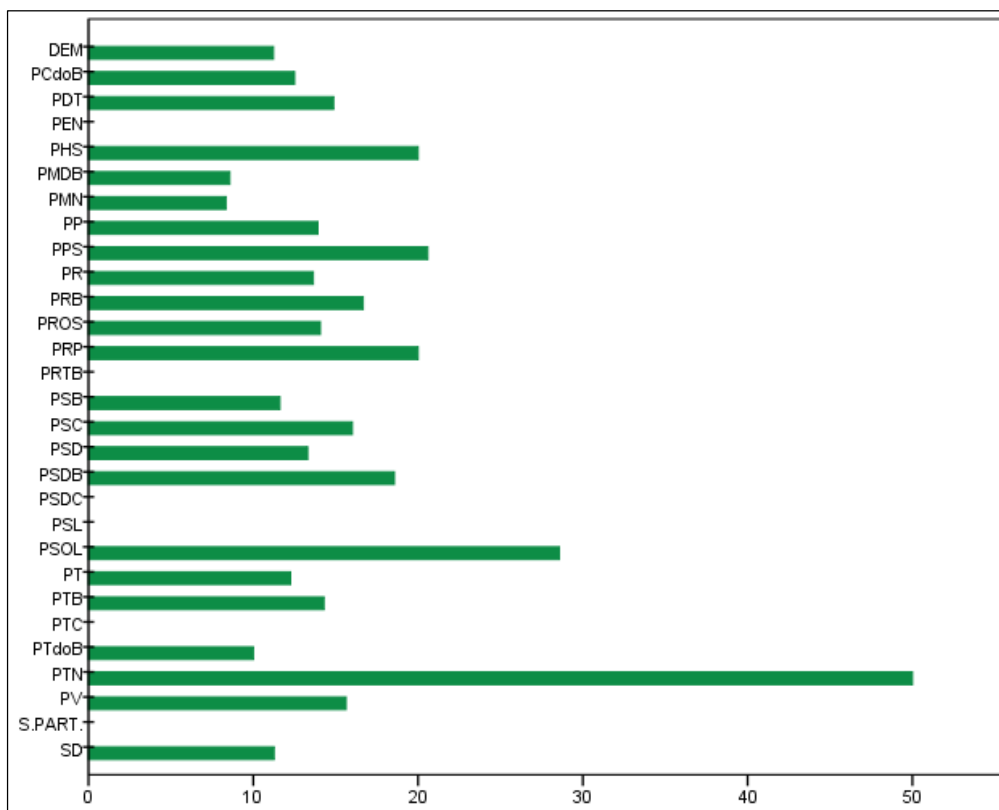
**Fonte:** Elaboração própria a partir da base de dados do projeto: "Elites políticas e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada".

Apesar de, nas diferenças de médias, o período eleitoral e o conteúdo da mensagem estarem no mesmo patamar, percebemos na regressão que o período eleitoral não teve um peso tão grande quanto esperávamos: embora tenha sido significativo, foi o mais baixo dos fatores testados. O modelo 2 indica que as chances de uma mensagem com incentivos ser respondida é três vezes maior em períodos eleitorais do que em períodos não eleitorais, ainda que ambas contenham incentivos para resposta. Mas o R<sup>2</sup>, baixo, explica somente 0,082 da distribuição das respostas.

Os dois modelos mais significativos apresentam resultados no mesmo patamar. O beta padronizado do modelo 1 indica que mensagens que, em seu conteúdo, têm incentivos eleitorais possuem dez vezes mais chances de serem respondidas do que mensagens com conteúdo técnico, sem incentivos eleitorais. Por fim, o modelo 3 indica que uma mensagem enviada por mídia social (Facebook) possui nove vezes mais chances de ser respondida, em comparação com uma mensagem enviada no mesmo período e com os mesmos incentivos via e-mail. Podemos concluir que, embora o período eleitoral exerça alguma influência, o que mais importa é o conteúdo da mensagem e a plataforma por meio da qual essa mensagem é enviada.

Contudo, eventualmente alguém pode questionar a constância desses efeitos sobre deputados com perfis distintos. Podemos ilustrar a questão dessas distinções com partido político. O Gráfico 3 apresenta a taxa de respostas por partido, para todos os contatos realizados:

**Gráfico 3**  
**Porcentagem de respostas (todos tratamentos) por partido**



**Fonte:** Elaboração própria a partir da base de dados do projeto: "Elites políticas e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada".

Embora seja possível, a partir das taxas de respostas por partidos, tentar visualizar algumas distinções e semelhanças, a simples porcentagem de respostas não indica diferença estatística, já que, por exemplo, pode ser afetada pelo número de respondentes em cada categoria (por exemplo, o PTN, que apresenta a taxa de respostas mais elevada, possuía apenas quatro deputados), consistindo o Gráfico 3 em apenas uma ilustração. Para identificar se, verdadeiramente, existem diferenças estatísticas intragrupos nos três modelos testados, realizamos o teste Ancova (análise de covariação) para 15 variáveis intervenientes, de perfil social e político dos parlamentares testados. A seguir apresentamos as variáveis intervenientes que utilizamos.

### *Idade*

Essa variável indica se há distinções geracionais entre os deputados. Hipoteticamente, parlamentares mais jovens tenderiam a adotar de forma mais ampla as novas tecnologias para comunicar-se com seu eleitorado.



### *Sexo*

Essa variável aponta se há distinções em relação ao sexo do deputado ou deputada. Não é esperado, do ponto de vista da teoria dos incentivos racionais, que tal variável tenha qualquer influência.

### *Escolaridade*

Essa variável se refere ao nível educacional do parlamentar, conforme autodeclaração ao TSE. Hipoteticamente, parlamentares com educação superior poderiam ser mais adeptos de novas tecnologias.

### *Ocupação profissional*

Ocupação profissional autodeclarada ao TSE, classificada nos termos da proposta teórico-metodológica apresentada por Codato, Costa e Massimo (2014) de *afinidade com a atividade política*. Ela verifica se a classe social de origem do parlamentar, medida por meio do referido *proxy*, influi em sua ação de responder ou não aos contatos que realizamos.

### *Titular/Suplente*

Essa variável indica se o parlamentar é titular do mandato ou suplente que assumiu posteriormente, conforme resultados eleitorais do TSE.

### *Partido político*

Partido político, identificado sem agregações.

### *Ideologia partidária*

Escala de ideologia política, com cinco níveis, que vai da esquerda à direita. A classificação realizada foi a seguinte: esquerda: PSOL; centro-esquerda: PT, PSB, PCdoB; centro: PV, PSDB, PPS, PMDB, PDT; centro-direita: PP, PR, PRB, PROS, PSD, PTB, PTC, SD; direita: DEM, PEN, PHS, PMN, PRP, PRTB, PSDC, PTdoB, PTN. Não classificado: Sem partido.

### *Tamanho do partido*

Dado pelo número de deputados no momento do contato. Testa se o tamanho da estrutura partidária pode exercer influência nos resultados.

### *Governo/Oposição*

Posição do partido em relação ao executivo federal. Hipoteticamente, estar na oposição seria um incentivo para ser mais responsivo perante o eleitorado.

### *Protagonismo*

Essa variável testa se deputados com atuação mais destacada e notória liderança exercem alguma influência no modelo. A variável separa os deputados de atuação mais destacada daqueles de atuação medíocre, entre os quais inclui-se o chamado baixo clero. Para essa variável, foi utilizada a classificação realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) e disponibilizada em sua publicação anual (Diap, 2015). Hipoteticamente, os deputados de maior atuação podem ter maior preocupação em responder aos seus eleitores, dada sua preocupação reputacional.

Um achado correlato foi o de Marques, Aquino e Miola (2014), que argumentaram que exercer funções de liderança era um dos aspectos mais preditivos para atuação em redes sociais, naquele caso, o Twitter. Embora existam distinções entre a variável desses autores e a nossa, elas podem caminhar paralelamente, já que procuram medir aspectos semelhantes.

### *Magnitude do distrito*

Magnitude do estado do deputado. Hipoteticamente, deputados vindos de estados com maior magnitude tenderiam a ser menos *accountables* em relação àqueles vindos de distritos de menor magnitude, conforme hipótese erguida por Carey (2016).

### *Competição eleitoral*

Índice de competição eleitoral do estado do deputado. Hipoteticamente, deputados vindos de estados com maior competição teriam mais incentivos para serem responsivos aos eleitores.

A competição eleitoral é medida pelo número efetivo de candidatos, aplicando-se a mesma fórmula do número de partidos efetivos:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

**Fonte:** Laakso e Taagepera (1979).

onde  $P_i^2$  é o quadrado da proporção de votos de cada candidato  $i$ . Para tornar os dados comparáveis entre estados com distintas magnitudes, utilizamos neste artigo o número de candidatos efetivos pelo número de cadeiras disponíveis em cada estado. Dessa forma, o

valor será sempre igual a 1 quando houver o mesmo número de candidatos efetivos e cadeiras, negativo, quando houver mais cadeiras do que candidatos reais e positivo na situação inversa. Quando houver maior número de candidatos que de cadeiras, o valor será 2, e assim por diante.

#### *Densidade eleitoral*

Dada pela porcentagem de votos obtidos pelo deputado em sua eleição. Hipoteticamente, parlamentares com maior densidade, portanto, possuindo maior base eleitoral, tenderiam a possuir maior capital político e, como consequência da preocupação reputacional, serem mais responsivos.

#### *Concentração eleitoral*

Índice de concentração/dispersão eleitoral, que mede se o parlamentar foi eleito por um “distrito informal” (Ames, 1995b, 1995a) ou votação dispersa por todo o estado. Hipoteticamente, deputados com alta concentração eleitoral tendem a adotar práticas de *pork barrel* e, portanto, tenderiam a responder menos mensagens que chegam por e-mail e mídias sociais. Para medir isso, utilizamos o índice G de Florence, calculado da seguinte forma:

$$G = \sum_M \left( \frac{V_{dm}}{V_d} - \frac{V_m}{V_t} \right)^2,$$

**Fonte:** Avelino, Biderman e Silva (2011).

onde  $V_{dm}$  são os votos do candidato no município,  $V_d$  são os votos totais do candidato,  $V_m$  é o total de votos do município e  $V_t$  é o total de votos no distrito eleitoral.

#### *Receitas de campanha*

Valor das receitas de campanha. Hipoteticamente, maior receita de campanha pode indicar estrutura organizacional mais bem definida e profissionalizada, o que poderia se refletir na capacidade do *staff* do parlamentar de responder às demandas. Para comparar adequadamente as receitas entre diferentes estados, utilizamos o índice proposto por Sachett e Speck, calculado da seguinte forma:

$$ISR = \frac{Rc.Nc}{Rt}$$

**Fonte:** Sachett e Speck (2012).

onde  $R_c$  são as receitas do candidato,  $N_c$  é o número de candidatos no pleito e  $R_t$ , o total de receitas de todos candidatos naquele pleito.

A seguir, apresentamos os resultados gerais do teste Ancova. Os três modelos foram rodados de forma separada, tal como a regressão da Tabela 2, mas colocados na Tabela 3 por uma questão de síntese. No Anexo, podem-se consultar os detalhes dos resultados completos de cada teste.

**Tabela 3**  
**Análise de covariância**

| Variáveis              | Modelo 1             |      | Modelo 2             |      | Modelo 3             |       |
|------------------------|----------------------|------|----------------------|------|----------------------|-------|
|                        | Qui-quadrado de Wald | Sig. | Qui-quadrado de Wald | Sig. | Qui-quadrado de Wald | Sig.  |
| (Intercept)            | 3,452                | ,063 | 2,810                | ,094 | 1,096                | ,295  |
| Tratamento             | 36,637               | ,000 | 12,603               | ,000 | 81,165               | 0,000 |
| Idade                  | 2,958                | ,085 | 3,071                | ,080 | 2,737                | ,098  |
| Sexo                   | ,009                 | ,924 | ,023                 | ,881 | ,540                 | ,463  |
| Escolaridade           | ,185                 | ,667 | ,319                 | ,572 | ,956                 | ,328  |
| Ocupação profissional  | ,296                 | ,587 | 1,686                | ,194 | 4,201                | ,040  |
| Titular / Suplente     | ,513                 | ,474 | ,748                 | ,387 | ,086                 | ,770  |
| Partido                | ,097                 | ,756 | ,358                 | ,550 | 2,921                | ,087  |
| Ideologia              | ,030                 | ,863 | ,073                 | ,787 | ,529                 | ,467  |
| Tamanho do partido     | ,173                 | ,677 | ,167                 | ,682 | 3,077                | ,079  |
| Governo / Oposição     | ,002                 | ,961 | ,149                 | ,700 | ,494                 | ,482  |
| Protagonismo           | 4,828                | ,028 | 2,900                | ,089 | 1,064                | ,302  |
| Magnitude              | ,950                 | ,330 | 1,114                | ,291 | ,427                 | ,514  |
| Competição eleitoral   | ,328                 | ,567 | 1,098                | ,295 | ,996                 | ,318  |
| Densidade eleitoral    | ,358                 | ,550 | ,063                 | ,802 | ,494                 | ,482  |
| Concentração eleitoral | ,238                 | ,625 | ,048                 | ,827 | ,026                 | ,873  |
| Receitas de campanha   | 2,432                | ,119 | 1,473                | ,225 | ,005                 | ,945  |

**Fonte:** Elaboração própria. Base de dados do projeto: "Elites parlamentares e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada" (Grupo de Pesquisa sobre Atores, Instituições Políticas e Tecnologias Digitais – Geist).

Como se percebe pelos resultados nos *p-values*, dos três modelos, com 15 variáveis cada, apenas em dois casos há força estatística para afirmar que a variação intragrupo não se deve a uma distribuição aleatória. No modelo 1 (conteúdo da mensagem), a variável significativa é "protagonismo". E no modelo 3 (meio), a variável significativa é "ocupação profissional". Ou seja, quando se trata de mensagens cujo conteúdo tem incentivos eleitorais, políticos apontados como "protagonistas" do Congresso (com atuação mais destacada) tendem a responder mais. E, quando se trata do meio (e-

mail *versus* Facebook), deputados com ocupações profissionais classificadas nos níveis mais altos de afinidade com a atividade política (categoria mais elevada na qual se encontram os políticos profissionais) tendem a responder mais pelo Facebook. Ou seja, políticos profissionais tendem a responder mais pelo Facebook, comparativamente aos deputados com outras origens profissionais. Pelos dados, podemos verificar que a maioria dos fatores não incide sobre a responsividade dos parlamentares por distintas mídias. Com efeito, apenas *protagonismo* (no modelo 1) e *ocupação* (no modelo 3) tiveram índices significativos. Isso equivale a afirmar que parlamentares mais influentes nas deliberações do Congresso e com maior expertise política prévia tendem a interagir mais com os cidadãos por intermédio das mídias digitais e da internet, especialmente no caso das mídias sociais comentadas.

## Discussão

Apresentamos, inicialmente, três hipóteses centrais sobre nossas variáveis, além da quarta hipótese que versava somente sobre a variância dos resultados em conjunto com outras variáveis. À luz dos resultados, podemos constatar que a primeira, a terceira e a quarta se confirmaram de forma consistente: políticos tendem a responder mais a mensagens que possuem em seu conteúdo incentivos eleitorais e tendem a responder mais mensagens enviadas por meio de mídias sociais (Facebook). E esses resultados não são afetados por aspectos sociais e políticos de cada parlamentar. A segunda hipótese, de que políticos tendem a responder mais a mensagens em períodos eleitorais, embora possua resultados positivos, é apenas parcialmente mantida, devido aos baixos valores obtidos nos testes apresentados. Nesta seção, discutimos algumas implicações teóricas dos principais resultados.

Começando pelo fim, a quarta hipótese, podemos afirmar que os dados a confirmam. Isto é, colocados sob os mesmos incentivos racionais, parlamentares, mesmo com distintos perfis sociais e políticos, tendem a reagir de forma semelhante. Ou, colocado de forma mais precisa, tais perfis não apresentaram força estatística para explicar a variação intragrupo entre as variáveis explicativas testadas. Esse resultado é um achado importante, se considerarmos que fatores como idade já foram considerados marcadores importantes para explicar o uso de ferramentas digitais. Isso também corrobora a força do modelo baseado em incentivos.

Prosseguindo na análise, podemos nos atentar à taxa de resposta que obtivemos. Ela apresenta dois patamares distintos, que podemos cotejar com resultados de estudos análogos ao redor do mundo. Nos e-mails, obtivemos respostas que variam de 2,3% a 14,8%. Esses valores estão muito abaixo de resultados encontrados nos Estados Unidos, 42,3% (Broockman, 2013), em países europeus, entre 35% e 41% (Vaccari, 2014), ou 36% na Suíça (Lloren, 2017). No entanto, são patamares muito próximos aos 12,9% encontrados na África do Sul (Mcclendon, 2016). Contudo, quando verificamos a taxa de respostas que obtivemos nas mídias sociais, de 29,8%, percebemos que o nível de

respostas sobe para um patamar próximo ao dos estudos citados sobre a responsividade aos e-mails nos Estados Unidos e na Europa.

Essa comparação com os resultados da literatura pode indicar duas hipóteses, a serem testadas no futuro. Primeiro, talvez possa existir uma distinção entre países desenvolvidos, cujos representantes tenderiam a ter maior responsividade, e países em desenvolvimento, cuja taxa de responsividade é menor. Essa é uma possibilidade de abordagem futura em estudos comparativos. Segundo, a comparação desses resultados parece indicar que, independentemente do contexto, talvez exista um “teto” em quão responsivos os parlamentares sejam.

Nossa primeira hipótese, sobre o conteúdo da mensagem, pode ser explicada pelos incentivos racionais (eleitorais). Downs (2013) escreveu que políticos não se elegem para fazer políticas públicas, mas sim fazem políticas públicas para se (re)eleger. Isto é, o primeiro objetivo de um político é obter e manter o poder. Dessa forma, os deputados federais brasileiros tendem a reagir e ser responsivos aos eleitores de modo substancialmente maior quando existem incentivos eleitorais em jogo. Curiosamente, isso vai em sentido contrário aos achados de Vaccari (2014), que não encontrou influência dos incentivos eleitorais em seu experimento. Nossos achados, no entanto, dialogam bem com os de Broockman (2013). Esse autor mostrou que, enquanto existem incentivos eleitorais (que ele chama incentivos extrínsecos), o comportamento de congressistas brancos e negros é estatisticamente indistinguível.

Nossa terceira hipótese versa sobre o *meio* pelo qual é realizado o contato. Sobre os resultados em relação à plataforma de mídias sociais, existem três explicações possíveis para esses resultados, não excludentes entre si. A primeira, mais simples, remete à ascensão dessas ferramentas e a seu uso intenso, tanto pela população quanto pela elite política, como outros estudos já apontaram para o caso brasileiro (Braga, Rocha e Vieira, 2015; Carlomagno, 2015). Como dito, a arquitetura das redes digitais é fortemente ancorada em princípios de interação, participação e transparência de todos os seus usuários (Chadwick, 2009). Isso tende a significar que, se determinado ator ignora as formas de interação, não responde às demandas de outros usuários e não é transparente em absoluto, ele poderá ser rechaçado pelos outros participantes. Atores políticos, apesar do receio de perder o controle do fluxo e da direção da comunicação (Stromer-Galley, 2014), teriam então interesse em ser atores ativos nas mídias sociais, precisando, assim, obedecer à sua lógica para alcançar bons resultados em termos de visibilidade, reputação e influência nesses meios (Aggio, 2015; Coleman e Brumler, 2009; Marques e Sampaio, 2011). Todavia, parece ser uma explicação limitada e, mesmo, contestável<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Por exemplo, ao analisar as diferentes campanhas online nos Estados Unidos, Stromer-Galley (2014) defende que chegamos, no máximo, a um modelo de “interatividade controlada”. Na prática, as campanhas interagem em algum nível, porque agentes e meios demandam isso dos candidatos, mas essa interação ocorre em pouca intensidade e dentro de temas e agendas controladas, que sejam do interesse direto das campanhas.

Uma segunda explicação, mais cética, poderia ser que a demanda de trabalho para o gerenciamento dos contatos via mídias sociais ainda não é tão grande, em termos de fluxo de informações, possibilitando respostas mais ágeis se comparada ao e-mail, por onde chega um montante substancialmente maior de mensagens – nas quais se incluem “correntes”, mensagens repassadas automaticamente para muitas listas de e-mails, o que não é ainda usual no Facebook, e a pressão realizada pelos intermediários digitais, como é o caso do Avaaz. Além disso, o Facebook propicia uma navegação mais informal e lúdica na internet por parte do cidadão comum, além dificultar o anonimato e facilitar a identificação de *fakes* e de *spams*, o que pode servir como um incentivo para o uso dessa ferramenta pelos políticos em geral e pelos deputados em particular. Com efeito, como apontam outros estudos (Braga, Rocha e Vieira, 2015; Carlomagno, 2015), o Facebook já é há algum tempo a plataforma preferida pelos deputados e seus assessores para interagir com o cidadão, tanto em período eleitoral como fora dele.

Em terceiro, a explicação de caráter organizacional nos parece importante. Pode ser que o Facebook seja mais eficaz pois, geralmente, os responsáveis pelas comunicações via mídias sociais são diferentes dos responsáveis por checar e responder os e-mails. A comunicação via mídias sociais é majoritariamente – para não dizer exclusivamente – com o eleitor/cidadão, podendo ser, portanto, de acesso exclusivo do responsável pela comunicação de gabinete. Carlomagno (2015) argumentou que gabinetes parlamentares tendem a possuir assessores dedicados especificamente a gerenciar a presença online nas mídias sociais dos deputados. Dessa forma, o contato é mais direto e a resposta mais ágil. O e-mail, por outro lado, recebe muitas mensagens de natureza distinta, como já argumentamos, desde contatos dos cidadãos, passando por informes, convites para cerimônias e eventos, contatos de aliados políticos, imprensa, e um longo *et cetera* (Marques, 2007). Dessa forma, o responsável usualmente é alguém de cargo distinto, que redistribui os e-mails a depender do tema. Nisso, potencialmente menos respostas podem ser obtidas.

Acreditamos que esses três aspectos, complementares, trabalhem em conjunto para explicar por que deputados – e suas assessorias – tendem a ser mais responsivos em mídias sociais do que através de e-mails.

## Considerações finais

Este artigo mostra os resultados de um experimento conduzido para identificar quais fatores levam os políticos a responder aos contatos dos cidadãos que chegam aos seus gabinetes. Nossa primeira e terceira hipóteses foram confirmadas. Políticos têm dez vezes mais chance de responder a mensagens que possuem em seu conteúdo incentivos eleitorais do que a mensagens sobre projetos de lei, com aspectos técnicos. Políticos também têm nove vezes mais chance de responder a mais mensagens enviadas por meio de mídias sociais do que às enviadas por e-mail.

Nossa segunda hipótese foi apenas parcialmente confirmada, de modo muito fraco. Embora políticos tendam, de fato, a responder mais mensagens em períodos eleitorais, os valores dos testes, embora estatisticamente significativos, não possuem robustez.

Isso indica que, primeiro, mais importante do que o período (eleitoral ou não) em si são os incentivos objetivos que a mensagem contém. Segundo, indica que, como os pesquisadores de internet têm apontado, de fato, as mídias sociais são um canal de comunicação efetivo entre população e representantes (Braga, Rocha e Vieira, 2015).

Apesar disso, a taxa de respostas é muito reduzida no geral. Em termos mais amplos, a contribuição deste artigo consiste em discutir as implicações desse fato. Em tempos em que tanto se fala sobre uma suposta crise de representação, podemos resgatar a observação de Coleman e fazer nossas suas palavras: "The problem might not be permanent representation per se, but the weak and inappropriate modes of mediation that support it" (Coleman, 2005, p. 181). Isto é, a representação necessita conectar os atores políticos e os cidadãos representados. Nisso, o pressuposto básico é a existência de comunicação entre as duas partes e o fortalecimento das ferramentas – básicas ou mais sofisticadas – para que isso ocorra.

Dito de outra forma, quando deputados (ou quaisquer outros membros da elite política) oferecem contatos de e-mail, perfis em redes sociais online ou mantêm algum tipo de plataforma digital, isso gera a expectativa difusa de que sejam canais oficiais e significativos de interação entre representantes e representados, e, conseqüentemente, que possam ser usados para alguns fins de monitoramento e responsabilização do exercício do mandato. O não cumprimento dessa expectativa, no limite, pode gerar efeitos contrários aos esperados originalmente com os usos das tecnologias digitais; ou seja, a diminuição, e não o aumento, da confiança dos cidadãos em seus representantes e instituições políticas. Por outro lado, nosso artigo mostra que, além da vontade política do parlamentar e de seu *staff* de empreender essa interação, há um segundo elemento a ser levado em conta: a expertise dos cidadãos em utilizar a ferramenta adequada para estabelecer esses canais de participação e expressar suas demandas, o que envolve um processo incremental de aprendizado do uso das ferramentas digitais para fins políticos. Os dados apresentados em nosso experimento evidenciam que o e-mail pode não ser a ferramenta mais adequada para o estabelecimento desse tipo de interação, mesmo em períodos eleitorais.

A abordagem experimental com parlamentares e, especificamente, sua responsividade em plataformas digitais são uma seara aberta a pesquisas na ciência política brasileira. Os futuros interessados podem testar uma série de outros incentivos ou variáveis independentes. As diferenças no plano da política subnacional, que continuam sendo grandes, são um amplo campo de pesquisa ainda a ser explorado. Finalmente, como já observado, a comparação entre Brasil e países com democracia mais consolidada é outra área que ainda carece de pesquisas e resultados, assim como estudos longitudinais que observem eventuais movimentos incrementais em direção a um aumento da responsividade e *accountability* dos políticos através do uso de suas ferramentas digitais.



## Referências bibliográficas

- AGGIO, C. "Os candidatos ainda evitam a interação? Twitter, comunicação horizontal e eleições brasileiras". *E-Compós*, vol. 18, nº 1, p. 1-22, 2015.
- ALDÉ, A.; SANTOS, J. G. B. "Petições públicas e batalhas digitais". *Anais do XXI Encontro Anual da Compós*, Juiz de Fora, 2012.
- ALPERIN, D. J.; SCHULTZ, D. "E-democracy: legislative-constituent communications in minnesota and wisconsin". *The annals of the Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2003.
- AMES, B. "Electoral strategy under open-list proportional representation". *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, p. 406, 1995a.
- \_\_\_\_\_. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian congress". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, p. 324-343, 1995b.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. "A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações". *Dados*, vol. 54, nº 2, p. 319-347, 2011.
- BERGMAN, T., et al. Democratic delegation and accountability: cross-national patterns. In: STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T. (eds.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. New York: Oxford University Press, 2006.
- BRAGA, S.; NICOLÁS, M. A.; BECHER, A. R. "Clientelismo, internet e voto: personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 1, p. 168-197, 2013.
- BRAGA, S.; ROCHA, L.; VIEIRA, F. "'Americanização' da representação política virtual? Um estudo comparado das estratégias de comunicação digital por parlamentares de diferentes sistemas políticos". *Anais do 39º Encontro Nacional da Anpocs*, Caxambu, 2015.
- BROECKMAN, D. E. "Black politicians are more intrinsically motivated to advance blacks' interests: a field experiment manipulating political incentives". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 3, p. 521-536, 2013.
- BUTLER, D. M.; KARPOWITZ, C. F.; POPE, J. C. "A field experiment on legislators' home styles: service versus policy". *The Journal of Politics*, vol. 74, nº 2, p. 474-486, 2012.
- CARDY, E. A. "An experimental field study of the GOTV and persuasion effects of partisan direct mail and phone calls". *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 601, nº 1, p. 28-40, 2005.
- CAREY, J. M. "Legislative accountability: should Brazil break up its big electoral districts?". *E-Legis*, vol. 19, nº 1, p. 72-86, 2016.
- CARLOMAGNO, M. C. "Por dentro dos gabinetes: organização e profissionalização das assessorias parlamentares em mídias sociais". Dissertação de mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.
- CARREIRO, R. "A discussão política em rede: um estudo sobre a divergência política no Facebook". Tese de Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.
- CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G.; CARVALHO, F. C. (eds.). *Internet e eleições no Brasil*. Curitiba: CPOP (grupo de pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública), 2016.

CHADWICK, A. "Web 2.0: new challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance". *I/S: a Journal of Law and Policy*, vol. 5, nº 1, p. 9-42, 2009.

COLEMAN, S. "New mediation and direct representation: reconceptualising representation in the digital age". *New Media and Society*, vol. 7, nº 2, p. 177-198, 2005.

COLEMAN, S.; BRUMLER, J. G. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

COLEMAN, S.; MOSS, G. "Governing at a distance – politicians in the blogosphere". *Information Polity*, vol. 13, nº 1-2, p. 7-20, 2008.

CONROY, M.; FEEZELL, J. T.; GUERRERO, M. "Facebook and political engagement: a study of online political group membership and offline political engagement". *Computers in Human Behavior*, vol. 28, nº 5, p. 1.535-1.546, 2012.

COUPER, M. P. "Web surveys: a review of issues and approaches". *Public Opinion Quarterly*, vol. 64, p. 464-494, 2000.

DADER, J. L. "Ciberdemocracia y ciberparlamento. El uso de correo electrónico entre los parlamentarios españoles y ciudadanos comunes (1999-2001)". *Telos*, nº 55, 2003.

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. "Os 'Cabeças' do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes". Coord. Antônio Augusto de Queiroz. 22ª ed. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/13200-diap-divulga-relacao-dos-100-parlamentares-mais-influentes>>. Acesso: dez. 2015 a dez. 2016).

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013.

ELLISON, N. B.; STEINFELD, C.; LAMPE, C. "Connection strategies: social capital implications of Facebook-enabled communication practices". *New Media & Society*, vol. 13, nº 6, p. 873-892, 2011.

FERBER, P.; FOLTZ, F.; PUGLIESE, R. "The internet and public participation: state legislature web sites and the many definitions of interactivity". *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 25, nº 1, p. 85-93, 2005.

\_\_\_\_\_. "Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity". *Bulletin of Science, Technology & Society*, vol. 27, nº 5, p. 391-400, 2007.

FRANÇA, A. S. T.; MARTINS, F. R. S.; BRAGA, S. "O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas: o caso do Paraná". *Mediações*, vol. 11, nº 2, p. 163, 2006.

GERBER, A. S.; GREEN, D. P. "The effects of canvassing, telephone calls, and direct mail on voter turnout: a field experiment". *American Journal of Political Science*, vol. 94, nº 3, p. 653-663, 2000.

GERBER, A. S.; GREEN, D. P.; GREEN, M. "Partisan mail and voter turnout: results from randomized field experiments". *Electoral Studies*, vol. 22, p. 563-579, 2003.

GIBSON, R. K. "Party change, social media and the rise of 'citizen-initiated' campaigning". *Party Politics*, vol. 21, nº 2, p. 183-197, 2015.

GOMES, W. *Transformação da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

HALPERN, D.; GIBBS, J. "Social media as a catalyst for online deliberation? Exploring the affordances of Facebook and YouTube for political expression". *Computers in Human Behavior*, vol. 29, nº 3, p. 1.159-1.168, 2012.

HINDMAN, M. *The myth of digital democracy*. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

KAID, L. L.; POSTELNICU, M. "Political advertising in the 2004 election comparison of traditional television and internet messages". *American Behavioral Scientist*, vol. 49, nº 2, p. 265-278, 2005.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, nº 1, p. 3-27, 1979.

LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. V.; SOARES, R. R. "Accountability and corruption: political institutions matter". *Economics & politics*, vol. 17, nº 1, 2005.

LILLEKER, D. G.; JACKSON, N. A. "Interacting and representing: can Web 2.0 enhance the roles of an MP?". *The Annals of ECPR Joint Sessions*. Lisbon, 2009.

LLOREN, A. "Does direct democracy increase communicative responsiveness? A field experiment with Swiss politicians". *Research and Politics*, vol. 4, nº 1, p. 1-8, 2017.

LOEWEN, P. J.; RUBENSON, D.; WANTCHEKON, L. "Help me help you: conducting field experiments with political elites". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 628, nº 1, p. 165-175, 2010.

LUSOLI, W.; WARD, S.; GIBSON, R. "(Re)connecting politics? parliament, the public and the internet". *Parliamentary Affairs*, vol. 59, nº 1, p. 24-42, 2006.

LYNE, M. M. Rethinking economics and institutions: the voter's dilemma and democratic accountability. In: KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (eds.). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MAIA, R., et al. "Sobre a importância de examinar diferentes ambientes online em estudos de deliberação". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 2, 2015.

MANIN, B. "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, p. 5-34, 1995.

\_\_\_\_\_. "A democracia do público reconsiderada". *Novos Estudos Cebrap*, nº 97, p. 115-127, 2013.

MANSBRIDGE, J. "Rethinking representation". *The American Political Science Review*, vol. 97, nº 4, p. 515-528, 2003.

MARQUES, F. P. J. A. "Internet e oportunidades de participação política – um exame dos websites de senadores brasileiros e norte-americanos". *Revista Fronteiras*, vol. 9, p. 155-166, 2007.

MARQUES, F. P. J. A.; AQUINO, J. A. D.; MIOLA, E. "Parlamentares, representação política e redes sociais digitais". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 2, p. 178-203, 2014.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. "Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online". *E-Compós*, vol. 9, p. 1-20, 2007.

MARQUES, F. P. J. A.; SAMPAIO, R. C. "Internet e eleições 2010 no Brasil: rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online". *Galáxia*, vol. 22, p. 208-221, 2011.

MARTINS, F. R. S. "A influência do e-mail sobre as decisões dos parlamentares brasileiros: um estudo sobre a tramitação do Projeto de Lei da Biossegurança". Monografia de Especialização em Sociologia Política. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2005.

MCCLENDON, G. H. "Race and Responsiveness: an experiment with South African politicians". *Journal of Experimental Political Science*, vol. 3, p. 60-74, 2016.

MIGUEL, L. F. "Impasse da accountability: dilemas e alternativas da representação política". *Revista*

de *Sociologia e Política*, vol. 25, p. 25-38, 2005.

MÜLLER, W. C. "Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work". *European Journal of Political Research*, vol. 37, nº 3, p. 309-333, 2000.

MULLINIX, K. J., et al. "The generalizability of survey experiments". *Journal of Experimental Political Science*, vol. 2, nº 2, p. 109-138, 2015.

NORTON, P. "Four models of political representation: British MPs and the use of ICT". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 13, nº 3, p. 354-369, 2007.

PANAGOPOULOS, C. "Partisan and nonpartisan message content and voter mobilization: field experimental evidence". *Political Research Quarterly*, vol. 62, nº 1, p. 70-76, 2009.

PEREIRA, M. A.; MARONA, M.; PINHEIRO, P. C. "Fale com o deputado? Uma análise do perfil dos parlamentares em relação à interação virtual com os cidadãos". *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, 2011.

PERNA, A.; BRAGA, S. The invisible side of political participation. In: SOBACI, M. Z. (ed.). *E-Parliament and ICT-Based Legislation*. [s.l.] IGI Global, 2012.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PREECE, J. R.; STODDARD, O. B. "Does the message matter? A field experiment on political party recruitment". *Journal of Experimental Political Science*, vol. 2, p. 26-35, 2015.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p. 177-197, 2012.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SEABRIGHT, P. "Accountability and decentralisation in government: an incomplete contracts model". *European Economic Review*, vol. 40, p. 61-89, 1996.

SILVA, S. P. "Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras". *Opinião Pública*, vol. 2, nº 11, p. 450-468, 2005.

SNYDER JR., J. M.; STRÖMBERG, D. "Press coverage and political accountability". *Journal of Political Economy*, vol. 118, nº 2, p. 355-408, 2010.

SPADA, P.; GUIMARÃES, F. de S. "Investigating elite behavior through field answer more to core or swing voters?". *Brazilian Political Science Review*, vol. 7, nº 1, p. 56-73, 2013.

STÁBILE, M. "Democracia eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

STROMER-GALLEY, J. "On-line interaction and why candidates avoid it". *Journal of communication*, vol. 50, nº 4, 2000.

\_\_\_\_\_. *Presidential campaigning in the internet age*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

TURGEON, M.; RENNÓ, L. "Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 1, p. 143-159, 2010.

VACCARI, C. "You've got (no) mail: how parties and candidates respond to email inquiries in Western

democracies". Conference chasing the digital wave: international lessons for the UK 2015 Election Campaign, London, 2012.

VACCARI, C. "You've got (no) mail: how parties and candidates respond to email inquiries in western democracies". *Journal of Information, Technology & Politics*, vol. 11, nº 2, p. 245-258, 2014.

VIDIGAL, R. L. "Medindo assuntos socialmente sensíveis: o uso do experimento de lista e políticas de ação afirmativa". *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 6, nº 1, 2015.

WARD, S.; LUSOLI, W. "From weird to wired: MPs, the internet and representative politics in the UK". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 11, nº 1, p. 57-81, 2005.

WILLIAMSON, A. "The effect of digital media on MPs' communication with constituents". *Parliamentary Affairs*, vol. 62, nº 3, p. 514-527, 2009a.

\_\_\_\_\_. *MPs online; connecting with constituents*. A study into how MPs use digital media to communicate with their constituents. London: Microsoft/Hansard Society, 2009b.

WOON, J. "Democratic accountability and retrospective voting: a laboratory experiment". *American Journal of Political Science*, vol. 56, nº 4, p. 913-930, 2012.

ZUCCO JR., C. *Noções de desenho de pesquisa: experimentos, quase experimentos e estudos observacionais*. Brasília: Cefor, 2013

**Anexo**

**Quadro 2**  
**Conteúdo das mensagens**

| <b>Mensagem</b> | <b>Conteúdo das mensagens</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1               | <p>Olá,</p> <p>Me lembro que votei [no senhor/na senhora] em 2010, por indicação da minha falecida irmã, mas não acompanho muito política, não entendo direito.</p> <p>Eu disse pro meu filho que ia votar novamente e ele disse pra eu mandar um e-mail perguntando o que você fez neste tempo de mandato ou o que defendeu, pra eu saber se valia a pena.</p> <p>Você pode me responder alguma coisa, pra eu dizer pro meu filho? Queria saber o que você fez nestes últimos anos?</p>                               |
| 2               | <p>Olá [deputado/deputada],</p> <p>Qual sua posição a respeito do pré-sal? Li que há um debate a respeito de qual o melhor modelo de partilha ou concessão e gostaria de saber qual sua posição, para o futuro, e como já votou neste tema.</p> <p>Obrigada,</p>                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 3               | <p>Olá [deputado/deputada],</p> <p>Acho que eu já entrei em contato antes, perguntando alguma dúvida. Sou sua eleitora faz tempo.</p> <p>Não acompanho muito política, mas como meu filho menor gosta e vive me perguntando sobre isso, tento acompanhar pra explicar pro garoto.</p> <p>Eu queria saber como foi esta história de reforma política, que foi votada estes dias.</p> <p>É tanta coisa que sai no jornal, que a gente fica confusa. Foi boa ou foi ruim? Você foi contra ou a favor?</p> <p>Abracos,</p> |
| 4               | <p>Olá [Deputado/Deputada],</p> <p>Eu queria entender melhor como foi esta história da redução da maioria penal. Foi aprovada ou rejeitada, como ficou no fim das contas? Como você votou?</p> <p>Obrigada. Abracos,</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

**Fonte:** Elaborado pelos autores. Base de dados do projeto: "Elites parlamentares e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada" (Geist).

**Tabela 4**  
**Teste Ancova, modelo 1**

| Parameter                                           | B              | Std. Error | 95% Wald Confidence Interval |        | Hypothesis Test |    |      |
|-----------------------------------------------------|----------------|------------|------------------------------|--------|-----------------|----|------|
|                                                     |                |            | Lower                        | Upper  | Wald Chi-Square | df | Sig. |
| (Intercept)                                         | 3,794          | 1,5208     | ,813                         | 6,775  | 6,223           | 1  | ,013 |
| [Tratamento= com incentivos]                        | -2,018         | ,3334      | -2,671                       | -1,365 | 36,637          | 1  | ,000 |
| [Tratamento= sem incentivos]                        | 0 <sup>a</sup> |            |                              |        |                 |    |      |
| Idade                                               | -,019          | ,0109      | -,040                        | ,003   | 2,958           | 1  | ,085 |
| Sexo                                                | ,021           | ,2224      | -,415                        | ,457   | ,009            | 1  | ,924 |
| Escolaridade                                        | -,042          | ,0968      | -,231                        | ,148   | ,185            | 1  | ,667 |
| Ocupação profissional                               | ,059           | ,1081      | -,153                        | ,271   | ,296            | 1  | ,587 |
| Títular / Suplente                                  | -,275          | ,3839      | -1,027                       | ,477   | ,513            | 1  | ,474 |
| Partido                                             | ,005           | ,0168      | -,028                        | ,038   | ,097            | 1  | ,756 |
| Ideologia                                           | ,028           | ,1656      | -,296                        | ,353   | ,030            | 1  | ,863 |
| Tamanho do partido                                  | -,002          | ,0055      | -,013                        | ,009   | ,173            | 1  | ,677 |
| Governo / Oposição                                  | ,000           | ,0056      | -,011                        | ,011   | ,002            | 1  | ,961 |
| Protagonismo                                        | -,777          | ,3536      | -1,470                       | -,084  | 4,828           | 1  | ,028 |
| Magnitude do distrito                               | ,009           | ,0096      | -,009                        | ,028   | ,950            | 1  | ,330 |
| Competição eleitoral                                | ,216           | ,3768      | -,523                        | ,954   | ,328            | 1  | ,567 |
| Densidade eleitoral                                 | 3,758          | 6,2794     | -8,549                       | 16,066 | ,358            | 1  | ,550 |
| Concentração eleitoral                              | ,526           | 1,0779     | -1,586                       | 2,639  | ,238            | 1  | ,625 |
| Receitas de campanha                                | ,054           | ,0347      | -,014                        | ,122   | 2,432           | 1  | ,119 |
| (Scale)                                             | 1 <sup>b</sup> |            |                              |        |                 |    |      |
| Dependent Variable: Respondido                      |                |            |                              |        |                 |    |      |
| a. Set to zero because this parameter is redundant. |                |            |                              |        |                 |    |      |
| b. Fixed at the displayed value.                    |                |            |                              |        |                 |    |      |

**Fonte:** Elaborado pelos autores. Base de dados do projeto: "Elites parlamentares e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada" (Geist).

**Tabela 5**  
**Teste Ancova, modelo 2**

| Parameter                                           | B              | Std. Error | 95% Wald Confidence Interval |        | Hypothesis Test |    |      |
|-----------------------------------------------------|----------------|------------|------------------------------|--------|-----------------|----|------|
|                                                     |                |            | Lower                        | Upper  | Wald Chi-Square | df | Sig. |
| (Intercept)                                         | 2,474          | 1,2429     | ,038                         | 4,910  | 3,963           | 1  | ,046 |
| [[Tratamento= período eleitoral]                    | -,826          | ,2328      | -1,283                       | -,370  | 12,603          | 1  | ,000 |
| [[Tratamento= período não eleitoral]                | 0 <sup>a</sup> |            |                              |        |                 |    |      |
| Idade                                               | -,017          | ,0096      | -,036                        | ,002   | 3,071           | 1  | ,080 |
| Sexo                                                | -,028          | ,1835      | -,387                        | ,332   | ,023            | 1  | ,881 |
| Escolaridade                                        | -,049          | ,0865      | -,218                        | ,121   | ,319            | 1  | ,572 |
| Ocupação profissional                               | ,121           | ,0933      | -,062                        | ,304   | 1,686           | 1  | ,194 |
| Títular / Suplente                                  | -,297          | ,3433      | -,970                        | ,376   | ,748            | 1  | ,387 |
| Partido                                             | -,009          | ,0142      | -,036                        | ,019   | ,358            | 1  | ,550 |
| Ideologia                                           | ,027           | ,0986      | -,167                        | ,220   | ,073            | 1  | ,787 |
| Tamanho do partido                                  | ,002           | ,0049      | -,008                        | ,012   | ,167            | 1  | ,682 |
| Governo / Oposição                                  | ,002           | ,0050      | -,008                        | ,012   | ,149            | 1  | ,700 |
| Protagonismo                                        | -,574          | ,3369      | -1,234                       | ,087   | 2,900           | 1  | ,089 |
| Magnitude do distrito                               | ,009           | ,0085      | -,008                        | ,026   | 1,114           | 1  | ,291 |
| Competição eleitoral                                | ,321           | ,3068      | -,280                        | ,923   | 1,098           | 1  | ,295 |
| Densidade eleitoral                                 | 1,372          | 5,4691     | -9,347                       | 12,091 | ,063            | 1  | ,802 |
| Concentração eleitoral                              | -,193          | ,8822      | -1,922                       | 1,536  | ,048            | 1  | ,827 |
| Receitas de campanha                                | ,032           | ,0265      | -,020                        | ,084   | 1,473           | 1  | ,225 |
| (Scale)                                             | 1 <sup>b</sup> |            |                              |        |                 |    |      |
| Dependent Variable: Respondido                      |                |            |                              |        |                 |    |      |
| a. Set to zero because this parameter is redundant. |                |            |                              |        |                 |    |      |
| b. Fixed at the displayed value.                    |                |            |                              |        |                 |    |      |

**Fonte:** Elaborado pelos autores. Base de dados do projeto: "Elites parlamentares e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada" (Geist).



**Tabela 6**  
**Teste Ancova, modelo 3**

| Parameter                                           | B              | Std. Error | 95% Wald Confidence Interval |       | Hypothesis Test |    |       |
|-----------------------------------------------------|----------------|------------|------------------------------|-------|-----------------|----|-------|
|                                                     |                |            | Lower                        | Upper | Wald Chi-Square | df | Sig.  |
| (Intercept)                                         | ,105           | ,9896      | -1,835                       | 2,045 | ,011            | 1  | ,915  |
| [[Tratamento= e-mail]                               | 1,860          | ,2065      | 1,456                        | 2,265 | 81,165          | 1  | 0,000 |
| [[Tratamento= Facebook]                             | 0 <sup>a</sup> |            |                              |       |                 |    |       |
| Idade                                               | ,013           | ,0077      | -,002                        | ,028  | 2,737           | 1  | ,098  |
| Sexo                                                | -,104          | ,1414      | -,381                        | ,173  | ,540            | 1  | ,463  |
| Escolaridade                                        | -,073          | ,0750      | -,220                        | ,074  | ,956            | 1  | ,328  |
| Ocupação profissional                               | ,158           | ,0772      | ,007                         | ,310  | 4,201           | 1  | ,040  |
| Títular / Suplente                                  | ,101           | ,3438      | -,573                        | ,774  | ,086            | 1  | ,770  |
| Partido                                             | -,020          | ,0115      | -,042                        | ,003  | 2,921           | 1  | ,087  |
| Ideologia                                           | ,033           | ,0449      | -,055                        | ,121  | ,529            | 1  | ,467  |
| Tamanho do partido                                  | ,009           | ,0049      | -,001                        | ,018  | 3,077           | 1  | ,079  |
| Governo / Oposição                                  | ,003           | ,0038      | -,005                        | ,010  | ,494            | 1  | ,482  |
| Protagonismo                                        | -,351          | ,3402      | -1,018                       | ,316  | 1,064           | 1  | ,302  |
| Magnitude do distrito                               | -,005          | ,0075      | -,020                        | ,010  | ,427            | 1  | ,514  |
| Competição eleitoral                                | ,228           | ,2285      | -,220                        | ,676  | ,996            | 1  | ,318  |
| Densidade eleitoral                                 | -3,231         | 4,5965     | -12,240                      | 5,778 | ,494            | 1  | ,482  |
| Concentração eleitoral                              | ,124           | ,7754      | -1,396                       | 1,644 | ,026            | 1  | ,873  |
| Receitas de campanha (Scale)                        | ,001           | ,0152      | -,029                        | ,031  | ,005            | 1  | ,945  |
|                                                     | 1 <sup>b</sup> |            |                              |       |                 |    |       |
| Dependent Variable: Respondido                      |                |            |                              |       |                 |    |       |
| a. Set to zero because this parameter is redundant. |                |            |                              |       |                 |    |       |
| b. Fixed at the displayed value.                    |                |            |                              |       |                 |    |       |

**Fonte:** Elaborado pelos autores. Base de dados do projeto: "Elites parlamentares e tecnologias digitais de uma perspectiva comparada" (Geist).

