OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA DO CESOP

Vol. 24, nº 3, 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); Directory of Open Access – DOAJ (http://www.doaj.org); Ebsco (www.ebscohost.com/academic-search-complete); Handbook of Latin American Studies – HLAS (www.lcweb2.loc.gov/hlas/); Hispanic American Periodicals Index I – HAPI (www.hapi.ucla.edu/); International Bibliography of the Social Sciences – IBSS (proquest.libguides.com/IBSS); Latindex (www.latindex.unam.mx); ProQuest (www.proquest.com); Redalyc (www.redalyc.org); Scopus (www.scopus.com); SciELO – Scientific Electronic Library Online (http://www.scielo.br/revistas/op/paboutj.htm); Sociological Abstracts (www.csa.com/factsheets/socioabs-set-c.php); Ulrich's International Periodicals Directory (www.ulrichsweb.com); Web of Science – Scielo Citation Index (www.webofknowledge.com)

ROP é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta à submissão de artigos científicos. Os artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando a opinião dos membros do Conselho Editorial ou dos órgãos que compõem o CESOP.
A submissão de artigos deve ser feita pelo sistema ScholarOne:
https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo

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

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

Visite: http://www.cesop.unicamp.br/cesop/csp_journals
https://www.facebook.com/cesop.unicamp/
www.scielo.br/op

UNICAMP

cesop

Apoio:
CNPq · CAPES · Ministério da Educação · Ministério da Ciência e Tecnologia · BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 24, nº 3, setembro-dezembro 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

OPINIÃO PÚBLICA

Setembro-dezembro 2018 Vol. 24, nº 3

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

Pág.

Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil 486
Marcos Paulo dos Reis Quadros
Rafael Machado Madeira

Gênero e humor nas redes sociais: a campanha contra Dilma Rousseff no Brasil 523
Fagner Carniel
Lennita Ruggi
Júlia de Oliveira Ruggi

O primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT 547
Felipe Corral de Freitas

Inframunicipalismo y clientelismo. Aproximaciones al fenómeno desde sus prácticas asociadas 596
José Manuel Pantín
Jose Rama

Dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática: mitigando custos transacionais na gestão pública 622
Alexander Cambraia N. Vaz

A volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros para o cargo de vereador (2000-2016) 670
Monize Arquer

O sorteio na política: como os minipúblicos vêm transformando a democracia 699
André Rubião

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 24, nº 3, p. 486-700
Setembro-dezembro 2018
ISSN 1807-0191

cesop

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243486
e-ISSN 1807-0191

Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil

Marcos Paulo dos Reis Quadros[1]
Rafael Machado Madeira[2]

Nos últimos anos, a reação de grupos de direita/conservadores ao avanço de "pautas progressistas" é um dos temas que mais tem despertado o interesse de pesquisadores da ciência política no Brasil. O presente artigo busca contribuir para esse debate, analisando, no âmbito da Câmara dos Deputados, a atuação de lideranças de dois dos principais vetores dessa agenda conservadora: a bancada evangélica e a bancada da bala. Para tanto, o artigo examina discursos e projetos de lei formulados por parlamentares entre 2010 e 2017, argumentando que, se ainda não é possível afirmar que o fenômeno da "direita envergonhada" está perdendo força de modo generalizado na Câmara dos Deputados, destaca-se um grupo de deputados bastante ativo e ideologizado, relativamente desvinculado das famílias políticas tradicionais e capaz de mobilizar abertamente categorias identitárias ligadas à direita e/ou ao conservadorismo.

Palavras-chave: conservadorismo; direita; bancada evangélica; bancada da bala; discurso

Introdução

Ao analisar o posicionamento ideológico dos deputados constituintes em meados da década de 1980, Rodrigues (1987) constata:

> Quando se trata de se autodefinirem ideologicamente, os parlamentares evitam as posições mais radicais, e se situam um pouco mais para a esquerda. No conjunto, a esquerda ("extrema-esquerda", "esquerda" mais "centro-esquerda") tem mais da metade da Constituinte, enquanto a direita ("extrema-direita", "direita" e "centro-direita") praticamente desaparece, tal como evidenciamos em nossa pesquisa. A julgar pela autodefinição política dos deputados, o Brasil seria um país sem direita (Rodrigues, 1987, p. 99).

De um total de 428 deputados entrevistados pelo autor, nenhum se declarou como pertencente à "extrema-direita" e apenas 6% identificaram-se com a "centro-

[1] Centro Universitário da Serra Gaúcha, Caxias do Sul (RS), Brasil. E-mail: <marcosrq@hotmail.com>.
[2] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS), Brasil.
E-mail: <rafaelmachadomadeira@gmail.com>.

direita". Por outro lado, 37% dos parlamentares assumiram uma posição de "centro", 52% de "centro-esquerda" e 5% se definiram como adeptos da "extrema-esquerda" (Rodrigues, 1987, p. 97).

Já na segunda metade da década de 1990, Pierucci (1999) analisa o mesmo fenômeno e afirma:

> Não obstante o uso generalizado da dimensão direita/esquerda no linguajar dos estratos politizados da cidadania brasileira, existe aqui uma acentuada assimetria no modo de ambos os lados se autorrepresentarem. É que, à esquerda, não lhe incomoda aparecer como tal, antes, lhe agrada; os políticos de direita, por sua vez, têm o reflexo de se esconder como tais. Enquanto a esquerda se exibe como esquerda, sobretudo os da esquerda radical, assumindo com ares às vezes provocativos nome e orientação, os homens de direita que se declaram de direita, que 'se assumem', são bem raros (Pierucci, 1999, p. 72-73).

As manifestações do fenômeno identificadas por Rodrigues (1987) e Pierucci (1999) são apreendidas de forma sistemática por Power e Zucco Jr. (2009) e Zucco Jr. (2011), que avaliam dados oriundos de seis baterias de *surveys* aplicadas no Congresso Nacional entre 1990 e 2009. A partir de quase mil questionários, os autores traçam a posição ideológica na qual os parlamentares situam os principais partidos políticos brasileiros. Dados da pesquisa demonstram que "88% dos parlamentares se posicionam à esquerda da reputação de seu partido"[3] e, "enquanto apenas 13,5% dos parlamentares se colocam à direita de onde colocam seus próprios partidos, 25,5% se colocam mais à esquerda" (Zucco Jr., 2011, p. 43-44). Logo, *não se vincular ao rótulo "direita"* parecia ser um aspecto fundamental para os parlamentares.

Diante disso, "o curioso – e que merece ser estudado – é saber por que, mesmo depois de mais de duas décadas, esse 'desconforto' continua existindo" (Zucco Jr., 2011, p. 44). Nesse sentido,

> Rodrigues's findings were later extended by Power (2000) and Mainwaring, Power, and Meneguello (2000), but both of these studies speculated that the phenomenon of the *direita envergonhada* might dissipate over time. It was hypothesized that the Brazilian right might become less evasive and obfuscating as memories of the repressive 1964-1985 military regime faded and conservative parties carved out a new political identity under the aegis of neoliberal reform. However, our analysis of five waves of survey research shows that far from being a period effect (*i.e.*, a fleeting symptom of a post authoritarian hangover), the phenomenon of the *direita envergonhada* is a

[3] Os autores entendem "reputação" como a posição média do partido de acordo com a classificação empreendida pelos respondentes de outros partidos.

> remarkably durable facet of elite political culture in Brazil. For brevity, in the subsequent analysis we show results only for the first and last surveys. Results are similar for all surveys (...) (Power e Zucco Jr., 2009, p. 235).

A associação do termo "direita" ao regime civil-militar (1964-1985) sempre foi um elemento destacado pela literatura para explicar o fenômeno da "direita envergonhada". Power (2008) pode ter acertado ao afirmar que a mudança geracional contribuiria para enfraquecer o sentimento da "direita envergonhada". Porém, mesmo a agenda econômica (liberalizante) dos anos 1990 não permitiu que a direita brasileira recriasse sua identidade (Power e Zucco Jr., 2009). Podemos estar agora testemunhando esse processo, que seria explicitado a partir da mobilização da agenda moral – mote crescentemente acionado a partir dos anos 2010 (campanha eleitoral de Serra e eleição e atuação de determinadas lideranças na Câmara dos Deputados a partir de 2011) – e das demandas por políticas mais enérgicas na área da segurança pública. Essa é uma das hipóteses que se pretende testar no presente artigo.

Para o mais, propomos explorar sob outra perspectiva a tese de Power e Zucco Jr. (2009), uma vez que, se somente a mudança geracional pode não ter sido suficiente para que a direita se assumisse enquanto direita, talvez esteja na mudança do perfil dos parlamentares um dos motivos que ajudam a explicar a maior probabilidade de estes (que não tiveram absolutamente nenhum envolvimento político direto com o período do regime militar) se assumirem como "direitistas".

Soma-se a isso o fato de que o ambiente sociopolítico recente vem se mostrando mais promissor à renovação do discurso de direita no Brasil. Por um lado, as quatro vitórias sucessivas do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais estimulariam setores da oposição na busca de alguma ressignificação a fim de se manterem como *players* viáveis. Por outro, determinadas políticas públicas propostas pelos governos Lula e Rousseff produziram franca antipatia em alguns grupos sociais, de modo que a emergência de líderes menos afeitos às ideias progressistas e que advogassem, mediante algum grau de ideologização, a representação do eleitorado antipetista tornou-se um fruto quase previsível. Finalmente, mais um combustível para as direitas foi a grave crise política que se cristalizou a partir das investigações da Operação Lava-Jato, as quais conferiram fôlego a manifestações de massa protagonizadas por um "conjunto de atores que ao longo dos anos têm buscado desafiar essa hegemonia da esquerda, imprimindo novos contornos aos protestos de rua no Brasil" (Tatagiba, Trindade e Teixeira, 2015, p. 197).

O presente artigo, repita-se, se insere nesse debate, buscando testar a hipótese de que a "direita envergonhada" está sendo superada pela atuação de deputados vinculados a grupos/perfis bem definidos: a bancada da bala e a bancada evangélica. Por meio dessa atuação, categorias como "direita", "conservadorismo" e "esquerda" (essa última utilizada enquanto ataque) passam a ganhar espaço como identidades a serem

mobilizadas, reivindicadas e instrumentalizadas politicamente por lideranças também na Câmara dos Deputados (e mesmo por pretendentes à presidência da República).

Importa, portanto, analisar as chamadas bancada evangélica e bancada da bala na Câmara dos Deputados de modo especial, buscando visualizar como algumas das suas lideranças se valem de imagens e identidades para ocupar o espaço político facultado por extratos conservadores da população. É preciso deixar claro que a investigação não parte do pressuposto (equivocado) de que todos os deputados vinculados às religiões evangélicas[4] ou à segurança pública sejam, necessariamente, conservadores ou de direita. De igual modo, não se pretende afirmar que se trata de um grupo orgânico. Tentando evitar o risco de reificar o objeto de análise, sugere-se apenas que a "reação conservadora" a pautas "progressistas" e "subversivas" é o mote para que se crie um espaço no qual lideranças ligadas a essas identidades possam se colocar "à frente" desses grupos, na defesa de valores tradicionais ordinariamente associados às direitas de cariz conservador. Nesse particular, o artigo deter-se-á principalmente no exame dos discursos dos deputados, bem como na análise de projetos de lei e na repercussão pública de alguns dos debates de grande impacto daí decorrentes.

A pesquisa pondera que ainda é cedo para avaliar se o discurso dessas lideranças representará apenas uma reação conservadora mais pontual, ou se terá fôlego para constituir-se em amálgama a partir do qual surgirá um discurso mais articulado, com maior capacidade de interpelação e mais propositivo. Contudo, sugere-se que o ganho de espaço midiático que essa agenda teve nos últimos anos pode configurar terreno fértil para que a direita no Brasil (ou pelo menos parte dela) passe a se assumir enquanto direita.

Antes, porém, convém esclarecer alguns conceitos, de modo a dialogar com a literatura existente e definir alguns dos pressupostos teóricos que embasam este artigo.

Direitas e conservadorismos: breves definições

As discussões teóricas acerca dos significados e valores das diferentes correntes político-ideológicas são controversas e há muito vêm merecendo atenção por parte da ciência política. Diante da complexidade do debate e da extensão da literatura, neste restrito espaço almeja-se apenas explicitar as linhas conceituais basilares que amparam os pressupostos do presente artigo no que diz respeito ao emprego dos termos "direita" e "conservadorismo".

No que se refere ao exame da díade direita-esquerda, o clássico trabalho de Bobbio (1995) é incontornável. Mesmo reconhecendo o pluralismo existente no interior de ambas as correntes, Bobbio elenca critérios que seriam capazes de cristalizar a essência de cada polo do espectro ideológico. Assim, em suma, sustentou que, enquanto

[4] Neste artigo, analisamos apenas os evangélicos, o que não nos permite tecer interpretações com base na chamada "bancada da bíblia".

a direita tende a bater-se sobretudo pelos valores da tradição e da hierarquia, a esquerda defende prioritariamente as ideias de emancipação e igualdade.

Em acréscimo, Lukes (2003) enceta o "princípio da retificação" como distinção fundamental. Nessa acepção, a esquerda busca a retificação da ordem social/*status quo* a fim de minimizar (ou, dependendo do caso, abolir) as desigualdades, ao passo que a direita, cética em relação às mudanças repentinas, teme que os resultados práticos da retificação descambem em desordem e na fragilização da liberdade, optando, *a priori*, pela preservação.

Mesmo com base em definições genéricas, de acordo com Bobbio, "precisamos partir da convicção de que a distinção clássica entre direita e esquerda ainda tem razão de existir", já que, "não obstante as velhas e novas rejeições, continuamos a usar as palavras direita e esquerda na linguagem política corrente como se ainda significassem alguma coisa. E é evidente que, se continuamos a nos entender quando as usamos, é porque possuem algum significado" (Bobbio, 1995, p. 150).

Acatando essas sugestões, julgamos que um dos conceitos centrais para o presente artigo, o conservadorismo, está vinculado diretamente à categoria "direita". Com efeito, veremos que os princípios da ordem e do ceticismo diante da retificação estão presentes no conservadorismo em geral e no discurso de grupos que parecem levantar a bandeira da direita conservadora no Brasil dos dias que correm. É certo que podem existir direitas que se afastam do conservadorismo em sentido pleno (como é o caso dos liberalismos mais radicais e de linhagens nacional-revolucionárias igualmente extremistas), mas, segundo a classificação geral da literatura, um imaginado conservadorismo ideologicamente de esquerda soaria como contrassenso[5]. Como complemento, se introduz, a exemplo de Freeden (2003), a ideia de que, em realidade, existiriam "macroideologias" (liberalismo, conservadorismo, socialismo e fascismo) e suas derivações, as "microideologias" (tais como libertarianismo e neoliberalismo, democracia cristã e neoconservadorismo, social-democracia e anarquismo, hitlerismo e franquismo etc.). Porém, é dos dois troncos primeiros (esquerda e direita) que brotam os ramos "macroideologias" e "microideologias", sendo o conservadorismo e suas derivações descendentes da direita.

Como se poderia ilustrar, em poucas linhas, o desenho geral do "ramo" conservador? Edmund Burke pode ser considerado o motor primeiro do conservadorismo em sua forma moderna, a partir da reação que desenvolveu diante da Revolução Francesa. Seria precipitado, contudo, pretender firmar um rótulo no pensador irlandês

[5] Resta, como exceção, a interpretação situacional ou posicional levantada por Vicent (1995), segundo a qual se entende por conservadorismo qualquer ato político deliberado que vise barrar a mudança. No extremo dessa acepção, o partido comunista cubano, por exemplo, poderia ser conservador, uma vez que se esforça para manter o *status quo* do regime que coordena desde 1959, enquanto os grupos liberais ou conservadores existentes na clandestinidade cubana ocupariam o lugar do progressismo justamente por defenderem o rompimento com o *status quo*. Como se percebe, trata-se de uma análise completamente desideologizada, que, julgamos, confunde a compreensão de determinados fenômenos políticos.

segundo o léxico contemporâneo, utilizando-se, por exemplo, de termos como "reacionário". De fato, "o autor das *Reflexões sobre a revolução em França* não pertencia às fileiras dos *tories*, mas às dos *whigs*, cujo discurso, diferentemente, se caracterizava pela defesa do governo parlamentar e das minorias religiosas", sendo que, "para Burke, a política não era uma ciência abstrata, racionalista e universalista, mas uma arte voltada para a resolução de problemas práticos. O estadista não era um especulador metafísico" (Lynch, 2017, p. 318).

Logo, percebe-se que o conservadorismo moderno emerge justamente contestando o princípio da retificação, o qual, conforme Lukes, guiaria as esquerdas. Burke combate as doutrinas revolucionárias do iluminismo francês, os arquitetos sociais, a ruptura revelada pelos "conspiradores literatos e filósofos intrigantes", "teólogos políticos" e "políticos teólogos" (Burke, 2014, p. 33), preferindo antes o ceticismo. Nas palavras de Russel Kirk, ele mesmo um conhecido conservador, "a política é a arte do possível, diz o conservador: ele pensa nas políticas de Estado como as que intentam preservar a ordem, a justiça e a liberdade" (Kirk, 2014, p. 91).

Daí que o conservadorismo também mantenha aderência ao valor da tradição, que, para Bobbio, seria indispensável às direitas. Com efeito, João Camilo de Oliveira Torres destaca a tradição como elemento central do conservadorismo, "uma posição política que reconhece que a existência das comunidades está sujeita a determinadas condições, e que as mudanças sociais, para serem justas e válidas, não podem quebrar a continuidade entre o passado e o futuro", porque "não considera viáveis as mudanças feitas sem o sentido de continuidade histórica" (Torres, 2016, p. 40).

Se a manutenção da tradição não equivale a mero imobilismo, o conservadorismo igualmente supõe que a desigualdade é natural, não cabendo aos movimentos políticos reivindicação voltada a eliminá-la. Para os conservadores, "exceto em um último senso moral, os homens são desiguais. A organização social é complexa e sempre inclui uma variedade de classes, ordens e grupos. Diferenciação, hierarquia e liderança são características inevitáveis de qualquer sociedade civil" (Huntington, 1957, p. 456).

Finalmente, consideramos pertinente contemplarmos o conservadorismo também à luz da "tese da ameaça" proposta por Hirschman (1992). Em *A retórica da intransigência*, o autor argumenta que os conservadores, ao considerarem que o custo social de determinadas reformas é alto demais porque "coloca em perigo outra preciosa realização anterior" (Hirschman, 1992, p. 15), tendem a reagir sempre que os interesses que defendem estão em causa.

Assim, adota-se, no presente artigo, os termos "direita" e "conservadorismo" no sentido em que possam refletir os parâmetros interpretativos dos autores acima citados, destacando-se as ideias de tradição (manutenção da ordem), hierarquia (oposição à igualdade), ceticismo diante da retificação e reação em face da "ameaça". É evidente que desconsideramos uma qualificadíssima gama de estudiosos cujos trabalhos

enriqueceriam muito a análise[6]. Contudo, presume-se que os aportes já elencados sejam suficientes para examinarmos também à luz da teoria os objetos centrais da pesquisa.

Gênese de uma onda conservadora?

Quando se fala em representação política, a complexa relação entre partidos políticos e posicionamento (e/ou reputação) ideológico se constitui em um dos temas centrais de análise. Nesse contexto, Quadros (2015) busca lançar luzes sobre um dos paradoxos que marcam a política eleitoral e partidária brasileira desde a redemocratização: a ausência de partidos de porte médio ou grande que mobilizem de forma sistemática identidades alinhadas aos "conservadorismos" e às "direitas". Ainda assim, é temerário afirmar que esses valores não são representados. Em alguma medida isso acontece, mas eles não são (ou não eram) apresentados de forma ostensiva, sistemática e voltada à busca por forjar identidades mais claras (ao menos nas eleições presidenciais que marcaram as primeiras décadas da transição).

Apesar disso, o jornal *Folha de S. Paulo*, ao realizar um balanço das eleições de 2014 para o Congresso Nacional, afirmou:

> Congressistas que defendem agendas conservadoras ganharam força na Câmara nas eleições. Estimativas apontam aumento dos integrantes das bancadas evangélica, ruralista e "policial". A configuração deve dificultar o debate de leis liberalizantes, como a legalização do aborto e das drogas, e da pauta ambiental e indígena (*Folha de S. Paulo*, 2014).

Defensores de valores cristãos, da preservação do *status quo* nas zonas rurais e do incremento da repressão à criminalidade passaram a ocupar mais assentos no parlamento brasileiro (a chamada "bancada BBB" – Bíblia, Boi e Bala), ao passo que bancadas simpáticas às pautas "progressistas" sofreram sensível redução. Analisando tal cenário, o presidente do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) chegou a afiançar, um dia após a eleição de outubro de 2014, que "o novo Congresso é o mais conservador desde 1964" (Queiroz, 2014). Atuando de forma mais ostensiva, a direita galga espaços crescentes de representação, o que estaria tornando o Legislativo "mais parecido com o Brasil" (Sakamoto, 2014).

Parece importante ponderar que sentenças de natureza similar àquelas proferidas pelo presidente do Diap possivelmente estejam embriagadas pelo afoitamento ou por paixões naturalmente emanadas de uma eleição bastante disputada, uma vez que é difícil supor que o parlamento eleito em 1982, por exemplo, tenha sido menos conservador do que o atual. A fim de nos determos nesse exemplo, era imenso o poder dos parlamentares oriundos da Arena ("ex-arenistas") no Congresso Nacional eleito em

[6] Sobre o conservadorismo em especial, poder-se-ia citar, pelo menos, Mannheim et al. (1986), Nisbet (1987), Coutinho (2014) e Scruton (2015).

1982, conforme Madeira (2006). Sendo composto em grande medida por apoiadores do regime militar, é plausível inferir que não se tratava de um Legislativo tendente ao progressismo. Caberia supor, por exemplo, que os deputados federais então eleitos (ou em qualquer outra das legislaturas anteriores e posteriores a 1982) fossem mais abertos a discutir a legalização das drogas, ou fossem mais receptivos à pauta do aborto e aos direitos homoafetivos?

A questão que importa e que dificulta a comparação entre legislaturas (e, portanto, afirmações como as do presidente do Diap) é que o que na época era considerado como "progressista" ou como "conservador" não eram essas pautas. Agendas como o combate à homofobia, a descriminalização do aborto e a legalização das drogas (entre outras) não faziam parte da discussão política daquele momento (e, se fizessem, é difícil supor que teriam menor resistência naquela legislatura em comparação com a atual).

Argumenta-se aqui que parte da explicação para a recente mobilização conservadora é justamente o avanço de pautas progressistas introduzidas com relativo êxito no Executivo, no Legislativo e no Judiciário durante a última década e meia. A exemplo das já citadas contribuições de Hirschman (1992), mudanças vistas como prejudiciais serviriam para o conservadorismo como um impulsionador da reação, o que o impeliria a partir de modo mais assertivo para a defesa de bandeiras que até bem pouco tempo não eram questionadas politicamente de forma tão sistemática (definição tradicional de família, por exemplo). Com efeito, fatos como o reconhecimento do valor legal da união estável entre pessoas do mesmo sexo e da utilização de células-tronco embrionárias para pesquisas científicas certamente ajudam a compreender a força mobilizadora do discurso conservador atualmente.

Essa "reação conservadora", tradicionalmente caracterizada como "uma resistência articulada, sistemática e teórica à mudança" (Huntington, 1957, p. 461, tradução nossa), teria nos parlamentares de bancadas como a evangélica a sua ponta de lança. Isto é, os conservadores, "forçados" à mobilização e cientes de que deve haver uma parcela da população que também tende ao descontentamento, passam a abandonar a "vergonha" que o pertencimento à direita outrora pode ter gerado.

Já que um dos polos da emergente agenda conservadora na atualidade é justamente a bancada evangélica, é imperativo avaliá-la.

De "lugar do satanás" a "irmão vota em irmão": o crescimento dos evangélicos na Câmara dos Deputados

A estrutura dos laços entre atores políticos e religiosos modificou-se significativamente desde o início da redemocratização. Houve uma considerável mutação no mapa religioso do Brasil, o que desencadeou reflexos na política e fez com que o

chamado "mercado religioso"[7] impusesse seu cetro: conforme o IBGE de 2010, o percentual de brasileiros que se filiam ao catolicismo decai significativamente, ao passo que aumenta o contingente associado a outros credos cristãos. Na medição do instituto, 22,2% dos brasileiros declararam-se "evangélicos"[8] (o número era de 15,4% dez anos antes, o que representa 61,4% de crescimento, cabendo acrescentar que em 1991 o percentual de fiéis dessa matriz religiosa compunha 9% da população, e apenas 6,6% em 1980). De acordo com pesquisas um pouco mais recentes (Pew Research Center, 2014), o percentual de "evangélicos" no Brasil é ainda maior (26% da população), o que talvez sugira que o potencial de crescimento desse segmento ainda não esteja totalmente exaurido.

Mas a ampliação encontraria correspondência mais árdua no campo da representação política caso não existisse o suporte de ações articuladas. Com efeito, ao contrário da apatia que parece ter impregnado extratos conservadores no período imediatamente posterior à redemocratização, os evangélicos de origem pentecostal se fizeram representar efetivamente na esfera política. A partir de um perfil militante que talvez esteja inspirado na tendência ativa que exige a apologética religiosa e as ações de conversão que caracterizam tais igrejas, ergue-se um lema emblemático: "irmão vota em irmão"[9]. A política, anteriormente vista como lugar profano, "de satanás", indigno para os crentes (Cowan, 2014)[10], transforma-se em arena legítima para buscar a materialização das demandas dos evangélicos.

Desde a Assembleia Constituinte, setores pentecostais forjam seu braço político de modo metódico, apelando ao rebanho de fiéis a fim de frear as agendas laicas e, por vezes, também as católicas (Mariano, 2011). Visava-se, por um lado, assegurar a preservação de interesses doutrinários relacionados à moral e aos costumes, merecendo destaque a proibição do aborto e da união civil entre homossexuais; por outro, suprir as necessidades operacionais das igrejas, cabendo citar os pleitos pelas concessões para emissoras de comunicação (que se mostraram cruciais para a propagação da "palavra") e

[7] Um dos trabalhos que bem detalham o conceito é o de Jungblut (2012).

[8] O grupo denominado "evangélico" pelo IBGE agrega o protestantismo tradicional/"de missão" (luteranos, adventistas, batistas, presbiterianos etc.) e as igrejas pentecostais e neopentecostais, embora seja claro que a expansão realmente significativa tenha se desenvolvido nestas últimas (as maiores na atualidade são, em ordem de número de fiéis, Assembleia de Deus, Congregação Cristã do Brasil, Igreja Universal do Reino de Deus, Igreja do Evangelho Quadrangular e Deus é Amor).

[9] A frase intitula o livro de Josué Sylvestre, publicado em 1987. Sylvestre, além de líder da igreja Assembleia de Deus, trabalhava como assessor parlamentar no período da Constituinte.

[10] Como Cowan faz notar, os pentecostais brasileiros, antes dos anos 1980, tendiam a buscar afastar-se das coisas mundanas, o que inclui a política: "(...) de acordo com as prescrições evangélicas tradicionais, os crentes devem, cuidadosamente, mesmo obsessivamente, evitar as coisas deste mundo. Isso significava, explicitamente, a negação da política e do político. Ou seja, durante a maior parte da história dos evangélicos no Brasil, a política mundana provocava não só desaprovação, mas aversão visceral. A máxima "a César o que é de César e a Deus o que é de Deus" aparecia como um refrão frequente, quase reflexivo, uma advertência aos fiéis à gestão degradada dos assuntos terrestres" (Cowan, 2014, p. 107).

os projetos que permitem isenções fiscais para movimentações financeiras das instituições religiosas e de seus líderes[11].

O raciocínio é manifesto: se o jogo político pode vir a pôr em causa os valores e interesses evangélicos, cabe aos "irmãos" (fiéis pentecostais) votarem em "irmãos" (pastores e demais líderes indicados pelas igrejas) para fazerem representar seus desejos no parlamento e no arcabouço legal:

> Os pentecostais abandonaram sua tradicional autoexclusão da política partidária, justificando seu inusitado ativismo político – antes proibitivo, porque tido como mundano e diabólico – com a alegação de que urgia defender seus interesses institucionais e seus valores morais contra seus adversários católicos, homossexuais, "macumbeiros" e feministas na elaboração da carta magna. Para tanto, propuseram-se as tarefas de combater, no Congresso Nacional, a descriminalização do aborto e do consumo de drogas, a união civil de homossexuais e a imoralidade, de defender a moral cristã, a família, os bons costumes, a liberdade religiosa e de culto e de demandar concessões de emissoras de rádio e tevê e de recursos públicos para suas organizações religiosas e assistenciais (Pierucci, 1989; Freston, 1993). Os pentecostais, ao mesmo tempo em que faziam referência ao tradicional adversário católico, aludiam a seus adversários laicos, como justificativa para "irmão votar em irmão", seu novo lema (Mariano, 2011, p. 250-251).

De fato, ainda que deixemos à margem parlamentares evangélicos que atuam em Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas estaduais[12], a Frente Parlamentar Evangélica (FPE), ou simplesmente a bancada evangélica, dilatou-se ao longo dos anos no parlamento brasileiro, especialmente na Câmara dos Deputados. Embora certos dados sempre demandem relativização – já que é um tanto inseguro asseverar que determinado parlamentar, embora possa declarar-se evangélico, de fato atue em uníssono com o restante da bancada em questões doutrinárias e/ou de fé –, o fato é que depois das eleições de 2014 o número de deputados com esse perfil novamente

[11] Em junho de 2015, por exemplo, parlamentares evangélicos, juntamente com "os pastores Silas Malafaia, da Assembleia de Deus Vitória em Cristo, e Robson Rodovalho, da Sara Nossa Terra, participaram da articulação com o então vice-presidente Michel Temer" a fim de garantir, com êxito, um dispositivo que anula autuações fiscais da ordem de R$ 300 milhões impostos às igrejas evangélicas, além de definir que os valores recebidos pelos pastores à margem do salário ficam livres de qualquer tributação (*Folha de S. Paulo*, 6 jun. 2015).

[12] A presença dos evangélicos nos Legislativos estaduais é certamente significativa, mas requereria uma pesquisa de maior fôlego para ser mensurada na integralidade. Desconhecemos estudos que tenham pretendido traçar um panorama geral. É possível, no entanto, citar exemplos de pesquisas que focaram em apenas um estado da federação. É o caso de Machado (2006), que afirmou que a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro possuía 37% de seus deputados ligados a igrejas. De igual modo, Miranda (2006) demonstrou o influxo evangélico no Legislativo cearense.

aumentou, passando para 74 deputados, conforme levantamento do Diap (2014)[13]. Em acréscimo, os evangélicos chegaram a ter um de seus membros, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), no posto decisório mais importante da Casa: a presidência.

Na legislatura eleita em 2014, 31 deputados da bancada evangélica estão alocados no PRB, no PR e no PSC[14]. Os demais parlamentares estão espalhados em nada menos que 20 partidos, compreendendo praticamente todo o espectro ideológico. Alguma fragmentação ocorre também quando o filtro é a igreja a qual pertence cada deputado. Ainda que 24 pertençam à Assembleia de Deus e 12, à Igreja Universal do Reino de Deus, os demais parlamentares da bancada estão distribuídos em outras 24 igrejas, inclusive em algumas oriundas do protestantismo tradicional. Logo, o segmento evangélico se tem feito representar em praticamente toda a sua diversidade no parlamento. De igual modo, salvo Mato Grosso do Sul e Tocantins, todos os estados brasileiros enviaram representantes evangélicos à Câmara em 2014, o que demonstra a capilaridade social do grupo ao longo do território nacional. E justamente por estarem disseminados e fragmentados em diversos partidos, igrejas e estados da federação, esses deputados são capazes de ocupar espaços simultaneamente no governo e na oposição, o que também permite que não se apresentem, nos casos em que parecer conveniente (escândalos de corrupção que afetem um dos seus pares, por exemplo), como um bloco orgânico, formalizado e plenamente identificável.

Diante de tamanha heterogeneidade, pareceria prudente pôr em xeque a coesão da bancada evangélica. Realmente, "a questão da existência de uma identidade entre os 'políticos de Cristo' é controversa e é pautada em um debate que se baseia em aspectos teológicos, históricos e também ideológicos" (Borges, 2009, p. 159). Em trabalho que sintetiza a discussão e apresenta mensurações baseadas em elementos colhidos dos discursos de parlamentares evangélicos, Gonçalves chega a sugerir que "não existe uma bancada evangélica, ou seja, algo que oriente estes deputados a votarem em bloco" (Gonçalves, 2011, p. 198). De igual modo, Cassotta (2016) conclui que, "embora nas comissões possa haver espaço de defesa das prioridades desse grupo", "as regras internas da Casa convergem para os deputados agirem como um time na defesa de questões gerais cujos resultados podem beneficiar a reeleição da bancada partidária, não facilitando a defesa de uma produção legislativa específica de um segmento" (Cassotta, 2016, p. 97).

De fato, desconhecemos estudos que porventura tenham demonstrado o padrão de votação da totalidade dos membros da bancada em um amplo rol de votações

[13] Variam os números quando está em questão o tamanho da bancada. Como ilustração, Tadvald (2015) contabiliza 70 parlamentares, ao passo que Silva (2015) computa 84. Uma vez que essa divergência se repete em vários estudos, optamos por adotar como referência a contagem do Diap, entidade que possui reconhecimento no que tange ao acompanhamento das atividades parlamentares, tendo suas informações sido apropriadas, inclusive, pelos documentos publicados pela própria Câmara dos Deputados (ver o relatório institucional de Backes, 2015).

[14] O PRB detém 15 parlamentares, ao passo que o PSC possui 9 e no PR estão filiados 7 deputados.

(empresa que é dificultada, inclusive, pelo grande número de votações não nominais). Como qualquer grupo de pressão que opera na política, tais parlamentares possuem singularidades ideológicas (e, no caso, teológicas), reproduzindo também clivagens regionais e divergências em relação à participação ou não em postos administrativos de governos constituídos.

No entanto, ao menos algumas das principais lideranças dessa bancada apresentam similaridades discursivas, mobilizando com frequência categorias identitárias conservadoras e/ou de "direita". Marco Feliciano, pastor e deputado federal que gerou intensos debates quando esteve à frente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, afirma:

> O Brasil, na sua grande maioria, é conservador. Só que é feito de conservadores silenciosos. Talvez falte a eles oportunidade de ter vez e voz porque trabalham muito, porque têm que cuidar da sua família, porque não cuidam da vida dos outros. Como eles não têm tempo, não se envolvem. Mas as urnas provaram isso. Eu, Jair Bolsonaro, Celso Russomano, somos três políticos de ala conservadora que tiveram uma votação expressiva. O que falta no país hoje, e eu acho que as pessoas buscam isso, são políticos de posicionamento. O político não pode ser maria-vai-com-as-outras, não pode ficar em cima do muro e chutar com os dois pés, não pode ser um político-prostituto, que se vende. Tem que saber o que quer ser (...) (Feliciano, 2015).

Não é diferente a visão do deputado João Campos, líder da Frente Parlamentar Evangélica, que, se assumindo abertamente como "conservador", justifica sua postura precisamente com a ideia de que "a maioria da sociedade é conservadora e a Casa [a Câmara dos Deputados] representa a sociedade" (Campos, 2013).

Na esteira desse tipo de raciocínio, o Partido Social Cristão (PSC) – o qual tem nos evangélicos o núcleo duro de seus militantes e apresentou Pastor Everaldo como seu candidato para as eleições presidenciais de 2014 com uma plataforma liberal no campo econômico e moralista na esfera dos costumes – veiculou, em 28 de maio de 2015, a peça publicitária contendo um dos discursos menos envergonhados exibido em propaganda oficial de qualquer candidatura à presidência da República desde a redemocratização. Eis um trecho:

> *Entrevistador*: O senhor se refere ao que aconteceu no Brasil em 1964 como uma revolução, e não como um golpe. É essa a compreensão do partido?
>
> *Nósseis*[15]: O país não tinha outra alternativa senão fazer a revolução contra Jango naquele momento. (...) Houve sim uma orientação no sentido de não se deixar que o Brasil se tornasse uma república comunista. (...). E se fosse

[15] Trata-se de Vitor Nósseis, fundador do PSC.

> o contrário? E se eles [os comunistas] tivessem ganhado essa revolução? Certamente nós todos estaríamos no paredão. Você não se iluda. Se houve algum desvio na época militar, e pode ter havido, foi cem mil vezes menor do que o que está acontecendo agora: o governo socialista do seu Lula e da dona Dilma.
>
> *Entrevistador:* 2015 é igual 64?
>
> *Nósseis:* Tem alguma coisa parecida sim...
>
> *Entrevistador:* O PSC e o senhor seriam favoráveis, mesmo que momentaneamente, a uma intervenção militar, como alguns grupos têm pedido?
>
> *Nósseis*: Nós temos que nos preparar. (...) Nós temos que ter Forças Armadas fortes (...) para nos defender. Eu acho o Feliciano um deputado muito valoroso. Ele conseguiu alavancar o partido, conseguiu demonstrar algumas posições do partido.
>
> *Entrevistador:* O *slogan* do partido é "o Ser Humano em primeiro lugar". Não parece contraditório que um partido que use este *slogan*, por exemplo, ponha barreiras à aprovação dos direitos civis aos casais homossexuais?
>
> *Nósseis:* O homossexualismo está aí desde tempos imemoriais. Agora, o que eu sou contra, é você fazer *lobby* disso, é você fazer propaganda favorável dentro das escolas, é você incentivar através dos meios de comunicação as crianças [a aprovarem o homossexualismo] (PSC, 2015).

Esses dados indicam que, após três décadas de "direita envergonhada", lideranças encontraram na agenda moral o veículo a partir do qual tentam mobilizar a identidade de direita, instrumentalizando-a politicamente. Talvez por isso alguns autores comecem a trabalhar com a categoria de "nova direita brasileira" (Cowan, 2014; Codato, Bolognesi e Roeder, 2015):

> A velha direita latina pode ser enquadrada em três *statments*: i) ligação com as ditaduras militares; ii) defesa radical da não intervenção do Estado na economia; iii) defesa da moral cívica e da família tradicional. A nova direita, que surge como resposta dupla à velha e à ascensão da esquerda, também se divide em três: i) liberalismo econômico, com intervenção limitada do Estado na economia para garantir igualdade de oportunidades; ii) defesa da democracia; iii) defesa radical dos valores da família tradicional (Codato, Bolognesi e Roeder, 2015, p. 127).

Visto que o grupo que até aqui analisamos parece guardar relação com o terceiro *statement* da "nova direita" acima referida, convém que examinemos brevemente

algumas das mais emblemáticas facetas do influxo evangélico na realidade política brasileira, destacando, ademais, sua capacidade de moldar políticas que interferem na vida cotidiana dos cidadãos.

Conservadorismo e ação política da bancada evangélica no Congresso Nacional

Um contexto exemplar para demonstrar o quanto iniciativas "progressistas" do Executivo levantaram forte reação dos conservadores foi o que envolveu o episódio que ficou popularmente conhecido como "*Kit Gay"*. O projeto, oficialmente denominado "Escola sem homofobia", foi formulado pelo governo federal em 2011, objetivando forjar "ações que promovam ambientes políticos e sociais favoráveis à garantia dos direitos humanos e da respeitabilidade das orientações sexuais e identidade de gênero no âmbito escolar brasileiro" ("Escola sem homofobia", 2013, p. 9). Na prática, houve a distribuição de um *kit* informativo para estudantes das escolas públicas (uma cartilha de 125 páginas precisamente intitulada "Escola sem homofobia", uma série de seis boletins, três vídeos acompanhados de orientações para professores, um cartaz de divulgação e uma carta de apresentação).

A reação vinda de parlamentares evangélicos foi imediata. Membros da FPE inicialmente protocolaram um requerimento para avaliar o material antes que ocorresse sua distribuição nas escolas. O ainda líder da bancada, João Campos, à época justificava a iniciativa:

> Houve um momento em que o Ministério da Saúde editou uma cartilha para prevenir doenças sexualmente transmissíveis e a cartilha era uma apologia ao sexo livre, uma cartilha inteiramente pornográfica. (...). Em função desses precedentes é que estamos nos prevenindo. Queremos saber quem elaborou o *kit*, qual foi a rubrica que pagou, quais os dados que o Ministério da Educação tem para editar este material. (...). Estamos requerendo as informações para poder fazer essa avaliação. Primeiro: se o material proposto está dentro de uma visão pedagógica, dentro daquilo que foi anunciado, se é tão somente para prevenir a homofobia ou se vai além disso, fazendo apologia ao homossexualismo, induzindo à prática homossexual (Campos, 2013).

Diante das repercussões que o tópico gerou na imprensa e no Congresso Nacional, os evangélicos promoveram inflamada campanha contra o *kit*, mobilizando suas bases em protestos de rua, como aqueles que se consumaram na "Marcha para Jesus"[16]

[16] O evento ocorre anualmente, atraindo multidões por todo o país. É promovido por diversas igrejas evangélicas a fim de expor a fé publicamente e protestar contra iniciativas que contrariam os valores do cristianismo.

de 2011. Líder de uma das marchas, o pastor Cirino Ferro denunciou o projeto do governo como uma tentativa de "imposição que chega sem consultas prévias à sociedade, induzindo nossos filhos a aderir a coisas com as quais não concordamos" (Ferro, 2011). A atual discussão acerca do projeto "Escola sem partido" atende claramente aos interesses desses setores e pode ser visto como uma forma de impossibilitar que futuros governos progressistas busquem implementar políticas públicas de combate à homofobia e de discussão mais ampla acerca dos problemas de gênero (agenda classificada pelos evangélicos como "ideologia de gênero").

Já no âmbito estrito do Congresso Nacional, membros da bancada evangélica, como típico grupo de pressão, valeram-se de uma manobra política para impedir que a iniciativa do governo fosse adiante. De acordo com matéria vinculada no jornal *Folha de S. Paulo*, o então ministro da Casa Civil, Antônio Palocci, estava sob forte intimidação em decorrência de denúncias envolvendo o crescimento desproporcional de seu patrimônio pessoal, e lideranças da bancada evangélica usaram esse fato como fator de pressão ao ameaçar convocar o ministro para prestar esclarecimentos à Câmara dos Deputados. Como corolário, o grupo garantiu a obstrução da pauta de votações em plenário até que o governo recuasse, e encaminhou um pedido de composição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e de exoneração do então ministro da Educação, Fernando Haddad, por julgar que o material do "*Kit Gay"* violaria princípios constitucionais e afrontaria as famílias brasileiras (*Folha de S. Paulo*, 2011).

Três dias depois que as ameaças de retaliação promovidas pelos evangélicos vieram à luz, o Executivo decidiu cancelar a distribuição do material, em uma declaração que denota a derrota do governo e o poder de pressão dos deputados conservadores.

Ainda sobre o debate em torno dos direitos dos *gays*, aqueles que se associam à FPE formaram uma das principais barreiras à aprovação do Projeto de Lei nº 122/06, o qual pretendia equiparar a discriminação contra homossexuais ao racismo, o que qualificaria aqueles que a praticam como responsáveis por crime imprescritível e inafiançável. Alguns parlamentares evangélicos, além de manifestarem sua contrariedade nas comissões da Câmara, passaram a difundir volumosas críticas ao projeto nos meios de comunicação e promoveram um abaixo-assinado que somou 1 milhão de assinaturas. A fim de celebrar o feito, lideranças entregaram o documento à presidência do Senado em 1º de junho de 2011 e, na mesma data, mobilizaram 25 mil pessoas em uma manifestação diante do Congresso a fim de pressionar o parlamento e atrair a atenção da opinião pública (Castro, 2011).

Passados cerca de 20 dias, na Marcha para Jesus, em São Paulo, o pastor Silas Malafaia emitiu seu parecer sobre o projeto de lei:

> O STF rasgou a Constituição que, no artigo 226, parágrafo 3º, diz claramente que união estável é entre um homem do gênero masculino e uma mulher do gênero feminino. União homossexual uma vírgula. (...). Ninguém aqui vai pagar de otário, de crente, não. Se for contra a família

> não vai ter o nosso voto (...). Eles querem aprovar uma lei para dizer que a Bíblia é um livro homofóbico e botar uma mordaça em nossa boca. Se aprovarem o PL 122, no mesmo dia, na mesma hora, tudo quanto é pastor vai pregar contra a prática homossexual. Quero ver onde vai ter cadeia para botar tanto pastor (Malafaia, 2011).

Seguindo o mesmo raciocínio, Magno Malta, senador pertencente à FPE, considera que:

> o Projeto de Lei 122, que concede vários privilégios aos homossexuais, é uma aberração (...). O tão exclamado preconceito vem da minoria na ostensiva e agressiva luta para mudar os costumes. Tentaram até implantar nas escolas uma cartilha impregnada de apologia ao homossexualismo, que, pela força da Presidente da República, nasceu morta. Agora, o Senado Federal tem o dever de sepultar de vez o Projeto de Lei 122 (...). A defesa da ética, da moral e dos bons costumes virou uma luta que atravessa a fronteira da religião e chega ao coração das famílias brasileiras. Religião é religião, família é família, o debate é maior, trata-se de preservar o que tem de mais importante na sociedade, a chamada instituição universal e sagrada. É dever de todos os homens de bem pensar no futuro do país formado por uma geração forte e saudável (Malta, 2011).

Malta evoca valores da tradição, tidos como típicos da direita para Bobbio (1995) e claramente associados aos conservadorismos. Mas os discursos em defesa "da ética, da moral e dos bons costumes" não se restringem aos palanques, e cristalizam-se na prática. Membros da bancada evangélica valeram-se de todos os instrumentos possíveis para fulminar o projeto no cotidiano do Legislativo. O golpe final foi desferido pelo senador evangélico Eduardo Lopes, que viu acatado seu requerimento de apensamento da matéria com 29 votos favoráveis e 12 contrários. Finalmente, o projeto foi arquivado ao final da 54ª Legislatura (2011-2015) devido à expiração do prazo regimental, que faculta oito anos para que um projeto seja votado. À semelhança do que acontecera com o "*Kit Gay*", forças da bancada evangélica exerceram com êxito seus mecanismos de pressão para frear agendas progressistas e defender aqueles que seriam, sob sua ótica, os valores cristãos presentes na sociedade brasileira.

A fim de exemplificar mais um dos casos simbólicos de demonstração de capacidade de mobilização dos religiosos no parlamento, citamos também episódio ocorrido em 10 de junho de 2015. Contrariados com manifestantes que haviam simulado a crucificação de Cristo – substituindo Jesus por um transexual e a sigla "INRI" por "LGBT" –, os evangélicos, em conjunto com deputados católicos, entraram em grupo no

plenário da Câmara rezando o pai-nosso[17] a plenos pulmões e exibindo imagens colhidas na "Parada".

Ademais, os deputados bradaram reiteradamente o lema "Viva Jesus Cristo", e distribuíram *folders* que denunciavam a aplicação de recursos públicos para subsidiar manifestações de grupos homossexuais. A sessão foi temporariamente interrompida e, em seguida, o presidente da Frente Parlamentar Evangélica, João Campos, leu da tribuna a nota de repúdio formulada pelo grupo, a qual continha o seguinte trecho (a nota foi assinada também pelo presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família, Alan Rick – PRB-AC – e pelo deputado Givaldo Carimbão – PROS-AL –, que preside a Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana): "Os ativistas do movimento LGBT cometerem crime de profanação contra símbolo religioso, ferindo a todos os cristãos ao usarem uma pessoa pregada na cruz, utilizando símbolos do cristianismo de forma escandalosa, zombando e ridicularizando o sacrifício de Jesus" (Portal G1, 2015).

O deputado Rogério Rosso (PDT-DF), autor de projeto de lei que transforma em crime hediondo a discriminação às religiões e a profanação de seus símbolos (atitudes que os evangélicos ordinariamente classificam como "cristofobia"), argumentou, em 2015, da tribuna que os ativistas estariam "fazendo o que ninguém imaginava, que é unir todas as religiões" (*Folha de S. Paulo*, 10 jun. 2015). Por fim, os deputados, liderados por Anderson Ferreira (PR-PE), endereçaram ao procurador-geral da República uma representação contra os organizadores da Parada Gay, acusando-os de serem "responsáveis pelo escárnio e vilipêndio da imagem do Senhor Jesus Cristo e da Cruz, pela disseminação de ódio e intolerância religiosa durante o evento" (Ferreira, 2015).

A disputa política empreendida pelos religiosos no Congresso Nacional possui outro agente mobilizador importante: a oposição à descriminalização do aborto. Se é possível que o homossexualismo não seja vislumbrado pelo grosso da população com o mesmo grau de repulsa a ele outorgado pelos evangélicos, a descriminalização do aborto sabidamente sofre significativa resistência em parte do eleitorado.

Seja pela ciência desse fato (e, consequentemente, pelo capital eleitoral que pode gerar), seja pelo estrito zelo à doutrina religiosa, membros da bancada evangélica têm atuado como protagonistas nos movimentos de contenção de legislações menos restritivas ao aborto que tramitam no Congresso Nacional. Segundo pesquisa que realizamos nos anais da Câmara dos Deputados, desde o ano 2000 foram protocolados nada menos que 78 projetos de lei, decretos legislativos, emendas constitucionais e requerimentos voltados à coibição do aborto, ao recrudescimento da lei para os casos em que a prática já é permitida e/ou a pedidos de esclarecimentos por parte de autoridades públicas envolvidas com o tema. Como seria previsível, todas as iniciativas partiram de evangélicos ou de parlamentares pertencentes às bancadas a eles relacionadas.

[17] A oração pai-nosso não costuma ser recitada pelos fiéis evangélicos, o que não deixa de demonstrar que se tratou de um esforço de aproximação/união entre evangélicos e católicos a fim de defender interesses comuns.

Os projetos guardam estreito vínculo com a pauta das igrejas, e atacam em múltiplas frentes: no aumento da pena para gestantes que praticam o aborto e para aqueles que as auxiliam (por exemplo, o PL-3207/2008, de autoria de Miguel Martini – PHS-MG); na conversão do aborto em crime hediondo no Código Penal (como o PL-7443/2006, de Eduardo Cunha – PMDB-RJ – e o PL-5058/2005, de Osmânio Pereira – PTB-MG); na proposta de obrigatoriedade do registro público da gravidez "para reduzir a prática ilícita do aborto" (PL-7022/2010, de iniciativa do deputado Robson Rodovalho – PP-DF), nos pedidos de criação de CPI "para investigar o aborto clandestino" (RCP-9/2008, de Luiz Bassuma – PT-BA); na proibição da comercialização de métodos contraceptivos considerados abortivos (como a "pílula do dia seguinte", conforme dispõe o PL-5376/2005, de Marcelo Serafim – PSB-AM); na pretensão de inserir na Constituição Federal a ideia de que "a vida do nascituro se inicia com a concepção" (PEC-571/2002, de Paulo Lima – PMDB-SP); e na convocação de ministros para esclarecer políticas públicas que interfiram nas restrições ao aborto no país (RIC-750/2007, de Marcelo Serafim – PSB-AM – e RIC-2563/2005, de Durval Orlato – PT-SP).

O levantamento revela que as iniciativas extrapolam a clivagem governo-oposição e o *continuum* ideológico dos partidos políticos[18] em nome do enfrentamento ao aborto e de lealdades confessionais que estão acima da conjuntura política "profana".

O comportamento dos religiosos na Câmara dos Deputados parece estar alinhado à já citada "tese da ameaça" analisada por Hirschman (1992). No caso do comportamento dos parlamentares citados até aqui, parece claro que questões como a ampliação dos direitos dos homossexuais e a legalização do aborto são encaradas como custos elevados, que põem em xeque realizações preciosas já cristalizadas na sociedade: a família tradicional e a moral cristã.

Se tais agendas ameaçariam os valores nos quais os religiosos depositam sua crença mais cara, a "tese da ameaça" fica ainda mais visível quando se percebe que líderes da bancada evangélica (eventualmente conjugados com parlamentares da bancada católica e da bancada da família), pelo peso político que potencialmente representariam, enfrentam governos e facções rivais com ameaças literais, que vão do trancamento das votações à abertura de processos políticos ou judiciais e à incitação da opinião pública para direcionar resultados eleitorais (como no caso da pressão sobre os candidatos presidenciais em face do aborto, em 2010).

O conservadorismo "laico": o problema da segurança pública e a bancada da bala

Valores que poderiam ser conectados com determinadas correntes do conservadorismo englobam elementos morais (como a valorização da religiosidade e a

[18] Cabe ressaltar que os dois deputados então filiados ao PT acima citados posteriormente deixaram o partido justamente em função de suas posições em relação à questão do aborto.

oposição a condutas sexuais heterodoxas e ao aborto) e sociopolíticos (como o apreço por instituições tradicionais e pela hierarquia, bem como, por vezes, a rígida punição àqueles que atentam contra a ordem – nesse caso, a ordem jurídica). Se o primeiro rol de princípios vem sendo instrumentalizado politicamente por parlamentares ligados ao cristianismo, o segundo, especialmente no que diz respeito ao combate à criminalidade, vem pautando a ação de parlamentares agrupados na chamada bancada da bala, inspirando o viés laico do atual conservadorismo brasileiro.

Na legislatura eleita em 2014, deputados vinculados à questão formalizaram a criação de uma bancada dedicada exclusivamente à formulação de políticas de promoção da segurança pública: a Frente Parlamentar da Segurança Pública, que congrega 287 parlamentares[19], devendo-se ainda somar a Frente Parlamentar pelo Direito da Legítima Defesa (criada em dezembro de 2012 e que então agregava 202 parlamentares[20]) e a Frente Parlamentar de Apoio à Família Militar (206 deputados)[21].

A intensidade do problema da segurança pública no Brasil – especialmente nas grandes cidades – é preocupante o suficiente para atrair uma plêiade de parlamentares interessados em trabalhar por melhorias ou simplesmente buscar incremento de capital político. Logo, a exemplo do que ocorre com as Frentes Parlamentares de cunho religioso, não seria aceitável concluir que a totalidade dos parlamentares pertencentes às forças de segurança atue de forma homogênea e/ou tenha as mesmas preferências.

Porém, conforme sustenta o Diap, há um núcleo duro de 21 deputados que se enquadram nesse perfil, compondo a bancada da bala (ou bancada policial)[22], o que parece evidenciar que estão em ascensão tentativas de recrudescimento da lei penal e de aumento da repressão à criminalidade:

> A Bancada da Bala é a representante política de um conjunto de ideias e atitudes, que se fundamentam na percepção de que o contexto social está marcado por uma crescente e constante insegurança e desordem pública radical. (...). Haveria um excesso de liberdade e uma perda de autoridade das instituições, sustentada pela incapacidade das leis democráticas e do Estado de Direito de promover a ordem (Berlatto e Codato, 2015, p. 150).

[19] Ver lista completa em: <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/frentes.asp>. Acesso em: 15 nov. 2017. É certo que parlamentares irmanados por interesses similares já atuavam em legislaturas passadas. Contudo, foi a partir do Congresso eleito em 2014 que se formalizou uma Frente Parlamentar e que o tema passou a exercer maior influxo na mídia e na opinião pública.
[20] Ver lista completa em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53423>. Acesso em: 15 nov. 2017.
[21] Ver lista completa em: <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53717>. Acesso em: 15 nov. 2017.
[22] Embora o portal oficial da Câmara dos Deputados na internet insira no grupo 20 parlamentares. Ver <http://www2-.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475579-NOVA-BANCADA-DA-SEG-URANCA-DEFE-NDERA-TEMA-S-COMO-REDUCAO-DA-M-AIORIDADE-PENAL.html>. Acesso em: 15 nov. 2018.

À semelhança do que ocorre com os pastores que migram dos "cultos" para o plenário, policiais e militares se convertem em deputados a fim de labutar pela preservação de valores/interesses comuns, freando pautas ordinariamente suscitadas por grupos de direitos humanos (e progressistas de um modo geral). Assim, o *modus operandi* da bancada da bala igualmente nos permite considerá-la como um autêntico grupo de pressão de cariz conservador que se instalou no interior do Congresso Nacional.

Também de modo similar a algumas lideranças dos evangélicos, a mobilização da identidade de direita vem sendo requisitada pelos membros mais proeminentes da bancada da bala. Referindo-se ao debate em torno da revogação do Estatuto do Desarmamento, o deputado Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC) afirma: "Ano passado tínhamos um equilíbrio de opiniões contrárias e a favor na comissão, apesar de, na minha visão, ele ter se mostrado mais voltado para a revogação. Acho que agora o ambiente será ainda mais favorável, com a Câmara dos Deputados mais conservadora, mais próxima da direita" (Mendonça, 2015).

Já o deputado Delegado Eder Mauro (PSD-PA) assegura que "Serei a voz da direita do povo de Belém em Brasília para apresentar projetos que possam dar um basta nesses vagabundos [os criminosos]" (Mauro, 2014), ao passo que o deputado Jair Bolsonaro (PSL-RJ), um dos mais enfáticos parlamentares da bancada da bala, é sobremaneira conhecido, por exemplo, por defender o regime militar e combater acidamente as esquerdas. Ex-capitão do Exército e deputado federal mais votado no Rio de Janeiro em 2014, Bolsonaro afirma: "Sou de direita mesmo e não tenho vergonha de dizer. Vou disputar o Planalto. (...) É uma candidatura de direita, sem vergonha" (Bolsonaro, 2014)[23].

Com efeito, a bancada faz-se representante daquela parcela da sociedade que manifesta franca inflexibilidade diante dos criminosos e outorga grande prestígio às Forças Armadas e instituições análogas. Em face disso, os parlamentares da bancada da bala protocolam projetos que visam, por exemplo, a proteção dos agentes policiais, a facilitação do porte de armas para os civis e a redução da maioridade penal.

No primeiro caso, pode-se enquadrar o Projeto de Lei n° 19/2015, de iniciativa do deputado federal Leonardo Picciani (PMDB-RJ). O projeto contou com inúmeras emendas dos parlamentares da bancada da bala, foi aprovado pelo Senado federal e sancionado pela presidência da República em julho de 2015. De acordo com o texto, torna-se crime hediondo o assassinato de policiais ou integrantes das Forças Armadas e do Sistema Prisional quando estes estiverem no exercício da função ou forem assassinados devido ao cargo que ocupam. A proposta foi deliberada na Câmara sob forte pressão de deputados das bancadas da bala e evangélica, que permaneceram em

[23] Embora não tenha logrado êxito em concorrer ao cargo máximo do país na eleição de 2014, no momento em que este artigo era escrito (maio de 2018), Bolsonaro ocupava posição de destaque nas pesquisas de intenção de voto para as eleições presidenciais de 2018, erguendo também algumas das bandeiras de combate da bancada da bala.

pé, ao lado do presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), durante praticamente toda a sessão.

Com relação à posse e à comercialização de armas de fogo, destaca-se o PL n° 3722/2012, de autoria do deputado Rogério Peninha Mendonça (PMDB-SC), que prevê a extinção do Estatuto do Desarmamento, aumenta de seis para nove o número de armas legalmente adquiridas por cidadão, abole testes cíclicos voltados à comprovação da aptidão técnica para o manuseio de armas, promove o aumento da quantidade de munição permitida por pessoa (de 50 para 600 projéteis a serem comprados por indivíduo/ano) e reduz a idade mínima exigida para a obtenção do porte de arma: de 25 para 21 anos.

O deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), um dos apoiadores do projeto, argumenta que o referendo que consultou a população sobre a questão em 2005 gerou uma resposta clara, que deveria ser respeitada pelo governo: "Quero falar um pouco de vida real. (...) Porque nunca antes 60 milhões de brasileiros demonstraram na urna, claramente, a sua vontade – que tem sido negada pelo atual governo (Dilma Rousseff), de maneira peremptória" (Lorenzoni, 2014).

No entanto, a bancada da bala vai além de propor dispositivos que preservam os policiais e ampliam a capacidade de compra de armamentos por parte da população. Deputados daquele agrupamento investem também na modificação da legislação que disciplina a maioridade penal. Em 7 de abril de 2015, a presidência da Câmara dos Deputados, após intenso *lobby* promovido também por membros da bancada da bala, constitui comissão especial para debater o tema. De fato, pesquisa por nós realizada nos anais daquela casa legislativa revela que, apenas no ano de 2015, 17 projetos de lei ou emendas constitucionais foram protocolados por membros da bancada da bala a fim de promover a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos ou de endurecer a aplicação de medidas de restrição de liberdade para adolescentes.

Na justificativa da Proposta de Emenda à Constituição n° 32, de 2015, pode-se ler:

> Segundo enquetes e pesquisas realizadas pelo Instituto DataSenado entre os anos de 2007 e 2015, mais de 80% dos entrevistados são a favor da redução da maioridade penal. Mais de 30% acreditam que 16 anos é a idade mínima para que um indivíduo seja considerado penalmente imputável, isto é, que possa ser julgado pela prática de crime, seja como autor ou partícipe. Mais de 15% querem reduzir a maioridade penal para 14 anos de idade, e 16% defendem 12 anos. (...). As leis no Brasil precisam acompanhar a realidade dos fatos e se atualizar com eficiência. O Código Civil já reduziu a maioridade civil de 21 para 18 anos, igualando-a com a idade de imputabilidade penal. Já está passando da hora de dar mais um passo. (...). É inegável que o cidadão dessa idade está plenamente preparado e amadurecido para a maioridade civil e penal, e, portanto, para conquistar a

> vida adulta, com seus direitos e responsabilidades. É evidente que todos devem ter a consciência de se submeter às obrigações previstas nas leis, suportando as sanções decorrentes de sua transgressão[24].

Nota-se, portanto, que o autor, o deputado Gonzaga Patriota (PSB-PE), valeu-se de dados oriundos da "opinião pública" a fim de fundamentar seus propósitos e, evocando a responsabilização pelos atos cometidos pelos menores de idade, considera que "já está passando da hora de dar mais um passo", ou seja, reduzir a maioridade penal para a idade de 16 anos.

Já na exposição de motivos do PL n° 1243/2015 – que, antes de propor a redução da maioridade, requer a revisão das medidas socioeducativas impostas a menores infratores – se verifica a seguinte argumentação:

> Ao longo dos últimos anos, o número de crianças e, em especial, adolescentes envolvidos em práticas criminosas aumentou consideravelmente. A progressão dessa situação fez surgir questionamentos na sociedade quanto à adequação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) a essa nova realidade social. O presente projeto de lei tem como propósito adequar o Estatuto, aprovado em 1990, à nova realidade social, endurecendo os critérios de aplicação de medidas socioeducativas[25].

O tom adotado pelo PL n° 387/2015 (Alberto Fraga – DEM-DF, que preside a bancada da bala) é consideravelmente mais enfático:

> A sociedade brasileira tem assistido o crime organizado aliciar menores para a prática de crimes bárbaros, adolescentes de 12, 14 e 16 anos são utilizados como testa de ferro dessas organizações. Temos visto adolescentes de 17 anos praticarem latrocínio e ao completar 18 anos são postos em liberdade. Essa situação absurda não existe em nenhum local do mundo! Aqueles que se dizem defensores do menor fazem uma colocação distorcida dizendo que os que pedem justiça querem colocar uma criança no presídio. Essa farsa tem que acabar... O que se quer é uma medida justa para que jovens, pais e mães, não sejam trucidados sob o manto de uma suposta menoridade, um ser em evolução! Os falsos defensores de direitos humanos não adotam esses menores, não fazem abrigos para acolhê-los por meio de suas ONGs, mas querem deixá-los nas ruas se drogando e matando! Chega de impunidade, porque esses "doutos" não clamam pelo que temos de mais moderno no mundo? Na Europa e na América do Norte, bem como na América do Sul, o menor é responsabilizado! Por que somente

[24] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?cod-teor=132880-4&fil-ename=PEC+-32/2015->. Acesso em: 15 mar. 2018.
[25] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarinte-gra?codteor=1324-132&fil-ename=PL+1-243/201-5>. Acesso em: 15 abr. 2018.

> no Brasil temos que conviver com esse quadro de desmando e impunidade? A sociedade não aquenta mais, e a prova disso é que os militares e profissionais de segurança pública foram os mais votados no País! Foram votados e eleitos para dar uma resposta, e ela passa por esse projeto e outros que o povo clama. Ressalta-se que nas pesquisas de opinião e de enquete da Câmara e do Senado a redução da menoridade teve o sim de mais de 83% do povo, e democracia é a vontade da maioria representada[26].

É nítido o apelo aos setores mais conservadores da sociedade no que se refere ao combate à criminalidade. Censurando "os falsos defensores dos direitos humanos", o deputado sustenta que "a sociedade não aguenta mais" a insegurança e manifestou essa insatisfação mediante pesquisas de opinião e por meio das urnas, que revelaram a ascensão de policiais ao Legislativo com votações expressivas.

Vimos, portanto, que há um grupo de parlamentares bastante ativo que está a valer-se de declarações à imprensa e de projetos de lei para defender valores que, via de regra, se costuma associar à direita e/ou ao conservadorismo. Contudo, resta examinarmos as hipóteses do presente artigo a partir dos discursos dos deputados em plenário, identificando em que medida nos últimos anos foram evocadas categorias como "direita", "conservadorismo" e ataque à "esquerda".

A direita que sai do armário: perfil dos deputados que mobilizam as categorias "conservador" e "direita" e sua relação com as bancadas "evangélica" e "da bala"

Tendo em vista o complexo pano de fundo até aqui mapeado, parte-se na seção final deste artigo ao teste das hipóteses formuladas. Aqui, a ênfase será dada às manifestações (pronunciamentos) dos deputados federais em plenário. Para tanto, foram avaliados todos os discursos/pronunciamentos proferidos pelos deputados federais entre 2010 (ano em que – na eleição presidencial – questões morais pautaram significativamente o debate eleitoral) e 2017. A fonte utilizada para acessar os pronunciamentos foi a página da Câmara dos Deputados, que contém a transcrição de todos os pronunciamentos proferidos em plenário. O primeiro passo para a análise foi filtrar esse imenso volume de pronunciamentos. Para tanto, utilizamos inicialmente as seguintes palavras-chave: "direita", "conservadorismo" e "conservador(es)".

Em um segundo momento, observou-se que, para além da possibilidade de uma identificação positiva (afirmar-se conservador ou de direita), deputados poderiam lançar mão de uma "identificação indireta", não por meio da identidade de direita/conservador, mas da crítica explícita à "esquerda". Entende-se que ao denunciar, criticar e/ou

[26] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?cod-teor=1301052-&file-name=PL+38-7/201-5>. Acesso em: 15 abr. 2018.

condenar a "esquerda", o deputado está indiretamente marcando o seu lugar de fala em oposição a tal campo. Para mensurar também essa questão, incluímos "esquerda" mobilizada enquanto categoria de ataque entre as palavras-chave para a busca dos pronunciamentos a serem perscrutados.

A partir de então, adotamos o protocolo de separar os usos de cada categoria que interessavam à presente análise de todos os demais usos possíveis. A título de exemplo, inúmeras vezes deputados faziam referência a determinado município que ficava "na margem direita do rio x", ou ao fato de que "as taxas de juros são conservadoras". Outras vezes, os termos eram empregados no sentido ideológico, mas não denotavam o posicionamento do narrador ("direita e esquerda devem se ater ao fato de que..."), de modo que esses casos foram elencados na categoria "outros". Muitas vezes, ainda, tais termos ("conservador" e "direita") eram mobilizados por deputados que se autoproclamavam de esquerda ou de centro enquanto categorias de ataque aos seus interlocutores[27]. Por fim, direita e esquerda também foram mobilizados na negação da validade de tal *continuum* ("direita e esquerda são categorias ultrapassadas"). Como o foco do artigo é a análise da mobilização dessas categorias enquanto reivindicação de identidade, tais ocorrências foram suprimidas da presente análise.

Tabela 1
Total de incidências das categorias analisadas nos discursos dos deputados federais em plenário (2010-2017)

	Identidade
"Direita"	40
"Conservadorismo" e/ou "Conservador(es)"	123
Oposição à "Esquerda"	361

Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados (dados compilados pelos autores).

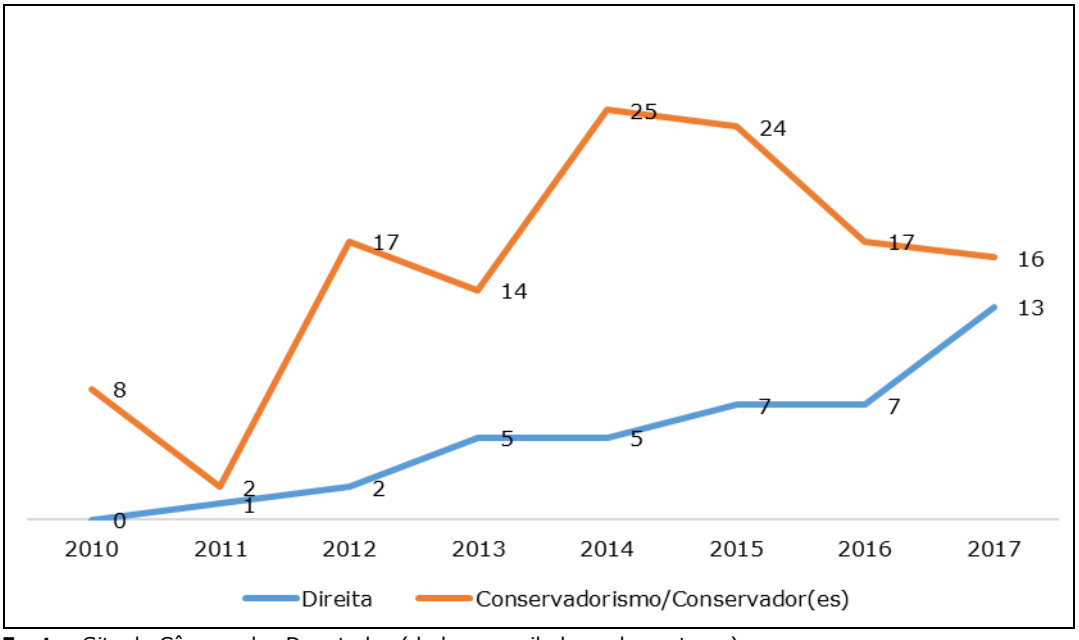
Em função da ausência de base comparativa, não podemos identificar se a mobilização de tais categorias em plenário foi maior ou menor do que em períodos anteriores. Mas, levando-se em consideração que a análise cobre um período de oito anos de pronunciamentos, pode-se afirmar que as categorias associadas à identidade de direita foram mobilizadas com frequência relativamente pequena. Nesse universo de pouca mobilização, é digno de nota o achado de que a frequência ocorre mais pela via da identidade de "conservador" do que pela identidade de "direita". Ainda que as incidências de discursos de oposição ao conceito de esquerda tenham sido maiores, a presente análise refuta, com base nesses dados, uma das hipóteses levantadas: a julgar pelos pronunciamentos em plenário, não se verifica nos últimos oito anos uma significativa

[27] Embora não seja o foco deste artigo, o uso desses termos enquanto categorias de ataque merece uma análise específica.

mobilização das categorias "direita" e "conservador" dentre os deputados federais brasileiros.

Outra hipótese levantada é a de que a ação das direitas vem tomando corpo e se fortalecendo ao longo nos últimos anos no parlamento. Contudo, tal hipótese é refutada pela evidência empírica fornecida pela análise da distribuição das frequências com que as categorias "conservadorismo" e "direita" foram mobilizadas enquanto identidade nos discursos dos deputados em cada um dos anos aqui examinados.

Gráfico 1
Mobilização das categorias "conservadorismo" e "direita" pelos deputados federais em plenário – 2010-2017



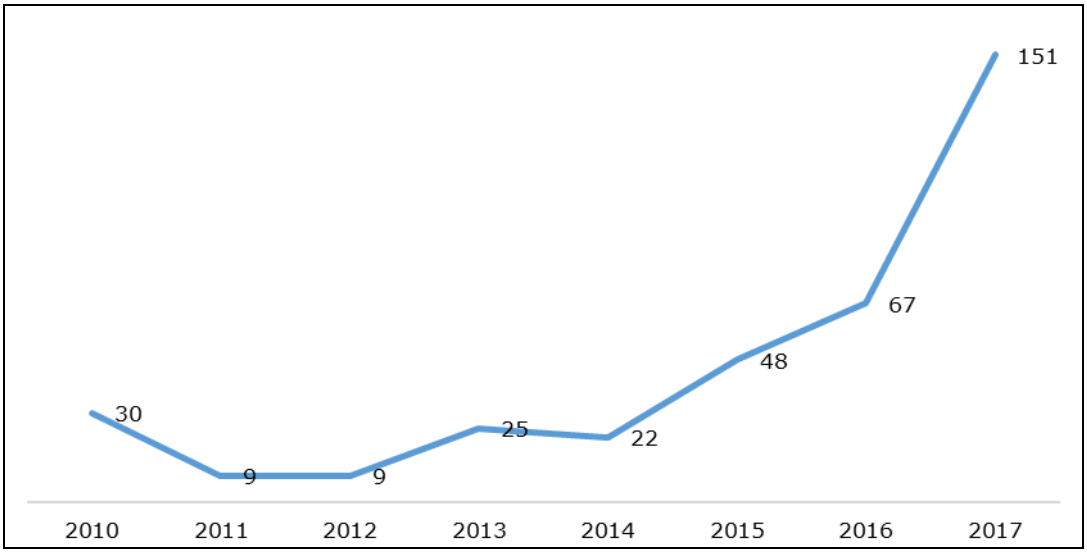
Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados (dados compilados pelos autores).

O Gráfico 1 demonstra que a mobilização de ambas as categorias enquanto identidade política é residual e não sustenta argumento de que a pauta conservadora e/ou de direita esteja ganhando terreno no que se refere aos discursos em plenário. Ao menos não ao ponto de desconfigurar o cenário delineado por Rodrigues (1987). Ou seja: no que tange aos pronunciamentos em plenário, a direita continua envergonhada.

A despeito de a mobilização ser residual, o Gráfico 1 também demonstra que, ao longo do período, ambas as categorias foram mobilizadas nas falas dos deputados. Apesar das oscilações, a identidade de "conservador" mostrou um histórico de maior mobilização, ao passo que a identidade de "direita", ainda que com menor frequência, apresentou um aumento constante de episódios ao longo do período.

Contudo, é diferente o resultado quando consideramos os discursos que criticam a esquerda, o que pode revelar uma espécie de identidade invertida dos deputados. Conforme exposto no Gráfico 2, fica claro que as ocorrências desse tipo, além de mais numerosas, cresceram consideravelmente, passando de pouco mais de 30 em 2014 para 150 em 2017:

Gráfico 2
Mobilização da categoria "ataque à esquerda" pelos deputados federais em plenário – 2010-2017



Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados (dados compilados pelos autores).

Pode-se aventar que fatores como o processo de *impeachment* de Rousseff, o enxugamento do PT nas eleições municipais de 2016 e os danos à imagem de Lula e de outras figuras proeminentes da esquerda após as investigações da Operação Lava Jato tenham impulsionado os pronunciamentos dos deputados em plenário. Logo, estando o adversário combalido, os parlamentares à direita, sem assim se autoproclamarem, cresceram em ativismo e se revelaram indiretamente.

Uma terceira hipótese é a de que os fenômenos aqui analisados ("reação conservadora" e surgimento de uma direita que se assume enquanto tal) são capitaneados por deputados com um perfil bem definido: políticos vinculados às pautas de religião e de segurança pública, que se caracterizam por possuírem carreiras políticas relativamente curtas e por serem desvinculados do regime militar. Para testar essa hipótese examinamos o perfil dos (relativamente poucos) deputados que não são envergonhados (ao menos em plenário).

O universo dos mobilizadores (que chamamos de não envergonhados) é composto de 101 deputados, divididos em dois grupos. O primeiro grupo se refere a grande parte dos 101 deputados que mobilizaram, mas de forma pouco frequente, as

categorias analisadas (42 deputados valeram-se apenas uma vez de pelo menos uma das categorias em seus discursos durante o período). Ademais, dentre esses 101, 56 não utilizaram nenhuma vez os termos "direita" ou "conservadorismo"/"conservador(es)" como fonte de identidade, mobilizando apenas a categoria "esquerda" (como ataque). Praticamente oito em cada dez "mobilizadores" utilizam a crítica à esquerda e caracterizam-se pela pouca frequência de pronunciamentos. O segundo grupo, por outro lado, caracterizou-se por uma atuação e presença bem mais marcadas enquanto mobilizadores de todas as categorias, bem como pela significativa frequência com que se utilizaram do plenário para mobilizar tais categorias em seus pronunciamentos.

A crítica à esquerda galvaniza a atuação dos mobilizadores: 83 dos 101 deputados lançaram mão de tal categoria, razão pela qual esta não ajuda a estabelecer distinções entre o conjunto dos deputados em tela. Um terço do grupo utiliza-se da categoria "conservador" e apenas um quinto mobiliza a categoria "direita" enquanto identidade. Tal dado permite a hierarquização das pautas que conformam a agenda dos mobilizadores. À luz desse achado, pode-se afirmar que é mais fácil (ou, ao menos, mais recorrente) a crítica à esquerda do que a identificação "ativa" enquanto direita. Além desse aspecto, um conjunto maior de mobilizadores se insere no âmbito do conservadorismo, e o território menos frequentado pelos mobilizadores localiza-se na direita[28].

Tabela 2
Categorias mobilizadas por deputado em plenário

	Frequência	Percentual	Percentual cumulativo
Conservador	12	11,9	11,9
Direita	2	2	13,9
Direita/Conservador	2	2	15,9
Direita/Esquerda/Conservador	9	8,9	24,8
Direita/Esquerda	8	7,9	32,7
Esquerda/Conservador	12	11,9	44,6
Esquerda	56	55,4	100
Total	101	100	-

Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados (dados compilados pelos autores).

Contudo, o mapa das categorias muda significativamente quando aprofundamos os dados e distinguimos os deputados mais atuantes no interior desse universo de 101

[28] Embora fuja do escopo do presente artigo, esse quadro ficaria mais completo com o levantamento da mobilização do liberalismo econômico enquanto categoria mobilizadora da identidade de direita. Esse será o escopo a partir do qual damos continuidade a este artigo. Tal dado permitirá comparar o peso das agendas econômica e moral e sua relação com a identidade de direita.

mobilizadores. Esse grupo, de apenas dez deputados, mostrou-se extremamente ativo e ideologizado em plenário.

Tabela 3
A elite da direita não envergonhada – Perfil e atuação

Deputado	Categoria(s) mobilizadas(s)	Quantidade referências às categorias	Bancada	Partido(s)
Jair Bolsonaro	Dir./esq./cons.	70	Bala	PP/PSC
Marco Feliciano	Dir./esq./cons.	55	Evangélica	PSC
Antônio Bulhões	Cons.	42	Evangélica	PRB/DEM
Arolde de Oliveira	Esq./cons.	26	Bala/Evangélica	DEM/PSD/PSC
Alberto Fraga	Dir./esq./cons.	23	Bala	DEM
Victorio Galli	Dir./esq./cons.	22	Evangélica	MDB/PSC
Eduardo Bolsonaro	Esq./cons.	17	Bala	PSC
João Rodrigues	Esq./dir.	17	Bala	DEM/PSD
Capitão Augusto	Esq./dir.	12	Bala	PR
Onyx Lorenzoni	Esq./dir.	11	Bala	DEM

Fonte: *Site* da Câmara dos Deputados (dados compilados pelos autores).

Todos os deputados "campeões" na mobilização das categorias pertencem a uma das bancadas aqui avaliadas: bala ou evangélica. Entre as 524 incidências de todas as categorias, esse grupo de dez deputados foi responsável por 295 (56,2%). Alguns achados são dignos de nota: 1) mesmo que a oposição à "esquerda" seja a categoria acionada pelo maior número de deputados, ela não foi utilizada com exclusividade por nenhum dos membros da elite não envergonhada[29]; 2) apenas o conservadorismo foi utilizado como categoria exclusiva (e somente por um deputado); 3) se direita e conservadorismo são categorias pouco acionadas entre os 101 mobilizadores, tais categorias são centrais enquanto repertórios da elite não envergonhada (sete dos dez deputados que pertencem ao que chamamos de "elite não envergonhada" mobilizaram uma ou ambas as categorias enquanto identidade); 4) a Tabela 3 também demonstra o quanto os maiores mobilizadores articulam categorias diferentes simultaneamente (quatro dos "campeões" mobilizaram todas as categorias analisadas, o que pode ser um indício de maior consistência discursiva); 5) os dados evidenciam a tendência de que os evangélicos preferem "conservadorismo" à categoria "direita", ao passo que os membros da bancada da bala tendem a preferir a categoria "direita" a "conservadorismo" para mobilizarem suas identidades políticas; 6) os dois primeiros deputados da Tabela 3 (Bolsonaro e Feliciano) respondem por 125 incidências (42,3% do total de mobilizações produzidas pela elite não envergonhada e 23,8% de todos os registros de mobilizações analisados); esses dados evidenciam o peso e o papel ativo e de protagonismo desses dois deputados no cotidiano do trabalho legislativo, o que permite argumentar que a

[29] Termo a partir do qual passamos a designar esse grupo dos dez deputados mais ativos na mobilização da identidade de direita.

ampla exposição midiática que esses parlamentares possuem tem lastro em suas atuações em plenário; 7) finalmente, nota-se que sete dos dez deputados dessa elite pertencem à bancada da bala, o que pode indicar um ativismo maior e ainda menos envergonhado por parte dos parlamentares ligados a esse perfil.

O grau de ideologização e de negação do fenômeno da "direita envergonhada" fica evidente no conteúdo de vários dos discursos desse grupo. Como exemplos, pode-se citar o de Arolde de Oliveira de 18 de outubro 2017:

> Neste momento em que o globalismo começa a assumir políticas de desconstrução em todos os países e se manifesta em nosso país com os horrores de estímulo à pedofilia, à zoofilia, à erotização das crianças, com ousadia, sem o menor pudor, é muito bom que nós sejamos conservadores. E, como conservadores, vamos reagir[30].

Já Victório Galli conclama "Quero dizer à Direita do Brasil: vamos deixar de ser meros expectadores. Vamos para a rua. Vamos protestar" (30 out. 2017)[31]. Finalmente, Marco Feliciano se opõe à esquerda nos seguintes termos:

> Como se diz que a criatura ultrapassa o criador, o brilhante aluno Partido dos Trabalhadores criou uma extensa rede de ONGs financiadas pela Internacional Socialista, e após ganhar o poder no Brasil, passou a dispor de verbas públicas, em diversos movimentos pseudossociais de proteção aos negros, aos homossexuais, aos indígenas e a todas as minorias que se tornaram fáceis massas de manobras, lideradas por profissionais hábeis em dominar as massas. Para essa esquerda, a única democracia possível é a ditadura do Partido único (...) (11 jul. 2017)[32].

No que tange aos partidos aos quais os membros desse grupo estiveram filiados durante as legislaturas compreendidas pela análise, importa frisar que há uma sobrerrepresentação do PSC e do DEM (cinco dos dez deputados estão ou estiveram filiados a um desses partidos). Se o PSC, permeado por evangélicos, vem se inserindo no quadro partidário como uma sigla mais recente de tendência conservadora, o DEM,

[30] Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=AROLDE+DE+OLIVEIRA&txPartido=&txUF=&dtInicio=&dtFim=&txTexto=&txSumario=CONSERVADORISMO&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar#>. Acesso em: 13 maio 2018.

[31] Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=galli&txPartido=&txUF=&dtInicio=&dtFim=&txTexto=direita&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar>. Acesso em: 13 maio 2018.

[32] Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?txOrador=marco+feliciano&txPartido=&txUF=&dtInicio=&dtFim=&txTexto=esquerda&txSumario=&basePesq=plenario&CampoOrdenacao=dtSessao&PageSize=50&TipoOrdenacao=DESC&btnPesq=Pesquisar>. Acesso em: 13 maio 2018.

tradicional partido à direita, acolheu sobretudo deputados da bancada da bala entre aqueles que se destacaram como "campeões" na mobilização das categorias. Se considerássemos o universo de 101 deputados, o PSDB é o partido mais recorrente (25 deputados a ele estiveram filiados em algum momento), seguido pelo DEM (23), pelo PMDB (14), pelo PR (12), pelo PSC (10) e por PRB e PSD[33] (8 cada).

No que diz respeito à trajetória/carreira dos deputados, e seguindo o procedimento adotado neste artigo, estratificamos o universo analisado nas três bancadas em questão (bala, evangélicos e outros) e finalizamos o exame com a apresentação e a discussão de alguns dos achados. Deputados vinculados aos evangélicos e à bancada da bala que se valeram dos mobilizadores são realmente mais próximos de um perfil *outsider*. Nada menos que 58,3% dos evangélicos e 47,1% dos membros da bancada da bala que mobilizaram as categorias são compostos por deputados que conquistaram na atual legislatura o seu primeiro cargo eletivo. No grupo dos sem bancada, tal presença se reduz significativamente: 20%. Se somarmos aos dados os deputados com alguma incipiente carreira prévia (apenas um mandato eletivo conquistado antes da eleição nas legislaturas aqui examinadas), também fica evidenciado que a bancada da bala e os evangélicos apresentam um índice maior de políticos com pouca trajetória pregressa: 79,2% dos deputados evangélicos que mobilizaram as categorias eram novatos, e 64,7% dos deputados da bancada da bala estavam na Câmara pela primeira vez. No grupo dos "campeões", cinco dos dez deputados estavam em primeira legislatura, e dois possuíam apenas um mandato anterior. Logo, 70% do grupo pode ser considerado "novato", o que demonstra que o pouco tempo de casa não inibiu seu protagonismo na farta utilização de discursos ideológicos à direita.

Em síntese, pode-se sugerir que a "reação conservadora" e/ou "de direita" evidenciada nos discursos em plenário é impulsionada sobretudo pela atuação contundente e tenaz de um número pequeno de deputados, os quais se enquadram em um perfil bastante marcado: são altamente ideologizados (e, portanto, pouco "envergonhados"), pertencem à bancada da bala ou à bancada evangélica e tendem a ser *outsiders*.

Considerações finais

Ao se fazer um balanço da extensa produção acadêmica acerca da transição para o atual período democrático no Brasil, um dos ingredientes frequentemente citados nos debates sobre reputação ideológica dos partidos, atuação dos partidos na Câmara dos Deputados, estudos de carreira dos deputados federais, estudos sobre identidades partidárias, entre outros, é justamente o fenômeno da "direita envergonhada". Tal fenômeno estaria vinculado ao "fardo" que os principais herdeiros do partido de

[33] É digno de nota que essa legenda tenha destaque entre os mobilizadores dado que tal achado contrasta com o discurso da direção desse partido (de negação da clivagem direita/esquerda).

sustentação do regime militar (Arena) tiveram que carregar durante as primeiras décadas da transição.