**Abstract**

*Do politicians answer voters' questions? An experiment controlling incentives of message, period, and medium*

This article presents the results of an experiment conducted between September 2014 and July 2015 to check the responsiveness of Brazilian congressmen to questions submitted by citizens under various conditions. A series of messages were sent over the period, controlling incentives. We tested three factors: a) the message content (potential voter versus a question on issues that are the subject of political debate); b) the period in which the message was sent (during or not during electoral campaigns); c) the platform through which the message was sent (email and social media). The logistic regression model shows: i) the election period does not have a significant influence; ii) incentives in message content increase tenfold the probability of receiving a response; iii) messages sent via social media increase nine times the probability of response. Overall, the response rate is very low, indicating the low responsiveness of Brazilian deputies. We discuss these results drawing on the theory of political incentives and the possibilities of accountability that have emerged with online political communication tools. We believe that the present research paves the way for future experimental approaches in this area.

**Keywords:** experiment; legislation; interactivity; accountability; Facebook

**Resumen**

*¿Los políticos responden a los cuestionamientos de los electores? Un experimento controlando los incentivos de mensaje, período y medio*

Este artículo presenta los resultados de un experimento llevado a cabo entre septiembre de 2014 y julio de 2015 para comprobar la capacidad de respuesta del Congreso brasileño a las cuestiones planteadas por los ciudadanos en diferentes condiciones. Para ello, se enviaron una serie de mensajes durante el período, controlando los incentivos. Hemos probado tres factores: a) el contenido del mensaje (potencial votante vs. pregunta sobre la votación de un proyecto de ley en el plenario); b) el período en que se envió el mensaje (electoral y no electoral); c) la plataforma a través de la cual se envió el mensaje (correo electrónico y medios sociales). El modelo de regresión logística muestra que el período electoral no ejerce gran influencia, que los incentivos en el contenido del mensaje aumentan diez veces la probabilidad de respuesta y los mensajes enviados a través de las redes sociales aumentan nueve veces la probabilidad de respuesta. En general, la tasa de respuesta es muy baja, lo que indica la poca capacidad de respuesta de los diputados brasileños. Discutimos los resultados a la luz de la teoría de los incentivos políticos y las posibilidades de *accountability* aportadas por las herramientas de comunicación política en línea. Creemos que la investigación abre el camino para futuros enfoques experimentales en esta área.

**Palabras-clave:** experimento; legislativo; interactividad; capacidad de respuesta; Facebook

**Résumé**

*Les politiciens répondent aux questions des électeurs? Une expérience vérifiant des incitations de message, de période et de moyen*

Cet article présente les résultats d'une expérience menée entre septembre 2014 et juillet 2015 pour vérifier la réactivité des activités du congrès brésilien aux questions posées par les citoyens dans différentes conditions. Pour cela, une série de messages ont été envoyés au cours de cette période, contrôlant les incitations. Nous avons testé trois facteurs: a) le contenu du message (électeur potentiel par rapport à une question sur le vote d'un projet de loi à l'assemblée); b) l'époque à laquelle le message a été envoyé (période électorale ou non); c) la plate-forme à travers laquelle le message a été envoyé (courrier électronique et médias sociaux). Le modèle de régression logistique démontre que la période électorale n'exerce pas de grande influence, que les incitations dans le contenu du message multiplient par dix la probabilité de réponse et les messages envoyés via les médias sociaux multiplient par neuf la probabilité de réponse. Dans l'ensemble, le taux de réponse est très faible, ce qui indique la faible réactivité des députés brésiliens. Nous discutons les résultats à la lumière de la théorie des incitations politiques et des possibilités de *accountability* apportées par les outils de communication politique en ligne. Nous croyons que la recherche ouvre la voie aux approches expérimentales futures dans ce domaine.

**Mots-clés:** expérience; législatif; interactivité; réactivité; Facebook

Artigo submetido à publicação em 16 de junho de 2017.

Versão final aprovada em 26 de junho de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



## Confiança nas instituições políticas: diferenças e interdependência nas opiniões de jovens e população brasileira

---

Guilherme A. Russo<sup>1</sup>

Roberta Gurgel Azzi<sup>2</sup>

Charlene Faveri<sup>3</sup>

---

Este artigo contribui para o estudo sobre confiança nas instituições no Brasil ao analisar os dados do Barômetro das Américas de 2014 e 2017 e de uma pesquisa original com 487 jovens em 2016. Os objetivos são: 1) identificar variações nos níveis de confiança em diferentes instituições e entre a população em geral e os jovens; 2) mapear como as opiniões sobre as diferentes instituições se relacionam entre si; e 3) analisar a relação entre experiências de participação política, consumo de mídia e confiança nas instituições. Os resultados apontam que as instituições políticas como partidos e eleições são vistas de forma negativa, principalmente quando comparadas às Forças Armadas. Análises fatoriais apontam que as opiniões sobre instituições se distribuem em duas dimensões – uma que captura a propensão a ter mais confiança nas instituições e outra que discrimina opiniões favoráveis às instituições militares. Finalmente, análises de regressão indicam que indivíduos que participaram de reuniões políticas e usaram menos a internet têm um nível de confiança mais alto nas instituições.

*Palavras-chave:* confiança nas instituições; opinião pública; teoria social cognitiva; jovens

### Introdução

Instituições têm papel integrador na sociedade, pois viabilizam a convivência coletiva (North, 1991). São elas que formalizam as regras, os procedimentos e as condutas entre indivíduos, e buscam, num regime democrático, favorecer a convivência harmoniosa e pacífica ao manter a igualdade política entre os cidadãos (Dahl, 1989). No processo de formação dessas regras, os cidadãos delegam às instituições e seus representantes o poder de decisão pressupondo seu fundamento alicerçado na moral, ou seja, é esperado que as instituições atuem segundo os termos e objetivos para os quais foram criadas (Miller e

---

<sup>1</sup> Centro de Política e Economia do Setor Público (Cepesp), Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <guilherme.russo@fgv.br>. Orcid: <<http://orcid.org/0000-0001-8763-5698>>.

<sup>2</sup> TSC – Centro de Estudos e Pesquisas, Bragança Paulista (SP), Brasil.

E-mail: <azzi.tsc@gmail.com>. Orcid: <<http://orcid.org/0000-0003-0971-7852>>.

<sup>3</sup> TSC – Centro de Estudos e Pesquisas, Bragança Paulista (SP), Brasil.

E-mail: <chafaveri@hotmail.com>. Orcid: <<http://orcid.org/0000-0003-4020-780X>>.

Listhaug, 1999). Entretanto, nem sempre a percepção do funcionamento de instituições se equipara às expectativas que os cidadãos têm a respeito delas, o que pode levar um regime democrático a altos níveis de descontentamento com as instituições políticas e até a questionamentos sobre a democracia como regime (Easton, 1975).

Segundo estudos de cultura política, altos níveis de insatisfação com as instituições democráticas podem se tornar um problema para a estabilidade política, pois um grau mínimo de confiança nas instituições do sistema democrático e apoio a elas é visto como crucial para a legitimidade e o funcionamento do sistema político, principalmente em novas democracias como a brasileira (Mishler e Rose, 1997; Booth e Seligson, 2009). Portanto, é importante entender não só quais instituições recebem menor confiança da população brasileira, mas também como esses indivíduos formam opiniões sobre essas instituições (Moisés, 2005a). Além do mais, estudos recentes indicam que as novas gerações têm menor nível de confiança nos partidos políticos e adesão à democracia tanto em democracias antigas como naquelas mais jovens, o que sugere uma interpretação pessimista sobre a probabilidade de consolidação da democracia (Seligson, 2007; Corral, 2008; Foa e Mounk, 2016, 2017).

Este artigo contribui para o estudo sobre os níveis de confiança nas instituições políticas no Brasil de três formas. Primeiro, o artigo apresenta resultados de uma pesquisa original focada em entender as opiniões de jovens da região metropolitana de Campinas<sup>4</sup>, cujos dados foram coletados no primeiro semestre de 2016, e compara os níveis de confiança nas instituições encontrados na pesquisa com resultados da pesquisa Barômetro das Américas de 2014 e de 2017, composta por uma amostra representativa da população. Segundo, o artigo se utiliza das três pesquisas para mapear como os níveis de confiança em diferentes instituições se relacionam entre si e indica que a estrutura dos níveis de confiança da população em diferentes instituições políticas do país segue duas dimensões (fatores latentes): uma relacionada a preferências sobre democracia como regime e outra, menos importante, sobre as instituições dedicadas à manutenção da ordem (polícia e Forças Armadas). Terceiro, o artigo faz uso da teoria social cognitiva para discutir como as atitudes em relação às instituições são modeladas e, assim, explicar o porquê de certos fatores como experiências de participação, consumo de mídia, fatores demográficos e percepções de desempenho institucional serem correlatos dos níveis de confiança.

Os resultados das análises das três pesquisas corroboram os baixos níveis de confiança nas instituições políticas encontrados em pesquisas anteriores, mas também demonstram que há significativas diferenças entre esses níveis para as diferentes instituições, assim conduzindo a duas dimensões que dão estrutura às opiniões tanto dos

---

<sup>4</sup> Agradecemos aos colegas do antigo Núcleo de Estudos Avançados em Psicologia Cognitiva e Comportamental (Neapsi), da Faculdade de Educação da Unicamp, que colaboraram no desenho da pesquisa e coleta de dados. Agradecemos também às escolas e aos pais que aceitaram a participação de seus alunos e filhos no estudo, e principalmente aos jovens. Durante a coleta de dados para este artigo, os autores Guilherme A. Russo e Roberta Gurgel Azzi eram filiados ao Departamento de Ciência Política da Vanderbilt University (EUA) e Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), respectivamente.

jovens como da população em geral. Mais além, os resultados indicam que há pequenas diferenças entre os níveis de confiança nas instituições da população em geral e dos jovens, principalmente quando comparamos os relacionados às instituições de ordem com os referentes àquelas da democracia representativa. Por fim, as regressões multivariadas indicam que o nível de confiança nas instituições está relacionado ao nível de engajamento dos indivíduos com a política, ao consumo de mídia e às percepções de desempenho da economia e do governo, tanto para os jovens como para a população em geral.

### **Confiança nas instituições**

Como os indivíduos não possuem os recursos necessários para dominar todas as áreas da vida cotidiana, com frequência estes têm de delegar seu bem-estar, segurança e preferências a instituições e representantes que atuam nessas áreas – como políticos, médicos, policiais, líderes religiosos, entre outros (Bandura, 2008). Esse processo de delegação, no entanto, depende de um grau de confiança nos agentes responsáveis por exercer funções em nome daqueles que as delegam. Dada a importância dessa relação na organização da sociedade, estudos sobre desenvolvimento político dedicam atenção sobre como os cidadãos avaliam as instituições do regime político desde meados do século XX (Lipset, 1959; Huntington, 1968). O acúmulo de estudos dessa tradição aponta uma associação proeminente entre as preferências da população em relação à democracia e a estabilidade e qualidade de um regime democrático (Diamond, 1999). Alguns autores chegam até a defender que um regime democrático só é legítimo e estável se a população, de modo geral, confiar nas instituições e nas pessoas que as representam, pois a democracia seria então “the only game in town” (Linz e Stepan, 1996). Segundo essa lógica, se a população não confiar nos seus representantes políticos, nos processos eleitorais e até mesmo nas forças policiais, haverá uma tendência ao descumprimento de regras e diretrizes do Estado, favorecendo assim o declínio das instituições e da democracia (Silva e Caminha, 2012).

Por outro lado, a literatura de opinião pública aponta que a percepção da democracia e de suas instituições está fortemente ligada ao desempenho (*performance*) econômico e social do governo (Carlin, 2006; Ceobanu, Wood e Ribeiro, 2010; Colen, 2010; Lopes, 2004). Isto é, a confiança nas instituições sofre influências do contexto social, pois ambientes marcados pela inaptidão do governo em solucionar problemas sociais favorecem a impressão de que as instituições democráticas são pouco eficazes (Anderson, 1995; Weil, 1989). Evidências em favor desse argumento são países latino-americanos, onde frustrações com corrupção e deficiências das novas democracias em promover mudanças econômicas e sociais têm levado a baixos níveis de confiança nas instituições (Seligson, 2002). O Brasil não é exceção a esse padrão. Resultados do Latinobarômetro de 1996 e Barômetro das Américas nos últimos anos apontam que a população brasileira tem

um dos níveis mais baixos de apoio às instituições políticas entre os países da América Latina (Lopes, 2004; Russo, 2016).

Entretanto, diferenças no campo de atuação e eficiência de diferentes corpos governamentais podem levar os indivíduos a confiar em certas instituições, mas não em outras. Por exemplo, estudos mostram que, enquanto há baixa confiança nas instituições político-representativas como Congresso, eleições e partidos políticos, as populações latino-americanas têm altos níveis de confiança nas Forças Armadas (Seligson e Carrión, 2002; Montalvo, 2009; Zechmeister, 2014)<sup>5</sup>. Ademais, um novo conjunto de estudos sugere que, apesar de haver razão para preocupação sobre baixos níveis de confiança nas instituições políticas, muitas vezes essa avaliação é superestimada, pois na verdade há um crescimento no número de indivíduos que não estão satisfeitos com o funcionamento da democracia, mas não deixaram de apoiá-la como melhor regime para seu país, nem de participar do processo eleitoral (Dalton, 1999; Norris, 1999). Segundo essa nova interpretação, o aumento nesse grupo de cidadãos críticos, às vezes chamados de democratas insatisfeitos, não seria necessariamente negativo para a estabilidade da democracia, pois se estes mantiverem seu apoio à democracia mesmo com certo grau de insatisfação com o desempenho atual das instituições, essas atitudes devem levar à cobrança de melhorias e não a alternativas ao regime democrático (Klingemann, 1999; Inglehart, 1999; Norris, 1999).

No entanto, essa visão mais otimista sobre níveis baixos de confiança nas instituições democráticas não vai contra o modelo proposto por Easton (1965, 1975) de que o baixo apoio específico a instituições específicas se torna um baixo apoio difuso ao sistema com o passar do tempo, como um reservatório que, quanto menor o nível de água, mais rápido é o declínio. Isto é, apesar de um apoio difuso alto em princípio, o baixo apoio específico às instituições afeta o apoio difuso à democracia como sistema ao longo do tempo. Além disso, a ideia de cidadãos críticos é inspirada em países de alto nível de educação e considerável nível de consolidação democrática. Em países com menor nível de educação e menos tradição de estabilidade democrática como o Brasil, é natural que os indivíduos não tenham o mesmo comprometimento com a democracia como ideia, nem a mesma capacidade de separar o conceito abstrato de democracia do desempenho real das instituições do regime. Por exemplo, Fuks, Casalecchi e Araújo (2017) questionam o uso desse conceito ao reportar que, segundo os dados do Barômetro das Américas de 2010, aproximadamente 72% dos insatisfeitos com a democracia nos Estados Unidos são críticos, enquanto no Brasil apenas 10% dos insatisfeitos são críticos.

O desenvolvimento de hipóteses que expliquem como os indivíduos desenvolvem maior ou menor confiança nas instituições políticas deve explicar quais grupos confiam mais ou quais confiam menos nas instituições. Explicações no nível macro, como a estabilidade do regime democrático e o desempenho econômico, são úteis para entender

---

<sup>5</sup> Argentina é frequentemente uma exceção a esse resultado, onde os níveis de confiança nas Forças Armadas são relativamente baixos.

a percepção média de um país, mas são naturalmente limitadas para explicar a variação entre grupos de uma mesma população<sup>6</sup>. Para discutir as origens das opiniões dos cidadãos sobre as instituições políticas, este artigo se utiliza da perspectiva de aprendizagem da teoria social cognitiva para argumentar que experiências diretas e modelação vicária através das mídias, medidas pelo nível de engajamento político e consumo de informação, são fatores-chave no desenvolvimento dos níveis de confiança nas instituições.

### **As percepções de confiança em nível pessoal**

A teoria social cognitiva é uma perspectiva em psicologia que postula que o comportamento humano é determinado, mantido e alterado por meio de relações recíprocas entre a pessoa, seu comportamento e o ambiente (Bandura, 1986). Um dos processos explicados por esse conjunto de relações é o da aprendizagem. Segundo essa perspectiva, os indivíduos aprendem por meio de experiência direta e por aprendizagem vicária, isto é, por meio da exposição a situações de modelação a partir da ação de outros. Ao longo de seu desenvolvimento pessoal, ao ter contato com situações e pessoas do seu meio próximo (e.g., familiares e grupos de amigos), os indivíduos adquirem padrões, valores e normas que são utilizados como guias que regulam suas escolhas e preferências (Bandura, 1986). Em uma versão mais recente desse modelo de aprendizagem, no caso, de aprendizagem política, Caprara e Vecchione (2017) descrevem que a socialização política depende de, pelo menos, três principais componentes. O primeiro componente é condutor para a aquisição de conhecimentos; o segundo, para a formação de atitudes e preferências políticas; e o terceiro, para a aquisição das competências necessárias para assumir um papel ativo no campo político, tais como participação em debates, persuasão e negociação. De forma geral, portanto, experiências pessoais e socialização com pessoas em ambientes políticos são os principais componentes na formação do conjunto de atitudes dos indivíduos.

Assim como as relações mais próximas, situações e pessoas mais distantes, como celebridades, políticos e atletas, também afetam a aquisição de valores e normas pessoais, pois servem de modelos positivos ou negativos para os indivíduos. Isto é, a mídia – TV, rádio, jornais, internet e redes sociais – é uma fonte de modelos para indivíduos e/ou grupos sociais, transformando valores e mudando comportamentos. Por exemplo, Singhal et al. (2004) apontam relatos em que dramas sociais em novelas veiculadas pela TV ou rádio, por exemplo, promoveram diversas mudanças de valores e práticas sociais mundo afora<sup>7</sup>. Assim, indivíduos desenvolvem atitudes sobre as instituições por meio de aprendizagem social através de contato com pessoas próximas ou por meio de modelos na mídia. Seguindo essa perspectiva, portanto, opiniões sobre instituições são reproduzidas

---

<sup>6</sup> Reconhece-se aqui que novos estudos que fazem uso de técnicas multiníveis analisam diferenças entre grupos e países concomitantemente.

<sup>7</sup> Onuekwe (2015) relata como intervenções por meios de filmes e música aumentaram a eficácia de profissionais do campo da saúde.

por meio de processo de aprendizagem para a grande maioria dos indivíduos, e não devido a avaliações independentes e diretas de cada cidadão. Ao destacar a importância da aprendizagem por meio de grupos e modelos midiáticos na formação de opiniões, a perspectiva da teoria social cognitiva se aproxima dos argumentos sociológicos da escola de Columbia (Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, 1965) e psicológicos de Michigan (Campbell et al., 1960), mas difere na teorização sobre como a aquisição de valores se dá, pois ressalta os elementos fundamentais dos mecanismos de modelação social presentes na relação recíproca entre indivíduo e ambiente, como atenção, retenção, reprodução e motivação. Para uma discussão mais aprofundada sobre o processo de aprendizagem segundo a teoria social cognitiva, ver Bandura (1986). As implicações da perspectiva da teoria social cognitiva sobre a importância de experiências diretas e aprendizagem vicária para a aprendizagem social se alinham a resultados de estudos sobre confiança e formação de opiniões políticas no Brasil. De forma geral, a literatura indica que níveis de confiança em diferentes instituições estão relacionados ao tipo de socialização política, ao nível de escolaridade, às experiências com instituições e ao consumo de mídia (Colen, 2010; Silva e Beato, 2013; Silva e Ribeiro, 2016).

Estudos apontam que a convivência com modelos participativos na família e em ambiente escolar estimula a informação e a participação política (Rodrigues e Fuks, 2015; Fuks, 2011, 2012). Segundo Fuks (2012), a família e a escola são ambientes nos quais os jovens adquirem referências, informações, exemplos de valores, posicionamentos, a partir dos quais acabam selecionando e construindo a própria pauta de referências. Além do mais, Fuks (2012) acrescenta, para além da escolaridade e da participação dos pais e do ambiente escolar, a exposição à informação como variável que afeta diretamente o conhecimento político do jovem. Nesse sentido, o modelo apresentado pelo autor revela amplo diálogo com as considerações sobre a forma como a teoria social cognitiva explana a aprendizagem social e o papel das mídias como fonte adicional à interação direta na aquisição de informações e referenciais pessoais.

Em se tratando especificamente da confiança na instituição policial, Silva e Beato (2013) encontram que pessoas com maior idade confiam mais na instituição, enquanto pessoas com maior escolaridade possuem, na média, um nível de confiança menor em relação à polícia. Da mesma forma, Pinc (2006) complementa que a mídia é outra variável que influencia a confiança na polícia, pois, nos casos em que as ações negativas da polícia são amplamente divulgadas pelos noticiários, percebe-se uma diminuição do nível de confiança nessa instituição, fato observado em pesquisa realizada em 1997, logo após a divulgação do “caso da Favela Naval”, em que policiais militares são filmados abordando, torturando e matando pessoas no meio da rua. Sobre outro grupo menos estudado, as pessoas que pertencem a comunidades religiosas ou que participam regularmente de reuniões que promovem interação face a face e assim induzindo à assimilação de normas e regras que promovem cooperação, a literatura aponta que estas confiam mais nas instituições (Moisés, 2005b; Silva e Beato, 2013).



## Objetivo e dados

O presente artigo tem como objetivos: 1) identificar variação nos níveis de confiança em diferentes instituições e entre a população em geral e as novas gerações; 2) mapear como os níveis de confiança em diferentes instituições se relacionam entre si; e 3) analisar até que ponto experiências diretas e exposição a modelos por meio de mídias influenciam os níveis de confiança dos jovens e da população brasileira nas instituições.

Parte das análises apresentadas a seguir usa dados das pesquisas de *survey* Barômetro das Américas 2014 e 2017 no Brasil<sup>8</sup>. Essas pesquisas foram conduzidas pelo Projeto de Opinião Pública da América Latina (Lapop, na sigla em inglês) e se utilizaram de um desenho amostral representativo probabilisticamente com seleção de respondentes igual a todos os indivíduos no país. A outra parte das análises se utiliza de dados da pesquisa “Jovens e política: discussões a partir da teoria social cognitiva”, realizada no primeiro semestre de 2016, de acordo com orientações do comitê de ética da Unicamp em processo CAAE: 51531115.5.0000.5404<sup>9</sup>. Participaram do estudo 487 jovens estudantes do segundo e terceiro anos do ensino médio regular e do segundo, terceiro e quarto anos do ensino médio técnico integrado, de 11 escolas das redes pública e privada, segundo critérios de conveniência dos pesquisadores, como proximidade à cidade de Campinas e prévios contatos entre a equipe de pesquisa e funcionários dessas escolas. Todas as unidades de ensino se localizam no interior do estado de São Paulo e estão distribuídas entre seis municípios: Campinas, Indaiatuba, Paulínia, Sumaré, Hortolândia e Jundiaí.

Após a seleção das escolas públicas e privadas de ensino médio, foi realizado o primeiro contato com seus respectivos diretores para a apresentação da pesquisa e a solicitação de autorização para a realização desta. Em seguida à aprovação das autoridades competentes para a realização da investigação, foi feita uma apresentação da pesquisa aos alunos, numa visita às salas de aula, e a entrega do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) a eles. Todos os alunos receberam duas vias do termo, uma do participante e outra do pesquisador. Através do TCLE, os participantes foram informados sobre: a instituição à qual a pesquisa e os pesquisadores estavam vinculados; os objetivos do estudo e sua relevância para a melhoria da convivência escolar; o caráter voluntário e sigiloso da sua participação; a utilização dos dados exclusivamente para fins de pesquisa acadêmica; a possibilidade de desistir dessa participação ao longo de sua realização; a ausência de riscos previsíveis; a ausência de despesas ou benefícios materiais associados com a pesquisa; e a disponibilidade constante do pesquisador responsável, para todos os esclarecimentos que se fizessem necessários.

---

<sup>8</sup> Estes dados foram disponibilizados pelo Lapop (Latin American Public Opinion Project) da Vanderbilt University, que não tem nenhuma responsabilidade pela interpretação dos dados. As pesquisas do Barômetro das Américas são financiadas, em sua maior parte, pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid). Outras fontes importantes de apoio para a pesquisa de 2014 foram o Banco de Desenvolvimento Interamericano (IADB) e a Vanderbilt University. Para acesso aos dados e maiores informações sobre o projeto, veja <[www.vanderbilt.edu/lapop](http://www.vanderbilt.edu/lapop)>.

<sup>9</sup> Cópias da carta de consentimento informado podem ser encontradas no Apêndice C.

Os estudantes com 18 anos ou mais interessados em participar da pesquisa puderam assinar o TCLE e devolvê-lo aos pesquisadores, enquanto os menores de 18 anos de idade levaram os termos para que fossem apreciados e assinados por seus pais ou responsáveis. Antes da realização da coleta de dados, os pesquisadores visitaram as escolas em busca dos TCLE dos estudantes menores de 18 anos. O preenchimento dos questionários ocorreu na presença dos pesquisadores. Em algumas escolas, os questionários foram apresentados em papel e, em outras, dependendo da disponibilidade de recursos informatizados da escola, foram apresentados online por meio de acesso a link disponibilizado pelos pesquisadores.

Em sua maior parte, o instrumento de coleta de dados da pesquisa com os jovens incluiu baterias de itens comuns ao Barômetro das Américas e também se baseou em outros temas trabalhados por outras pesquisas de opinião pública, como participação e eficácia política, confiança nas instituições, satisfação com a democracia e concordância com justificativas para definição de voto<sup>10</sup>. Assim como no estudo Barômetro das Américas, o tema da confiança nas instituições foi abordado em cinco questões mensuradas segundo uma escala em que o participante respondia às perguntas: "Até que ponto você tem confiança...?", assinalando seu nível de confiança nas instituições, considerando que 1 significava "nada" e 7 era sinônimo de "muita" confiança. Foram feitas perguntas sobre os sentimentos de confiança relacionados às três instituições inerentes ao processo democrático – eleições, Congresso Nacional e partidos políticos – e os relativos a duas instituições designadas ao policiamento e manutenção de ordem – Forças Armadas e Polícia Militar.

## Resultados

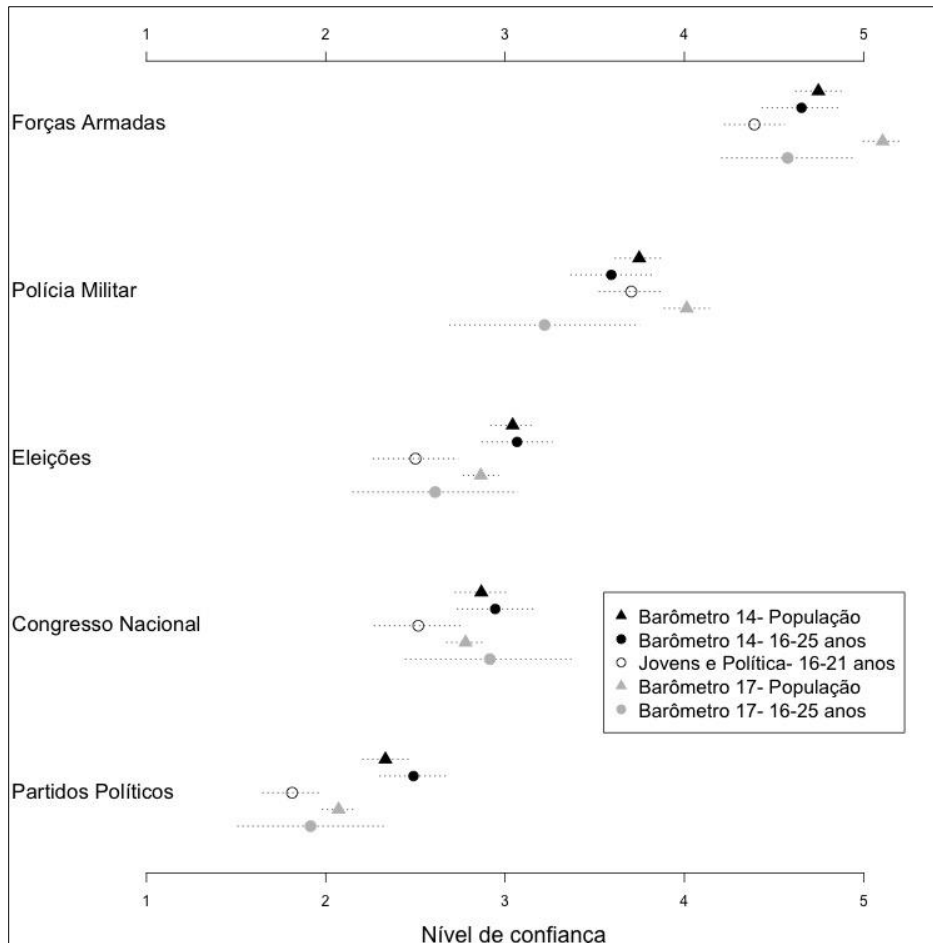
Como primeiro passo na análise, avaliam-se os níveis médios de confiança em cada instituição que foi objeto de pergunta nas três pesquisas. A Figura 1 apresenta as médias e o intervalo de confiança das respostas para cada instituição por pesquisa, incluindo também valores independentes para o subgrupo dos mais jovens (16-25 anos) nas pesquisas nacionais do Barômetro das Américas<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Perguntas do questionário analisadas aqui podem ser encontradas no Apêndice A.

<sup>11</sup> As estatísticas com dados do Barômetro das Américas levam em conta o desenho multietápico de estratificação e conglomerados da amostra. As médias e os intervalos de confiança calculados com os da pesquisa "Jovens e política" foram ponderados de forma a balancear a distribuição por sexo e a intracorelação de opiniões dos jovens de uma mesma escola.

**Figura 1**  
**Nível de confiança por instituição e pesquisa**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dados do Barômetro das Américas Brasil 2014 e pesquisa original "Jovens e política".

**Nota:** Linhas pontilhadas representam o intervalo de 95% de confiança.

De forma semelhante a pesquisas anteriores no Brasil, a Figura 1 mostra que as Forças Armadas são, entre as instituições listadas, a que recebe maior confiança da população, seguida pela Polícia Militar. Por outro lado, as instituições inerentes a um regime de democracia representativa são vistas de forma mais negativa, especialmente os partidos políticos. Já em relação às diferenças nos níveis de confiança entre os jovens e a população em geral, os resultados são mistos. Se, por um lado, não há diferenças significativas entre os jovens e a população geral em 2014, em 2017 há um aumento no nível de confiança nas Forças Armadas e na Polícia Militar para a população em geral, mas uma leve queda entre os jovens. No entanto, essa diferença não se repete para as instituições de democracia representativa. Por fim, os jovens participantes na pesquisa

“Jovens e política” indicaram um nível de confiança nas instituições políticas estatisticamente significativo mais baixo que a amostra nacional de 2014. Porém, a semelhança no nível de confiança nas Forças Armadas e Polícia Militar sugere que a diferença é produto dos acontecimentos políticos, e não devido a diferenças inerentes às amostras. Outro indicador desse resultado é que, com exceção da diferença no nível de confiança no Congresso Nacional, os valores médios de confiança dos jovens da região de Campinas se equiparam aos valores das respostas dos jovens na pesquisa nacional de 2017<sup>12</sup>. Portanto, os resultados indicam uma reprodução dos níveis de confiança entre os jovens em 2014, também reportado por Baquero e Gonzalez (2011) com dados de 2010. Mas em 2016 e 2017, os níveis de confiança nas instituições representativas caíram especialmente entre os mais jovens, enquanto houve uma divergência nas atitudes em relação às Forças Armadas e à Polícia Militar entre os jovens e o resto da população.

É importante ressaltar que o estudo com os jovens em 2016 e o estudo nacional em 2017 foram realizados em um período de mudanças significativas no cenário político brasileiro. Em 2016, as elites políticas recebiam grande pressão vinda das ruas através de manifestações contra o governo da então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, que enfrentava um processo de *impeachment*, e a favor da operação da Polícia Federal denominada “Lava Jato”, que começava a dismantelar um esquema de corrupção envolvendo inúmeras lideranças políticas. Já em 2017, o acordo da construtora Odebrecht com os investigadores apontava para o envolvimento dos principais partidos e políticos do país em casos de corrupção. Esses eventos passaram a fazer parte do cotidiano dos cidadãos devido à grande repercussão na mídia e nas redes sociais. Esse cenário difere bastante da pesquisa nacional Barômetro das Américas, feita no primeiro semestre de 2014, antes mesmo da reeleição da presidente Dilma Rousseff, da crise econômica e do avanço das investigações da operação que indiciariam tantos políticos. Assim, faz sentido que a volumosa exposição às informações sobre os atos indevidos cometidos pelos diversos partidos e políticos investigados tenha levado a uma redução nos níveis de confiança nos partidos políticos. Mas, se por um lado é altamente compreensível o descontentamento com a política no Brasil, por outro, o baixo nível de confiança nas instituições democráticas, inclusive nas eleições, não é um bom sinal para a democracia, considerando ainda que o nível de confiança nas Forças Armadas subiu nos últimos anos.

Apesar das notáveis diferenças entre os níveis de confiança nas instituições, a Figura 1 não indica a dimensionalidade das atitudes perante as diferentes instituições. Isto é, a descrição da distribuição por item não revela até que ponto há um fator comum entre as respostas aos diferentes itens. Com o objetivo de averiguar se os níveis de confiança nas diferentes instituições estão relacionados entre si, foi conduzida uma análise fatorial por eixos principais, a qual identifica fatores latentes representando a associação entre as respostas às perguntas relativas a confiança. Cada fator latente recebe um valor (chamado

---

<sup>12</sup> De fato, resultados de análise do Barômetro das Américas no Brasil de 2014 indicam que não há diferenças entre respondentes de São Paulo e do resto do país.

de *eigenvalue*) que condensa a variância da matriz de correlações. Quanto maior o *eigenvalue*, maior a variância entre os itens explicada pelo fator latente, levando assim a diferentes cargas fatoriais para cada item. Cargas fatoriais são análogas a um coeficiente padronizado de correlação entre os itens e o estimado fator latente. Portanto, quanto mais positiva a carga fatorial, maior a relação entre o item e o fator latente. A Tabela 1 mostra os resultados da análise de fatores com dados das três pesquisas, com o grupo de jovens das amostras nacionais separado:

**Tabela 1**  
**Análise fatorial dos itens sobre confiança nas instituições por pesquisa**

|                              | Barômetro das Américas 2014 |                       |                       |                       | "Jovens e política" 2016 |                       | Barômetro das Américas 2017 |                       |                       |                       |
|------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|                              | População (n=1466)          |                       | 16-24 anos (n=329)    |                       | 16-21 anos (n=446)       |                       | População (n=1503)          |                       | 16-24 anos (n=341)    |                       |
| Item Confiança na(s)/o(s)... | Fator 1 (eigen= 1,94)       | Fator 2 (eigen= 0,22) | Fator 1 (eigen= 1,82) | Fator 2 (eigen= 0,25) | Fator 1 (eigen= 1,43)    | Fator 2 (eigen= 0,65) | Fator 1 (eigen= 1,86)       | Fator 2 (eigen= 0,24) | Fator 1 (eigen= 2,14) | Fator 2 (eigen= 0,12) |
| Forças Armadas               | 0,498                       | 0,281                 | 0,525                 | 0,277                 | 0,399                    | 0,504                 | 0,484                       | 0,324                 | 0,587                 | 0,230                 |
| Polícia Militar              | 0,631                       | 0,210                 | 0,560                 | 0,223                 | 0,475                    | 0,434                 | 0,593                       | 0,224                 | 0,644                 | 0,143                 |
| Eleições                     | 0,644                       | -0,181                | 0,653                 | -0,178                | 0,511                    | -0,254                | 0,607                       | -0,151                | 0,669                 | -0,129                |
| Congresso Nacional           | 0,687                       | 0,008                 | 0,685                 | 0,026                 | 0,645                    | -0,091                | 0,677                       | -0,062                | 0,723                 | -0,032                |
| Partidos políticos           | 0,635                       | -0,254                | 0,581                 | -0,296                | 0,604                    | -0,363                | 0,607                       | -0,151                | 0,642                 | -0,182                |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Barômetro das Américas Brasil 2014 e 2017 e da pesquisa original "Jovens e política".

**Nota:** Os resultados não passaram por nenhum método de rotação para a apresentação de *eigenvalue* mais elevado para o primeiro fator. Mesmo quando a rotação de maximização da variância é executada, os *eigenvalues* do segundo fator não chegam a 1.

Os resultados das análises fatoriais apontam para uma primeira dimensão que captura a propensão a ter confiança nas instituições de forma geral. Esse primeiro fator latente condensa importante parte da variância dos itens e é moderado ou altamente correlacionado positivamente com os cinco itens tanto nos dados do Barômetro das Américas quanto na pesquisa com os jovens. Os resultados também indicam uma segunda dimensão que diferencia mais as instituições militares das políticas. Apesar de esse fator não ser tão aparente quanto o primeiro, essa dimensão indica uma diferença entre a direção da confiança nas instituições designadas a garantir a ordem (Forças Armadas e Polícia Militar) e aquela nas instituições essenciais de uma democracia representativa, principalmente entre os mais jovens participantes da pesquisa de 2016.

Uma forma de verificar se essas dimensões capturam uma atitude difusa de adesão à democracia é compará-las a um item isolado que meça o apoio à democracia como regime. Essa análise também serve como teste para o debate sobre se os cidadãos que

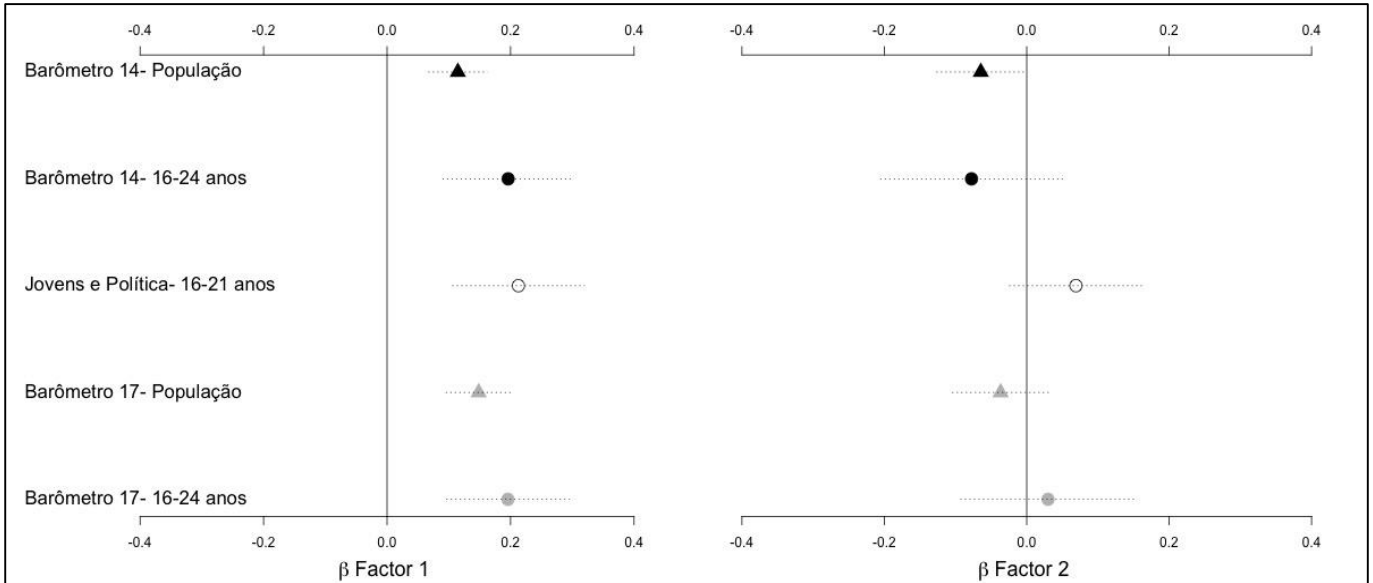
não confiam nas instituições têm maior apreciação pela democracia. Isto é, se desconfiar das instituições estiver, na média, ligado a maior adesão à democracia, como proposto pela literatura de cidadãos críticos (Norris, 1999), a associação entre o fator 1 e o item de apoio à democracia deveria ser negativo. Mas, se o despreço pelas instituições estiver ligado à menor apreciação pela democracia, a relação média das variáveis deveria ser positiva.

Nas três pesquisas, participantes foram indagados sobre o valor de um regime democrático: “Mudando de assunto, a democracia tem alguns problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo. Até que ponto concorda com esta frase?”. Respostas foram medidas usando a escala “Nada”–“Muito” de 7 pontos. Para uma mais fácil interpretação dos dados, os fatores gerados pela análise acima foram transformados em uma distribuição de 0–10 e o fator 2 foi invertido para que a confiança nas instituições da democracia representativa fosse correlacionada positivamente com o fator<sup>13</sup>. Em vez de apresentar uma correlação entre as medidas, foram rodadas regressões lineares multivariadas (métodos de quadrados mínimos) que modelassem a variação de respostas ao item de apoio à democracia como função de características sociodemográficas (sexo, idade, religião, educação da mãe e etnia para as pesquisas nacionais) e dos fatores 1 e 2. A Figura 2 apresenta o coeficiente não padronizado dos dois fatores por pesquisa:

---

<sup>13</sup> Estatísticas descritivas e um gráfico com a distribuição dos escores do fator é apresentado no Apêndice D (Figura D3).

**Figura 2**  
**Associação entre os fatores 1 e 2 e apoio à democracia**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Barômetro das Américas Brasil de 2014 e 2017 e da pesquisa original "Jovens e política".

**Nota:** Linhas pontilhadas representam o intervalo de confiança para um  $\alpha$  de 0,05.

O gráfico à esquerda na Figura 2 mostra a associação positiva entre a pergunta de apoio à democracia e o primeiro fator que captura o apoio latente às instituições. Esse resultado indica que, na média, aqueles que têm maior confiança nas instituições também reportam maior nível de apoio à democracia, o que contradiz a hipótese de que, entre a maioria dos indivíduos insatisfeitos com as instituições, há maior apoio à democracia. Já o gráfico à direita na Figura 2 indica que não há uma associação clara entre o nível de apoio à democracia e o fator latente 2. Ou seja, usando a pergunta direta sobre apoio à democracia como referência, o primeiro fator captura uma crença latente de apreço às instituições, enquanto o segundo fator, além de não ser tão robusto, também não está associado à preferência pela democracia.

Cabe aqui, então, entender melhor a origem desse primeiro fator gerado que mede a tendência geral em confiar ou não nas instituições. Para isso, regressões lineares são especialmente úteis, pois permitem examinar a relação independente de diferentes fatores pessoais com o fator latente de confiança nas instituições. Como discutido acima, experiências diretas e aprendizagem vicária por meio de modelos midiáticos são fundamentais para o desenvolvimento de crenças nas instituições. Experiências pessoais por meio da socialização com outros indivíduos em sociedade e consumo midiático proporcionam modelos pelos quais os indivíduos internalizam valores como confiança nas instituições. Assim, foram incluídas, no modelo explicativo do fator que mensura o apoio geral às instituições, variáveis binárias que indicam participação em grupos políticos e

eficácia política interna e variáveis que descrevem o consumo de mídia (uso de internet e consumo de notícias) e as características sociodemográficas (sexo, idade, educação, religião). Em um segundo modelo, foram agregadas atitudes sobre o estado da economia, avaliações do desempenho do governo em relação à economia na análise dos dados de 2014 e desempenho do presidente na análise dos dados de 2017, e uma medida de confiança interpessoal<sup>14</sup>. Os dados utilizados aqui não informam especificidades sobre os canais de comunicação pelos quais os indivíduos recebem suas notícias, mas indicam medidas da frequência com que a população consome informação provinda de canais midiáticos e, no caso do estudo dos jovens, de quais tipos de mídia (televisão, internet, rádio). A Tabela 2 apresenta os resultados das regressões lineares para as pesquisas nacionais de 2014 e 2017, assim como modelos independentes para os respondentes entre 16 e 24 anos de idade:

---

<sup>14</sup> Enunciado, codificação de cada pergunta e estatísticas descritivas são apresentados nos Apêndices A e B.