Autores levantam o argumento de que esse fenômeno tenderia a perder influência à medida que mudanças geracionais retirassem do cenário político líderes que sustentaram o regime e os substituíssem por atores sem vínculos diretos com a ditadura. Madeira (2006) mapeou a evolução da presença de ex-arenistas e ex-emedebistas entre os deputados federais eleitos entre 1982 e 2002, indicando que, enquanto na legislatura eleita em 1982, 82% dos parlamentares haviam sido filiados à Arena ou ao MDB, em 2002, apenas 20% dos parlamentares estiveram na Arena ou no MDB[34]. Isto é, a substituição geracional avançou significativamente nas primeiras duas décadas do novo regime democrático.

Porém, trabalhos como os de Power e Zucco Jr. (2009) afirmam que mesmo no fim da década de 2000 a direita ainda permanecia envergonhada. Uma das contribuições que este artigo buscou trazer ao debate foi a de que o mote a partir do qual lideranças relevantes passaram a reivindicar abertamente a identidade de direita não foi o liberalismo econômico que emergiu na década de 1990 (com presença importante na agenda política desde o governo Collor e das privatizações ocorridas sob Fernando Henrique Cardoso), mas o conservadorismo envolvendo questões morais e os apelos de repressão à criminalidade, que ganharam volume a partir de 2010, englobando duas vertentes distintas, mas complementares: a religiosa e a laica.

Argumenta-se também que a mobilização dessas categorias é muito mais reativa do que proativa (configurando aqui mais uma das principais características do conservadorismo), e se dá em função de avanços "intoleráveis" em algumas das "pautas progressistas" no Executivo, no Legislativo e no Judiciário. Bloqueio à expansão dos direitos dos homossexuais e do aborto e recrudescimento da legislação penal: esses são alguns dos principais componentes da agenda em torno da qual surgem sinais mais claros de mobilização, reivindicação e instrumentalização política da identidade de direita no cenário eleitoral e parlamentar no Brasil.

Opondo-se à pauta de parlamentares e defensores dos direitos humanos, essa direita se movimenta de modo a reagir à "ameaça" (Hirschman, 1992), bem como à retificação proposta pelas esquerdas (Lukes, 2003) e à igualdade (Bobbio, 1995), contrapondo a tradição, a ordem e o ceticismo diante da mudança, valores que nortearam o conservadorismo desde Burke.

Novas rodadas de entrevistas com deputados federais, como aquelas realizadas por Power, serão fundamentais para testar se a direita envergonhada está efetivamente perdendo força. O que podemos afirmar aqui é que, além de um antipetismo que parece ganhar musculatura – elemento que não avaliamos no presente artigo –, uma direita conservadora liderada por novos atores tenta ocupar seu espaço sem vergonhas

[34] Cabe destacar que a mesma análise identificou que entre posições de comando (como a de líder partidário) o movimento de substituição foi significativamente mais lento.

ideológicas, aproveitando-se de um cenário social e político convidativo e do potencial eleitoral que pode vir a ter a defesa de valores que passaram a sofrer contestação nos últimos anos.

Para o mais, o perfil e a origem dos parlamentares que protagonizam esse processo foge às trajetórias políticas mais tradicionais no Brasil e evidencia a emergência de grupos à direita sem relação com o regime militar e sem o ônus político decorrente dessa relação. Nesse sentido, é possível apontar para "o crescimento espetacular dessa nova direita, sua capacidade de atração no mercado de candidatos e por extensão, podemos supor, sua grande penetração social" (Codato, Bolognesi e Roeder, 2015, p. 132):

> Novas lideranças incluem essencialmente comunicadores e líderes religiosos. São as ocupações que supomos serem as típicas das bases sociais dos partidos da nova direita. Elas excluem, portanto, advogados, fazendeiros, empresários, sindicalistas, médicos, isto é, as profissões tradicionais de origem da classe política brasileira. São ocupações eminentemente urbanas, com grande apelo popular e alta exposição junto aos eleitores (Codato, Bolognesi e Roeder, 2015, p. 136).

Essa mobilização não está circunscrita a um partido específico – já que perpassa um largo espaço do espectro partidário representado na Câmara dos Deputados – e apresenta tentativas de se conectar com interesses de setores sociais a fim de consolidar e expandir sua plataforma. Conforme verificamos mediante análise de pronunciamentos e projetos de lei oriundos de parlamentares específicos ligados às bancadas evangélica e da bala, as menções à direita, ao conservadorismo ou ao ataque à esquerda não chegam a ser raridade no plenário, e procuram justamente construir interfaces com o eleitorado e com grupos emergentes da sociedade. Pastores migram dos cultos para o plenário do Congresso, ao passo que agentes de segurança saem das delegacias e dos quartéis para combater no parlamento: é o conservadorismo brasileiro que ganha novos contornos, protagonistas e perspectivas.

Resumindo o argumento: as bancadas evangélica e da bala (e, ainda mais especialmente, uma elite parlamentar ideologizada no interior dessas bancadas) constituem-se, efetivamente, na ponta de lança dessa direita não envergonhada. Se tal fenômeno deixará de ser apenas reativo e circunscrito a um pequeno número de deputados, para ganhar musculatura suficiente para se tornar um movimento mais perene e constante, cabe a análises futuras identificar a resposta.

Referências bibliográficas

BACKES, A. L. "A 55ª Legislatura (2015-2018)". Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/composicao-da-camara-dos-deputados-2015-2019-fev-2015/texto-base-da-consultoria-legislativa>. Acesso em: 22 set. 2018.

BERLATTO, F.; CODATO, A. Bancada da bala: uma onda na maré conservadora. In: CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (orgs.). *Direita volver*: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 145-162, 2015.

BOBBIO, N. *Direita e esquerda*: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Unesp, 1995.

BOLSONARO, J. "Bolsonaro: serei o candidato da direita à Presidência em 2018" [*on-line*]. *O Estado de S. Paulo*, 30 out. 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/marcelo-moraes/2014/10/30/bolsonaro-serei-o-candidato-da-direita-a-presidencia-em-2018/>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BORGES, T. "Identidade política evangélica e os deputados federais brasileiros". *Perspectivas*, São Paulo, vol. 35, p. 149-171, 2009.

BURKE, E. *Reflexões sobre a revolução na França*. São Paulo: Edipro, 2014.

CAMPOS, J. "A bancada evangélica e o conservadorismo da sociedade" [*on-line*]. Entrevista concedida a Assis Ribeiro, *Correio Braziliense*, 29 jan. 2013. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-bancada-evangelica-e-o-conservadorismo-da-sociedade>. Acesso em: 2 jun. 2016.

CASSOTTA, P. L. "Uma análise do comportamento dos deputados evangélicos no Legislativo brasileiro". *E-legis*, vol. 9, n° 20, 2016. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/259/358>. Acesso em: 22 dez. 2017.

CASTRO, G. "Religiosos entregam 1 milhão de assinaturas contra projeto que criminaliza homofobia" [*on-line*]. *Veja,* 1 jun. 2011. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/religiosos-entregam-1-milhao-de-assinaturas-contra-projeto-que-criminaliza-homofobia/>. Acesso em: 5 jun. 2016.

CODATO, A.; BOLOGNESI, B.; ROEDER, K. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (orgs.). *Direita volver:* o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

COUTINHO, J. P. *Conservadorismo*. Lisboa: Dom Quixote, 2014.

COWAN, B. "'Nosso terreno': crise moral, política evangélica e a formação da 'nova direita' brasileira". *Varia História*, vol. 30, n° 52, 2014.

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. "Atualização da bancada evangélica: Diap identificou 74 deputados", 2014. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/24534-bancada-evangelica-levantamento-preliminar-do-diap-identifica-43-deputados>. Acesso: 6 maio 2016.

ESCOLA SEM HOMOFOBIA. Caderno. Brasília: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2015/11/kit-gay-escola-sem-homofobia-mec1.pdf>. Acesso: 4 jul. 2016.

FELICIANO, M. "'Não sou um deputado da Idade Média', diz Marco Feliciano ao falar sobre política, sexo e religião em Camboriú" [*on-line*]. *Clic RBS*, 2 maio 2015. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/guarda-sol/2015/05/02/nao-sou-um-deputado-da-idade-media-diz-

marco-feliciano-ao-falar-sobre-politica-sexo-e-religiao-em-camboriu/?topo=9-8,2,18,,,15>. Acesso em: 4 jul. 2016.

FERREIRA, A. "Representação à Procuradoria-Geral da República" [*on-line*]. Brasília: 11 jun. 2015. Disponível em: < http://www.folhaesportiva.com.br/ver.php?id=10228>. Acesso em: 13 jun. 2016.

FERRO, C. "Evangélicos protestam contra *Kit Gay* e criminalização da homofobia" [*on-line*]. *Folha de S. Paulo*, 23 maio 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2011/05/919073-evangelicos-protestam-contra-kit-gay-e-criminalizacao-da-homofobia.shtml>. Acesso em: 5 jun. 2016.

FOLHA DE S. PAULO. "Em protesto contra 'kit gay', bancada evangélica mira Palocci" [*on-line*], 24 maio 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/920455-em-protesto-contra-kit-gay-bancada-evangelica-mira-palocci.shtml>. Acesso: 7 jun. 2016.

_____. "Mais conservadora, Câmara deve barrar ações liberalizantes" [*on-line*], 8 out. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1529052-mais-conservadora-camara-deve-barrar-acoes-liberalizantes.shtml>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. "Câmara aprova aumento de isenção tributária a igrejas" [*on-line*], 6 jun. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1638436-camara-aprova-aumento-de-isencao-tributaria-a-igrejas.shtml>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. "Deputados Evangélicos protestam contra parada gay". [*on-line*], 10 jun. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1640504-bancada-evangelica-faz-manifestacao-contra-parada-gay-e-reza-pai-nosso-no-plenario-da-camara.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FREEDEN, M. *Ideology*. A very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GONÇALVES, R. "'*Bancada evangélica'?* Uma análise do discurso parlamentar evangélico durante a 52ª Legislatura da Câmara Federal". Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

HIRSCHMAN, A. *A retórica da intransigência*: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

HUNTINGTON, S. "Conservatism as an ideology". *The American Political Science Review*, Cambridge, vol. 51, nº 2, 1957.

JUNGBLUT, A. "O 'mercado religioso': considerações sobre as possibilidades analíticas da teoria da 'economia religiosa' para a compreensão da religiosidade contemporânea". *Rever,* ano 12, nº 2, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rever/article/view/14560>. Acesso em: 18 maio 2016.

KIRK, R. *A política da prudência.* São Paulo: É Realizações, 2014.

LORENZONI, O. "Câmara pode liberar até nove armas por pessoa" [*on-line*]. *Congresso em Foco*, 2 dez. 2014. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/camara-discute-liberar-ate-nove-armas-por-pessoa/>. Acesso em: 15 jun. 2016.

LUKES, S. Epilogue: the grand dichotomy of the twentieth century. In: BALL, T.; BELLAMY, R. (orgs.). *The Cambridge history of twentieth-century political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LYNCH, C. E. C. "Conservadorismo caleidoscópico: Edmund Burke e o pensamento político do Brasil oitocentista". *Lua Nova*, nº 100, 2017.

MACHADO, M. D. *Política e religião*: a participação dos evangélicos nas eleições. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

MADEIRA, R. M. "Vinhos antigos em novas garrafas. A influência de ex-arenistas e ex-emedebistas no atual multipartidarismo brasileiro". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MALAFAIA, S. "Marcha para Jesus vira ato contra união homoafetiva" [*on-line*]. *Último Segundo*, 23 jun. 2011. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/marc-ha+para+je-sus+vir-a+ato+contra+u-niao+ho-moafetiva/n1597044443203.html>. Acesso em: 18 jun. 2016.

MALTA, M. "Senado vai sepultar PL 122" [*on-line*]. *Website* do senador Magno Malta, jun. 2011. Disponível em: <http://magnomalta.com/index.php/pl-122-mainmenu-52/2147-magno-malta-senado-vai-sepultar-pl-122>. Acesso em: 25 jun. 2016.

MANNHEIM, K., et al. *A contribution to the sociology of knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul, 1986.

MARIANO, R. "Laicidade à brasileira: católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública". *Civitas*, vol. 11, n° 2, 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/9647>. Acesso em: 22 jul. 2016.

MAURO, E. "Parentes de políticos e policiais são os campeões de votos" [*on-line*]. *Congresso em Foco*, 7 out. 2014. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/parentes-de-politicos-e-policiais-sao-os-campeoes-de-votos/>. Acesso em: 16 jun. 2016.

MENDONÇA, R. P. "Bancada da bala reabre comissão para tentar derrubar o estatuto do desarmamento" [*on-line*]. *Portal GI*, 4 abr. 2015. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2015-04-04/bancada-da-bala-reabre-comissao-para-tentar-derrubar-estatuto-do-desarmamento.html>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MIRANDA, J. Nós, vocês e eles: os desafios de uma convivência (in)desejada. In: BURITY, J. A.; MACHADO, M. D. (orgs.). *Os votos de Deus*: evangélicos, política e eleições no Brasil. Recife: Massangana, 2006.

NISBET, R. *O conservadorismo*. Lisboa: Editorial Estampa, 1987.

PEW RESEARCH CENTER. "Religião na América Latina. Mudança generalizada em uma região historicamente católica" [*on-line*], 13 nov. 2014. Disponível em: <http://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2014/11/PEW-RESEARCH-CENTER-Religion-in-Latin-America-Portuguese-Overview-for-publication-11-13.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.

PIERUCCI, A. F. "As bases da nova direita". *Novos Estudos Cebrap*, n° 19, 1987.

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

PORTAL G1. "Deputados evangélicos e católicos fazem ato contra parada gay" [*on-line*], 10 jun. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/deputados-evangelicos-e-catolicos-fazem-ato-contra-parada-gay.html>. Acesso em: 13 jun. 2016.

POWER, T. *The political right in post authoritarian Brazil*: elites, institutions, and democratization. University Park: Penn State Press, 2000.

_____. Centering democracy? Ideological cleavages and convergence in the Brazilian political class. In: KINGSTONE, P.; POWER, T. (orgs.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

POWER, T.; ZUCCO JR., C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review,* vol. 44, n° 1, 2009.

PSC (PARTIDO SOCIAL CRISTÃO). "Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral" [*on-line*]. Youtube, 28 maio 2015, 10 min e 18s.

QUADROS, M. P. R. "Conservadorismo à brasileira: sociedades e elites políticas na contemporaneidade". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

QUEIROZ, A. A. "Congresso eleito é o mais conservador desde 1964, afirma Diap" [*on-line*]. Entrevista concedida a Nivaldo Sousa e Bernardo Caram, *Estado de S. Paulo*, 6 out. 2014. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleic-oes,congresso-eleito-e--o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em: 10 maio 2016.

RODRIGUES, L. M. *Quem é quem na Constituinte*: uma análise sociopolítica dos partidos e deputados. São Paulo: OESP-Maltese, 1987.

SAKAMOTO, L. "O Congresso não ficou pior. Apenas está mais parecido com o Brasil" [*on-line*]. *Blog* do Sakamoto, 8 out. 2014. Disponível em: <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2014/10/08/o-congresso-nao-ficou-pior-apenas-esta-mais-parecido-com-o-brasil/>. Acesso em: 20 abr. 2016.

SCRUTON, R. *O que é conservadorismo?.* São Paulo: É Realizações, 2015.

SILVA, G. T. "O Brasil ao pé da cruz: notas sobre a representação política de pentecostais e neopentecostais". *Pensamento Plural*, n° 17, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/article/view/5619>. Acesso em: 22 dez. 2017.

TADVALD, M. "A reinvenção do conservadorismo: os evangélicos e as eleições federais de 2014". *Debates do NEER*, Porto Alegre, ano 16, n° 27, p. 259-288, 2015.

TATAGIBA, L.; TRINDADE, T.; TEIXEIRA, A. C. Protestos à direita no Brasil (2007-2015). In: CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. *Direita volver*: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

TORRES, J. C. O. *O elogio do conservadorismo e outros escritos*. Curitiba: Arcádia, 2016.

VINCENT, A. *As ideologias políticas modernas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

ZUCCO JR., C. "Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings". *Journal of Politics*, n° 71, vol. 3, 2009.

_____. Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo.* Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

Abstract

The end of the embarrassed right? The actions of the "evangelical" and "bullet" caucuses and the paths of conservative representation in Brazil

In the last few years, the reaction of right-wing/conservative groups towards "progressive agendas" has become one of the topics that has sparked the greatest interest among Brazilian researchers in the field of Political Science. This article seeks to contribute to the debate, analyzing the activity of leaders in the Lower House who are tied to the main vectors of this conservative agenda: the "evangelical" and "bullet" caucuses. Therefore, this article examines the speeches and bills formulated by congressmen between 2010 and 2017 arguing that, if it's too soon to state that the "embarrassed right" phenomena is losing strength in the Lower House, it is feasible to suggest that there is a group of representatives gaining significance who are active and ideological, who are relatively disconnected from the traditional political families in Brazil, and who are able to openly mobilize identity categories associated with the right and/or conservatism.

Keywords: conservatism; right; evangelical caucus; bullet caucus; speeches

Resumen

¿Fin de la derecha avergonzada? La actuación de las representaciones "evangélica" y "da bala" y los caminos de la representación del conservadorismo en Brasil

En los últimos años, la reacción de grupos de derecha/conservadores al avance de "pautas progresistas" es uno de los temas que más despierta el interés de investigadores de la Ciencia Política en Brasil. El presente artículo busca contribuir para este debate, analizando, en el ámbito de la Cámara de los Diputados, la actuación de liderazgos de dos de los principales vectores de esta agenda conservadora: la "representación evangélica" e la "representación *da bala*". Por lo tanto, el artículo examina discursos y proyectos de ley formulados por parlamentarios entre 2010 y 2017, argumentando que, si todavía no es posible afirmar que el fenómeno de la "derecha avergonzada" está perdiendo fuerza de modo generalizado en la Cámara de los Diputados, es viable demostrar que gana destaque un grupo de diputados bastante activo e ideologizado, relativamente desvinculado de las familias políticas tradicionales y capaz de movilizar abiertamente categorías identitarias relacionadas a la derecha y/o al conservadorismo.

Palabras clave: conservadorismo; derecha; representación evangélica; representación *da bala*; discurso

Résumé

Fin de La "droite honteuse"? L'intervention des courants parlementaires "évangélique" et "de la balle" et les voies de la représentation du conservatisme au Brésil

Ces dernières années, la réaction des groupes de droite/conservateurs pour faire face à l'avancement de "l'agenda progressiste" est l'un des thèmes qui a le plus suscité d'intérêt au sein de la communauté des chercheurs en sciences politiques au Brésil. Cet article vise à contribuer à ce débat en analysant, dans le cadre de la Chambre des députés, l'intervention de deux des principaux vecteurs de ce programme conservateur : les courants parlementaires "évangélique" et "de la balle". Pour ce faire, l'article examine les discours et les projets de loi formulés par les parlementaires entre 2010 et 2017, en faisant valoir que, même s'il n'est pas encore possible d'affirmer que le phénomène de la "droite honteuse" est en train de perdre de la vigueur d'une façon généralisée au sein de la Chambre des députés, il est pertinent de démontrer qu'un groupe de députés très actifs et idéologisés se distingue, se trouvant relativement détaché des familles politiques traditionnelles et étant à même de mobiliser ouvertement des catégories identitaires liées à la droite et/ou au conservatisme.

Mots-clés: conservatisme; droite; courant parlementaire "évangélique"; courant parlementaire "de la balle"; discours

Primeira versão do artigo submetida em 18 de janeiro de 2017.
Artigo ressubmetido à publicação em 11 de junho de 2018.
Versão final aprovada em 7 de novembro de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243523
e-ISSN 1807-0191

Gênero e humor nas redes sociais: a campanha contra Dilma Rousseff no Brasil

Fagner Carniel[1]
Lennita Ruggi[2]
Júlia de Oliveira Ruggi[3]

Este artigo tem como *corpus* analítico um conjunto de 69 *memes* contrários a Dilma Rousseff que viralizaram na *web* brasileira entre junho de 2014 e agosto de 2016 e investiga os conteúdos mobilizados durante a campanha pública em favor do golpe parlamentar ocorrido no Brasil em 2016. A análise dessas produções, enquanto ferramentas nas disputas políticas que culminaram no golpe, é uma forma de interpretar as dinâmicas contemporâneas da política brasileira e o próprio lugar conferido à figura da mulher e do feminino no espaço público. O acervo coletado revela que a comicidade se constrói, em larga medida, sobre as desigualdades de gênero e, ao não problematizar tal enquadramento subjacente, o reforça. Enquanto estratégia analítica, propomos a classificação dos *memes* em quatro chaves interpretativas inspiradas na teoria política feminista: (1) despersonalização ou invisibilização; (2) humilhação ou ridicularização; (3) objetificação ou sexualização; e (4) agressão ou violência. Ao identificar os dispositivos que sustentam a comicidade a partir de parâmetros discursivos compartilhados, a pesquisa demonstra como a dimensão generificada do humor político mobilizou estereótipos sexistas e misóginos que não apenas atingiram Dilma Rousseff, mas reforçaram o próprio lugar simbólico das mulheres na política nacional.

Palavras-chave: Dilma Rousseff; gênero; humor; redes sociais; representação política

Introdução

A despeito das profundas desigualdades, diferenças e desconexões que estruturam a sociedade brasileira, a relação com as mídias digitais constitui uma prática cultural já arraigada no cotidiano de um enorme contingente de pessoas (Miskolci, 2011). Categorias analíticas como ciberativismo, ciberdemocracia e cidadania digital são exemplos de formulações teóricas recentes que procuram interpretar esse fenômeno e

[1] Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Humanas. Maringá, Paraná, Brasil. E-mail: <fagnercarniel@yahoo.com.br>.
[2] Universidade Federal do Paraná, Departamento de Educação. Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: <lennitaruggi@hotmail.com>.
[3] Universidade Federal do Paraná, Departamento de Ciência Política. Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: <ju_pr@hotmail.com>.

lhe conferir sentidos particulares nos processos decisórios e eleitorais, e na própria configuração da agenda pública do país (Marques, Aquino e Miola, 2014). Tais formas de participação eletrônica pressupõem a apropriação de mídias por parte de indivíduos ou de coletivos que reconstroem o social na mediação com o universo *on-line*, produzindo manifestações variadas por meio da experimentação de tecnologias e de modelos sociais. Desse modo, problematizar o conteúdo das produções digitais que circulam todos os dias por milhares de computadores, *tablets*, *notebooks* e *smartphones* nos parece uma tarefa intelectual necessária se quisermos compreender as maneiras plurais pelas quais a vida política do país está sendo vista, percebida e representada nos anos recentes.

Nossa pesquisa se concentra em *memes* contrários a Dilma Rousseff que circularam nas redes sociais da *web* brasileira entre o período que envolveu a Copa do Mundo de Futebol Masculino da Fifa, realizada no Brasil, em junho de 2014, e o final da votação do *impeachment* no Senado federal, em agosto de 2016. Tais produções, com conteúdo e interesses variados, caracterizam-se pela autoria anônima e pela intenção cômica. O uso do humor contra a autoridade, inclusive sem autoria identificada, não é nenhuma novidade, mas os alvos, os formatos e os conteúdos diferem contextualmente (Berger, 2017). O que haveria de particular nas piadas e chacotas dirigidas à então presidenta? Que tipos de preconceitos ou significados os *memes* estariam disseminando?

Entendemos que o *impeachment* de 2016 foi um golpe parlamentar orquestrado com fortes dimensões de gênero, pois os esforços de oposição ao governo combinaram preconceitos e estereótipos sexistas para deslegitimar a imagem de Dilma. O objetivo deste artigo não é, todavia, abarcar uma suposta totalidade cultural para desvendar as razões e as estratégias primordiais do golpe. Nossa intenção é simplesmente a de construir um repertório denso e significativo, focado na multiplicidade de expressões do sexismo que pairam sobre a política brasileira, para assim (re)colocá-lo em discussão. A análise de *memes* depreciativos no contexto pré-golpe constitui, portanto, um método exploratório que não pretende elucidar o comportamento político brasileiro, mas sim problematizar aspectos contemporâneos de certo imaginário cultural generificado que se organiza no universo *on-line/off-line*.

Memes podem ser definidos como produções culturais que se difundem voluntariamente via *e-mail*, mensagens instantâneas, *blogs* ou redes sociais e ativam "piadas internas" através da recriação de outras produções já existentes por intermédio da imitação cômica, satírica ou irônica de seus elementos (Bauckhage, 2011). No circuito das redes sociais, a sua popularidade parece depender da enunciação eficaz de certo humor ou comicidade que permite a objetificação estereotipada com a finalidade de promover a brincadeira, o riso, o deboche, a zoeira ou o pastiche, dependendo para isso de um repertório comum que ancora os conteúdos transmitidos. Nos termos de Freire (2016, p. 37-38), "os memes passam a fazer parte de uma experiência compartilhada da construção política espontânea, que não passa pela mediação dos *mass media*, mas que, ao contrário, recebe contribuições de outros usuários". Cada *meme* pode ser

compartilhado e modificado milhares de vezes, gerando efeitos diversos e potencialmente contraditórios. Em seu conjunto, entretanto, eles operam como narrativas que participam decisivamente da construção de imaginários, percepções, sensibilidades e representações coletivas acerca de determinados acontecimentos, relações e sujeitos sociais.

Como argumentam Chagas et al. (2017, p. 192), "*memes* políticos e sobre a política funcionam, nesse sentido, como materializações das trocas informais no ambiente das redes sociais *on-line*. Por meio deles, é possível captar as variações de humor da opinião pública ante o desempenho dos atores políticos em cena". Analisar o conteúdo que essas produções adquiriram entre 2014 e 2016 na esfera pública, como uma das ferramentas nas disputas políticas que culminaram no golpe, pode ser uma forma de interpretar as dinâmicas contemporâneas da política brasileira e o próprio lugar conferido à figura da mulher e do feminino em inúmeras narrativas que foram compartilhadas nas redes sociais. Assim, procuramos investigar *como* os *memes* satirizaram e desqualificaram Dilma e suas posições políticas – recorrendo para isso a um humor generificado que não seria acionável da mesma maneira caso ela fosse um homem.

A difusão de conteúdos contrários e depreciativos sobre Dilma não foi, evidentemente, propagada exclusivamente por *memes* digitais; pelo contrário, eles se articularam à própria campanha construída contra a ex-presidenta e contra o Partido dos Trabalhadores pelos meios de comunicação de massa hegemônicos ao longo das últimas décadas no país (Araújo, Costa e Fittipaldi, 2016; Rennó e Ames, 2014; Bezerra e Mundim, 2011; Miguel, 2010). No entanto, a maneira pela qual essas produções digitais circularam e seguem circulando na *web* brasileira, disseminando humor político e estereótipos de gênero, nos parece motivo de análises particulares, pois sua repercussão sinaliza a emergência de artefatos culturais que configuram práticas sociais articuladas em rede com ampla capacidade expressiva para afetar as percepções e as sensibilidades das pessoas em relação ao comportamento político.

A seguir, na seção "Dilma em *memes*: um itinerário de pesquisa nas redes sociais", explicitamos nossa estratégia de coleta do material empírico e dos ensaios realizados para a construção de uma tipologia. Na sequência, em "A sub-representação das mulheres na política brasileira", sintetizamos nosso embasamento teórico, inspirado na teoria política feminista. Dados contemporâneos e pesquisas sobre gênero na política brasileira, especialmente em relação à representação midiática, são mobilizados para contextualizar o debate e sustentar a interpretação exploratória dos *memes*. Na terceira seção, "A economia moral do sexismo na política brasileira contemporânea", analisamos o material empírico a partir de quatro categorias centradas nos dispositivos misóginos operacionalizados em diferentes conjuntos de *memes*, a saber: (1) despersonalização ou invisibilização; (2) humilhação ou ridicularização; (3) objetificação ou sexualização; e (4) agressão ou violência. Pretendemos argumentar que essa produção cultural típica das

redes sociais participa da produção de sentidos que reforçam a economia moral do sexismo no cotidiano político brasileiro.

Dilma em *memes*: um itinerário de pesquisa nas redes sociais[4]

> *Porque a raiva, assim como o riso, pode unir uma sala cheia de estranhos de um jeito único. Mas a raiva, ainda que ligada ao riso, não vai aliviar a tensão. Porque a raiva é uma tensão. É uma tensão tóxica e contagiosa. Seu único propósito é espalhar um ódio cego.*
>
> Hannah Gadsby (2017)

Humor é um objeto de pesquisa precário e melindroso. O riso nasce, com frequência, no inesperado de uma ruptura que, por ser ruptura, expande as possibilidades de compreensão e torna frágeis as tentativas de estabilização interpretativa. Ainda assim, como demonstra Gadsby (2017) em seu aclamado espetáculo *Nanette*, cabe investigar o humor como artefato cultural que gera solidariedade ou hostilidade, pois o riso pode favorecer a raiva reacionária e a manutenção das relações estruturais de poder. Nesse sentido, o documentário de Arantes, *O riso dos outros* (2012), é igualmente um recurso primordial para refletir sobre a cumplicidade entre humor e política, mas também sobre as possibilidades de reconstruir a graça para contestar e derrubar preconceitos.

Nossa pesquisa nasceu do incômodo de termos de assistir à campanha de difamação de Dilma Rousseff. A despeito da angústia em observar um golpe ser construído como uma tragédia anunciada, mesmo que não procurássemos consumir essa produção, a imersão no universo *on-line* brasileiro tornou impraticável escapar das piadas, dos *posts*, dos comentários, das polêmicas, dos *tweets* e, obviamente, dos *memes* contrários à presidenta. Não sendo possível nos desligarmos da maquinaria política furtiva operando no cotidiano, optamos por nos debruçar sobre ela. Começamos, em meados de 2015, a compartilhar entre nós algumas das imagens que nos pareciam mais grotescas, para dividirmos nossa repulsa. O adesivo-montagem com Dilma em *lingerie* usado em tampas de tanques de combustível foi provavelmente o primeiro *meme* que nos mobilizou, assim como a outras colegas, que também publicizaram sua aversão. De fato, embora nosso recorte metodológico não comporte essa dimensão, seria contraproducente ignorar que diversas peças difamatórias foram contestadas, originando críticas e refutações, inclusive em formatos de *memes*[5], que circularam amplamente nas

[4] Agradecemos aos dois pareceres anônimos oferecidos pela revista *Opinião Pública*, que nos recomendaram expandir a seção metodológica do artigo e, dessa forma, nos ofereceram oportunidade de refletir sobre as dinâmicas confusas mas prolíferas da coleta de dados e estratégias analíticas.

[5] Para um debate sobre *memes* feministas no contexto estadunidense, ver Rentschler e Thrift (2015).

redes sociais. Por ironia, algumas dessas reações auxiliaram na divulgação de discursos e imagens degradantes.

Gradualmente nos demos conta de que os *memes* mereciam uma análise mais cuidadosa e organizada. Deter nossa atenção não foi, todavia, mais fácil do que tentar ignorar, pois essa produção cultural nas/das redes, mesmo se repetitiva e insistente, é ainda assim fugidia, dispersa e incomensurável. Em setembro de 2016 tínhamos aproximadamente 19 *memes* reunidos de maneira assistemática e uma primeira oportunidade de debater nossas observações[6]. Infelizmente, nessa altura alguns dos *memes* já não eram mais que memórias frágeis e não imediatamente acessíveis nas postagens do Facebook ou do WhatsApp. A efemeridade é, com efeito, uma das características desse formato expressivo. Decidimos, portanto, realizar uma varredura do universo *on-line* para criar um acervo mais compreensivo, delimitando como marcos temporais dois momentos importantes no contexto histórico-político brasileiro: a realização no país da Copa do Mundo de Futebol Masculino da Fifa (junho e julho de 2014) e a votação final do *impeachment* no Senado (agosto de 2016).

Vasculhamos diversas plataformas de informação para coleta manual (*download*), usando para isso: *sites* de busca na internet (Google e DuckDuckGo); versões digitais de mídias jornalísticas tradicionais, que, ao noticiarem e comentarem os *memes*, os mantinham acessíveis mesmo após o surto de viralização original ter se extinguido; e, finalmente, páginas de grupos favoráveis ao golpe no Facebook (Fora Dilma e Movimento Brasil Livre). Do total de 69 memes reunidos em outubro de 2016, 26 foram coletados no Facebook, 25 em compilações de veículos de informação (como jornais ou revistas), 14 em *blogs*, dois no Twitter e dois no WhatsApp. Rastreamos as datas de publicação e/ou compartilhamento para delimitar o recorte temporal. Não reivindicamos acesso à totalidade dos *memes* contrários a Dilma, mas o acervo final é consistente e está disponível para outras pesquisas. Como seria de esperar, nos deparamos com a presença de um mesmo *meme* em mais de uma plataforma e, nesses casos, demos preferência a registrar a primeira localização identificada, que, ressalte-se, não necessariamente revela nem a origem nem o principal ponto de divulgação.

O fato de termos angariado material de diferentes fontes tornou inviável contabilizar o número de curtidas ou compartilhamentos de cada *meme*, informação que poderia dar pistas sobre processos de consumo e viralização. Este artigo não abrange, com efeito, as maneiras como diferentes pessoas e grupos fizeram uso dos *memes* em suas práticas midiáticas, focando primordialmente o conteúdo e não a recepção. É possível argumentar, todavia, que, enquanto formato amplamente dependente da articulação em redes sociais, *memes* colocam em dúvida a pertinência da própria fragmentação metodológica que diferencia produção, conteúdo, emissão e recepção. O

[6] Uma versão preliminar dessa pesquisa foi apresentada na Interdicisciplinary Conference on Gender and Women's Studies, em novembro de 2016, em Istambul. Voltamos a discuti-la no XXXI Congreso de la Asociación Latino Americana de Sociología (Alas), em dezembro de 2017, em Montevidéu.

"público" (potencialmente também criador) está diretamente engajado no processo de difusão e o consumo se expressa, em larga medida, pelo compartilhamento do conteúdo, embaralhando momentos que são conceitualmente tratados como distintos. Conforme Burroughs (2013, p. 259) afirma, "[a]udiences, through memes, play an active role in re-mixing, re-articulating, and digesting popular culture. While circulating audience articulations of popular culture, memes also form a kind of distribution channel, which serves as a purveyor of political sentiments". É certo que formatos culturais recentes venham a demandar a gradativa reorganização das estratégias metodológicas dos estudos culturais. Nossa proposta é, todavia, mais modesta: propor categorias que ajudem a interpretar essa produção.

Chagas et al. (2017), tomando como inspiração as pesquisas de Shifman (2014), desenvolveram uma matriz taxonômica para *memes* baseada em seu enquadramento discursivo, dando origem a três macrocategorias analíticas que nomearam de (1) persuasivas, (2) de ação popular e (3) de discussão pública:

> [O]s memes persuasivos têm o objetivo de despertar o engajamento (no próximo), os memes de ação popular têm o objetivo de demonstrar engajamento (ao próximo) e os memes de discussão pública têm o objetivo de familiarizar (o próximo e a si mesmo) junto ao universo da política (Chagas et al., 2017, p. 187).

Trata-se de uma classificação baseada nas motivações para a produção: oriunda ou de grupos políticos institucionalizados (persuasivos) ou de "cidadãos comuns" declarando filiação ideológica (ação popular) ou, ainda, de manifestações situacionais não necessariamente partidarizadas (discussão pública). Apesar de não termos elementos em nossa amostra para considerar cada peça no que diz respeito às motivações de produção, parece plausível observar que muitos dos *memes* contrários a Dilma no contexto pré-golpe podem ser considerados do tipo persuasivo, mesmo quando elaborados por grupos políticos ou indivíduos não institucionalizados.

Uma vez construído o arquivo, algumas características de imediato chamaram nossa atenção. Em primeiro lugar, o fato de o crime de responsabilidade fiscal, que sustentou juridicamente o *impeachment*, não ser considerado digno de menção por nenhum dos *memes*. A seguir, a presença insistente de estereótipos sobre feminilidade (aparência física, sensualidade e maternidade). Finalmente, a recorrência de temas embasados na indústria do entretenimento. Todos os memes demandam, efetivamente, referências culturais prévias para sua interpretação, seja do contexto midiático e/ou político. Isso não é de surpreender, já que a própria definição de *meme* está atrelada à recriação ou reinterpretação de produções já existentes (Bauckhage, 2011). Chagas et al. (2017, p. 179) argumentam, com efeito, que: "como produto cultural, um *meme* depende de um repertório cultural extraído de relações sociais, memórias, referências históricas, geográficas, econômicas, e de aspectos conjunturais específicos".

Nosso primeiro esforço de classificação considerou, portanto, os diferentes repertórios mobilizados para a criação de sentido. Dezesseis *memes* (quase um quarto do total) faziam referência a produtos culturais, como *Jogos Vorazes*, *Teletubbies*, *Big Brother Brasil* e *Os Goonies*; quatro, ao futebol; sete, à corrupção; e três, ao comunismo (se bem que em 18 *memes*, correspondentes a 26%, Dilma traja roupas vermelhas, o que também poderia ser interpretado como alusão ao comunismo). A categorização pelos repertórios, se interessante, se mostrou ineficaz por não abranger a totalidade do acervo e porque grande parte dos *memes* acumula referências diversas. Um exemplo do tipo *look-alike*: a foto de Dona Clotilde (personagem de *Chaves*) com a legenda "Bruxa do 71" ao lado de uma foto de Dilma (vestida de vermelho) com a legenda "Bruxa do 171" (Figura 1). Embasado na indústria do entretenimento e citando o crime de estelionato de acordo com o Código Penal Brasileiro, esse *meme* é representativo da fecundidade do formato em deslocar e sobrepor sentidos de maneira a desafiar esforços de quantificação ou classificação.

Figura 1

Fonte: Facebook[7]. Acessado em: 30 maio 2016.

[7]<https://www.facebook.com/MovimentoForaDilma/photos/a.1375110796038221.1073741828.1375099802705987/1494283384120961/?type=3&theater>.

Na sequência, categorizamos o acervo de acordo com o suporte imagético, considerando três formatos em que Dilma era diretamente retratada: ilustração, fotografia e fotomontagem; bem como a relação entre texto e imagem. No que se refere à ilustração (a), apenas quatro *memes* (5%) têm desenhos como suporte, dos quais dois não incluem texto. Em três deles, Dilma compartilha a cena com políticos brasileiros, a saber: Tiradentes, Lula e Temer. Quanto à fotografia (b), 12 *memes* (17%) constroem o humor a partir de foto não elogiosa da ex-presidenta, a cuja expressão desengonçada, mas sem alteração digital explícita, é adicionada uma frase de efeito. Tais memes são geralmente chamados de *image-macro*. São exemplos: "Dilma chora / e diz que tudo é golpe político"; "Vishi esqueci / de pagar esse juiz"; "Ja que *impeachment* Dilma não vai sair / uma renúncia serve"; e "Foi horrível / os deputados do *impeachment* pareciam a Alemanha". Em relação à fotomontagem (c), a maioria dos *memes* (23, o equivalente a 33%) recorre a montagens fotográficas (os chamados *exploitables*), reinserindo imagens de Dilma em diferentes contextos: como segunda colocada em um concurso de beleza, dentro da boca de um canhão, no início de uma estrada, no fundo de um vaso sanitário ou recebendo o cartão vermelho de um juiz num campo de futebol. Ainda dentro do domínio da edição e manipulação de imagens, cinco *memes* metamorfoseiam Dilma em zumbi com pele azul ou demônio com língua bifurcada e chifres. Oito das fotomontagens são imagens sem texto. Essa tipologia se mostrou interessante para acessar as diferentes formas expressivas, mas não necessariamente o conteúdo dos *memes* e sua articulação com as relações de poder generificadas.

Um terceiro esforço de interpretação do acervo foi inspirado pelo trabalho de Ås (2004), que identifica sete técnicas de dominação para conservação de relações de subordinação. A tipologia de Ås foi elaborada a partir do estudo da interação com mulheres políticas no contexto norueguês. Não estando restrita à desigualdade de gênero, as técnicas são empregadas (consciente ou inconscientemente) em encontros face a face por alguém em posição de superioridade e servem para manter outras pessoas em situação de inferioridade, restringindo as opções de resposta ou ação dentro dos parâmetros aceitáveis de "cortesia" – sendo, portanto, difíceis de identificar ou contestar. Ås categoriza as técnicas de dominação como: (i) tornar invisível, (ii) ridicularizar, (iii) reter informações, (iv) condenar duplamente, (v) culpabilizar e envergonhar, (vi) objetificar e (vii) ameaçar com violência. O uso de tal tipologia revelou-se muito frutífero, pois ofereceu pistas sobre os fundamentos assimétricos de certos processos enunciativos e os efeitos que tais discursos produzem ao limitar as possibilidades de interpretação ou resposta. Contudo, a tentativa de "enquadrar" nosso acervo de *memes* nas sete classificações de Ås também se mostrou um exercício superficial e improdutivo devido às repetições e superposições de diferentes técnicas de dominação[8].

[8] Apesar disso, tanto a terminologia quanto a aspiração preventiva de Ås (cujo trabalho visa ajudar a identificar determinadas práticas para colocá-las em xeque) influenciam fortemente nosso esforço analítico.

Apesar de esses exercícios preliminares de análise serem interessantes, nenhum deles oferecia elementos para aprofundar o funcionamento da comicidade generificada no acervo de *memes* contrários a Dilma. Para consolidar uma tipologia, foi necessário retomarmos nossa problemática ancorada nos dispositivos misóginos do humor em atuação nos *memes*. O incômodo que nos lançou no processo de pesquisa e no esforço de interpretação estava desde sempre relacionado à especificidade da articulação entre gênero e política na enunciação cômica. Isso exigia pensar nos preconceitos e estereótipos que sustentam as piadas e chacotas dos *memes*, o que demandaria contextualizar a representação das mulheres na política brasileira. Para tanto, recorremos à fortuna crítica da teoria política feminista, para a qual voltaremos agora nossa atenção.

A sub-representação das mulheres na política brasileira

> *[O]nde certos grupos sociais estruturais lograram dominar as discussões e as decisões políticas, suas perspectivas sociais geralmente definem as prioridades políticas, os termos nos quais elas são discutidas e a noção de relações sociais que enquadra a discussão. Ao mesmo tempo, essas perspectivas frequentemente não são reconhecidas como um modo específico de olhar as questões em pauta, mas tomadas como neutras e universais.*
>
> Iris Marion Young (2006, p. 174)

A questão da representação política é crucial nos debates feministas desde a chamada "primeira onda", que tinha como uma de suas prioridades ampliar os direitos políticos para mulheres. Todavia, como argumenta Miguel (2010), o acesso ao voto não foi suficiente para eliminar a assimetria de gênero em cargos eletivos, levando à defesa de ações afirmativas, implementadas em vários países. No Brasil, nem mesmo a lei que estabelece cotas de gênero para eleições parlamentares, promulgada pela primeira vez em 1995, resultou em uma transformação significativa da desigualdade entre mulheres e homens nas eleições. Vereadoras, deputadas e senadoras não ultrapassam, em média, 15% das composições legislativas nos estados e municípios. No pleito de 2014, foram eleitas 43 mulheres para a Câmara Federal – o equivalente a 8,7% de um universo de 513 representantes. No Senado, mulheres ocuparam aproximadamente 16% das cadeiras (13 de 81) na mesma legislatura.

Esse cenário não é exclusivo do Brasil (Rezende, 2017; Miguel, Marques e Machado, 2015), mas um desafio permanente das democracias liberais (Phillips, 2011). Parcela considerável da produção intelectual sobre o tema reconhece a necessidade de continuar a promover a discussão sobre a sub-representação feminina nos espaços de poder e indagar sobre os constrangimentos específicos que atingem mulheres em sua atuação política. Como adverte Young (2006), uma das características da hegemonia

masculina é o fato de ela não ser reconhecida enquanto tal. Com efeito, nenhum dos *memes* contrários a Dilma tematizou a prevalência de homens no universo político eleitoral[9].