**Tabela 2**  
**Correlatos de confiança nas instituições, 2014 e 2017**

|                                               | Barômetro das Américas 2014 |                      |                      |                     | Barômetro das Américas 2017 |                      |                      |                      |
|-----------------------------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                                               | População                   |                      | 16 a 24 anos         |                     | População                   |                      | 16 a 24 anos         |                      |
| Participação em org. comunitária              | 0,167<br>(0,104)            | 0,135<br>(0,083)     | 0,370<br>(0,240)     | 0,375<br>(0,229)    | 0,181**<br>(0,073)          | 0,191**<br>(0,077)   | 0,092<br>(0,144)     | 0,285**<br>(0,142)   |
| Participação em partido político              | 0,539***<br>(0,137)         | 0,371***<br>(0,126)  | 0,511**<br>(0,255)   | 0,437**<br>(0,199)  | 0,039<br>(0,086)            | 0,049<br>(0,080)     | 0,065<br>(0,158)     | 0,074<br>(0,146)     |
| Consumo de notícias                           | -0,116<br>(0,073)           | -0,078<br>(0,057)    | -0,075<br>(0,115)    | 0,062<br>(0,106)    | -0,085<br>(0,060)           | -0,071<br>(0,056)    | -0,093<br>(0,097)    | -0,064<br>(0,100)    |
| Uso de internet                               | -0,167***<br>(0,047)        | -0,069*<br>(0,039)   | -0,279***<br>(0,089) | -0,179**<br>(0,075) | -0,126***<br>(0,048)        | -0,106**<br>(0,047)  | -0,221*<br>(0,127)   | -0,193<br>(0,128)    |
| Eficácia interna                              | 0,176***<br>(0,036)         | 0,089***<br>(0,026)  | 0,242***<br>(0,071)  | 0,093<br>(0,067)    | 0,197***<br>(0,032)         | 0,165***<br>(0,029)  | 0,055<br>(0,087)     | 0,094<br>(0,075)     |
| Sexo feminino                                 | 0,159<br>(0,111)            | 0,199**<br>(0,098)   | 0,101<br>(0,202)     | 0,191<br>(0,181)    | -0,205<br>(0,125)           | 0,051<br>(0,112)     | -0,041<br>(0,259)    | 0,316<br>(0,248)     |
| Idade (em anos)                               | -0,008*<br>(0,005)          | -0,003<br>(0,004)    | -0,150***<br>(0,045) | -0,103**<br>(0,041) | -0,005<br>(0,005)           | -0,008*<br>(0,004)   | -0,157***<br>(0,052) | -0,131***<br>(0,046) |
| Ensino fundamental                            | -1,158**<br>(0,464)         | -0,753**<br>(0,332)  | .                    | .                   | -0,213<br>(0,462)           | -0,463<br>(0,443)    | .                    | .                    |
| Ensino médio                                  | -1,469***<br>(0,470)        | -0,875***<br>(0,333) | -0,354<br>(0,455)    | -0,282<br>(0,411)   | -0,314<br>(0,466)           | -0,652<br>(0,454)    | 0,144<br>(0,322)     | 0,131<br>(0,309)     |
| Ensino superior                               | -1,672***<br>(0,498)        | -1,096***<br>(0,369) | -0,289<br>(0,526)    | -0,542<br>(0,507)   | -0,767<br>(0,472)           | -1,126**<br>(0,461)  | -0,124<br>(0,405)    | -0,220<br>(0,432)    |
| Católico                                      | Referência                  |                      |                      |                     |                             |                      |                      |                      |
| Protestante trad. / evangélico                | -0,026<br>(0,194)           | 0,046<br>(0,167)     | -0,503<br>(0,340)    | -0,468*<br>(0,257)  | -0,308*<br>(0,168)          | -0,295*<br>(0,149)   | -0,531<br>(0,360)    | -0,472<br>(0,314)    |
| Nenhuma religião                              | -0,320<br>(0,200)           | -0,014<br>(0,197)    | -0,372<br>(0,417)    | -0,197<br>(0,356)   | -0,636***<br>(0,186)        | -0,525***<br>(0,164) | -0,521<br>(0,400)    | -0,171<br>(0,374)    |
| Evangélica pentecostal                        | -0,115<br>(0,144)           | 0,003<br>(0,123)     | -0,449<br>(0,280)    | -0,271<br>(0,259)   | 0,179<br>(0,148)            | 0,107<br>(0,139)     | 0,127<br>(0,324)     | 0,143<br>(0,297)     |
| Agnóstico / ateu                              | -0,719*<br>(0,400)          | -0,003<br>(0,232)    | -1,048**<br>(0,415)  | -0,212<br>(0,389)   | -1,673***<br>(0,359)        | -1,167***<br>(0,338) | -0,969<br>(1,048)    | -0,614<br>(0,922)    |
| Outro                                         | -0,936***<br>(0,258)        | -0,723***<br>(0,265) | -1,418**<br>(0,644)  | -0,921*<br>(0,527)  | -0,368<br>(0,249)           | -0,310<br>(0,226)    | -1,010**<br>(0,438)  | -0,797**<br>(0,366)  |
| Percepção da economia pessoal                 |                             | -0,092<br>(0,067)    |                      | 0,045<br>(0,136)    |                             | -0,131*<br>(0,067)   |                      | -0,284*<br>(0,157)   |
| Confiança interpessoal                        |                             | 0,187***<br>(0,065)  |                      | 0,016<br>(0,113)    |                             | 0,317***<br>(0,054)  |                      | 0,256*<br>(0,138)    |
| Avaliação do governo federal sobre a economia |                             | 0,626***<br>(0,034)  |                      | 0,598***<br>(0,067) |                             | .                    |                      | .                    |
| Avaliação do presidente                       |                             | .                    |                      | .                   |                             | 0,649***<br>(0,053)  |                      | 0,759***<br>(0,107)  |
| Intercepto                                    | 4,808***<br>(0,662)         | 1,768***<br>(0,571)  | 6,813***<br>(1,314)  | 3,234***<br>(1,164) | 4,348***<br>(0,648)         | 2,443***<br>(0,596)  | 7,952***<br>(1,321)  | 4,619***<br>(1,409)  |
| Número de respondentes                        | 1435                        | 1397                 | 322                  | 319                 | 1451                        | 1420                 | 325                  | 322                  |
| R <sup>2</sup> (ajustado)                     | 0,090                       | 0,329                | 0,142                | 0,334               | 0,075                       | 0,207                | 0,086                | 0,243                |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Barômetro das Américas, Brasil, 2014 e 2017.

**Nota:** Coeficientes não padronizados com os respectivos erros-padrão entre parênteses. Testes de VIF indicaram que nenhum valor chegou a 10. Significância: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,10.

As regressões indicam que indivíduos que participaram de reuniões de partido político têm um nível de confiança mais elevado do que aqueles não ligados a partidos, embora essa diferença seja estatisticamente significativa apenas nos modelos de 2014. O mesmo se repete entre aqueles que frequentam reuniões de comunidade ou bairro na pesquisa de 2017. Ainda que haja essa inversão no resultado de significância estatística entre os dois anos, de forma geral os coeficientes apontam para a relação positiva entre experiências pessoais com participação política e maior apreciação pelas instituições. Obviamente é difícil apontar causalidade nessa relação, pois é possível que tanto indivíduos que confiam nas instituições sejam mais propensos a participar de organizações quanto que aqueles que decidem participar de organizações tendem a desenvolver maior confiança nas instituições. Nesse mesmo sentido, indivíduos que têm maior confiança na sua compreensão de assuntos políticos, medida aqui pelo grau de eficácia interna, apresentam um nível de confiança maior nas instituições.

Já no sentido contrário, os dados indicam que aqueles que usam a internet com maior frequência tendem a confiar, na média, menos nas instituições, mesmo quando têm mesmo nível de educação. Embora também seja difícil atribuir causalidade, esse resultado indica que o uso da internet representa algo distinto em relação à percepção das instituições, tanto para a amostra de toda a população como para o grupo dos mais jovens das pesquisas nacionais. Por fim, as variáveis introduzidas no segundo modelo corroboram resultados anteriores de que percepção favorável do desempenho do governo (em relação à economia nos modelos de 2014, e ao presidente em 2017) e confiança interpessoal tendem a ser associados a maior nível de confiança nas instituições.

Na pesquisa com os estudantes da região metropolitana de Campinas, não houve perguntas sobre os itens agregados ao segundo modelo da Tabela 2. Entretanto, com os dados da pesquisa original, é possível distinguir a correlação entre diferentes tipos de mídia e confiança nas instituições, pois indagou-se sobre quais meios de comunicação os jovens utilizam para se informar. A Tabela 3 apresenta os dados da análise de regressão com as variáveis de participação política, consumo de notícias e características sociodemográficas:

**Tabela 3**  
**Correlatos da confiança nas instituições, 2016**

|                                         | <b>Coefficiente</b> | <b>(Erro-padrão)</b> |
|-----------------------------------------|---------------------|----------------------|
| Participação em organização comunitária | 0,06                | (0,14)               |
| Participação em partido político        | -0,09               | (0,13)               |
| Participação em audiência pública       | 0,27**              | (0,06)               |
| Consumo de notícias via rádio           | 0,27*               | (0,14)               |
| Consumo de notícias via internet        | -0,48**             | (0,22)               |
| Consumo de notícias via televisão       | 0,10                | (0,23)               |
| Consumo de notícias via redes sociais   | -0,03               | (0,18)               |
| Índice de eficácia interna              | 0,03**              | (0,01)               |
| Sexo feminino                           | -0,25**             | (0,11)               |
| Questionário online (Papel=0)           | 0,17                | (0,16)               |
| Católico                                | Referência          |                      |
| Protestante tradicional / evangélico    | -0,10               | (0,25)               |
| Evangélica pentecostal                  | 0,44                | (0,28)               |
| Nenhuma religião                        | -0,14               | (0,22)               |
| Agnóstico / ateu                        | -0,41               | (0,26)               |
| Outro                                   | -0,25               | (0,16)               |
| Intercepto                              | 2,47                | (0,26)               |
| Número de respondentes                  | 422                 |                      |
| R <sup>2</sup> (ajustado)               | 0.07                |                      |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de pesquisa original "Jovens e política".  
**Nota:** Coeficientes não padronizados (erros-padrão entre parênteses). Testes de VIF indicaram que nenhum valor chegou a 10. Significância: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,10.

Assim como apontado nos dados da pesquisa nacional, jovens que apresentam maior crença no seu poder de compreensão dos assuntos políticos do país (eficácia interna) têm maior nível de confiança nas instituições. No entanto, participação em reuniões de partidos políticos ou de associações comunitárias não apresentam a mesma relação, o que não é surpreendente dada a idade dos participantes da pesquisa. Já quando perguntados sobre a frequência a audiências públicas dos órgãos políticos locais (prefeitura e Câmara dos Vereadores), jovens que foram a alguma audiência apresentam maior nível de confiança nas instituições, evidência a favor da relação entre socialização política e atitudes em favor das instituições.

Também conforme os resultados da análise com os dados do Barômetro das Américas, o uso da internet se apresenta como um fator que indica nível mais baixo de confiança nas instituições. Por sua vez, os jovens que disseram se utilizar do rádio como meio de comunicação para se informar sobre política apresentam, na média, nível de

confiança mais alto do que aqueles que não o utilizam. Outros meios como televisão e redes sociais não oferecem diferenciação entre níveis de confiança. Essa relação entre os diferentes meios de comunicação utilizados e o nível de confiança merece maior atenção de pesquisadores, pois há a indicação de que o conteúdo oferecido pelos meios que servem de modelos parece ter um efeito importante nas opiniões dos jovens sobre as instituições<sup>15</sup>.

## Discussão

Em um momento no qual o país vive uma crise política marcada por inúmeros escândalos de corrupção envolvendo todos os grandes partidos, a tradição de estudos de cultura política sugere que a preferência da população pela democracia, fundamentada na confiança nas instituições políticas, é crucial para a estabilidade do regime democrático. Por essa razão, é importante que cientistas políticos continuem avaliando o estado da opinião pública e buscando entender a organização e a origem das opiniões sobre as instituições, especialmente entre as novas gerações.

Neste artigo, busca-se entender quais instituições são vistas mais e menos positivamente, como as opiniões sobre diferentes instituições se relacionam, em que medida as atitudes dos jovens diferem da população em geral e como as experiências de socialização e o consumo de mídia afetam essas opiniões. Os resultados da pesquisa nacional Barômetro das Américas de 2014 e 2017 e a pesquisa original com 487 jovens de cidades do interior de São Paulo mostram que as instituições inerentes à democracia (*i.e.*, eleições, partidos políticos e Congresso Nacional) são vistas de forma menos favorável que as instituições de ordem e policiamento (*i.e.*, Forças Armadas e Polícia Militar). A diferença no nível de confiança entre esses dois grupos de instituições é especialmente grande para os entrevistados em 2016 e 2017, influenciados pelo contexto político marcado pela prisão de políticos e pelo aprofundamento nas investigações que escancararam um grande esquema de corrupção envolvendo governo, empresários, bancos públicos, empreiteiras e empresas estatais. Além do mais, os resultados da pesquisa com os jovens em 2016 e das análises de 2017 indicam que os níveis de confiança nas instituições políticas são ainda mais baixos entre as novas gerações. Assim, caso o desempenho das instituições não se altere, seguindo o conceito de reservatório de apoio de Easton (1965, 1975), é provável que a médio prazo os baixos níveis de confiança nas instituições democráticas possam levar a uma redução no comprometimento da população com a democracia, em outras palavras, a um aumento de reconhecimento de alternativas à democracia como possíveis soluções para problemas sociais. No entanto, ainda é necessário um maior volume de dados através do tempo para que se possa afirmar que essa diferença entre coortes é realmente produto de diferenças de gerações, como proposto por Foa e Mounk (2016,

---

<sup>15</sup> É possível que esse resultado seja produto de um autoagrupamento (*self-selection*) de jovens com diferentes níveis de confiança nas instituições de acordo com a escolha dos meios de comunicação pelos quais preferem se informar.

2017), ou simplesmente uma diferença em função da idade, como sugerido por Alexander e Welzel (2017), Norris (2017) e Voeten (2017).

A segunda análise apresentada aqui mostra que as atitudes sobre as instituições tendem a variar de forma conjunta, isto é, aqueles que reportam maior confiança em uma instituição tendem também a confiar mais nas outras. Isso não significa que não existam diferenças entre opiniões sobre as instituições, mas sim que, no uso da escala, os respondentes indicaram de forma consistente maior ou menor confiança nas diferentes instituições. Uma segunda dimensão oferecida pela análise fatorial indica uma diferenciação nas opiniões entre as instituições militares e as inerentes à democracia, entretanto esse fator latente tem baixo valor e não está correlacionado com respostas sobre a preferência acerca da democracia como o primeiro fator. Essa análise também indica que a nova interpretação de Norris (1999) e outros de que baixa confiança nas instituições pode estar ligada a maior adesão à democracia não se aplica, pelo menos na média, para aqueles que apresentam menor nível de confiança nas instituições no Brasil.

Finalmente, a terceira parte do artigo analisa os correlatos da dimensão que mede o maior nível de confiança nas instituições. Usando o modelo de aprendizagem da teoria social cognitiva como referência teórica, foi proposto que experiências políticas e consumo de mídia fossem fatores que estariam associados à variação dos níveis de confiança entre indivíduos. Na análise de regressões multivariadas dos dados do Barômetro das Américas, foi encontrado que prévias participações em organizações para o melhoramento da comunidade e organizações de partido político estão associadas a maiores níveis de confiança. Já nos dados da pesquisa com os jovens, enquanto o coeficiente indicando a relação entre participação em encontros de partidos políticos e confiança nas instituições não é estatisticamente significativo, o estimador da relação entre participação em audiência pública e confiança nas instituições é positivo e significativo. Esses resultados indicam, portanto, a importância da socialização como modelador de atitudes favoráveis às instituições. Seguindo esse resultado, maiores níveis de participação devem ser vistos como um bom sinal para a afirmação de valores democráticos.

Além do mais, as análises de regressão também indicaram o impacto negativo do consumo de notícias pela internet. Aqueles que consomem notícias dessa forma têm menor nível de confiança nas instituições, enquanto, entre os jovens, aqueles que consomem notícias por rádio tendem a ter maior nível de confiança. Esses resultados sugerem a importância que a mídia, por meio da exposição a situações e modelos, pode ter nas opiniões de cidadãos e jovens. No entanto, são necessários estudos que dediquem maior atenção à temporalidade e ao conteúdo das mídias para que haja maior clareza sobre quais são os mecanismos específicos que dão origem a essa relação<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Isto é, existe um impacto das mensagens dos canais de comunicação sobre os valores dos cidadãos, ou são as predisposições atitudinais dos indivíduos que os levam à busca de mídias específicas?

## Referências bibliográficas

- ALEXANDER, A. C.; WELZEL, C. "Are people really turning away from democracy?". *Journal of Democracy Online Exchange*, Apr. 2017. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/media/Journal%20of%20Democracy%20Web%20Exchange%20-%20Alexander%20and%20Welzel.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2018.
- ANDERSON, C. *Blaming the government: citizens and the economy in five European countries*. Armonk, NY: M. E. Sharpe Press, 1995.
- BANDURA, A. *Social foundations of thought and action: a social cognitive theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986.
- \_\_\_\_\_. A teoria social cognitiva na perspectiva da agência. In: BANDURA, A.; AZZI, R. G.; POLYDORO, S. A. J. (orgs.). *Teoria social cognitiva: conceitos básicos*. São Paulo: Artmed, 2008.
- BAQUERO, M.; GONZALEZ, R. S. "Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil: análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 369-399, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762011000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- BOOTH, J. A.; SELIGSON, M. A. *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York/London: John Wiley & Sons, 1960.
- CAPRARA, G. V.; VECCHIONE, M. *Personalizing politics and realing democracy*. New York: Oxford University Press, 2017. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=N9kWDgAAQBAJ&pg=PT279&lpg=PT279&dq=Caprara,+G.V.,&source=bl&ots=CuJAErvcxt&sig=XexfNrrWu4U5kUWhADOKO0Z8eUk&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKewiNvJHGrpHVahUGDZAKHfgZBIkQ6AEIWDAl#v=onepage&q=Caprara,G.V.,&f=true>>. Acesso em: 9 set. 2017.
- CARLIN, R. E. "The socioeconomic roots of support for democracy and the quality in Latin America". *Revista Ciência Política*. Santiago, vol. 26, nº 1, p. 48-66, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100003&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 9 set. 2017.
- CEOBANU, A. M.; WOOD, C. H.; RIBEIRO, L. "Crime victimization and public support for democracy: evidence from Latin America". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 23, nº 1, p. 56-78, 2010.
- COLEN, C. M. L. "As covariantes da confiança política na América Latina". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 1, p. 1-27, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 jan. 2017.
- CORRAL, M. "(Mis)trust in political parties in Latin America". *AmericasBarometer Insights*, nº 2, 2008. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0802en.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2018.
- DAHL, R. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DALTON, R. J. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

DIAMOND, L. *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=sInqr5ILPE8C&pg=PR3&source=gbs\\_selected\\_pages&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=true](https://books.google.com.br/books?id=sInqr5ILPE8C&pg=PR3&source=gbs_selected_pages&redir_esc=y#v=onepage&q&f=true)>. Acesso em: 3 ago. 2017.

EASTON, D. *The system analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.

\_\_\_\_\_. "A re-assessment of the concept of political support". *British Journal of Political Science*, vol. 5, nº 4; p. 435-57, 1975.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. "The danger of deconsolidation: the democratic disconnect". *Journal of Democracy*, vol. 27, nº 3, p. 5-17, 2016. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Foa%26Mounk-27-3.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2018.

\_\_\_\_\_. "The signs of deconsolidation". *Journal of Democracy*, vol. 28, nº 1, p. 5-16, 2017. Disponível em: <<https://www.journalofdemocracy.org/article/signs-deconsolidation>>. Acesso em: 1 maio 2018.

FUKS, M. "Efeitos diretos, indiretos e tardios: trajetórias da transmissão intergeracional da participação política". *Lua Nova*, nº 83, p. 145-178, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. "Atitudes, cognição e participação política: padrões de influência dos ambientes de socialização sobre o perfil político dos jovens". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p. 88-108, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 31 maio 2017.

FUKS, M.; CASALECCHI, G. A. ARAÚJO, M. M. "Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen?". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 2, p. 316-333, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762017000200316&lng=en&nrm=iso&tlng=en#B11](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000200316&lng=en&nrm=iso&tlng=en#B11)>. Acesso em: 1 maio 2018.

HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

INGLEHART, R. Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KLINGEMANN, H. Mapping political support in the 1990s: a global analysis. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

LAZARSFELD, P.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. 2ª ed. New York: Columbia University Press, 1965.

LINZ, J. J.; STEPAN, A. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1996.

LIPSET, S. M.; "Some social requisites of democracy: economic and political legitimacy". *The American Political Science Review*, vol. 53, nº 1, p. 69-105, 1959. Disponível em: <<http://homepages.wmich.edu/~plambert/comp/lipset>>. Acesso em: 18 set. 2017.

LOPES, D. M. N. "Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 10, nº 1, p. 162-187, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762004000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 jan. 2017.



MILLER, A. H.; LISTHAUG, O. Political performance and institutional trust. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. New York: Oxford University Press, 1999.

MISHLER, W.; ROSE, R. "Support for parliaments and regimes in the transition toward democracy". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, nº 1, p. 5-32, 1994.

\_\_\_\_\_. "Trust, distrust and skepticism: popular evaluations of civil and political institutions in post-communist societies". *Journal of Politics*, vol. 59, nº 2, p. 418-451, 1997.

MOISÉS, J. A. "A desconfiança nas instituições democráticas". *Opinião Pública*, vol. 11, nº 1, p. 33-63, 2005a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. "Cidadania, confiança e instituições democráticas". *Lua Nova*, São Paulo, nº 65, p. 71-94, 2005b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452005000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

MONTALVO, D. "Do you trust your Armed Forces?". *AmericasBarometer Insights*, nº 27, 2009. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0827en.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

NORRIS, P. The growth of critical citizens?. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic norms*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. "Is Western democracy backsliding? Diagnosing the risks". *Journal of Democracy Online Exchange*, apr. 2017. Disponível em: <[https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/media/Journal%20of%20Democracy%20Web%20Exchange%20-%20Norris\\_0.pdf](https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/media/Journal%20of%20Democracy%20Web%20Exchange%20-%20Norris_0.pdf)>. Acesso em: 1 maio 2018.

NORTH, D. C. "Institutions". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, nº 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 1 maio 2018.

ONUKEWE, C. E. Building polio vaccinators' self-efficacy and IPC skills: a field experiment with vaccinators' enter-educate polio training documentary in Northwest Nigeria. In: ONUKEWE, C. E. (ed.). *Entertainment-education for health behaviour change: issues and perspective in Africa*. Victoria, BC: Friesen Press, 2015.

PINC, T. "O uso da força não-letal pela polícia nos encontros com o público". Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2006.

RODRIGUES, G. A.; FUKS, M. "Grupos sociais e preferência política: o voto evangélico no Brasil". *Revista Brasileira Ciências Sociais*, vol. 30, nº 87, p. 115-128, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092015000100115&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000100115&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 31 maio 2017.

RUSSO, G. "Em meio às crises no Brasil, respeito pelas instituições políticas é baixo e declinante". *Barômetro das Américas: Actualidades*, 1 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB025po.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

SANTOS, M. L.; ROCHA, E. C. "Capital social e democracia: a confiança realmente importa?". *Revista Sociologia Política*, vol. 19, nº 38, p. 43-64, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 7 jan. 2017.

SELIGSON, M. A. "The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries". *Journal of Politics*, vol. 64, nº 2, p. 408-33, 2002. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2508.00132>>. Acesso em: 1 maio 2018.



\_\_\_\_\_. "The rise of populism and the left in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 18, nº 3, p. 81-95, 2007. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/218823/pdf>>. Acesso em: 1 maio 2018.

SELIGSON, M. A.; CARRIÓN, J. F. "Political support, political skepticism, and political stability in new democracies: an empirical examination of mass support for coups d'Etat in Peru". *Sage Journals*, vol. 35, nº 1, p. 58-82, 2002.

SILVA, G. F.; BEATO, C. "Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 1, p. 118-153, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762013000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100006)>. Acesso em: 21 abr. 2016.

SILVA, G. F.; CAMINHA, D. A. "A confiança nas instituições democráticas – vitimização por crimes violentos e confiança específica na polícia". 32º Encontro Anual da Anpocs, 2012. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt02-2/7840-a-confianca-nas-instituicoes-democraticas-vitimizacao-por-crimes-violentos-e-confianca-especifica-na-policia/file>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

SILVA, G. F.; RIBEIRO, L. M. L. "Confiança nas instituições e vitimização por crime: qual a relação". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, nº 58, p. 59-84, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200059](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200059)>. Acesso em: 1 maio 2018.

SINGHAL, A., et al. (ed.). *Entertainment-education and social change*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

TREVISAN, F. "A Polícia Federal virou 'marca': a Polícia Federal adquire admiração similar à de marcas consagradas no imaginário popular e vira referência no país quando o assunto é combate à corrupção". *Exame online*, 11 abr. 2017. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/blog/branding-consumo-negocios/a-policia-federal-virou-marca/>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

VOETEN, E. "Are people really turning away from democracy?". *Journal of Democracy Online Exchange*, apr. 2017. Disponível em: <[https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/media/Journal%20of%20Democracy%20Web%20Exchange%20-%20Voeten\\_0.pdf](https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/media/Journal%20of%20Democracy%20Web%20Exchange%20-%20Voeten_0.pdf)>. Acesso em: 1 maio 2018.

WEIL, F. D. "The sources and structure of legitimation in Western democracies". *American Sociological Review*, vol. 54, nº 5, p. 682-706, 1989.

ZECHMEISTER, E. J. (ed.). "The political culture of democracy in the Americas, 2014: democratic governance across 10 years of the AmericasBarometer". Lapop (Latin American Public Opinion Project). Nashville: Vanderbilt University, 2014. Disponível em: <[http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V3\\_revised\\_011315\\_W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2017.

## Apêndice A

### Perguntas utilizadas – "Jovens e política"

#### Variável dependente

[B] Agora você lerá uma série de questões sobre instituições políticas brasileiras. Vamos usar uma escala de 1 a 7 pontos, onde 1 significa NADA e 7 significa MUITA. Lembre-se que você pode usar qualquer número entre 1 e 7. Até que ponto você tem confiança...

|                                 | Nada<br>1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Muita<br>7 |
|---------------------------------|-----------|---|---|---|---|---|------------|
| [B12]...nas Forças Armadas?     |           |   |   |   |   |   |            |
| [B13]...no Congresso Nacional?  |           |   |   |   |   |   |            |
| [B18]...na Polícia Militar?     |           |   |   |   |   |   |            |
| [B21]...nos partidos políticos? |           |   |   |   |   |   |            |
| [B47A]...nas eleições?          |           |   |   |   |   |   |            |

[ING4] Mudando de assunto, a democracia tem alguns problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo. Até que ponto você concorda com esta frase?

| Nada<br>1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Muita<br>7 |
|-----------|---|---|---|---|---|------------|
|           |   |   |   |   |   |            |

[WWW1] Falando de outras coisas, com que frequência você usa a internet?

- ☐ Diariamente
- ☐ Algumas vezes por semana
- ☐ Algumas vezes ao mês
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

[COM] Quais desses veículos de comunicação você costuma utilizar para se informar sobre assuntos relacionados à política? (Selecione todas as opções que se aplicam.)

- ☐ Televisão
- ☐ Jornal ou Revista impressa
- ☐ Rádio
- ☐ Internet (portais de notícias)
- ☐ Redes sociais (Facebook, Twitter)
- ☐ Não costumo me informar sobre assuntos relacionados a política.

[CP] Por favor indique com qual frequência você assiste a reuniões de grupos e organizações. Use as seguintes frequências para responder: pelo menos uma vez por semana, uma ou duas vezes ao mês, uma ou duas vezes ao ano, ou nunca.

|                                                                                        | Uma vez por semana | Uma ou duas vezes ao mês | Uma ou duas vezes ao ano | Nunca |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|-------|
| [CP8] Reuniões de associação de bairro ou de melhorias para a comunidade? Você assiste |                    |                          |                          |       |
| [CP13] Reuniões de um partido ou movimento político? Você assiste                      |                    |                          |                          |       |
| [CP6] Reuniões de alguma organização religiosa? Você assiste                           |                    |                          |                          |       |
| [CP_MUN] Audiência pública da Câmara dos Vereadores ou Prefeitura? Você assiste        |                    |                          |                          |       |

### *Índice de eficácia interna*

[SELFQUAL] Eu me considero bem qualificado(a) para participar na política.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

[UNDRSTND] Eu acredito ter um bom entendimento das questões políticas que afetam o nosso país.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

[EFF1] Os que governam o país se interessam pelo que pessoas como eu pensam.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

[OTHERS] Outras pessoas parecem ter mais facilidade para entender assuntos complicados que afetam o nosso país.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

[PUBOFF] Acredito que eu poderia fazer um trabalho, num cargo público, tão bom quanto a maioria das pessoas.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

[EFF1\_LB] A maneira como as pessoas votam influencia muito o que acontece no Brasil.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

[NOTSURE] Frequentemente, não me sinto seguro em falar de política com outras pessoas.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

[COMPLEX] Às vezes política e governo parecem tão complicados que uma pessoa como eu não consegue realmente entender o que está acontecendo.

- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Concordo parcialmente
- ☐ Não concordo, nem discordo
- ☐ Discordo parcialmente
- ☐ Discordo totalmente

#### *Demográficas*

[SEXO] Para começar, qual é o seu sexo?

- ☐ Masculino
- ☐ Feminino

[IDADE] E qual é a sua idade? \_\_\_\_\_ anos.

[Q3C] E qual a sua religião, se tiver?

- ☐ Católica
- ☐ Protestante tradicional ou evangélica não pentecostal
- ☐ Evangélica pentecostal (Qual? \_\_\_\_\_)
- ☐ Nenhuma
- ☐ Sou ateu/Não acredito em Deus
- ☐ Outro \_\_\_\_\_

[ED2] E qual é o grau de escolaridade da sua mãe?

- ☐ Nenhum
- ☐ Ensino fundamental
- ☐ Ensino médio
- ☐ Ensino superior

[Q3C] E qual a sua religião, se tiver?

- ☐ Católica
- ☐ Protestante tradicional ou evangélica não pentecostal
- ☐ Evangélica pentecostal (Qual? \_\_\_\_\_)
- ☐ Nenhuma
- ☐ Sou ateu/Não acredito em Deus
- ☐ Outro \_\_\_\_\_

#### **Perguntas – Barômetro das Américas 2014, 2017** (enunciado diferente)

[WWW1] Falando de outras coisas, com que frequência você usa a Internet?

- ☐ Diariamente
- ☐ Algumas vezes por semana
- ☐ Algumas vezes ao mês
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

[GI0] Com que frequência você presta atenção às notícias, seja na TV, rádio, jornais ou na Internet?

- ☐ Diariamente
- ☐ Algumas vezes por semana
- ☐ Algumas vezes ao mês
- ☐ Raramente
- ☐ Nunca

[Q2Y] Em que ano o(a) sr./sra. nasceu? \_\_\_\_\_ ano

[EFF2] O(A) sr./sra. sente que entende bem os assuntos políticos mais importantes do país. Até que ponto concorda ou discorda desta frase?

Anotar o número 1-7, 88 = NS 98=NR

[ED] Qual foi o último ano de escola que o(a) sr./sra. terminou

\_\_\_\_\_ Ano do \_\_\_\_\_ (primário, secundário, universidade, superior não-universitário) = \_\_\_\_\_ total de anos

[Q3C] Qual a sua religião, se tiver? [Não leia as alternativas.]

[Se o entrevistado diz que não tem religião, explore para escolher se o entrevistado pertence à alternativa 4 ou 11.]

- (1) Católica
- (2) Protestante tradicional ou evangélica não pentecostal (Adventista, Batista, Calvinista, Luterano, Metodista, Presbiteriano, Anglicano, Episcopal, Discípulo de Cristo)
- (3) Outra não cristã (Muçulmano, Budista, Induísta, Taoísta, Confuciano, Baha'i)
- (4) Nenhuma (Acredita em uma entidade suprema mas não pertence à religião nenhuma.)
- (5) Evangélica pentecostal (Pentecostal, Igreja Universal, Sara Nossa Terra, Igreja Quadrangular, Congregação Cristã, Adventista do Sétimo Dia, Igreja Cristã Reformada, Adventista, Adventista de Sétimo Dia etc.)
- (6) Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias ou SUD (Mórmon)
- (7) Religiões tradicionais ou nativas (Candomblé, Umbanda, Voodoo, Rastafari, religiões mayas, Santo Daime, esotérica)
- (8) Espírita kardecista
- (10) Judeu (ortodoxo, reforma, conservador)
- (11) É agnóstico ou ateu/Não acredita em Deus
- (12) Testemunha de Jeová
- (88) NS
- (98) NR

[IT1] Agora, falando das pessoas daqui, o(a) sr./sra. diria que as pessoas daqui são muito confiáveis, algo confiáveis, pouco confiáveis, nada confiáveis?

(1) Muito confiáveis, (2) Algo confiáveis, (3) Pouco confiáveis, (4) Nada confiáveis

[IDIO2]. O(A) sr./sra. acha que sua atual situação econômica está melhor, igual ou pior que a de há doze meses?

(1) Melhor, (2) Igual, (3) Pior, (88) Não sabe, (98) Não respondeu

(2014) [N15]. Até que ponto o(a) sr./sra. diria que o atual governo federal está gerenciando bem a economia?

Anotar o número 1-7, 88 = NS 98 = NR

(2017) [M1] Falando em geral do atual governo, como o(a) sr./sra. avalia o trabalho que o presidente Michel Temer está realizando [Leia as alternativas.]

- (1) Muito bom, (2) Bom, (3) Nem bom, nem mau (regular)
- (4) Mau, (5) Muito mau (péssimo)

## Apêndice B

**Tabela B1**  
**Estatísticas descritivas – Barômetro das Américas, 2014**

| Variável                                      | Observações | Média | Desvio-padrão | Mín. | Máx. |
|-----------------------------------------------|-------------|-------|---------------|------|------|
| Fator (variável dependente)                   | 1466        | 3.69  | 2.22          | 0    | 10   |
| Reuniões, melhoria da comunidade              | 1492        | 1.26  | 0.65          | 1    | 4    |
| Reuniões, partido político                    | 1491        | 1.13  | 0.43          | 1    | 4    |
| Atenção às notícias                           | 1500        | 4.57  | 0.84          | 1    | 5    |
| Uso de internet                               | 1500        | 3.00  | 1.81          | 1    | 5    |
| Eficácia interna                              | 1495        | 3.58  | 1.78          | 1    | 7    |
| Sexo (Feminino=2)                             | 1500        | 1.50  | 0.50          | 1    | 2    |
| Idade                                         | 1500        | 39.63 | 16.23         | 16   | 89   |
| Educação primária                             | 1498        | 0.30  | 0.46          | 0    | 1    |
| Educação secundária                           | 1498        | 0.57  | 0.50          | 0    | 1    |
| Educação superior                             | 1498        | 0.09  | 0.29          | 0    | 1    |
| Educação da mãe                               | 1258        | 1.72  | 1.82          | 0    | 8    |
| Protestante (tradicional)                     | 1482        | 0.11  | 0.31          | 0    | 1    |
| Nenhuma                                       | 1482        | 0.08  | 0.26          | 0    | 1    |
| Evangélico pentecostal                        | 1482        | 0.20  | 0.40          | 0    | 1    |
| Agnóstico, ateu / Não acredito em Deus        | 1482        | 0.01  | 0.12          | 0    | 1    |
| Outro                                         | 1482        | 0.03  | 0.18          | 0    | 1    |
| Percepção da economia pessoal                 | 1493        | 1.90  | 0.74          | 1    | 3    |
| Confiança interpessoal                        | 1476        | 2.59  | 0.89          | 1    | 4    |
| Avaliação do governo federal sobre a economia | 1478        | 3.09  | 1.72          | 1    | 7    |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Barômetro das Américas (Brasil, 2014).

**Tabela B2**  
**Estatísticas descritivas – “Jovens e política”, 2016**

| <b>Variável</b>                  | <b>Observações</b> | <b>Média</b> | <b>Desvio-padrão</b> | <b>Mín.</b> | <b>Máx.</b> |
|----------------------------------|--------------------|--------------|----------------------|-------------|-------------|
| Fator (variável dependente)      | 446                | 2.86         | 1.48                 | 0           | 10          |
| Reuniões, melhoria da comunidade | 459                | 1.31         | 0.67                 | 1           | 4           |
| Reuniões, partido político       | 456                | 1.67         | 0.90                 | 1           | 4           |
| Reuniões, audiência pública      | 459                | 1.49         | 0.80                 | 1           | 4           |
| Uso rádio                        | 463                | 0.21         | 0.41                 | 0           | 1           |
| Uso internet                     | 463                | 0.79         | 0.41                 | 0           | 1           |
| Uso televisão                    | 463                | 0.76         | 0.42                 | 0           | 1           |
| Uso redes sociais                | 463                | 0.64         | 0.48                 | 0           | 1           |
| Índice de eficácia interna       | 466                | 10.93        | 3.73                 | 1           | 21          |
| Feminino                         | 487                | 0.61         | 0.49                 | 0           | 1           |
| Educação da mãe                  | 459                | 3.21         | 0.76                 | 1           | 4           |
| Modo (Papel = 1)                 | 493                | 1.38         | 0.48                 | 1           | 2           |
| Protestante (tradicional)        | 453                | 0.14         | 0.35                 | 0           | 1           |
| Evangélico                       | 453                | 0.08         | 0.27                 | 0           | 1           |
| Nenhuma religião                 | 453                | 0.14         | 0.34                 | 0           | 1           |
| Ateu/Não acredito em Deus        | 453                | 0.08         | 0.27                 | 0           | 1           |
| Outro                            | 453                | 0.13         | 0.34                 | 0           | 1           |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de pesquisa original “Jovens e política”.

**Tabela B3**  
**Estatísticas descritivas – Barômetro das Américas, 2017**

| Variável                                      | Observações | Média | Desvio-padrão | Mín. | Máx. |
|-----------------------------------------------|-------------|-------|---------------|------|------|
| Fator (variável dependente)                   | 1503        | 3.69  | 2.17          | 0    | 10   |
| Reuniões, melhoria da comunidade              | 1523        | 1.36  | 0.74          | 1    | 4    |
| Reuniões, partido político                    | 1520        | 1.37  | 0.79          | 1    | 4    |
| Atenção às notícias                           | 1529        | 4.31  | 1.10          | 1    | 5    |
| Uso de internet                               | 1532        | 3.69  | 1.68          | 1    | 5    |
| Eficácia interna                              | 1521        | 3.79  | 1.81          | 1    | 7    |
| Sexo (Feminino=2)                             | 1532        | 1.50  | 0.50          | 1    | 2    |
| Idade                                         | 1532        | 38.59 | 15.57         | 16   | 86   |
| Educação primária                             | 1532        | 0.38  | 0.49          | 0    | 1    |
| Educação secundária                           | 1532        | 0.48  | 0.50          | 0    | 1    |
| Educação superior                             | 1532        | 0.12  | 0.33          | 0    | 1    |
| Educação da mãe                               | 1098        | 2.06  | 1.98          | 0    | 8    |
| Protestante (tradicional)                     | 1506        | 0.10  | 0.31          | 0    | 1    |
| Nenhuma                                       | 1506        | 0.08  | 0.26          | 0    | 1    |
| Evangélico pentecostal                        | 1506        | 0.22  | 0.41          | 0    | 1    |
| Agnóstico, ateu / Não acredito em Deus        | 1506        | 0.01  | 0.12          | 0    | 1    |
| Outro                                         | 1506        | 0.07  | 0.26          | 0    | 1    |
| Percepção da economia pessoal                 | 1529        | 2.28  | 0.76          | 1    | 3    |
| Confiança interpessoal                        | 1500        | 2.40  | 0.94          | 1    | 4    |
| Avaliação do governo federal sobre a economia | 1522        | 2.20  | 1.10          | 1    | 5    |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Barômetro das Américas (Brasil, 2017).



## Apêndice C

## Cartas de consentimento informado

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Jovens e Política: Discussões a partir da Teoria Social Cognitiva**  
**Coordenadores responsáveis: Dra. Roberta Gurgel Azzi e Guilherme Russo**  
**Número do CAAE: 51531115.5.0000.5404**

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias, uma que deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

**Justificativa e objetivos:**

Esta pesquisa está inserida nas ações do "Núcleo de Estudos Avançados em Psicologia Cognitiva Comportamental" da Faculdade de Educação da UNICAMP e tem como objetivo conhecer a percepção dos alunos do ensino médio sobre aspectos formativos e participativos a respeito de questões políticas nacionais. Tal pesquisa se justifica para a maior participação e representatividade no regime democrático brasileiro.

**Procedimentos:**

Participando do estudo você está sendo convidado a preencher os seguintes instrumentos: 1) Questionário sobre Autoeficácia Política; 2) Questionário sobre atitudes sobre instituições e atual cenário político-econômico; 3) Questionário sobre experiências prévias com a política; 4) Questionário sobre conhecimento político; 5) Questionário demográfico; 6) Instrumento sobre engajamento cognitivo e 7) Questionário sobre Desengajamento Moral. A estimativa de tempo necessário para o preenchimento dos instrumentos é de 50 (cinquenta) minutos.

**Desconfortos e riscos:**

A presente pesquisa não apresenta riscos previsíveis ou passíveis de prevenção. Ressalta-se que a estimativa de tempo necessária para o preenchimento de todos os instrumentos é de 50 (cinquenta) minutos.

**Benefícios:**

A sua participação não trará nenhum tipo de benefício pessoal, mas auxiliará na posterior elaboração de uma intervenção educacional, a qual poderá trazer benefícios à sociedade em geral.

**Sigilo e privacidade:**

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

**Ressarcimento e indenização:**

A participação na pesquisa é voluntária. Não haverá ressarcimento de qualquer tipo de despesa, já que com a participação na pesquisa não há gasto, sendo realizada durante a rotina de estudo do aluno. Além disso, é importante esclarecer que não haverá prejuízos para quem se recusar a participar.

Rubrica do pesquisador: \_\_\_\_\_

Rubrica do participante: \_\_\_\_\_

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Jovens e Política: Discussões a partir da Teoria Social Cognitiva**  
**Coordenadores responsáveis: Dra. Roberta Gurgel Azzi e Guilherme Russo**  
**Número do CAAE: 51531115.5.0000.5404**

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias, uma que deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

**Justificativa e objetivos:**

Esta pesquisa está inserida nas ações do "Núcleo de Estudos Avançados em Psicologia Cognitiva Comportamental" da Faculdade de Educação da UNICAMP e tem como objetivo conhecer a percepção dos alunos do ensino médio sobre aspectos formativos e participativos a respeito de questões políticas nacionais. Tal pesquisa se justifica para a maior participação e representatividade no regime democrático brasileiro.

**Procedimentos:**

Participando do estudo você está sendo convidado a preencher os seguintes instrumentos: 1) Questionário sobre Autoeficácia Política; 2) Questionário sobre atitudes sobre instituições e atual cenário político-econômico; 3) Questionário sobre experiências prévias com a política; 4) Questionário sobre conhecimento político; 5) Questionário demográfico; 6) Instrumento sobre engajamento cognitivo e 7) Questionário sobre Desengajamento Moral. A estimativa de tempo necessário para o preenchimento dos instrumentos é de 50 (cinquenta) minutos.

**Desconfortos e riscos:**

A presente pesquisa não apresenta riscos previsíveis ou passíveis de prevenção. Ressalta-se que a estimativa de tempo necessária para o preenchimento de todos os instrumentos é de 50 (cinquenta) minutos.

**Benefícios:**

A sua participação não trará nenhum tipo de benefício pessoal, mas auxiliará na posterior elaboração de uma intervenção educacional, a qual poderá trazer benefícios à sociedade em geral.

**Sigilo e privacidade:**

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

**Ressarcimento e Indenização:**

A participação na pesquisa é voluntária. Não haverá ressarcimento de qualquer tipo de despesa, já que com a participação na pesquisa não há gasto, sendo realizada durante a rotina de estudo do aluno. Além disso, é importante esclarecer que não haverá prejuízos para quem se recusar a participar.

Rubrica do pesquisador: \_\_\_\_\_

Rubrica do participante: \_\_\_\_\_

## Apêndice D

## Tabelas extras – Barômetro das Américas 2014

**Tabela D1**  
Estatísticas descritivas dos itens sobre confiança nas instituições

| Instituição        | Média | Desvio-padrão | Respondentes |
|--------------------|-------|---------------|--------------|
| Forças Armadas     | 4,76  | 1,93          | 1.490        |
| Polícia Militar    | 3,76  | 1,96          | 1.496        |
| Congresso Nacional | 2,87  | 1,84          | 1.491        |
| Eleições           | 3,04  | 1,87          | 1.491        |
| Partidos políticos | 2,33  | 1,63          | 1.492        |

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2014).

**Tabela D2**  
Diferenças entre as médias dos itens sobre confiança nas instituições

| Instituição        | Forças Armadas | Polícia Militar | Congresso Nacional | Eleições      |
|--------------------|----------------|-----------------|--------------------|---------------|
| Polícia Militar    | 1,00 (18,95)*  |                 |                    |               |
| Congresso Nacional | 1,89 (34,16)*  | 0,88 (17,10)*   |                    |               |
| Eleições           | 1,71 (28,57)*  | 0,71 (12,95)*   | -0,17 (3,35)*      |               |
| Partidos políticos | 2,42 (41,47)*  | 1,41 (25,89)*   | 0,54 (11,65)*      | 0,70 (16,12)* |

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2014).

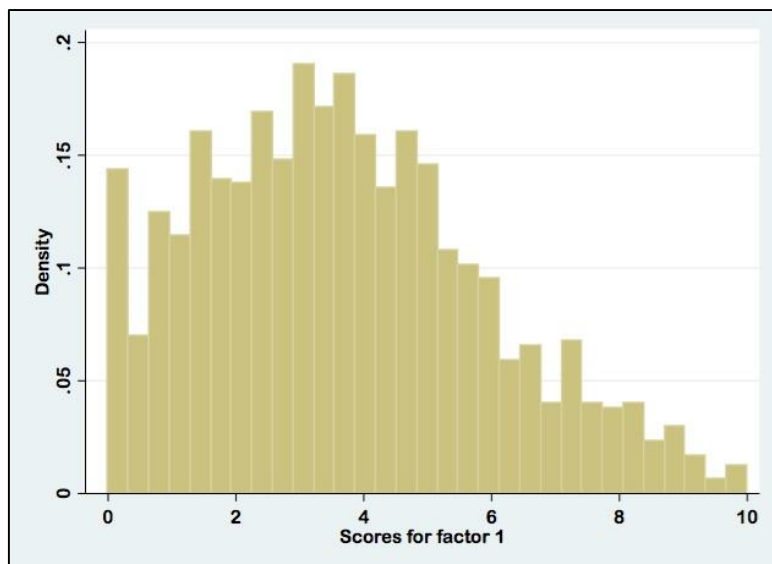
**Nota:** Diferença entre variável da coluna e linha, valor t em parênteses. Significância: \*  $p < 0,05$ .

**Tabela D3**  
Correlações entre os itens sobre confiança nas instituições

| Instituição        | Forças Armadas | Polícia Militar | Congresso Nacional | Partidos políticos | Eleições |
|--------------------|----------------|-----------------|--------------------|--------------------|----------|
| Forças Armadas     | 1              |                 |                    |                    |          |
| Polícia Militar    | 0,451          | 1               |                    |                    |          |
| Congresso Nacional | 0,370          | 0,465           | 1                  |                    |          |
| Partidos políticos | 0,263          | 0,436           | 0,394              | 1                  |          |
| Eleições           | 0,216          | 0,489           | 0,330              | 0,534              | 1        |

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2014).

**Figura D1**  
**Distribuição dos escores do fator 1 – Barômetro das Américas, 2014**



**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2014).

#### **Tabelas extras – "Jovens e política"**

**Tabela D4**  
**Estatísticas descritivas dos itens sobre confiança nas instituições**

| <b>Instituição</b> | <b>Média</b> | <b>Desvio-padrão</b> | <b>Respondentes</b> |
|--------------------|--------------|----------------------|---------------------|
| Forças Armadas     | 4,35         | 1,49                 | 457                 |
| Polícia Militar    | 3,67         | 1,54                 | 451                 |
| Congresso Nacional | 2,52         | 1,30                 | 450                 |
| Eleições           | 2,44         | 1,64                 | 459                 |
| Partidos políticos | 1,79         | 1,07                 | 457                 |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de pesquisa original "Jovens e política".

**Tabela D5**  
**Diferenças entre as médias dos itens sobre confiança nas instituições**

| <b>Instituição</b> | <b>Forças Armadas</b> | <b>Polícia Militar</b> | <b>Congresso Nacional</b> | <b>Eleições</b> |
|--------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|
| Polícia Militar    | 0,67 (9,60)*          |                        |                           |                 |
| Congresso Nacional | 1,83 (22,49)*         | 1,18 (14,56)*          |                           |                 |
| Eleições           | 1,90 (19,16)*         | 1,24 (12,53)*          | 0,07 (0,88)               |                 |
| Partidos políticos | 2,56 (29,95)*         | 1,88 (22,94)*          | 0,71 (12,64)*             | 0,64 (9,37)*    |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de pesquisa original "Jovens e política".