De acordo com a literatura especializada, a sub-representação das mulheres na política brasileira expressa-se tanto quantitativa quanto qualitativamente. Questões consideradas "femininas" são desvalorizadas na agenda pública. Campos e Miguel (2008), por exemplo, argumentam que as pautas feministas estão excluídas do debate político no país. As demandas mais acaloradas são silenciadas para evitar conflitos, caracterizando uma verdadeira limitação imposta pelo próprio campo político, uma vez que representantes eleitos(as) dependeriam de alianças com grupos conservadores ou precisariam manter certa imagem construída durante a campanha. Campos e Miguel defendem que a ausência de temas como aborto, submissão familiar e desigualdades no mercado de trabalho ocorre porque deputadas não teriam interesse em assumir os riscos políticos de entrar nessas discussões.

Em pesquisas sobre capital social e representação política no Brasil, Sacchet (2009) aponta que gênero é uma categoria importante para investigar o engajamento cívico em diversos níveis de atuação. Segundo a autora, homens e mulheres tendem a participar de associações de cunho distinto: eles preferencialmente voltados para a esfera pública (como política, trabalho, lazer) e elas, a círculos relacionados à família e à comunidade. Nesse sentido, a participação feminina privilegia grupos homogêneos nos quais prevalecem relações pessoais de suma importância para a prática cotidiana, mas que são menos efetivas para angariar dividendos político-eleitorais. A análise de Sacchet permite identificar os processos por meio dos quais homens estão mais propensos a se inserir em redes impessoais e heterogêneas, cujas articulações financeiras e políticas são muito mais significativas para disputas nas urnas:

> A sugestão aqui não é que os grupos nos quais as mulheres participam sejam menos importantes e que, portanto, o tipo de CS [capital social] que as mulheres acumulam é menos valioso do que o dos homens. Também não se trata de valorizar o político em detrimento do social, ou de recomendar que as mulheres adotem os mesmos métodos e estratégias de chegada ao poder que os homens. Trata-se, porém, de refletir sobre como as relações sociais tradicionais influenciam e são reproduzidas nos modelos atuais de participação e representação política, e quais suas consequências (Sacchet, 2009, p. 328).

[9] A mesma dinâmica de ocultamento da exclusão, com o decorrente silenciamento de perspectivas, opiniões e interesses não dominantes, é operacionalizada em relação à desigualdade racial. Com efeito, a taxa de branquidade (Hasenbalg apud Rocha e Baptista Silva, 2006) dos *memes* coletados foi de 98%, num total de 92 figuras humanas representadas. Infelizmente, não tivemos fôlego até o momento de aprofundar o debate em direção a questões interseccionais.

Em levantamento comparativo do impacto das leis de cotas no Brasil e na Argentina, Araújo (2010) investiga o relativo insucesso das estratégias estatais de inclusão das mulheres no Poder Legislativo brasileiro. Dentre outros fatores, a autora argumenta que as linhagens geracionais são uma característica marcante, sendo a perpetuação de feudos e a operacionalidade da política como "propriedade familiar" uma prerrogativa com impacto significativo na escolha de candidaturas no Brasil. A despeito da existência de outras rotas de ascensão política não familiares, é relevante questionar o papel de um patriarca ou líder no engajamento político e, simultaneamente, como mulheres e homens articulam sua posição individual em relação à linhagem ou descendência política. Ao entrevistar deputadas e deputados federais, Araújo verifica que a influência do líder é mais marcante no discurso das mulheres, enquanto os homens não assumem tão claramente essa relação de patronagem, preferindo narrar sua atuação política como projeto pessoal relativamente autônomo. A associação entre as figuras públicas de Dilma e Lula é significativa nesse aspecto e foi, como mostraremos adiante, uma característica depreciativa reiterada em diversos *memes* analisados.

Uma das consequências mais relevantes do engajamento político diferenciado de mulheres e homens diz respeito à cobertura midiática. Segundo Finamore e Carvalho (2006), a disparidade de gênero é um dos principais mediadores da representação de candidatos(as) a cargos públicos. A cobertura jornalística associa mais imediatamente as candidatas a estereótipos do senso comum (a mulher restrita à vida privada), ao passo que os candidatos não são submetidos com tanta ênfase a marcas preconcebidas. "Isso sinaliza a presença de um discurso 'masculino' sobre as mulheres que vem sendo construído e mantido, enquanto os homens são muitas vezes preservados de marcas discriminatórias" (Finamore e Carvalho, 2006, p. 353). De acordo com os autores, uma candidata tem muito mais probabilidade de ser descrita em termos de sua vida pessoal, aparência e personalidade do que um candidato. O conjunto dessas análises empíricas reforça o argumento de Young (2006, 2012, 2014) sobre a reprodução de uma perspectiva hegemonicamente masculina que torna mais difícil a expressão de interesses e opiniões femininas, tratando-os como especificidades distantes da normalidade ou do "interesse comum".

Investigações de Miguel e Biroli (2009) demonstram que, quando eleitas, mulheres tendem a atuar em áreas consideradas de menor relevância, recebendo menos atenção jornalística, ao passo que homens, em geral, se concentram em temáticas que convergem para a promoção de suas carreiras políticas, nas quais a visibilidade da mídia é fator crucial. Economia e política, tidas como questões centrais, são tratadas pelos jornais como arenas tipicamente masculinas, reforçando a desigualdade entre homens e mulheres. Pesquisando em revistas e telejornais, Miguel e Biroli concluem que a cobertura televisiva acentua a sub-representação das mulheres na política, na medida em que há menos deputadas e senadoras presentes nos noticiários do que no próprio Congresso Nacional:

> Como regra, as mulheres que ingressam na arena política não tardam a perceber o ônus que representa um enfrentamento aos estereótipos de sexo. Os meios de comunicação, o Estado, os partidos e o próprio eleitorado mostram-se mais confortáveis diante de mulheres que correspondem àquilo que se espera delas, e esse é um fator que pesa nas suas chances de êxito eleitoral e político (Miguel e Biroli, 2009, p. 70).

Além disso, os parâmetros de julgamento não são os mesmos para políticos e políticas. A vida privada/familiar e o trato social são enfatizados no caso feminino, em conformidade com as expectativas de "polidez" e "cuidado" das relações sociais generificadas; ao passo que "habilidade técnica" e "firmeza" são as qualidades masculinas tipicamente destacadas. Em paralelo, a dimensão corporal é marcante na representação das mulheres, sendo esse aspecto extensivo às candidatas ou às eleitas – sem contrapartida nesse aspecto com os corpos de políticos homens. Nos *memes* que apoiaram o golpe de 2016, o corpo, a aparência e o comportamento de Dilma são, com efeito, julgados de acordo com parâmetros generificados e com base em padrões de beleza excludentes.

Nosso artigo participa dos esforços analíticos aqui sintetizados problematizando o universo *on-line*, no qual estão presentes diversos dos traços identificados pelas pesquisas sobre mídia tradicional. Com efeito, a análise empírica que apresentamos a seguir é construída sobre o repertório feminista de crítica social e, nesse sentido, pretende ajudar a reconhecer, nomear e, em última instância, frustrar os efeitos perniciosos de determinados discursos. Ao denunciar os constrangimentos específicos (porque misóginos) dos *memes* sobre Dilma nas redes sociais esperamos colaborar nos debates sobre a sub-representação das mulheres nos espaços de poder.

A economia moral do sexismo na política brasileira contemporânea

> *A piada preconceituosa se ancora em determinados valores, por definição: preconceitos solidificados na sociedade. Então é fácil fazer piada com esses estereótipos. Por que eles estão prontos para você. Desmontá-los é muito mais difícil.*
>
> Ideber Avelar[10]

Indagar sobre a especificidade do humor generificado contra Dilma Rousseff exige pensar *como* as piadas e chacotas reproduzem preconceitos. Identificamos quatro principais estratégias discursivas de depreciação misógina, nomeadamente: (1) despersonalização ou invisibilização; (2) humilhação ou ridicularização; (3) objetificação

[10] Em entrevista ao documentário *O riso dos outros* (Arantes, 2012).

ou sexualização; e (4) agressão ou violência[11]. Elas articulam imaginários estereotipados de feminilidade, que são reforçados por sustentarem (e ocultarem) um modo comum de suscitar comicidade. Nesse sentido, replicamos as recomendações metodológicas de Shifman (apud Chagas et al., 2017), que propõe investigar *memes* não como unidades isoladas, mas enquanto coleções ou conjuntos semânticos. Na sequência consideramos cada uma das categorias em detalhe, apresentando *memes* que exemplificam o dispositivo discursivo identificado.

Despersonalização ou invisibilização

A primeira categoria congrega um conjunto de manifestações que deslegitimam o estatuto político e a própria existência de Dilma como ser autônomo, tornando-a invisível ou insignificante. Ao enunciar a relação dela com o ex-presidente Lula como sendo de dependência ou mesmo de completa identidade, tais *memes* ecoam a advertência feita por Araújo (2010) sobre a tendência a supervalorizar a importância do patriarca ou líder político nas carreiras eleitorais das mulheres. Aproximadamente 17% do arquivo (ou 12 peças) recorrem a essa estratégia discursiva.

Figura 2
Despersonalização e invisibilização

Fonte: Facebook e Jornal *O Tempo*[12].

Os *memes* apresentados na Figura 2 são exemplos dessa categoria. Na primeira imagem, características de Dilma (o terno vermelho, o corte de cabelo) são mescladas ao rosto de Lula, enquanto o texto faz referência à polêmica relativa ao termo "presidentX". Quando Dilma assumiu o cargo, procurou "feminilizar" a grafia, exigindo ser chamada de "presidenta"; recomendação que, diga-se de passagem, não foi seguida pelos meios de

[11] Como indicado anteriormente, essa tipologia tem como inspiração principal o trabalho de Ås (2004), Finamore e Carvalho (2006), Miguel e Biroli (2009) e Araújo (2010).
[12] Disponível em: <http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/memes-sobre-momento-pol%C3%ADtico-do-pa%C3%ADs-invadem-as-redes-sociais-1.1260061>; <http://www.vistadireita.com.br/blog/os-melhores-memes-da-semana/>; <https://www.facebook.com/ForaDilma-855493611170222/?ref=ts&fref=ts>. Acesso em: 20 ago. 2016.

comunicação opositores ao seu governo. No *meme* considerado, essa controvérsia é tomada de forma irônica, criando um oximoro de gênero que é destacado pela sobreposição do rosto de Lula em Dilma. A imagem ironiza uma representação por excelência da galeria presidencial (com a bandeira nacional ao fundo), despersonificando Dilma. O segundo *meme* atinge o mesmo efeito ao representar Dilma como uma máscara que, ao ser retirada, revela Lula, ilustração acentuada pelo texto: "Vou confessar uma coisa... Eu nunca saí daqui!". O último *meme* da Figura 2 caçoa do dedo mínimo ausente na mão esquerda de Lula, perdido em um acidente de trabalho, remontando a um imaginário bíblico segundo o qual as mulheres são uma versão secundária da humanidade, cujo protótipo é masculino.

Humilhação e ridicularização

Não seria exagero afirmar que todos os *memes* contrários a Dilma têm potencialmente a intencionalidade de humilhar e ridicularizar, na medida em que expressam o anseio político de deslegitimar a autoridade usando do humor ou do grotesco para esculhambar e escrachar. São, como já foi indicado, *memes* persuasivos (Chagas et al., 2017) e, nesse sentido, não necessariamente generificados. Mas o acervo demonstra correlações com determinados mecanismos do machismo e da misoginia já identificados pela crítica feminista, que enquadram a feminilidade como desprovida de inteligência ou racionalidade, ligada ao sobrenatural ou propensa ao descontrole emotivo (Beauvoir, 1960). Dentro da categoria *humilhação ou ridicularização*, identificamos três subdivisões: imbecilização, demonização e hipersensibilização. A reiteração de imagens negativas sobre feminilidade é parte do que Young (2014) descreve sobre a manutenção das estruturas de poder excludentes calcadas em interesses, opiniões e perspectivas normalizadas e universalizadas, ignorando a história de desigualdades estruturais que reproduzem a baixa representatividade das mulheres na política brasileira.

Figura 3
Humilhação ou ridicularização - Imbecilização

Fonte: Facebook/jornal *Extra* no portal Globo[13].

[13] Disponível em: <https://www.facebook.com/MovimentoForaDilma/photos/a.1375110796038221.1073741828.137509980 2705987/1386953714853929/?type=3&theater>; <http://extra.globo.com/noticias/brasil/guerra-dos-

Figura 4
Humilhação ou ridicularização - Demonização

Fonte: Facebook/notícias *A tarde* do portal UOL[14].

Figura 5
Humilhação ou ridicularização – Hipersensibilização

Fonte: Revista *IstoÉ* e Facebook[15].

Dentre os 18 *memes* (26% do total) que recorrem à imbecilização, três estão retratados na Figura 3. De diferentes maneiras eles desautorizam a capacidade cognitiva de Dilma, comparando seu cérebro ao sistema excretor; sugerindo incapacidade de se orientar geograficamente e insinuando que ela não seria aprovada em um teste

memes-sobre-votacao-do-processo-de-impeachment-no-senado-divide-internautas-19276961.html>. Acesso em: 15 jul. 2016.
Disponível em: <https://www.facebook.com/MovimentoForaDilma/>. Acesso em: 20 ago. 2016.

[14] Disponível em: <https://www.facebook.com/MovimentoForaDilma/photos/a.1375100469372587.1073741825.1375099802705987/1670476303168334/?type=3&theater>; <http://maiszero.blogspot.com.br/2015/03/meme-da-dilma-zumbi.html>. Acesso em: 15 jul. 2016.
Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1770428-dilma-e-temer-sao-alvos-de-memes-sobre-sexta-feira-13>. Acesso em: 20 ago. 2016.

[15] Disponível em: <istoe.com.br/edicao/894_AS+EXPLOSOES+NERVOSAS+DA+PRESIDENTE/>; <https://www.facebook.com/MovimentoForaDilma/>. Acesso em: 30 maio 2016.

psicológico. A Figura 4 reúne *memes* que demonizam Dilma e ecoam séculos de acusações reiteradas de bruxaria ou pactos demoníacos enquanto estratégia política do mundo ocidental ou ocidentalizado para manter processos de dominação (Federici, 2004). Finalmente, *memes* que enfatizam uma suposta dimensão hipersensível, emotiva ou descontrolada de Dilma estão dispostos na Figura 5. A capa da revista *IstoÉ*, que viralizou como *meme* após sua publicação em abril de 2016, gerou debates organizados sob a *hashtag* #IstoÉMachismo, tal como analisou Lopes (2016).

Bem-sucedidos como sejam em sobrepor referências diversas (anatomia humana, socialismo cubano, provas do Detran, tecnologias de fotomontagem digital para criação de zumbis), o mecanismo subjacente desses *memes* se limita a ecoar estereótipos habituais da misoginia para humilhar e ridicularizar. Cabe aqui retomar o argumento já citado de Miguel e Biroli (2009, p. 70), segundo o qual "mulheres que ingressam na arena política não tardam a perceber o ônus que representa um enfrentamento aos estereótipos de sexo".

Objetificação e sexualização

A terceira categoria identificada diz respeito a processos de objetificação ou sexualização. Objetificar uma pessoa é fazer equivaler aparência e valor humano, colocando em primeiro plano o julgamento estético e a "qualidade do panorama" oferecido (Berger, 1999). O imaginário de sexualização das mulheres, típico do repertório imagético ocidental e ocidentalizado, está sendo denunciado pelo menos desde a segunda onda do movimento feminista, em meados da década de 1960. Intimamente relacionado com a cultura do estupro, com a competitividade entre mulheres pela atração dos olhares e da atenção masculina e com a abjeção a corpos de mulheres que não se conformam aos padrões de beleza consagrados (Bordo, 1999), esse dispositivo humorístico traz implícito o registro da sexualidade como exercício de poder viril.

Figura 6
Objetificação e sexualização

Fonte: WhatsApp e Facebook[16].

A Figura 6 apresenta exemplos de *memes* que recorrem à objetificação ou sexualização enunciativa, uma amostra do total de oito produções (ou 11% do acervo coletado). O primeiro deles viraliza fotografias de adesivos da presidenta fetichizada – com as pernas abertas, salto alto e *lingerie* – colados no tanque de combustíveis de automóveis[17]. No segundo, um desenho de Dilma de costas e nua, trajando apenas a faixa presidencial e um "pé na bunda", recorre ao deboche de corporalidades que não se conformam aos padrões de beleza estereotipados e excludentes. Essa forma de depreciação estética é potencializada ao compararmos este e o *meme* seguinte com a imagem de Marcela Temer, a esposa do então vice-presidente, o qual assumiria o cargo após o golpe. Fazendo referência à votação do *impeachment* no Congresso Nacional,

[16] Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/blogs/fora-do-mercado/blog-da-redacao/post/4134933/adesivo-com-dilma-sendo-penetrada-por-bomba-levanta-questao-isso>; <http://www.alertatotal.net/2016/04/impeachment-avanca-dilma-reage-ou.html>; <https://www.facebook.com/MovimentoForaDilma/>. Acesso em: 30 ago. 2016.
[17] A imagem gerou diversas reações e a então ministra da Secretaria de Política para as Mulheres, Eleonora Menicucci, formalizou denúncia de difamação, interrompendo a comercialização do adesivo.

durante o qual deputados e deputadas favoráveis ao afastamento da presidenta justificaram o voto "sim", o terceiro *meme* pretensamente valoriza a beleza de Marcela Temer ao reforçar a objetificação feminina. O conjunto de *memes* objetificantes ou sexualizantes ecoa as evidências levantadas por Miguel e Biroli (2009) no tocante a mídias jornalísticas tradicionais, pois também nos *memes* contrários a Dilma Rousseff se observa a ênfase na dimensão corporal das mulheres políticas.

Agressão ou violência

A última categoria diz respeito à vulgarização de representações ligadas à violência física contra mulheres. São *memes* que usam da agressão e suas sequelas (olhos roxos, arranhões, escoriações e sangue) ou de ameaças de violência como mote para satirizar Dilma. Doze dos *memes* coletados, o equivalente a 17% do total, podem ser enquadrados nessa estratégia enunciativa.

Figura 7
Agressão ou violência

Fonte: Facebook[18].

A primeira imagem da Figura 7 transfigura as disputas político-partidárias em relações de força que nocauteiam o governo do PT (Partido dos Trabalhadores) e ferem sua representante, Dilma Rousseff. No segundo *meme*, o rosto de Dilma é transfigurado por marcas de violência. No último *meme*, a referência mobilizada é o caso do ex-goleiro de futebol Bruno Fernandes e de seu colega Macarrão (Luiz Henrique Romão), condenados pelo sequestro, cárcere privado e homicídio de Eliza Samudio em 2013, modelo que estava grávida de Bruno.

O desconforto que causa encarar a transformação do assassinato de uma mulher em chacota à autoridade de Dilma não pode ser ofuscado pelo fato de que o humor é uma das formas de redenção que apaziguam as tensões sociais ao evocar um mundo de

[18] Disponível em: <https://www.facebook.com/ForaDilma-855493611170222/?ref=ts&fref=ts>; <https://www.facebook.com/ForaDilma-855493611170222/?ref=ts&fref=ts>. Acesso em: 20 ago. 2016. <https://pt-br.facebook.com/brunobitencourtdematos/>. Acesso em: 20 ago. 2016.

regras próprias (Berger, 2017). No entanto, o que está em causa aqui é menos a condenação moral de quem produziu ou difundiu *memes* misóginos do que o reenquadramento destes na tradição da crítica feminista e, então, a identificação das coordenadas de entendimento que tornam tal comicidade possível.

Nas categorias *despersonalização* ou *invisibilização*, *humilhação* ou *ridicularização* e *objetificação* ou *sexualização*, encontramos diálogo acentuado com aspectos debatidos na teoria de ciência política feminista (Araújo, 2010; Young, 2006; Miguel e Biroli, 2009), seja pela questão do patriarcado, ou pelo julgamento das mulheres em termos de aparência, atributos considerados femininos e expectativa de determinados comportamentos. Já na categoria que trata de *agressão ou violência*, nos vimos diante de um tema que, em primeira análise, parece ainda ter margem para pesquisa e debate com aprimoramento do arcabouço teórico que correlacione mulheres na política e violência contra mulheres. O que os *memes* contra Dilma inseridos nessa categoria demonstram é que as mulheres políticas não estão imunes às ameaças de agressão, justamente por ser um ponto que transpassa toda a vivência misógina. Diante disso, defendemos que a ameaça de violência (que por si só já é uma violência) deve ser incorporada nos debates que interseccionam gênero e instituições políticas para incluir esse aspecto da teoria feminista.

Considerações finais

The question is not "will there be memes" but "which memes will they be".
Philips e Miltner[19] (apud Rentschler e Thrift, 2015, p. 334)

O humor político praticado nas redes sociais contra Dilma Rousself entre os anos de 2014 e 2016, para nos restringirmos apenas ao período estudado, sem dúvida é atravessado por estereótipos sexistas e misóginos. Tais estereótipos participaram da campanha pública que legitimou socialmente o golpe contra Dilma, conferindo certo destaque às redes sociais. Suas consequências sobre as sociabilidades cotidianas, no entanto, não podem ser reduzidas a um único sentido. Ainda que o cômico nessas produções possa ser considerado como uma expressão representativa de valores e práticas sexistas, o riso também encerra uma resposta pronta e fluida à rigidez das relações generificadas. O problema, contudo, parece ser aquele que Bergson (2004, p. 2) denunciou ao analisar o cômico na vida moderna: "a indiferença é seu meio natural". Ou seja, os risos potencialmente desencadeados pelos *memes* que ridicularizaram Dilma a partir de certos estereótipos podem ser considerados como gestos sociais que despertam insensibilidade diante da violência estrutural das relações de gênero no país. Mas esses *memes* também geraram reações diversas de risos.

[19] W. Philips e K. Miltner, "The meme election: clicktivism, the buzzfeed effect and corporate meme-Jacking", 2012.

No processo coletivo de circulação de sentidos concorrentes, também este artigo é uma produção cultural que multiplica as interpretações através da recriação de *memes*, recontextualizando-os por intermédio de triagem, análise e crítica de seus conteúdos. Nosso esforço analítico foi o de identificar conteúdos misóginos do humor para, ao tipificar e nomear os formatos enunciativos, construir repertórios que ajudem a interpretar produtos culturais. Consolidamos, com base no acervo da teoria política feminista, quatro categorias classificatórias: (1) despersonalização ou invisibilização; (2) humilhação ou ridicularização (incluindo imbecilização, demonização e hipersensibilização); (3) objetificação ou sexualização; e (4) agressão ou violência. Não é garantido que identificar matrizes de significado que sustentam o conteúdo dessas produções culturais digitais, por si só, ajude a arruinar a eficácia cômica de um *meme* misógino, mas é nosso anseio pelo menos desestabilizar a pretensa normalidade ou inocência que parece reger grande parte do humor generificado. Nesse sentido, este artigo faz parte de um esforço coletivo. Até porque, apesar de não ter sido contemplada no escopo da presente pesquisa, a produção feminista tem sido palpitante (e sofisticada) nas redes sociais – criticando enquadramentos machistas, contestando apelos misóginos, reivindicando retratação, deslocando os parâmetros de (des)legitimação e criando formas alternativas de humor.

O que parece mais perturbador e, ao mesmo tempo, extraordinário nos universos *on-line/off-line* contemporâneos é a convivência, num mesmo instante criativo, da crítica feminista e da gargalhada misógina. Nas disputas por sentido, a simultaneidade de gramáticas divergentes não deveria nos impedir de reconhecer que a circulação dos significados e das posições em disputa é coconstituída. Mais do que interpretar o que cada *meme* expressa ou deixa de expressar, essa investigação procurou compreendê-los no interior dos processos de apropriação e de recriação que eles suscitam em seu conjunto. Trata-se, evidentemente, de um uso social que está relacionado com possibilidades desiguais de acesso à internet, com a natureza técnica das diferentes mídias digitais e com as habilidades heterogêneas de usuários para produzir e decodificar os conteúdos difundidos. Contudo, trata-se também de uma experiência subjetiva que as pessoas mantêm com outras, e consigo mesmas, através de suas máquinas e interfaces.

Como já observou Certeau (1996), a mudança cultural se manifesta principalmente nas incontáveis maneiras de fazer e desfazer as atividades ordinárias, pois são elas as principais responsáveis pelas transformações nos afetos e nas sensibilidades por meio das quais tomamos consciência dos aspectos plurais e conflitivos da realidade em que vivemos. Essas práticas cotidianas hoje ocorrem "dentro" e "fora" das telas de computadores, de *tablets* e de *smartphones*, gerando produtos, performances e narrativas que atravessam descontinuamente as relações *on-line/off-line*. Os *memes* são um desses produtos digitais que propiciam performances, marcam posições ideológicas e ensejam narrativas coletivas que concorrem para desencadear os processos de representação política no Brasil. Portanto, refletir sobre o modo como eles

participam da vida política e como afetam as sensibilidades e as percepções das pessoas não é um desafio meramente metodológico, mas também ético e epistêmico, já que permite entrever as micropolíticas que emergem da economia moral da pretensa multidão.

Referências bibliográficas

ARANTES, P. (dir.). *O riso dos outros*. Documentário. Prod. e exib. TV Câmara. Brasil, 2012 (52min.).

ARAÚJO, C. "Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política". *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, p. 193-215, 2005.

_____. "Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao Legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina". *Revista Estudos Feministas*, vol. 18, nº 2, p. 567-584, 2010.

ARAUJO, C. M.; COSTA, S. F.; FITTIPALDI, Í. "Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 1, p. 93-117, 2016.

ÅS, B. The five master suppression techniques. In: EVENGÅRD, B. (ed.). *Women in white*: the European outlook. Stockholm: Stockholm City Council, p. 78-83, 2004.

BAUCKHAGE, C. Insights into internet memes. Proceedings Fifth International Association for the Advancement of Artificial Intelligence: Conference on Weblogs and Social Media. Bonn, 2011. Disponível em: <https://www.aaai.org/ocs/index.php/ICWSM/ICWSM11/paper/view/2757/3304>. Acesso em: 6 jun. 2017.

BEAUVOIR, S. *O segundo sexo*: fatos e mitos. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1960.

BECKER, P. V. Ciberativismo e o "Direito achado na rede": o ciberespaço como plataforma de inteligência coletiva e enfrentamentos na luta feminista. In: SOUSA JÚNIOR, J. G., et al. (orgs.). *Direito achado na rua.* Vol. 8: Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação. Brasília: FAC-UnB, p. 306-316, 2017.

BERGER, J. *Modos de ver*. Rocco: Rio de Janeiro, 1999.

BERGER, P. *O riso redentor*: a dimensão cômica da experiência humana. Petrópolis: Vozes, 2017.

BERGSON, H. *O riso*: ensaio sobre a significação da comicidade. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

BEZERRA, H. D.; MUNDIM, P. S. "Qual foi o papel das variáveis midiáticas na eleição presidencial de 2010?". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 452-476, 2011.

BORDO, S. *Twilight zones*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 1999.

BRAGA, M. S. S.; CASALECCHI, G. A. "Vencedores e perdedores nas eleições presidenciais de 2014: o efeito da derrota nas urnas sobre a satisfação e o apoio em relação à democracia no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 3, p. 550-568, 2016.

BRAH, A. "Diferença, diversidade, diferenciação". *Cadernos Pagu*, nº 26, p. 329-376, 2006.

BURROUGHS, B. "Obama trolling: memes, salute sandan agonistic politics in the 2012 presidential election". *The Fibre Culture Journal*, vol. 22, p. 258-277, 2013.

BUTLER, J. *Gender trouble*: feminism and the subversion of identity. New York: Routledge, 1999.

CAMPOS, L. A.; MIGUEL, L. F. "O 8 de março no Congresso: representações da condição feminina no discurso parlamentar". *Cadernos Pagu*, nº 31, p. 471-508, 2008.

CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano*: artes de fazer. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

CHAGAS, V., et al. "A política dos *memes* e os *memes* da política: proposta metodológica de análise de conteúdo de *memes* dos debates eleitorais de 2014". *Intexto*, Porto Alegre, nº 38, p. 173-196, 2017.

FEDERICI, S. *Calibã e a bruxa*: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Tradução Coletivo Sicorax, 2004.

FERREIRA, C. B. C. "Feminismos *web*: linhas de ação e maneiras de atuação no debate feminista contemporâneo". *Cadernos Pagu*, Campinas, nº 44, p. 199-228, 2015.

FINAMORE, C. M.; CARVALHO, J. E. C. "Mulheres candidatas: relações entre gênero, mídia e discurso". *Revista Estudos Feministas*, vol. 14, nº 2, p. 347-362, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v14n2/a02v14n2.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2017.

FREIRE, F. "Uma breve reflexão sobre *memes* políticos, humor e conversação cotidiana informal". *Em Debate*, Belo Horizonte, vol. 8, nº 6, p. 34-40, 2016.

GADSBY, H. (rot.). *Nanette*. Espetáculo de *stand-up*. Dist. Netflix. Austrália, 2017 (69 min.).

HOOKS, B. *Talking back*: thinking feminist, thinking black. Canada: Between the Lines, 1989.

LOPES, P. C. "'As expressões nervosas da presidente': estereótipos de gênero na revista *IstoÉ* e a repercussão com a *hashtag* #IstoÉMachismo". XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2016. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-0893-1.pdf>. Acesso em: 8 set. 2018.

MARQUES, F. P. J. A.; AQUINO, J. A.; MIOLA, E. "Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 2, p. 178-203, 2014.

MIGUEL, L. F. "Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, nº 36, p. 25-49, 2010.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. "Mídia e representação política feminina: hipóteses de pesquisa". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 1, p. 55-81, 2009.

MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F. "O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 1, p. 201-221, mar. 2009.

MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. "Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 58, nº 3, p. 721-747, 2015.

MISKOLCI, R. "Novas conexões: notas teórico-metodológicas para pesquisas sobre o uso de mídias digitais". *Cronos*, vol. 12, nº 2, p. 9-22, 2011.

NICOLAU, J. "Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 3, p. 311-325, 2014.

PANKE, L. *Campanhas eleitorais para mulheres*: desafios e tendências. Curitiba: Editora UFPR, 2016.

PANKE, L.; IASULAITIS, S. "Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 2, p. 385-417, 2016.

PHILLIPS, A. "O que há de errado com a democracia liberal?". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 6, p. 339-363, 2011.

RECUERO, R. "O Twitter como esfera pública: como foram descritos os candidatos durante os debates presidenciais do 2º turno de 2014?". *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, vol. 16, nº 1, p. 157-180, 2016.

RECUERO, R.; BITTENCOURT, M. C. A.; ZAGO, G. "O discurso de veículos jornalísticos e a repercussão da audiência no Twitter sobre os protestos de 15 de março de 2015 no Brasil". *Intercom*: *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, vol. 39, nº 3, p. 115-134, 2016.

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

RENTSCHLER, C. A.; THRIFT, S. C. "Doing feminism in the network: Networked laughter and the 'Binders Full of Women' meme". *Feminist Theory*, *SAGE Journals On-line*, vol. 16, nº 3, p. 329-359, Dec. 2015. Artigo publicado pela primeira vez *on-line* em: 18 set. 2015.

REZENDE, D. L. "Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados". *Revista Estudos Feministas*, vol. 25, nº 3, p. 1.199-1.218, 2017.

ROCHA, N. G.; BAPTISTA DA SILVA, P. V. "Representação do negro na publicidade paranaense – o 'olhar' sobre as agências publicitárias". Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros Neab-UFPR, Curitiba, 2006.

ROSSI, T. C. "Feminilidade e suas imagens em mídias digitais: questões para pensar gênero e visualidade no século XXI". *Tempo Social*, vol. 29, nº 1, p. 234-255, 2017.

SACCHET, T. "Capital social, gênero e representação política no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, p. 306-332, 2009.

SEGURADO, R. "A agenda da multidão e o webativismo na cidade de São Paulo". *História Ciências Saúde Manguinhos*, vol. 22, supl., p. 1.673-1.691, 2015.

SHIFMAN, L. *Memes in digital culture*. Cambridge: MIT Press, 2014.

TOSOLD, L. Do problema do essencialismo a outra maneira de se fazer política. In: BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (orgs.). *Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras*. Vinhedo: Horizonte, p. 189-209, 2012.

VICENTE, D.; MARIA, L. "Histórias insurgentes: feministas vadias e tecnologias digitais". *Esferas: Revista Interprogramas de Pós-Graduação em Comunicação do Centro-Oeste*, ano IV, vol. 4, nº 7, p. 163-172, 2015.

YOUNG, I. M. "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, nº 67, p. 139-190, 2006.

_____. "Thinking about women as a social collective". *Signs*, vol. 19, nº 3, p. 713-738, [1994] 2012.

_____. "Desafios ativistas à democracia deliberativa". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 13, p. 187-212, 2014.

Abstract

Gender and humor in social networks: the campaign against Dilma Rousseff in Brazil

This article has as an analytical corpus a set of 69 memes opposed to Dilma Rousseff that viralized in the Brazilian web between the period of June 2014 and August 2016 and investigates the contents mobilized during the public campaign in favor of the parliamentary coup occurred in Brazil in 2016. The analysis of these productions, as tools in the political disputes that culminated in the coup, is a way of interpreting the contemporary dynamics of Brazilian politics and the very place given to the figure of women and the feminine in public space. The collected memes show that comedy is built largely on gender inequalities and by not problematizing such an underlying framework we reinforce it. As an analytical strategy, we propose the classification of memes into four interpretive keys inspired by feminist political theory: (1) Depersonalization or invisibility, (2) Humiliation or ridicule, (3) Objectification or sexualization, and (4) Aggression or violence. By identifying the devices that support comedy from shared discursive parameters, the research demonstrates how the generalized dimension of political humor has mobilized sexist and misogynist stereotypes that have not only struck Dilma Rousseff but have reinforced the very symbolic place of women in national politics.

Keywords: Dilma Rousseff; gender; humor; social networks; political representation

Resumen

Género y humor en las redes sociales: la campaña contra Dilma Rousseff en Brasil

Este artículo tiene como corpus analítico un conjunto de 69 memes opuestos a Dilma Rousseff que se viralizaron en la web brasileña entre junio de 2014 y agosto de 2016 e investiga los contenidos movilizados durante la campaña pública a favor del golpe parlamentario ocurrido en Brasil en 2016. El análisis de estas producciones, como herramientas en las disputas políticas que culminaron en el golpe, es una forma de interpretar la dinámica contemporánea de la política brasileña y el lugar que se le da a la figura de la mujer y lo femenino en el espacio público. Los memes recopilados muestran que la comedia se basa en gran medida en las desigualdades de género y, al no problematizar ese marco subyacente, lo reforzamos. Como estrategia analítica, proponemos la clasificación de los memes en cuatro claves interpretativas inspiradas en la teoría política feminista: (1) Despersonalización o invisibilidad, (2) Humillación o ridículo, (3) Objetivización o sexualización, y (4) Agresión o violencia. Al identificar los dispositivos que respaldan la comedia a partir de parámetros discursivos compartidos, la investigación demuestra cómo la dimensión generificada del humor político ha movilizado estereotipos sexistas y misóginos que no solo han golpeado a Dilma Rousseff sino que han reforzado el lugar simbólico de la mujer en la política nacional.

Palabras-clave: Dilma Rousseff; género; humor; redes sociales; representación política

Résumé

Genre et humour dans les réseaux sociaux: une campagne contre Dilma Rousseff au Brésil

Ayant pour objet d'analyse un jeu de 69 mèmes contraires à Dilma Rousseff qui a viralisé sur le web brésilien entre la période de juin 2014 et août 2016, cet article enquête sur les contenus activés lors de la campagne publique en faveur du coup d'État parlementaire survenu au Brésil en 2016. Regarder ces productions, comme outils dans les conflits politiques qui ont abouti au coup, peut être une manière d'interpréter la dynamique contemporaine de la politique brésilienne et la place accordée à la figure de la femme et du féminin dans l'espace public. La collection recueillie révèle que la comédie se construit, dans une large mesure, sur les inégalités entre les sexes et, en ne remettant pas en question un tel cadre sous-jacent, les renforce. En tant que stratégie analytique, nous proposons de classer les mèmes en quatre clés interprétatives inspirées de la théorie politique féministe: (1) dépersonnalisation ou invisibilisation, (2) humiliation ou ridiculisation, (3) objectivation ou sexualisation et (4) agression ou violence. En identifiant les dispositifs prenant en charge la comédie à partir de paramètres discursifs partagés, la recherche démontre comment la dimension genrée de l'humour politique a mobilisé des stéréotypes sexistes et misogynes qui n'ont pas seulement frappé Dilma Rousseff, mais ont renforcé la place très symbolique des femmes dans la politique nationale.

Mots-clés: Dilma Rousseff; genre; humour; réseaux sociaux; représentation politique

Artigo submetido à publicação em 3 de novembro de 2017.
Versão final aprovada em 29 de outubro de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243547
e-ISSN 1807-0191

O primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT

Felipe Corral de Freitas[1]

O objetivo deste artigo consiste em demonstrar a construção antagônica entre os discursos produzidos pelas candidaturas de PSDB e PT realizados durante o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) veiculados pela televisão na eleição presidencial de 1994, que acabou colocando o Plano Real como o ponto nodal desse conflito. A partir disso, percebemos que a dimensão do antagonismo identificada nesse espaço de conflito permite aos eleitores um maior acesso informativo sobre as candidaturas em disputa pela presidência da República, visto seu caráter desconstrutivista. Por isso, o retorno ao passado se justifica por dois principais motivos: a) esse momento pode ser lido como sendo o primeiro grande antagonismo entre os partidos PSDB e PT; e b) pouca ou nenhuma atenção foi dada pelos estudos que envolvem o HGPE à dimensão antagônica, o que pode iluminar mais um dos aspectos referentes à decisão do voto por parte do eleitor. Para isso, serão utilizados os aspectos teóricos e metodológicos da teoria do discurso de Laclau e Mouffe, enfatizando os conceitos de discurso e antagonismo, imprescindíveis para a captura dos sentidos discursivos que aqui são demonstrados. Concluímos, portanto, que a eleição de 1994 marcou o primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT.

Palavras-chave: HGPE; antagonismo; teoria do discurso; PSDB; PT

Introdução

No Brasil, após o período ditatorial, momento que pode ser considerado como o primeiro na elaboração de uma legítima agenda no campo de comunicação e política (Rubim e Azevedo, 1998), muitos estudos tratavam da relação entre mídia e política, bem como dos efeitos dessa relação nos programas partidários veiculados durante o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (doravante HGPE). Os estudos pioneiros nessa nova fase podem ser divididos entre os que buscavam analisar a campanha presidencial de 1989 (Rubim, 1989; Fausto Neto, 1990; Lima, 1990) e os que tratavam do *impeachment* de Collor (Albuquerque, 1993; Weber, 1993; Fausto Neto, 1994, 1995).

Ampliando esse contexto inicial, diversos estudos sobre campanhas presidenciais, com o HGPE como parte do objeto de estudo, buscavam apresentar as estratégias discursivas dos candidatos (Silva, 2004; Almeida, 2008; Machado, 2009; Massuchin et al., 2016), a construção da imagem partidária (Albuquerque e Dias, 2002; Dias, 2013), o efeito da propaganda eleitoral na intenção de voto (Figueiredo et al., 2000; Figueiredo e Aldé,

[1] Universidade de Brasília – Instituto de Ciência Política (Ipol), Brasília (DF), Brasil.
E-mail: <felipecorrall@gmail.com>.

2003; Figueiredo, 2007) e a construção da propaganda negativa em relação aos adversários (Rubim, 2004; Lourenço, 2009; Borba, 2015; Borba, Veiga e Martins, 2015). Ainda nesse campo, outro estudo de referência abordava a relação entre propaganda eleitoral, televisão e meios de informação (Albuquerque, 1995).

Num outro viés analítico, os estudos que tratavam mais especificamente sobre mídia e política desenvolviam um debate sobre o papel dos meios de comunicação na formatação dos programas veiculados durante o HGPE e de sua interferência no debate produzido pelas candidaturas, além de sua capacidade de agendar o debate público e interferir de forma significativa numa eleição (Rubim, 1993; Lattman-Weltman, Carneiro e Ramos, 1994; Albuquerque, 1996; Miguel, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004a, 2004b; Aruguete, 2005; Cervi, Massuchin e Tavares, 2012; Biroli e Miguel, 2013). Tais perspectivas, respeitando suas diferenças, mas buscando enaltecer um aspecto de semelhança, ajudam a demonstrar a complexidade que envolve os estudos de mídia e política e do HGPE, bem como a interferência produzida na formação da vontade do eleitor.

Por mais que a atitude da grande mídia afete de forma diferente o conteúdo apresentado durante o HGPE pelas candidaturas, e em muitos casos "coordene" a própria eleição (Lattman-Weltman, Carneiro e Ramos, 1994), partimos do entendimento de que o HGPE, em se tratando de uma eleição ao cargo majoritário, possibilita um "debate" mais direto com o eleitor – buscando construir informações sem a "intermediação direta" dos programas jornalísticos –, além de abrir um espaço institucional em que as propostas de uma candidatura possam desconstruir as propostas de outra, bem como as informações passadas pelos grandes meios de comunicação sobre as candidaturas em disputa. Desse modo, o HGPE consegue intervir e contrapor a "vontade" da grande mídia e sua "preferência" por algum candidato e/ou candidatura, como nas eleições de Luiz Inácio Lula da Silva (doravante Lula) e Dilma Rousseff, ambos do PT (Machado, 2009; Cervi, Massuchin e Tavares, 2012; Dias, 2013). Portanto, se a influência do HGPE na decisão do eleitor não é nula, mesmo havendo tais constrangimentos e a construção direcionada de informações pelos principais veículos de informação da grande mídia, ele se mostra como um elemento importante no que diz respeito à própria disputa política travada entre candidatos e partidos – aqui identificada como candidaturas.

Ainda nesse sentido, após a eleição de 1994, entendemos que a relação entre candidaturas propriamente ditas (a interseção entre partido e candidato) é outro elemento que afeta sobremaneira a organização e a direção dadas aos programas veiculados no HGPE em se tratando de campanhas eleitorais a cargos majoritários. É nesse contexto, em que o HGPE é visto como importante não só na decisão do eleitor como também na constituição das identidades partidárias envolvidas, que a relação antagônica emerge no sentido de produzir discursos que busquem desconstruir a "imagem discursiva" de seus adversários (os discursos em si). Ou seja, há aqui disputas por sentidos. Essa compreensão está respaldada na teoria do discurso desenvolvida por Laclau e Mouffe (2015) e

posteriormente ampliada por Laclau (2000, 2011, 2013, 2014), a qual entende que o conflito/disputa política é marcado por elementos antagônicos.

A respeito da relação construída entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) até os dias atuais, a eleição de 1994 pode ser percebida como o primeiro momento antagônico entre os partidos e seus integrantes no cenário político/partidário brasileiro. Antes aproximados, como durante a elaboração da Constituição de 1988 (o PSDB não havia sido fundado até esse momento, mas podemos pensar, conforme o estudo de Kinzo (1989), a posição do partido a partir de seus futuros fundadores e integrantes) e a eleição de 1989, foi a partir do governo de Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e evidentemente durante a eleição presidencial de 1994 que se iniciaram as disputas antagônicas entre os partidos e seus integrantes, o que se mantém até os dias de hoje em diversos níveis institucionais, como, por exemplo, dentro do Congresso Nacional.