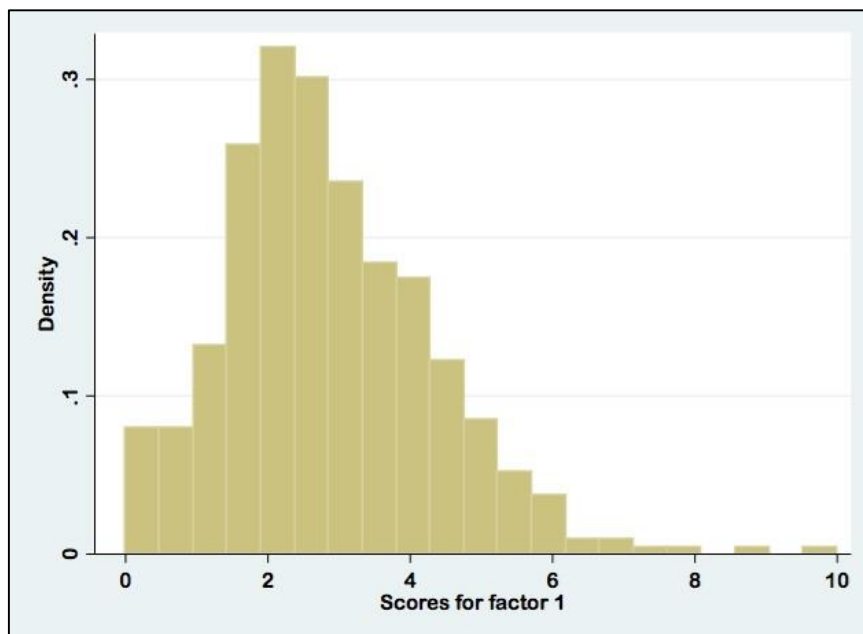
**Nota:** Diferença entre variável da coluna e da linha, valor t em parênteses. Significância: \*  $p < 0,05$ .

**Tabela D6**  
**Correlações entre os itens sobre confiança nas instituições**

| Instituição        | Forças Armadas | Polícia Militar | Congresso Nacional | Partidos políticos | Eleições |
|--------------------|----------------|-----------------|--------------------|--------------------|----------|
| Forças Armadas     | 1              |                 |                    |                    |          |
| Polícia Militar    | 0,518          | 1               |                    |                    |          |
| Congresso Nacional | 0,239          | 0,278           | 1                  |                    |          |
| Partidos políticos | 0,010          | 0,504           | 0,140              | 1                  |          |
| Eleições           | 0,088          | 0,345           | 0,129              | 0,473              | 1        |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de pesquisa original "Jovens e política".

**Figura D2**  
**Distribuição dos escores do fator 1 – "Jovens e política", 2016**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de pesquisa original "Jovens e política".

**Tabelas extras – Barômetro das Américas 2017**

**Tabela D7**  
**Estatísticas descritivas dos itens sobre confiança nas instituições**

| Instituição        | Média | Desvio-padrão | Respondentes |
|--------------------|-------|---------------|--------------|
| Forças Armadas     | 5,19  | 1,93          | 1.523        |
| Polícia Militar    | 4,05  | 1,96          | 1.527        |
| Congresso Nacional | 2,83  | 1,88          | 1.512        |
| Eleições           | 2,92  | 1,92          | 1.519        |
| Partidos políticos | 2,09  | 1,54          | 1.525        |

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2017).

**Tabela D8**  
**Diferenças entre as médias dos itens sobre confiança nas instituições**

| Instituição        | Forças Armadas | Polícia Militar | Congresso Nacional | Eleições      |
|--------------------|----------------|-----------------|--------------------|---------------|
| Polícia Militar    | 1,12 (21,48)*  |                 |                    |               |
| Congresso Nacional | 2,35 (42,85)*  | 1,22 (21,75)*   |                    |               |
| Eleições           | 2,27 (37,94)*  | 1,13 (19,39)*   | -0,10 (1,89)       |               |
| Partidos políticos | 3,10 (55,69)*  | 1,97 (37,85)*   | 0,74 (17,24)*      | 0,83 (18,52)* |

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2017).

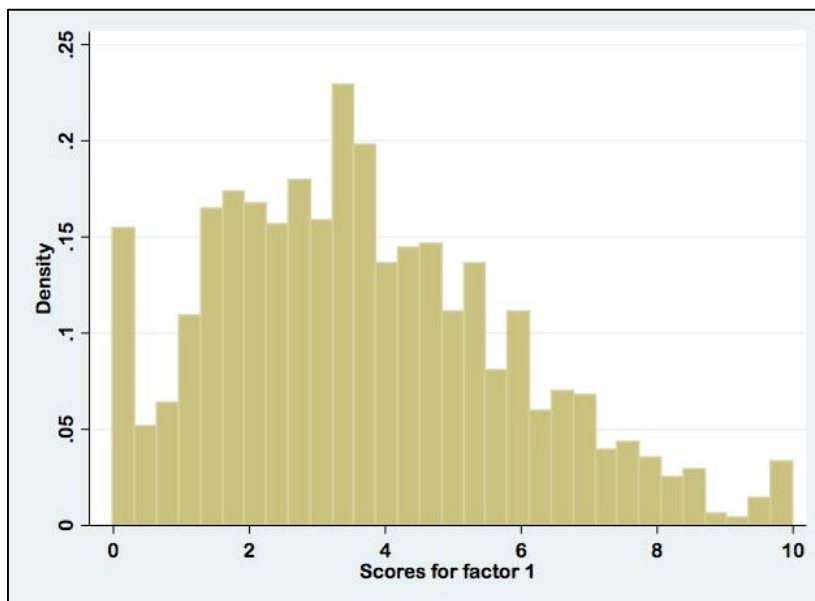
**Nota:** Diferença entre variável da coluna e linha, valor t em parênteses. Significância: \* p<0,05.

**Tabela D9**  
**Correlações entre os itens sobre confiança nas instituições**

| Instituição        | Forças Armadas | Polícia Militar | Congresso Nacional | Partidos políticos | Eleições |
|--------------------|----------------|-----------------|--------------------|--------------------|----------|
| Forças Armadas     | 1              |                 |                    |                    |          |
| Polícia Militar    | 0,349          | 1               |                    |                    |          |
| Congresso Nacional | 0,448          | 0,375           | 1                  |                    |          |
| Partidos políticos | 0,196          | 0,534           | 0,373              | 1                  |          |
| Eleições           | 0,245          | 0,427           | 0,335              | 0,504              | 1        |

**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2017).

**Figura D3**  
**Distribuição dos escores do fator 1 – Barômetro das Américas, 2017**



**Fonte:** Elaboração própria a partir do Barômetro das Américas (Brasil, 2017).

## Apêndice E

**E1 – Tabelas de regressão para a Figura 2**

|                           | "Jovens e política" | Barômetro das Américas 2014 |                     | Barômetro das Américas 2017 |                     |
|---------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|
|                           | 16-21 anos          | População                   | 16-24 anos          | 16-24 anos                  | 16-24 anos          |
| Fator 1                   | 0.213***<br>(0.054) | 0.115***<br>(0.024)         | 0.196***<br>(0.054) | 0.148***<br>(0.027)         | 0.196***<br>(0.051) |
| Fator 2                   | 0.069<br>(0.048)    | -0.065**<br>(0.032)         | -0.078<br>(0.065)   | -0.037<br>(0.035)           | 0.030<br>(0.063)    |
| <i>Controles</i>          |                     |                             |                     |                             |                     |
| Sexo                      | Sim                 | Sim                         | Sim                 | Sim                         | Sim                 |
| Idade                     | Sim                 | Sim                         | Sim                 | Sim                         | Sim                 |
| Religião                  | Sim                 | Sim                         | Sim                 | Sim                         | Sim                 |
| Etnia                     | Sim                 | Sim                         | Sim                 | Sim                         | Sim                 |
| Modo                      | Sim                 | Não                         | Não                 | Não                         | Não                 |
| Educação da mãe           | Sim                 | Sim                         | Sim                 | Sim                         | Sim                 |
| Intercepto                | -0.975<br>(1.675)   | 4.317***<br>(0.266)         | 3.880***<br>(1.032) | 3.004***<br>(0.303)         | 1.694*<br>(0.983)   |
| Número de respondentes    | 425                 | 1,191                       | 278                 | 1,038                       | 258                 |
| R <sup>2</sup> (ajustado) | 0.086               | 0.037                       | 0.084               | 0.072                       | 0.126               |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dados do Barômetro das Américas (Brasil, 2014, 2017) e da pesquisa "Jovens e política", 2016.

**Nota:** Coeficientes não padronizados e respectivos erros-padrão entre parênteses.

Significância: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,10.

## Apêndice F

O número de casos com *missing value* para a variável ED2 (educação da mãe) é alto na pesquisa do Barômetro das Américas de 2017 (Tabela B1 no Apêndice B), por isso, a variável foi retirada dos modelos apresentados nas Tabelas 2 e 3 do artigo. No entanto, apresentam-se os resultados dos mesmos modelos incluindo essa variável aqui.

### Tabelas de regressão F1 e F2 com educação da mãe

**Tabela F1**  
**Correlatos da confiança nas instituições, 2016**

|                                         | <b>Coeficiente</b> | <b>(Erro-padrão)</b> |
|-----------------------------------------|--------------------|----------------------|
| Participação em organização comunitária | 0.09               | (0.14)               |
| Participação em partido político        | -0.08              | (0.14)               |
| Participação em audiência pública       | 0.27**             | (0.07)               |
| Consumo de notícias via rádio           | 0.26*              | (0.14)               |
| Consumo de notícias via internet        | -0.43*             | (0.24)               |
| Consumo de notícias via televisão       | 0.15               | (0.22)               |
| Consumo de notícias via redes sociais   | -0.05              | (0.18)               |
| Índice de eficácia interna              | 0.03**             | (0.01)               |
| Sexo feminino                           | -0.24**            | (0.11)               |
| Escolaridade da mãe                     | -0.01              | (0.12)               |
| Questionário online (Papel=0)           | 0.16               | (0.13)               |
| Católico                                | Referência         |                      |
| Protestante tradicional / Evangélico    | -0.13              | (0.24)               |
| Evangélica pentecostal                  | 0.27               | (0.20)               |
| Nenhuma religião                        | -0.09              | (0.25)               |
| Agnóstico / Ateu                        | -0.42              | (0.26)               |
| Outro                                   | -0.26              | (0.17)               |
| Intercepto                              | 3.76               | (0.74)               |
| Número de respondentes                  | 422                |                      |
| R <sup>2</sup> (ajustado)               | 0.02               |                      |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de pesquisa original "Jovens e política."

**Nota:** Coeficientes não padronizados (erros-padrão entre parênteses).

Significância: \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.10$ .



**Tabela F2**  
**Correlatos de confiança nas instituições, 2014 e 2017**

|                                             | Barômetro das Américas 2014 |                     |                      |                     | Barômetro das Américas 2017 |                      |                      |                      |
|---------------------------------------------|-----------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                                             | População                   |                     | 16-24 anos           |                     | População                   |                      | 16-24 anos           |                      |
| Participação em org. comunitária            | 0.134<br>(0.116)            | 0.076<br>(0.076)    | 0.496**<br>(0.243)   | 0.263<br>(0.217)    | 0.136<br>(0.114)            | 0.160<br>(0.112)     | 0.172<br>(0.177)     | 0.246<br>(0.177)     |
| Participação em partido político            | 0.560***<br>(0.153)         | 0.313**<br>(0.129)  | 0.389*<br>(0.227)    | 0.351*<br>(0.212)   | 0.058<br>(0.105)            | 0.053<br>(0.092)     | -0.009<br>(0.180)    | 0.009<br>(0.157)     |
| Consumo de notícias                         | -0.080<br>(0.077)           | -0.064<br>(0.063)   | -0.082<br>(0.120)    | -0.053<br>(0.110)   | -0.133*<br>(0.072)          | -0.129*<br>(0.069)   | -0.188*<br>(0.112)   | -0.168<br>(0.112)    |
| Uso de internet                             | -0.178***<br>(0.052)        | -0.027<br>(0.039)   | -0.265**<br>(0.104)  | -0.084<br>(0.075)   | -0.053<br>(0.056)           | -0.050<br>(0.053)    | -0.129<br>(0.153)    | -0.125<br>(0.156)    |
| Eficácia interna                            | 0.165***<br>(0.040)         | 0.088***<br>(0.030) | 0.240***<br>(0.076)  | 0.095<br>(0.064)    | 0.147***<br>(0.038)         | 0.115***<br>(0.036)  | -0.009<br>(0.102)    | 0.037<br>(0.091)     |
| Sexo feminino                               | 0.157<br>(0.126)            | 0.138<br>(0.100)    | 0.115<br>(0.221)     | 0.144<br>(0.177)    | -0.306**<br>(0.144)         | -0.002<br>(0.127)    | -0.222<br>(0.291)    | 0.203<br>(0.270)     |
| Idade (em anos)                             | -0.008<br>(0.006)           | 0.003<br>(0.004)    | -0.129***<br>(0.048) | -0.061<br>(0.037)   | -0.009<br>(0.006)           | -0.013**<br>(0.005)  | -0.177***<br>(0.056) | -0.154***<br>(0.052) |
| Ensino fundamental                          | -1.088**<br>(0.457)         | -0.272<br>(0.300)   | .                    | .                   | -0.080<br>(0.579)           | -0.342<br>(0.567)    | .                    | .                    |
| Ensino médio                                | -1.429***<br>(0.469)        | -0.336<br>(0.308)   | -0.265<br>(0.513)    | 0.058<br>(0.425)    | -0.315<br>(0.600)           | -0.532<br>(0.581)    | -0.156<br>(0.413)    | -0.057<br>(0.373)    |
| Ensino superior                             | -1.753***<br>(0.492)        | -0.515<br>(0.355)   | -0.323<br>(0.641)    | -0.143<br>(0.600)   | -0.613<br>(0.619)           | -0.783<br>(0.595)    | -0.058<br>(0.691)    | 0.195<br>(0.663)     |
| Educação da mãe                             | 0.060<br>(0.046)            | 0.025<br>(0.028)    | -0.027<br>(0.062)    | -0.029<br>(0.048)   | -0.006<br>(0.035)           | -0.025<br>(0.035)    | 0.018<br>(0.086)     | -0.035<br>(0.076)    |
| Católico                                    | Referência                  |                     |                      |                     |                             |                      |                      |                      |
| Protestante trad. / Evangélico              | -0.063<br>(0.212)           | 0.099<br>(0.170)    | -0.562<br>(0.372)    | -0.435*<br>(0.259)  | -0.263<br>(0.195)           | -0.230<br>(0.175)    | 0.077<br>(0.441)     | 0.115<br>(0.394)     |
| Nenhuma religião                            | -0.425*<br>(0.228)          | 0.028<br>(0.182)    | -0.954**<br>(0.468)  | -0.410<br>(0.316)   | -0.556**<br>(0.228)         | -0.508***<br>(0.188) | -0.496<br>(0.491)    | -0.118<br>(0.460)    |
| Evangélica pentecostal                      | -0.083<br>(0.164)           | 0.107<br>(0.122)    | -0.527*<br>(0.287)   | -0.378*<br>(0.223)  | 0.231<br>(0.170)            | 0.132<br>(0.166)     | 0.266<br>(0.396)     | 0.247<br>(0.364)     |
| Agnóstico / Ateu                            | -0.797**<br>(0.398)         | 0.125<br>(0.291)    | -1.364***<br>(0.322) | -0.053<br>(0.441)   | -1.488***<br>(0.446)        | -0.987**<br>(0.451)  | -0.773<br>(1.248)    | -0.313<br>(1.083)    |
| Outro                                       | -0.872***<br>(0.292)        | -0.436*<br>(0.259)  | -1.572**<br>(0.730)  | -0.659<br>(0.402)   | -0.633***<br>(0.238)        | -0.504**<br>(0.217)  | -0.905*<br>(0.502)   | -0.674<br>(0.422)    |
| Percepção da economia pessoal               |                             | -0.122*<br>(0.071)  |                      | -0.076<br>(0.131)   |                             | -0.128<br>(0.080)    |                      | -0.203<br>(0.171)    |
| Confiança interpessoal                      |                             | 0.166**<br>(0.067)  |                      | 0.006<br>(0.109)    |                             | 0.342***<br>(0.068)  |                      | 0.270*<br>(0.162)    |
| Avaliação do governo ao combate à corrupção |                             | 0.226***<br>(0.045) |                      | 0.177**<br>(0.074)  |                             | .                    |                      | .                    |
| Avaliação do governo sobre segurança        |                             | 0.473***<br>(0.056) |                      | 0.430***<br>(0.083) |                             | .                    |                      | .                    |
| Avaliação do governo sobre economia         |                             | 0.181***<br>(0.042) |                      | 0.231***<br>(0.088) |                             | .                    |                      | .                    |
| Avaliação da(o) presidente                  |                             | .                   |                      | .                   |                             | 0.650***<br>(0.061)  |                      | 0.747***<br>(0.124)  |
| Intercepto                                  | 4.596***<br>(0.768)         | 0.372<br>(0.616)    | 6.476***<br>(1.437)  | 2.151**<br>(1.072)  | 4.750***<br>(0.724)         | 2.822***<br>(0.735)  | 8.934***<br>(1.533)  | 5.683***<br>(1.619)  |
| Número de respondentes                      | 1,209                       | 1,174               | 284                  | 280                 | 1,043                       | 1,028                | 259                  | 258                  |
| R <sup>2</sup> (ajustado)                   | 0.087                       | 0.446               | 0.165                | 0.474               | 0.062                       | 0.199                | 0.091                | 0.241                |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Barômetro das Américas, Brasil, 2014 e 2017.

**Nota:** Coeficientes não padronizados com os respectivos erros-padrão entre parênteses. Significância: \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.10.

**Abstract**

*Trust in political institutions: differences and interdependency in the opinions of the Brazilian youth and population*

This article contributes to the study of trust in institutions in Brazil by analyzing data from the 2014 and 2017 AmericasBarometer surveys, as well as from an original survey of 487 young adults conducted in 2016. The objectives of the article are: 1) to identify variation in the level of confidence in different institutions and across both the general population and young adults specifically; 2) to map the extent to which opinions of the different institutions relate to one another; 3) to assess the relationship between experiences of political participation, media consumption, and trust in institutions. The results indicate that political institutions such as parties and elections are viewed negatively, especially when compared to the Armed Forces. Factor analysis indicates that opinions about institutions are organized in two dimensions, one that captures the propensity to have more trust in institutions and another that discriminates favorable views of the military institutions. Regression analysis indicates that individuals who attended political meetings and used the Internet less often have a higher level of trust in institutions.

**Keywords:** trust in institutions; public opinion; social cognitive theory; youth

**Resumen**

*Confianza en las instituciones políticas: diferencias e interdependencia en las opiniones de jóvenes y población brasileña*

Este artículo contribuye al estudio sobre confianza en las instituciones en Brasil al analizar los datos del Barómetro de las Américas de 2014, de 2017 y de una encuesta original con 487 jóvenes en 2016. Los objetivos son: 1) identificar variación en los niveles de confianza en diferentes instituciones y entre la población general y los jóvenes, 2) mapear cómo las opiniones dentro de las diferentes instituciones se relacionan entre sí, y 3) evaluar la relación entre experiencias de participación política, consumo de medios, y confianza en las instituciones. Los resultados indican que las instituciones políticas como partidos y elecciones son vistas de forma negativa, principalmente si son comparadas con las Fuerzas Armadas. Los análisis factoriales indican que las opiniones sobre instituciones se organizan en dos dimensiones, una que captura la propensión a tener más confianza en las instituciones y otra que discrimina opiniones favorables a las instituciones militares. Los análisis de regresión indican que los individuos que atendieron a reuniones políticas y utilizaron menos Internet tienen un nivel de confianza más alto en las instituciones.

**Palabras clave:** confianza en las instituciones; opinión pública; teoría social cognitiva; jóvenes

**Résumé**

*Confiance dans les institutions politiques: les différences et l'interdépendance dans les opinions des jeunes et de la population brésilienne*

Cet article contribue à l'étude sur la confiance dans les institutions brésiliennes lors de l'analyse des sondages du Baromètre des Amériques de 2014, de 2017 et d'une enquête originale auprès de 487 jeunes en 2016. Les objectifs sont 1) d'identifier la variation de niveaux de confiance dans différentes institutions et parmi la population générale et les jeunes, 2) d'indiquer comment les opinions dans les différentes institutions sont liées les unes aux autres, et 3) d'analyser la relation entre les expériences de participation politique, la consommation des médias et la confiance dans les institutions. Les résultats montrent que les institutions politiques telles que les partis et les élections sont perçues négativement, en particulier si on les compare aux forces armées. Des analyses factorielles indiquent que les opinions sur les institutions sont réparties en deux dimensions: l'une reflète la propension à avoir plus confiance dans les institutions et l'autre discrimine les opinions favorables aux institutions militaires. Enfin, les analyses de régression indiquent que les personnes qui ont assisté à des réunions politiques et utilisent moins souvent Internet ont un niveau de confiance plus élevé dans les institutions.

**Mots-clés:** confiance dans les institutions; opinion publique; théorie sociale cognitive; jeunes

Artigo submetido à publicação em 19 de outubro de 2017.  
Versão final aprovada em 28 de junho de 2018.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



## Congruencia programática en el Cono Sur. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada

---

Mario Herrera<sup>1</sup>

Mauricio Morales<sup>2</sup>

---

Los sistemas de partidos institucionalizados pueden convivir con una alta incongruencia programática entre élite y ciudadanía. Por el contrario, sistemas de partidos menos institucionalizados podrían estar en la posición de generar una mayor congruencia programática. Analizamos esta aparente anomalía en el Cono Sur de América Latina, comparando Argentina, Chile y Uruguay. Metodológicamente, utilizamos tres medidas de congruencia: promedios, comparación de distribuciones (*many to many*), distancia entre los votantes y un representante típico (*many to one*). Sobre esta última medida diseñamos modelos de regresión múltiple para identificar las variables que predicen mayor congruencia. Concluimos que en sistemas estables las preferencias electorales se mantienen a pesar de la distancia entre élite y votantes en algunos ejes de competencia, siendo Uruguay el caso más representativo.

*Palabras claves:* congruencia programática; sistemas de partidos; institucionalización; cono sur; elite

### Introducción<sup>3</sup>

Desde la teoría de gobierno responsable, se asume que una buena democracia se construye sobre la base de ciudadanos que eligen a sus representantes según sus posturas programáticas y que, una vez en el gobierno, llevan a cabo políticas públicas que responden a ese programa (Adams, 2001). Muchas veces se asocia un gobierno de partido responsable con los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos de acuerdo a la clásica definición de Mainwaring y Scully (1995). Es decir, sistemas de partidos con bajos niveles de volatilidad electoral y con alta raigambre social. Los trabajos de Kitschelt (2000) y de Luna y Zechmeister (2005) iluminan esta combinación ideal para Europa del Este y América Latina respectivamente.

Tal combinación ideal entre sistemas de partidos institucionalizados y altos grados de congruencia entre élite y votantes conduce a una "buena representación". Los legisladores

---

<sup>1</sup> Universidad de Talca – Escuela de Ciencia Política y Administración Pública. Talca, Chile.

E-mail: <mherrera@utalca.cl>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5453-5594>>.

<sup>2</sup> Universidad de Talca – Escuela de Ciencia Política y Administración Pública. Talca, Chile. Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, Santiago de Chile. Chile. E-mail: <mmorales@utalca.cl>.

Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-6010-9604>>.

<sup>3</sup> Este artículo recibió financiamiento del Proyecto Fondecyt N° 1180009.

representan las opiniones ciudadanas, y los ciudadanos los votan premiando el compromiso programático (Adams, 2001; Luna, 2007; Kitschelt et al., 2010). En el lado opuesto están los sistemas de partidos en que los representantes, una vez en el poder, apoyan políticas públicas lejanas a las preferencias de sus propios votantes. Es lo que Stokes (2001) define como *policy switch*, situación que puede darse en sistemas estables o inestables (Weyland, 2004; Morgan, 2007). En este escenario, los votantes abandonan a sus partidos, decidiendo abstenerse en las siguientes elecciones, o respaldando a partidos emergentes. Esto puede concluir con una espiral de desafección, la aparición de zonas marrones que alimentan el déficit institucional (O'Donnell, 1994) o, incluso, con el colapso del sistema de partidos (Morgan, 2007).

Esta literatura, por tanto, ve en la congruencia programática entre partidos y electores una variable central para explicar la estabilidad y –de cierta forma– los niveles de institucionalización de un sistema de partidos. Difícilmente un sistema de partidos se institucionalizará junto con bajos niveles de congruencia programática y, al mismo tiempo, un sistema con tales características –casi por definición– es aquel en que se ejerce una “buena representación”. Dado que la institucionalización se define principalmente de acuerdo a los niveles de volatilidad electoral e identificación partidaria, ese sistema de partidos se reproducirá sobre la base del compromiso programático permanente entre representantes y votantes.

Tal visión optimista es discutida por la evidencia. En este artículo mostramos que la congruencia programática no se cultiva necesariamente en contextos de alta institucionalización partidaria. Nájera-España y Martínez (2010) muestran esta aparente anomalía para Centroamérica. En el Cono Sur –como argumentamos aquí– sucede algo similar: existen mayores volúmenes de congruencia en Argentina en comparación con Chile y Uruguay. En las mediciones de Mainwaring y Scully (1995) y de Payne et al. (2003), Chile y Uruguay aparecen sistemáticamente superiores a Argentina cuando se considera el índice de institucionalización. De igual manera sucede con el índice de calidad de la democracia elaborado por Levine y Molina (2011). De acuerdo a esta aparente contradicción –sistemas institucionalizados con baja congruencia programática, y sistemas menos institucionalizados con alta congruencia programática– surgen las siguientes preguntas: ¿cómo varían los niveles de congruencia programática en el Cono Sur y, específicamente, en Argentina, Chile y Uruguay?, ¿qué tanta congruencia programática existe entre las élites y los votantes de estos países al examinar el eje ideológico izquierda-derecha?, ¿qué factores políticos y sociales explican las variaciones de la congruencia programática en el Cono Sur?

Parte de esta discusión ha sido abordada por Luna (2007) y Kitschelt et al. (1999). Para ambos, los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos no necesariamente van asociados a altos niveles de congruencia programática. En realidad, existen distintos tipos de institucionalización. Por un lado, la institucionalización programática donde se espera la combinación ideal que definimos más arriba. Por otro lado, la institucionalización no programática derivada de vínculos clientelares entre partidos y electores, o producto de

la mayor incidencia de los liderazgos carismáticos a la hora de definir las adhesiones partidarias. Pero ¿qué sucede en aquellos sistemas de partidos donde las élites reaccionan de una forma ideológicamente más intensa frente a los ejes de competencia, marcando distancia incluso con sus propios representados? El sistema de partidos no verá necesariamente afectados sus niveles de institucionalización, pero sí sus niveles de congruencia programática.

Esta tensión teórica entre institucionalización y congruencia lleva a formular una propuesta alternativa. Probablemente, la congruencia programática no sea exclusiva de los sistemas de partidos estables e institucionalizados. Puede darse en ambientes de menor institucionalización, fortaleciendo la idea de que congruencia e institucionalización no tienen –necesariamente– una relación lineal. Entonces, lo que debe examinarse con mayor detalle son las características de la congruencia programática que predomina en cada país. En este artículo avanzamos hacia ese objetivo, mostrando no sólo el volumen de congruencia medido a través de estadística descriptiva, sino que también proponemos un análisis sobre la composición de la congruencia en cada país recurriendo a modelos de regresión multivariados.

Utilizamos datos de encuestas a representantes de Argentina, Chile y Uruguay, y de encuestas a ciudadanos aplicadas casi de manera simultánea en 2013. El proyecto fue financiado por el International Development Research Centre (IDRC). La disposición de encuestas a élites y a ciudadanos nos permite –además– avanzar en una segunda dimensión. Generalmente los estudios de congruencia se concentran más en el volumen que en la composición de la misma. Lo que hacemos en este artículo es identificar los factores políticos y sociales que explican mayores o menores niveles de congruencia. Para eso, comparamos a un representante “promedio” con la opinión de los ciudadanos.

El texto se divide en cuatro secciones. En la primera mostramos la teoría sobre congruencia programática y, específicamente, su relación con la institucionalización partidaria. En la segunda detallamos la metodología a utilizar. La tercera sección corresponde a la descripción del método y de los datos, colocando especial atención a las formas de medir congruencia programática. Lo hacemos mediante comparación de promedios, comparación de distribuciones (*many to many*) y comparación de un legislador promedio *versus* los ciudadanos (*many to one*). En esto seguimos las sugerencias de Golder y Stramski (2010). En la cuarta sección sintetizamos nuestras principales conclusiones.

## Teoría

Si entendemos por representación política aquel proceso en que los representados votan por candidatos que reflejan sus posiciones ideológicas, y que esos candidatos –una vez en el cargo– legislen respetando dichas posiciones (Pitkin, 1967), la representación –o la “buena” representación– supone un sistema de partidos ordenado en algún eje de competencia. Siguiendo a Powell (2004), y específicamente el enfoque de la congruencia

programática para entender la representación política, los legisladores o representantes debieran ser responsables al momento de generar políticas públicas. Es decir, acoplar las preferencias temáticas de los ciudadanos con la producción legislativa. Dicho en otras palabras, el enfoque de la congruencia programática va más allá de la simple representación descriptiva que prioriza la forma en que los votos inciden en la composición de las legislaturas. En su lugar, subraya la representación sustantiva, que equivale a la traducción de los intereses ciudadanos en políticas públicas.

¿Cómo se procesa la representación política? Para responder esta pregunta existen, al menos, dos modelos. El primero corresponde a la representación por mandato. Acá los representantes generan políticas públicas en función de los intereses de sus representados. El segundo corresponde a la representación por cesión o delegación. En este modelo los representantes producen políticas públicas sin tener en cuenta –necesariamente– las preferencias de sus electores. Más bien, generan esas políticas pensando en el beneficio para sus votantes, sin importar si esas políticas se acoplan o no a los intereses de sus electores. En ambos modelos, siguiendo a Przeworski, Ortega y Gordon (1997), los representantes están expuestos al *accountability* vertical de los ciudadanos que los confirmarán o sacarán del poder en función de sus promesas de campaña. Idealmente, la combinación entre responsabilidad de los políticos y *accountability* ciudadano conduce a mejores democracias. Naturalmente, el vicio de la representación por mandato, de acuerdo con O'Donnel (1994), es el tránsito hacia democracias delegativas.

Siguiendo a Adams (2001), un “gobierno de partido responsable” es aquel donde no sólo existe congruencia programática entre representantes y representados, sino que también una divergencia entre las propias élites partidarias. En términos más sencillos, el modelo de partido responsable supone homogeneidad programática entre partidos y votantes, y heterogeneidad programática entre partidos. Esto se traduce en preferencias electorales cristalizadas y estables en el tiempo. De acuerdo a Kitschelt (2000) y Kitschelt et al. (2010), tal estabilidad contribuye a la consolidación de la democracia. A preferencias estables y a partidos responsables, mayor *accountability* intertemporal y mayor calidad de la democracia. Teóricamente, entonces, una alta congruencia programática entre partidos y votantes reduce el espacio para candidaturas externas a los partidos tradicionales, fortaleciendo lo que Mainwaring y Scully (1995) denominan institucionalización de los sistemas de partidos.

Esta ecuación optimista ha sido respaldada por la evidencia empírica. Así, al menos, se desprende del trabajo de Luna y Zechmeister (2005 y 2010) que comparan los sistemas de partidos latinoamericanos. Concluyen que, efectivamente, las democracias donde se reproduce la congruencia programática son las más estables y con sistemas de partidos institucionalizados. Aunque los representantes suelen ser más polarizados que sus propios votantes en el eje izquierda-derecha (Kitschelt et al., 1999) –cosa que no necesariamente sucede en los sistemas de partidos europeos (Dalton, 1985; Thomassen y Schmitt, 1999; Belchior, 2010)– esas distancias ideológicas entre representantes y representados no se

traducen en una brecha de representación. Simplemente, los legisladores son más intensos en sus preferencias ideológicas a fin de marcar la identidad de su etiqueta partidaria, distinguiéndose de otros legisladores (Morales, 2014).

Por tanto, al existir partidos heterogéneos en un determinado eje de competencia y con votantes cautivos, lo esperable es que esos partidos sobrevivan junto con la estabilidad del sistema (Powell, 2001). A esto se añade –como condición adicional– cierto grado de cohesión partidaria. Es decir, que los legisladores del partido sean relativamente homogéneos en cuanto a sus posturas con el fin de demarcar claramente su espacio de competencia (Hawkins y Morgenstern, 2000, p. 145).

De acuerdo con la ecuación descrita, el ciclo teórico arrancaría con representantes capaces de representar sustantivamente a sus votantes. Es decir, ejecutar políticas públicas en función de las preferencias de los electores. A cambio, los votantes premiarían a esos partidos, contribuyendo así a la institucionalización del sistema de partidos por efecto de la alta identificación partidaria y la baja volatilidad electoral. En este contexto, y siguiendo a Adams (2001), podría hablarse de un gobierno de partido responsable, lo que finalmente, de acuerdo con el índice elaborado por Levine y Molina (2007), impactaría positivamente en la calidad de la democracia. El ciclo cierra con un sistema de *accountability* vertical y horizontal. Es decir, con votantes que evalúan a sus representantes en las elecciones, y con instituciones encargadas de fiscalizar los actos de gobierno.

Sin embargo, y como discutimos en este artículo, este ciclo optimista no se reproduce necesariamente de la forma esperada. Un sistema de partidos institucionalizado puede convivir con bajos niveles de congruencia programática, mientras que un sistema menos institucionalizado puede presentar altos niveles de congruencia. Por tanto, la congruencia programática se puede cultivar en ambientes democráticos estables, y en contextos no esperados por el modelo teórico original. Estudios recientes han demostrado que es normal que las posiciones de políticas públicas de la élite difieran de las que tiene la ciudadanía (Warwick, 2016).

¿Por qué se asume que la congruencia programática podría funcionar como predictor de la estabilidad política y, específicamente, como estimulante de la institucionalización partidaria? Partamos diciendo que, según Kitschelt et al. (2010), existen tres tipos de vínculo entre partido y elector. En primer lugar, los vínculos clientelares suponen un intercambio de favores por votos en una relación patrón-cliente. En segundo lugar, el vínculo carismático se basa en los atributos personales del candidato que son valorados por sus votantes. En tercer lugar, está el vínculo programático, que supone la oferta de paquetes de políticas de los partidos a los ciudadanos, y éstos los premian con su voto. De acuerdo con Kitschelt et al. (2010) habrá congruencia programática si las políticas que prefieren los votantes son similares a las que defienden los partidos. La congruencia, entonces, observa la distancia entre la oferta programática del congresista y la preferencia del votante.

Ahora, ¿cuáles son los determinantes de la congruencia programática? España-Nájera y Martínez (2010) argumentan que los países con menores niveles de PIB per cápita



debieran tener mayores vínculos clientelares, mientras que en los países más ricos se debieran cultivar los vínculos programáticos, pues existe mayor acceso a la educación y, por tanto, predominan votantes más informados (España-Nájera y Martínez, 2010).

Otro predictor son las tasas de reelección de legisladores. La hipótesis es que la experiencia legislativa impacta positivamente en la congruencia programática. Legisladores con mayor experiencia tienden a conocer de mejor forma las preferencias de sus votantes, acomodándose a sus percepciones (España-Nájera y Martínez, 2010).

Ames y Smith (2010), estudiando el caso de Brasil, identifican como predictores la aprobación al presidente y el apoyo a la democracia. Concluyen que en escenarios de alta aprobación y apoyo al régimen la congruencia programática se reproduce a mayor velocidad. En cambio, un contexto de baja aprobación presidencial supone un distanciamiento entre las opiniones ciudadanas y de los partidos políticos.

La literatura identifica –además– un conjunto de variables institucionales, como los sistemas electorales. Para algunos, los sistemas proporcionales estimulan la formación de partidos y, por ende, la oferta programática (Giger et al., 2011; Dalton, 1985; Huber y Powell, 1994; Wessels, 1999). Esto haría que los partidos representen todo el arco ideológico que acompaña a los votantes debido a la pluralidad de la oferta política. Para otros, en cambio, son los sistemas de mayoría los que generan mayor congruencia. Esto, porque necesariamente deben cautivar al votante mediano para ganar las elecciones (Blais y Bodet, 2006; Powell, 2009; Golder y Lloyd, 2014). Los sistemas proporcionales, en cambio, generan incentivos para la emergencia de más partidos en una competencia multidimensional. Por tanto, se abre espacio para la aparición de partidos extremos que, dada esa condición, se alejan del votante mediano y –como consecuencia– generan una baja congruencia programática.

De esta forma, la congruencia programática ha sido estudiada desde las condiciones estructurales e institucionales de los países, las características socioeconómicas y sociodemográficas de los electores, y variables coyunturales asociadas al ciclo económico y a los niveles de aprobación presidencial. ¿Y qué se ha dicho sobre la congruencia programática en el Cono Sur? Existe cierto consenso respecto a que Chile posee niveles de congruencia programática más altos que el resto de los países de la región (Luna y Zechmeister, 2010; Siavelis, 2009). No obstante, literatura más reciente cuestiona esa afirmación. Sobre la base de una comparación de ciudadanos y legisladores según cada coalición política, el resultado es menos alentador. Sistemáticamente se advierte una mayor polarización de la élite que convive con una ciudadanía más moderada (Morales 2014). En el caso de Uruguay, Buquet y Selios (2017) encuentran altos niveles de congruencia programática en valores asociados con la democracia y en la forma de entender a los partidos políticos como agencias centrales para un régimen democrático. Para Argentina, Lupu y Werner (2017) muestran altos niveles de congruencia programática. No obstante, los autores señalan que existen diferencias entre temáticas. Legisladores y ciudadanos tienen mayores niveles de congruencia en temas sociales y de descentralización, mientras que se advierte



mayor distancia en libertades civiles y percepción de los principales problemas del país. Lupu y Werner (2017) encuentran, además, que el nivel socioeconómico influye en la congruencia programática. Por ejemplo, en política económica, populismo y libertades civiles, existe una mayor congruencia entre los representantes y los votantes de niveles socioeconómicos más altos.

Esta evidencia preliminar lleva a repensar la validez de la ecuación optimista que mostramos más arriba. Al parecer, la relación entre institucionalización y congruencia programática no es necesariamente lineal. Por otro lado, la literatura ha explorado los factores que explican la congruencia programática entre partidos y votantes en función de las características sociales de los electores. Generalmente, los estudios de congruencia se centran en la comparación de preferencias entre élite y ciudadanos sin auscultar en los predictores que anticipan altos o bajos niveles de congruencia. Además, estos estudios suelen privilegiar datos agregados por país, sin profundizar en un análisis por partido y/o coalición. La idea, entonces, es comparar a las élites partidarias con sus propios votantes y con el resto de la población.

## Metodología

¿Cómo medir la congruencia programática? Los estudios sobre representación han incorporado diferentes formas para medirla. Achen (1977) describe las técnicas estadísticas utilizadas por Powell (1974) y Miller y Stokes (1963), quienes correlacionaron las preferencias de representantes y representados. En un trabajo posterior, Achen (1978) propone tres medidas de congruencia: *proximity*, *centralism* y *responsiveness*. Tres décadas después, Golder y Stramski (2010) establecen otras tres medidas. La medida *one-to-one* compara la distancia en la preferencia de un legislador y de un representado promedio. El principal problema de esta medida es que omite la dispersión de las distribuciones. La medida *many-to-one* compara la distancia entre una distribución de la ciudadanía con respecto a un legislador promedio. La medida *many-to-many*, en tanto, compara las distribuciones de representantes y representados. En específico, se enfoca en la distribución de frecuencias acumuladas, observando el área en que ambas distribuciones se sobreponen.

Para este trabajo utilizamos las tres medidas sugeridas por Golder y Stramski (2010), y ponemos atención particularmente en la estrategia *many-to-one*. En este estudio diseñamos algunos modelos estadísticos de regresión lineal múltiple para identificar las variables socioeconómicas y sociodemográficas que en mayor medida inciden sobre la congruencia programática. Comparando un legislador promedio de cada partido o coalición en los países seleccionados, nuestro objetivo es conocer los determinantes de la congruencia, evaluando si en el Cono Sur existe algún patrón común para los tres casos.

Para medir congruencia contamos con una encuesta aplicada a ciudadanos y élite en Argentina, Chile y Uruguay. El muestreo fue probabilístico en sus tres etapas –región, comuna y vivienda– y con un tamaño muestral de 1200 casos. Las encuestas se realizaron

entre marzo y abril de 2013. La encuesta a élites –donde se aplicaron preguntas idénticas a la encuesta de ciudadanos– se realizó entre noviembre de 2013 y octubre de 2014. En específico, la muestra incorporó 102 casos en Argentina, 164 en Chile y 121 en Uruguay.

Naturalmente, la variable dependiente es la congruencia programática. Ésta será entendida como la distancia en las preferencias entre representantes y ciudadanos. Se medirá en dos dimensiones recomendadas por la literatura: ideología y satisfacción con la democracia. Para medir ideología utilizamos el autopoicionamiento en el eje izquierda-derecha, con la siguiente pregunta: "Utilizando una escala de 0 a 10, donde 0 representa más de izquierda y 10 más de derecha, ¿en qué posición se ubicaría usted? Para el caso argentino se complementa el análisis con la misma escala aplicada en el eje peronista y antiperonista, bajo la expectativa de que este eje pueda dar resultados más certeros de lo que sucede en la relación partidos y votantes. Para satisfacción con la democracia, elegimos la siguiente pregunta: "¿Cuán satisfecho está usted con el funcionamiento de la democracia en (Argentina, Chile o Uruguay)?". La pregunta tiene cuatro opciones posibles: "Muy satisfecho", "Bastante satisfecho", "Poco satisfecho", "Nada satisfecho".

Para los modelos de regresión multivariada en función de la estrategia *many-to-one*, se utilizaron como variables independientes –siguiendo la teoría referida anteriormente– el nivel socioeconómico de los encuestados, la identificación partidaria, percepciones de la economía, y el interés en la política. Como variables de control se incluyó el sexo, edad y zona geográfica. El objetivo es conocer cuáles grupos son más congruentes programáticamente.

¿Por qué seleccionamos Chile, Uruguay y Argentina? En primer lugar, porque los datos provienen de encuestas casi simultáneas en los tres países tanto a ciudadanos como a representantes. En segundo lugar, porque los tres países comparten la misma zona geográfica, sin perjuicio de que sean sistemas de partidos distintos. Mientras Uruguay y Chile tienden a ser considerados como sistemas estables e institucionalizados, Argentina está más atrás (Mainwaring y Scully, 1995; Payne et al., 2003). En tercer lugar, los tres países presentan sistemas electorales proporcionales para elegir a los congresistas, pero con distintas magnitudes de distrito y diferentes tipos de listas. Mientras en Uruguay y Argentina se usan listas cerradas y bloqueadas, en Chile se utilizan listas abiertas. En términos jerárquicos, el sistema electoral uruguayo es el más proporcional, seguido del argentino y, finalmente, del chileno. La Tabla 1 señala los sistemas electorales en los tres países. Preliminarmente, se advierte una relación inversa entre congruencia y proporcionalidad en especial por el caso de Uruguay.

**Tabla 1**  
**Sistemas electorales en Argentina, Chile y Uruguay**

| País      | Sistema electoral    | Lista               | Magnitud de distrito promedio | Institucionalización del sistema de partidos |
|-----------|----------------------|---------------------|-------------------------------|----------------------------------------------|
| Argentina | Proporcional D'Hondt | Cerrada y bloqueada | 5,4                           | Baja                                         |
| Chile     | Proporcional D'Hondt | Abierta             | 2                             | Alta                                         |
| Uruguay   | Proporcional D'Hondt | Cerrada y bloqueada | 6,1                           | Alta                                         |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Payne et al. (2003).

### Método y datos

La primera parte del análisis consiste en un estudio descriptivo de la información, comparando promedios y distribuciones. La segunda parte muestra un análisis inferencial basado en la estrategia *many-to-one* para la dimensión "ideología".

Como adelantamos, la medición *one-to-one* compara la media de las preferencias de representantes con sus representados. La Tabla 2 recoge esta perspectiva de análisis y muestra los resultados para los tres países seleccionados. Se advierten variaciones entre los casos. Por ejemplo, en Argentina y Chile la diferencia entre la élite y los ciudadanos en el eje izquierda-derecha es sustancialmente inferior en comparación con Uruguay. Acá mientras la élite promedia 3.3, la ciudadanía promedia 6.6. Por tanto, y de acuerdo con este eje, Uruguay sería el país más incongruente del Cono Sur, pero –a su vez– con el sistema de partidos más institucionalizado de la región. Si bien esta medida tiene como limitante la simple comparación de medias agregadas por país, de cualquier forma, da las primeras señales respecto a las diferencias o similitudes entre los casos.

**Tabla 2**  
**Congruencia programática en Argentina, Chile y Uruguay. Medida *one-to-one***

| País      | Dimensión                      | Élite        | Ciudadanos   |
|-----------|--------------------------------|--------------|--------------|
| Argentina | Izquierda-Derecha              | 4,1<br>(1,8) | 5,3<br>(2,2) |
|           | Peronista-Antiperonista        | 3,9<br>(2,7) | 4,8<br>(2,9) |
|           | Satisfacción con la Democracia | 2<br>(0,76)  | 2,3<br>(0,9) |
| Chile     | Izquierda-Derecha              | 4,6<br>(2,2) | 5,1<br>(2,1) |
|           | Satisfacción con la Democracia | 2,1<br>(0,7) | 2,5<br>(0,7) |
| Uruguay   | Izquierda-Derecha              | 3,3<br>(1,6) | 6,6<br>(2,7) |
|           | Satisfacción con la Democracia | 3,5<br>(0,6) | 1,9<br>(0,8) |

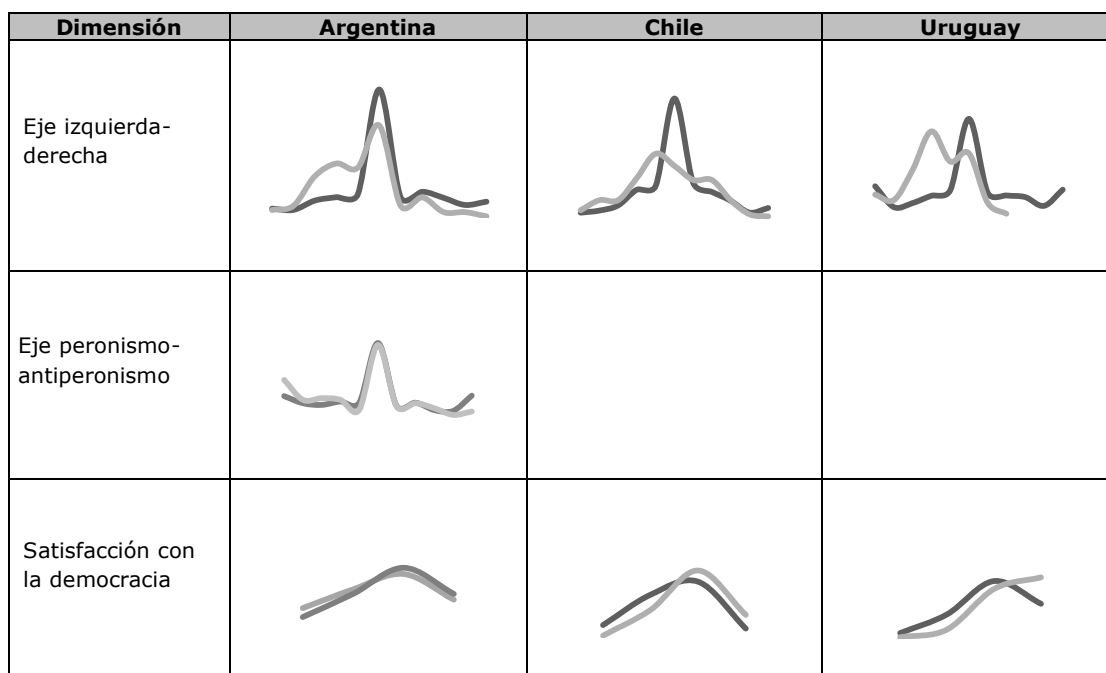
**Fuente:** Elaboración propia con datos de IDRC (2013).  
Desviación estándar entre paréntesis.

En la Figura 1 mostramos las distribuciones de las preferencias de representantes y representados en dos dimensiones: autopostricionamiento ideológico en la escala izquierda-derecha y satisfacción con la democracia. Para el caso de Argentina, y como complemento al autopostricionamiento ideológico en la escala izquierda-derecha, también incluimos el autopostricionamiento en el eje peronismo-antiperonismo dada la configuración de su sistema de partidos. Probablemente, para un votante y representante argentino tenga más sentido autopostricionarse en este eje que en una escala izquierda-derecha (Lupu y Werner, 2017).

De acuerdo con este análisis descriptivo, Uruguay aparece como el país menos congruente considerando la escala ideológica. Los representantes no pasan del valor 7 en la escala ideológica, mientras que los ciudadanos se distribuyen normalmente, con una ligera polarización hacia ambos costados de la curva. Por otro lado, para el caso argentino, se observa mayor congruencia programática al emplear el eje peronista-antiperonista, en contraste con el eje izquierda-derecha. Esto se reproduce tanto en el análisis de medias como de distribuciones. El caso de Chile, en tanto, muestra la convivencia de una élite polarizada y de una ciudadanía moderada. Mientras la élite se carga hacia valores de izquierda, los ciudadanos siguen prefiriendo la opción 5. El hecho de que la élite esté más polarizada obedece no sólo a que en 2013 la coalición de centro-izquierda superó ampliamente a la de derecha, sino que también es producto del sistema electoral binominal. Dado que se eligen dos escaños por distrito, las coaliciones aseguran un cupo con un tercio de los votos. Entonces, basta con que conquisten a ese tercio de izquierda o de derecha para acceder a un escaño, sin necesidad de avanzar hacia votantes moderados (Magar et al., 1998; Navia, 2005).

Esta primera evidencia descriptiva nos conduce a discutir la ecuación optimista que sostiene una relación lineal entre institucionalización y congruencia. Luna (2007) avanzó en este debate aunque desde una perspectiva exclusivamente teórica y bibliográfica. Sus planteamientos tienen sentido al someter la hipótesis rival al test estadístico. Esa hipótesis rival es justamente lo opuesto a la ecuación optimista. Dada la estabilidad de la competencia político-electoral en los sistemas institucionalizados, es plausible que las élites no teman perder adhesión al polarizarse en los ejes programáticos, pues los votantes cautivos las acompañarán a todo evento. En cambio, en sistemas más inestables y volátiles, es factible que los partidos emergentes busquen la congruencia con sus electores a fin de construir bases de apoyo mínimas para emprender una aventura electoral. A esto se suma un argumento institucional asociado al efecto de las reglas electorales. Como adelantamos, Uruguay es el país con el sistema más proporcional. Sin embargo, es el que exhibe los niveles más bajos de congruencia. Este hallazgo es consistente con la teoría (Blais y Bodet, 2006; Golder y Lloyd, 2014). Los sistemas más proporcionales generan condiciones propicias para una competencia electoral multidimensional. Por tanto, no sólo existen incentivos para la fragmentación partidaria, sino que también para la búsqueda de plataformas programáticas distinguibles del resto de los partidos en competencia.

**Figura 1**  
**Congruencia programática en Argentina, Chile y Uruguay. Medida *many-to-many***



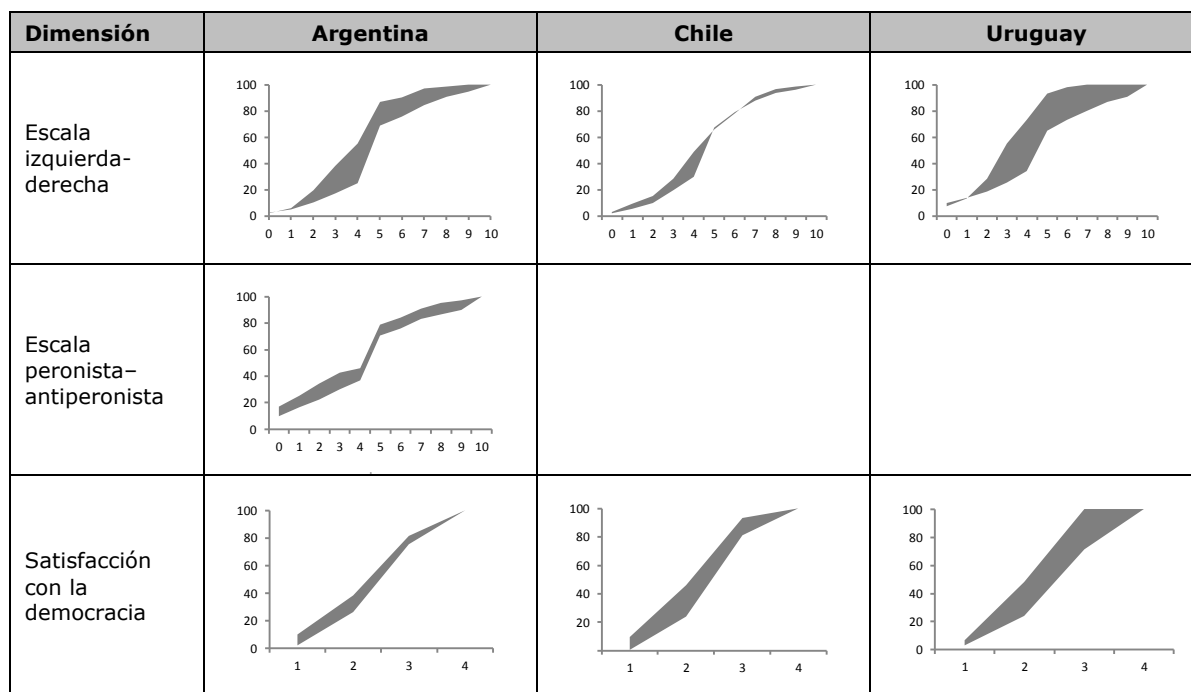
**Fuente:** Elaboración propia con datos de IDRC (2013).

La Figura 2 compara los países utilizando la medición *many-to-many*. Como se señaló, esta medida compara las distribuciones de representantes y ciudadanos. Para ello, se emplea la función de distribución acumulada. Cuanto mayor sea la brecha entre representantes y representados, menor será la congruencia programática. Como se puede observar, Uruguay aparece como el país más incongruente en el eje ideológico. Siguiendo a Luna (2007), esta aparente anomalía –sobre todo por el carácter altamente institucionalizado del sistema de partidos uruguayo– obedece a representantes con mayor intensidad ideológica que los propios votantes, y en un eje de competencia entre el Frente Amplio y los partidos más tradicionales. Para Argentina, y como anunciamos, los resultados indican que la brecha entre representantes y votantes es sustancialmente mayor en el eje izquierda-derecha que en el eje peronismo-antiperonismo. Finalmente, Chile figura como el caso más congruente del Cono Sur al examinar el eje izquierda-derecha. Subrayamos que estos resultados preliminares toman las distribuciones generales de representantes y votantes sin discriminar por partido o coalición.

En cuanto a los niveles de satisfacción con la democracia, los tres casos se comportan de manera similar, aunque con una mayor brecha en el caso de Uruguay. La menor distancia entre las percepciones de representantes y representados sucede en Argentina, país con niveles de calidad de la democracia inferiores en comparación con Chile y Uruguay (Levine y Molina, 2007). Probablemente, lo que explique esta diferencia obedezca a las expectativas

del régimen político en estos dos últimos casos. Es factible que los ciudadanos esperen más de la democracia y que al comparar esas expectativas con los resultados, la brecha con los representantes aumente. Dicho en otras palabras, mientras los representantes se encuentran satisfechos con el régimen que han ido construyendo, los ciudadanos sienten que la democracia no ha dado todos los frutos esperados en función de sus propias expectativas.

**Figura 2**  
**Congruencia programática en Argentina, Chile y Uruguay. Medida *many-to-many***



**Fuente:** Elaboración propia con datos de IDRC (2013).

¿Qué lecciones deja este análisis? Pareciera ser que una alta institucionalización del sistema de partidos puede convivir con bajos niveles de congruencia programática. El caso de Uruguay es prueba de aquello. El país aparece como el más incongruente en la mayoría de las mediciones y dimensiones utilizadas. Caso contrario ocurre con Chile, con un sistema de partidos también institucionalizado. Mientras tanto, Argentina figura con altos niveles de congruencia programática al menos en las dos dimensiones seleccionadas en el análisis, siendo un sistema de partidos menos institucionalizado que Uruguay y Chile.

Para explicar las variaciones de la congruencia programática, hemos construido modelos estadísticos lineales multivariados utilizando la medida *many-to-one*. La variable dependiente corresponde a la distancia absoluta entre un representante promedio y los ciudadanos. Construimos tres modelos por país. En el primero, tomamos un representante

promedio del total de la élite. Luego, en los otros dos modelos lo hacemos con un representante promedio de los partidos o coaliciones más relevantes. Como variables independientes –guiadas por la teoría citada más arriba– incluimos algunas características sociodemográficas de los encuestados como sexo, edad, hábitat, nivel socioeconómico. Adicionalmente, elegimos algunas variables políticas como el interés en la política, la confianza en partidos y la identificación con algún partido o coalición. Nuestro propósito es conocer los determinantes sociodemográficos y políticos de la congruencia programática. La Tabla 3 muestra los datos descriptivos de cada variable por país (encuestas nacionales).

**Tabla 3**  
**Resumen de variables**

|                                          | Argentina |          |                     | Chile |          |                     | Uruguay |          |                     |
|------------------------------------------|-----------|----------|---------------------|-------|----------|---------------------|---------|----------|---------------------|
|                                          | N         | Promedio | Desviación estándar | N     | Promedio | Desviación estándar | N       | Promedio | Desviación estándar |
| Interés en la política                   | 1196      | 3,1      | 0,9                 | 1156  | 3,3      | 0,85                | 1163    | 3,1      | 0,9                 |
| Satisfacción con la situación económica  | 1197      | 6,2      | 2,2                 | 1188  | 6        | 2,22                | 1178    | 6,2      | 2,2                 |
| Sexo                                     | 1200      | 1,5      | 0,5                 | 1200  | 1,5      | 0,5                 | 1202    | 1,5      | 0,5                 |
| Edad                                     | 1200      | 44,6     | 17                  | 1200  | 47,5     | 17,71               | 1202    | 45,2     | 17,8                |
| Nivel Socioeconómico                     | 1200      | 3,6      | 0,9                 | 1200  | 3,3      | 1,03                | 1202    | 3,8      | 1,7                 |
| Región                                   | 1200      | 0,4      | 0,5                 | 1200  | 0,5      | 0,5                 | 1202    | 0,5      | 0,5                 |
| Partido Justicialista/<br>Otros partidos | 1200      | 0,4      | 0,5                 |       |          |                     |         |          |                     |
| Alianza                                  |           |          |                     | 1128  | 0,14     | 0,35                |         |          |                     |
| Concertación                             |           |          |                     | 1200  | 0,23     | 0,42                |         |          |                     |
| Partido Colorado                         |           |          |                     |       |          |                     | 1202    | 0,1      | 0,3                 |
| Frente Amplio                            |           |          |                     |       |          |                     | 1202    | 0,4      | 0,5                 |
| Partido Nacional                         |           |          |                     |       |          |                     | 1202    | 0,1      | 0,4                 |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de IDRC (2013).

Para interpretar los modelos es necesario considerar lo siguiente. La variable dependiente –como señalamos– es la distancia entre el representante promedio y un encuestado. Mientras mayor sea la distancia, habrá menos congruencia. Por tanto, si el coeficiente de alguna de las variables es positivo y significativo, indicará que un incremento en los valores de esa variable implica mayor incongruencia. La Tabla 4 muestra los resultados para Argentina. Los valores de R cuadrado son bajos, pero permiten realizar algunas interpretaciones. En el modelo 1 –que considera un representante promedio– una de las variables significativa es el lugar de residencia del encuestado. Los códigos de esa variable corresponden a 0 para personas que no viven en el Gran Buenos Aires, y 1 para las personas que viven en el Gran Buenos Aires. Dado que el coeficiente es negativo, entonces el modelo indica que hay más congruencia entre el representante promedio y los encuestados del Gran

Buenos Aires en comparación con los encuestados que no habitan en el Gran Buenos Aires. Por edad, en tanto, un incremento de esta variable implica mayor incongruencia. Como era de esperar, los votantes identificados con el PJ tienen mayor congruencia con los representantes de su partido. El modelo 2 indica resultados que van en la misma dirección. Es decir, que existe mayor congruencia entre los representantes del PJ y los habitantes del Gran Buenos Aires en comparación con quienes habitan en otras provincias. De igual forma, incrementos en la edad van asociados a mayores dosis de incongruencia programática. En el modelo 3, que considera a representantes de distintos partidos, la edad deja de ser un predictor robusto, sobreviviendo solamente el hábitat de los encuestados que mantiene idéntica tendencia en comparación con los dos modelos. Es decir, que existe mayor congruencia entre representantes de otros partidos y los habitantes del Gran Buenos Aires.

De acuerdo con estos datos, entonces, si bien para Argentina se advierten altos niveles de congruencia programática entre representantes y votantes, dicha congruencia está claramente segmentada por el lugar de residencia de los encuestados. A pesar de que Argentina es un estado federal, los mayores niveles de congruencia se dan en el Gran Buenos Aires. Sorprende, eso sí, que en los tres modelos esta variable asuma valores similares y en la misma dirección, haciendo ver que en el resto de Argentina es mayor la desconexión entre representantes y votantes.

Esta interpretación cambia cuando se utiliza el eje peronismo-antiperonismo. En primer lugar, desaparece el efecto del hábitat. En segundo lugar, sobrevive el efecto de la edad con un comportamiento muy similar a lo observado en el eje izquierda-derecha. En tercer lugar, emergen algunas variables asociadas a percepciones políticas y económicas. Por ejemplo, la identificación de los ciudadanos con el PJ incrementa los niveles de congruencia tanto en el modelo 1 (representante promedio) como en el modelo 2 (representantes del PJ). El efecto de esta variable es sustantivamente mayor en comparación con el modelo que toma como variable dependiente al eje izquierda-derecha. Luego, aparecen como predictores el interés en la política y la satisfacción con la situación económica. En el caso del interés en la política, un mayor interés favorece la congruencia programática en el modelo 2 donde se considera un representante promedio del PJ. Este efecto se invierte en el modelo 3 correspondiente a representantes de otros partidos. Por otro lado, cuanto mayor satisfacción económica, mayor congruencia tanto en el modelo general como en el modelo aplicado sólo a representantes del PJ. Adicionalmente, observamos el efecto del nivel socioeconómico de las personas. Luego de probar que satisfacción económica y nivel socioeconómico no produjeron problemas de multicolinealidad en el modelo, los resultados indican que, al menos en el modelo 3, la congruencia entre representantes de otros partidos y los ciudadanos se da con mayor fuerza en los segmentos más altos.



**Tabla 4**  
**Argentina, modelo de regresión lineal múltiple: escala ideológica izquierda-derecha.**  
**Variable dependiente: Congruencia programática**

| Variables                                                         | Eje izquierda-derecha |                        |                               | Eje peronismo-antiperonismo |                       |                               |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------|
|                                                                   | Modelo 1              | Modelo 2               | Modelo 3                      | Modelo 1                    | Modelo 2              | Modelo 3                      |
|                                                                   | Modelo General        | Representantes PJ      | Representantes otros partidos | Modelo General              | Representantes PJ     | Representantes otros partidos |
| Sexo (0=Hombres; 1=Mujer)                                         | -0.0279<br>(0.103)    | -0.0320<br>(0.103)     | -0.0192<br>(0.102)            | 0.149<br>(0.114)            | 0.131<br>(0.136)      | 0.187<br>(0.121)              |
| Edad                                                              | 0.00603*<br>(0.00312) | 0.00757**<br>(0.00314) | 0.00481<br>(0.00309)          | 0.0103***<br>(0.00339)      | -0.00436<br>(0.00405) | 0.0176***<br>(0.00361)        |
| Región (1=GBA; 0=otros)                                           | -0.239**<br>(0.104)   | -0.292***<br>(0.105)   | -0.208**<br>(0.103)           | -0.0341<br>(0.116)          | 0.0509<br>(0.138)     | -0.153<br>(0.123)             |
| Nivel socioeconómico (1=E; 7=AB)                                  | -0.0519<br>(0.0574)   | -0.0504<br>(0.0578)    | -0.0471<br>(0.0568)           | 0.0499<br>(0.0641)          | 0.205***<br>(0.0766)  | -0.0545<br>(0.0682)           |
| Interés en la política (1=Muy interesado; 4=Nada interesado)      | -0.110*<br>(0.0566)   | -0.0436<br>(0.0570)    | -0.154***<br>(0.0560)         | -0.113*<br>(0.0636)         | 0.154**<br>(0.0761)   | -0.294***<br>(0.0678)         |
| Percepción situación económica del país (1=Muy bueno/ 5=Muy mala) | 0.0145<br>(0.0247)    | 0.0163<br>(0.0248)     | 0.0106<br>(0.0244)            | 0.00920<br>(0.0273)         | 0.0525<br>(0.0326)    | -0.0269<br>(0.0290)           |
| Partido Justicialista (1=PJ; 0=resto)                             | 0.0377<br>(0.106)     | -0.0378<br>(0.107)     | 0.0971<br>(0.105)             | -0.358***<br>(0.117)        | -1.821***<br>(0.140)  | 0.679***<br>(0.125)           |
| Constante                                                         | 2.105***<br>(0.402)   | 2.125***<br>(0.405)    | 2.138***<br>(0.398)           | 1.914***<br>(0.455)         | 2.658***<br>(0.544)   | 2.099***<br>(0.485)           |
| Observaciones                                                     | 851                   | 851                    | 851                           | 910                         | 910                   | 910                           |
| R <sup>2</sup>                                                    | 0.015                 | 0.017                  | 0.018                         | 0.024                       | 0.198                 | 0.089                         |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta IDRC (2013).

Errores estándar entre paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

En el caso de Chile los modelos, al igual que en Argentina, se especifican en tres etapas (ver Tabla 5). Primero, un modelo general con un representante promedio. Luego, con un representante de la coalición de centro-derecha denominada Alianza. El tercer modelo toma a un representante promedio de la coalición de centro-izquierda, Nueva Mayoría. La variable que mide la identificación con coaliciones fue recodificada en tres valores: Nueva Mayoría, Alianza y no identificados. En los modelos es esta última categoría la que opera como de referencia

La capacidad explicativa de estos modelos es sustancialmente superior respecto a Argentina. Los predictores más robustos son la edad y la identificación con alguna de las dos grandes coaliciones. En el caso de la edad, y al igual que en Argentina, incrementos en la variable van asociados a menor congruencia programática. En el caso de la identificación con coaliciones, en tanto, los resultados son los esperados, aunque con algunas especificidades. En el modelo 1 la identificación de los encuestados con alguna de las dos coaliciones no es un predictor de congruencia programática. En el modelo 2, que toma un representante

promedio de la Alianza, la congruencia es más fuerte con sus electores. Mientras tanto, en el modelo 3 –representantes de la NM– aparece como predictor la identificación con la Alianza, pero no con los votantes de la NM.

**Tabla 5**  
**Chile, modelo de regresión lineal múltiple: ideología**  
**Variable dependiente: congruencia programática**

| Variables                                                        | (1)                  | (2)                    | (3)                  |
|------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
|                                                                  | Modelo General       | Modelo Alianza         | Modelo Nueva Mayoría |
| Interés en la política (1=Muy interesado; 4=Nada interesado)     | -0.0493<br>(0.0611)  | -0.171***<br>(0.0612)  | 0.0419<br>(0.0612)   |
| Percepción situación económica del país (1=Muy bueno/5=Muy mala) | -0.0173<br>(0.0246)  | -0.0257<br>(0.0247)    | -0.00857<br>(0.0247) |
| Sexo (1=hombre; 2=mujer)                                         | -0.104<br>(0.106)    | -0.149<br>(0.106)      | -0.0391<br>(0.106)   |
| Edad                                                             | 0.00393<br>(0.00309) | -0.000468<br>(0.00310) | 0.00467<br>(0.00310) |
| Nivel socioeconómico (1=Alto; 4=Bajo)                            | -0.0147<br>(0.0555)  | 0.0558<br>(0.0556)     | -0.0365<br>(0.0557)  |
| Alianza (1=alianza; 0=otros)                                     | 1.129***<br>(0.142)  | -0.330**<br>(0.142)    | 1.456***<br>(0.142)  |
| Nueva Mayoría (1=NM; 0=resto)                                    | 0.0934<br>(0.121)    | 0.785***<br>(0.121)    | -0.462***<br>(0.121) |
| Constante                                                        | 1.200***<br>(0.374)  | 2.180***<br>(0.375)    | 1.403***<br>(0.375)  |
| Observaciones                                                    | 685                  | 685                    | 685                  |
| R <sup>2</sup>                                                   | 0.100                | 0.110                  | 0.206                |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta IDRC (2013).

Errores estándar entre paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

En el caso de Uruguay hay tres resultados relevantes. El primero es que la pertenencia a algún partido político es un predictor robusto de la congruencia programática. Dado que la identificación con partidos es más fuerte hacia el Frente Amplio, entonces el modelo arroja un coeficiente negativo y significativo, señalando que la distancia entre representantes y representados disminuye cuando el encuestado se identifica con el Frente Amplio (ver Tabla 6). A diferencia de Argentina y Chile, los niveles de congruencia sistemáticamente responden al nivel socioeconómico de los encuestados, siendo mayor en los estratos de más ingresos. Esto último aplica tanto al modelo general, como a los modelos para el Partido Colorado, Partido Nacional y Frente Amplio.

**Tabla 6**  
**Uruguay, modelo de regresión lineal múltiple: ideología**  
**Variable dependiente: congruencia programática**

| Variables                                                           | (1)                   | (2)                           | (3)                           | (4)                        |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
|                                                                     | Modelo General        | Congresistas Partido Colorado | Congresistas Partido Nacional | Congresistas Frente Amplio |
| Interés en la política<br>(1=Muy interesado; 4=Nada interesado)     | -0.0293<br>(0.0575)   | -0.0911<br>(0.0612)           | -0.112*<br>(0.0644)           | -0.00400<br>(0.0597)       |
| Percepción situación económica del país<br>(1=Muy bueno/5=Muy mala) | 0.0569**<br>(0.0234)  | 0.0321<br>(0.0249)            | 0.0234<br>(0.0262)            | 0.0722***<br>(0.0243)      |
| Sexo (1=hombre; 2=mujer)                                            | 0.107<br>(0.0991)     | 0.0531<br>(0.105)             | 0.0382<br>(0.111)             | 0.138<br>(0.103)           |
| Edad                                                                | 0.000656<br>(0.00288) | 0.00146<br>(0.00307)          | 0.00133<br>(0.00323)          | -0.000456<br>(0.00300)     |
| Nivel socioeconómico<br>(1=Muy bajo; 7=Muy alto)                    | -0.186***<br>(0.0315) | -0.186***<br>(0.0335)         | -0.175***<br>(0.0352)         | -0.172***<br>(0.0327)      |
| Región (1=Montevideo; 0=resto)                                      | -0.0961<br>(0.102)    | -0.117<br>(0.109)             | -0.123<br>(0.114)             | -0.0895<br>(0.106)         |
| Partido Colorado (1=PC; 0=otros)                                    | 1.855***<br>(0.169)   | 1.597***<br>(0.180)           | 1.426***<br>(0.189)           | 1.994***<br>(0.176)        |
| Frente Amplio (1=FA; 0=otros)                                       | -0.502***<br>(0.122)  | 0.574***<br>(0.130)           | 1.007***<br>(0.137)           | -0.989***<br>(0.127)       |
| Partido Nacional (1=PN; 0=otros)                                    | 1.652***<br>(0.159)   | 1.350***<br>(0.169)           | 1.160***<br>(0.178)           | 1.796***<br>(0.165)        |
| Constante                                                           | 2.763***<br>(0.350)   | 2.217***<br>(0.372)           | 2.061***<br>(0.392)           | 3.195***<br>(0.363)        |
| Observaciones                                                       | 999                   | 999                           | 999                           | 999                        |
| R <sup>2</sup>                                                      | 0.296                 | 0.141                         | 0.117                         | 0.368                      |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la encuesta IDRC (2013).

Errores estándar entre paréntesis.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

## Conclusiones

Los resultados indican que los sistemas de partidos clasificados por la literatura como altos en institucionalización pueden convivir con niveles de congruencia programática dispares. La forma en que se vinculan representantes y ciudadanos parece ser independiente de la institucionalización de los sistemas de partidos.

Es difícil empalmar teóricamente estos hallazgos con la literatura más tradicional sobre institucionalización de los sistemas de partidos. Dado que uno de los indicadores que generalmente se utiliza para medir institucionalización es la volatilidad electoral, resulta curioso que en países más estables existan menores niveles de congruencia programática entre élite y ciudadanía. Dicho en otras palabras, parece ser que en sistemas estables las preferencias electorales se mantienen a pesar de la distancia entre élite y votantes en algunos ejes de competencia.

Sin embargo, la teoría referenciada más arriba ayuda entender este resultado. Desde una perspectiva institucional, los sistemas más proporcionales generan incentivos para la fragmentación y para la búsqueda de espacios programáticos por parte de líderes y partidos.

Por eso mismo, se produce una distancia natural entre el votante mediano y las posturas que esos partidos defienden. En el afán por distinguirse de otros dada la oferta electoral, los partidos buscan posiciones más extremas. Visto así, entonces, no sorprende tanto la convivencia de sistemas de partidos institucionalizados con altos niveles de incongruencia programática. Precisamente porque las preferencias de los electores están ancladas en un ambiente de alta raigambre social de los partidos, las élites se sienten con la suficiente libertad para polarizar los debates programáticos, confirmando así su postura frente a electores ideológicamente intensos.

En definitiva, las variaciones en el volumen de la congruencia programática, cualquiera sea la medición, no dicen mucho –por sí solas– acerca de la estabilidad de un sistema de partidos y, menos, de sus niveles de institucionalización. Claro está que la convivencia entre alta incongruencia y bajos niveles de institucionalización es dañina para la estabilidad democrática, pues supone una sistemática rotación de partidos en conjunto con votantes distanciados ideológicamente. Algo similar ocurre en sistemas escasamente institucionalizados, pero con altos niveles de congruencia programática. Es posible que esa congruencia responda a la necesidad de los partidos emergentes para representar los intereses de los votantes, pero como esos partidos son de corta duración, entonces la congruencia programática se torna muy circunstancial.

Los principales resultados de los modelos estadísticos diseñados para explicar las variaciones de congruencia indican fuertes diferencias entre los casos. En Argentina, tomando como variable dependiente la congruencia en el eje izquierda-derecha, existe un fuerte componente territorial. La congruencia es más fuerte en Buenos Aires en comparación con el resto del país. En Chile y Uruguay, en tanto, una de las variables más robustas para explicar las variaciones de congruencia corresponde a la identificación partidaria o la identificación con alguna de las coaliciones, cuestión que probablemente se deba a los mayores niveles de institucionalización del sistema de partidos en comparación con Argentina. Lo que hace distintivo a Uruguay de los otros casos corresponde al efecto del nivel socioeconómico, existiendo mayor congruencia en los estratos altos en comparación con los estratos bajos.

En síntesis, el artículo da ciertas pistas sobre el análisis de la congruencia programática desde su volumen y composición. A nivel descriptivo, la estrategia *many-to-many* permitió comparar los casos en función de distribuciones de preferencias, medida más útil que la mera comparación de promedios. Adicionalmente, y con el fin de analizar la composición de la congruencia, utilizamos la estrategia *many-to-one*. El objetivo acá fue identificar los determinantes de la congruencia programática a partir de las características socioeconómicas y políticas de los ciudadanos. Entonces, si la estrategia *many-to-many* ayuda a comparar los volúmenes o magnitudes de la congruencia programática, la estrategia *many-to-one* contribuye a caracterizar su composición.

### Referencias bibliográficas

ACHEN, C. "Measuring representation: perils of the correlation coefficient". *American Journal of Political Science*, vol. 21, nº 4, 1977.

\_\_\_\_\_. "Measuring representation". *American Journal of Political Science*, vol. 22, nº 3, 1978.

ADAMS, J. *Party competition and responsible party government*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMES, B.; SMITH, E. "Knowing left from right: ideological identification in Brazil, 2002-2006". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, nº 2, 2010.

BELCHIOR, A. "Ideological congruence among European political parties". *The Journal of Legislative Studies*, vol. 16, nº 1, 2010.

BLAIS, A.; BODET, M. "Does proportional representation foster closer congruence between citizens and policymakers?". *Comparative Political Studies*, vol. 36, 2006.

BUQUET, D.; SELIOS, L. Political congruence in Uruguay. In: FUENTES, C.; JOIGNANT, A.; MORALES, M. (eds.). *Malaise in representation in Latin American countries: Chile, Uruguay and Argentina*. Basingstoke: Palgrave, 2017.

DALTON, J. "Political parties and political representation: party supporters and party elites in nine nations". *Comparative Political Studies*, vol. 18, nº 3, 1985.

ESPAÑA-NÁJERA, A.; MARTÍNEZ, M. "Political representation in Central America". *Latin Americas Studies Association Congress*, 2010.

GIGER, N.; AINA, G.; LEFKOFRIDI, Z. "Ideological congruence and voter turnout". Conferencia Tag der Politikwissenschaft, 2011.

GOLDER, M.; LLOYD, G. "Re-evaluating the relationship between electoral rules and ideological congruence". *European Journal of Political Research*, vol. 53, nº 1, 2014.

GOLDER, M.; STRAMSKI, J. "Ideological congruence and electoral institutions". *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 1, 2010.

HAWKINS, K.; MORGENSTERN, S. "Cohesion of legislators in Latin America: patterns and explanations". *Latin Americas Studies Association Congress*, 2000.

HUBER, J.; POWELL, B. "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy". *World Politics*, vol. 46, nº 3, 1994.

KITSCHOLT, H. "Linkages between citizens and politicians in democratic polities". *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 6, 2000.

KITSCHOLT, H., et al. *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party cooperation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Latin American party systems*. New York: Cambridge University Press, 2010.

LEVINE, D.; MOLINA, J. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy*, vol. 45, 2007.

\_\_\_\_\_. *The quality of democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2011.

LUNA, J. "Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda". *Política y Gobierno*, vol. 14, n° 2, 2007.

LUNA, J.; ZECHMEISTER, E. "The quality of representation in Latin America: a study of elite-mass congruence in nine countries". *Comparative Political Studies*, vol. 38, n° 4, 2005.

\_\_\_\_\_. "Political representation in Latin America". In: KITSCHOLT, H., et al. (eds.). *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

LUPU, N.; WERNER, Z. "Mass-elite congruence and representation in Argentina". In: FUENTES, C.; JOIGNANT, A.; MORALES, M. (eds.). *Malaise in representation in Latin American Countries: Chile, Uruguay and Argentina*. Basingstoke: Palgrave, 2017.

MAGAR, E.; ROSENBLUM, M.; SAMUELS, D. "On the absence of centripetal incentives in double-member districts. The case of Chile". *Comparative Political Studies*, vol. 31, n° 6, 1998.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Revista de Ciencia Política*, vol. 17, n° 1, 1995.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". *América Latina Hoy*, vol. 41, 2005.

MILLER, W.; STOKES, D. "Constituency influence in Congress". *American Political Science Review*, vol. 57, n° 1, 1963.

MORALES, M. "Congruencia programática entre partidos y votantes en Chile". *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 22, n° 44, 2014.

MORGAN, D. "Paradigms lost and pragmatism regained". *Journal of Mixed Methods Research*, vol. 1, n° 1, 2007.

NAVIA, P. "La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004". *Política y Gobierno*, vol. 12, n° 2, 2005.

O'DONNELL, G. "Delegative democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, n° 1, 1994.

PAYNE, M., et al. *¿La política importa? Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

POWELL, B. "Experimental analysis of the social value of flocking by starlings (*sturnus vulgaris*) in relation to predation and foraging". *Animal Behaviour*, vol. 22, n° 2, 1974.

\_\_\_\_\_. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven and London: Yale University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. "Political representation in comparative politics". *Annual Review of Political Science*, vol. 7, n° 1, 2004.

\_\_\_\_\_. "The ideological congruence controversy: the impact of alternatives measures, data, and time series periods on the effects of election rules". *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 12, 2009.

PRZEWORSKI, A.; ORTEGA, J.; GORDON, S. "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, n° 3, 1997.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; BERNARD, M. *Democracy, accountability and representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SCHMITT, H.; THOMASSEN, J. (eds.). *Political representation and legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SIAVELIS, P. "Enclaves de la transición y la democracia chilena". *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, nº 1, 2009.

STOKES, S. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press: New York, 2001.

WARWICK, P. "The ideological congruence illusion: the impact of violence". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 41, nº 1, 2016.

WESSELS, B. "System characteristics matter: empirical evidence from ten representation studies". In: MILLER, W.; PIERCE, R.; THOMASSEN, J. (eds.). *Policy representation in Western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WEYLAND, K. "Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record". *Latin American Politics and Society*, vol. 46, nº 1, 2004.

**Resumo***Congruência programática no Cone Sul. Argentina, Chile e Uruguai em perspectiva comparada*

Os sistemas de partidos institucionalizados podem coexistir com uma alta incongruência programática entre a elite e os cidadãos. Sistemas partidários menos institucionalizados, pelo contrário, poderiam estar em posição de gerar maior congruência programática. Analisamos essa aparente anomalia no Cone Sul da América Latina, comparando Argentina, Chile e Uruguai. Metodologicamente, usamos três medidas de congruência: médias, comparação de distribuições (*many-to-many*), distância entre eleitores e um representante típico (*many-to-one*). Nesta última medida, projetamos vários modelos de regressão para identificar as variáveis que predizem maior congruência. Concluímos que em sistemas estáveis as preferências eleitorais permanecem apesar da distância entre a elite e os eleitores em algumas áreas de competição, sendo o Uruguai o caso mais representativo.

**Palavras-chave:** congruência programática; sistemas partidários; institucionalização; Cone Sul; elite

**Abstract***Programmatic congruence in the Southern Cone. Argentina, Chile, and Uruguay in comparative perspective*

Institutionalized party systems can coexist with a low programmatic congruence between elites and citizens. To the contrary, less institutionalized party systems could be in a position to generate greater programmatic congruence. We analyze this apparent anomaly in the Southern Cone of Latin America, comparing Argentina, Chile, and Uruguay. Methodologically, we used three measures of congruence: averages, comparison of distributions (*many-to-many*), distance between voters and a median legislator (*many-to-one*). For this last measure, we designed multiple regression models to identify the variables that predict greater congruence. We arrived at the conclusion that in stable systems the electoral preferences remain despite the distance between elites and voters in some areas of the competition—Uruguay being the most representative case.

**Keywords:** programmatic congruence; party systems; institutionalization; Southern Cone; elite

**Résumé***La congruence programmatique dans le Cône Sud. L'Argentine, le Chili et l'Uruguay dans une perspective comparative*

Les systèmes de partis institutionnalisés peuvent coexister avec une forte incongruité programmatique entre l'élite et les citoyens. Au contraire, les systèmes partisans moins institutionnalisés pourraient être capables de générer une plus grande congruence programmatique. Nous analysons cette anomalie apparente dans le Cône Sud de l'Amérique Latine, en comparant l'Argentine, le Chili et l'Uruguay. Méthodologiquement, nous utilisons trois mesures de congruence: les moyennes, la comparaison des distributions (*many-to-many*), la distance entre les électeurs et un représentant typique (*many-to-one*). Sur cette dernière mesure, nous concevons des modèles de régression multiple pour identifier les variables qui prédisent une plus grande congruence. Nous concluons que dans les systèmes stables, les préférences électorales demeurent malgré la distance entre l'élite et les électeurs dans certaines zones de compétition, l'Uruguay étant le cas le plus représentatif.

**Mots-clés:** congruence programmatique; systèmes de partis; institutionnalisation; Cône Sud; élite

Artigo submetido à publicação em 19 julho de 2017.

Versão final aprovada em 16 abril de 2018.

*Opinión Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.





# Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system

Pedro Lucas de Moura Palotti<sup>1</sup>

Pedro Luiz Costa Cavalcante<sup>2</sup>

Presidents face a dilemma of whom to appoint for cabinet positions. They need to secure legislative support for their government and at the same time achieve their goals in terms of public policy. This work analyzes the portfolio allocation of Brazilian presidents in Brazil's multiparty system. This study tests some hypotheses using multinomial logistic regression to identify appointment strategies adopted by the presidents in four different governmental sectors from 1990 to 2016. To do so, first, we create an index of ministerial politicization (IMP) and aggregate the ministries in these four sections, employing cluster analysis. The results show that appointments to the core positions in government tend to be less politicized. Moreover, the president's personal nominations were greater in the presidential units that carry out the political coordination and typical functions of the State.

Keywords: Brazilian multiparty presidential system; cabinet ministers appointment; government coalition management; Brazil

## Introduction

In multiparty presidential systems, it is common for the president's party to have minority in parliament. In this sense, the president appoints ministers from other political parties to become part of a coalition government. This is one of the most powerful mechanisms for the president to secure legislative support, which is critical to advancing the president's agenda during the administration. This has been the case of Brazil since the reestablishment of elected governments in 1990. None of the parties of the coalition achieved 20% representation in the lower chamber (Câmara dos Deputados).

Studies on coalition presidentialism (*presidencialismo de coalizão*) in Brazil have focused on the format of the majority government and the regional and political representation of the ministries (Meneguello, 1996). Scholars have also investigated minister profiles, professional trajectories, and primarily the proportionality of the

<sup>1</sup> Escola Nacional de Administração Pública, Brasília (DF), Brasil. E-mail: <pedro.palotti@enap.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9071-9726>>.

<sup>2</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília (DF), Brasil.

E-mail: <pedro.cavalcante@ipea.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-7635-695X>>.

ministers and secretariats in relation to the parties' distribution of seats in the lower chamber (Amorim Neto, 2000). For this reason, the presidential rationale shares some of the top positions as a way to guarantee parties' support, which is in line with the literature's perception that this strategy provides political benefits (Lewis, 2009).

Recently, the distribution of cabinet posts has been considered under different perspectives. These posts differ according to budgetary resources, free appointment and dismissal, in addition to the importance in terms of regulatory capacity and control of bureaucratic agencies (Mauerberg Jr., 2016) or sharing of government agenda (Batista, 2016). Politicization is measured not only by the proportionality of ministries in relation to the political division in Congress. It is also central to understanding how the ministerial resources are distributed among the key coalition partners in different policies and government functions.

Few studies have addressed the presidential dilemma regarding cabinet appointments in Brazil. What ministries does the chief of the executive branch delegate to allied parties and which ones does the president entrust to his or her own party or to non-party affiliated professionals? Do the nominees vary according to the level of political attractiveness of the ministries?

To address these questions, this paper uses a comprehensive and original database of cabinet appointments that covers the recent democratic presidential terms in Brazil from 1990 to 2016. It employs the index of ministerial politicization (IMP) and the indicators of ministerial political attractiveness proposed by Mauerberg Jr. (2016) to test our hypotheses regarding the types of appointments in four different areas of ministry: a) core; b) policy delivery; c) political coordination and State functions; and d) presidential office. The explanation for the IMP and the division of ministries according to political attractiveness are described in greater detail in the paper's appendix.

Based on that, a multinomial logistic regression was used in order to identify appointment strategies adopted by presidents. The models' results show that ministers' features affect their appointments in different ways. Primarily, the president's party peers, those supporting the coalition, or ministers without partisan affiliation, as well as their level of politicization, are important dimensions of portfolio allocation in Brazil. In this sense, the minister profile changes according to the policy area. In fact, these variables depict delegation's inherited costs between the Principal (the president and, in most cases, party leaders) and its Agents (State ministers).

In addition to this introduction, the paper includes six sections. The next section discusses the context of coalition presidentialism in Brazil, followed by a review of the literature on cabinet unit salience and the methodological strategies used to measure it. Then, analysis is presented about ministerial assignments based on the political attractiveness of the ministries, and the research hypotheses are debated. The data and methods, as well as the descriptive analysis, constitute the fifth section. Lastly, the outputs of the multinomial logistic regression are presented followed by some final remarks.

## Coalition presidentialism in Brazil

The appointment of government staff is well-known as one of the main assets available to the chief of government to produce favorable legislative decisions and enable them to reach their preferences regarding the public policy agenda. Selecting members to appoint to a ministerial cabinet demands deliberated calculations in a multifaceted environment. Aspects related to the president or the prime minister's party structure, the political and social support groups, and regional, ethnic, and religious issues, as well as variables concerning the individual capacities of the ministerial candidates, make the decisions multivariate, dynamic, and highly complex.

The literature emphasizes three main strategies<sup>3</sup> for portfolio allocation available to the chief of the executive branch, which are: 1) the need of proportionality of party representation in the legislative branch; 2) the need to control top policymaking officials; and 3) the need to represent politically different groups in society. Despite some efforts of Brazilian scholars to cover the latter two strategies (Figueiredo, 2007; D'Araujo and Lameirão, 2009; D'Araujo, 2014), the bulk of the studies on the Brazilian case has focused on the first strategy, considering the context of coalition presidentialism (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2007).

In Brazil, presidents have powerful institutional prerogatives, such as issuing executive orders (called *medidas provisórias*), which give them an opportunity to initiate legislation in a broad variety of issues and is particularly important resource for changing the *status quo* to a new equilibrium acceptable to other political actors and closer to presidential preferences (Figueiredo and Limongi, 2007). They also can decide discretionarily how to allocate public expenditures and how public policy formulation is centralized in the federal government (Arretche, 2009; Abrucio and Costa, 1999; Machado and Palotti, 2015).

Although the chief of government is also powerful, in the context of a coalition presidentialism the political negotiations regarding the division of power among the coalition parties are also important. The president and the political parties are principals, so they are the main actors who decide to appoint ministers—agents who act on their behalf. This is the typical agency theory relationship.

The fundamental dilemma of agency theory is that both the agent and the principal have their own utility functions and try to maximize them. A payoff or reward is given to the agent depending on his or her performance. The principal determines the reward depending on information regarding the agent's achievements (Ross, 1973).

Moreover, the president must consider the complex dynamics preference of the coalition parties when assigning cabinet positions in order to increase his or her political

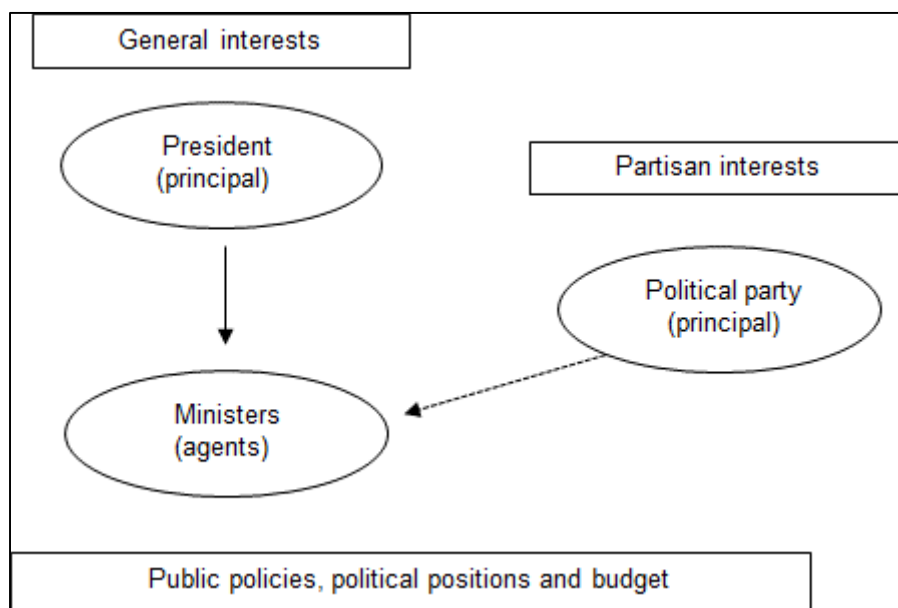
---

<sup>3</sup> The deliberate process of selecting and appointing ministers in a context of multiple actors and political arenas is closer to the concept of strategy. Strategies are deliberate actions that include mainly incentives, cost-benefit calculations, and other actors' behaviors, among other factors.

support. According to Altman (2000), rational-choice theorists often argue that political parties' main preferences are for electoral votes, cabinet positions, and public policies—or a combination of these three purposes. Limongi and Figueiredo (2009) similarly argue that the participation of multiple parties in government occurs in order to garner political benefits such as appointing positions to civil servants, allocating budget resources, and defining the ministries' guidelines. In this regard, empirical evidence indicates, first, that coalitions are no exception in presidential systems in which the executive branch has legislative powers<sup>4</sup>.

So, in the context of coalition presidentialism, ministers are agents who in general answer to two principals: political parties and the president, as shown in Figure 1:

**Figure 1**  
**Agency-principal relationships**



**Source:** Elaborated by the authors.

In general, even when the minister comes from the president's party, it is assumed that these principals have different interests (Martínez-Gallardo and Schleiter, 2014)<sup>5</sup>. The president aims to attain majority support at the national level, while parties, even the president's own, target their party interests in specific geographic regions or their constituency. This configuration may imply a distinct dynamic between appointees linked

<sup>4</sup> Figueiredo, Canello and Vieira (2012) show that almost 75% of the cabinets formed between 1979 and 2011 in Latin America were coalitions, even though a significant percentage of them were minority coalitions (about 30%).

<sup>5</sup> For a detailed discussion about the main challenges of multiple principals, see Dixit (1997).

to political parties or acting as delegates of said parties (with multiple representatives) of those without party affiliation (with the president as sole agent), regardless of technical knowledge, managerial experience, or educational background. The resources mobilized by the ministers involve policy implementation, appointment of commissioned positions, and the execution of budgetary resources.

As the costs of monitoring agents, directly or indirectly, are high, the decision of whom to appoint and where to allocate them is crucial. In order to deal with this context, presidents use two complementary delegation strategies: appointing ministers without political affiliation, mainly to guarantee direct influence over the portfolio (Amorim Neto and Samuels, 2010; Martínez-Gallardo and Schleiter, 2014); or restricting some areas of government to his or her own party or to those ministers without political affiliation<sup>6</sup>.