Com isso, o objetivo deste artigo consiste em demonstrar a construção antagônica entre os discursos produzidos pelas candidaturas de PSDB e PT realizados durante o HGPE veiculados pela televisão na eleição presidencial de 1994, que acabou colocando o Plano Real como o ponto nodal desse conflito[2]. Temas variados foram significados durante os programas eleitorais do PSDB e do PT veiculados no HGPE durante a eleição de 1994 (Porto e Guazina, 1999), mas, exceto o tema "Plano Real", não apresentaram sentidos antagônicos entre as candidaturas estudadas. Dessa maneira, o "ponto privilegiado" na relação antagônica estabelecida entre as candidaturas foi concentrado em torno do "Plano Real". Em alguns momentos, outros temas apareceram ligados diretamente com o entendimento de cada candidatura em relação ao Plano, como evidenciado por Porto e Guazina (1999, p. 27). Por isso, o retorno ao passado neste artigo se justifica por dois principais motivos: a) esse momento pode ser lido como sendo o primeiro grande antagonismo entre os partidos PSDB e PT; e b) pouca ou nenhuma atenção foi dada pelos estudos que envolveram o HGPE à dimensão antagônica, o que pode iluminar mais um dos aspectos referentes à decisão do voto por parte do eleitor, visto a relação de desconstrução entre as candidaturas.

No momento em que este artigo foi escrito, o cenário político/eleitoral de 2018 dava demonstrações de disputas antagônicas referentes à candidatura de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), no sentido tanto de sua desconstrução como no fortalecimento de suas posições políticas. Partindo tanto da sociedade como do próprio campo político, as posições políticas apresentadas pela candidatura de Bolsonaro, que também se constitui na representação de seu vice, Antônio Hamilton Martins Mourão (o "General Mourão"), do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), passaram a ser disputadas; desconstruídas por um lado e sustentadas por outro. Com o início do HGPE, a

[2] Os estudos de Mendes e Venturi (1994), Amaral (1995), Jorge (1995), Almeida (1996, 1998), Miguel (1997), Porto e Guazina (1999), Mendes (2004) e Oliveira (2005) também identificaram a centralidade do Plano Real nessa eleição.

dinâmica da desconstrução da candidatura de Bolsonaro se tornou mais evidente, principalmente a partir das posições políticas das candidaturas de Geraldo Alckmin do PSDB, Ciro Gomes do Partido Democrático Trabalhista (PDT), Marina Silva da Rede Sustentabilidade (REDE) e Guilherme Boulos do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Ainda, outras disputas antagônicas são reveladas: primeiramente um "bloco" de candidaturas contra a candidatura representada por Bolsonaro; posteriormente uma disputa para ver quem chegaria ao segundo turno contra o próprio Bolsonaro; e, logo em seguida, uma tentativa de desconstrução tanto da candidatura de Bolsonaro como da de Fernando Haddad (PT), significadas pelas candidaturas de Geraldo Alckmin, de Ciro Gomes e de Marina Silva como extremistas e nefastas para a democracia. No segundo turno, a disputa discursiva travada entre Bolsonaro (PSL) e Haddad (PT) expôs velhos sentidos que estavam em jogo; desde "questões morais" até "projetos econômicos" apareceram em seus pronunciamentos[3].

O esforço do artigo, assim, além de evidenciar o primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT, é o de apontar a construção discursiva antagônica entre candidaturas como elemento relevante numa disputa política e eleitoral, bem como ponto de reflexão sobre os processos políticos envolvendo outros contextos eleitorais e outros antagonismos levando em consideração suas dinâmicas, continuidades e descontinuidades. Em se tratando do cenário político-eleitoral de 2018, havia evidências de relações antagônicas envolvendo as candidaturas peessedebista e petista; comparadas com a eleição de 1994, podem-se apontar como continuidades à disputa em torno da compreensão dos modelos econômicos adotados pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) do PSDB (1994-2002) e Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016)[4], do PT. O ainda recente contexto eleitoral de 2014 e seus desdobramentos políticos e/ou eleitorais, em que Dilma Rousseff (PT) chegou à frente de Aécio Neves (PSDB), o questionamento da validade do resultado da eleição de 2014 por parte da candidatura peessedebista e a articulação política envolvendo integrantes do PSDB requerendo o *impeachment* de Dilma Rousseff foram refletidos na eleição de 2018. Por isso, o retorno ao passado na busca de um renovado olhar sobre as relações antagônicas, nesse caso em relação aos partidos PSDB e PT, ajuda a compreender as continuidades de cenários políticos bem como suas descontinuidades.

Com esse objetivo em foco, são utilizados os aspectos teóricos e metodológicos da teoria do discurso de Laclau e Mouffe (Laclau e Mouffe, 2015; Laclau, 2000, 2011, 2013, 2014), enfatizando os conceitos de discurso e antagonismo, imprescindíveis para a captura dos sentidos discursivos que aqui são demonstrados.

Para isso, este artigo está dividido em quatro seções, mais as conclusões. Na primeira seção, "A teoria do discurso de Laclau e Mouffe, são apresentados os aspectos

[3] Este artigo foi finalizado antes do final do segundo turno da eleição de 2018.
[4] Dilma, acusada de "pedaladas fiscais" e "liberação de créditos suplementares" sem prévia autorização do Legislativo, teve o mandato cassado no final de agosto de 2016.

teóricos e metodológicos da teoria do discurso de Laclau e Mouffe. Na segunda seção, "As trajetórias de PT e PSDB até as eleições de 1994 e o contexto da emergência dos discursos antagônicos", são apresentadas as trajetórias de formação de PT e PSDB, indicando o processo de aproximação e distanciamento entre os partidos até o contexto político da eleição de 1994, bem como uma rápida contextualização do Plano Real e das regras do HGPE para essa eleição. Na terceira seção, "O Plano Real no discurso do PSDB", é apresentado o discurso produzido pela candidatura do PSDB durante os programas eleitorais veiculados no HGPE na eleição de 1994, a qual colocou o Plano Real como seu ponto nodal. Na quarta seção, "O Plano Real no discurso do PT", é apresentado o discurso produzido pela candidatura do PT durante os programas eleitorais veiculados no HGPE na eleição de 1994, tendo o Plano Real como seu ponto nodal; ou seja, o Plano se constituiu como o ponto antagônico entre as candidaturas. Por fim, nas "Conclusões" é retomado o debate proposto neste artigo e são apresentados os resultados objetivos.

A teoria do discurso de Laclau e Mouffe: aspectos teóricos e metodológicos

A teoria do discurso desenvolvida por Laclau e Mouffe carrega uma série de conceitos que permitem leituras de realidades complexas, bem como, do ponto de vista metodológico, a organização dessa realidade de forma a torná-la "legível". Com isso, o objetivo desta seção é apresentar os conceitos da teoria do discurso, os quais serão utilizados tanto para as análises quanto para a organização metodológica dos dados extraídos dos pronunciamentos contidos nos programas eleitorais do PSDB e do PT veiculados no HGPE no período da campanha eleitoral de 1994.

Para Laclau e Mouffe (2015, p. 180), todo objeto é uma formação discursiva em que nenhuma significação pode ser constituída fora disso, ou seja, todo objeto é constituído a partir do social, que, por sua vez, é discursivo. Sendo assim, o social é necessariamente um social simbólico, discursivo e fundado a partir da relação política. Conforme os próprios autores:

> a) O fato de que todo objeto é constituído como objeto de discurso não tem nada a ver com a existência de um mundo externo ao pensamento, nem com a oposição realismo/idealismo. Um terremoto ou queda de um tijolo é um evento que certamente existe, no sentido de que ocorre aqui e agora, independente de minha vontade. Mas, se sua especificidade como objeto será construída seja em termos de um fenômeno natural ou como expressão da ira de Deus, vai depender da estruturação de um campo discursivo. O que se nega não é que tais objetos existam externamente ao pensamento, mas antes a afirmação bastante diferente de que eles próprios possam se constituir como objetos fora de qualquer condição discursiva de emergência.

> b) Na origem do preconceito anterior reside a suposição do caráter mental do discurso. Contra isso, afirmamos o caráter material de toda estrutura discursiva (...). Os elementos linguísticos e não linguísticos não são meramente justapostos, mas constituem um sistema diferencial e estruturado de posições – isto é, um discurso. As posições diferenciais incluem, portanto, uma dispersão dos diversos elementos materiais (Laclau e Mouffe, 2015, p. 181-182).

Para essa corrente de pensamento, um discurso é uma prática articulatória e significativa que constitui e organiza relações sociais, como apresentada no exemplo do excerto acima. Além do mais, o linguístico não pode ser visto separado do social, rechaçando toda e qualquer separação entre práticas discursivas e práticas não discursivas, pois o discurso não possui um caráter meramente mental, mas sim material. Com isso, existe uma relação entre a fala (o linguístico) e o que ela significa (a materialidade do discurso – seu significado), formando uma totalidade significativa. Nesse sentido, o discurso é mais do que a união entre gesto e fala, ele é uma relação de significação (Mendonça, 2007, p. 250).

Toda configuração social é uma configuração significativa, pois são atribuídos aos eventos sociais diferentes significados, ou seja, um acontecimento pode gerar vários significados diferentes, dependendo do contexto em que está inserido. Segundo Pinto (2006, p. 80), para a teoria do discurso, a verdade é uma construção discursiva, é a tentativa de dar sentido ao "real", uma tentativa de fixar sentidos no âmbito do social. Discurso, por isso, é entendido a partir de um conjunto de elementos em que as relações desempenham um papel constitutivo na sua simbolização; "Isso significa que os elementos não preexistem ao complexo relacional, mas se constituem através dele" (Laclau, 2013, p. 116). Em virtude disso, não existe nada que ultrapasse o jogo das diferenças assumindo um caráter de fundamento anterior ao próprio jogo.

O campo discursivo é o espaço onde diversas formações discursivas entram em concorrência umas com as outras e formam um jogo de equilíbrio instável entre diversas forças. Um discurso se forma sempre na tentativa de dominar o campo da discursividade, buscando, desse jeito, se constituir como um ponto nodal, um ponto privilegiado, um discurso hegemônico (Laclau e Mouffe, 2015, p. 187). Vejamos tal definição segundo os próprios autores:

> (...) chamaremos articulação qualquer prática que estabeleça uma relação entre elementos de tal modo que a sua identidade seja modificada como um resultado da prática articulatória. A totalidade estruturada resultante desta prática articulatória, chamaremos discurso. As posições diferenciais, na medida em que apareçam articuladas no interior de um discurso, chamaremos momentos. Por contraste, chamaremos elemento toda diferença não discursivamente articulada (Laclau e Mouffe, 2015, p. 178).

Uma vez compreendida a relação entre discurso e prática articulatória, é importante esclarecer a relação entre lógica da equivalência e lógica da diferença. No momento da articulação, tanto a lógica da equivalência como a lógica da diferença operam. No caso da lógica da diferença, sua principal característica perpassa o entendimento de que esse momento diferencial não impede sua articulação com outro elemento. É o fato de existir o "diferencial" que torna tal articulação possível; o diferencial nada mais é que a particularidade de um elemento mantida em sua transição para o *status* de momento de uma cadeia articulatória. Já a noção de lógica da equivalência demonstra a similaridade de determinado aspecto no momento articulatório. Dentro do campo discursivo, é a lógica da equivalência que forma a articulação de elementos que passaram a ser considerados momentos dessa cadeia. É importante deixar claro que a equivalência representada no *status* de momento não elimina a diferença do *status* de elemento.

A articulação discursiva, para existir, precisa de um exterior constitutivo, que é a marca do antagonismo, é o discurso antagônico[5]. Isso significa que a relação antagônica dá início à construção de identidades políticas a partir de uma relação com o "Outro"; o antagonismo, marcado pela falta, pelo deslocamento de toda identidade, é a possibilidade da articulação que formará o discurso e, por consequência, se condensará a partir de um ponto nodal. O ponto nodal dessa formação discursiva assume uma característica fundamental na construção do próprio discurso, pois é através dele que se estabelece a união entre os momentos diferenciais. É um ponto discursivo privilegiado que aglutina outros discursos em torno de si, determinando os limites desse discurso, do que está articulado e do que não está, ou seja, o que ele representa e o que não representa.

Com isso, as práticas articulatórias são constituídas em torno de pontos nodais e, ao mesmo tempo, são suas constituidoras. Dessa forma, um ponto nodal é onde as significações serão articuladas, ou seja, onde a lógica da equivalência irá subverter, em partes, todas as diferenças das identidades articuladas com esse ponto privilegiado. Mendonça (2003a, p. 143) afirma que os pontos nodais são fundamentais para a prática articulatória, pois, por serem pontos discursivos privilegiados, eles possuem a capacidade de fixar, mesmo que de forma precária, a própria articulação. O ponto nodal é delimitado pelo seu corte antagônico, seu exterior constitutivo, ou seja, em uma disputa discursiva um ponto nodal sempre terá o seu antagônico. Em vista disso, todo ponto nodal se constitui em uma luta por hegemonia e, nesse sentido, quando uma determinada identidade se hegemoniza, esvaziando sua particularidade inicial, se torna, necessariamente, um significante vazio.

Neste momento, a partir da lógica laclauniana, é pertinente a compreensão do conceito de "hegemonia" desenvolvido no âmbito da teoria do discurso aqui tratada. É importante percebermos que o momento da hegemonia é fruto dessa formação discursiva e, assim, a hegemonia de um discurso, no sentido desenvolvido por Laclau e Mouffe, é a

[5] Uma revisão e interpretação sobre o conceito de antagonismo pode ser encontrada em Mendonça (2003a, 2010, 2012).

representação de um particular que se esvazia para se tornar um universal representativo. Todo discurso busca se hegemonizar, ou seja, uma identidade tenta impor sua particularidade sobre outra, mesmo que seu sentido nunca seja plenamente constituído; e é disso que decorre a impossibilidade de totalização, de formação de um discurso pleno. Todo instante hegemônico necessita de uma relação antagônica, pois o momento em que uma identidade particular atinge a hegemonia é precedido por algum discurso que o antagonizava ou ainda se mantém como antagônico. Por outro lado, mesmo que haja uma hegemonia, o social ainda se mantém fragmentado por diversas lutas antagônicas, o que poderá ameaçar a hegemonia "dominante".

Mendonça (2007, p. 251) afirma que todo processo hegemônico parte de uma identidade particular que consegue representar discursos ou identidades antes dispersas no campo da discursividade. A hegemonia, nesse sentido, é um lugar vazio; para atingir a posição hegemônica uma determinada identidade terá de esvaziar suas particularidades na busca de representar outras tantas identidades, à vista disso, universalizar seus sentidos. No espaço do social pode haver vários pontos de hegemonia decorrentes dos antagonismos. Todos os discursos buscam universalizar seus conteúdos particulares, ou seja, toda formação discursiva tem como objetivo expandir seu sentido na busca de se tornar um discurso sistematizador, um discurso hegemônico. Nas palavras dos autores: "(...) a hegemonia emirja num campo atravessado por antagonismo e, portanto, supunha os fenômenos da equivalência e os de fronteira. Porém, inversamente, nem todo antagonismo supõe práticas hegemônicas" (Laclau e Mouffe, 2015, p. 215).

Um discurso hegemônico é sempre um discurso sistematizador, pois ele aglutina outros sentidos, ou seja, hegemonia é quando uma identidade, de forma precária e contingente, passa a representar diversas outras identidades dentro desse discurso. Com isso, o discurso sistematizador acaba abarcando novos sentidos, o que faz com que seu conteúdo original seja modificado, pois para buscar essa hegemonia ele tem de ampliar seus conteúdos. Consequentemente, é através dessas disputas hegemônicas que se constituem os discursos políticos, ou seja, a hegemonia parte de qualquer relação de luta política (Laclau e Mouffe, 2015, p. 219).

Para além da divisão do espaço do social em dois polos antagônicos – no sentido de populismo desenvolvido por Laclau (2013) –, é preciso compreender a hegemonia a partir da fragmentação e da formação de disputas discursivas específicas. Nesse sentido, quando tratamos de uma disputa imersa no espaço do social, mas que não coloca em xeque sua estruturação mais estável (sua hegemonia ainda incontestável), mas sim uma disputa mais "particularista", como, por exemplo, a luta entre os ecologistas e a monocultura de eucalipto no interior do Rio Grande do Sul (Vieira Junior, 2010), é possível identificar dois discursos hegemônicos a partir da posição de seus momentos. O que se quer dizer com isso é que, ao levar em consideração a formação interna de cada discurso a partir de suas articulações, é possível perceber que essa formação institui um momento hegemônico interno ao discurso. Num outro momento, a partir da compreensão relacional

com o discurso antagonizado, o que está em disputa é exatamente o caráter hegemônico sobre os aspectos daquela luta política – se o mais importante é a ecologia ou a relação com o mercado da monocultura. Ainda nesse contexto, podemos identificar um discurso hegemônico e, por isso, sistematizador do social, sendo combatido por diversos outros discursos antagônicos, sem que estes assumam uma posição hegemônica nesse recorte específico.

É nesse sentido que, segundo Laclau e Mouffe (2015, p. 218-219), nenhuma lógica hegemônica pode dar conta de uma totalidade do social, ou seja, nenhuma determinada identidade pode representar o todo social, pois, como já havíamos destacado anteriormente, todo processo hegemônico necessita de uma relação de antagonismo, até mesmo se pensarmos em disputas arrefecidas. Com isso, todo processo hegemônico tem o seu lado negativo – ou vários, entendidos como pontos de tensão. Além do mais, toda hegemonia se constitui a partir de um antagonismo, tornando-se um significante vazio.

Outro conceito de grande importância para a teoria do discurso é a noção de significante vazio. Segundo Laclau, "um significante vazio é, no sentido estrito do termo, um significante sem significado" (Laclau, 2011, p. 67). Um determinado discurso, um ponto nodal, abarca tantos significados de vários momentos que se articularam em torno dele, que acaba esvaziado de suas particularidades e representando outras particularidades dessas identidades articuladas com ele. Para Mendonça (2003b, p. 67), um significante vazio é um significante sem significado em função de uma polissemia de sentidos que estão articulados em torno de seu significado. Segundo o autor, isso faz com que este esvazie seus conteúdos específicos na busca de representar tantas outras identidades, tornando-se, desse modo, um significante sem um significado específico. Com isso, ele representa muitas outras identidades, mas nenhuma única em particular, e assim se torna significante vazio. Tal vazio é entendido a partir de uma abundância de sentidos, e não pela ausência deles.

Para Laclau (2011, p. 75), o significante pode estar vinculado a distintos significados. Isso quer dizer que demandas diferentes, com sentidos diferentes, se articulam em torno de um ponto nodal, um ponto que teve a sua particularidade universalizada, tornou-se um significante vazio. Segundo Laclau, o significante vazio, uma diferença particular que assumiu o papel de representação – sem deixar de ter sua particularidade – representa todas as identidades particulares que estão articuladas com esse significante.

A existência de forças antagônicas e a instabilidade das fronteiras entre elas, que constitui a relação entre equivalência e limite, são marcadas pela relação de flutuação entre elementos que aparecem nesses discursos ainda em formação, o que possibilita a construção de uma hegemonia. A formação de pontos nodais e a construção de uma relação hegemônica só são possíveis tendo em vista o fato de que todo significado é vazio, dependendo da relação de formação desse significado. Por consequência, por meio desses processos são construídos os discursos.

O antagonismo só pode emergir numa relação complexa de significação em que o discurso é formado e constitui as relações materiais. Isso posto, Laclau e Mouffe (2015, p. 199-200) descartam a relação antagônica como uma oposição real ou como uma contradição, conforme foi desenvolvida por Colletti (1975) a partir de sua interpretação de Kant. O choque entre dois objetos não elimina sua existência física e a oposição real ocorrida entre eles. Além disso, muitas relações contraditórias emergem do social sem, necessariamente, constituir uma relação antagônica. O antagonismo é um conceito específico que não mantém relação direta e necessária com a ideia de oposição real e de contradição lógica (Laclau, 2014, p. 129). No terreno da teoria do discurso dos autores aqui tratados, o antagonismo constitui determinadas identidades a partir de articulações discursivas marcadas pela negação de sua expansão dentro de um jogo simbólico de significados e sentidos. Enquanto oposição real e contradição se originam do entendimento de que suas identidades já são plenas e constituidoras de uma totalidade (mesmo no caso físico, para oposição). A presença do discurso antagonizado impossibilita essa totalização (Laclau e Mouffe, 2015, p. 201-202), tendo em vista a presença do "outro".

Então, para Laclau e Mouffe (2015, p. 202), todo discurso que nega o outro se constitui como antagônico, pois, ao mesmo tempo em que ele delimita seu corte antagônico, seu opositor, ele se constitui como "ele mesmo", portanto, a negação do outro é ao mesmo tempo a possibilidade de constituir sua própria identidade, como também a impossibilidade do antagonizado constituir plenamente a sua identidade. Ainda segundo os autores, na formação do social há possibilidade da existência de vários antagonismos:

> Até agora, ao falarmos de antagonismos, temos conservado o termo no singular a fim de simplificar nosso argumento. Mas é claro que o antagonismo não necessariamente emerge em um único ponto: qualquer posição num sistema de diferenças, na medida em que é negada, pode tornar-se o *locus* de um antagonismo. Desta forma, há uma variedade de antagonismos possíveis no social, muitos deles em oposição uns aos outros (Laclau e Mouffe, 2015, p. 209).

As lutas democráticas emergem num contexto marcado por uma dupla característica que pode parecer paradoxal: o campo é relativamente suturado e, ao mesmo tempo, as identidades sempre deslocadas (Laclau, 2000, p. 37) expressam seu caráter fragmentado. Isso implica a compreensão de que o espaço social é "formado por uma multiplicidade de práticas que não esgotam a realidade referencial e empírica dos agentes que fazem parte dela" (Laclau e Mouffe, 2015, p. 210-211). No entanto, para que o antagonismo ocorra, é necessário compreender que toda identidade é deslocada e marcada por uma falta constitutiva e, ao mesmo tempo, sempre em busca de uma certa sedimentação. Com isso, o fato de o social ser "relativamente suturado" não significa que ele está fundado numa objetividade última, mas sim que seu caráter é precário. Logo, sua precariedade e contingência indicam sua fragmentação como social e as múltiplas

possibilidades de articulações discursivas, o que, por outro lado, não elimina uma possível articulação com outros discursos na formação de um discurso mais amplo que possa dividir o social em dois polos. Segundo a teoria do discurso, esse é o caminho do populismo (Laclau, 2013).

A lógica antagônica possibilita compreender as relações políticas a partir de identificações, demostrando que tais lutas não resultam de identidades prontas, mas sim as formam. Nesse sentido, a realidade social não pode ser simplesmente descrita por relações preestabelecidas, mas sua complexidade aparece no instante em que tais relações se mostram sempre precárias e contingentes – o momento de suas formações.

No que se refere aos aspectos metodológicos da teoria do discurso aqui utilizada, bem como à estratégia organizacional propiciada por ela, é necessário capturar a formação da realidade construída – nesse caso o HGPE e a disputa política eleitoral entre as candidaturas do PSDB e do PT – e nela identificar os elementos dispersos que apresentem regularidades na produção de sentidos em cada formação discursiva a partir da relação antagônica estabelecida, ou seja, as disputas por determinados sentidos. Identificadas as regularidades nos elementos, estes passaram a ser chamados de momentos discursivos, os quais, como já mencionado, são carregados de sentidos. Realizado esse processo, o próximo passo é identificar, a partir da formação dos momentos, o ponto privilegiado dessa formação, ou seja, o ponto que condensa e constitui o discurso, o ponto nodal (aqui em torno do Plano Real). Isso identificado, a etapa seguinte é apontar, a partir da relação antagônica estabelecida entre os discursos, a estruturação dessa formação discursiva; a relação antagônica, o ponto de antagonismo, é representada, nesse momento, pelo ponto nodal – como já afirmamos no decorrer deste artigo, toda relação política se constitui de forma antagônica, ou seja, toda relação de articulação interna de um determinado discurso só é possibilitada por um exterior ameaçador. Esse momento é o momento da formação/reconfiguração de identidades a partir de identificações políticas precárias e contingentes: a relação, propriamente dita, estabelecida com base no antagonismo entre os discursos formados a partir dos pronunciamentos contidos nas candidaturas do PSDB e PT durante o HGPE na eleição em questão, de 1994.

As trajetórias de PT e PSDB até as eleições de 1994 e o contexto da emergência dos discursos antagônicos

O principal objetivo desta seção é o de situar o leitor sobre os aspectos basilares dos partidos PT e PSDB, bem como apontar a relevância do Plano Real e explicar o contexto do HGPE para a eleição de 1994. Para isso a seção está dividida em três subseções. A intenção das duas primeiras é tão somente a de apresentar dois dos diversos aspectos das trajetórias políticas de PT e PSDB: suas formações enquanto partido e, paralelamente, a relação que emergiu entre os partidos até a eleição de 1994. Há outros estudos, que serão citados ao longo desta seção, que apresentam outros aspectos desses partidos. Já a

terceira seção, como enunciado, tem como função contextualizar o Plano Real e o HGPE na eleição de 1994.

O caso do PT

Com a expansão da classe operária a partir dos anos 1960, as transformações sociais, econômicas e políticas criaram um ambiente em que o debate em torno dos direitos dos trabalhadores das fábricas insuflou os ânimos a partir da necessidade de uma organização política maior. A formação dos sindicatos nas "grandes" cidades industriais propiciou o surgimento de novas lideranças políticas no Brasil, principalmente a partir de 1977, quando o novo sindicalismo passou a denunciar a política de arrocho salarial implementada pelo governo da época. Nesse contexto, em que o novo sindicalismo questionava as organizações econômicas e políticas originadas durante o regime militar (Amaral, 2003, p. 27-28)[6], novas lideranças começam a conduzir os trabalhadores na luta por seus direitos e por salários mais dignos. Esse foi o elemento fundamental na formação, organização e estruturação das bases do que se tornaria o Partido dos Trabalhadores (PT). Foi durante essa mobilização que a figura de Lula surgiu como um de seus principais líderes políticos e um dos mais importantes porta-vozes das demandas dos sindicalistas e, com o fim do bipartidarismo, um dos principais articuladores para a criação do novo partido, o PT.

Com uma estrutura variada, mas com forte base nos sindicatos, a formação do partido contou em sua composição social com intelectuais, pessoas ligadas à Igreja Católica, com grande parte da classe trabalhadora e sindicatos vinculados às fábricas do ABC paulista – os metalúrgicos –, como também com os bancários ligados ao Banco do Brasil (Rodrigues, 2002; Amaral, 2003; Reis, 2010). Além disso, a militância foi um elemento que caracterizou o movimento formador do partido e suas atividades políticas na sociedade, o que o diferenciou, assim, dos outros partidos brasileiros (Terron e Soares, 2010, p. 312). Segundo Meneguello (1989, p. 91), o PT, no momento de sua formação, conferia muito mais importância às relações construídas com os movimentos sociais do que à atividade eleitoral e parlamentar[7].

A partir do Estatuto de criação do PT (Manifesto de Fundação do PT, 1980) e entre 1989 (primeira eleição direta para presidente após a redemocratização) e 1998, os programas de governo do PT (Programas PT, 1994, 1998) não apresentaram mudanças substanciais. A partir desse período, os programas foram ganhando novos elementos que configuravam o contexto político daqueles momentos. Como era de se esperar de um

[6] Após o golpe político em 1964, os militares, principal grupo envolvido no golpe e responsável pelo governo durante o período repressivo, valendo-se de sua posição, aproveitaram para reprimir os movimentos sindicais da época.
[7] Para outras informações sobre o partido, ver Samuels (2004, 2008).

partido originário da esquerda, o principal ponto defendido – que permeava todas as outras questões – era a diminuição da desigualdade e a inclusão social do cidadão.

Ligado à esquerda socialista[8], o partido defendia políticas tidas como radicais, como a suspensão do pagamento da dívida externa (Programa PT, 1989, 1994). Segundo esses Programas, a dívida externa já teria sido paga e a cobrança dos juros era abusiva, por isso a defesa de suspender seu pagamento até que isso fosse revisto. Com a suspensão desse pagamento sobraria mais dinheiro para investir em projetos sociais, como a construção de habitação para classes mais desfavorecidas e a elaboração de programas que buscassem a erradicação da fome e o fim do analfabetismo[9]. Conforme os Programas de Governo do PT (1989, 1994), o projeto econômico implementado no país não conciliava a ideia de desenvolvimento econômico com desenvolvimento social, primordial para equilibrar a economia e diminuir as desigualdades. Os governos até então se preocupavam apenas com a estabilidade econômica sem levar em consideração as desigualdades existentes, diminuindo o crédito para as classes mais baixas e não desenvolvendo políticas públicas de habitação.

Nesse mesmo período, as alianças políticas construídas pelo partido sempre se mantiveram à esquerda do espectro político nacional. Conforme Garcia (2012, p. 94), enfatizando o Programa de Governo do PT de 1989, definiu-se que o partido não faria coligações e alianças políticas com "partidos burgueses". As campanhas eleitorais eram vistas como mais do que uma simples campanha para ocupar cargos públicos eletivos, eram mobilizações de luta e de denúncia, que buscavam apresentar a situação em que o povo se encontrava perante o sistema instituído, ou seja, não bastava simplesmente eleger candidatos, era preciso informar o cidadão.

Em 1989, quando o partido e Lula aceitaram o apoio de FHC no segundo turno da eleição, os dois partidos e seus integrantes se uniram contra as estruturas da ditadura que ainda se mantinham fortes nas instituições políticas. Nessa mesma eleição, os partidos de esquerda que apresentaram candidatos à presidência da República anunciaram apoio a Lula no segundo turno – o candidato à vice-presidência na chapa de Lula era José Paulo Bisol, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). O PT e Lula só não aceitaram o apoio de Ulysses Guimarães e do PMDB porque o governo anterior, de José Sarney, tinha tido uma péssima avaliação pela opinião pública e pela mídia (Amaral, 2003, p. 68-70).

Na eleição de 1994, o PT decidiu construir uma candidatura "puro sangue", com Lula para presidente e Aloizio Mercadante como vice; o PSB compôs a coligação. Já para a eleição de 1998, a frente de esquerda comandada pelo PT e por Lula, além de manter o

[8] Segundo Garcia (2012, p. 93), o PT nunca se reivindicou como um partido marxista, contudo sempre assumiu posições políticas ligadas ao socialismo e contra a ideia capitalista. Após 1989, o partido passou a debater suas ideias contra o modelo dominante, o neoliberalismo. Para outras informações que abarcam o entendimento da esquerda no Brasil, ver Soares (2006).

[9] Outras informações podem ser encontradas em Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores (1980). Disponível em: <http://www.pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 6 dez. 2018.

apoio do PSB, ganhou um apoio importante: Leonel Brizola, candidato à presidência pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em 1989 e 1994, foi indicado como vice na coligação. Mesmo abrindo mão de elementos mais radicais em 1998, a principal aliança a contradizer as bases históricas do partido ocorre em 2002, com a indicação de José Alencar, do Partido Liberal (PL), para vice-presidente da coligação. Além disso, a eleição de 2002 marcou diferenças substanciais no partido[10].

É a partir dessa eleição que algumas alterações de posições adotadas pelo partido e por parte de seus integrantes, principalmente os apoiadores de Lula, são percebidas. Como já mencionado, as alianças políticas se tornam mais heterogêneas, a começar pela indicação de José Alencar (PL) para vice. Além disso, por mais que existam elementos estruturais impostos pelo sistema político (o governo de coalizão), o PT aceitou o apoio do PMDB no Congresso Federal, partido aliado do PSDB em seus governos e que compunha a chapa com a indicação de Rita Camata a vice-presidente em 2002[11].

O contexto político iniciado na eleição de 1989 é um marco na trajetória político-partidária do PT. Vislumbrando a possibilidade real de vitória nessa eleição, o partido dá início a pequenas mudanças estruturais. A eleição de 1994, neste sentido, e levando em consideração a dimensão de identificação política, é o momento inicial de disputas com o PSDB, o que também afeta esse processo de "metamorfose".

O caso do PSDB

Com o fim do bipartidarismo e a formação de novos partidos ocupando posições distintas no espectro político/ideológico na "Nova República" (Mainwaring, 2001; Motta, 2008), as disputas em torno do novo modelo democrático se estenderam e propiciaram debates mais fortes dentro dos próprios partidos recém-formados e/ou em processo de formação. Assim, durante a Assembleia Constituinte (1985-1988) ocorreram muitas disputas ideológicas, inclusive dentro do PMDB, partido herdeiro do Movimento

[10] Estudos, como os de Amaral (2003) e Garcia (2012), apresentam diversos aspectos das mudanças ocorridas no partido. Em se tratando de mudanças em campanhas para presidente da República, ver Mendes (2004). Para mais informações, ver Oliveira (2005).

[11] Amaral (2003, p. 158), analisando os programas do partido de 1989 a 2002, afirma que em 1998 o partido abandonou questões mais ideológicas ligadas ao socialismo e passou a se preocupar em construir projetos com propostas mais específicas. Além disso, é importante perceber que o partido passou a dialogar com outros grupos da sociedade, buscando, com isso, ampliar a sua base eleitoral. Antes preocupado com as questões dos trabalhadores, a partir de 1998 e principalmente após 2002, o partido demonstrou uma preocupação de aspecto eleitoral. Identificou a necessidade de ampliar suas bases para conseguir eleger o presidente da República – é salutar destacar que tal mudança pragmática nunca foi unanimidade no partido. Desde 2002, o PT tornou-se mais moderado e muito menos preocupado com os princípios ideológicos e partidários de seus anos iniciais. O PT sucumbiu à lógica das grandes campanhas eleitorais comandadas por "marqueteiros". As doações de campanha vieram de grandes empresas e de empresários conhecidos, ou seja, o PT aceitou as imposições da burguesia para consolidar sua campanha e ter possibilidade real de vitória (Garcia, 2012, p. 102, p. 106). Outros estudos sobre o PT abordam perspectivas diferentes. Ver Singer (2009, 2010, 2012) e Rennó e Cabello (2010) para uma melhor compreensão sobre a relação do partido com suas bases eleitorais.

Democrático Brasileiro (MDB), e que originaram os principais partidos de esquerda nesse novo momento (Rodrigues, 1987).

A partir de disputas ideológicas em torno da definição da Constituinte, alguns integrantes do PMDB, que não concordavam com a posição adotada pelo partido na Constituinte, decidiram abandonar o partido e fundar um novo. Alguns integrantes não aceitavam o fato de o partido ter realizado alianças com a direita. A aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL), partido dissidente da Aliança Renovadora Nacional (Arena)[12], e, além disso, a disputa entre presidencialismo e parlamentarismo alimentaram a emergência de um racha interno no PMDB. Os descontentes queriam que a Assembleia Constituinte definisse o Parlamentarismo como forma de governo. Essa divergência interna no PMDB, evidenciada durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), teve um novo episódio. Membros do PMDB – os desgarrados – votaram a favor dos quatro anos de mandato para o Presidente da República, apesar de a maioria da bancada do partido e de políticos conservadores agrupados no "Centrão", grupo suprapartidário formado em fins de 1987, ter decidido pelos cinco anos de mandato. Outro elemento relevante que levou a essa separação foi a centralidade decisória e a hierarquia estruturada do PMDB (Roma, 2002, p. 73-74).

Graças à vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral, em 1984, a Aliança Democrática – com apoio de dissidentes do Partido Democrático Social (PDS) – começou a aceitar a adesão de políticos que antes eram considerados inimigos. Além disso, o PMDB começou a realizar uma distribuição de cargos que não agradou parte de seus integrantes, o que causou insatisfação com relação à deturpação de sua história; um partido oposicionista que acabava perdendo suas características ao se tornar governo.

No dia 25 de junho de 1988, esse grupo ainda pertencente ao PMDB, capitaneado, basicamente, por pessoas de São Paulo e Minas Gerais, externalizou sua insatisfação com o governo Sarney e propôs a criação desse novo partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)[13]. Entre os fundadores do novo partido estavam nomes de "peso" do estado de São Paulo, como Franco Montoro, Carlos Antônio Costa Brandão, Humberto Costa Brandão, José Serra, Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso e Geraldo Alckmin. Fora de São Paulo, o novo partido contou com o apoio de nomes importantes como Pimenta da Veiga, Eduardo Azeredo, José Richa, Teotônio Vilela Filho, Aécio Neves, Arthur Virgílio e Maria de Lourdes Abadia. Posteriormente, outros políticos com expressão local e nacional, como Tasso Jereissati e Ciro Gomes, migrariam para o partido. Levando em consideração o posicionamento dos integrantes desse novo partido, o PSDB, em relação ao seu partido

[12] Como apresenta Roma (2002), o PSDB e seus integrantes, em 1994, se renderiam à necessidade de formar o governo, e se aliariam com o PFL, garantindo a vaga de vice-presidente para um partido tido de direita. Desde sua base organizacional até seu posicionamento político institucional, o PFL pode ser considerado um partido de direita; se levarmos em consideração as práticas políticas locais dos integrantes desse partido, seja no momento eleitoral ou até mesmo durante o mandato de seus políticos, tal afirmação fica mais evidente (Mainwaring, Meneguello e Power, 2000).

[13] Para uma leitura complementar, ver Marques e Fleischer (1999).

anterior, o PMDB, Kinzo (1989, p. 241-242) destaca que, analisando seu programa – ainda muito incipiente – e a composição social de sua bancada, o PSDB ocuparia a centro-esquerda do espectro político brasileiro[14].

Conforme Roma (2002, p. 72), o PSDB, por mais que se intitulasse como um partido social-democrata, se constituiu de forma diferente dos partidos da social-democracia clássica europeia. Esses partidos europeus se originaram articulados às massas trabalhadoras e aos sindicatos. Já o PSDB teve sua origem exclusivamente parlamentar e, desse modo, sua composição inicial era de políticos influentes no cenário político nacional.

A formação do PSDB, na ótica da produção bibliográfica brasileira sobre a formação dos partidos políticos nacionais, como afirma Roma (2002, p. 71), sempre esteve vinculada a essas questões ideológicas – sobre o posicionamento de um partido de esquerda – que levou à cisão do PMDB. Contudo, ainda segundo Roma (2002, p. 86-87), a formação do PSDB a partir da desvinculação de políticos do PMDB não teria nada de ideológico. Pelo contrário, a ruptura apresentou características pragmáticas e eleitorais. Nesse sentido, a formação do PSDB foi decorrente da busca de espaços de poder por determinados parlamentares insatisfeitos com o comando exercido pelos "caciques" do PMDB.

Roma (2002, p. 83-84) destaca ainda que, passados seis anos desde a formação do PSDB, quando o partido vence as eleições de 1994, acabou fazendo coligações justamente com o PFL, partido que era criticado pelos seus formadores e que levou, em grande medida, à separação do PMDB. Além disso, seus integrantes, principalmente FHC, buscaram apoio político na sua antiga sigla, o PMDB. Tal articulação política teve tanto êxito que se repetiu nas eleições de 1998 e garantiu, além de outros feitos, o Plano Real e a reeleição[15] de FHC. Sendo assim, passados seis anos desde a sua criação, o PSDB já fazia alianças de centro-direita, o que define, além das políticas implementadas pelos integrantes desse partido, sua posição ideológica e não pragmática nesse momento político (Roma, 2002).

Após sua formação, o PSDB – uma agremiação que propiciou uma estrutura organizacional fraca e descentralizada, com baixa participação e adesão de filiados (Roma, 2002, p. 74) –, por mais que seja apontado como uma ruptura ideológica com o PMDB, apresentou, na verdade, também segundo Roma (2002, p. 87), um alinhamento ideológico com o liberalismo/neoliberalismo mais do que com a própria social-democracia ou com políticas tidas de esquerda. Assim, o autor afirma que o PSDB, ao fazer aliança com o PFL (causada, em grande medida, pela falta de capacidade, pois o partido concentrava as suas forças basicamente em São Paulo), não estaria buscando construir uma relação pragmática/eleitoral, como afirma a bibliografia brasileira sobre esse assunto, mas sim construindo um alinhamento ideológico em busca de uma candidatura bem definida; dois

[14] Existem outras classificações diferentes em relação à posição ocupada pelos partidos nesse momento. Ver Novaes (1994) e Lima Jr. (1997).

[15] O debate em torno da reeleição de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por um embate entre seu partido, o PSDB, e o PT. Esse momento político também marcou muitas acusações de corrupção, como compra de votos.

partidos com políticos comprometidos com a busca eleitoral e articulados não meramente por isso, mas sim por afinidades ideológicas ligadas, em muitos aspectos, às diretrizes neoliberais[16].

Segundo Guiot (2006, p. 130), o ideário neoliberal do PSDB só pôde ser percebido, de forma mais clara, quando FHC assumiu a presidência da República em 1994. Entretanto, na visão do autor, a perspectiva neoliberal sempre foi a corrente dominante no partido e a que deu sustentação a suas políticas e seus programas. Por mais que Guiot dê ênfase a essa perspectiva de posicionamento, a construção do próprio partido buscou lutar contra estruturas que foram construídas durante a ditadura, incluindo características econômicas. Quando o Programa do PSDB trata de mudanças, estas são pensadas em todas as áreas – econômica, social, política, partidária etc. Esses elementos são definidos como reformas (Programa PSDB, 1988)[17]. Porém, e Guiot deixa claro isso, a visão liberal era dominante e as reformas pretendidas não viriam de um Estado forte, mas sim a partir dos conflitos da sociedade, ou seja, com pouca ou quase nenhuma intervenção do Estado em áreas consideradas estratégicas pela esquerda.

Por mais que o PSDB fosse considerado mais à esquerda que o PMDB, por ser mais progressista e ter sido criado a partir de discórdias ocorridas no próprio PMDB, os estudos realizados por Roma (2002) e Guiot (2006) apontam para outro caminho. Desde sua criação até as alianças realizadas para a eleição presidencial de 1994, como a coligação com o PFL, os documentos do partido e suas políticas mostram que o PSDB esteve sempre mais próximo do campo da centro/direita do que da esquerda[18].

O "peso" do Plano Real e a dinâmica do HGPE na eleição de 1994

Desde a década de 1970 até o ano de 1994, com a última etapa da implementação do Plano Real (mais especificamente com a implementação da moeda "Real"), a inflação era um dos principais problemas da economia brasileira (Bresser-Pereira, 2010, p. 168). Somente no final da década de 1980 e início da de 1990 foram realizados cinco planos econômicos que não obtiveram o sucesso esperado: Planos Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). Apontada como um dos principais problemas do insucesso dos Planos, a inflação inercial[19] passou a ser interpretada como resultante do desequilíbrio econômico do próprio Estado brasileiro e da baixa distribuição de renda.

[16] O PFL sempre foi visto como um partido de direita, pois sempre defendeu uma política voltada para um modelo de economia liberal. Suas bases são oriundas do PDS (Partido Democrático Social), antiga Arena (Aliança Renovadora Nacional), partido que fez parte da ditadura militar. Após 1990, o que mais caracteriza um partido conservador são suas políticas voltadas para o mercado, abertura ao capital estrangeiro, redução dos gastos públicos e privatizações (Mainwaring, Meneguello e Power, 2000).
[17] Para mais informações, ver o Estatuto do PSDB (Estatuto PSDB, 2011).
[18] Para outras informações sobre o PSDB, ver Vogel (2013).
[19] A inflação inercial pode ser definida, *grosso modo*, como aumentos assincrônicos de preços tanto pelos agentes produtivos como por parte dos agentes distributivos e consumidores (Bresser-Pereira, 2010, p. 178).