A coalitional paradigm has emerged in Brazil in the last decades, as shown in Table 1. Collor, the first elected president after the 1988 Constitution, ruled with a minority coalition, although his term was interrupted by his impeachment in 1992. Apart from this example, only two coalitions, one at the end of Cardoso's second term and another at the beginning Da Silva's first term, were temporarily minority. Gradually, the number of allied parties and the range of the ideological spectrum between left and right within the same presidential term expanded, as illustrated by the growth in the median of coalition parties' ideological heterogeneity (Zucco, 2014).

Collor's administration initiates Brazil's historical experience with 3.25 parties, on average, in his coalition and a median of the parties' heterogeneity of 0.79, on a scale ranging from 1 (left) to 10 (right). That is, few relatively homogeneous parties were selected according to their ideological point of view. Franco and Cardoso's administrations aggregate a higher average of parties—about four—and extend the ideological heterogeneity beyond two. On the other hand, Da Silva and Rousseff's terms raised the maximum number of parties in the coalitions, more than seven, with ideological heterogeneity, reaching 4 points, including parties from across the (leftist and rightist) spectrum.

---

<sup>6</sup> The main arguments about government formation in terms of proportionality and portfolio allocation will be discussed in the next section.

**Table 1**  
**Presidential terms and coalition strategies (1990–2016)**

| President     | Party affiliation    | Inauguration | End of term | Number of days | Number of coalitions | Type of coalitions  | Average number of coalition parties <sup>7</sup> | Median of the coalitions' heterogeneity <sup>8</sup> |
|---------------|----------------------|--------------|-------------|----------------|----------------------|---------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Collor        | PRN                  | 03/15/1990   | 10/02/1992* | 932            | 4                    | Minority            | 3.25                                             | 0.79                                                 |
| Itamar Franco | Non party affiliated | 10/02/1992   | 01/01/1995  | 821            | 3                    | Majority            | 4.67                                             | 2.78                                                 |
| Cardoso I     | PSDB                 | 01/01/1995   | 01/01/1999  | 1461           | 2                    | Majority            | 4.50                                             | 2.29                                                 |
| Cardoso II    | PSDB                 | 01/01/1999   | 01/01/2003  | 1461           | 2                    | Mixed <sup>9</sup>  | 3.50                                             | 1.97                                                 |
| Da Silva I    | PT                   | 01/01/2003   | 01/01/2007  | 1461           | 5                    | Mixed <sup>10</sup> | 7.20                                             | 3.70                                                 |
| Da Silva II   | PT                   | 01/01/2007   | 01/01/2011  | 1461           | 3                    | Majority            | 8.33                                             | 3.95                                                 |
| Rousseff I    | PT                   | 01/01/2011   | 01/01/2015  | 1461           | 3                    | Majority            | 7.33                                             | 4.07                                                 |
| Rousseff II   | PT                   | 01/01/2015   | 12/05/2016* | 497            | 2                    | Majority            | 10.00                                            | -                                                    |

**Source:** Elaborated by the authors, from the Legislative Database of Cebrap, Figueiredo (2007) and Zucco (2014).

**Note:** \* Date on which the presidents were removed from government for judgment in impeachment proceedings.

Therefore, in the Brazilian case, the centrifugal institutional factors, which supposedly could generate greater division and control of political power, did not act as barriers to relatively long lasting and effective coalitions. However, as Batista (2014) argues, although allied, the coalition partners' positions in government are diverse and asymmetrical. Based on lawmaking and budget allocation during the Cardoso and Da Silva administrations, the author points out that coalition parties performed poorly in the approval of their own bills, unlike the ministers from the president's party. Meanwhile in terms of budget allocation, the cabinet as a whole seems to be more equal.

In sum, the presidential agenda powers—along with other centralizing aspects of the congressional framework and the constitutional prerogatives of the federal government—have created the conditions necessary to overcome decision paralysis problems during most of the recent democratic period. These elements help, to a certain extent, explain how presidents have dealt with the Brazilian institutional dilemma. They are precisely defined as the “center of gravity” of the political system (Amorim Neto, 2007). However, this does not explain everything, especially, because the president faces challenges not only managing the government, but also choosing those on whom he or she

<sup>7</sup> The average number of coalition parties is calculated by dividing the total number of parties participating in the coalitions by the total number of coalitions by presidential term, without considering the average duration of each coalition, according to the initial proposal of Pereira, Bertholini and Raile (2016).

<sup>8</sup> The median coalition heterogeneity is calculated by the median of the highest ideological difference between parties along the left-right spectrum in each presidential coalition, without weighing the average duration of each coalition.

<sup>9</sup> After PFL (the major party allied in the coalition) left, the coalition formed in Fernando Henrique Cardoso's second term was a minority one (lasting from March to December 2002).

<sup>10</sup> Lula's first coalition basically included allied parties during the electoral coalition, albeit a minority (from January 2003 to January 2004).

must count. The next sections will analyze the complex appointment of ministers in the different political systems studied here, as well as provide some guidance regarding how to interpret these appointments in the last decades in Brazil.

### **All ministers are equal, but some are more equal than others: main findings about portfolio allocation**

Studies on coalition formation and functioning are predominantly about parliamentary regimes—particularly in Western countries—focusing on the behavior of the core parties (the *formateur*) of the coalition and the other allied parties.

This kind of literature is based on the Gamson Law, which argues that there is proportionality between the seats controlled by a government coalition party in Congress and the number of ministries appointed in the cabinet. Based on this initial theoretical assumption, Warwick and Druckman (2001) support the idea that political scientists have mainly followed this assumption that divergence involves the causes of the possible disproportionality identified in the relationship between large parties and smaller parties in the coalition.

These authors point out two different explanatory approaches. The first argues that the party responsible for cabinet formation tends to be rewarded less compared to smaller parties in the coalition, normally overrepresented. The rationale is that the ruling coalition party would be willing to give up some ministerial posts to avoid negative reactions from small parties that might get upset about the dominance of the former (Warwick and Druckman, 2001). Emphasizing the agenda-setting of the ruling party, the second approach supports the idea that the ruling party has the advantage of proposing in advance the rewards for each partner. Since proposals must be judged together, most allied parties would tend to accept them, which would create incentives for the dominant party to distribute among the percentage of ministries proportionately larger than the others.

Although most of the empirical results, primarily in parliamentary systems, are in line with the premise of the first approach, quantitative measurement of rewards among the coalition parties has been carried out without consideration of qualitative aspects of the ministries. In this sense, the first question is: what dimensions can be highlighted to distinguish between more and less important ministries? To the extent that differences between the types of ministry appointed interfere in the proportionality of ministries among coalition partners, how do analysts, and, pragmatically, politicians involved in the negotiation process assess the ministerial portfolios?

As Dowding and Dumont (2009) point out, very little is known about how parties weigh the portfolios and which criteria they use to do so. This complex decision making may cover a variety of factors, such as policy salience according to the parties' background; new or traditional clientele interests; personal preferences of party leaders and others.

Case studies in parliamentary systems generally demonstrate the existence of

priority ministries; however, they usually use less objective criteria. Berlinski et al. (2009) argue that the four major departments in the United Kingdom are: the prime minister's office, ministries of interior, foreign affairs, and economy. As Nikolenyi (2015) describes, in the Indian case, ministerial mobility at different moments in the country's political history has involved the dynamics observed in the four most important ministries: foreign relations, interior, defense, and finance. In the context of Italian parliamentarism, Verzichelli (2009) points out that the most wanted are the prime minister's office, politically visible ministries such as defense, justice, foreign affairs, and interior, and others with substantive resources, such as education, public works, and communications.

To address the challenge of understanding the ministerial portfolio assessment, Warwick and Druckman (2006) recommend first considering each party's preferences over each ministry. Despite the impossibility of subjective comparison between the partners, the authors argue that the best alternative for overcoming the merely quantitative consideration would be the comparison from an objective hierarchy among the ministries for a long period of time. Based on a survey of experts, Warwick and Druckman (2006) organize data on cabinet composition and the distribution of ministries among fourteen Western parliamentary countries with coalition governments. Their conclusions confirm the proportionality of the distribution of ministries even when they introduce differences in the qualitative weight of these portfolios.

In presidential systems, little progress has been made on objective analysis of the qualitative allocation of ministries among coalition partners. The most consolidated theoretical advances can be seen in Amorim Neto's (2000) proposal for measuring the coalescence rate of presidential offices in Latin America. According to the author, coalescence comes down to the notion that "the greater the proportionality between the parties' ministerial quotas and their parliamentary seats, the more coalescing will be the [cabinet]" (Amorim Neto, 2000, p. 480). As is the case with coalitions in parliamentary systems, it is assumed that there will be coalescence in the cabinets formed by the presidents, as this is a crucial element of the agreement between a prime minister and allied parties and an element impacting on the degree of support and fidelity they secure in the legislative voting process.

The coalescence rate has the advantage of its replicability capacity for different political contexts, through a simple and independent calculation of complex assumptions. A disadvantage is that it neglects the salience of ministerial portfolios. In the presidentialist context, the measurement proposal must also take into account non-party affiliated appointments, more frequent in this case. Presidents often choose non-affiliated professionals to protect certain policy areas from being politicized in order to accomplish the administration's priority agenda (Martínez-Gallardo and Schleiter, 2014) or simply because of the lack of political attractiveness of some portfolios (Borges and Coelho, 2015).

Regarding the United States, Flores (2015) outlines that department appointments are also a relevant tool available to the president, particularly those close to the White



House, in the following order: Secretary of State, Treasury, Defense, and Attorney General. This proximity is measured by the frequency with which these officials meet with the president. Together, these departments employ more than 300,000 public servants and are responsible for policies with a strong appeal to society and media (Flores, 2015).

In the same direction, Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson's (2009) study includes the cases of the USA and four other Latin American countries. In their conclusion, they argue that ministers frequently alternate their service in presidential administrations. This phenomenon, characterized as a "revolving door", occurs in those ministries considered as the most prestigious and salient in these countries—foreign affairs, defense, and finance.

Only recently have political scientists in Brazil made efforts to understand this subject. Focused on the state level, Nunes (2013) proposes a weighted coalescence rate, taking into account the index composition, the proportion of investment in the public budget, and the amount of commissioned positions in the state secretariat. Jointly, these two dimensions should be compared with the total number of seats controlled by allied parties to identify the coalescence rate of each cabinet.

Batista (2016) conducts similar research for the federal government, gathering factual information that helps to distinguish between ministries according to their greater or lesser desirability among political parties. Three dimensions are observed: a) politics—which indicates the participation of the Ministry in the legislative agenda of the executive branch, based on the authorship inscribed in the "explanatory statement" of the approved bills; b) positions—total of free commissioned posts, known as DAS; c) budget—total budget available for the portfolio. These variables were then aggregated employing factorial analysis to compare their degrees of political salience and, then, they were also contrasted to the total number of seats controlled by each party and the legislative support received. Empirical results indicate that the greater the proportionality of ministries distribution in relation to the parties' weight in the Chamber of Deputies, the greater the legislative support received. This scenario is confirmed by the index as a whole and for each of the dimensions analyzed.

Mauerberg Jr.'s (2016) research has the same goal, and it covers seven dimensions in order to depict the ministries' political attractiveness. Besides commissioned positions and total budget, the analysis includes the discretionary budget (resources transferred through agreements with state and local governments), total civil servants in the ministry, networking capacity (proportion of agencies attached to a ministry), the regulatory capacity over policies, and the average tenure of the ministers. The author weighs each of these dimensions of the political attractiveness index based on the opinions of congressmen and congresswomen. The dimensions that were weighted would be the most relevant to assess differences between ministries. Thus, this is a strategy for coping with a similar problem, which is the assumption that all these dimensions have equivalence in the evaluation of their attractiveness by political agents.

Recent initiatives to explore the ministries salience in the Brazilian case have made progress. To begin with, they focus on objective measures, which tend to reduce the subjectivity of being strictly based on expert opinions, especially when it takes into account past moments. Secondly, the studies use data for every historical series and practically for the entire cabinet. Thirdly, they gather a comprehensive set of dimensions, although restricted to a particular case. And finally, at least for Mauerberg Jr.'s (2016) research, weighting based on the deputies' opinions, despite the subjectivity of this strategy, particularly for extinguished or merged ministries.

### **Political attractiveness by sectors**

This section addresses the variety of political attractiveness inside the Brazilian executive branch in order to explore how the president appoints the ministries among members of his or her party, coalition allies, and non-partisan affiliated candidates. First, the proposed division is described; next, we present our hypotheses on ministerial appointments. Moreover, we are also interested in identifying possible variation on the degree of politicization among the ministry sectors.

The cabinet division adopted in this study uses five of the seven variables of political attractiveness gathered by Mauerberg Jr. (2016) without weighting. The dimensions are:

- i. total budget;
- ii. discretionary intergovernmental transfers from agreements;
- iii. networking capacity (proportion of agencies attached to a ministry);
- iv. total civil servants;
- v. patronage (percentage of commissioned posts occupied by non-permanent civil servants).

Why would these variables represent political attractiveness? The answer to this question lies in the crucial difference between political parties and other kinds of social organizations. Pursuing political power, by electoral means in a democratic system, is the main goal of any political party, which separates parties from other types of organizations, such as labor unions, interest groups, and non-governmental organizations, among others. They all desire power in order to have their policymaking preferences addressed by the government, nevertheless, generally, only the political parties can reach the key appointments in the public sector through elections.

As mentioned, the literature shows that political parties' main preferences encompass electoral votes, administrative positions, and control of specific domains of public policy (Altman, 2000). Obviously, parties may have different interests in the area policy, for instance, Greens tend to be more inclined to environmental ministers, whereas socialist parties tend to prefer social areas. However, the biggest parties, are willing to

focus on the most significant areas, because they want to maximize their political benefits, in terms of public visibility, credit claiming, and, above all, political power.

In this sense, we understand that these five variables, in the Brazilian case, are the ones that may represent, in quantitative and objective terms, the most desirable aspects of the ministers' political attractiveness. First, budget is an essential resource for almost any public policy implementation, which allows the ministry to effectively provide services and benefits, foster innovation in the area of policy, and, consequently, increase prestige and power (Niskanen, 1994). Intergovernmental transfers can also be seen as an asset of political power, primarily, those coming from federal agreements with subnational governments. Considering that most of them are highly financially dependent at the federal level (Arretche, 2009), the discretionary transfers by the ministers to mayoral or state governors' administrations can definitely be exchanged for the latter's support in forthcoming elections.

The third and fourth variables, networking capacity (the proportion of agencies attached to a ministry) and total of civil servants, indicate not only a wider range of activity, but also may foster more political visibility for a party. Lastly, the patronage dimension, measured by the percentage of commissioned posts occupied by non-permanent civil servants, may be interesting in order to include experts and trustful party members in strategic ministerial posts. This is important because, in the Brazilian federal government, the majority of the commissioned positions are mandatorily reserved to permanent civil servants (Cavalcante and Carvalho, 2017).

Employing cluster analysis, four different areas were obtained, all of them different after the variance analysis to a factor (F between 16.69 and 51.28 for the five dimensions, all at a level of significance of 0.1%, the same results obtained for the corrections of Welch and Brown-Forsythe tests). The paper's appendix details the method used. Table 2 presents the differences between government areas based on the criteria of political attractiveness with the use of post hoc estimates to verify how groups differ. To facilitate visualization, non-standard values were used. The closer to 1, the better the positioning of the group in the criterion observed.

**Table 2**  
**Composition of each dimension by areas of political attractiveness**

| Areas of political attractiveness          | Total budget | Agreements   | Networking  | Civil servants | Patronage    |
|--------------------------------------------|--------------|--------------|-------------|----------------|--------------|
| Core                                       | <b>5.54</b>  | 12.89        | <b>4.80</b> | <b>3.96</b>    | <b>5.07</b>  |
| Policy delivery                            | <b>12.97</b> | 10.92        | <b>7.83</b> | 15.72          | <b>15.75</b> |
| Political coordination and State functions | <u>23.95</u> | <b>29.16</b> | 11.72       | 18.50          | 23.80        |
| Presidential office                        | <u>30.11</u> | 11.99        | 11.66       | <b>30.90</b>   | 29.88        |

**Source:** Elaborated by the authors, based on data provided by Mauerberg Jr. (2016).

**Note:** The bold values differ with a significance level of 5% and underlined at 10%. The worst values are in light gray, while the best values are in dark gray. Identical results for post-estimation were obtained using Gabriel and Hochberg's GT2 methods and are indicated in Table 2.

The core area appears to be the most attractive. It reaches first place in four criteria and ties for first in the agreements dimension. Next, we observe the policy delivery units, in second place for four dimensions, except for the agreements. The following two areas are among the least attractive. The ministries charged with political coordination and State functions are tied with units in the presidential office in the last place in relation to the total budget, networking, and patronage, being the least attractive in agreements. The secretariats and smaller ministries in the Presidential office are most attractive only insofar as their capacity to make agreements; however, they are isolated in the dimension of civil servants.

It is worth noting that, despite the prominence of the core area as the most politically attractive, a hierarchy cannot be observed among them. Although the policy delivery units can be classified in the second place, this category does not differ in terms of agreements and civil servants. The last two groups, although clearly less attractive than the first two, are even less distinguishable from each other, as can be seen in the networking and patronage dimension.

Table 3 shows the composition of each area of political attractiveness. The core is occupied by seven ministries: Health, Education, Defense, Justice, Finance, Social Security, and Planning. It differs from other classifications (Mauerberg Jr., 2016; Rennó and Wojcik, 2015), in general, because it includes the Defense, Justice, and, to some extent, Social Security. Contrarily, it is exactly these seven ministries that are among the first placed in the ranking proposed by Batista (2016).

Policy delivery virtually encompasses all ministries responsible for policymaking, with the exception of smaller ministries that are more similar to Presidency secretariats, in line with the findings of Inácio and Llanos (2015) and by Lameirão (2015). The grouping of ministries by criteria of political attractiveness divides the so-called institutional Presidency into two distinct groups. On one side, units responsible for State functions, such as the Attorney General, Comptroller General's Office, Foreign Affairs, and Central Bank, and those charged with political coordination, the case of the Chief of Staff (Casa Civil) and

the General Secretariat. On the other, the second group includes the departments mainly responsible for policies, including the less attractive ministries, and those in charge of presidential security and the daily political articulation.

**Table 3**  
**Composition of each area of political attractiveness in relation to its ministerial portfolio**

| Areas of political attractiveness          | Ministries and secretariats with ministry status                                                                                                                                                                                                                                                     | N  |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Core                                       | Health; Education; Defense; Justice; Finance; Social Security; and Planning                                                                                                                                                                                                                          | 7  |
| Policy delivery                            | Agrarian Development; Environment; Agriculture; Labor; Army; Air Force; Navy; Interior; Transport; Science, Technology, and Innovation; Energy; Sport and Tourism; Communications; Industry, Commerce and Tourism; Development, Industry, and Foreign Trade; Culture; Cities; and Social Development | 18 |
| Political coordination and State functions | Attorney General; Comptroller General Office; Foreign Affairs; Central Bank; Chief of Staff; and the General Secretariat                                                                                                                                                                             | 6  |
| Presidential office*                       | Tourism; Sport; Fisheries; Micro and Small Business; Civil Aviation; Ports; Social Communication; Human Rights; Strategic Affairs; Institutional Relations; Women; Racial Equality; and Office of Institutional Security                                                                             | 13 |

**Source:** Elaborated by the authors, based on data provided by Mauerberg Jr. (2016).

**Note:** \* Tourism and Sport are the only ministries not allocated in the Presidential office.

Due to this division, it is assumed that the presidents, as principal, tend to exercise the discretionary power over the appointments of their agents in the more politically strategic areas, especially in the core units. In that sense, we expect a balance between politicization and centralization (choosing experts).

To measure level of expertise and politicization of the ministers, we use the index of ministerial politicization (IMP), an indicator initially developed by Borges and Coêlho (2015), with some adjustments. For more details, see the appendix. The index includes variables regarding political performance—linkages with political parties (affiliation and administrative positions inside parties) and experience as an elected official—and technical background—level of education, careers in the public sector, and managerial experience. These variables were organized using publically available information about each of the ministers<sup>11</sup>. The IMP uses a scale of seven (ranging from 0 to 6), from the sum of these six binary variables. The lower end (values 0 and 1) represents ministers with a

<sup>11</sup> The database was mainly based on the biographies gathered by the Center for Research and Documentation of Contemporary History of Brazil (CPDOC) of the Getúlio Vargas Foundation, with complementary data gathered by searching the Internet and referring to historical collections of two Brazilian newspapers: *Folha* and *Estadão*. The reference was always the minister's profile at the time of the appointment.

predominantly technical profile who specialize in policies, while the upper end includes politicians, with strong party ties and political actions (values 5 and 6).

Thus, our first hypothesis is:

*H1:* Ministerial appointments in the core area are less politicized than in other areas;

The core area covers ministries with big budgets essential to the government framework. Then, it is to be expected that, in addition to the balance between technical and political attributes for the nominations, the Head of the Executive tends to select ministers from his/her own party or candidates with no party affiliation. The preference for the latter is a strategy apparently even more effective in dealing with delegation problems between the president and his own party in a one ruling party system (Martínez-Gallardo and Schleiter 2014). Nonetheless, this may be problematic in regimes within multiparty systems when coalitions are recurrent.

Another way to empirically analyze this likely trade-off is to consider the ideological distance between the president or his party and the coalition's parties. The assumption is identical to the previous one, assuming that in this type of delegation, there is less probability of appointing professionals to these strategic ministries who are ideologically distant from presidents. That said, we present the following hypotheses:

*H2.1:* The president is more likely to appoint ministers from his or her own party, compared to those without party affiliation or those from allied parties, to ministries in the core area than in other areas of government;

*H2.2:* The greater the ideological distance between the minister and the president, the lower the probability of being appointed to a ministry in the core area, compared to other areas of government;

Regarding clerks, ministerial appointments of the president's personal quota may be a way of rewarding faithful allies through functions that require a high level of trust. The concept of a president's personal nominations (president's friends) is drawn from Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson (2009) and means people of extreme confidence to the head of the executive branch who are publicly known at the time of their appointment.

This group is expected to work closely with the president in ministries that, although less politically attractive than the core area, are central to coordination and advising. It is assumed that the core area will be intensively contested by political parties, and the president is less likely to appoint his or her personal quota to such areas.

*H3:* Presidents more frequently make personal nominations, appointing ministers more to functions in areas close to the presidency (political coordination, State functions, and the Presidential office) than to functions in the core area.

## Empirical analyses

To test the hypotheses, the present study looks at three presidents and five

different terms, from 1995 to 2014. We employ the multinomial regression with ratio of relative risks, which is the most appropriate technique when the dependent variable is categorical. There is no hierarchical relationship between the categories of the dependent variable (policy sectors or areas), as expected from the preliminary results already discussed. The tests for applying the multinomial regression model confirm its statistical assumptions. Before discussing the results of the models, we present a descriptive analysis.

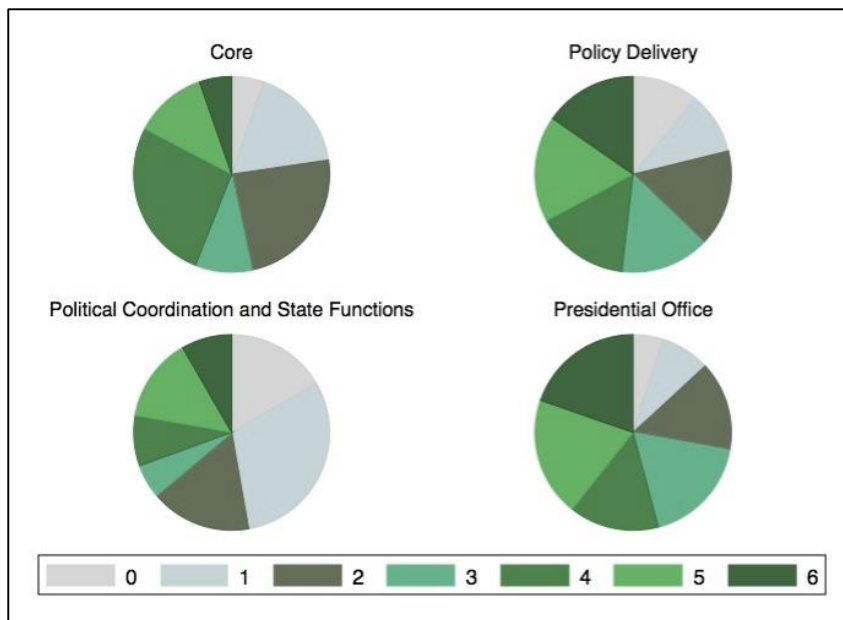
### *Exploratory data analysis*

The variable used to measure political ideology was formulated by Zucco (2014), who uses a sequence of surveys with congressmen and congresswomen to estimate the ideological position of Brazilian political parties over time. The presidents' positions were also estimated, which enables comparisons even to his/her own party, as in previous studies (Martínez-Gallardo and Schleiter, 2014; Wiesehomeier and Benoit, 2009).

To measure the main independent variable, we use the index of ministerial politicization (IMP) described earlier. The intermediate values (2, 3, and 4) represent the majority (45%), the "technical-political" or hybrid profiles, with intermediate levels regarding political insertion and technical performance, although they may vary according to different terms, which is the general assumption.

Based on the IMP, in Figure 2, the darker the slice of the pie chart, the more politicized the appointments. It is noted that the nominations to the core were, on average, less politicized than those made to policy delivery units and to the presidential office. In relation to the political coordination and State functions, this difference is less highlighted, since the latter has a higher concentration of technical profile appointments, the initial stages of the Index of Ministerial Politicization. The core has a greater number of ministers with hybrid or technical-political profiles in comparison to the units of political coordination and State functions, although it has similar values for more politicized appointments at the end of the scale.

**Figure 2**  
**Index of ministerial politicization by areas of political attractiveness**

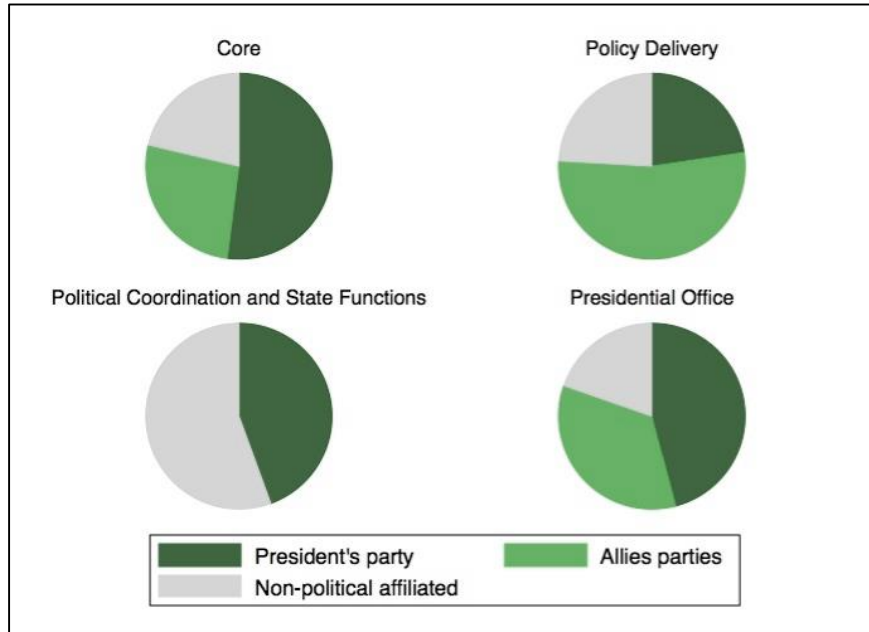


**Source:** Elaborated by the authors grounded in their own database of cabinet appointments in Brazil (1990 to 2016).

Figure 3 shows differences between government areas, focusing on party affiliation. The core area has a majority of appointments of candidates from the president's party, although there is also a significant presence of non-affiliated candidates and allies, the latter in a smaller proportion than in policy delivery and Presidential office units. Policy delivery is predominantly occupied by ministers from the coalition's parties, while this pattern did not occur in ministries of political coordination and State functions. Finally, the presidency and the smaller departments are equally divided among members of the president's party and allies, leaving just a minor part to ministers with no political affiliations.



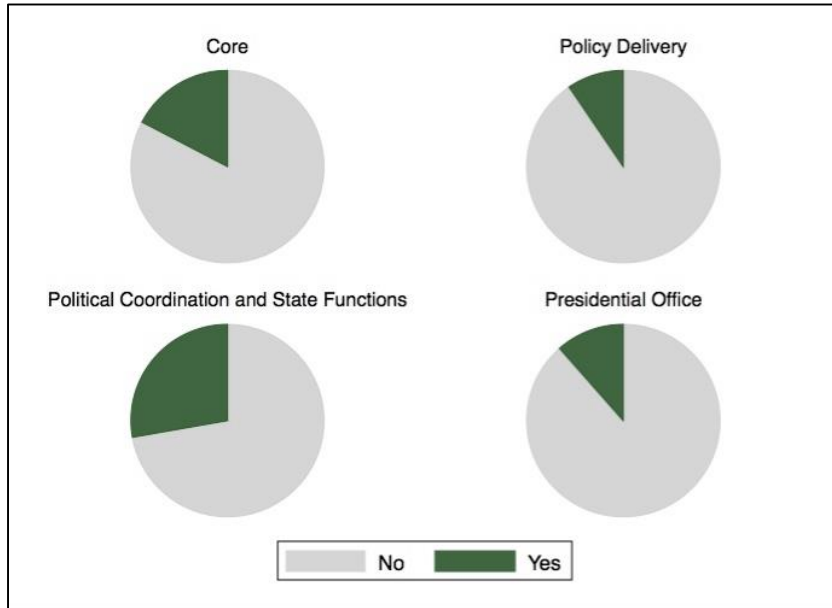
**Figure 3**  
**Partisan affiliation by areas of political attractiveness**



**Source:** Elaborated by the authors grounded in their own database of cabinet appointments in Brazil (1990 to 2016).

Regarding the president's personal ministerial nominations, Figure 4 depicts the distribution of clerks among the areas. The units responsible for the political coordination and State functions, such as the Chief of Staff and General Secretariat, hold the highest percentage of ministers with close links to the head of the executive branch. The other clusters are quite similar among them; however, the core has a small number of this type of nominations.

**Figure 4**  
**Relationship with the president by areas of political attractiveness**



**Source:** Elaborated by the authors grounded in their own database of cabinet appointments in Brazil (1990 to 2016).

In general, there are nontrivial distinctions among government areas, according to their greater or lesser political desirability. This fact tends to confirm the basic hypothesis of the literature that the president does not appoint collaborators merely considering a rewards metric and parties' proportionality in the parliament. The president's concern also involves constraints and needs for the better functioning of government, choosing to define *ex ante* what type of agent will occupy positions in the cabinet. Moreover, as we will discuss further, it is common for the president to set apart the most attractive ministries, which can be seen as resistance to yielding important spaces of power to the coalition.

#### *Results of the models*

Table 4 presents the results of applied multinomial logistic regressions in order to test and discuss the paper's hypotheses. The three models show the estimates using the core area as the category of comparison, which supposedly holds ministries with the highest attributes of political attractiveness in relation to the other three areas.

**Table 4**  
**Determinants of ministerial appointments in the core area compared to the other areas**

| Variables                                 |                      | Delivery vs. Core (1) | Political coordination and state functions vs. Core (2) | Presidential office vs. Core (3) |
|-------------------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Index of Ministerial Politicization       |                      | 1.233<br>(0.145)*     | 1.231<br>(0.230)                                        | 1.538<br>(0.222)***              |
| Party affiliation                         | No party affiliation | 4.942<br>(2.769)***   | 12.172<br>(12.585)**                                    | 4.130<br>(2.803)**               |
| Allied parties                            |                      | 4.273<br>(2.402)***   | 0.000<br>(0.000)                                        | 1.036<br>(0.726)                 |
| Woman                                     |                      | 8.991<br>(9.942)**    | 3.471<br>(4.27)                                         | 25.049<br>(27.940)***            |
| Black                                     |                      | 7.011<br>(7.596)*     | 0.000<br>(0.002)                                        | 17.565<br>(19.426)***            |
| Age                                       |                      | 1.006<br>(0.019)      | 1.014<br>(0.028)                                        | 1.010<br>(0.024)                 |
| São Paulo                                 |                      | 0.327<br>(0.137)***   | 0.137<br>(0.084)***                                     | 0.546<br>(0.263)                 |
| Family member of a politician(s)          |                      | 0.831<br>(0.438)      | 2.695<br>(1.95)                                         | 0.566<br>(0.398)                 |
| Personal nomination (president's friends) |                      | 1.480<br>(0.834)      | 6.481<br>(4.695)***                                     | 0.658<br>(0.443)                 |
| Ministerial clientele                     |                      | 1.979<br>(0.957)      | 0.342<br>(0.279)                                        | 0.748<br>(0.468)                 |
| Ideological difference                    |                      | 0.966<br>(0.291)      | 10.004<br>(22.22)                                       | 1.119<br>(0.442)                 |
| Constant                                  |                      | 0.265<br>(0.306)      | 0.051<br>(0.098)                                        | 0.067<br>(0.094)*                |
| N                                         |                      | 305                   | 305                                                     | 305                              |
| LR chi2                                   |                      | 143.39                | 143.39                                                  | 143.39                           |
| Prob > chi2                               |                      | 0.00                  | 0.00                                                    | 0.00                             |
| Pseudo R <sup>2</sup>                     |                      | 0.18                  | 0.18                                                    | 0.18                             |

**Source:** Elaborated by the authors.

**Note:** \* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01. Standard error in parentheses.

The empirical results are quite interesting from many perspectives. First, the increase of one digit in the index of ministerial politicization tends, on average, to increase the chances of appointments in policy delivery of 25% and 50% in the presidential office compared with the core, keeping all other factors constant. The political coordination and State functions did not show statistically significant differences, as identified in the previous descriptive analysis. In this area, the high percentage of nominees of non-party affiliated ministers prevails, i.e., representing less politicization in ministerial appointments.

Regarding the party dimension, non-affiliated ministers, compared to those from the president's party, are more likely to be appointed to all other areas than to the core. Ministers from allied parties, compared to those from the president's party, have higher chances of being appointed to the policy delivery units. Model 3 doesn't present statistically significant differences, while in the political coordination and State functions no

appointments occurred in the period analyzed. Therefore, although there are appointments of non-party affiliated ministers and ministers from allied parties, the president's personal nominations tend to be more recurrent in the politically key areas of government than in clusters. These results are consistent across all models presented. In all models, the estimates are consistent and statistically significant.

With regards to demographic variables, it is evident that women and people who identify as Black are more frequently nominated to policy delivery units and to the presidency, compared to the core. Besides, no black ministers were appointed during the entire period of this study in political coordination and State function ministries. Thus, as expected due to the average profile of ministers in Brazil, the appointment of Black and female candidates is less frequent in the most politically attractive ministries. Candidates from the country's richest state, São Paulo, are also less likely to be appointed to policy delivery ministries and political coordination and State functions than to the core compared to candidates from other states. There was no statistically significant difference between the proportion of ministers from São Paulo appointed to the presidential office in relation to the core area.

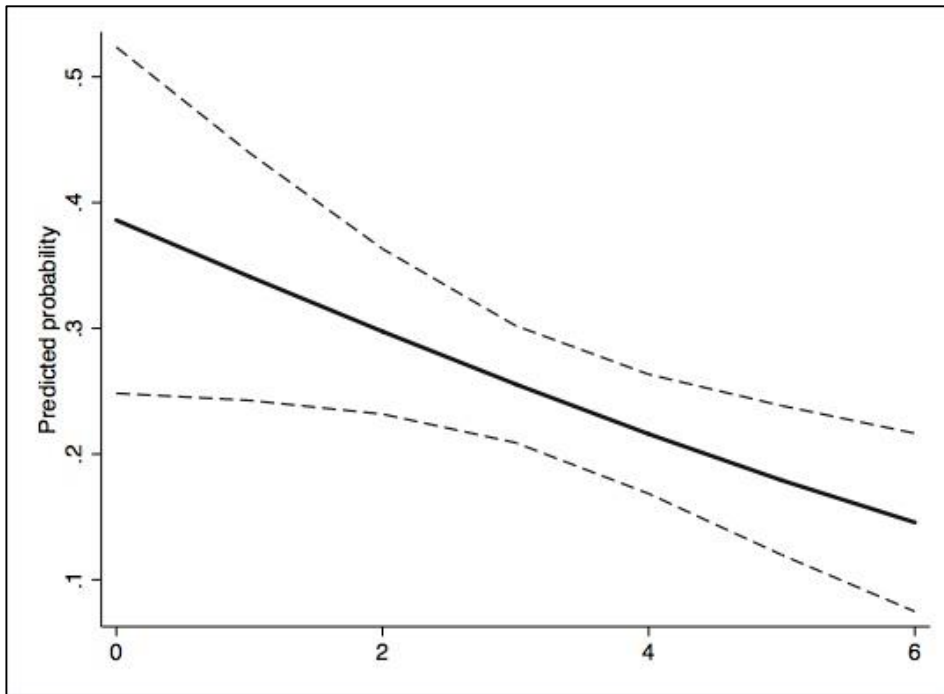
Regarding the three variables of political linkages, only presidential nominations (president's friends) shows a statistically significant estimate. Its coefficient means that the president's friends are five to six times more likely to be appointed to the political coordination and State functions clusters than to the more politically attractive ministries. The other coefficients do not present any statistically significant effects. Lastly, the ideological distance between the president and his or her ministers is not relevant as well, once controlled by the type of party affiliation<sup>12</sup>.

The Figure 5 addresses the predicted probability of ministerial appointments according to the index of ministerial politicization. It is noticeable a declining line in which the greater the politicization of ministers, the less likely they are to be appointed in the core cluster.

---

<sup>12</sup> When we removed this variable, ideology was statistically significant only in one comparison. The greater the ideological distance, the lower the likelihood of nomination to a position of political coordination compared to the core. That is, the core was more receptive to ministers with greater ideological distance from the president compared to ministries that perform state functions and political coordination.

**Figure 5**  
**Effect of the index of ministerial politicization on the probability of ministerial appointment to the core**



**Source:** Elaborated by the authors grounded in their own database of cabinet appointments in Brazil (1990 to 2016).

## Discussion and conclusions

The qualitative dimensions of cabinet appointment is a topic first explored in studies of parliamentary systems that draw attention to the functioning of coalitions in presidentialist contexts. The challenges presented by this research strategy are mainly methodological: how can we measure each ministry's salience in order to better understand its distribution in the governing coalition?

In this vein, the research proposed a measure for groups of ministries based on their political attractiveness, which differs from the recurring method focused on the coalescence rate.

Besides exploratory analysis with an original dataset, the paper also advances other empirical tests. As a result, the first hypothesis of less politicization in the government core was confirmed, considering the IMP as proxy of politicization. The delivery units and the Presidency are, on average, more politicized than the former. The exception comes from the units responsible for the political coordination and State functions, which do not differ statistically from the core area. The presidents have chosen to politicize with less intensity the ministries most central to the government, appointing candidates with

hybrid profiles, with some technical specialization, and political experience. Thus, not only are the ministries different in their attractiveness, but also presidents vary in the way they appoint their agents. It is clear that regarding the core, in a certain way, presidents tend to shield these ministries from politicization.

Hypothesis 2.1 is confirmed by the statistical models as well. As expected, ministers from the president's party are more likely to be appointed to the core areas, although there are also the coalition allies and non-party affiliated candidates in that area. There is no evidence to confirm hypothesis 2.2.

The third hypothesis refers to the president's personal nominations; it is partially confirmed by the empirical tests. While it is true that these appointments took place for the most part in the presidency, there was a predominance of some attributions over others. The personal nominations were greater in the presidency units that carry out political coordination and other important functions of the State. This difference, however, did not prove to be significant for presidential secretariats and ministries of minor political importance.

Another interesting finding involves the gender and race dimensions. As a rule, these minorities are further away from the more central ministries. This is well known—common sense—in the literature (D'Araujo and Lameirão, 2009; D'Araujo, 2014). Despite the fact that in the last decade there has been a considerable increase of female and Black candidates occupying the top positions in government, this expansion was not followed by the occupation of more relevant decision-making posts. In the period from 1995 to 2014, there was only one appointment of a woman to the most politically attractive unit, the Ministry of Planning, and only a single appointment of a Black minister, to the Ministry of Education. Both took place during Dilma Rousseff's first government.

In terms of the regional aspect, the most attractive ministries are more likely to receive ministers whose professional backgrounds are directly linked to São Paulo. This is yet another element to be added to Figueiredo's (2007) thesis on the federative imbalance in the Brazilian cabinet allocation. The ministers from São Paulo—born in the state or immigrated—are disproportionately appointed (in general) to the most politically attractive units.

In this sense, it is evident that the pattern of cabinet appointments in Brazil is quite different from that of parliamentary systems and even among presidentialist countries. Coalition management has become increasingly relevant to understanding how multiparty governments achieve their strategic agenda and even survive during tenure. To do so, the head of the executive branch must handle the distribution of power among his or her partners. The empirical knowledge provided by this research, which uses different analytical methods to analyze an original and current database of ministerial appointments in a young democratic political system such as Brazil, adds insights into this interesting but still underdeveloped field of study.

Therefore, areas of future research can be rather broad. One prominent subject

involves the occurrence of mergers or divisions as part of the presidents' strategy to manage costs and benefits in coordinating coalitions, with consequences for their ministers' political attractiveness. Other evidence that may be better explored is related to the institutional Presidency or to studies of the Center of Government. The distinction made here between clusters of ministries divides the unit of the presidency into two distinct areas. It seems that in order to understand the complex functioning of ministries and advisory units close to the president, one must consider different dynamics and power relationships. Although the nominations of politicians from allied parties is less frequent, in general, there are some interesting cases in the period analyzed. Investigating their causes and consequences, probably based on qualitative case studies, is also an interesting way to better understand how the executive branch operates.

Another important issue is related to how to distinguish between ministries. Warwick and Druckman (2001, 2006) discuss the limitations of many approaches designed to measure the ministry's salience. For them, some designs give room for greater subjectivity, such as those centered on expert surveys, others leave important dimensions aside, such as those based on objective indicators. There still exist some difficulties in incorporating political parties' and the president's preferences. For instance, labor parties and environmentalists tend to be more in tune with welfare and sustainability. However, conservative parties tend to be more willing to command ministries related to economics (Dowding and Dumont, 2009). This interest in specific portfolios may even be in line with the occupation of similar offices at the subnational level.

Presidents often highlight their priorities and preferences in their speeches during their electoral campaigns or upon inauguration, as well as in their annual messages to Congress, which can be investigated from a comparative perspective (Hollibaugh Jr., Horton and Lewis, 2014). Presidents are also elected by direct delegation by the population, and they have different agendas compared to parliamentary representation. Their constituencies, for that reason, are nationwide. In addition, they are accountable for specific areas of public policy, such as the economy, and have autonomy in deciding their cabinet formation. These elements seem to support the proposition that certain ministries, those most relevant to the president, tend to be more rigorously delegated and monitored. It is also assumed that on such occasions the weight given to certain ministerial agendas and units may change between and even during administrations, which can significantly impact their degree of salience.

### Bibliographic references

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

ALTMAN, D. "The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, vol. 6, nº 3, p. 259-283, 2000.

AMORIM NETO, O. "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados*, vol. 43, nº 3, 2000.

\_\_\_\_\_. "O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro". In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

AMORIM NETO, O.; SAMUELS, D. "Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, vol. 1, nº 1, 2010.

ARRETCHE, M. "Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados*, vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009.

BARBERIA, L.; PRAÇA, S. "Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil". *Annals of the Midwestern Political Science Association Meeting*, Chicago, 2014.

BATISTA, M. "O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro". Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2014.

\_\_\_\_\_. "Quem ganha o quê e como isso importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no Brasil". 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Belo Horizonte, 2016.

BERLINSKI, S., et al. Choosing, moving and resigning at Westminster. In: DOWDING, K.; DUMONT, P. (eds.). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing* (Routledge advances in European politics, 52). London: Routledge - Taylor & Francis Group, 2009.

BORGES, A.; COELHO, D. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparativa de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. G. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. R. S.; KNOPP, M. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2015.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. "Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas". *Revista de Administração Pública*, vol. 51, nº 1, 2017.

D'ARAUJO, M. C. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. In: D'ARAUJO, M. C. (org.). *Redemocratização e mudança social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2014.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)/Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2009.

DIXIT, A. "Power of incentives in private versus public organizations". *The American Economic Review*, vol. 87, nº 2. Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, 1997.

DOWDING, K.; DUMONT, P. Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers. In: DOWDING, K.; DUMONT, P. (eds.). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing* (Routledge advances in European politics, 52). London: Routledge - Taylor & Francis Group, 2009.

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. "Do cabinet ministers in presidential systems have experience in their portfolio or is on-the-job training the norm?". *International Political Science*



Association Meeting, Santiago, Chile, 2009.

FÁVERO, L. P.; BEFIORE, P. *Análise de dados: técnicas multivariadas exploratórias com SPSS® e Stata®*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FIGUEIREDO, A. "Coalition government in the Brazilian democracy". *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, nº 2, 2007.

FIGUEIREDO, A.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. "Governos minoritários e presidencialismo latino-americano". *Dados*, vol. 55, nº 4, p. 839-875, 2012.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV/Fapesp, 1999.

\_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C.; SÁEZ, M. A. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

FLORES, A. Q. United States of America: the cabinet. In: DOWDING, K.; DUMONT, P. (eds.). *The selection of ministers around the world* (Routledge research on social and political elites, 5). London: Routledge - Taylor & Francis Group, 2015.

FRANZ JR., P.; CODATO, A. "O recrutamento ministerial no Brasil: trajetória profissional e filiação partidária de FHC a Lula". *Anais do VII Seminário Nacional Sociologia & Política*. Curitiba, 2016.

HOLLIBAUGH JR., G. E.; HORTON, G.; LEWIS, D. E. "Presidents and patronage". *American Journal of Political Science*, vol. 58, nº 4, 2014.

INÁCIO, M. "Escogiendo ministros y formando politicos: los partidos en gabinetes multipartidistas". *América Latina Hoy*, vol. 64, 2013.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. "The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s". *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, nº 1, 2015.

LAMEIRÃO, C. R. 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.

LEWIS, D. E. "Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, nº 1, 2009.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. "Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, 2015.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. "Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies". *Comparative Political Studies*, vol. 4, 2014.

MAUERBERG JR., A. "Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system". Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MENEGUELLO, R. "Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1995)". Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

NIKOLENYI, C. India: the selection and de-selection of cabinet ministers. In: DOWDING, K.; DUMONT, P.

(eds.). *The selection of ministers around the world* (Routledge research on social and political elites, 5). London: Routledge - Taylor & Francis Group, 2015.

NISKANEN, W. *Bureaucracy and public economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1994 [1971].

NUNES, F. "Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 47, 2013.

PALOTTI, P. "Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade". Tese de Doutorado, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PEREIRA, C., et al. "Top managers and risk of policy expropriation in multiparty presidential regimes". International workshop on Coalition Management in Multiparty Presidentialism in Comparative Perspective, Ebape/FGV, 2013.

\_\_\_\_\_. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, F. G. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. "All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 46, nº 3, 2016.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. "The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil". *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, vol. 4, nº 1, 2015.

ROSS, S. A. "The economic theory of agency: the principal's problem". *American Economic Review*, vol. 63, nº 2, 1973.