No ano de 1993, o ministro das Relações Internacionais, FHC, foi convidado pelo então presidente da República, Itamar Franco (PMDB), para assumir o Ministério da Fazenda com a função de desenvolver e executar um novo plano econômico com o principal objetivo de controlar a inflação. Assim, em agosto de 1993, começava a ser implementado o Plano Real[20]. Num primeiro momento, definido como "fase preliminar" (Souza, 2012, p. 41), o Plano, visando o controle da inflação, apontava a necessidade de cortes nos gastos públicos, privatizações e aumento de impostos, o que gerou certa apreensão por parte significativa do Legislativo, tendo em vista a proximidade das eleições. Contrariando essa expectativa, muito em virtude da grande propaganda e publicidade realizada em torno do Plano, o que ajudou sobremaneira na adesão popular e na confiança em seus resultados, os acordos políticos tornaram a implementação do Plano Real viável "eleitoralmente". Com as fases seguintes, desde a criação da Unidade Real de Valor (URV)[21] até a efetivação da moeda "Real", a publicidade e a articulação política realizada pela equipe de FHC foram pontos centrais para o sucesso do Plano no campo político. Do ponto de vista do eleitorado, que respaldou as decisões tomadas no Legislativo e acalmou o campo político, a segunda etapa do Plano Real, que foi a troca da moeda e controle da inflação de forma abrupta, daria o tom da campanha eleitoral que começava (Mendes e Venturi, 1994, p. 60).

O Plano Real, efetivado durante o processo eleitoral, acabou sendo o principal "elemento político" na eleição presidencial de 1994. Um ano antes da referida eleição, o candidato do PT, Lula, aparecia à frente nas pesquisas de intenção de voto. O mesmo quadro de intenção de voto se mantinha até o primeiro quadrimestre de 1994, com pequenas variações (Mendes e Venturi, 1994, p. 61). Ainda com o cenário econômico instável e sem saber se o Plano Real surtiria o efeito esperado, FHC, em março de 1994, decide deixar a base do governo Itamar, indicando que seria candidato à presidência da República (Souza, 2012, p. 43). Com a implantação da moeda "Real", em agosto de 1994, e o início oficial das campanhas eleitorais e, posteriormente, com o HGPE, em que o candidato peessedebista se coloca como o criador do "Real", as pesquisas de intenção de voto já apontavam FHC à frente de Lula (Mendes e Venturi, 1994, p. 62). É mais que evidente que o Plano Real, e seus efeitos positivos na economia, sentidos a partir da implantação da moeda "Real", foi o responsável por essa virada nas pesquisas (Souza, 2012, p. 54).

Tema central no contexto político-social e refletido no processo eleitoral após outubro de 1994, o controle da inflação por meio do Plano Real e da nova moeda foram os elementos discursivos decisivos na mudança de intenção de voto e que constitui discursos antagônicos. Por esse motivo, o Plano assumiu um protagonismo durante o HGPE, considerado por Souza (2012) como tema hegemônico entre as candidaturas. Como já

[20] Para mais informações, ver Exposição de Motivos (Brasil, 1994). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-542-30-junho-1994-375071-norma-pe.html>. Acesso em: 2 ago. 2018. Para outras informações e interpretações, ver Ianoni (2009).
[21] Para mais informações sobre URV e seus desdobramentos, ver Bresser-Pereira (1994, 2010).

destacado, esse reconhecimento do Plano e da candidatura do peessedebista FHC se deu principalmente com início do HGPE, quando o candidato tucano se coloca como o criador do Plano (o "pai" do Real). As intenções de voto apontaram a identificação do Plano com FHC, bem como sua continuidade, como destacou Mendes e Venturi (1994, p. 65-66), a principal razão para o voto no peessedebista.

O HGPE, por se tratar de um espaço específico de propaganda e de disputa eleitoral com suas características próprias (Figueiredo et al., 2000; Figueiredo e Aldé, 2003), mesmo que relacionadas com outros campos, como a mídia de modo amplo (Biroli e Miguel, 2013), necessita, por parte das candidaturas, de estratégias visando conquistar o voto do eleitor. Além dos caminhos metodológicos desenvolvidos e aplicados por Figueiredo et al. (2000) e replicados por Figueiredo e Aldé (2003) com o objetivo de identificar as estratégias "discursivas" das "candidaturas" em campanhas eleitorais majoritárias e seus efeitos na intenção de voto, buscamos trazer ao debate e apresentar neste artigo que a dimensão do antagonismo e seus efeitos de desconstrução discursiva indicam um novo caminho e um renovado olhar sobre essas estratégias de campanhas. Olhando o contexto político-eleitoral no momento em que era escrito este artigo (outubro de 2018), a eleição para presidente da República de 2018, percebe-se que sentidos antagônicos e de disputa sobre realidades passadas e futuras estão em jogo quando verificamos as posições adotadas pelas candidaturas de PT (Fernando Haddad), PSDB (Geraldo Alckmin), PDT (Ciro Gomes) e REDE (Marina Silva), buscando desconstruir a "imagem discursiva" (no sentido laclauniano, como tratado neste artigo) da candidatura do PSL (Jair Bolsonaro). Coloco como candidaturas, pois, ainda mais nesse contexto específico, a relação de sentidos entre o candidato a presidente Jair Bolsonaro e seu vice, General Mourão, indica, conforme uma rápida e superficial análise[22], a condensação de uma hegemonia ultrarradical e com fortes traços antidemocráticos.

Retomando o foco deste artigo, após uma rápida digressão com o intuito de ampliar o campo de reflexão, recordamos que, pela conjuntura política, econômica e eleitoral que se criou no contexto da eleição para presidente da República de 1994, já era de esperar que o Plano Real assumisse centralidade no debate e nas disputas políticas que viriam a ocorrer, principalmente entre as duas principais candidaturas que despontavam antes e durante as eleições. Uma de oposição ao governo, representada por Lula, e outra não como continuidade do governo peemedebista, mas sim de continuidade do Real, representada por FHC.

O HGPE foi instituído no Brasil no ano de 1962 com o objetivo de criar um espaço democrático para que os candidatos pudessem divulgar suas propostas durante o momento das campanhas eleitorais. Após o golpe militar em 1964, o governo ditatorial passou a utilizar práticas que tinham como objetivo favorecer apenas a sua posição, constituindo

[22] Informação disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/bolsonaro-representa-risco-a-democracia-escreve-the-economist.shtml>. Acesso em: 4 ago. 2018.

uma clara descaracterização de seu objetivo; por exemplo, a Lei Falcão[23]. No ano de 1985, com a transição para a redemocratização no Brasil, a responsabilidade da organização do HGPE passou a ser do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tornando-se mais um elemento importante para o formato de propaganda pretendido para esse novo modelo democrático.

Para as eleições de 1994 alguns pontos causaram polêmicas. Passou a ser proibida a utilização de imagens produzidas fora dos estúdios de gravação, bem como a utilização de montagens com imagens que não identificasse o candidato e o partido em questão.

> Art. 76. Os programas destinados à veiculação no horário gratuito pela televisão devem ser realizados em estúdio, seja para transmissão ao vivo ou pré-gravados, podendo utilizar música ou *jingle* do partido, criados para a campanha eleitoral.
> 1º Nos programas a que se refere este artigo, é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens.
> OBS 1: Entende-se por trucagem todo e qualquer efeito realizado em áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.
> OBS 2: Entende-se por montagem toda e qualquer junção de registros de áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação (Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993[24]).

Para essa eleição, as emissoras de rádio e de televisão deveriam reservar, em sua programação, duas horas diárias para a propaganda eleitoral gratuita, sendo uma hora para a eleição presidencial que deveria ser transmitida aos domingos, às segundas, às quartas e às sextas, com início 60 dias antes da antevéspera das eleições. A propaganda eleitoral no rádio e televisão era restrita ao horário gratuito, vedada a veiculação de propaganda paga. A veiculação de propaganda com vistas à eleição presidencial foi feita em cadeia nacional, das 7h às 7h30 e das 20h30 às 21h na televisão, e das 7h às 7h30 e das 12h às 12h30 no rádio – conforme a lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993 (Brasil, 1993).

A divisão do tempo para cada candidato/partido/coligação que concorria à presidência da República na eleição de 1994 ficou definida da seguinte forma:

> Art. 74. A Justiça Eleitoral distribuirá o tempo em cada um dos períodos diários do horário reservado à propaganda eleitoral gratuita entre os partidos e

[23] Para uma leitura mais detalhada, ver Fleischer (1994).
[24] Todas as informações referente à lei eleitoral vigente na eleição de 1994 podem ser encontradas em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8713.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

> coligações que tenham candidato a cada eleição de que trata esta lei, observados os seguintes critérios:
> I - na eleição presidencial:
> a) dez minutos divididos igualitariamente entre os partidos e coligações;
> b) vinte minutos divididos proporcionalmente ao número de representantes de cada partido ou coligação na Câmara dos Deputados (Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993) (Brasil, 1993).

Com a distribuição do tempo de televisão destinado ao HGPE nas eleições de 1994, a candidatura do PSDB, com a coligação PSDB, PFL e PTB[25] (o candidato a vice-presidente dessa chapa foi Marco Maciel, indicação do PFL), ficou com 7 minutos e 49 segundos – o maior tempo de exposição no HGPE. Ao conquistar um espaço significativo na grande mídia com o sucesso do Plano Real, e com a oposição do PT, FHC buscou fazer novas alianças políticas para a eleição. Isso teve impacto em seu tempo de exposição no HGPE. Como já mencionado, nessa eleição o partido demonstrou uma nova abertura em relação a suas alianças políticas. Antes considerado de esquerda, pelo menos em sua origem (Roma, 2002; Motta, 2008), e que construía sua base nesse mesmo espectro político, nas eleições de 1994 essa configuração ideológica apresentou alterações significativas. Nesse sentido, a aliança feita com o PFL e o PTB, partidos classificados como de direita (Mainwaring, Meneguello e Power, 2000), indica essa mudança articulatória do partido (Roma, 2002).

Lula, principal adversário de FHC nessa disputa, tinha como vice Aloizio Mercadante, também do PT. A coligação composta por PT, PPS[26], PSB, PCdoB[27], PV[28] e PSTU[29] ficou com 3 minutos e 31 segundos de programação, apenas o quarto maior tempo de exposição. Nessa eleição pôde-se perceber que as alianças realizadas pelo PT se mantiveram no campo da esquerda. Mesmo formando uma aliança mais numerosa que seu principal adversário, composta por seis partidos, o seu tempo de exposição no HGPE ficou menor, pois tais partidos constituíam representação menos expressiva no Congresso Nacional.

Esses tempos foram referentes aos primeiros nove programas de cada candidatura, pois, com a renúncia de Flávio Rocha, do PL, o tempo desse candidato foi redistribuído entre todos os concorrentes. Desse modo, nos 23 programas restantes do primeiro turno, a candidatura do PSDB aumentou seu tempo para 8 minutos e 10 segundos, e a do PT para 3 minutos e 45 segundos.

Lula ficou atrás, no tempo de exposição no HGPE, de Orestes Quércia (PMDB), com 6 minutos e 15 segundos (depois com 6 minutos e 30 segundos) e de Esperidião Amin, do Partido Progressista Reformador (PPR), com 4 minutos (depois com 4 minutos e 12

[25] Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).
[26] Partido Popular Socialista (PPS).
[27] Partido Comunista do Brasil (PCdoB).
[28] Partido Verde (PV).
[29] Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU).

segundos). Quércia e Amin terminaram as eleições como quarto e sexto colocados, respectivamente. Após a apresentação desse panorama, nas próximas duas seções serão apresentados os discursos das candidaturas de PSDB e PT tratando do Plano Real, bem como seus sentidos antagonicamente constituídos.

O Plano Real no discurso do PSDB

Durante a campanha presidencial do PSDB em 1994, o Plano Real assumiu um "protagonismo" no que se refere às disputas políticas pelos seus sentidos, ou seja, foi o tema, dentre todos os abordados, que possibilitou a emergência dos discursos antagônicos. Nesta seção serão apresentados os sentidos e os momentos na formação da cadeia discursiva da campanha eleitoral de FHC, tratando do Plano Real – ponto antagônico entre os discursos das candidaturas de PSDB e PT nesse contexto específico. Para isso foram transcritos ao todo 30 programas eleitorais do PSDB veiculados durante o HGPE na eleição de 1994, o que representa sua totalidade – não repetidos. Deste total, de forma direta ou relacionada a outro tema, 11 abordaram o tema "Plano Real". Então, o tema Plano Real, ponto antagônico entre as candidaturas, ocupou mais de um terço dos programas peessedebistas, o que corresponde a 36,66% dos programas do referido ano.

A partir da identificação da regularidade em torno do Plano Real como tema sistematizador da relação antagônica entre as candidaturas de PSDB e PT nas eleições de 1994, foi possível, com base nos pronunciamentos de campanha da candidatura do PSDB, distinguir três fluxos argumentativos: "combate à inflação", "mudanças positivas com o Real" e "manutenção do Real". A relação entre elementos discursivos produzidos nesse campo da discursividade apresentou sentidos que iam em direção de algum desses fluxos, o que, a partir de certas regularidades argumentativas, passou a ser identificado como momentos discursivos; momentos carregados de sentidos em relação aos próprios momentos, bem como na estruturação do próprio discurso da candidatura peessedebista sobre o Plano Real: "Plano Real: a conquista da estabilidade econômica".

Momento 1: Combate à inflação

Um dos primeiros sentidos relacionados ao Plano Real foi o de "cuidar dos brasileiros", como podemos perceber no trecho que segue:

> *FHC:* A primeira solução para mudar o Brasil e cuidar dos brasileiros é o combate à inflação. Este passo está sendo dado. Quando eu fui para o Ministério da Fazenda, eu disse que a inflação iria ser controlada, e ela está sendo controlada. O custo de vida parou de subir, a população está pechinchando e os preços estão sendo levados para baixo. O povo, como sempre, está fazendo sua parte. Eu espero que os empresários e os

> comerciantes também façam a parte deles. É hora de todos pensarmos no Brasil. Chegou a hora do povo ganhar. Aliás, o cidadão comum, a dona-de-casa, eles perceberam primeiro que muitos políticos que este Plano é de verdade, que esse Plano é coisa séria, e que ele vai funcionar. Nós podemos mudar este país, mas não com raiva, com radicalismo. Nós podemos mudar juntos. O primeiro passo foi dado, agora precisamos dar outros passos. E a você, que acreditou em mim, eu peço que continue acreditando, porque nós vamos enfrentar as mesmas pressões e incompreensões que a equipe econômica enfrentou para pôr em prática o Plano Real (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 5/8/1994).

O Plano Real é identificado no pronunciamento do candidato FHC como sendo o projeto capaz de combater a inflação, o que habilitaria o candidato a cuidar dos brasileiros. Além disso, segundo o excerto acima, o combate à inflação promovido pelo Plano Real atenta para o fato de que todos que estejam envolvidos com o seu resultado – a sociedade de modo geral –, devem pensar no Brasil para que o Plano obtenha sucesso. Nessa passagem ficam claros os primeiros sentidos atribuídos ao Plano e seu papel na luta contra a inflação: sem inflação o povo e os trabalhadores ganham e todos pensando no Brasil.

No tocante às vantagens que o povo teria com o Plano e o papel desse novo projeto econômico em relação à luta contra a inflação, o ponto geração de emprego aparece intimamente ligado a esse aspecto do discurso da candidatura peessedebista, como podemos perceber na fala do próprio candidato:

> *FHC:* Para poder criar novos empregos foi preciso arrumar a economia, acabar com a inflação, valorizar a moeda. Fazer do povo a prioridade número um e fazer a economia funcionar para gerar mais emprego e botar mais dinheiro no bolso dos trabalhadores. E como é que se faz isso? Nós já começamos a fazer. O Plano Real é um passo importantíssimo nesse sentido. Mas é preciso fazer muito mais. (...). Com o fim da inflação, não vale mais a pena para o empresário deixar o dinheiro parado no banco. Este dinheiro, agora, para render, tem que ser aplicado em setores produtivos ampliando a produção, abrindo novas fábricas e, com isso, gerando novos empregos (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 10/8/1994).

A geração de emprego, conforme o discurso de campanha de FHC, depende da estabilidade econômica e do controle da inflação. Como veremos na seção que trata do discurso da candidatura do PT, tal afirmativa não é o que evidencia a relação antagônica entre as candidaturas do PSDB e do PT, tendo em vista que ambos concordam que uma economia estável e uma inflação baixa são fundamentais para a geração de novos empregos, mas a relação antagônica está instituída na forma como a política de combate à inflação estava sendo implementada pelo governo de que FHC fazia parte. Ainda conforme a passagem acima, com a estabilidade da economia e com o fim da inflação, a

tendência seria um maior investimento na produção por parte dos empresários. Portanto, uma série de elementos dispersos passa a gerar sentidos em relação ao Plano Real, como, por exemplo, o aumento do poder aquisitivo. Além disso, pode-se verificar que entre esses elementos e sentidos apresentados existe algo em comum que vai ao encontro da importância de controlar a inflação.

Em relação ao poder aquisitivo/poder de compra e aos baixos salários, ambos são atribuídos à alta inflação:

> *FHC:* Vamos falar a verdade, o salário do trabalhador brasileiro está baixo, muito baixo. Quem depende de salário não vive, sobrevive. E isso não é de hoje. Não dá para fazer quase nada com o salário que se ganha. Sustentar a família, dar roupas para os filhos, pagar transporte, comprar remédios, nada. E todo mundo vive me perguntando, por que o trabalhador ganha tão mal? A inflação é a grande culpada pelos salários baixos. A inflação sempre derrotou todas as greves em busca de melhores salários. O aumento que se conseguia num dia, no outro a inflação comia. Agora, com a nova moeda, o real, o salário parou de perder da inflação. Com os preços estabilizados, os salários estão ganhando poder de compra (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 12/8/1994).

Num pronunciamento amplo proferido por FHC, podemos verificar vários elementos que atribuem sentido ao Plano Real e que condensam o entendimento de combate à inflação:

> *FHC:* Durante muitos anos o Brasil criou um monte de bichos de sete cabeças. Uns como a reforma agrária, o aumento do salário mínimo, a distribuição de renda, a reforma da previdência, a educação de boa qualidade, coisa que durante anos e anos as pessoas rotularam impossível, que não dava para fazer, que não tinha solução. Pois essas coisas são tão possíveis de serem feitas, como foi possível baixar a inflação, que nós fizemos. E sabe por quê? Porque nós fizemos conversando, e os outros quiseram fazer na marra. Tem gente no Brasil que gosta de dizer que as coisas são complicadas para que as soluções pareçam radicais. Não precisa nada disso. O que o Brasil precisava era estabilidade. Com os preços subindo todo dia, você não conseguia governar o seu salário. A dona de casa não conseguia governar a sua casa. E ninguém conseguia governar esse país. Agora é diferente, nós começamos a ter estabilidade, a ter sucesso. E agora podemos fazer um plano social para melhorar a vida das pessoas, para consertar a saúde, para melhorar a educação, para fazer a reforma agrária, para encontrar solução para os problemas da previdência, para gerar mais empregos para quem precisa. Se alguém lhe disser que tudo isso é impossível, você sabe que não é, não é verdade. Com o Plano Real nós fizemos a primeira coisa que os outros diziam

> ser impossível, nós acabamos com o primeiro bicho de sete cabeças (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 9/9/1994).

Segundo o excerto acima, com a estabilidade econômica e o controle da inflação, possibilitados pelo Plano Real, o plano social, a saúde, a educação, a reforma agrária, a reforma da previdência e a geração de emprego se tornariam possíveis. Contrariando os pessimistas – uma crítica aos seus adversários – que não acreditavam que o Real controlaria a inflação, traria a estabilidade econômica e possibilitaria as reformas necessárias, FHC expõe que o primeiro "grande bicho de sete cabeças" tinha sido combatido e que os eleitores podiam acreditar que, combatida a inflação, as reformas seriam feitas (no geral, melhoraria a vida dos brasileiros). Dessa forma, novos elementos dispersos nesse campo da discursividade produzem sentidos a partir do Plano Real e no entendimento da importância de combater a inflação e seu reflexo para a estrutura social.

Momento 2: Mudanças positivas com o Real

Todos os sentidos atribuídos ao momento "combate à inflação" estavam interligados não só pelo momento discursivo, mas pelo próprio discurso que foi sendo constituído em relação ao Plano Real a partir da candidatura do PSDB. O aumento do poder aquisitivo com o controle da inflação reapareceu no campo da discursividade, gerando outros sentidos; nesse instante, tal sentido se referia às mudanças positivas proporcionadas pelo Plano Real. Nessa perspectiva, o "aumento do salário mínimo" e "criar melhores condições de trabalho" apareciam como pontos positivos que o Real já pôde proporcionar de imediato:

> *FHC:* Durante meu governo eu pretendo dobrar o valor do salário mínimo. Hoje ele é de 70 reais, e eu garanto que ele chegará a 140. Eu pretendo assegurar a livre negociação e contrato coletivo para que o trabalhador defenda não só os seus salários, mas também melhores condições de trabalho. E pretendo sancionar a lei que regulamenta a participação dos funcionários nos lucros das empresas. A mudança começou com o Plano Real, mas ela vai continuar para colocar cada vez mais as pessoas em primeiro lugar (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 12/8/1994).

Tais mudanças, segundo os sentidos produzidos pela candidatura do PSDB, já podiam ser percebidas a partir da implantação do Plano Real. Com o Plano e com as primeiras melhorias, o Brasil encontrava um caminho para continuar a realizar as mudanças que o Real propiciava:

> *FHC*: Qualquer pessoa que vive de salário e que esteja observando o Brasil, vê que tendo apenas 60 dias de tranquilidade, de sucesso, vê que muita coisa boa começa a acontecer. Eu não estou dizendo que tudo ficou uma maravilha

> de uma hora para outra, num passe de mágica. Só que agora, além dos problemas, o Brasil tem um caminho, tem um rumo. E nesses 60 dias, nós já caminhamos bastante. O preço da cesta básica começou a diminuir, a taxa de desemprego também, a venda dos produtos populares aumentou, as vendas pelo crediário aumentaram, porque agora todo mundo já sabe como vai ser o mês seguinte. As pessoas lembram-se dos preços das coisas. A dona de casa não precisa correr ao supermercado para fazer estoques. Os pais de família podem planejar o mês. É disso que o Brasil precisa! Estabilidade (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 24/8/1994).

Tais elementos mostram o sentido de que o Plano Real conseguiu produzir melhorias de imediato na vida das pessoas a partir da política econômica adotada, bem como na estruturação da nova moeda, o Real.

Numa outra passagem, o candidato fazia menção à preocupação que as pessoas tinham com o Real, indicando as conquistas possibilitadas com o Plano e com a moeda. Elementos dispersos como queda dos preços nos supermercados, maior poder de compra e aumento do valor real da moeda geravam sentidos que estariam ligados diretamente ao entendimento de que o Plano Real possibilitou melhorias consideráveis à vida das pessoas:

> *FHC*: Frequentemente as pessoas me perguntam: como vai o real? Eu respondo: vai bem. Você vê que os preços nos supermercados estão parados ou caindo desde o começo do plano, desde o começo de julho. E isso significa maior poder de compra no seu bolso, porque o seu dinheiro vale mais. As pessoas perguntam: e a inflação? A inflação está caindo, a carestia está sendo derrotada. Até 15 de junho, antes do Real, a inflação foi de 48%. Hoje, ela caiu para cerca de 5%. E as projeções, até o final de agosto, apontam índices ainda mais baixos, segundo os especuladores. Daqui para frente, os próximos índices de inflação deverão cair ainda mais, porque cada vez mais diminuirão os efeitos dos aumentos irresponsáveis feitos na véspera do Real (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 2/9/1994).

A relação entre esses elementos indica a formação de um entendimento de que o Plano Real possibilitou mudanças positivas na sociedade como um todo. Nesse mesmo sentido, FHC afirmou:

> *FHC:* E eu vou criar condições para que a iniciativa privada invista mais de 40 bilhões de reais nos próximos 4 anos. E isso vai gerar, no mínimo, 4 milhões de novos empregos. O Plano Real é só o começo das mudanças. Esse país vai mudar pra valer (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 10/8/1994).

Era criado, a partir da fala do próprio candidato, um panorama futuro de mudanças ainda melhores. Segundo a candidatura tucana, as mudanças positivas possibilitadas pelo

Plano Real seriam apenas o início. Dessa maneira, novos elementos geraram sentidos a partir das melhorias possibilitadas com o Real.

Assim, o segundo momento do discurso antagonicamente construído na candidatura do PSDB na eleição de 1994 ficou simbolizado a partir da ideia de "mudanças positivas com o Real".

Momento 3: Manutenção do Real

A relação estabelecida entre elementos dispersos a partir dos sentidos gerados quanto à ideia de manutenção do Real, contidos nos pronunciamentos da candidatura do PSDB na eleição de 1994, direciona para formação do terceiro momento do discurso das candidaturas tucanas. Como ocorreu na estruturação dos momentos anteriores, alguns elementos reaparecem indicando sentidos diferentes, porém não contrários.

Logo, os sentidos que constituem esse momento também dialogam com os outros momentos já apresentados. Isso pode ser percebido a partir do seguinte trecho:

> *FHC*: O Plano Real não vai resolver todos os nossos problemas em 2 ou 3 meses. O mal do Brasil, e dos outros planos, sempre foi o imediatismo. Por isso, será preciso vigiar o andamento do Plano Real e, se necessário, fazer os ajustes no futuro para que ele continue dando certo. (...). Sabemos que será preciso tomar medidas para garantir a continuidade do Real. (...). Você é o primeiro aliado que o Real precisa. Defenda o Real com seu voto. Vote nos candidatos a deputados, a senador e a governador que defendam o Real. Não apenas que estão defendendo agora, quando viram que o povo vota a favor do Real, que perderiam votos ficando contra. Vote nos que defenderam o Plano desde o começo. O Real é o início da mudança, é ele que vai tornar possível o plano social para colocar as pessoas em primeiro lugar (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 2/9/1994).

A "manutenção do Real", além de ser caracterizada como um plano de longo prazo e de ter o eleitor como seu aliado forte, garantia que o projeto social proposto por FHC e seu partido fosse posto em prática. Ainda, o trecho exibido no programa eleitoral pedia para os eleitores que apoiavam o Real para votarem nos candidatos a outros cargos que também apoiassem o Real; defendendo o Real com o próprio voto. Novos sentidos emergem quando FHC responde de forma direta às críticas feitas pelo seu principal oponente, Lula:

> *FHC*: Uma das grandes preocupações que eu sinto quando viajo pelo Brasil, é uma coisa que me pergunto: se o Plano Real não é uma coisa eleitoreira, que vai ser deixado de lado logo depois das eleições? Eu posso falar por mim. Se eu ganhar as eleições, não. Porque é justamente um dos motivos que me

> fazem concorrer para Presidente é garantir que o Plano Real continue (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 5/8/1994).

As afirmações de FHC, em certa medida respondendo às críticas feitas por Lula, indicam que o Plano Real não se caracterizava como eleitoreiro, evidenciado quando FHC afirma que sua eleição servirá exatamente para "garantir a continuidade do Real", criando certo sentimento de incerteza quanto à manutenção do Plano nas mãos de seus opositores – uma referência ao seu principal concorrente, Lula. Criando esse sentimento, FHC apela para uma retórica de manutenção do Real, que, como já foi indicado nos outros momentos do discurso produzido pela sua campanha, é em benefício do povo. "FHC: Minhas ideias são as ideias do povo, que quer a casa em ordem. O nosso empenho é garantir o futuro do Plano Real, que não pertence a ninguém, que pertence ao Brasil. O Plano é bom, e o povo está do lado dele" (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 09/09/1994).

Nesse mesmo sentido, sobre as melhorias que o Real possibilitou, mas, sobremaneira, sobre a necessidade de sua manutenção para que o povo também melhorasse:

> *FHC*: Olha quanta coisa boa está acontecendo só porque o povo está podendo consumir. E olha que são apenas 60 dias de melhora. (...). Um país como o nosso pode tudo se cuidar do seu povo. O povo é a grande saída. Por isso o Plano Real é tão importante. Por que colocando a economia em ordem, criando estabilidade com uma moeda forte, é possível dar os passos seguintes, que é a reforma tributária, a reforma da constituição e as reformas sociais. Feito isso, ninguém detém o Brasil. O Real é o primeiro passo para nossa independência da miséria, da fome e da ignorância (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 7/9/1994).

Os elementos descritos no excerto acima geram sentidos na direção da manutenção do Real. Retomando as críticas feitas ao seu principal adversário, Lula, e se referindo às incertezas sobre a continuidade do Real caso Lula ganhasse as eleições, o programa peessedebista apresentava a seguinte informação:

> *Locutor*: No seu último programa, nosso principal adversário gastou todo seu tempo atacando Fernando Henrique. Não fez uma única proposta, não atacou nenhum problema. Foram 3 minutos e 45 segundos desperdiçados. Imaginem se fossem 4 anos. (...) Nestas eleições, você vai decidir se o Plano Real vai continuar ou não. Se o Brasil vai passar os próximos 4 anos procurando soluções, ou procurando culpados. Nestas eleições, você vai decidir se vamos ter um governo a favor ou contra (Programa Eleitoral FHC/PSDB, HGPE, 2/9/1994).

Criando um sentimento de "medo" em relação às ações de Lula e de seu possível governo ao se referir à continuidade do Real, o locutor faz uma separação clara de quem

dará continuidade ao Plano e de quem acabará com ele. Diversos elementos apresentados no pronunciamento da candidatura tucana indicam a relação que FHC e seu partido tinham com o Plano, fazendo uma separação entre seus verdadeiros defensores e os "inimigos do Real". Destarte, a relação entre tais elementos desenvolve sentidos que passam pela ideia de que a manutenção do Real dependia da vitória de FHC.

Isso feito, podemos perceber o terceiro momento do discurso antagonicamente construído na candidatura do PSDB na eleição de 1994, simbolizado a partir da ideia de "manutenção do Real" como estruturante do discurso da candidatura peessedebista.

Plano Real: A conquista da estabilidade econômica

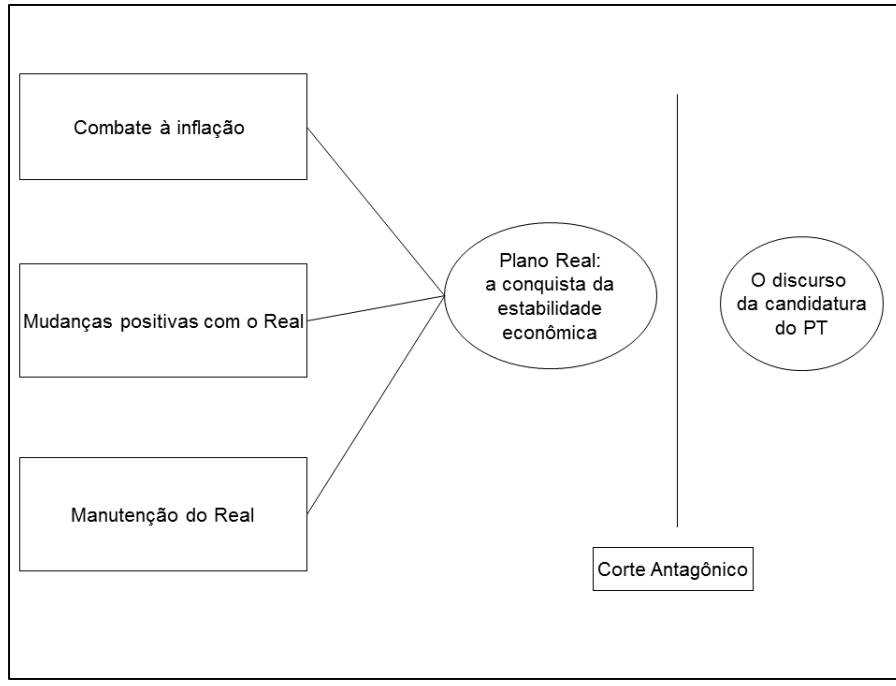
A campanha político-eleitoral de FHC em 1994, veiculada no HGPE, colocou o Plano Real como o elemento fundamental para retirar o Brasil da instabilidade econômica causada pela hiperinflação e como o passo primário para que o país pudesse "cuidar" dos brasileiros. Nesse sentido, primeiro era preciso estabilizar a economia e controlar a inflação para depois pensar em outras políticas. A partir da regularidade de elementos e dos sentidos gerados nesse processo de regularidade, ficou caracterizada a defesa do Plano por parte da candidatura peessedebista.

O primeiro momento identificado foi "combate à inflação". Nesse momento discursivo, o principal ponto defendido foi o de que o Plano Real seria a saída para controlar a inflação e manter a estabilidade econômica, altamente ligada, conforme os pronunciamentos da candidatura tucana, ao próprio combate à inflação. O segundo momento percebido foi "mudanças positivas com o Real". O principal ponto defendido aqui foram as conquistas que o Plano Real possibilitou. Como já argumentado, mas importante retomar, elementos dispersos foram percebidos, a partir de seus sentidos, ligados a outro momento. Isso quer dizer que ocorreu a produção de sentidos diferentes a partir de sua similaridade, mesmo que não contraditórios e nem opostos. O terceiro momento detectado foi "manutenção do Real". Nesse momento, o principal ponto constituído nos pronunciamentos da candidatura do PSDB informava a importância de dar continuidade no Plano Real, e apresentava FHC como o candidato ideal para tal projeto político.

Compreendida a estruturação dos momentos e seus sentidos, foi identificada nos pronunciamentos da candidatura tucana a recorrência argumentativa em torno do Plano Real que, organizada a partir dos momentos "combate à inflação", "mudanças positivas com o Real" e "manutenção do Real", constituiu o ponto nodal "Plano Real: a conquista da estabilidade econômica". A Figura 1 apresenta de forma sistematizada e organizada a formação do discurso da candidatura do PSDB, tendo em vista sua relação antagônica com o da candidatura do PT, que será apresentada na próxima seção. O ponto nodal e os momentos representativos da relação antagônica também são identificados a partir desse discurso sistematizador, como mostra a Figura 1. Em virtude disso, e em se tratando do

objetivo deste artigo, o ponto nodal, a instauração do antagonismo, é o que caracteriza o discurso da candidatura supracitada:

Figura 1
Discurso da candidatura do PSDB na eleição de 1994



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos programas veiculados no HGPE (1994).

Realizada a apresentação da formação do discurso de FHC na campanha à presidência da República na eleição de 1994, é possível perceber que os momentos discursivos apresentaram uma gama de sentidos que sustentaram o discurso de "defesa" do Plano Real. Como veremos na seção seguinte, o discurso de campanha do candidato petista se constituiu quase que em resposta às afirmações feitas nos programas eleitorais de FHC. No decorrer disso, o diálogo antagônico entre os programas dos candidatos se estendeu, levando FHC a responder a determinadas críticas apresentadas no programa de seu principal oponente.

Alguns sentidos, como a "esperança no Plano" e a "política do medo", também foram identificados de forma direta ou indireta por Amaral (1995), Jorge (1995), Almeida (1998), Porto e Guazina (1999), Oliveira (2005) e Souza (2012). Identificamos, além dos achados dos autores, que tais sentidos se constituíram por meio de disputa discursiva antagônica e que formaram os momentos do discurso da candidatura do PSDB, estabelecendo mais um elemento de reflexão e decisão do voto. Nas conclusões retomaremos esses aspectos.

O Plano Real no discurso do PT

Como ventilado na seção anterior, entre os temas abordados durante os programas eleitorais do PSDB e do PT veiculados no HGPE durante as eleições de 1994, foi o Plano Real o ponto nodal da disputa antagônica instituída entre as candidaturas dos partidos aqui estudadas. Nesta seção são apresentados os sentidos e os momentos na formação da cadeia discursiva da campanha eleitoral de Lula de 1994, tratando do Plano Real. Para isso, foram transcritos ao todo 24 programas eleitorais do PT veiculados durante o HGPE na eleição de 1994, o que representa a totalidade dos programas do partido – não repetidos. Desse total, de forma direta ou relacionados a outro tema, 12 abordaram o tema "Plano Real". Assim, verifica-se que o tema "Plano Real" foi tratado em metade (50%) dos programas eleitorais petistas.

Da mesma forma que no discurso da candidatura do PSDB, apresentada na seção anterior, foi possível verificar três fluxos argumentativos que constituíram sentidos em relação ao Plano Real abordado pela candidatura do PT, e que explicitaram a relação antagônica entre as candidaturas aqui tratadas a partir da formação de seus momentos e do próprio discurso. São eles: "plano eleitoreiro"; "mudanças negativas e insuficientes" e "aprimoramento do Real". A relação entre esses momentos originou o discurso "Plano Real: crítica a um modelo incompleto".

Momento 1: Plano eleitoreiro

Um dos principais sentidos tratados pela candidatura petista girou em torno das "artimanhas" utilizadas pela candidatura tucana e das "mentiras" contadas pelo seu principal adversário em relação ao Plano Real. Vejamos:

> *Locutor*: Utilização da máquina pública por parte do governo Itamar, favorecendo a campanha de Fernando Henrique. Abuso de poder é crime eleitoral! (...) Fernando Henrique mostra plano de governo falso em programa de TV. Fernando Henrique esconde seus aliados (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 26/8/1994).

A passagem a seguir, que trata da fala de Ricupero, apresenta, de forma resumida, os fatos que, segundo a candidatura do PT, comprovam a estratégia eleitoreira do candidato do PSDB.

> *Locutor*: Atenção eleitor, você vai ter a rara chance de ver como os poderosos se organizam para fraudar a esperança do povo. Quinta-feira, o Ministro Rubens Ricupero, sem saber que suas declarações estavam sendo transmitidas pela TV, confessou o apoio da máquina do governo à candidatura de Fernando Henrique. Ricupero quis negar que a inflação de agosto tenha sido de 5,8%, acusando os técnicos do IBGE de manipular o IPC-R, e

> confessou que está escondendo a inflação. *Fala de Ricupero:* No fundo é isso mesmo, eu não tenho escrúpulos, o que é bom a gente fatura, o que é ruim, a gente esconde. *Locutor:* Ricupero vangloriou-se de estar apoiando Fernando Henrique. *Fala de Ricupero:* Você sabe, eu não digo isso, mas há inúmeras pessoas que me escrevem, que me procuram, que vão votar nele por causa minha. Aliás, ele sabe disso, que o grande eleitor dele sou eu. Eu ouço muita gente que não votaria nele por causa do PFL, e vai votar por causa minha. *Locutor:* Ricupero revelou o envolvimento da Rede Globo no apoio a Fernando Henrique. *Fala de Ricupero*: Para a Rede Globo foi um achado, porque, ao invés de dar apoio ostensivo a ele, botam a mim no ar, e ninguém pode dizer nada. Agora o PT tá começando, mas não pode, porque eu estou o tempo todo no ar e ninguém pode dizer nada, não é verdade? *Locutor*: Ricupero se escalou para aparecer no Fantástico. *Fala de Ricupero*: Se quiser, nesse fim de semana, podia ver o negócio do Fantástico, eu posso gravar também se quiser. Porque eu acho bom, porque nessa fase, meu caro, por causa do IPC-R, eu estou querendo. É por isso que eu resolvi ficar no ar o tempo todo. *Locutor*: A estabilidade da economia é o sonho de todos os brasileiros, a farsa revelada aumenta ainda mais a responsabilidade do voto nessas eleições. Você é quem vai decidir se quer um Brasil com base no único valor capaz de construir uma nação: a verdade (Programa Eleitoral lula/PT, HGPE, 31/8/1994).

Nesse trecho, novos elementos produzem sentido no que se refere ao Plano Real e à forma como a candidatura do peessedebista FHC foi construída em torno de uma mentira. Um dos principais sentidos em relação a esse momento discursivo da campanha eleitoral do petista Lula trata do fato de que o governo e o seu candidato estariam escondendo a inflação a partir da manipulação de informações sobre a economia, construindo inverdades que se sustentariam a partir da imagem do ministro da Fazenda Rubens Ricupero.

Esse episódio, sem dúvida, possibilitou a ampliação dos sentidos antagônicos ao plano defendido pela candidatura do peessedebista FHC. Valendo-se disso, Lula aproveita para tentar criar um diálogo direto com o eleitor, como podemos perceber:

> *Lula*: Ficou claro para o povo brasileiro, nesse episódio do Ministro Ricupero, a falta de ética, a falta de respeito e a falta de credibilidade dos nossos dirigentes. Não basta simplesmente trocar de ministro. É preciso, sobretudo, trocar de postura e respeitar a nação. O que está em jogo nessas eleições são dois projetos. Um que quer controlar a inflação e estabilizar a economia apenas por 30 dias. E outro, que é o nosso, que quer estabilizar a economia e controlar a inflação de forma duradoura. E eu queria convidar vocês, para

> junto comigo, construir esse Brasil baseado, sobretudo, na verdade (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 13/9/1994).

Conforme a candidatura petista, a postura adotada pelo governo em defesa de seu candidato favorito demonstrava um desrespeito à nação, pois o Plano não visa a controlar a inflação e estabilizar a economia de forma duradoura, como o plano pretendido pelo possível governo do PT. Ainda tratando sobre o caráter eleitoreiro do Plano, o vice de Lula, Aloizio Mercadante (PT), afirma o seguinte:

> *Mercadante*: As coisas graves que o Ministro Ricupero deixou escapar naquela entrevista é [sic] parte do plano de governo para importar tudo até as eleições, para garantir resultados políticos para seu candidato. Esse Plano é inaceitável, é irresponsável, eles vão queimar as reservas cambiais do país para trazer produtos lá de fora, impedindo as empresas brasileiras de vender sua produção, de produzirem, e, portanto, de gerar emprego e salário. Nós precisamos de uma política que combata a inflação sim, mas que combata a inflação investindo, gerando produção, permitindo aos brasileiros terem emprego e salário para comprar (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 7/9/1994).

Nesse instante podemos verificar a relação de equivalência entre elementos que indicam, a partir dos diversos sentidos gerados com base nos pronunciamentos contidos na candidatura petista, a existência de um plano eleitoreiro por parte da candidatura do PSDB – denominamos essa relação entre esses sentidos de "Plano eleitoreiro", o primeiro momento da estruturação do discurso antagônico da candidatura do PT.

Momento 2: Mudanças negativas e insuficientes

Contrariando, em grande medida, as afirmações dos programas eleitorais da candidatura tucana, a campanha eleitoral da candidatura petista buscou desconstruir o entendimento de ganhos que o Plano Real possibilitou à população brasileira, informando, de modo geral, a limitação do Plano. Os primeiros elementos que atribuíram sentidos ao entendimento de que o Plano Real na verdade propiciou mudanças negativas em seus primeiros instantes de implementação podem ser percebidos no trecho que segue:

> *Locutor:* Dois projetos disputam esta eleição. Se o projeto deles ganhar, algumas empresas vão competir no mercado mundial. Mas a grande maioria não vai. Algumas regiões do país vão produzir para vender lá fora. Mas a maioria não vai. Algumas pessoas vão viver ainda melhor. Mas a maioria do povo vai continuar de fora. Disso vai resultar uma nação com mais desigualdades e injustiças. O nosso projeto é outro. Nós queremos integrar e fortalecer o Brasil. Desenvolver o mercado interno. Dar poder de compra aos

> salários. Apoiar a pequena e média empresa. O pequeno e médio produtor rural. Defender a indústria brasileira. Valorizar os que vivem do trabalho, pois o futuro está com eles. Dê uma chance ao Brasil, a esperança é Lula (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 21/8/1994).

Fazendo uma relação dos dois projetos que disputam a eleição de 1994, mesmo não havendo menção direta ao Real (pronunciando a palavra "real"), o locutor do programa eleitoral de Lula enfatizava suas diferenças caracterizando o projeto de governo da candidatura de FHC (que está ancorado no Plano Real) como limitado, que propiciava pouca competitividade no mercado mundial e permitiria a melhora da vida de poucas pessoas. No tocante à forma de governar e à implementação do Plano Real, novos elementos produzem sentido no que diz respeito às mudanças negativas com o Plano.

> *Mercadante:* Temos que nos preocupar, 12% de inflação nos dois primeiros meses do Real é a maior inflação no início do Plano de todas as tentativas de combate à inflação dos últimos anos. O governo precisa assumir já as suas responsabilidades. Convocar os trabalhadores e os empresários, para juntos com o governo controlar a inflação dos principais setores da economia. Em segundo lugar, baixar as taxas de juros e ter coragem para desmontar esta ciranda financeira e proteger a caderneta de poupança. Em terceiro, o governo tem que romper com o palanque do outro candidato, não permitir que o objetivo eleitoreiro arrebente com o orçamento e promova o déficit público. Se esse governo tiver a estatura, a dignidade, ele rompe com o outro candidato, mas ele protege os interesses gerais da nação brasileira (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 28/8/1994).

O aumento da inflação nos primeiros meses do Plano Real já sinalizava mudanças negativas, significadas como medidas irresponsáveis do governo para proteger o candidato do PSDB (FHC). O trecho a seguir demonstra uma perspectiva de contrariedade em relação ao plano político implementado até aquele momento:

> *Lula*: Eu quero ser Presidente da República porque acho que tenho condições de fazer pelo Brasil o que as elites dirigentes não fizeram nesses quase 500 anos. Eu tenho consciência que eu posso estabelecer uma outra relação entre Estado e povo, entre patrão e empregado, entre a sociedade civil organizada e o Estado brasileiro. Nós temos que estabelecer coisas concretas, que o povo acredite, que seja possível de dar certo, até porque nós temos um povo extraordinário que não está precisando de migalhas de governo, não está precisando de favor (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 24/8/1994).

As críticas feitas nos programas eleitorais da candidatura petista ao governo e seu candidato preferido apontam a manutenção das alianças com grupos que já ocupam o poder político no Brasil há certo tempo como um aspecto negativo. Outro aspecto negativo

atribuído a FHC e significado no programa eleitoral de Lula diz respeito à política de importação implementada pelo seu adversário:

> *Locutor:* Graças à decisão de Ciro Gomes e Fernando Henrique de reduzir as tarifas para importação, está havendo aumento de empregos no Japão, na Alemanha, nos Estados Unidos, na Itália e na França. Enquanto isso no Brasil as máquinas estão paradas e uma nova onda de desemprego se anuncia. Os trabalhadores precisam de um governo que fale a língua do povo (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 24/8/1994).

Tais elementos apontam para uma perspectiva crítica em relação às conquistas que, segundo os programas eleitorais da candidatura tucana, eram positivas. Deste modo, os sentidos identificados até aqui indicam que, na verdade, conforme os programas da candidatura petista, o Plano se caracterizou por desenvolver medidas negativas em relação à economia, o que refletiu na sociedade de modo geral. Assim, o segundo momento do discurso antagonicamente construído na candidatura do PT na campanha eleitoral de 1994 ficou simbolizado a partir da ideia de "mudanças negativas e insuficientes".

Momento 3: Aprimoramento do Real e resposta à política do medo

Uma das principais características evidenciadas nesse momento é a de que, se eleito, o governo do petista Lula buscaria manter e melhorar o Real. Além disso, outros sentidos se constituíam em resposta à "política do medo" (de não ser aliado do Real) que era desenvolvida na candidatura do PSDB.

> *Lula:* Tenho em mente as eleições de 1989, e tenho em mente as mentiras que foram contadas naquelas eleições. Vocês estão lembrados que os mesmos que falavam que eu ia acabar com a poupança, acabaram com a poupança, ou melhor, roubaram a poupança do nosso povo. Aqueles mesmos que diziam que eu ia acabar com a poupança estão dizendo agora que nós vamos acabar com o Real. E nós não queremos acabar com o Real, o que nós queremos é colocar mais reais no bolso do trabalhador, porque não basta moeda forte, é preciso salário forte também. Vocês estão lembrados que diziam que nós não tínhamos experiência, e os experientes que estiveram no poder sempre no Brasil não conseguiram resolver os problemas da educação, da saúde, da agricultura, da reforma agrária e da ciência e tecnologia. Hoje nós temos a pior saúde do mundo e a pior educação do mundo. Esses mesmos que são responsáveis pelo fato do Brasil ter a maior taxa de desemprego da década (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 5/8/1994).

No excerto acima, Lula busca desconstruir um discurso que afirma que sua vitória representaria o fim do Real. Nesse sentido, o candidato petista afirma que, diferentemente

do que seu concorrente vinha declarando, não iria acabar com o Real; Lula garante que iria manter o Real e, a partir de seu aperfeiçoamento, buscaria melhorar os salários para atacar os problemas do Brasil. Sobre a continuidade do Real, Aloizio Mercadante (PT), vice de Lula em 1994, afirma o seguinte:

> *Mercadante:* Quando vimos, finalmente nós temos uma moeda, mas se a gente falar a verdade, e você sabe disso, este Plano não foi feito para estabilizar a economia para valer, pra ter uma moeda forte e duradoura. Esse Plano foi feito pra tentar impedir o Lula de ganhar as eleições. É por isso que nós queremos ser muito diretos com vocês. O poder econômico aceitou isso só 3 meses antes das eleições, para não ter risco e não perder dinheiro. E nós temos de ter uma atitude inteligente. Vamos pegar essa moeda forte sim, mas vamos tirar eles do poder e pôr o Lula para fazer as reformas profundas que o país precisa (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 24/8/1994).

Segundo Mercadante, a moeda era forte e boa, mas estava nas mãos erradas. Ainda, conforme o pronunciamento do vice de Lula em 1994, a moeda teria de ser duradoura, e não apenas para essa eleição – a moeda não podia ser apenas uma estratégia para impedir Lula de ganhar as eleições. Tal afirmação pode ser justificada pelo fato de que Lula liderava as intenções de votos antes do Real e, com o Plano, a popularidade de FHC acabou aumentando[30]. Em consequência, em resposta à política do medo e para criar um panorama de futuro – aperfeiçoamento do Real –, Mercadante afirma que o governo Lula, se eleito, manteria e aperfeiçoaria o Real.

Ao se referir à "política do medo", Lula diz:

> *Lula:* O que nós queremos é uma economia forte, uma economia estabilizada com uma inflação controlada. Pra isso, no meu governo, a gente vai estabelecer acordos setoriais com empresários, com trabalhadores e com o governo. A partir daí a gente vai ter o controle de preços, a gente vai ter política salarial, a gente vai ter diminuição de juros e a gente vai ter diminuição dos impostos. Fazendo isso, pode estar certo, que o Brasil vai dar certo (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 7/9/1994).

Em uma resposta clara à "política do medo", Lula afirmava que, se eleito, buscaria "dialogar" com empresários e trabalhadores para construir acordos para fazer o "Brasil dar certo". Para isso, o candidato do PT não apresenta em momento algum a ideia de acabar com o Real, pelo contrário, tendo como base seus pronunciamentos anteriores, o excerto acima exemplifica sua resposta à política do medo e seu caminho para aperfeiçoar o Real. Nesse mesmo sentido: "*Locutor*: Lula, sindicalista, deputado, um brasileiro que venceu a batalha da vida. Lula não mudou de lado, não desistiu de um país mais justo, onde todos

[30] Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/1994/10/1203291-intencao-de-voto-presidente---1994.shtml>. Acesso em: 1 ago. 2016.

sejam cidadãos de verdade. Lula presidente, sem mentira, sem medo de ser feliz" (Programa Eleitoral Lula/PT, HGPE, 24/8/1994).

Conforme o excerto acima, representado pela fala do locutor da candidatura petista nas eleições de 1994, é possível verificar, novamente, uma resposta à "política do medo". Num entendimento de que Lula não mudou de lado e de que não desistiu de construir um país mais justo, aliado à afirmação "sem medo de ser feliz", apresentam sentidos que buscam contrapor as incertezas de seu possível governo em relação à economia. Em consequência, os elementos apresentados até este momento desta seção indicam sentidos que constituem um momento que trata da continuidade e do aperfeiçoamento do Real, bem como uma resposta à "política do medo" ventilada na candidatura tucana que tinha a intenção de colocar Lula e o PT como "inimigos" do Real.

Finalizada a composição do discurso da candidatura do PT nas eleições de 1994 a partir dos momentos já estruturalmente identificados e posicionados, na próxima subseção são apresentadas a sistematização do discurso da candidatura petista e sua configuração antagonicamente instituída, bem como a definição de seu ponto nodal.

Plano Real: Crítica a um modelo incompleto

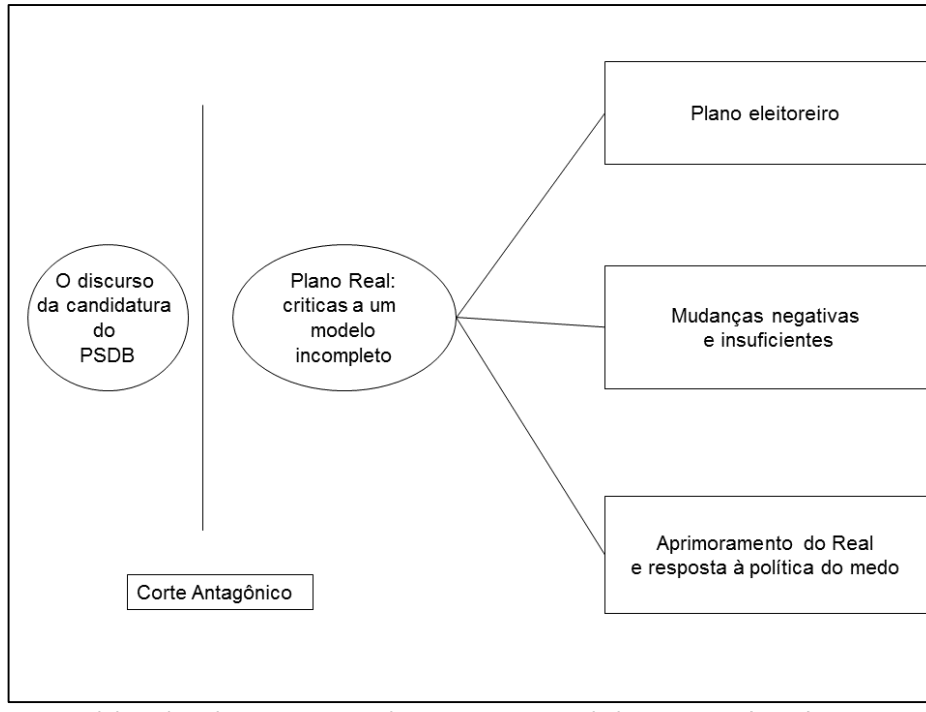
A temática que pautou grande parte dos programas eleitorais da candidatura do PT na eleição de 1994 foi o Plano Real. Outros temas apareceram nos pronunciamentos contidos nos programas veiculados no HGPE da candidatura petista, mas não apresentaram sentidos antagônicos em relação à candidatura tucana. Foi possível verificar uma relação entre elementos dispersos que geravam sentidos diferentes em relação ao Plano Real. Constituída uma relação entre esses elementos, foi possível identificar que a candidatura petista se mostrava contrária à forma como o Plano estava sendo estruturado e utilizado pela candidatura tucana. A partir da relação entre esses elementos e dos sentidos gerados, foi identificada a construção de momentos que significavam o Plano Real e que estruturavam o discurso da candidatura do PT.

O primeiro momento identificado foi "plano eleitoreiro". O principal ponto deste momento discursivo era a desconstrução da informação, fornecida pela candidatura tucana, de que o Plano Real seria a salvação da economia brasileira a partir da necessidade de controlar a inflação e estabilizar a economia do país. Assim, a candidatura petista defendeu que o Plano, na verdade, não passava de um "Plano eleitoreiro", visto que o Plano não passava de paliativo e que não resolveria os problemas mais graves da economia brasileira, que eram a falta de produção e os altos juros cobrados. O segundo momento percebido foi "mudanças negativas e insuficientes". Nesse momento o principal ponto da crítica feita pela candidatura petista se referia às mudanças negativas que o Plano iria instituir, pois este beneficiaria apenas uma pequena parcela da sociedade. Esse momento se constitui em contraposição às afirmações feitas pela candidatura tucana, que enalteciam as conquistas imediatas com o Plano e as melhorias futuras que seriam possíveis a partir

de sua continuidade. O terceiro momento detectado foi "aperfeiçoamento do Real e resposta à política do medo". Diferentemente dos momentos anteriores, em que o PT buscava atacar a candidatura peessedebista, esse momento se constitui em resposta às afirmações feitas pela candidatura adversária. Em resposta, os pronunciamentos contidos nos programas da candidatura do PT informavam que Lula não iria acabar com o Real nem agiria de forma irresponsável em relação à economia.

Assim sendo, foram apresentados os sentidos do discurso de campanha à Presidência da República de Lula nas eleições de 1994. Então, a articulação dos momentos em torno do discurso "Plano Real: críticas a um modelo incompleto" apresentou sentidos variados indicando a estratégia adotada pela campanha de FHC na utilização do Real como um "Plano eleitoreiro", contrariando os supostos benefícios do Plano quando apresentou "mudanças negativas e insuficientes" e respondendo às ofensivas sobre a atitude de Lula se fosse eleito presidente do Brasil em "aperfeiçoamento do Real e resposta à política do medo".

Figura 2
Discurso da candidatura do PT na eleição de 1994



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos programas veiculados no HGPE (1994).

Realizada a apresentação da formação do discurso da candidatura de Lula na campanha à presidência da República na eleição de 1994, pôde-se perceber que os momentos discursivos apresentaram sentidos opostos aos do discurso produzido pela

candidatura de FHC. Com isso, ficou evidenciada sua relação antagônica com o discurso produzido pela campanha de FHC. Assim, a campanha de Lula hegemonizou um discurso – interno a sua própria articulação – criticando a forma como o Plano Real estava sendo implementado pelo seu adversário (e pelo governo do qual fazia parte nesse contexto específico).

Amaral (1995) entende que Lula (e sua candidatura) não conseguiu produzir um discurso de oposição ao Plano Real e a FHC em virtude do sucesso do Plano e da estabilização da moeda com o controle da inflação. Para o autor, a estratégia da candidatura petista era confusa, pois num dia atacava o Plano e no outro o defendia. No entanto, a posição "mais clara" era a de ataque ao Plano, informando que o Real se constituía num plano burguês e seria mais um programa econômico fracassado. Por isso, a candidatura do PT não teve êxito na campanha eleitoral, não conseguindo construir uma nova opção ao Plano Real. O enfoque dado neste artigo aponta para uma direção alternativa. O antagonismo evidenciado apenas colocou o Plano Real como ponto nodal e o discurso da candidatura petista buscou construir sentidos que descolassem o Plano de seus idealizadores, questionando não o sucesso e a necessidade do Plano, mas os objetivos de seus "criadores". Isso pode ser mostrado pelo fato de a candidatura petista afirmar que o Plano estava sendo usado de forma "eleitoreira", e, ao mesmo tempo, apresentar proposta de melhorias em relação ao Plano, como evidenciado, em parte, pelo próprio Roberto Amaral. Portanto, as críticas eram contra a forma com os idealizadores e executores do Plano estavam tratando o Plano Real, e não contra o Plano, pois, como mostramos, no discurso petista existia a "crença" no "aperfeiçoamento do Real".

Conclusões: a eleição de 1994 e o primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT

Até o ano de 1992, a aproximação ideológica (se é que se pode classificar dessa forma[31]) entre PT e PSDB, mesmo que houvesse diferenças em seus programas formadores, ainda pôde ser percebida. Isso mudaria substancialmente nos anos seguintes, principalmente a partir da disputa eleitoral de 1994. É importante atentar para a questão de que os dois partidos se aproximaram graças ao fato de que articulavam significações semelhantes em relação à conjuntura política do período da transição democrática e da elaboração da Constituição de 1988. Entre outros aspectos, não concordavam com o modo como a transição foi realizada e como os partidos governistas se portaram nos primeiros anos da redemocratização. Outro ponto relevante foi o de que os políticos que fundaram o PSDB, na sua grande maioria, quando ainda eram integrantes do PMDB, não "aprovaram"

[31] Ideologia é aqui entendida como todo ato de decisão e, portanto, constituído por elementos políticos. Nesse sentido, e para uma maior compressão, ver Laclau (2000, 2011, 2013, 2015). Existem outras interpretações sobre ideologia (e não necessariamente antagônicas), para isso ver um apanhado dessas interpretações no livro organizado por Zizek (1996).

parte relevante dos elementos defendidos e votados durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC)[32].

Com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em 1992, tanto Lula e o PT como FHC e o PSDB foram convidados a compor um "novo governo" comandado pelo então vice de Collor, Itamar Franco. Nesse contexto e com vistas à campanha eleitoral de 1994, Lula preferiu não fazer parte do governo que se formava (rearticulava), até porque algumas pesquisas apontavam seu favoritismo para a eleição seguinte (Amaral, 2003, p. 106)[33]. Diferentemente de Lula, FHC aceitou o convite e assumiu o Ministério de Relações Internacionais, fato que daria início a uma nova estruturação da campanha eleitoral que viria. Menos de um ano depois, em 1993, FHC foi convidado para ser o Ministro da Fazenda, espaço que lhe conferiu maior projeção política. A partir daí, FHC deu início ao projeto de "reformular" a economia brasileira com o Plano Real, o qual obteve o êxito esperado, marcando, de forma definitiva, o espaço conquistado por FHC e abrindo caminho para a sua candidatura à presidência da República na eleição de 1994 (Mendes e Venturi, 1994).

Se levarmos em consideração o momento político da formação do PSDB, é possível identificar uma "articulação ideológica" com o que era defendido pelo PT. Foi no ano de 1993 que essa "articulação ideológica" começou a perder força, quando o PSDB e FHC aceitaram o convite de Itamar Franco para participar do governo peemedebista. Logo, os anos de 1993 e 1994, durante o governo de Itamar Franco, foram marcados por articulações políticas que definiria o futuro Presidente da República. Lula e FHC, antes aliados políticos, como no segundo turno das eleições presidenciais de 1989, se tornaram adversários em 1994. PT e PSDB tomaram rumos diferentes, que os colocaram como inimigos em relação à disputa à presidência da República nas eleições de 1994; fato que se manteve em todos os níveis da política até os dias de hoje. De certa forma, essa separação e a posição adotada pelo PT acabaram jogando o PSDB para a centro-direita do espectro político nacional, o que se evidencia, em grande medida, pela aliança feita com o PFL e pelas políticas adotadas durante o governo de FHC (Roma, 2002). Assim, a eleição de 1994 começava a colocar PT e PSDB como os principais inimigos no cenário político nacional.

Após essa construção contextual da relação entre PSDB e PT, identificamos que a eleição à presidência da República de 1994 foi o primeiro momento de disputa antagônica entre os partidos. Como demonstrado, o Plano Real assumiu o ponto nodal no que diz respeito às disputas por sentidos. A relação antagônica entre PSDB e PT se deu a partir da formação de dois polos discursivos e antagônicos em torno daquele Plano.

Sendo assim, a candidatura do PSDB, representada pelo candidato FHC, hegemonizou um discurso – interno à sua própria articulação – que colocou o Plano Real

[32] Analisando os aspectos da ANC, pode-se identificar a aproximação ideológica entre os integrantes do PT e os futuros fundadores do PSDB como possível e, por esse motivo em especial, o PSDB ser visto, em sua posição original, como de esquerda (Kinzo, 1989).

[33] Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/1994/10/1203291-intencao-de-voto-presidente---1994.shtml>. Acesso em: 1 ago. 2016.

como o elemento fundamental para que se conseguisse a estabilidade econômica. Nesse tocante, a articulação dos momentos em torno do discurso "Plano Real: a conquista da estabilidade econômica" apresentou sentidos variados que sustentaram o "combate à inflação" (momento 1), as "mudanças positivas com o Real" (momento 2) e a necessidade de "manutenção do Real" (momento 3) com FHC no governo.

Em oposição, e em grande medida em resposta às afirmações feitas nos programas do PSDB veiculados no HGPE em 1994, o Plano Real também foi o ponto nodal do discurso da candidatura petista; por isso a relação entre as candidaturas colocou o Plano no centro do debate antagonicamente estruturado. A partir disso, diversos sentidos foram ventilados durante os programas da candidatura petista, o que possibilitou a identificação de momentos distintos que constituíram seu discurso. Os argumentos em torno do Plano Real nos pronunciamentos da candidatura petista nas eleições de 1994, organizados a partir dos momentos "Plano eleitoreiro" (momento 1), "mudanças negativas e insuficientes" (momento 2) e "aprimoramento do Real e resposta à política do medo" (momento 3), constituíram o ponto nodal "Plano Real: críticas a um modelo incompleto" (o discurso da candidatura petista).

Nesse contexto, o campo da discursividade foi composto pela luta política imersa nos programas eleitorais veiculados durante o HGPE, que, como buscamos apresentar, por se tratar de um espaço de luta (conflito), é, em alguma medida, constituído por elementos antagônicos. Aqui ficou evidenciada a disputa pelos sentidos em torno do Plano Real, ou seja, a relação antagônica entre as candidaturas se deu em relação ao Plano. A partir disso, e entre outros aspectos referentes ao HGPE como sendo um canal importante que auxilia na tomada de decisão por parte do eleitor, como a própria propaganda negativa, podemos inferir que a dimensão do antagonismo identificada nesse espaço de conflito permite aos eleitores um maior acesso informativo sobre as candidaturas a partir de seu caráter desconstrutivista. A disputa política eleitoral neste contexto foi marcada pela disputa pelos sentidos em torno do Plano Real e seu reflexo para a sociedade brasileira como um todo, o que caracteriza uma luta por hegemonia. Ambos os discursos disputaram os sentidos do Plano na tentativa de convencer o eleitor do que era "verdade" e/ou "mentira" não só em relação ao Plano, mas também em relação aos partidos e candidatos em disputa.

A centralidade do Plano Real na eleição de 1994 – como já verificada por Mendes e Venturi (1994), Amaral (1995), Jorge (1995), Almeida (1996, 1998), Miguel (1997), Porto e Guazina (1999), Mendes (2004), Oliveira (2005) e Souza (2012) – foi confirmada a partir de uma releitura da teoria do discurso de Laclau e Mouffe e principalmente a partir do conceito de antagonismo desenvolvido pelos autores. A novidade aqui não é a de apontar os argumentos das candidaturas de FHC e Lula em relação ao Plano Real nem mesmo indicar sua relevância para a eleição de 1994, mas demonstrar que esses argumentos se constituíram em sentidos de momentos dos discursos peessedebista e petista caracterizados por disputas políticas antagônicas, e que são refletidas até os dias de hoje, apresentando continuidades e descontinuidades; além de salientar a dimensão do

antagonismo, que se verificou uma vez mais na eleição de 2018. Ampliando as evidências de Mendes e Venturi (1994), entendemos que a própria posição antagônica da candidatura do PT e de Lula em relação à candidatura do PSDB e FHC foi elemento sobressaliente para que o eleitorado identificasse o Plano como construção de FHC. Ou seja, além de não conseguir barrar o Plano Real no Congresso, a desconstrução realizada pelo PT durante o HGPE não surtiu efeito, pelo contrário, ajudou a "nomear" o criador do Real. Também acrescentando aos dados de Porto e Guazina (1999), mesmo que por uma metodologia diferente[34], verificamos que os sentidos sobre o Plano Real permearam grande parte dos pronunciamentos das candidaturas aqui estudadas e, por isso, serviram de elementos antagônicos em se tratando de "políticas futuras", "análise de conjuntura" e "propaganda negativa".

Portanto, a teoria do discurso possibilitou a compreensão das formações discursiva e de sua estruturação antagônica a partir de relações institucionalizadas e regradas; a formação dos sentidos nessa relação se deu por elementos antagônicos que foram originados por elementos discursivos que, carregados de sentidos, constituíram os momentos. As práticas discursivas criadas nas relações antagônicas foram produzidas por identidades concorrentes, o que também deu origem a processos de identificações a partir de determinadas disputas por determinados sentidos.

Esse retorno ao passado se deu por entendermos que os principais estudos sobre o HGPE não levaram em consideração o papel do antagonismo e do conflito político na formação e formatação dos programas eleitorais de ambas as candidaturas, e consideramos ser essa dimensão mais uma faceta que revela a importância do HGPE no processo de tomada de decisão por parte do eleitor, pois possibilita uma construção interpretativa a partir dos próprios programas eleitorais. Essa interpretação se dá para além da construção da imagem negativa de uma candidatura em relação à outra. Dá-se pelo fato de que a construção de sentidos antagônicos possibilita a desconstrução de uma candidatura pela outra, o que auxilia na tomada de decisão por parte do eleitor. Ainda nesse contexto específico, para reiterar as informações encontradas, identificamos nessa eleição de 1994 o primeiro momento antagônico entre os partidos PSDB e PT em nível nacional, seja em campanhas eleitorais ou na própria administração política do Estado brasileiro. Olhando o cenário político-eleitoral das eleições de 2018, mesmo não constituindo objeto deste artigo, podemos verificar ainda de forma intuitiva e sem grande aprofundamento teórico e empírico, que novos antagonismos emergiram entre as candidaturas de PT e PSDB, bem como em relação à candidatura de Jair Bolsonaro do PSL. Com isso, podemos perceber continuidades e descontinuidades nessas relações antagônicas; o plano econômico, ao que tudo indica, continua sendo um dos principais pontos de disputa e de antagonismo entre as candidaturas de PT e PSDB.

[34] Os autores partem da metodologia desenvolvida por Joslyn (1990). Ver Porto e Guazina (1999, p. 8-9).

Em se tratando dos aspectos referentes ao HGPE, por mais que críticas sejam feitas a determinados espaços como dominados por determinados *modus operandi*, como Miguel desenvolve em alguns de seus textos (Miguel, 1999, 2002, 2003, 2004a), entendemos que o HGPE se constitui como um espaço de disputa política. Mesmo tendo a grande mídia capacidade de interferir numa eleição (Lattman-Weltman, Carneiro e Ramos, 1994), a relação antagônica identificada entre as candidaturas do PSDB e do PT na eleição aqui estudada aponta para o fato de que o HGPE pode ser um espaço de luta política com capacidade de alterar perspectivas. Nesse sentido, os trabalhos de Machado (2009), Cervi, Massuchin e Tavares (2012), bem como alguns pontos identificados por Lourenço (2009), Dias (2013) e Borba (2015), indicam o aspecto de desconstrução atribuído ao HGPE neste artigo, podendo assumir uma capacidade de se contrapor à força de interferência da grande mídia e a sua "preferência" por algum candidato, como nas eleições de Lula em 2002 e 2006 e Dilma em 2010 e 2014.

Ampliando o que foi inferido no parágrafo acima, o HGPE possibilita um debate de desconstrução de candidaturas a partir da relação antagônica que ali poderá ser instituída. No caso estudado neste artigo, foi identificado o ponto antagônico entre as candidaturas do PSDB e do PT na eleição de 1994 a respeito da disputa à presidência da República. Ficou demonstrado que o HGPE se mostrou um espaço de disputa política, e por isso de conflito, em que as candidaturas concorrentes estudadas buscaram desconstruir as propostas uma da outra a partir de identificações políticas antagônicas. Estudos eleitorais sobre candidatos, partidos ou candidaturas constituem dimensões diferentes de um mesmo fenômeno. Por isso, nossa contribuição é apenas um elemento dessa relação: o antagonismo entre as candidaturas do PSDB e PT nas eleições de 1994.

A partir do exposto aqui, entendemos que a relação entre candidaturas é outro elemento que afeta, sobremaneira, a organização e a direção dada aos programas eleitorais veiculados no HGPE. Ademais, podemos afirmar, respaldados pela construção das candidaturas estudadas e a partir dos trabalhos citados no desenvolvimento deste artigo, que a influência do HGPE na decisão do eleitor, mesmo havendo constrangimentos e a construção direcionada de informações pelos principais veículos de informação da grande mídia, é relevante para estudos sobre propaganda eleitoral e comportamento político (Figueiredo e Aldé, 2003). À vista disso, o HGPE se mostra como um elemento importante no que diz respeito à própria disputa política travada entre candidatos e partidos (entre as candidaturas).

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, A. O espetáculo da crise: os meios e o processo de *impeachment* contra Collor. In: PEREIRA, C. A. M.; FAUSTO NETO, A. (orgs.). *Comunicação e cultura contemporânea*. Rio de Janeiro: Notrya, p. 144-148, 1993.

_____. "Política *versus* televisão: o horário gratuito na campanha presidencial de 1994". *Comunicação e Política*, vol. 1, nº 3, p. 24-54, 1995.

_____. "A batalha pela presidência: o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral na campanha de 1989". Tese de Doutorado em Ciência Política. Escola de Comunicação UFRJ, Rio de Janeiro, 1996.

ALBUQUERQUE, A.; DIAS, M. R. "Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil". *Revista Civitas*, vol. 2, nº 2, p. 308-326, 2002.

ALMEIDA, J. *Como vota o brasileiro:* perfil ideológico do eleitor e evolução nas pesquisas de opinião de 1994. São Paulo: Casa Amarela, 1996.

_____. A conquista do lugar de fala e a fala fora do lugar nos discursos de FHC e Lula sobre o Real. In: RUBIM, A.; BENTZ, I.; PINTO, M. (orgs.). *Produção e recepção dos sentidos midiáticos*. Petropólis: Vozes, p. 69-91, 1998.

_____. "Apelos eleitorais dos candidatos presidenciais do Brasil em 2006". *Revista de Ciências Sociais*, vol. 39, nº 2, p. 44-60, 2008.

AMARAL, O. E. *A estrela não é mais vermelha:* as mudanças no programa petista nos anos 90. São Paulo: Garçoni, 2003.

AMARAL, R. "Em busca do significado das eleições de 1994 (reflexões sujeitas a chuvas e trovoadas)". *Comunicação & Política*, vol. 1, nº 3, p. 5-48, 1995.

ARUGUETE, N. "Los medios de comunicación y la formación de la agenda pública". *Verso e Reverso*, vol. 19, nº 41, p. 73-98, 2005.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. "Meios de comunicação, voto e conflito político no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 81, p. 77-95, 2013.

BORBA, F. "Propaganda negativa nas eleições presidenciais brasileiras". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 2, p. 268-295, 2015.

BORBA, F.; VEIGA, L.; MARTINS, F. "Propaganda negativa na eleição presidencial de 2014: ou como tudo que é frágil se desmancha no ar". *Revista Estudos Políticos*, vol. 6, nº 1, p. 171-189, 2015.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

_____. Câmara dos Deputados Federais. "Exposição de Motivos da MP do Plano Real". 1994. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1994/medidaprovisoria-542-30-junho-1994-375071-norma-pe.html>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "A economia e a política do Plano Real". *Revista de Economia Política*, vol. 14, nº 4, p. 129-149, 1994.

_____. "A descoberta da inflação inercial". *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 14, nº 1, p. 167-192, 2010.

CERVI, E. U.; MASSUCHIN, M. G.; TAVARES, C. Q. "Agenda da mídia, dos políticos e do público na campanha eleitoral de 2010". *Revista Debates*, vol. 6, nº 1, p. 237-261, 2012.

COLLETTI, L. "Marxism and the dialectic". *New Left Review*, nº 93, p. 3-29, 1975.

DIAS, M. R. "Nas brumas do HGPE: a imagem partidária nas campanhas presidenciais brasileiras (1989 a 2010)". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 1, p. 198-219, 2013.

ESTATUTO DO PSDB. Partido da Social Democracia Brasileira [*on-line*], 2011. Disponível em: <www.psdb.org.br>. Acesso em: 23 jan. 2015.

MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PT. Fundação do Partido dos Trabalhadores, [on-line] 1980. Disponível em:<http://www.pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 06 dez. 2018.

FAUSTO NETO, A. "O presidente na televisão. A construção do sujeito e do discurso político no guia eleitoral". *Comunicação & Política*, vol. 2, nº 11, pp. 7-27, 1990.

_____. As vozes do *impeachment*. In: MATOS, H. (org.). *Mídia, eleições e democracia*. São Paulo: Scritta, p. 191-205, 1994.

_____. *O* impeachment *da televisão*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1995.

FIGUEIREDO, M. "Intenção de voto e propaganda política: efeitos da propaganda eleitoral". *Logos*, vol. 27, nº 2, p. 9-20, 2007.

FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A. "Intenção de voto e propaganda política: efeitos e gramática da propaganda eleitoral (notas para um debate)". *Anais do 12º Encontro da Anual da Compós*, Recife, 2003.

FIGUEIREDO, M., et al. Estratégias de persuasão em eleições majoritárias: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral". In: FIGUEIREDO, R. (org.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Konrad Adenauer, p. 147-203, 2000.

FLEISCHER, D. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro. In: SOARES, G.; D'ARAUJO, M. C. (orgs.). *21 anos de regime militar:* balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 154-197, 1994.

FOLHA DE S. PAULO. "Bolsonaro representa risco à democracia, escreve *The Economist*". Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/bolsonaro-representa-risco-a-democracia-escreve-the-economist.shtml>. Acesso em: 4 ago. 2018.

GARCIA, C. *PT:* de oposição à sustentação da ordem. 2ª ed. Rio de Janeiro: Achiamé, 2012.

GUIOT, A. P. "Um 'moderno Príncipe' para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)". Dissertação de Mestrado em História, Departamento de História UFF, Rio de Janeiro, 2006.

IANONI, M. "Políticas públicas e Estado: o Plano Real". *Lua Nova*, vol. 78, p. 143-183, 2009.

JORGE, V. L. "Eleição presidencial de 1994 e os meios de comunicação de massa: uma análise da Propaganda Eleitoral Gratuita de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva na televisão". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Iuperj, Rio de Janeiro, 1995.

JOSLYN, R. Election campaigns as occasions for civic culture. In: SWANSON, D.; NIMMO, D. (orgs.). *New directions in political communication*. Newbury Park: Sage, p. 86-119, 1990.

KINZO, M. D. G. "O quadro partidário e a Constituinte". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, vol. 1, nº 1, p. 91-124. 1989.

LACLAU, E. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. 2ª ed. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000 [1990].

_____. *Emancipação e diferença*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2011 [1996].

_____. *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas, 2013 [2005].

_____. *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. Buenos Aires: Fundo de Cultura Económica, 2014.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonia e estratégia socialista:* por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015 [1985].

LATTMAN-WELTMAN, F.; CARNEIRO, J.; RAMOS, P. *A imprensa faz e desfaz um presidente*: o papel da imprensa na ascensão e queda de Fernando Collor. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

LIMA JR., O. B. *O sistema partidário brasileiro*: diversidades e tendências (1982-1994). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LIMA, V. A. "Televisão e política: hipótese sobre a eleição presidencial de 1989". *Comunicação & Política*, vol. 11, nº 11, p. 29-54, 1990.

LOURENÇO, L. C. "Propaganda negativa: ataque *versus* votos nas eleições presidenciais de 2002". *Opinião Pública*, vol. 15, n° 1, p. 133-158, 2009.

MACHADO, M. "A retórica da reeleição: mapeando os discursos dos programas eleitorais (HGPE) em 1998 e 2006". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 1, p. 159-189, 2009.

MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias:* o caso do Brasil. Rio de Janeiro: Mercado Aberto, 2001.

MAINWARING, S. P.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo:* quais são, o que defendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MANIFESTO DE FUNDAÇÃO DO PT. Fundação do Partido dos Trabalhadores, [*on-line*], 1980. Disponível em:<http://www.pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 6 dez. 2018.

MARQUES, J. R.; FLEISCHER, D. *De facção a partido:* PSDB. Brasília: Instituto Teotônio Vilela/Editora Positiva, 1999.

MASSUCHIN, M. G., et al. "A construção da campanha eleitoral majoritária no HGPE: uma análise comparada das estratégias usadas pelos presidenciáveis de 2014". *Política & Sociedade*, vol. 15, nº 32, p. 171-203, 2016.

MENDES, G. "Da Frente Brasil Popular à aliança capital e trabalho: as campanhas de Lula a presidente de 1989 a 2002". Dissertação de mestrado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Iuperj, Rio de Janeiro, 2004.

MENDES, A. M. T.; VENTURI, G. "Eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco". *Opinião Pública*, vol. 2, nº 2, p. 59-72, 1994.

MENDONÇA, D. "A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da perspectiva da teoria do discurso". *Revista Sociologia e Política*, vol. 20, nº 1, p. 135-145, 2003a.

_____. "A teoria do discurso de Laclau e Mouffe: em direção à noção de significante vazio". *Revista Barbarói*, vol. 18, nº 1, p. 55-71, 2003b.

_____. "A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise política brasileira". *Red de Revistas Cientificas da América Latina y el Caribe*, vol. 43, nº 3, p. 249-258, 2007.

_____. "Teorizando o agonismo: crítica a um modelo incompleto". *Revista Sociedade e Estado*, vol. 25, nº 3, p. 479-497, 2010.

_____. "Antagonismo como identificação política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 9, nº 3, p. 205-228, 2012.

MENEGUELLO, R. *PT:* a formação de um partido (1979-1982). São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, L. F. "Mídia e discurso político nas eleições presidenciais de 1994". *Comunicação & Política*, vol. 4, nº 1, p. 80-96, 1997.

_____. "Mídia e manipulação política no Brasil: a Rede Globo e as eleições presidenciais de 1989 a 1998". *Comunicação & Política*, vol. 6, nº 2-3, p. 119-38, 1999.

_____. *Mito e discurso político:* uma análise a partir da campanha eleitoral brasileira de 1994. Campinas: Editora da Unicamp/Imprensa Oficial, 2000.

_____. "Os meios de comunicação e a prática política". *Lua Nova*, vol. 2, nº 55-56, p. 155-184, 2002.

_____. "Eleições, opinião pública e mídia: reflexões a partir das eleições brasileiras de 2002". *Política & Sociedade*, vol. 2, nº 2, p. 41-66, 2003.

_____. "Discursos cruzados: telenoticiário, HGPE e a construção da agenda eleitoral". *Sociologias*, vol. 6, nº 11, p. 238-258, 2004a.

_____. "Mídia e vínculo eleitoral: a literatura internacional e o caso brasileiro". *Opinião Pública*, vol. 10, nº 1, p. 91-111, 2004b.

MOTTA, R. P. S. *A reforma partidária de 1979-1980 e o quadro atual.* Introdução à história dos partidos políticos brasileiros. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NOVAES, C. A. M. "Dinâmica institucional de representação". *Novos Estudos Cebrap*, nº 38, p. 99-147, 1994.

OLIVEIRA, L. A. "A disputa política na televisão: uma análise das estratégias discursivas dos candidatos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Iuperj, Rio de Janeiro, 2005.

PINTO, C. R. J. "Elementos para uma análise de discurso político". *Revista Barbarói*, vol. 1, nº 24, p. 78-109, 2006.

PORTO, M.; GUAZINA, L. "A política na TV: o horário eleitoral da eleição presidencial de 1994". *Revista Contracampo*, vol. 3, nº 3, p. 5-33, 1999.

PROGRAMA do PSDB. Introdução e diretrizes básicas do Partido da Social Democracia Brasileira [*on-line*], 1988. Disponível em: <http://www.psdb.org.br>. Acesso em: 2 dez. 2014.

PROGRAMA do PT. Programa de governo 1989 [*on-line*], 1989. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. Programa de governo 1994 [*on-line*], 1994. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 5 jan. 2015.

_____. Programa de governo 1998 [*on-line*], 1998. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 5 jan. 2015.

REIS, F. W. "Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 87, nº 2, p. 61-75, 2010.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. "As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, nº 74, p. 39-60, 2010.

RODRIGUES, L. M. *Quem é quem na Constituinte:* uma análise sociopolítica dos partidos e deputados. São Paulo: Oesp-Maltese, 1987.

_____. "Partidos, ideologia e composição social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 48, p. 31-47, 2002.

ROMA, C. "A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 49, p. 71-92, 2002.

RUBIM, A. A. C. "Comunicação, espaço público e eleições presidenciais". *Comunicação & Política*, vol. 9, nº 2, p. 2-21, 1989.

_____. Política em tempos de mídia: impressões de crises. In: PEREIRA, C.; FAUSTO NETO, A. (orgs.). *Comunicação e cultura contemporânea*. Rio de Janeiro: Notrya, p. 149-168, 1993.

_____. Visibilidade e estratégias nas eleições presidenciais de 2002: política, mídia e cultura. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Eleições presidenciais em 2002 no Brasil.* São Paulo: Ed. Cult e Hacker Editores, p. 54-71, 2004.

RUBIM, A. A. C.; AZEVEDO, F. A. "Mídia e política no Brasil: textos e agenda de pesquisa". *Lua Nova*, vol. 1, nº 43, p. 189-216, 1998.

SAMUELS, D. "As bases do petismo". *Opinião Pública,* vol. 10, nº 2, p. 221-241, 2004.

_____. "A evolução do petismo (2002-2008)". *Opinião Pública,* vol. 14, nº 2, p. 302-318, 2008.

SILVA, P. S. "As estratégias dos candidatos na propaganda eleitoral presidencial de 1998". *Revista Diálogos Possíveis*, vol. 3, nº 1, p. 61-77, 2004.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideologia do lulismo". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 85, nº 2, p, 83-103, 2009.

_____. "A segunda alma do Partido dos Trabalhadores". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 88, nº 2, p. 83-102, 2010.

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

SOARES, G. S. "Os partidos políticos de esquerda e a consolidação da democracia brasileira". *Interfaces*, vol. 6, nº 2, p. 1-30, 2006.

SOUZA, F. S. "Plano Real: a construção de um sentido hegemônico". Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais UFPEL, Pelotas, 2012.

TERRON, S. L.; SOARES, G. A. D. "As bases eleitorais do PT: do distanciamento ao divórcio". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 310-337, 2010.

VIEIRA JÚNIOR, R. *Ambientalistas e desenvolvimentistas:* aplicando a teoria do discurso. Pelotas: Gráfica Universitária/UFPEL, 2010.

VOGEL, L. H. *Negociar direitos?* Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002). Rio de Janeiro: Eduerj, 2013.

ZIZEK, S. (org.). *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996 [1994].

WEBER, M. H. A cara pintada da política. In: PEREIRA, C. A. M; FAUSTO NETO, A. (orgs.). *Comunicação e cultura contemporânea*. Rio de Janeiro: Notrya, p. 47-94, 1993.

Abstract

The first major antagonism between PSDB and PT

The objective of this article is to demonstrate the antagonistic construction between the discourses produced by the PSDB and PT candidacies during the HGPE television broadcast of the 1994 presidential election, which resulted in the Real Plan being posited as the nodal point of this conflict. We realize that the dimension of antagonism identified in this conflict zone allows voters greater access to information on the candidatures in dispute over the Presidency of the Republic, given its deconstructive character. Therefore, there are two main reasons that justify this study's focus on the past: a) this moment can be read as the first great antagonism between the PSDB and PT parties, and b) little or no attention has been paid to studies involving the antagonistic dimension of the HGPE, which may illuminate yet another aspect of the voter's vote choice. This work uses the theoretical and methodological aspects of Laclau and Mouffe's discourse theory to emphasize the concepts of discourse and antagonism essential to capturing the discursive meanings demonstrated here. We conclude, therefore, that the 1994 election marked the first major antagonism between PSDB and PT.