VERZICHELLI, L. "Italy: the difficult road towards a more effective process of ministerial selection". In: DOWDING, K.; DUMONT, P. (eds.). *The selection of ministers in Europe: hiring and firing* (Routledge advances in European politics, 52). London: Routledge - Taylor & Francis Group, 2009.

WARWICK, P. V.; DRUCKMAN, J. N. "Portfolio salience and proportionality of payoffs in coalition governments". *British Journal of Political Science*, vol. 31, 2001.

\_\_\_\_\_. "The portfolio allocation paradox: an investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship". *European Journal of Political Research*, vol. 45, nº 4, 2006.

WIESEHOMEIER, N.; BENOIT, K. "Presidents, parties, and policy competition". *The Journal of Politics*, vol. 71, nº 4, 2009.

ZUCCO, C. "The new meaning of left and right in Brazil: an analysis of the ideology of political elites since redemocratization". Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Brasília, 2014.

## Appendix

### *Ministerial politicization index (MPI)*

The IPM proposal is an unfolding of the ministerial partisanization index presented by Borges and Coêlho (2015). Its scale has seven points, from 0 to 6, generating the direct sum of six binary variables.

- a) Party affiliation: being affiliated to a political party when appointed Minister; (Yes - 1 point)
- b) Elective position: having been elected to any office (in the executive or legislative branches, at any level of government) prior to appointment to the position of minister; (Yes - 1 point)
- c) Position in party administration: having held a position in the administrative structure of the political party (national presidency, state or municipal presidency, general secretary, treasury etc., including in its foundation); (Yes - 1 point)
- d) Academic training: holding an academic degree at a master's or doctoral level; (No - 1 point)
- e) Public or military servants: have previously pursued a career in the military or as a public servant; (No - 1 point)
- f) Management experience in the area: having held managerial positions directly related to the post of minister occupied, at the national or subnational level; (No - 1 point)

The Cronbach's Alpha of MPI is 0.749. It is above the parameter of 0.70, considered as the minimum threshold to indicate the existence of unidimensionality in the observed factor (Hair Jr. et al. 2014). For further details about the MPI elaboration, see Palotti (2017).

#### *Division of ministries through cluster analysis*

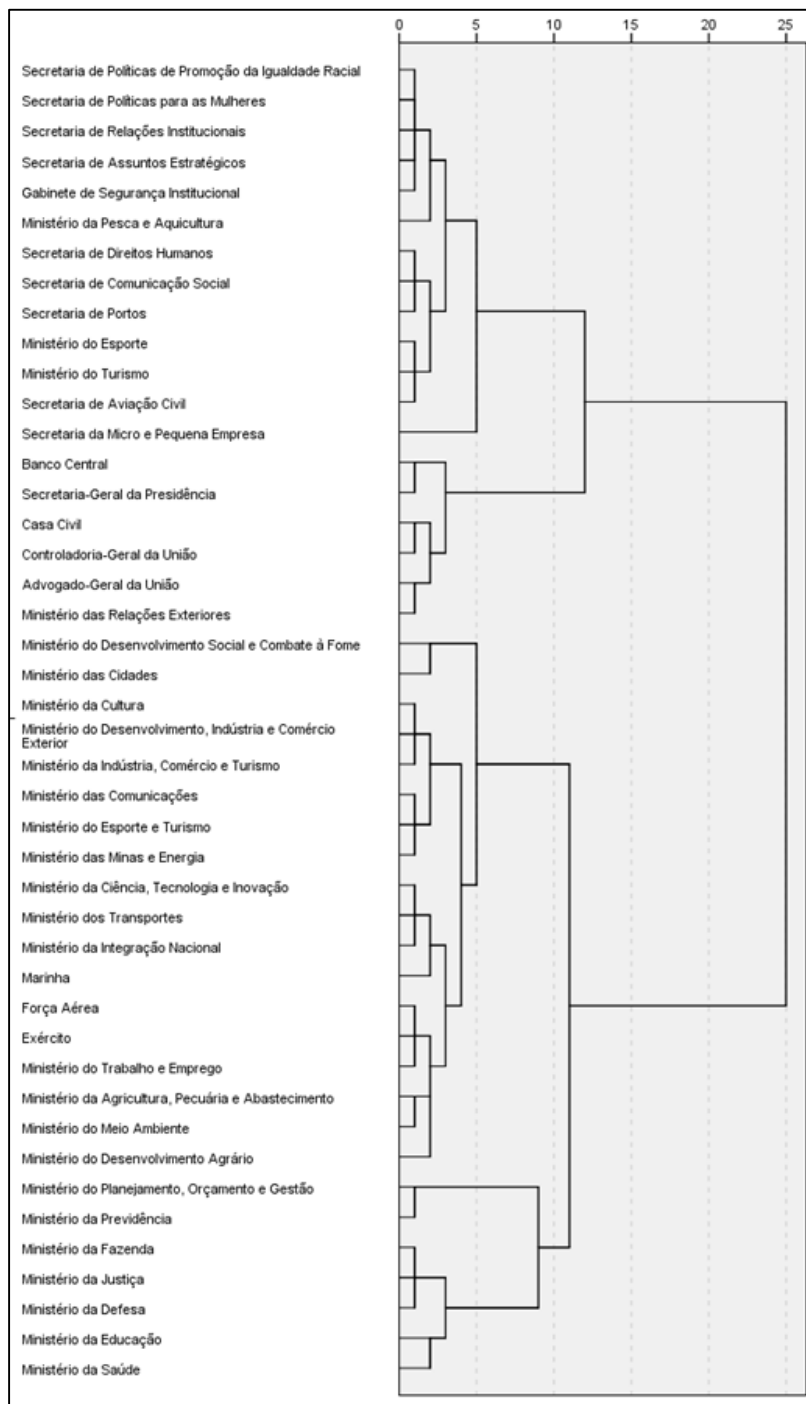
Cluster analysis is an exploratory statistical technique used with the objective of dividing the observations into distinct groups according to the existence of similar behaviors. In this way, it is desired to allocate the observations in "homogeneous groups internally and heterogeneous between themselves" (Fávero and Belfiore, 2015).

The division of ministries into different areas of political attractiveness adopted the following variables, collected by Mauerberg Jr. (2016): a) total budget; b) voluntary transfers; c) networking; d) civil servants; and e) patronage. His research presents the ranking of ministries for each of these dimensions, year by year. For the purpose of this study, the average position of each ministry was calculated for each dimension, totaling 47 ministries, three of which were excluded because they did not have data for at least one of the variables (in the case of the ministries of the Federal Administration and State Reform, Social Welfare, and Regional Integration).

Determining the number of clusters is not a simple task and, as for other definitions in statistics, must take into account the research objectives and the adopted theory (Fávero and Belfiore, 2015). Based on this, the solution with four clusters was chosen, which is the second major jump, similar to the solution with five clusters, with the advantage of not differentiating in an isolated cluster the Ministries of Planning and Social Security. There are theoretical reasons to insert them into a core cluster (Rennó and Wojcik, 2015; Pereira et al., 2013). The solution with three clusters, besides not being visible in the dendrogram, results in a smaller jump than the previous options.

Figure 6 illustrates the dendrogram using cluster analysis with the standards described before. For further details about this technique, see Palotti (2017).

**Figure 6**  
**Dendrogram using complete linkage**



**Source:** Elaborated by the authors, grounded in data provided by Mauerberg Jr. (2016).

### Resumo

*Há uma solução única para tudo? Uma análise da alocação dos ministérios no presidencialismo multipartidário brasileiro*

Os presidentes enfrentam um dilema de quem nomear para cargos no gabinete. Eles precisam produzir apoio legislativo para seu governo ao mesmo tempo que alcançam seus objetivos em termos de políticas públicas. O artigo analisa a alocação de portfólio escolhida pelos presidentes brasileiros em um sistema multipartidário. O estudo testa algumas hipóteses utilizando uma regressão logística multinomial para identificar as estratégias de nomeação adotadas pelos presidentes em quatro setores governamentais diferentes de 1990 a 2016. Para tanto, nós criamos o índice de politização ministerial e agregamos os ministérios nesses quatro setores, empregando análise de *clusters*. Os resultados mostram que as indicações no núcleo do governo tendem a ser menos politizadas. Ademais, as nomeações pessoais do presidente foram maiores nas unidades da presidência que realizam a coordenação política e as funções típicas do Estado.

Palavras-chave: sistema presidencial multipartidário; nomeação de ministros; gestão de coalizão governamental; Brasil

### Resumen

*¿Hay una solución única para todo? Un análisis de la asignación ministerial en el presidencialismo multipartidista brasileño*

Los presidentes se enfrentan a un dilema sobre a quién designar para cargos en el gabinete. Necesitan generar el apoyo legislativo para su gobierno al mismo tiempo que logran los objetivos de política pública. El estudio analiza algunas hipótesis utilizando una regresión logística multinomial para identificar las estrategias de nombramiento adoptadas por los presidentes en cuatro sectores gubernamentales diferentes de 1990 a 2016. En primer lugar, creamos un índice ministerial de politización (IMP) y agregamos los ministerios en estas cuatro secciones, empleando *cluster analysis*. Los resultados muestran que el nombramiento en el centro del gobierno tiende a ser menos politizado. Además, las nominaciones personales del presidente son mayores en las unidades de la Presidencia que es responsable por la coordinación de política pública y por las funciones típicas del Estado.

Palabras-clave: sistema presidencial multipartidista; nombramiento de ministros; administración de la coalición del gobierno; Brasil

### Résumé

*Y a-t-il une solution unique pour tout? Une analyse de l'attribution ministérielle dans le multipartisme présidentiel brésilien*

Les présidents sont confrontés à un dilemme quant aux personnes à nommer pour les postes ministériels. Ils doivent apporter un soutien législatif à leur gouvernement tout en atteignant les objectifs de politique publique. L'étude analyse certaines hypothèses en utilisant une régression logistique multinomiale pour identifier les stratégies de dénomination adoptées par les présidents dans quatre secteurs gouvernementaux différents de 1990 à 2016. Pour ce faire, nous créons d'abord un index de la politique ministérielle (IMP) et regroupons les ministères dans ces quatre sections, en utilisant l'analyse en cluster. Les résultats montrent que les nominations au sein du gouvernement ont tendance à être moins politisées. En outre, les nominations personnelles du président sont plus importantes dans les unités présidentielles qui sont responsables de la coordination de politique publique et des fonctions typiques de l'État.

Mots-clés: système présidentiel multipartite; nomination des ministres; gestion de la coalition gouvernementale; Brésil

Artigo submetido à publicação em 24 de fevereiro de 2018.  
Versão final aprovada em 12 de julho de 2018.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



## Aonde chega o Judiciário? Uma avaliação da expansão da Justiça do Trabalho no Brasil (2003-2010)

---

Eduardo Matos Oliveira<sup>1</sup>

---

Quais fatores determinam a criação das varas da Justiça do Trabalho no Brasil? Esse é o problema do artigo. De acordo com os critérios constitucionais, a população e a demanda judicial deveriam nortear a criação das varas judiciais. Porém, a literatura de acesso à justiça indica que talvez o desenvolvimento socioeconômico seja o fator determinante para o seu surgimento. Considerando que a expansão da Justiça do Trabalho ocorreu sobretudo, nas últimas décadas, foi possível realizar um modelo de regressão logística para testar o efeito de variáveis geográficas, socioeconômicas e demográficas na criação das unidades. Os resultados demonstraram que o impacto da população economicamente ativa e da proporção de pessoas cursando o ensino superior no município foram relevantes. Os municípios mais distantes das varas do trabalho já existentes e com menos unidades em funcionamento também foram mais contemplados na expansão da Justiça do Trabalho.

*Palavras-chave:* Justiça do Trabalho; judiciário; acesso à justiça; varas judiciais; municípios

### Introdução<sup>2</sup>

Após três décadas de expansão ininterrupta na Justiça do Trabalho no Brasil, uma pergunta permanece: quais fatores determinaram a criação das varas? De acordo com os critérios constitucionais, a população e a demanda judicial deveriam nortear a criação das novas unidades, porém, a literatura de acesso à justiça indica que talvez o desenvolvimento socioeconômico seja o fator determinante para o seu surgimento.

Naturalmente, o debate não é restrito à esfera trabalhista. Pesquisas empíricas interessadas na prestação do serviço jurisdicional revelaram uma forte correlação entre a presença da Justiça Estadual e o Índice de Desenvolvimento Humano no país. Ou seja, as comarcas estaduais, bem como o maior volume processual, estão concentradas nos municípios e regiões com maior desenvolvimento socioeconômico (ver Sadek, 2001;

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), Brasil. E-mail: <eduardo.matos.oliveira@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5897-5201>>.

<sup>2</sup> Agradeço os comentários e sugestões de Leon Victor Queiroz, Mariana Batista, Marcelo de A. Medeiros, Cinthia Campos, Eugênia Barza, Marcos C. Lima, Hugo C. Melo, Mariana Cockles, Lucas Gelape, João Cumarú e aos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública*.

Marona, 2013; Avritzer, Marona e Gomes, 2014). Certamente, existem muitos obstáculos ao acesso à justiça além da presença física do órgão judicial, no entanto, esse é o primeiro requisito para avaliar a atividade forense em relação ao cidadão comum.

Na literatura empírica sobre o acesso à justiça, embora o debate tenha abarcado órgãos relevantes do Estado como a Defensoria Pública e a Justiça Estadual, pouco se discutiu sobre a Justiça do Trabalho. É notória a importância da justiça especializada em questões trabalhistas, principalmente em municípios com maior população, a fim de garantir o cumprimento da legislação. Portanto, pretendemos suprir essa lacuna e expandir os estudos sobre o acesso à justiça para analisar a Justiça do Trabalho. A questão que se coloca é se a criação das varas trabalhistas acompanhou o recorte geográfico desigual da Justiça Estadual ou se apresenta uma realocação geográfica mais próxima dos parâmetros estabelecidos na legislação.

Em outras palavras, a pesquisa busca desvendar quais condições determinaram o recebimento de uma vara do trabalho nos municípios brasileiros. Considerando os critérios constitucionais, espera-se que a população economicamente ativa (PEA) seja a variável com maior potencial explicativo. Contudo, a literatura sugere que a renda *per capita* e o nível de escolaridade desempenhem um papel relevante no processo. Também foi inserida na análise a distância do município para a vara do trabalho mais próxima e a estrutura judicial presente na localidade, medida através do número de varas do trabalho em funcionamento. A distância para a capital do estado da federação e o percentual de ocupados em cada setor da economia também estão presentes no modelo.

Os estudos realizados anteriormente com a Justiça Estadual utilizaram as técnicas de descrição e correlação, já que as varas estaduais foram criadas muitas décadas atrás. Por outro lado, a Justiça do Trabalho se expandiu recentemente, em especial após a Constituição de 1988, portanto foi possível realizar um modelo estatístico a fim de verificar o impacto das variáveis explicativas no recebimento das varas do trabalho. Considerando que a Lei nº 10.770/2003 criou mais de 200 varas distribuídas em todos os Tribunais Regionais do Trabalho, foi possível desenhar a pesquisa para mensurar as variáveis explicativas no período imediatamente anterior à criação da lei.

Portanto, a análise foi feita entre 2003 e 2010, em virtude do fato de que as unidades judiciárias da Justiça do Trabalho criadas durante essa década, por meio de legislação, foram todas concentradas na Lei nº 10.770/2003. A técnica de análise será a regressão logística, visto que a variável dependente corresponde ao recebimento pelo município de uma vara do trabalho, ou seja, é uma variável categórica binária. Também será feita uma análise espacial dos municípios onde foram criadas varas trabalhistas. Serão apresentados os mapas com as localidades que receberam unidades em contraste com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, a fim de verificar se é possível encontrar uma relação entre os dois fatores.

Para verificar a relação entre a movimentação do volume processual e a criação de varas do trabalho com a Lei nº 10.770/2003, foram realizadas correlações entre os

dois fatores. Considerando que os dados para a década de 2000-2010 estão disponíveis apenas de forma agregada por Tribunais Regionais do Trabalho, as correlações foram feitas tendo o tribunal como unidade de análise. Por fim, com o objetivo de testar se as regras estabelecidas para a criação de novas unidades judiciárias estão sendo respeitadas, serão analisadas as varas criadas entre 2010 e 2015 de acordo com os critérios determinados pela Resolução 63 de 2010 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Através da análise dos resultados, observou-se que o impacto da população economicamente ativa foi importante para explicar o recebimento das varas do trabalho entre 2003 e 2010. A renda *per capita* não apresentou o resultado esperado a partir dos estudos da Justiça Estadual, ao passo que o indicador educacional foi significativo estatisticamente. Os municípios mais distantes das varas do trabalho já existentes e com menos unidades em funcionamento também foram mais contemplados na expansão da Justiça do Trabalho. Em termos de variáveis econômicas, a proporção de indivíduos ocupados no setor de comércio foi o fator mais relevante.

Na primeira seção do artigo, serão discutidos os principais debates recentes do acesso à justiça. Em seguida, será apresentado o processo de crescimento e institucionalização da Justiça do Trabalho no Brasil, assim como o procedimento para criação das varas do trabalho. Na terceira parte, serão detalhados os aspectos metodológicos da pesquisa. Na apresentação dos resultados, serão analisados os principais fatores que determinaram o recebimento das unidades da Justiça do Trabalho entre 2003 e 2010, a correlação entre movimentação processual e criação das varas na Lei nº 10.770/2003 por Tribunal Regional do Trabalho e a aplicação dos critérios do Conselho Superior da Justiça do Trabalho nas varas criadas entre 2010 e 2015.

### Os debates do acesso à justiça

O acesso à justiça é a garantia mais básica do Estado democrático de direito, sem isso nenhum outro direito pode ser concretizado. Segundo coloca Sadek (2001, p. 7), “os direitos são letra morta na ausência de instâncias que garantam seu cumprimento”. É notório que a grande expansão do Judiciário durante o século XX envolveu, sobretudo, a judicialização da política e o Judiciário enquanto poder do Estado (ver Tate e Vallinder, 1995; Ferejohn, 2002; Vianna, 1999; Sadek, 2004; Carvalho, 2007). Porém, o crescimento e ampliação do Judiciário ocorreram não só pela via constitucional, mas também através da justiça comum (Arantes, 2014, p. 51).

Em termos de pesquisa comparada entre países sobre o acesso à justiça, destaca-se a importância do relatório do Florence Project (Cappelletti e Garth, 1988). A pesquisa apresenta um enfoque institucional a respeito da organização do Judiciário e da legislação, trazendo uma abordagem baseada em três ondas de acesso à justiça. Primeiramente, abordam-se as barreiras econômicas, que representam o que os autores



convencionaram chamar de primeira onda. Em seguida, tratou-se dos problemas da representação dos interesses difusos e coletivos, que constituíram a segunda onda de acesso à justiça. Por fim, na terceira onda, inicia-se a discussão sobre formas alternativas de resolução de conflitos e simplificação dos procedimentos (Cappelletti e Garth, 1988).

Ressalta-se também a relevância das contribuições de Kim Economides, que participou do Florence Project (Cappelletti e Garth, 1988) e posteriormente propôs o debate a respeito de uma quarta onda de acesso à justiça. Para o autor, a quarta onda “expõe as dimensões ética e política da administração da justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico” (Economides, 1999, p. 72), ou seja, o foco é o acesso à justiça por parte dos operadores do direito. A ideia é verificar o acesso dos cidadãos ao ensino do direito e às profissões jurídicas, além de questões referentes à igualdade de oportunidades e ao exercício do profissionalismo humanitário (Economides, 1999, p. 74).

Economides, em parceria com Blacksell e Watkins, desenvolveu também um projeto envolvendo aspectos territoriais do acesso à justiça. A pesquisa analisou a atuação de advogados em três distritos rurais do Reino Unido com base em entrevistas e procurou entender, por exemplo, a diferença entre os cálculos relacionados à busca por uma solução judicial para aqueles que vivem no interior (Blacksell, Economides e Watkins, 1991, p. 148). Em face de problemas como a concentração de advogados em áreas urbanas, os autores fazem uma análise voltada a oferecer soluções referentes à política pública de acesso à justiça nas áreas rurais.

Na Europa e nos Estados Unidos, a expansão dos serviços judiciais, inclusive a criação dos diversos programas de acesso à justiça descritos nas ondas, esteve diretamente ligada ao surgimento e à crise do Estado de bem-estar social, conforme colocam Santos, Marques e Pedroso (1996). Com o desenvolvimento do *welfare State*, novas formas de litígios surgiram em campos que não existiam antes, tal como a seguridade social, novas fronteiras do direito do trabalho e direito administrativo. Nas décadas de 1980 e 1990, com o retorno da lógica liberal na política econômica, mesmo existindo o crescimento da demanda nesses países, houve uma limitação na concessão da justiça gratuita e nos serviços de apoio jurídico fornecidos pelo Estado. Inclusive, segundo Pedroso, Trincão e Dias (2003, p. 84), nos anos 1990, os critérios de elegibilidade para o acesso aos serviços judiciais na Europa retomaram os esquemas caritativos anteriores à Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, contudo, a dinâmica do acesso à justiça foi diferente do processo europeu e norte-americano, uma vez que o foco não era a “expansão do *welfare State* e a necessidade de se tornarem efetivos os novos direitos conquistados principalmente a partir dos anos 1960 pelas minorias étnicas e sexuais, mas sim a própria necessidade de se expandirem para o conjunto da população direitos básicos” (Junqueira, 1996, p. 1). Consoante destaca Junqueira (1996), o caso brasileiro não segue a lógica das três ondas

de acesso à justiça descritas por Cappelletti e Garth (1988). Embora existam pesquisas brasileiras nos anos 1980 a respeito dos direitos coletivos, a motivação não era a crise do Estado de bem-estar social, mas a exclusão de grande parte da população dos direitos sociais básicos (Junqueira, 1996, p. 2).

Inclusive, enquanto na Europa a criação dos tribunais especializados, em geral, inseriu-se na terceira onda de acesso à justiça (Cappelletti e Garth, 1988, p. 33), no Brasil, a origem da Justiça do Trabalho foi resultado de um processo político distinto. A conjuntura dos anos 1930 durante o governo Vargas formou um forte consenso antiliberal, possibilitando o surgimento do projeto de uma Justiça do Trabalho federalizada. A principal força política aglutinadora foram os corporativistas, que também contaram com o apoio dos socialistas e católicos que, apesar dos interesses distintos, apoiavam uma intervenção do Estado na economia e nas relações de trabalho (Morel e Pessanha, 2007, p. 89).

As pesquisas brasileiras sobre o acesso à justiça começaram a florescer na década de 1980. Cabe ressaltar a relevância do trabalho de Falcão (1981), que analisou a inadimplência coletiva no sistema financeiro de habitação nos anos 1980 e a representação coletiva através dos sindicatos, para concluir que o Judiciário brasileiro na época não era a principal instância de resolução de conflitos coletivos na sociedade. Ele acrescenta que “esta recusa ou encolhimento do Judiciário não faz com que esses conflitos desapareçam ou percam intensidade. São apenas remetidos para outras arenas de resolução” (Falcão, 1981, p. 17).

Outra referência importante foi a pesquisa “Sua Excelência, o comissário” realizada por Oliveira (2004) e publicada também originalmente nos anos 1980. O estudo destaca a execução de práticas tipicamente judiciais realizadas pela polícia na resolução de casos considerados menores. O autor descreve como a autoridade policial resolve os conflitos dos indivíduos de baixa renda sem encaminhar o processo para o juiz e o Ministério Público, especialmente questões relacionadas a ofensas morais, agressões e desordem (Oliveira, 2004). Junqueira (1996, p. 5) acrescenta que, durante os anos 1980, no Rio de Janeiro, destacou-se a produção de pesquisas do Departamento de Direito da PUC-Rio, iniciando-se com um estudo sobre o relacionamento entre as associações de moradores e o Poder Judiciário em 1984.

Santos (1999, p. 147), que influenciou a geração de pesquisadores brasileiros interessados no tema, aponta que as barreiras sociais e culturais também são importantes para o debate do acesso à justiça. Por exemplo, há questões sociais e culturais sutis que representam barreiras simbólicas. Sadek (2014, p. 58) cita “o linguajar hermético por parte dos operadores do direito, procedimentos complicados, o excesso de formalismo e os ambientes que provocam intimidação, como a suntuosidade dos tribunais”. A questão do vocabulário próprio utilizado nas peças jurídicas é referida por Warat (1994) como uma forma de transformar sujeitos sociais em objetos de poder. Naturalmente, o uso de palavras em estilo rococó acarreta a inacessibilidade do conteúdo

por parte de pessoas que não pertencem ao meio jurídico, chegando ao absurdo de um reclamante não ser capaz de entender a sentença do próprio processo sem a ajuda de um advogado.

Recentemente, na literatura sobre acesso à justiça no Brasil, ganharam destaque as preocupações envolvendo a distribuição territorial dos serviços judiciais no país. Os estudos focam, sobretudo, na relação entre a expansão dos órgãos do Judiciário e os indicadores de desenvolvimento econômico e social, em especial, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Porém, há também uma diversidade de abordagens e enfoques no campo. Sinhoretto (2011), por exemplo, realizou uma etnografia em três Centros de Integração e Cidadania da periferia de São Paulo e relata o distanciamento do povo em relação ao sistema de justiça. A autora propõe uma inversão na forma de colocar o problema do acesso à justiça: é a justiça que vai em direção ao povo, não o contrário.

Em termos de estudos quantitativos, ao observar a movimentação processual no país, Sadek (2001) faz uma correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das regiões do Brasil e o número de processos que entraram e saíram do Judiciário. O Sudeste recebe 12 vezes mais processos que o Nordeste, mesmo que a diferença populacional seja menor que o dobro. Ainda mais inquietante é o fato de a região Sul receber quase cinco vezes mais processos que o Nordeste, apesar de ter uma população significativamente menor. Durante o período da pesquisa (1990-1998), o Sudeste apresentou uma média de 1 processo para 20 habitantes; no Sul a média foi de 1 para 23; no Centro-Oeste, de 1 para 31; no Nordeste, de 1 para 137, e no Norte, de 1 para 80.

Uma das questões que surgem a partir dos dados trazidos por Sadek (2001) é saber se os indivíduos nas regiões mais pobres, em especial o Norte e o Nordeste, procuram menos o Judiciário por não conhecerem seus direitos, ou se, pelo fato de essas regiões serem mais vulneráveis, há uma menor presença dos órgãos do sistema de justiça e, consequentemente, um menor número de processos. Possivelmente, os dois fatores atuam de forma combinada.

Outra contribuição de grande importância para os estudos de acesso à justiça foi trazida por Marona (2013) ao trabalhar o enfoque cartográfico, uma vez que a distribuição geográfica dos órgãos do Judiciário é de grande importância, o que justifica uma análise empírica sobre o acesso à justiça. A pesquisa analisa a distribuição desigual do Judiciário no território brasileiro. Ela faz uma reconstrução dos mapas do sistema formal de justiça a partir de uma categoria de desigualdade social, que é o Índice de Desenvolvimento Humano. O levantamento foi feito em cinco estados da federação: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás, Pará e Pernambuco, a fim de verificar se a ausência de varas da Justiça Estadual está ligada ao desenvolvimento socioeconômico, medido através do IDH (Marona, 2013, p. 126).

Os resultados mostram que nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás há uma forte correlação entre um alto IDH e a presença de uma vara da justiça. Em Pernambuco e no Pará não foi possível verificar se há correlação, porque existem mais municípios que são sede de comarca, em termos relativos. Porém, isso não significa que esses dois estados tenham uma distribuição equitativa dos órgãos judiciais, visto que apenas na capital há comarca com maior nível de complexidade e especialização (Marona, 2013, p. 153).

Em 2014, foi lançada a *Cartografia da Justiça no Brasil* (Avritzer, Marona e Gomes, 2014), que traz uma expansão da pesquisa mencionada acima. Os autores fizeram o levantamento de dados de mais cinco estados da federação: Santa Catarina, São Paulo, Rondônia, Maranhão e Rio de Janeiro, que se juntou às análises dos mapas de Pernambuco, Pará, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Os autores concluem que, em geral, há coincidência entre os altos níveis de desenvolvimento humano e a presença da justiça.

Na cartografia, os autores também abordam o tema da presença da Defensoria Pública Estadual nas comarcas brasileiras. Eles utilizam os dados do projeto “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, que foi conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep). Os resultados da pesquisa sobre a implantação do programa institucional de assistência judiciária no Brasil mostram que a defensoria está presente apenas em 28% das comarcas brasileiras. Ou seja, só há defensores em 754 das 2.680 comarcas (Moura et al., 2013, p. 33).

Ao analisarem a relação entre vulnerabilidade social e Defensoria Pública no Brasil, os autores optaram pelo critério da renda. No estudo, foi considerado o recorte de até três salários mínimos como a população em potencial para utilização dos serviços públicos de assistência judicial, mesmo que não haja um limite legal estabelecido para dispor da defensoria. Segundo o Ministério da Justiça, a relação entre o público-alvo da defensoria (pessoas com remuneração de até três salários mínimos) e o número de defensores deve ser de 1 defensor público para 10.000 pessoas ou, no máximo, 15.000. Se considerarmos o Brasil inteiro, a relação é de 1 para 18.336 com os cargos já criados por lei. Entretanto, a relação é de 1 defensor para 56.620 pessoas na faixa de utilização do serviço, caso sejam levados em consideração os defensores contratados e ativos.

Por fim, cabe citar o levantamento de dados sobre a presença dos órgãos do Judiciário nos estados e municípios brasileiros realizado pelo Ministério da Justiça em 2014 – o *Atlas de Acesso à Justiça* (Brasil, 2014). O objetivo do projeto foi mapear todo o sistema de proteção e de efetivação de direitos individuais e coletivos no país, a fim de facilitar o conhecimento pelos cidadãos de seus direitos fundamentais, além de criar um extenso banco de dados sobre as dimensões judiciais e extrajudiciais da justiça brasileira.

No relatório *Atlas de acesso à justiça: indicadores nacionais de acesso à justiça* (Brasil, 2014, p. 15), os autores expressam a dificuldade de mensuração do conceito de acesso à justiça, uma vez que o fenômeno apresenta características sociais, econômicas e institucionais. Para criar um indicador geral de acesso à justiça no país, os autores separaram o fenômeno em duas dimensões: institucional, que corresponde às unidades jurisdicionais e extrajudiciais que oferecem os serviços judiciais; e a socioeconômica, que é a demanda pelos serviços judiciais.

O Indicador de Acesso à Justiça (Inaj) corresponde à razão da dimensão institucional pela dimensão socioeconômica. No relatório, ao avaliar a variação do Inaj em conjunto com o IDH dos estados da federação, percebeu-se que há uma correlação entre os dois indicadores, de modo que as localidades mais vulneráveis socialmente apresentam uma demanda reprimida pelos serviços judiciais.

Diante do exposto, percebe-se a centralidade da relação entre a expansão territorial do Judiciário e os indicadores socioeconômicos para a literatura contemporânea do acesso à justiça no Brasil. Apesar de a presença das varas judiciais não ser o único indicador utilizado nas análises, a criação assimétrica das unidades reflete os obstáculos econômicos, sociais e territoriais presentes na prestação do serviço judicial. Portanto, o estudo da expansão da Justiça do Trabalho contribui não só para incluir ramos mais especializados e sensíveis nos debates, mas também para verificar se os padrões encontrados na literatura continuam a ser reproduzidos na dinâmica atual do Poder Judiciário.

### **A Justiça do Trabalho no Brasil: crescimento e institucionalização**

O grande marco para a regulamentação das relações de trabalho no Brasil foi a Revolução de 1930, que alavancou o processo de industrialização no país. Em 1932, surge o precursor do sistema de solução judicial de conflitos trabalhistas, todavia apenas os integrantes do sindicalismo oficial poderiam fazer demandas ao órgão (Delgado, 2009, p. 103). Inicialmente, era uma espécie de justiça administrativa, ou seja, parte do Poder Executivo, visto que cabia recurso para o Ministério do Trabalho. Além do mais, o novo órgão não tinha competência para executar suas próprias decisões, que precisavam ser remetidas para a justiça comum ao final do processo (Silva, 2011, p. 78).

O consenso político necessário para a criação da Justiça do Trabalho foi costurado a partir da liderança do grupo corporativista, que argumentava no sentido de que “os conflitos entre empregadores e empregados não eram meramente de interesse privado, como no velho e morto liberalismo, mas que o Estado devia intervir neles sob uma Constituição onde a ordem econômica seja submetida à disciplina do Estado” (Oliveira Viana, apud Morel e Pessanha, 2006, p. 35). Entretanto, com a forte reação liberal, no Congresso Nacional, que teve a relatoria na Comissão de Constituição e Justiça, o impasse só foi decidido no Estado Novo de Vargas.

Considera-se que o nascimento da Justiça do Trabalho esteja na Constituição de 1937 e no Decreto-Lei nº 1.237/1939 (Morel e Pessanha, 2007, p. 80). O decreto prevê a criação de três instâncias para o julgamento das lides trabalhistas. Na base estavam as Juntas de Conciliação e Julgamento, que tinham como presidente um juiz de direito ou bacharel nomeado pelo presidente da República para o mandato de dois anos e também havia mais dois juízes classistas, que eram indicados pelos sindicatos dos patrões e empregados. Por conseguinte, cada junta possuía três membros (Morel e Pessanha, 2007, p. 90).

Na segunda instância, foram criados os Conselhos Regionais do Trabalho para a apreciação dos recursos. Os conselhos estavam distribuídos em oito regiões: 1ª região - Rio de Janeiro; 2ª - São Paulo; 3ª - Belo Horizonte; 4ª - Porto Alegre; 5ª - Salvador; 6ª - Recife; 7ª - Fortaleza; 8ª - Belém. No momento da promulgação do Decreto-Lei nº 1.237/1939, foram estabelecidas 36 Juntas de Conciliação e Julgamento, localizadas nas regiões mencionadas acima (Morel e Pessanha, 2007, p. 90). Também havia a representação classista e paritária entre patrões e empregados nos Conselhos Regionais.

Por fim, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, que funcionava como o órgão de cúpula da Justiça do Trabalho e era integrado por 19 membros nomeados pelo presidente da República: quatro membros representantes dos empregados, quatro representantes dos empregadores, quatro funcionários do Ministério do Trabalho e sete pessoas de reconhecido saber, sendo quatro formadas em direito (Morel e Pessanha, 2007, p. 90). A Justiça do Trabalho foi inaugurada no dia 1º de maio de 1941.

Considera-se que a Justiça do Trabalho continuou como justiça administrativa durante seus primeiros anos, uma vez que a Constituição de 1937 incluiu suas disposições dentro do capítulo do Poder Executivo e não no do Judiciário. Apenas a Carta de 1946 completou o processo de criação quando incorporou a Justiça do Trabalho ao sistema judicial, tornando-a completamente independente do Poder Executivo. Foi nessa mudança que os Conselhos Regionais passaram a se chamar Tribunais Regionais do Trabalho e o Conselho Nacional se transformou no Tribunal Superior do Trabalho (Delgado e Delgado, 2011, p. 106).

Durante o período democrático entre 1946 e 1964, a Justiça do Trabalho começou a se integrar nas dinâmicas sociais e ganhar reconhecimento da comunidade como uma esfera de disputa efetiva não só para os conflitos individuais, mas também em relação aos processos de dissídios coletivos. Segundo Larissa Rosa Corrêa, "a Justiça do Trabalho se transformou em terreno fértil para a construção de uma identidade da classe trabalhadora fomentada pela luta por direitos" (Corrêa, 2011, p. 216).

Mesmo durante a ditadura militar, que retirou algumas garantias trabalhistas como a estabilidade, a Justiça do Trabalho manteve suas características principais e se mostrou capaz de atravessar diversas mudanças político-institucionais pelas quais o país passou. A estrutura do órgão permaneceu a mesma na Constituição de 1967 e também não foi alterada pela Emenda Constitucional de 1969. Conforme destacam Morel e

Pessanha (2007, p. 91), no decurso do período autoritário, a Justiça do Trabalho se consolidou como um dos poucos espaços de defesa de direitos sociais.

Com a redemocratização, houve uma expansão para os locais mais distantes do país e uma ampliação significativa no acesso. Em 1988, existiam cerca de 490 varas e em 2009 o número chegou a 1.370, ou seja, um crescimento de 180% em duas décadas (Delgado e Delgado, 2011, p. 112). Atualmente, o número já ultrapassa as 1.500 varas. Conforme os dados apresentados por Cardoso (2002, p. 455), a criação de novas Juntas de Conciliação e Julgamento acompanhou o aumento da demanda pelos serviços judiciais, considerando o país de forma geral. Especialmente após 1987, a explosão no número de processos acolhidos é acompanhada do aumento significativo da estrutura judiciária trabalhista, indicada pelo número de varas.

Em 1999, por meio da Emenda Constitucional nº 24, foi decretado o fim da representação classista em todos os órgãos da Justiça do Trabalho. Nesse momento, as Juntas de Conciliação e Julgamento passaram a se chamar varas do trabalho e passaram a ser compostas apenas por juízes togados – titulares e substitutos – decidindo monocraticamente.

A reforma do Judiciário, ocorrida em 2004, que, segundo Arantes (2014, p. 53), chegou a cogitar abertamente a extinção da Justiça do Trabalho, terminou por fortalecê-la ainda mais. A Emenda Constitucional 45/2004 substituiu o termo relações de emprego (com carteira assinada) para relações de trabalho ao estabelecer a competência da Justiça do Trabalho, de forma que houve uma grande ampliação nas possibilidades de postulação. Antes de 2004, a competência era restrita aos vínculos empregatícios formais, com a reforma essa condição foi retirada. Além dessa mudança, a reforma constitucional do Judiciário trouxe para o âmbito da justiça trabalhista a competência para julgar casos envolvendo acidentes de trabalho.

#### *Procedimento para criação de varas do trabalho*

O procedimento padrão para o surgimento de uma nova vara do trabalho acontece por meio de lei ordinária, conforme determina o artigo 122 da Constituição Federal. A competência privativa para propor a criação de uma nova vara do trabalho foi conferida aos Tribunais Regionais do Trabalho, segundo o artigo 96, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Para que o anteprojeto de lei propondo a criação de varas surja, é preciso que o pleno do tribunal, composto pelos desembargadores, aprecie e aprove a proposta.

Em relação aos critérios legais para distribuição das unidades e dos magistrados, a Constituição Federal dispõe que o número de juízes deverá ser proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população da localidade (art. 93, inc. XIII). Portanto, o princípio norteador da organização física da estrutura judiciária é a necessidade local. Em 2010, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, órgão que atua junto ao Tribunal



Superior do Trabalho, através da Resolução 63/2010, determinou o limite mínimo de 24 mil trabalhadores no município para que seja criada uma nova unidade. Nas décadas anteriores, contudo, não havia nenhum limite.

Após a aprovação da proposta de criação no pleno do Tribunal Regional do Trabalho, o anteprojeto de lei segue para o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que é o responsável pela supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho, atuando como órgão central do sistema, conforme dispõe seu próprio regimento interno. A decisão do Conselho Superior da Justiça do Trabalho a respeito do anteprojeto de lei que propõe a criação de varas trabalhistas é vinculante. Caso a proposta seja rejeitada nessa fase, ela será arquivada e não segue adiante. Se for aprovada, segue para o Conselho Nacional de Justiça, que emitirá um parecer de mérito.

O parecer de mérito do Conselho Nacional de Justiça não é vinculante, porém, caso seja contrário, torna bastante improvável a aprovação do projeto. Após a análise do CNJ, o anteprojeto finalmente segue para o Congresso Nacional. Os projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário se direcionam para a Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, o Senado Federal atua como casa revisora. A partir desse momento, o projeto de lei segue o processo legislativo assim como todos os outros e, inclusive, está sujeito à sanção do presidente da República.

### Modelo formal e metodologia

Com o objetivo de desvendar quais são os fatores determinantes para a criação das varas do trabalho no período entre 2003 e 2010, é realizado o seguinte modelo de regressão logística:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 PEA + \beta_2 DVARA + \beta_3 EJUD + \beta_4 REND + \beta_5 EDUC - \beta_6 DCAP + \beta_7 EAGRO + \beta_8 EIND + \beta_9 ECONS + \beta_{10} ECOME + \beta_{11} ESERV + \epsilon_i$$

Na equação,  $y_i$  corresponde à variável dependente, que é categórica binária e representa o recebimento ou não de uma vara do trabalho no município;  $\beta_0$  é a constante do modelo;  $\beta_1 PEA$  representa a variável explicativa contínua correspondente à população economicamente ativa do município;  $\beta_2 DVARA$  mede a distância do município para a vara do trabalho mais próxima;  $\beta_3 EJUD$  representa a estrutura judicial presente na localidade, medida pelo número de varas do trabalho em funcionamento;  $\beta_4 REND$  indica a renda *per capita* do município. O termo  $\beta_5 EDUC$  representa a taxa de frequência bruta ao ensino superior no município;  $\beta_6 DCAP$  corresponde à variável contínua que indica a distância em quilômetros do município em relação à capital do estado em que se localiza;  $\beta_7 EAGRO$ ,  $\beta_8 EIND$ ,  $\beta_9 ECONS$ ,  $\beta_{10} ECOME$ ,  $\beta_{11} ESERV$  representam, respectivamente, a proporção de



indivíduos ocupados no setor agropecuário, na indústria de transformação, no setor de construção, no setor de comércio e no setor de serviços;  $\epsilon_i$  é o termo de erro.

A variável dependente, que corresponde ao recebimento ou não de uma vara trabalhista no município durante o período analisado, é uma forma de mensuração do acesso à justiça. Naturalmente, a prestação do serviço jurisdicional não se resume à existência física do órgão judicial. Há diversas outras questões fundamentais, tal como o tempo de duração do processo. Porém, a presença do Judiciário é o primeiro passo para a resolução dos conflitos, conforme demonstra a utilização dessa variável na literatura empírica na ciência política interessada no acesso à justiça. Durante o período 2003-2010, a criação de varas do trabalho por meio de legislação ocorreu somente com a Lei nº 10.770/2003. Foram inseridas na análise apenas as varas que foram efetivamente instaladas.

Em relação às variáveis independentes, a primeira delas é a população economicamente ativa (PEA) do município, que é uma *proxy* da demanda judicial da localidade. Considerando que não temos acesso aos dados da movimentação processual de todas as comarcas brasileiras em termos de litígios trabalhistas, a PEA é o indicador que melhor representa essa demanda, uma vez que se espera que, quanto maior a população economicamente ativa, maior será a utilização dos serviços judiciais, inclusive na Justiça do Trabalho. Além do mais, a população também aparece na Constituição Federal como critério base para a criação das varas. Portanto, tendo em vista a centralidade do critério populacional na legislação, espera-se que essa variável tenha um forte poder explicativo nos dois modelos.

A distância para a vara do trabalho mais próxima ao município e a estrutura judicial referente às varas do trabalho em funcionamento na localidade também foram adicionadas ao modelo. Espera-se que, quanto maior a distância geográfica do município para uma vara, maior será a probabilidade de que o local seja contemplado na expansão da Justiça do Trabalho. Por outro lado, se o município já possui uma ou mais varas do trabalho, é possível esperar maior chance de recebimento de novas unidades, uma vez que o custo para implantação é menor. Ambas as variáveis foram mensuradas no período imediatamente anterior à Lei nº 10.770/2003.

Em seguida, a variável explicativa apresentada no modelo é a renda *per capita* do município e o indicador de escolaridade, que mede a proporção de pessoas cursando o ensino superior na localidade. Espera-se que, quanto maior a renda e a escolaridade, maior seja a probabilidade de um município receber uma vara trabalhista. Conforme detalhado anteriormente, a literatura especializada encontrou uma forte relação entre a presença das varas da justiça comum e o IDH municipal, por isso o IDH foi desagregado para verificar qual dos dois fatores tem maior impacto na criação das varas trabalhistas.

A distância do município para a capital do estado da federação respectivo também será utilizada como variável independente. É comum haver cidades-satélite na periferia das grandes capitais ou na região metropolitana, que, apesar da população

reduzida, apresentam uma maior chance de receber varas judiciais em virtude de serem cidades-dormitório e apresentarem uma elevada demanda por serviços do Judiciário. Consequentemente, espera-se que, quanto menor a distância do município para a capital do estado, maior será a probabilidade de que ele receba uma vara trabalhista.

A fim de testar outras variáveis econômicas para além da renda *per capita*, inserimos no modelo a proporção de pessoas com mais de 18 anos ocupadas em setores diversos da economia. Com isso, é possível delinear melhor o perfil dos municípios que recebem as varas. Ressalva-se que as proporções de indivíduos empregados no setor extrativo mineral e no setor de serviços industriais de utilidade pública (Siup) foram excluídas da análise em virtude do grande número de casos sem os valores respectivos.

A unidade de análise deste artigo não são as varas do trabalho, mas sim todos os municípios brasileiros existentes em 2000, que podem ter recebido uma vara ou não. Considerando que a variável dependente no modelo é categórica e binária (município recebeu ou não recebeu vara de trabalho), a técnica de análise que usamos é a regressão logística. Embora alguns municípios tenham recebido mais de uma vara do trabalho durante a década, optamos por codificar a variável dependente como o fato de ter recebido ou não alguma unidade da Justiça do Trabalho no período, visto que foram poucas as cidades que receberam mais de uma, o que poderia causar uma distorção na utilização de outros tipos de regressões.

Em relação aos dados coletados, utilizamos o Atlas do Desenvolvimento Humano<sup>3</sup> para mensurar a renda *per capita*, a população economicamente ativa, a taxa de frequência bruta no ensino superior e a proporção de ocupados em cada setor da economia. As variáveis referentes às varas do trabalho foram codificadas por meio de informações obtidas no Tribunal Superior do Trabalho; o departamento de estatística disponibiliza a data de criação e instalação de todas as varas trabalhistas existentes no país, inclusive as que anteriormente eram as Juntas de Conciliação e Julgamento.

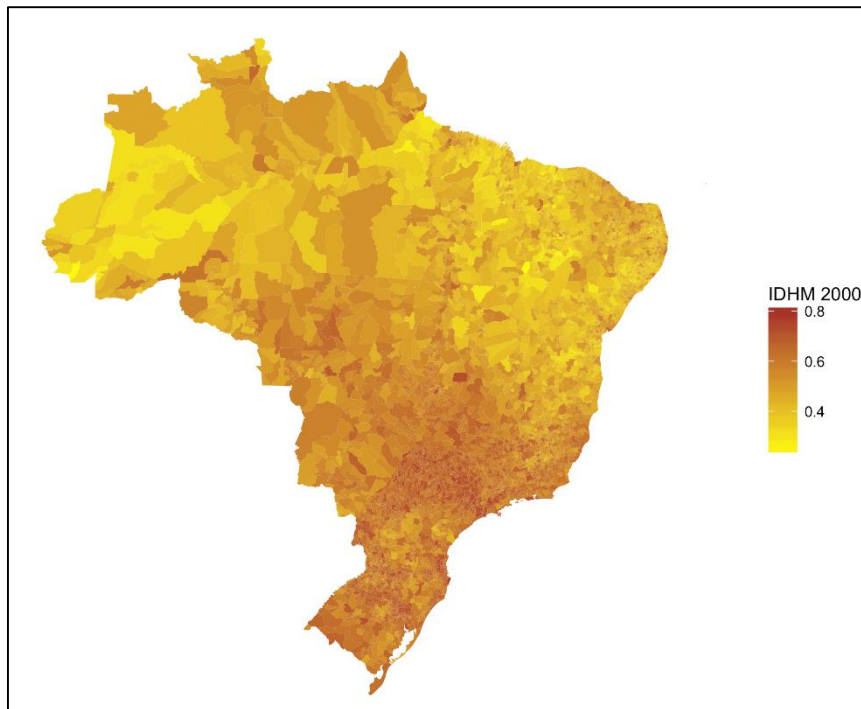
Para calcular a distância para a vara do trabalho mais próxima foi utilizado o arquivo de dados geoespaciais do Centro de Estudos da Metrópole (2013), porque se mede a localização municipal através de sua sede e posição central, ao contrário de um centroide projetado que consideraria os limites municipais como um todo. Portanto, está se medindo a distância da localização central de um município para outro, de forma que, se um município não possui vara do trabalho, é possível mensurar a distância para o mais próximo deste que a possua. Os cinco municípios presentes na base de dados criada após o período analisado foram excluídos. No cálculo da distância para a capital do estado da federação, foi utilizada uma versão do banco de dados com os estados.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

### A expansão da Justiça do Trabalho em 2003-2010

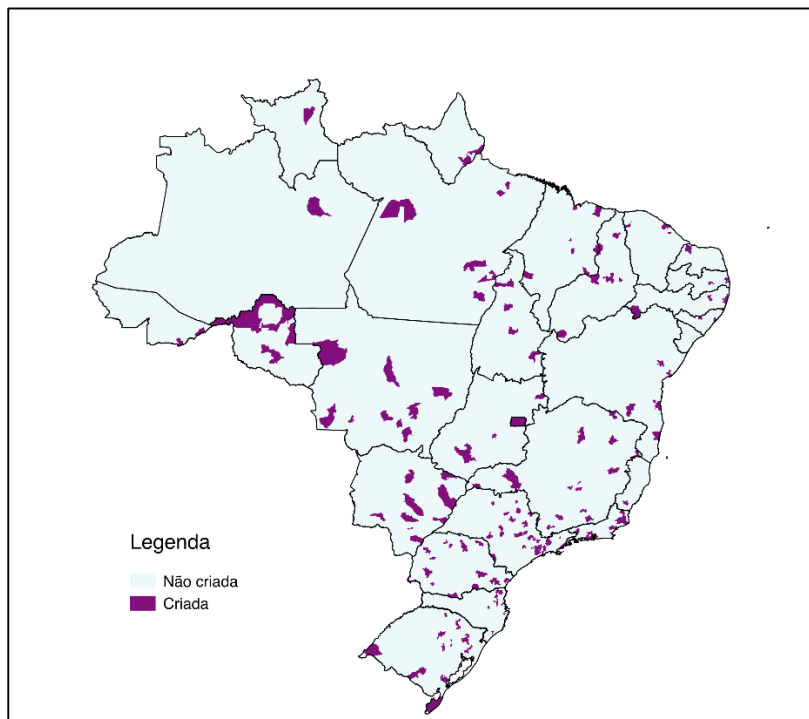
Iniciamos a análise pela visualização do mapa dos municípios que receberam uma vara do trabalho durante a década em contraste com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

**Mapa 1**  
**IDHM dos municípios brasileiros (2000)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano.

**Mapa 2**  
**Municípios que receberam varas do trabalho (2003-2010)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal Superior do Trabalho.

A partir da visualização do mapa, não é possível perceber um padrão específico de relação da criação das varas com o IDHM. Embora no Norte do país, por exemplo, em Roraima e no Amapá, haja a coincidência do recebimento das varas com um alto IDHM, os casos se referem aos municípios de Boa Vista e Macapá, que são as capitais dos estados e, por isso, concentram a estrutura dos órgãos judiciais. Em Rondônia, além da capital Porto Velho, outros municípios mais afastados e com menor IDHM, como São Miguel do Guaporé, também receberam unidades. No Nordeste, há uma quantidade considerável de varas criadas em cidades distantes do litoral, que tendem a ter um desenvolvimento socioeconômico menor em média. No sertão nordestino, destaca-se o recebimento por parte de centros regionais como Petrolina e Campina Grande.

A região mais beneficiada com a expansão em 2003-2010 foi o Sudeste, com 69 unidades. Considerando que a população da região Sudeste é a maior do país, o resultado já era esperado. Porém, o Nordeste recebeu 41 varas e tinha quase o dobro da população da região Sul, que foi contemplada com 46 unidades. A região Centro-Oeste recebeu 23 e a Norte, 22 varas. Os cinco estados da federação que aparecem nos primeiros lugares são: São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Portanto, ao observar o recorte entre as regiões do país, percebe-se que o

Nordeste não recebeu um número proporcional de unidades em termos populacionais. Entretanto, é preciso fazer a análise no nível municipal para chegar a resultados conclusivos sobre a criação das varas. Na Tabela 1 segue a análise do modelo de regressão para o período:

**Tabela 1**  
**Determinantes para o recebimento das varas do trabalho (2003-2010)**

| Determinantes                              | Modelo            |                   |                   |                   |                   |                   |                   |
|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                            | 1                 | 2                 | 3                 | 4                 | 5                 | 6                 | 7                 |
| População economicamente ativa             | 1,444<br>(0,00)** |                   |                   |                   |                   |                   | 1,399<br>(0,00)** |
| Educação superior                          |                   | 1,127<br>(0,00)** |                   |                   |                   |                   | 1,054<br>(0,00)** |
| Estrutural judicial                        |                   |                   | 3,430<br>(0,00)** |                   |                   |                   | 0,473<br>(0,00)** |
| Distância para vara mais próxima           |                   |                   |                   | 0,853<br>(0,00)** |                   |                   | 1,119<br>(0,00)** |
| Distância para capital do estado           |                   |                   |                   |                   | 0,710<br>(0,00)** |                   | 1,024<br>(0,71)   |
| Renda                                      |                   |                   |                   |                   |                   | 1,157<br>(0,00)** | 1,016<br>(0,81)   |
| Ocupados no setor agropecuário             |                   |                   |                   |                   |                   | 0,987<br>(0,78)   | 0,964<br>(0,42)   |
| Ocupados na indústria de transformação     |                   |                   |                   |                   |                   | 1,046<br>(0,33)   | 1,007<br>(0,88)   |
| Ocupados no setor de construção            |                   |                   |                   |                   |                   | 0,938<br>(0,27)   | 0,978<br>(0,70)   |
| Ocupados no setor de comércio              |                   |                   |                   |                   |                   | 1,238<br>(0,00)** | 1,166<br>(0,00)** |
| Ocupados no setor de serviços              |                   |                   |                   |                   |                   | 1,081<br>(0,11)   | 1,003<br>(0,95)   |
| Constante                                  | 0,014<br>(0,00)** | 0,012<br>(0,00)** | 0,022<br>(0,00)** | 0,067<br>(0,00)** | 0,078<br>(0,00)** | 0,000<br>(0,04)** | 0,003<br>(0,20)   |
| Pseudo R <sup>2</sup><br>(Nagelkerke test) | 0,363             | 0,122             | 0,230             | 0,030             | 0,030             | 0,387             | 0,484             |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior do Trabalho e do Atlas do Desenvolvimento Humano.  
Significância: \*\* p < 0,05. \*p < 0,10. N = 5.565.

Os coeficientes estão expostos em razão das chances, porque a interpretação por meio do logaritmo não é intuitiva. Foi necessário alterar as casas das variáveis correspondentes a população economicamente ativa (PEA), renda *per capita*, distância para a capital do estado e distância para a vara do trabalho mais próxima, uma vez que a diferença de uma unidade da variável gera um impacto muito pequeno. A população economicamente ativa, por exemplo, foi dividida por 10 mil, de modo que o coeficiente expressa a razão das chances entre um município e outro que tem 10 mil pessoas na PEA a mais. Sem considerar o efeito de outras variáveis (modelo 1), apenas essa diferença na PEA acarreta, em média, 44% a mais de chance para que o município receba uma vara.

A renda, por sua vez, foi dividida por 100, de forma que o coeficiente apresentado representa a razão das chances comparando um município e outro com uma renda *per capita* de R\$ 100 a mais. A distância para a capital do estado da federação e a distância para a vara do trabalho mais próxima foram divididas por 100 e 10, respectivamente, a fim de também facilitar a interpretação do coeficiente. A taxa bruta de frequência no ensino superior e os ocupados em cada setor da economia são medidos em termos percentuais, portanto, o coeficiente mensura a razão das chances entre um município e outro com um ponto percentual a mais. Por fim, a variável referente à estrutura judicial mede o impacto da quantidade de varas que o município já possui no recebimento de novas unidades.

Quando a renda *per capita* é colocada em conjunto com as outras variáveis econômicas no modelo 6, o efeito é significativo estatisticamente. O coeficiente demonstra que municípios com R\$ 500 de renda *per capita* receberiam 11 unidades judiciárias para que municípios com R\$ 400 recebessem 10. No entanto, no modelo 7, em que a renda *per capita* é testada com todos os outros fatores, não há significância estatística. Ou seja, o impacto da renda *per capita* no recebimento das varas do trabalho deixa de ser relevante ao inserir variáveis não econômicas na análise.

Por outro lado, o indicador referente ao número proporcional de habitantes frequentando a universidade manteve a significância estatística no modelo com todas as variáveis. O coeficiente indica que um município com 20% a mais que outro na proporção de indivíduos no ensino superior receberia o dobro de varas do trabalho, mantendo todos os outros fatores constantes. Portanto, pode-se afirmar que os municípios mais desenvolvidos em termos educacionais foram mais contemplados na expansão da Justiça do Trabalho durante o período.

A população economicamente ativa manteve um efeito relevante estatisticamente não só quando analisada separadamente, mas também em conjunto com todos os controles. O modelo 7 indica que, a cada 10 mil pessoas a mais na PEA, aumenta-se em 40% a chance de o município receber uma vara do trabalho. Consequentemente, entre 2003 e 2010, de acordo com os dados, pode-se concluir que um município com 60 mil pessoas na PEA receberia três varas para que outro com 10 mil recebesse uma. O resultado demonstra que o critério populacional estabelecido pela Constituição Federal foi respeitado durante o período de 2003 a 2010.

A variável que leva em consideração a distância para a vara do trabalho mais próxima também foi importante para explicar a variação no recebimento das unidades judiciárias. Sem considerar a população economicamente ativa e os demais controles, o efeito foi negativo, ou seja, quanto menor a distância para uma vara do trabalho, maior a chance de recebimento. Porém, o sinal da relação se inverteu quando todas as variáveis foram inseridas na análise, de modo que um município distante 100 quilômetros de uma unidade da Justiça do Trabalho teria, aproximadamente, o dobro de chance de receber uma vara comparado com outro que estivesse a apenas 10 quilômetros de distância.

A medida referente à estrutura judicial também mudou o sinal do efeito no modelo 7. Ao ser analisada isoladamente, quanto maior o número de varas do trabalho no município, maior a chance de receber outras. Contudo, quando as outras variáveis são mantidas constantes, o coeficiente demonstra que um município com uma vara do trabalho a mais do que outro teria cerca de metade da chance de receber uma unidade. Por conseguinte, apesar de o custo de instalação de uma nova vara ser menor em locais onde já existam unidades, no período 2003-2010, os municípios com menos varas foram mais contemplados na expansão da Justiça do Trabalho.

A distância para a capital do estado da federação deixou de apresentar significância estatística quando se leva em consideração todas as variáveis. Embora ao ser analisada separadamente essa variável indique que os municípios mais próximos das capitais dos estados receberam mais varas do trabalho, o resultado do modelo 7 demonstra que essa proximidade é indiferente ao controlar pela população e outras características dos municípios.

Em relação às variáveis do percentual de ocupados nos setores da economia, apenas o setor de comércio teve um resultado significativo. Considerando que o coeficiente indica que, a cada ponto percentual adicional de ocupados no setor de comércio, há 16,6% a mais de chance de receber uma vara, o efeito é relevante. Um município com 6% a mais de ocupados no setor de comércio do que outro, mantendo todos os outros fatores constantes, receberia uma vara do trabalho a mais.

Em suma, entre 2003 e 2010, em termos de critérios socioeconômicos, os municípios com maior número de pessoas na população economicamente ativa, com mais indivíduos proporcionalmente cursando o ensino superior e com mais trabalhadores ocupados no setor de comércio receberam mais varas da Justiça do Trabalho de acordo com os dados. O fator geográfico também foi importante e os municípios mais distantes das unidades judiciárias já existentes foram mais contemplados na expansão. As localidades que ainda não possuíam uma vara do trabalho ou com menos unidades tiveram mais oportunidade de receber uma.

Para medir o ajuste do modelo, optamos por apresentar o pseudo  $R^2$  por meio da medida criada por Nagelkerke. Existem várias formas de apresentar o quanto é explicado pelos dados na regressão logística, porém não há um consenso sobre qual seria o cálculo mais adequado. Conforme Menard (2002, p. 20), na regressão linear, o  $R^2$  é a "variância explicada", que serve para determinar se a relação é forte o suficiente para ser levada em consideração. Na regressão logística, talvez a medida de  $R^2$  mais conhecida seja o teste de Cox e Snell, entretanto nesse cálculo o limite máximo não é 1.0 como no  $R^2$  da regressão linear, tornando a interpretação pouco intuitiva, já que o máximo normalmente é 0.75 e pode chegar a 0.48 em alguns casos. A medida criada por Nagelkerke corrige esse problema ao ajustar a medida para que ela se apresente entre 0 e 1.0, por isso optamos por reportar dessa forma neste artigo. Todavia, é importante acrescentar que,

de todo modo, a medida de ajuste do modelo em termos de pseudo  $R^2$  não é unanimidade e precisa ser observada com ressalvas.

No modelo 7, com todas as variáveis independentes, o teste de Nagelkerke apresentou um resultado de 0,484. Interpretando de acordo com a lógica do  $R^2$ , significaria afirmar que as variáveis explicativas em conjunto explicam 48% da variação do recebimento das varas do trabalho, o que é uma quantidade relevante para uma pesquisa no campo das ciências sociais. É preciso destacar que somente a população economicamente ativa (modelo 1) é capaz de explicar 36% da variação da variável dependente, o que demonstra a centralidade da PEA para entender a expansão da Justiça do Trabalho durante o período.

### **Relação entre movimentação processual e criação de varas do trabalho na Lei nº 10.770/2003**

Considerando que os dados sobre a movimentação do volume processual da Justiça do Trabalho entre 2000 e 2010 estão disponíveis somente de forma agregada por TRT, a análise será feita por tribunal. Foi realizada uma correlação entre as varas do trabalho criadas na Lei nº 10.770/2003 e o número de processos recebidos e julgados e o resíduo na primeira instância em cada Tribunal Regional do Trabalho para verificar se o padrão de distribuição das varas por região apresenta relação estatística com o volume processual.

A correlação linear foi feita por meio do coeficiente desenvolvido por Pearson, que mede o grau e a direção da relação linear entre duas variáveis. Na Tabela 2, segue a matriz de correlação entre criação das varas do trabalho por TRT na Lei nº 10.770/2003 e número de processos recebidos e julgados e resíduo por tribunal.

**Tabela 2**  
**Correlação entre a criação de varas do trabalho e a movimentação processual por TRT (2003)**

|           | <b>Recebidos</b> | <b>Julgados</b> | <b>Resíduo</b> |
|-----------|------------------|-----------------|----------------|
| Recebidos | -                | -               | -              |
| Julgados  | 0,999**          | -               | -              |
| Resíduo   | 0,914**          | 0,902**         | -              |
| Varas     | 0,813**          | 0,812**         | 0,726**        |

**Fonte:** Tribunal Superior do Trabalho.

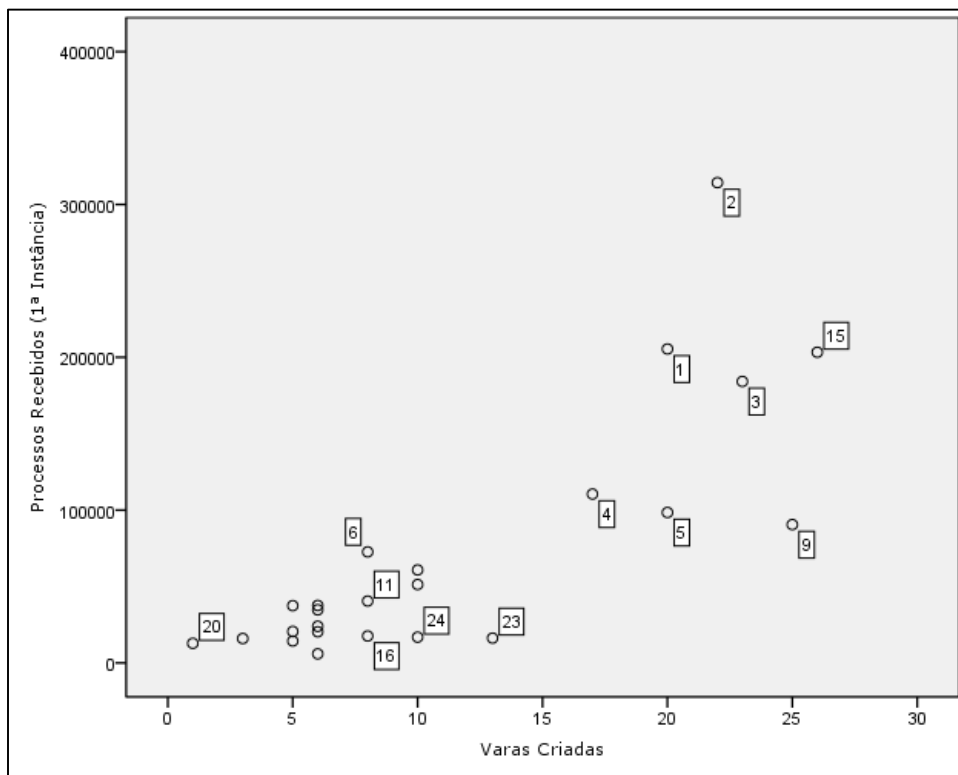
Significância: \*\*p < 0,05. N = 24.

Os resultados demonstram que a criação das varas apresenta uma correlação positiva com os processos recebidos na primeira instância nos Tribunais Regionais do Trabalho, ou seja, quanto maior a quantidade de processos recebidos, maior o número de varas alocadas no tribunal. O coeficiente é significativo a 0,05 e também apresenta um valor acima de 0,80, indicando uma forte relação entre as duas variáveis.



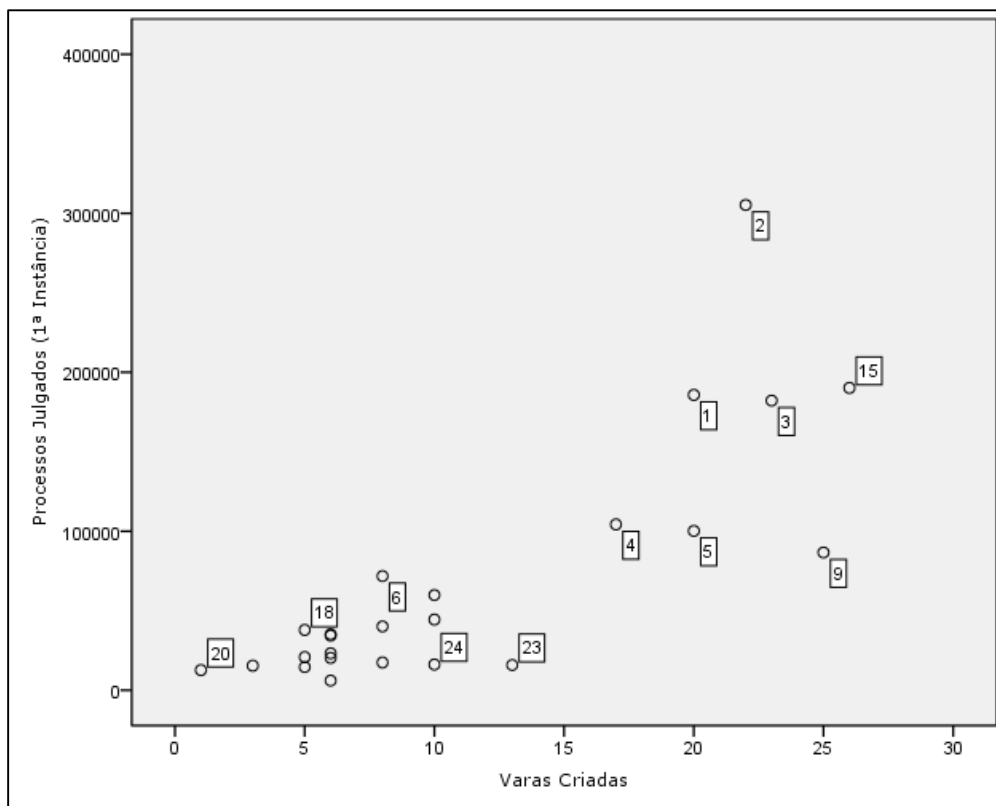
A relação entre o número de processos julgados na primeira instância e a criação de varas do trabalho por tribunal também apresentou significância estatística e um alto coeficiente. Há um indicativo, portanto, de que as varas criadas também estão relacionadas com a produtividade na primeira instância. O número correspondente ao resíduo processual também foi relevante em termos explicativos, contudo, apresentou um coeficiente menor que o das outras duas variáveis. Os Gráficos 1, 2 e 3 apresentam os detalhes de cada correlação:

**Gráfico 1**  
**Correlação entre criação das varas e processos recebidos por Tribunal Regional do Trabalho em 2003**



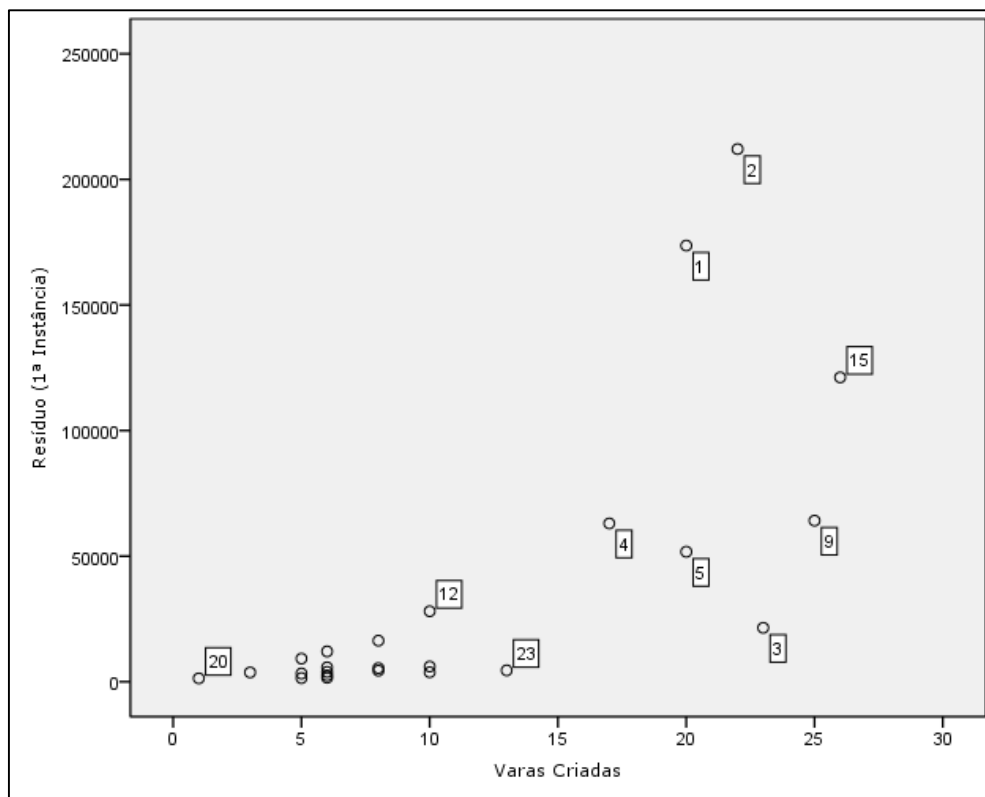
**Fonte:** Tribunal Superior do Trabalho.

**Gráfico 2**  
**Correlação entre criação das varas e processos julgados por Tribunal Regional do Trabalho em 2003**



**Fonte:** Tribunal Superior do Trabalho.

**Gráfico 3**  
**Correlação entre criação das varas e resíduo por Tribunal Regional do Trabalho em 2003**



**Fonte:** Tribunal Superior do Trabalho.

Através da análise dos Gráficos 1, 2 e 3, percebe-se que embora haja uma relação linear entre as três variáveis e a criação das varas, alguns casos se destacam por estarem fora do padrão estabelecido na relação. Por exemplo, o TRT da 9ª região responsável pelo estado do Paraná recebeu 25 varas na Lei nº 10.770/2003, mesmo que o número de processos recebidos e julgados e resíduos tenha ficado abaixo dos 100 mil. Por sua vez, o TRT da 2ª região – capital de São Paulo e arredores – teve mais de 300 mil processos recebidos e julgados em 2003 e recebeu 22 varas.

É preciso ressaltar que no estado de São Paulo existem dois Tribunais Regionais do Trabalho. O TRT da 15ª região com sede na cidade de Campinas foi o tribunal contemplado com o maior número de varas na referida lei – 26 unidades. Além do Paraná, o TRT da 5ª região (Bahia) recebeu um número considerável de unidades jurisdicionais, apesar de não apresentar uma média substancialmente superior em termos processuais aos demais tribunais. Por exemplo, o TRT da 5ª região recebeu e

julgou cerca de 30% de processos a mais que o TRT da 6ª região em Pernambuco, entretanto recebeu mais que o dobro de varas.

Os casos dos tribunais regionais da 1ª e 3ª região, Rio de Janeiro e Minas Gerais, respectivamente, demonstram uma relação interessante, visto que ambos os tribunais receberam e julgaram um número próximo de 200 mil processos e também receberam um número parecido de varas. Porém, o resíduo processual dos dois tribunais é bem distinto, enquanto em Minas Gerais o valor está próximo de 20 mil processos, no Rio de Janeiro ultrapassa 170 mil. Por conseguinte, nesse caso específico, o resíduo parece ter menor potencial explicativo em relação às outras variáveis.

Entre os tribunais que receberam menos de 50 mil processos em 2003, apenas os TRTs do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul receberam 10 ou mais varas. Nos demais tribunais localizados no Rio Grande do Norte, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo, Alagoas, Distrito Federal/Tocantins, Goiás, Ceará e Amazonas/Roraima, o número de varas recebidas variou entre três e oito. Nesses tribunais com menor volume processual, a relação linear entre os processos recebidos e a criação de varas foi mais acentuada, conforme é possível visualizar nos Gráficos 1 e 2.

### **A aplicação dos critérios da Resolução 63/2010 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho nas varas criadas entre 2010 e 2015**

Na Justiça do Trabalho, os principais critérios para criação de novas unidades judiciárias são estabelecidos especificamente pela Resolução 63/2010 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). Apesar de o processo de criação das varas também passar pelo Conselho Nacional de Justiça e estar vinculado à Resolução nº 184/2013 do CNJ, as regras determinadas pelo CSJT são mais específicas.

É necessário destacar que antes de 2010 não havia critérios populacionais ou de movimentação processual para que fossem criadas novas varas. O artigo 9 da Resolução 63/2010 determinou que, em localidade onde ainda não exista nenhuma vara, uma nova unidade só poderá ser criada se houver mais de 24 mil trabalhadores na base territorial prevista para a jurisdição ou o ajuizamento de pelo menos 350 reclamações trabalhistas por ano apuradas nos três anos anteriores.

Em termos populacionais, diversos municípios com menos de 24 mil trabalhadores receberam varas após 2010, porém a resolução estipula a base territorial da jurisdição como medida de referência. Considerando toda essa base territorial, apenas dois municípios ficam abaixo do limite populacional estabelecido pela resolução, ambos localizados no Mato Grosso: Sapezal e Alto Araguaia. No Quadro 1, seguem os dados sobre as ações ajuizadas, a fim de verificar se o critério mínimo de movimentação processual foi atendido nesses casos:

**Quadro 1**  
**Municípios com menos de 24 mil trabalhadores na jurisdição que receberam a primeira vara do trabalho (2010-2015)**

| Município-sede | TRT | Número de trabalhadores na jurisdição (2010) | Ações ajuizadas |      |      |
|----------------|-----|----------------------------------------------|-----------------|------|------|
|                |     |                                              | 2009            | 2010 | 2011 |
| Sapezal        | 23  | 21.034                                       | 789             | 366  | 225  |
| Alto Araguaia  | 23  | 19.551                                       | 607             | 412  | 331  |

**Fonte:** Tribunal Superior do Trabalho e Atlas do Desenvolvimento Humano.

As varas do trabalho de Sapezal e Alto Araguaia foram criadas pela Lei nº 12.474/2011 a partir de projeto de lei apresentado em 9/7/2010 pelo Tribunal Superior do Trabalho. As ações ajuizadas no Quadro 1 se referem não apenas aos respectivos municípios, mas também a toda a jurisdição que foi atribuída às novas varas. No caso de Sapezal, a jurisdição abarca Campos de Júlio (MT) e Comodoro (MT), na vara de Alto Araguaia estão Alto Garças (MT), Alto Taquari (MT), Araguinha (MT) e Ponte Branca (MT).

A partir dos dados relatados acima, percebe-se que, embora ambos os municípios tivessem menos de 24 mil trabalhadores na jurisdição no momento da criação das unidades judiciárias, a média de ações ajuizadas foi superior ao limite mínimo estipulado pela Resolução 63/2010, que é de 350 ações. É possível observar, entretanto, que nos dois municípios o número de ações ajuizadas apresenta uma tendência de queda nos anos anteriores à criação das varas, o que é um padrão distinto do que se poderia esperar para localidades que estão recebendo novas unidades.

Outro município cujas características de movimentação processual chamam a atenção é Colniza (MT), que teve sua primeira vara do trabalho também criada pela Lei nº 12.474/2011. Além da sede, a jurisdição da nova unidade abrangeu Cotriguaçu (MT), Aripuanã (MT) e Rondolândia (MT). O número de trabalhadores na base territorial da jurisdição ultrapassa os 30 mil e, portanto, o critério estabelecido no artigo 9 da resolução foi atendido. Contudo, a soma das ações ajuizadas a partir desses quatro municípios apresenta uma média consideravelmente abaixo das outras localidades que receberam a primeira vara do trabalho no período. Em 2009, foram 202 ações, em 2010, 184, e, em 2011, apenas 97. Naturalmente, questões geográficas ou relacionadas à interiorização da Justiça do Trabalho podem ter sido fundamentais para a criação da vara de Colniza, no entanto apenas pesquisas futuras que analisem as deliberações feitas poderão esclarecer os motivos.

Na Resolução 63/2010, no caso dos municípios onde já existe uma unidade da Justiça do Trabalho em funcionamento, a regra é mais rígida. O Conselho Superior da Justiça do Trabalho acrescentou o § 1º ao artigo 9 da resolução determinando que, nas localidades que já dispõem de uma vara do trabalho, é necessária uma média de

processos recebidos igual ou superior a 1.500 para que seja proposta a criação de uma nova unidade. Apesar de o dispositivo não fazer referência ao limite mínimo de trabalhadores para o recebimento de uma nova vara, considera-se que o número de 24 mil trabalhadores é a referência em termos de população. Por isso, o Quadro 2 mostra a movimentação processual dos municípios com menos de 24 mil trabalhadores em 2010 que receberam a segunda vara do trabalho após a edição da Resolução 63 do CSJT:

**Quadro 2**  
**Municípios com menos de 24 mil trabalhadores que receberam a**  
**segunda vara do trabalho (2010-2015)**

| Vara do trabalho      | TRT | Número de trabalhadores (2010) | Processos recebidos |       |       |
|-----------------------|-----|--------------------------------|---------------------|-------|-------|
|                       |     |                                | 2009                | 2010  | 2011  |
| Estrela               | 4   | 18.562                         | 1.838               | 979   | 1.022 |
| Nazaré da Mata        | 6   | 10.885                         | 2.746               | 2.127 | 2.343 |
| Palmares              | 6   | 19.443                         | 2.797               | 1.756 | 2.193 |
| Ribeirão              | 6   | 14.894                         | 2.128               | 2.080 | 2.075 |
| São Miguel dos Campos | 19  | 20.298                         | 2.174               | 1.914 | 2.409 |
| Macau                 | 21  | 11.930                         | 2.208               | 1.556 | 1.429 |

**Fonte:** Tribunal Superior do Trabalho e Atlas do Desenvolvimento Humano.

Percebe-se que, com exceção da vara do trabalho de Estrela (RS), todas as unidades receberam uma média superior a 1.500 processos nos anos antecedentes à criação da segunda vara do trabalho, conforme recomenda a Resolução 63 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Portanto, as varas do trabalho em municípios com o número de trabalhadores abaixo do valor de referência e que receberam uma nova unidade após a Resolução 63/2010 possuem uma média de recebimento de processos dentro do que foi estipulado pelo CSJT. Apenas o caso da vara de Estrela (RS) é destoante e precisa ser estudado em detalhes para entender os motivos do recebimento da segunda vara.

É necessário destacar que a própria Resolução 63/2010 dispõe que os critérios descritos acima podem ser relativizados quando as peculiaridades do caso concreto o exigirem, com vistas à interiorização da Justiça do Trabalho, garantia do acesso à justiça e ao imperativo da ampliação da cidadania, consoante o § 4º do artigo 9. Por conseguinte, os casos de varas do trabalho criadas em municípios que estão próximos ou fora dos critérios estabelecidos pelo CSJT podem ser objeto de estudos de caso a fim de se analisar em profundidade as deliberações dos órgãos judiciais que propuseram e discutiram a criação das novas unidades.

## Conclusão

O objetivo da pesquisa foi verificar quais fatores são mais importantes para determinar os municípios que recebem varas judiciais. A expansão da Justiça do Trabalho foi usada como caso de estudo. A renda *per capita* e a taxa de frequência bruta ao ensino superior foram utilizadas para mensurar o nível socioeconômico das cidades brasileiras, enquanto a população economicamente ativa representou o critério estabelecido na Constituição Federal e na legislação específica. A distância para a capital do estado da federação, a distância para a vara do trabalho mais próxima, a estrutural judicial e o percentual de ocupados por setor da economia também fizeram parte da análise.

A população economicamente ativa apresentou alto poder explicativo no modelo estatístico realizado. O resultado aponta que o critério populacional estabelecido pela legislação foi respeitado na criação das varas do trabalho durante o intervalo temporal analisado. Em relação à renda *per capita*, os resultados foram diferentes do que se poderia esperar em face dos estudos anteriores dos aspectos territoriais do acesso à justiça nas varas estaduais. Ao manter as outras variáveis constantes, em 2003-2010 a renda *per capita* não influenciou o recebimento das unidades da Justiça do Trabalho.

Por outro lado, outros indicadores socioeconômicos inseridos no modelo foram relevantes para explicar o fenômeno. A proporção de indivíduos no ensino superior teve um efeito significativo, evidenciando que as localidades com, proporcionalmente, mais pessoas sendo formadas nas universidades foram mais beneficiadas na expansão da Justiça do Trabalho. O percentual de ocupados no setor de comércio também foi destaque como variável explicativa, quanto maior o número de trabalhadores empregados nesse setor, maior foi a chance de recebimento de varas do trabalho.

A estrutura judicial e a distância para a vara do trabalho mais próxima se mostraram importantes para a análise. Ao considerar todas as variáveis, os municípios mais distantes das unidades judiciárias já existentes foram mais contemplados com varas do trabalho. Ademais, quanto menos varas na localidade, maior foi a chance de o município receber uma unidade.

Em resumo, o modelo explicativo evidenciou um padrão diferente na expansão da Justiça do Trabalho em comparação às descrições apresentadas na literatura sobre a distribuição dos órgãos da Justiça Estadual. Primeiramente, o fator econômico mais relevante para o recebimento das varas parece ser um setor comercial mais robusto nos municípios, enquanto a renda *per capita* apresentou um efeito diferente do esperado. Além do mais, localidades mais distantes de onde existiam varas do trabalho foram mais contempladas na expansão. Por fim, destaca-se a relevância explicativa da população economicamente ativa.

Através da análise espacial, foram comparados os mapas com os municípios onde foram criadas varas trabalhistas e o mapa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Não foi possível chegar a resultados conclusivos a respeito de algum padrão

específico de concentração das varas nas localidades com maior desenvolvimento socioeconômico. Contudo, a distribuição regional das unidades demonstrou que a região Nordeste, em termos proporcionais, ficou abaixo da média das outras regiões.

As correlações entre as varas criadas na Lei nº 10.770/2003 e o número de processos recebidos e julgados e o resíduo por Tribunal Regional do Trabalho demonstraram que a movimentação processual está relacionada com a criação das unidades judiciárias. Ao analisar as normas estabelecidas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho na Resolução 63/2010 para que seja proposto o surgimento de uma nova vara, observou-se que, em regra, os critérios foram respeitados. Os municípios que apresentam padrões diferentes podem servir como objeto de estudo para uma análise em profundidade, como é o caso da criação da segunda vara do trabalho em Estrela (RS).

O objetivo deste artigo foi mensurar os efeitos de fatores socioeconômicos na criação das varas judiciais por meio de um desenho *Large-N*. Após a verificação do impacto das variáveis, torna-se necessária a busca pelas causas do efeito. A agenda de pesquisa na questão do acesso à justiça se dedicou de modo geral a apresentar os desequilíbrios na distribuição dos órgãos do Judiciário, porém pouco se avançou a respeito dos processos históricos que levaram à configuração atual. Em outras palavras, é preciso entender o “como” se deu o processo de criação de varas judiciais no Brasil. Para isso, precisamos de novas pesquisas com abordagem qualitativa, utilizando poucos casos, a fim de compreender o contexto no qual se produz o efeito observado.

Por fim, destacamos que o objetivo deste artigo não foi encontrar respostas definitivas para o problema apresentado, mas sim contribuir para o florescimento dos debates. É preciso, portanto, que os resultados sejam continuamente confrontados com novas análises, a fim de avançar em relação ao conhecimento já acumulado no campo.

### Referências bibliográficas

ARANTES, R. B. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

AVRITZER, L.; MARONA, M.; GOMES, L. (orgs.). *Cartografia da justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BLACKSELL, M.; ECONOMIDES, K.; WATKINS, C. *Justice outside the city: access to legal services in rural Britain*. Essex: Longman Scientific and Technical, 1991.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Resolução Administrativa nº 1407, de 7 de junho de 2010. *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho*, Brasília, DF, nº 496, 9 jun. 2010. [Caderno do] Tribunal Superior do Trabalho, p. 18-28. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/7113>>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Secretaria de Reforma do Judiciário. Ministério da Justiça. *Atlas de Acesso à Justiça: indicadores nacionais de acesso à justiça*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em:



<[http://www.acessoajustica.gov.br/pub/\\_downloads/caderno\\_inaj\\_2014.pdf](http://www.acessoajustica.gov.br/pub/_downloads/caderno_inaj_2014.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO, A. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo. In: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

CARVALHO, E. "Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento". *Revista de Sociologia e Política*, nº 28, p. 161-179, 2007.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. Limites territoriais do Brasil: regiões, estados e municípios. Bases cartográficas digitais georreferenciadas. 2013. Disponível em: <[http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/arquivos/Limites\\_Territoriais\\_do\\_Brasil\\_2013\\_CEM.rar](http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/arquivos/Limites_Territoriais_do_Brasil_2013_CEM.rar)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

CORRÊA, L. R. *A tessitura dos direitos: padrões e empregados na Justiça do Trabalho, 1953-1964*. São Paulo: Editora LTr, 2011.

DELGADO, M. G. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: Editora LTr, 2009.

DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. "Justiça do trabalho: 70 anos de justiça social". *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, vol. 77, nº 2, p. 103-115, 2011.

ECONOMIDES, K. Lendo as ondas do "Movimento de acesso à justiça": epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, D., et al. (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FALCÃO, J. A. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do Judiciário. In: LAMOUNIER, B.; WEFFORT, F.; BENEVIDES, M. V. (orgs.). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: Tao, 1981.

FEREJOHN, J. "Judicializing politics, politicizing law". *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, nº 3, p. 41-68, 2002.

JUNQUEIRA, E. B. "Acesso à justiça: um olhar retrospectivo". *Revista Estudos Históricos*, vol. 7, nº 18, p. 1-15, 1996.

MARONA, M. "Acesso à qual justiça? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal". Belo Horizonte. 247 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MENARD, S. "Applied logistic regression analysis". *Sage Publications – Quantitative Applications in Social Sciences*, vol. 7, nº 106, p. 1-111, 2002.

MOREL, R. L.; PESSANHA, E. G. "Magistrados do trabalho no Brasil: entre a tradição e a mudança". *Revista Estudos Históricos*, nº 37, p. 29-53, 2006.

\_\_\_\_\_. "A Justiça do Trabalho". *Tempo Social*, vol. 19, nº 2, p. 87-109, 2007.

MOURA, T., et al. *Mapa da defensoria pública no Brasil*. Brasília: Andep/Ipea, 2013.

OLIVEIRA, L. *Sua excelência, o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

OLIVEIRA VIANA, F. *Problemas do sindicalismo corporativo*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1936.

PEDROSO, J.; TRINCÃO, C.; DIAS, J. P. "E a justiça aqui tão perto? As transformações no acesso ao direito e à justiça". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 65, p. 77-106, 2003.

SADEK, M. T. "Poder Judiciário: perspectivas de reforma". *Opinião Pública*, vol. 10, nº 1, p. 1-62, 2004.

\_\_\_\_\_. "Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos". *Revista USP*, nº 101, p. 55-66, 2014.

SADEK, M. T. (org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTOS, B. S. A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça. In: SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SANTOS, B. S.; MARQUES, M.; PEDROSO, J. "Os tribunais nas sociedades contemporâneas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 30, p. 29-62, 1996.

SILVA, L. "A trajetória da Justiça do Trabalho". *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, vol. 77, nº 2, p. 77-82, 2011.

SINHORETTO, J. *A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos*. São Paulo: Alameda, 2011.

TATE, N.; VALLINDER, T. (eds.). *The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WARAT, L. A. Senso comum teórico: as vozes incógnitas das verdades jurídicas. In: WARAT, L. *A Introdução geral ao direito: a epistemologia jurídica da modernidade – Vol. 1*. Porto Alegre: Safe, 1994.

### Abstract

*How far does the judiciary go? An evaluation of Labor Justice expansion in Brazil (2003–2010)*

This article tackles the following question: what factors determine the creation of Labor Courts in Brazil? According to constitutional criteria, population and judicial demand should guide the creation of judicial courts; however, the literature on access to justice claims that socioeconomic development could be the determinant. Considering that the expansion of the Labor Justice occurred in the last decades, it was possible to carry out a logistic regression model to test the effect of geographical, socioeconomic and demographic variables in the creation of units. The results indicate that the impact of the economically active population and the proportion of people in universities was relevant. Municipalities more distant from the existing judicial units and with fewer units in operation were taken into greater consideration in the expansion of the Labor Justice.

**Keywords:** Labor Justice; judiciary; access to justice; judicial units; municipalities

### Resumen

*¿Dónde está la justicia? Una evaluación de la expansión de la Justicia Laboral en Brasil (2003-2010)*

¿Qué factores determinan la creación de unidades de Justicia Laboral en Brasil? Es el problema en esta investigación. De acuerdo con los criterios constitucionales, la población y la demanda de poder judicial deberían guiar la creación de unidades de justicia. Sin embargo, la literatura que estudia el acceso a la justicia indica la posibilidad de que sea el desarrollo socio-económico el factor determinante para su surgimiento. Considerando que la expansión de la Justicia Laboral ocurrió en las últimas décadas, fue posible realizar un modelo de regresión logística para medir el efecto de variables geográficas, socioeconómicas y demográficas en la creación de las unidades. Los resultados demostraron que el impacto de la población económicamente activa y de la proporción de personas que cursan la enseñanza superior por municipio fue relevante. Los municipios más distantes de las unidades ya existentes y con menos unidades en funcionamiento también fueron más beneficiados con la expansión de la Justicia Laboral.

**Palabras clave:** Justicia Laboral; poder judicial; acceso a justicia; unidades de justicia; municipios

### Résumé

*Où est la justice? Une évaluation de La Justice du Travail au Brésil (2003-2010)*

Quels facteurs déterminent la création de tribunaux du travail au Brésil? C'est le problème que se pose notre recherche. Selon les critères constitutionnels, la population et la demande de pouvoir judiciaire devraient guider la création de juridictions judiciaires. Cependant, la littérature qui étudie l'accès à la justice indique que le développement socio-économique est peut-être le facteur déterminant de cette apparition. Si l'on prend en compte que l'expansion de la Justice du Travail a eu lieu surtout au cours des dernières décennies, il a été possible de réaliser un modèle de régression logistique pour tester l'effet des variables géographiques, socioéconomiques et démographiques dans la création d'unités. Les résultats ont montré que l'impact de la population économiquement active et de la proportion de personnes fréquentant l'enseignement supérieur dans la municipalité était pertinent. Les municipalités les plus éloignées des juridictions existantes et avec moins d'unités en fonctionnement ont également bénéficié davantage de l'expansion de la Justice du Travail.

**Mots-clés:** Justice du Travail; pouvoir judiciaire; accès à la justice; tribunaux judiciaires; municipalités

Artigo submetido à publicação em 5 de abril de 2017.  
Versão final aprovada em 26 de junho de 2018.

*Opinião Pública* adota a licença Creative Commons CC-BY.



# OPINIÃO PÚBLICA

May-August 2018

Vol. 24, nº 2

ISSN 1807-0191

## CONTENTS

|                                                                                                                                                                                                               | Page |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Misadventures of media influence in post-1988 Brazil: a theory of political information demand<br><i>Fernando Lattman-Weltman</i>                                                                             | 239  |
| <i>The Workers Party in the editorials of the mainstream press (1989–2014)</i><br><i>Fernando Antônio Azevedo</i>                                                                                             | 270  |
| Politics, moral panic, and media: controversies about the infringing embargoes on the “Mensalão” scandal<br><i>Antonio Teixeira de Barros</i><br><i>Cláudia Regina Fonseca Lemos</i>                          | 291  |
| Do politicians answer voters’ questions? An experiment controlling incentives of message, period, and medium<br><i>Márcio Cunha Carlomagno</i><br><i>Sergio Soares Braga</i><br><i>Rafael Cardoso Sampaio</i> | 328  |
| Trust in political institutions: differences and interdependency in the opinions of the Brazilian youth and population<br><i>Guilherme A. Russo</i><br><i>Roberta Gurgel Azzi</i><br><i>Charlene Faveri</i>   | 365  |
| Programmatic congruence in the Southern Cone. Argentina, Chile, and Uruguay in comparative perspective<br><i>Mario Herrera</i><br><i>Mauricio Morales</i>                                                     | 405  |
| Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system<br><i>Pedro Lucas de Moura Palotti</i><br><i>Pedro Luiz Costa Cavalcante</i>                       | 427  |
| How far does the judiciary go? An evaluation of Labor Justice expansion in Brazil (2003–2010)<br><i>Eduardo Matos Oliveira</i>                                                                                | 456  |



OPINIÃO PÚBLICA  
Campinas  
Vol. 24, nº 2, p. 239-485  
May-August 2018  
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