Keywords: HGPE; antagonism; discourse theory; PSDB; PT

Resumen

El primer gran antagonismo entre PSDB y PT

El objetivo de este artículo consiste en demostrar la construcción antagónica entre los discursos producidos por las candidaturas de PSDB y PT realizadas durante el Horario Gratuito de Propaganda Electoral (HGPE) promovidos por la televisión en la elección presidencial de 1994, que acabó colocando

el Plan Real como el punto nodal de ese conflicto. A partir de eso, percibimos que la dimensión del antagonismo identificada en ese espacio de conflicto permite a los electores un mayor acceso informativo sobre las candidaturas en disputa por la Presidencia de la República, visto su carácter deconstructivista. Por eso, el retorno al pasado para ese estudio se justifica por dos principales razones: a) ese momento puede ser leído como siendo el primer gran antagonismo entre los partidos PSDB y PT; y b) que poca o ninguna atención ha sido dada por los estudios que involucran al HGPE a la dimensión antagónica, lo que puede iluminar otro de los aspectos referentes a la decisión del voto por parte del elector. Para ello, se utilizarán los aspectos teóricos y metodológicos de la teoría del discurso de Laclau y Mouffe, enfatizando los conceptos de discurso y antagonismo, imprescindibles para la captura de los sentidos discursivos que aquí se demuestren. Concluimos, por tanto, que la elección de 1994 marcó el primer gran antagonismo entre PSDB y PT.

Palabras-clave: HGPE; el antagonismo; teoría del discurso; PSDB; PT

Résumé

Le premier antagonisme majeur entre le PSDB et le PT

L'objectif de cet article est de démontrer la construction antagoniste entre les discours produits par les candidatures du PSDB et du PT, réalisés au cours de l'Horaire gratuit de propagande électorale (HGPE) diffusés à la télévision pendant l´élection présidentielle de 1994, qui a fini par présenter le *Plano Real* comme le point nodal de ce conflit. À partir de là, nous avons saisi que la dimension de l'antagonisme identifiée dans cet espace de conflit permet aux électeurs d'avoir un plus grand accès à l'information sur les candidatures disputant l'élection à la présidence de la République, à la vue de son caractère déconstructiviste. De ce fait, le retour au passé est justifié pour deux raisons principales: a) ce moment peut être lu comme le premier grand antagonisme entre les partis PSDB et PT; b) les études concernant le HGPE n'ont prêté aucune ou peu d´attention à la dimension antagoniste, ce qui peut mettre en lumière un aspect de plus à propos de la décision du vote de la part de l'électeur. Pour cela, on utilisera les aspects théoriques et méthodologiques de la théorie du discours de Laclau et de Mouffe, en insistant sur les concepts de discours et d'antagonisme, indispensables pour saisir les sens discursifs ici démontrés. Nous concluons donc que les élections de 1994 ont été le premier antagonisme majeur entre le PSDB et le PT.

Mots-clés: HGPE; antagonisme; théorie du discours; PSDB; PT

Artigo submetido à publicação em 25 de abril de 2018.
Versão final aprovada em 28 de novembro de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243596
e-ISSN 1807-0191

Inframunicipalismo y clientelismo. Aproximaciones al fenómeno desde sus prácticas asociadas

José Manuel Pantín[1]
Jose Rama[2]

Este artículo plantea, desde la perspectiva institucionalista, que las características del sistema político y las administraciones públicas locales condicionan el desarrollo de prácticas clientelares. La pregunta de investigación quiere despejar la controvertida relación entre compra de voto y tamaño de la circunscripción en España, y plantear como el volumen de población posee implicaciones más allá de la dimensión financiera y administrativa. Así, el objetivo es introducir en el debate los efectos del inframunicipalismo en la calidad de la democracia. Para ello se identifican algunas prácticas asociadas con el clientelismo relacionadas con el tamaño del hábitat en una serie de sondeos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Se emplean técnicas de regresión para advertir cuáles y qué impacto tienen. El principal hallazgo subraya que la probabilidad de se produzcan relaciones clientelares (medidas a través de varios indicadores) aumenta conforme disminuye el tamaño del hábitat.

Palabras clave: clientelismo; compra de voto; democracia local; circunscripción; corrupción

Introducción

La reforma de la administración local es un tema recurrente en España. La cuestión principal radica en cómo transformar los actuales municipios para corregir las disfuncionalidades de los servicios prestados por estos entes públicos. En España, según los datos del último censo de población (2011) del Instituto Nacional de Estadística (INE)[3], el 91 por ciento de los municipios tiene menos de 10.000 habitantes. En estos territorios, a su vez, reside menos del 21 por ciento de la población. Para ser más claros, estas cifras significan que uno de cada cinco españoles reside en un municipio de menos de 10.000 habitantes. Así, la cuestión de la reforma de la administración local no es un tema menor, afecta a un quinto de los españoles y genera interés en un número considerable de expertos en ciencia de la administración, gestión y hacienda pública.

[1] Universidade de Santiago de Compostela. Equipo de Investigaciones Políticas. Departamento de Ciencia Política e Sociología. Santiago de Compostela, Galicia, Spain. E-mail: <jpantin@ucm.es>.
[2] Universidad Autonoma de Madrid. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Madrid, Madrid, Spain. E-mail: <jose.rama@uam.es>.
[3] Datos disponibles en: <http://www.ine.es/>. Acceso el: 4 mar. 2018.

El tamaño *óptimo* de la administración local, es decir, aquel que se intuye como el más adecuado para una provisión eficiente de los recursos mediante economías de escala pero que, a su vez, sea de una magnitud lo suficientemente pequeña para atender las particularidades locales, genera argumentos enfrentados y controversias sin fin. Además, el debate suele estar fuertemente condicionado por intereses políticos de regidores y partidos, así como por la identidad ciudadana hacia su localidad, representada institucionalmente por el Ayuntamiento.

Han sido varios los autores que han señalado que la baja magnitud de un gran número de ayuntamientos españoles presenta problemas para una provisión eficiente de los recursos, impidiendo la prestación de buena parte de los servicios que ofrecen los municipios de mayor tamaño, con más presupuesto y recursos (Lago y Vaquero García, 2008; Sosa Wagner, 2009; Márquez, 2010; de Diego y Vaquero, 2016). De esta forma, los pequeños municipios contemplan sin herramientas ni capacidad política el constante abandono del medio rural y no consiguen retener y/o atraer población, a través de una gestión cercana y rica en servicios que dinamice sus comunidades.

En fin, se podría decir que el estado de la cuestión carece de consensos. Son varias las alternativas que se han propuesto para que la administración local logre funcionar como una palanca de cambio que frene la despoblación. Por un lado, se ha defendido la fusión de municipios, mientras que, por otro, se ha abogado por la búsqueda de consorcios y mancomunidades de municipios para la gestión conjunta de determinados servicios. El objetivo principal de estas propuestas es evitar la duplicidad de competencias horizontales (del mismo nivel institucional). Siendo más explícitos, que distintas unidades de la administración colindantes en el territorio presten el mismo servicio, como por ejemplo catastro, protección civil, juzgado de paz o servicios sociales, sin justificación aparente más allá que su consolidación en el curso de la historia.

Ahora bien, parece claro que las implicaciones del inframunicipalismo van más allá de las disfuncionalidades en la gestión de los recursos. Así, la importancia de la rendición de cuentas democrática en el debate sobre tamaño del gobierno local es una dimensión clave (Gómez-Reino y Martínez-Vázquez, 2013) a la hora de posicionarnos a favor o en contra de una reforma de la administración local. De hecho, el tamaño del gobierno local y su relación con la calidad de los servicios públicos, el aprovechamiento de economías de escala, la eficiencia de las políticas, la corrupción o la cooperación entre municipios ha sido estudiada con especial entusiasmo en la obra coordinada por Lago y Martínez-Vázquez (2013). Siguiendo este mismo enfoque, nos proponemos advertir qué relación existe entre el tamaño del gobierno local y la percepción de clientelismo político o de prácticas asociadas a él en España.

La pertinencia de buscar correlaciones entre clientelismo y tamaño de los gobiernos locales parte del origen mismo del fenómeno, pues las redes de favores clientelares encuentran en las pequeñas comunidades, donde regidores y regidos se conocen, un entorno ideal para su desarrollo. Existen argumentos amparados por investigaciones

solventes recogidas en Nelson (2012), que defienden la baja fragmentación del gobierno local como una garantía de menos corrupción debido, principalmente, al factor proximidad que permite más control de los votantes sobre el gobierno. Así como la conclusión contraria, que la alta fragmentación de las jurisdicciones locales favorece el trato corrupto porque estrecha las relaciones personales entre funcionarios y ciudadanos. Nelson matiza estas consecuencias y demuestra que una menor fragmentación de las jurisdicciones locales disuade la corrupción, pero sus resultados no son tan evidentes en países desarrollados o de altos ingresos: ¿Quiere decir esto que el tamaño de las unidades locales no importa en las democracias desarrolladas?

La literatura define corrupción como un intercambio de dinero o recursos que valgan dinero por favores entre corruptor y corrupto desde las instituciones públicas (Theobald, 1990; Della Porta y Mény, 1995; Caciagli, 1996; Heywood, 1996; Villoria, 2006). En las democracias desarrolladas el protagonismo de la corrupción se focaliza en las élites políticas y económicas, y representa un fenómeno residual entre funcionarios y ciudadanos (pago de sobornos para recibir servicios). La Comisión Europea en su informe sobre la Corrupción de 2014, limita la frecuencia para España del pago de sobornos de ciudadanos a funcionarios –en el último año– a un 2 por ciento, frente a un 4 por ciento de media en la UE[4]. A la vista de los datos, la hipótesis de que esto se produce de forma generalizada entre ciudadanos y políticos en España no resulta plausible, a pesar de la fragmentación de las jurisdicciones municipales que facilita la convivencia entre funcionarios y ciudadanos. La escasa independencia de los funcionarios en la administración local, que con tanta frecuencia han sido seleccionados mediante un proceso con pocas garantías y controlado por el alcalde (Parrado, Lapuente y Dahlström, 2016), facilita el engranaje de la maquinaria corrupta que sortea las deficiencias del diseño institucional (García, Jiménez y Villoria, 2015). Pero en los municipios rurales de España, ¿predomina la corrupción o el clientelismo?

Resulta evidente que existe corrupción en los pequeños municipios (menos de 10.000 habitantes), esquivando los mejorables límites institucionales, donde el alcalde puede influir en las condiciones laborales de los funcionarios, controlar la institución y mantener su capacidad de intervención en el proceso administrativo. Sin embargo, el alcance de la corrupción rural debe de ser limitado y de bajo impacto – a excepción de los municipios costeros donde la especulación inmobiliaria atrae cuantiosos intereses (Jiménez, 2009). Los ayuntamientos de baja magnitud apenas cuentan con presupuesto para financiar su gasto corriente y de personal, y dependen de las transferencias y subvenciones *ad hoc* desde instituciones superiores, especialmente del ente provincial, que tutela y reduce su capacidad para gestionar presupuesto de manera autónoma.

[4] Véase los datos para España del "EU anti-corruption report" en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_en.pdf. Acceso en: 4 mar. 2018.

Sin embargo, los regidores rurales tienen a su disposición un capital inmaterial de gran rendimiento: el voto y el contacto con los ciudadanos –no así los recursos presupuestarios–, que pueden canjear dentro de las estructuras de partido (Heywood, 1996; Caciagli, 1996). La proximidad entre políticos y votantes representa una condición clave para el desarrollo del clientelismo político (Medina y Stokes, 2007). Las redes clientelares necesitan brotar en relaciones personales de intercambio cara a cara, que permita a los políticos el monitoreo electoral (quién vota a quién); y la posibilidad de reclamar favores directos al "conseguidor" (intermediario/delegado del patrón sobre el terreno). Así, el clientelismo entendido como un modo de *accountability* (Kitschelt y Wilkinson, 2007) se sitúa como una patología más extendida que incide con especial vehemencia en la calidad de gobierno y en el proceso democrático de los gobiernos rurales.

Teniendo en cuenta el estado actual del debate, esta investigación plantea que sí se pueden diseñar nuevos contratos jurídicos para la colaboración y la gestión conjunta entre ayuntamientos, pero advierte que, por lo general, estos acuerdos pasan por una desvinculación del control democrático directo. En definitiva, ello genera problemas de *accountability*, dado que los órganos de gestión desvinculados de elecciones periódicas –al estilo de las diputaciones provinciales, consorcios o mancomunidades– no representan un modelo de referencia para una administración local autónoma y democrática.

Nuestro argumento se basa en que la claridad sobre quién es responsable de la gestión, los resultados de la política pública y el control electoral deben de ser una cadena nítida sin confusos órganos intermedios de gestión, ni administraciones gobernadas mediante democracia indirecta. Si resulta conveniente una democracia programática que priorice un proyecto colectivo de desarrollo, debe resolverse la superación de la democracia clientelar en el ámbito municipal. En estos contextos, los políticos aprovechan su conocimiento del terreno, las personas y su red de contactos para concentrar los recursos en beneficio de sus votantes de forma directa, y que estos no les reclamen más que un favor o privilegio personal (Eisenstadt y Roniger, 1984; Gambetta, 1988; Roniger y Günes-Ayata, 1994; Kitschelt, 2000). Esta forma de gestión particularista transforma las promesas de la campaña electoral en transferencias focalizadas de los recursos, lo cual obstaculiza todo proyecto de beneficios colectivos, es decir, aquel que no se puede segmentar, dirigir o individualizar.

Es por ello que en este artículo nos proponemos medir la relación entre tamaño del municipio y clientelismo. La tarea se presenta compleja, puesto que descomponer empíricamente el concepto de "clientelismo" supone la necesidad de buscar indicadores que puedan capturar la magnitud del fenómeno. Así, centrándonos en el caso de una de las comunidades autónomas españolas donde más extendido ha estado el clientelismo político: Galicia (Pantín, 2017) y gracias a los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), demostramos como el hábitat está fuertemente relacionado con las prácticas clientelares.

Estructuramos el artículo en cuatro apartados tras esta introducción. En el segundo, repasamos la literatura existente sobre clientelismo y formulamos las hipótesis. A continuación, presentamos los datos. En el cuarto apartado, mostramos los resultados de una serie de regresiones logísticas. Por último, discutimos los hallazgos y presentamos unas conclusiones a modo de síntesis.

Revisión de la literatura e hipótesis

El clientelismo debe entenderse como una estrategia electoral de políticos que buscan votantes y de votantes que buscan ayuda personal en los recursos públicos que controlan los políticos. Si el político intenta fortalecer su red de clientes concentrando los recursos en sujetos concretos que representan su base electoral, los bienes públicos de beneficio colectivo disminuirán en relevancia como incentivo en la rendición de cuentas.

Para los autores de referencia el clientelismo político consiste en una relación de intercambio de votos por favores entre dos personas de status desigual (Scott, 1972), que establecen vínculos de amistad instrumental, relaciones interpersonales diádicas (cara a cara) que se producen bajo reglas de lealtad y confianza recíproca (Kitschelt, 2000). La relación diádica entre políticos-patrones y votantes-clientes se asemeja a un contrato informal y poco concreto, donde los clientes tienen la expectativa de recibir favores y el político votos, lo que permite mantener la relación a largo plazo y sortear los incumplimientos por ambas partes.

La suma de díadas forma redes clientelares de estructura piramidal (Flap, 1990; Kitschelt y Wilkinson, 2007), con patrones muy conectados con muchos clientes, estructurando un sistema asimétrico de favores dentro de las instituciones, cuyo objeto consiste en acceder a los recursos y distribuirlos de manera individualizada (Eisenstadt y Roniger, 1984; Geddes, 1994; Della Porta y Mény, 1995). La demanda de favores y política particularista por parte de los electores (clientes), que ofrecen su voto o apoyo público a los políticos (patrones) (Auyero, 1999), necesita para su funcionalidad práctica una red social clientelar de agentes locales (*brokers*) que intermedien entre la oferta y la demanda y actúen como delegados políticos sobre el terreno (Stokes et al., 2013).

Así, el sistema de favores clientelar satisface de forma informal muchas de las funciones del mercado o la burocracia, un modo de ejercicio del poder por parte de un partido político, con líderes que utilizan las instituciones y los recursos públicos para hacer favores y que terceros contraigan deudas con ellos (Graziano, 1984). La estructura social que parte de la relación de intercambio diádico impide la agregación de demandas políticas y la organización de los intereses colectivos, y fomenta la competencia entre clientes para acercarse al patrón (Gambetta, 1988; Roniger y Günes-Ayata, 1994; Máiz, 2003).

El retorno de los favores mediante el voto está bajo la vigilancia de los *brokers*, que intermedian entre patrones y clientes (electores) y permiten la monitorización electoral (Kitschelt y Wilkinson, 2007), especialmente en circunscripciones/comunidades pequeñas

controladas por los partidos de masas (Medina y Stokes, 2007). En estos territorios, las formaciones políticas actúan como partidos clientelares dirigiendo con precisión los beneficios/sanciones de la política clientelar, e incluso pueden excluir de las políticas públicas a los ciudadanos que no colaboran en los intercambios. Este poder discrecional de los partidos clientelares los convierte en un sistema de dominación social mafioso muy próximo a la criminalidad organizada (Caciagli, 1996). La proyección pública de ejemplos de monitoreo fortalece a la cultura política clientelar, sobrevalorando la capacidad real de sanción y conocimiento individual, desincentivando a muchos votantes la acción colectiva y el voto programático anti-clientelar, fomentando el silencio y el guardar las formas (Bourdieu, 1980), que dificulta la competición en campaña contra partidos amparados por una máquina política *(machine politics).*

La literatura especializada llama máquina política a las organizaciones que van más allá de las funciones formales de los partidos políticos. Estas formaciones cuentan con miembros poderosos en las instituciones públicas y poseen una estructura de implantación territorial que les permite llegar a los votantes con notable eficacia (Merton, 1964; Graziano, 1984; Coleman, 1990; Roniger y Günes-Ayata, 1994). Este sistema se convierte en un tipo de vínculo para la rendición de cuentas opuesto a la *accountability* que se produce dentro de los partidos programáticos, que ofrecen una ideología y un proyecto político, con políticas públicas (no privadas) que no discriminan sobre votantes concretos en función del sentido de su voto.

La cultura política cívico-programática se asienta sobre, por un lado, valores como la inclusión, el pluralismo o los derechos sociales y, por otro, hábitos, como el espíritu crítico y la rendición de cuentas que atiende al cumplimiento de los programas. Así, para que el voto programático produzca recompensas mayores que mantener en el poder a un político "amigo" dispuesto a ayudar personal y exclusivamente a sus votantes, se tienen que presentar distintas coyunturas: desprestigio del patrón, transformaciones socio-culturales, crecimiento económico y alternativas programáticas de prestigio (Eisenstadt y Lemarchand, 1981; Kitschelt, 2000; Stokes et al., 2013). Sin embargo, en ocasiones las opciones clientelares no son la opción más segura para los clientes, cuando la movilidad social no se basa en la justicia y el mérito, los clientes se centrarán en buscar el favor de los patrones para competir contra otros ciudadanos (Gambetta, 1988; Chubb, 1982).

El escaso tamaño de los municipios o ayuntamientos, conocido como minifundismo institucional, en el que regidores y regidos tienen un contacto directo diario, mezclándose la vida cotidiana con las relaciones políticas, es el escenario propicio para que se generen vínculos clientelares. Bajo estas circunstancias, los *brokers/*delegados sobre el terreno de los partidos poseen un mayor conocimiento de los electores, teniendo al alcance de la mano la monitorización del votante. Con mucha frecuencia las relaciones clientelares pueden confundirse o asemejarse al voto personal, estudiado por diversos autores que convergen en destacar la magnitud del distrito como variable clave para incentivar su relevancia en detrimento del partido (Carey y Shugart, 1995) o la ideología (Riera et al.,

2017). Así, no parece inoportuno destacar algunas características que se pueden manifestar a la vez, como la preponderancia de un líder carismático comparado con un líder de un partido/red clientelar.

El voto personal es aquel que apoya a "candidatos por sus cualidades personales, su cualificación, sus actividades y su pasado" (Cain et al., 1987, p. 9). Ese apoyo que recibe el candidato como figura al margen de su afiliación partidista, situación económica, etc. es el efecto de su carisma debido a las "habilidades personales únicas de un individuo y su poder de persuasión que le dan sus seguidores con fe en la capacidad del líder para terminar con el sufrimiento y crear un futuro mejor" (Kitschelt, 2000, p. 849). Por ello, el voto personal se relaciona directamente con el carisma del candidato y a su exposición pública, singularmente potenciada en el ámbito local.

El clientelismo posee componentes que lo asemenjan a otras estrategias de *accountability* o distribución de los recursos (Stokes et al., 2013), como el *pork barrel.* Si bien el clientelismo consiste en beneficiar a los votantes y excluir de los no votantes (políticas públicas frente a políticas privadas), la noción básica del *pork barrel* es la distribución de un bien colectivo a un distrito electoral concreto, y el clientelismo es la distribución de los beneficios de manera individualizada (Golden, 2000; Kitschelt, 2000).

La distribución *pork barrel* de los recursos públicos favorece a los intereses regionales o a distritos electorales mediante un presupuesto, a través de un proyecto de ley o una política con el fin de que los legisladores se congracien con sus electores (Scott, 1974). La transferencia clientelar requiere de una amenaza de exclusión (Diaz-Cayeros et al., 2007) y se produce de forma directa, particular y excluyente (Müller, 2007).

Cabe destacar las diferencias entre clientelismo y corrupción política. El concepto de clientelismo está ligado a una distribución de políticas focalizada con criterios de eficiencia electoral (*accountability*), mientras que la corrupción consiste en el "intercambio de decisiones públicas por dinero, y el clientelismo, se concreta en un intercambio de favores por votos" (Della Porta y Mény, 1995, p. 51). Las relaciones corruptas se establecen entre agentes interdependientes sin subordinación ni dependencia jerárquica (Caciagli, 1996), y el clientelismo no requiere de ilegalidad (Scott, 1972).

De acuerdo con Coleman (1990), Müller (2007), Medina y Stokes (2007), Scheiner (2007) y Barreiro (2009), entre otros, el tamaño del hábitat importa en las prácticas clientelares. Así, el caso de España es particularmente interesante: posee, como hemos dicho, un número no desdeñable de municipios con menos de 10.000 habitantes. Además, e intentando acercar el fenómeno del clientelismo, dentro de España, Galicia, una de las comunidades autónomas con una gran dicotomía entre la Galicia urbana y la rural, parece el territorio más apropiado para testar nuestras hipótesis. Por todo ello formulamos que:

Hipótesis 1: Se esperan mayores prácticas clientelares en aquellos municipios de menor tamaño.

La primera hipótesis defiende la importancia del tamaño de las comunidades políticas para estrechar lazos entre políticos y clientes. De acuerdo con Coleman (1990),

Müller (2007), Medina y Stokes (2007), Scheiner (2007) y Barreiro (2009), mide la influencia del tamaño del hábitat en las prácticas clientelares.

Hipótesis 2: El clientelismo en los entornos rurales está especialmente fortalecido entre individuos vulnerables o con un puesto laboral singularmente dependiente de las decisiones de terceros.

Ahora bien, consideramos que, si bien el tamaño del municipio afecta a las prácticas clientelares, estas no llegan a todos los extractos de la sociedad por igual. Siguiendo a Roniger y Günes-Ayata (1994), Lyne (2007), Auyero (2012) y Stokes et al. (2013), esperamos que los colectivos de sujetos que hipotéticamente resultan más vulnerables sean aquellos que muestren una mayor propensión a depender de las redes clientelares.

Aquí, la problemática para el investigador radica en poder valerse de encuestas sobre el fenómeno del clientelismo político en España. La carencia de datos para la comprobación de los datos para la comprobación de la hipótesis con sondeos *ad hoc* sobre el fenómeno se sustituye con aproximaciones que utilicen datos indirectos que abordan atributos y percepciones propias del fenómeno clientelar y muestran su vigencia en la actualidad. De esta forma, y con el objetivo de testar nuestras dos hipótesis, empleamos algunas aproximaciones que la literatura respalda:

1. la percepción de que los afiliados a partidos políticos obtienen beneficios especiales por parte de la administración, subtipo de clientelismo focalizado en los miembros de los partidos, conceptualizado por la literatura como patronazgo (*patronage*) (Stokes et al., 2013);
2. la experiencia de que un político le haya pedido a un elector el voto de forma personal, lo que significaría una acción cualitativamente diferenciada de la intermediación mediante ideología, programa y comunicación en los medios de masas, que es muy próximo a la política personalista entre políticos y votantes (Scott, 1972; Auyero, 1999; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Medina y Stokes, 2007);
3. el conocimiento de casos donde el acceso a puestos de trabajo en el sector público fue mediante influencias políticas. Esto demostraría la existencia de una de las mercancías/favores clientelares más recurrentes (Chubb, 1982; Golden, 2000; Caciagli, 2009).

En resumen, el punto 1 ejemplificaría la práctica que la literatura llama *patronage*; el punto 2 se aproxima parcialmente a lo que los estudiosos llaman *díada clientelar* donde los políticos piden el voto personalmente; mientras que el punto 3 captura la existencia de una gestión informal y dirigida de los puestos de trabajo por parte de lo político, que terminarían por controlar el proceso presuntamente imparcial de selección de personal de la administración pública.

En la siguiente sección hacemos explícita la forma de medición de los tres fenómenos señalados. Cada uno de ellos constituye un factor a explicar, es decir, son variables dependientes (VD) en nuestros modelos estadísticos. Ahora bien, estas tres

dimensiones por sí mismas no construyen una VD homologable con el intercambio de votos por favores, más bien, son elementos contextuales que deben estar presentes en el desarrollo de prácticas clientelares, que no capturan el singular apoyo político al político/partido que ha realizado un favor personal a un sujeto. Por ello, se utilizan como una aproximación o indicio de la presencia del objeto de estudio.

Datos

Con el objetivo de contrastar nuestras hipótesis acudimos, por un lado, al estudio del CIS sobre la calidad de la democracia en España, cuyo trabajo de campo tuvo lugar en 2007 (nº encuesta 2701) y, por otro, a un estudio postelectoral de las elecciones regionales de 2012 en Galicia (nº de encuesta 2963)[5]. La encuesta sobre calidad de la democracia presenta unos datos muy relevantes para estudiar nuestro objeto de estudio. Si bien no incorpora a la muestra a todas las regiones españolas, si lo hace con un gran número de ellas. Las encuestas que formulan preguntas sobre el contacto directo de políticos con electores para pedirles el voto, como las postelectorales del CIS, son muy relevantes pero de escasa utilidad cuando la competencia política gira en torno al partido y la ideología (Carey y Shugart, 1995; Riera et al., 2017), como es el caso de la competencia política nacional. Esto limita las posibilidades de análisis a estudios postelectorales de elecciones municipales o de regionales.

Cabe destacar que se optó por una encuesta postelectoral en una Comunidad Autónoma por ser la región un ámbito más amplio que el municipio, que permite comprobar el comportamiento de las hipótesis en un gran número de unidades de población de distinta magnitud. Otra razón para acudir a una encuesta postelectoral regional, es que las encuestas en elecciones municipales se circunscriben a grandes ciudades que no permiten captar el voto rural.

Así, la selección de una encuesta postelectoral en la Comunidad Autónoma de Galicia como muestra empírica con validez externa suficiente para el análisis del clientelismo en España responde a un criterio de equilibrio que ofrece esta región, entre 1) la aceptable similitud con el resto de España en términos demográficos[6], institucionales[7] y

[5] Nuestra primera intención fue la de acudir al estudio postelectoral de las últimas elecciones autonómicas de Galicia, celebradas en 2016. Sin embargo, el CIS decidió no formular la pregunta que operacionalizamos como variable dependiente en nuestros modelos.

[6] La densidad de población de la región gallega (91,6 hab./km^2) resulta casi idéntica a la media española (92,0 hab./km^2), véase la página 52 del "España en cifras" del Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2018/files/assets/common/downloads/publication.pdf?uni=4f7e7b429c56ccbc4bf56b3e93ebc47b>. Acceso en: 6 sept. 2018.

[7] La Comunidad Autónoma Gallega pertenece al grupo de Comunidades Autónomas donde reside la mayoría de la población española, las que están formadas por más de una provincia (pluriprovinciales); Galicia también forma parte del grupo de Comunidades de Régimen Fiscal General.

de desarrollo económico[8]; a su vez, 2) Galicia puede representar un caso reconocido de clientelismo en el ámbito local (Pantín, 2017) que no diverge del que se manifiesta en otras comunidades (Corzo, 2002).

La variable dependiente

Para construir la variable dependiente, clientelismo político, utilizamos diferentes indicadores que extraemos de preguntas formuladas en las dos encuestas que señalamos anteriormente. Gracias a la Encuesta de Calidad Democrática, podemos testar nuestras hipótesis sobre dos de las dimensiones principales del clientelismo.

En primer lugar, construimos la variable *patronazgo* utilizando la pregunta sobre si los ciudadanos que pertenecen al partido en el poder reciben mejor trato por parte de la Administración Pública[9]. La variable original es una variable nominal con respuesta cerrada. El entrevistado puede posicionarse en una escala de cinco valores que van de "muy de acuerdo" a "muy en desacuerdo". Para poder utilizar esta pregunta como variable dependiente en nuestro modelo de regresión logística, transformamos la variable original en una dicotómica (1 = muy de acuerdo o de acuerdo, 0 = ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo y muy en desacuerdo).

En segundo lugar, gracias a la pregunta que plantea a los entrevistado cómo consideran que se seleccionan a los funcionarios públicos, podemos construir otro de los clásicos indicadores que miden el clientelismo: la percepción de "enchufismo"[10]. En este caso, la variable original ofrece tres opciones de respuesta: 1 = los funcionarios acceden a su puesto "mediante concurso u oposición", 2 = los funcionarios públicos consiguen su trabajo solo "por influencias políticas o de otro tipo", y 3 = "por ambas". Transformamos la variable nominal original en una variable dicotómica en la que el valor 1 corresponde a las categorías 2 y 3 y el valor 0 corresponde a la categoría 1.

Por último, y utilizando en esta ocasión el estudio postelectoral de los comicios autonómicos de Galicia celebrados en 2012, construimos nuestra tercera VD, es decir, nuestro tercer indicador de clientelismo, a través de la pregunta: "¿Algún representante de un partido o coalición política se ha puesto en contacto con Ud. durante la campaña electoral para pedirle su voto por cualquier medio?"[11]. Otorgamos los valores 1 = el representante de un partido o coalición se ha dirigido directamente al entrevistado para pedirle el voto personalmente, y 0 = su negación.

[8] Los datos del Instituto Nacional de Estadística muestran a la Comunidad Autónoma de Galicia como una región con un PIB per cápita intermedio, aunque ligeramente por debajo de la media española: <https://www.ine.es/prensa/cre_2017_1.pdf>. Acceso en: 6 sept. 2018.
[9] Pregunta P20.5 de la encuesta 2706 del CIS.
[10] Pregunta P39 de la encuesta 2706 del CIS.
[11] Es la pregunta P21 en el estudio 2963 del CIS.

Las variables independientes y de control

La variable independiente principal en los tres modelos es el tamaño del hábitat. Como defendimos en la H1, esperamos que las prácticas clientelares sean mayores en los municipios de menor tamaño. Por otro lado, como apunta la H2, consideramos que aquellos electores que están en una situación de desempleo podrían tener una mayor tendencia a ser partícipes de prácticas de tipo clientelar. La variable hábitat es una variable nominal de siete categorías: 1- "menos de 2.000 habitantes", 2- "2.000 – 10.0000", 3- "10.000 – 50.000", 4- "50.000 – 100.000", 5- "100.000 – 400.000", 6- "4000.0000 – 1.000.000", 7- "más de 1.000.000"[12]. Mientras que la variable desempleo es dicotómica (1 = desempleado, 0 = no desempleado).

Por su parte, introducimos una serie de variables de control de tipo político, social y demográfico: el género (1 = mujer, 0 = hombre); la edad del entrevistado (variable de tipo continuo); nivel de estudios (1 = universitarios, 0 = otros o sin estudios); la situación de desempleo (1 = desempleado, 0 = en otra situación laboral); la escala de autoubicación ideológica (escala de 1 a 10 donde 1 = izquierda y 10 = derecha) y, para las variables dependientes de "patronazgo" y "enchufismo" la satisfacción con la calidad de la democracia en España (1 = muy satisfecho o satisfecho, 0 = insatisfecho). Además, para la encuesta postelectoral autonómica de Galicia de 2012 introducimos la variable situación laboral dependiente (0 = no dependiente, 1 = dependiente) teniendo en consideración la situación laboral del entrevistado[13]. El conjunto de variables de control, independientes y dependientes se encuentran resumidas en la Tabla 1, mostrando el número de observaciones, la media, la desviación típica, el máximo y el mínimo.

[12] En nuestros modelos de regresión logística, ver apartado de Resultados, introducimos esta variable como una variable continua. En el caso del estudio postelectoral autonómico de Galicia, el tamaño del hábitat solo tiene 5 categorías, aquellas que comprenden entre 1 = menos de 2.000 habitantes y 5 = de 100.000 a 400.000 habitantes.

[13] En el cuestionario 27963 utilizamos la pregunta original P58 sobre la situación laboral del entrevistado para crear la variable "dependiente". Así, otorgamos el valor 1 (dependiente) a las categorias comprendidas entre 2 y 6, es decir, aquellos asalariados eventuales, autónomos, empresarios, miembros de una cooperativa o que reciben una ayuda familiar. El valor 0 es para aquellos individuos "independientes" de terceros, lo que en la variable original equivale a la categoría 1 "asalariados fijos".

Tabla 1
Descriptivos de las variables dependientes, independientes y de control

	Calidad Democrática					Postelectoral Galicia 2012				
	N	Media	DT	Mín.	Máx.	N	Media	DT	Mín.	Máx.
VIs y de control										
Edad	2963	46,6	18	18	94	2995	50,7	18,5	18	96
Ideología	2333	4,5	1,6	1	10	2366	5	2,1	1	10
Mujer	2983	0,5	0,5	0	1	2995	0,5	0,5	0	1
Universitario	2961	0,3	0,4	0	1	2994	0,3	0,5	0	1
Desempleo	2982	0,1	0,3	0	1	2993	0,2	0,4	0	1
Hábitat	2983	3,8	1,6	1	7	2995	3,1	1,3	1	5
Democracia	2904	0,4	0,5	0	1					
Dependiente						2968	0,5	0,5	0	1
VD										
Patronazgo	2405	0,6	0,5	0	1					
Enchufismo	2478	0,4	0,5	0	1					
Petición voto						2991	0,6	0,5	0	1

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios 2706 y 2963 del CIS.

En el siguiente apartado comprobamos hasta qué punto nuestras variables independientes contribuyen a explicar el fenómeno del clientelismo. Para ello, y como hemos justificado a lo largo del texto, recurrimos a tres modelos de regresión logística en los que nuestras variables dependientes pueden ser consideradas como tres dimensiones propias del clientelismo: 1) la percepción de un trato especial por parte de la administración a los miembros de los partidos ("patronazgo"); 2) la percepción de que existe acceso privilegiado por vínculos políticos en la función pública ("enchufismo") y 3) la frecuencia por parte de los partidos políticos de reclamar el voto personalmente ("pedir voto").

Resultados

La Tabla 2 muestra nuestros tres modelos de regresión logística. En el Modelo 1 la VD es aquella que hemos denominado como patronazgo; en el Modelo 2, la VD es la percepción de "enchufismo" mientras que en el Modelo 3 la VD es el recuerdo de que un político le pidió de forma directa el voto. Con el objetivo de simplificar los resultados recurrimos a la representación gráfica (Figura 1) de las probabilidades predichas de que un elector perciba o haya sido participe de estas tres prácticas del clientelismo en función de la variable independiente principal: el tamaño del hábitat y controlando por el resto de variables de los distintos modelos.

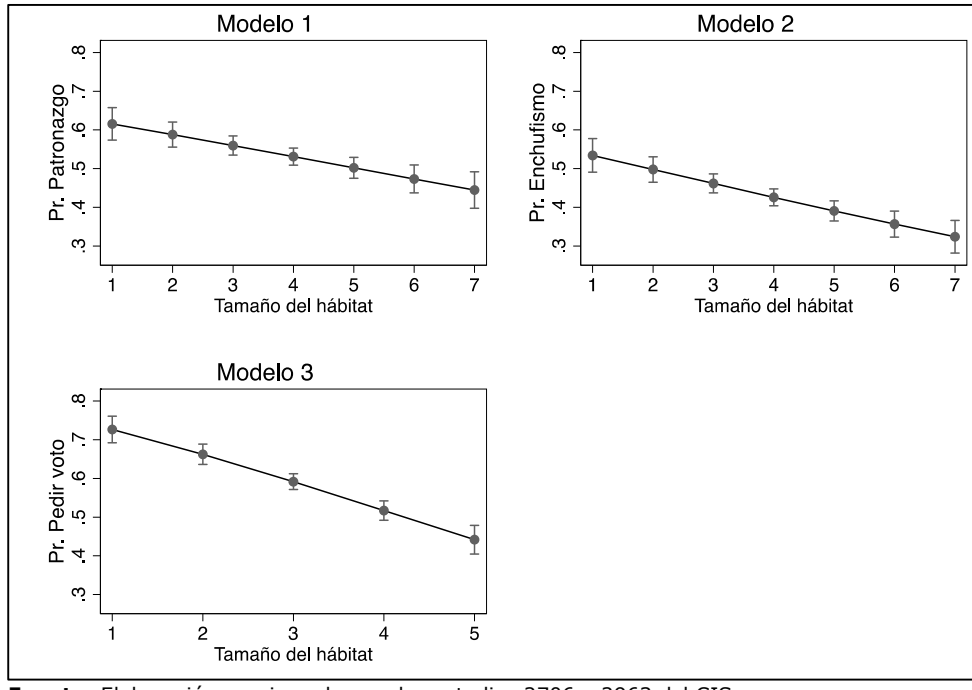
Tabla 2
Modelos de regresión logística para las tres variables dependientes

	Modelo 1 Patronazgo	Modelo 2 Enchufismo	Modelo 3 Pedir voto
Edad	0.00	-0.00	0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Mujer	0.02	0.02	-0.03
	(0.09)	(0.09)	(0.09)
Universitario	-0.01	-0.30**	0.24*
	(0.11)	(0.10)	(0.10)
Desempleado	0.45**	0.16	-0.27*
	(0.16)	(0.16)	(0.12)
Hábitat	-0.12***	-0.15***	-0.27***
	(0.03)	(0.03)	(0.04)
Ideología	0.08**	0.10**	0.01
	(0.03)	(0.03)	(0.02)
Democracia	-0.42***	-0.25**	
	(0.09)	(0.09)	
Dependientes			0.36***
			(0.09)
Constante	0.25	0.06	0.76**
	(0.23)	(0.23)	(0.23)
N	1934	1998	2346
Pseudo R^2	0.021	0.023	0.032

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios 2706 y 2963 del CIS. Errores estándar entre paréntesis.
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

La Figura 1 confirma nuestra hipótesis principal: el tamaño de las circunscripciones electorales locales importa en el desarrollo de prácticas clientelares. Los modelos 1, 2 y 3 muestran como el reducido número de habitantes de una región facilita el contacto directo de los ciudadanos con políticos.

Figura 1
Probabilidades de práticas clientelares en función del tamaño del hábitat



Fuente: Elaboración propia en base a los estudios 2706 y 2963 del CIS.

La imagen superior izquierda, que ilustra el Modelo 1, pone de relieve que en aquellas zonas de menos de 2.000 habitantes (categoría 1) hay una mayor percepción de que la Administración Pública trata de forma especial a aquellos ciudadanos que son miembros de un partido político (patronazgo). La pendiente de la línea es clara, a menor tamaño del hábitat mayor es la percepción de que existe patronazgo. Ahora bien, aunque no existen diferencias estadísticamente significativas entre todos los tamaños del hábitat, en líneas generales se puede afirmar sin ningún atisbo de duda que a mayor tamaño de municipio menor percepción de que los miembros de partidos tienen un trato preferencial. (Esta percepción es mayor entre aquellos que viven en zonas de menos de 2.000 habitantes y los que viven en municipios de entre 50.000 y 100.000, o entre aquellos que viven en municipios de 10.000 a 50.000 habitantes y los que residen en zonas de entre 100.000 y 400.000.)

Además, el Modelo 1 (ver Tabla 2) muestra como aquellos que están desempleados tienen una mayor propensión a considerar que existe cierto patronazgo. Asimismo, los menos satisfechos con la democracia y los de ideología más conservadora se encuentran entre aquellos más proclives a creer que existe un trato de favor por parte de los empleados de la administración hacia aquellos ciudadanos vinculados a formaciones políticas. Tal

como cabría esperar, ni la edad, ni el nivel educativo ni el género resultan variables estadísticamente significativas para explicar la VD.

En el Modelo 2 se utiliza como VD la variable "enchufismo", que recoge la percepción de los entrevistados de que todos o algunos funcionarios públicos consiguen su trabajo mediante influencias políticas. En la Figura 1, imagen superior de la derecha, podemos comprobar cómo el tamaño del hábitat (teniendo en cuenta el resto de variables del modelo) ayuda a explicar la percepción de enchufismo. Como ocurría en el Modelo 1, la pendiente de la línea es clara: a menor tamaño del hábitat mayor es la percepción de esta segunda dimensión del clientelismo. Así, el gráfico muestra como aquellos individuos que viven en zonas urbanas, por ejemplo, en municipios de entre 100.000 y 400.000 habitantes tienen una percepción menor de "enchufismo" para el acceso a puestos de trabajo en la administración pública que aquellos electores que viven en zonas de menos de 2.000 habitantes o entre 2.000 y 10.000 habitantes. El hábitat, como habíamos defendido en la H1, vuelve a condicionar la experiencia de los sujetos. Asimismo (ver Tabla 2) de forma significativa, los menos satisfechos con el funcionamiento de la democracia son aquellos más propensos a creer que parte de las personas que trabajan en la administración acceden a su puesto mediante decisiones políticas o de otro tipo, en vez de por oposición o concurso público. Además, la percepción de un mayor "enchufismo" para el acceso a puestos de trabajo en la administración pública se relaciona con el bajo nivel de estudios. Tal y como observamos en el Modelo 1, los más conservadores muestran una mayor probabilidad a considerar la existencia de "enchufismo". Por su parte, las variables sociodemográficas empleadas como controles en el modelo, sexo y edad, tampoco resultan significativas para explicar la VD.

Los resultados indican que la probabilidad de percibir "enchufismo" es mayor entre sujetos con un nivel de estudios bajo, se presupone que estos sujetos concurren y demandan puestos de trabajo de baja calificación, y muestran su percepción influida por su experiencia en los procesos de selección de personal. La presencia de esta variable junto con el hábitat rural no es más intensa, lo cual, puede interpretarse que la percepción de estos sujetos de que los puestos de trabajo en la administración están controlados por influencias políticas está influenciada por otro tipo de variables.

El Modelo 3 va en la misma línea que los dos modelos anteriores. En este caso, empleamos la encuesta postelectoral de las elecciones autonómicas gallegas de 2012. La imagen inferior izquierda de la Figura 1 recoge las probabilidades de que un elector sea contactado por un político pidiéndole de forma directa el voto, en función del tamaño del hábitat. Los datos parecen esclarecedores: los *brokers* y patrones acuden a determinados colectivos para pedirles personalmente el voto, especialmente en el ámbito rural, donde existe un vasto conocimiento de campo por parte de estos actores. En la Tabla 2 observamos que el coeficiente de la variable hábitat es notablemente mayor en el Modelo 3 que en los Modelos 1 y 2, siendo estadísticamente significativo al 99,99 por ciento). Esta es una dimensión central del clientelismo: las relaciones personales cara a cara, que la

literatura llama diádicas (entre dos personas), aquí, es precisamente donde se fragua el intercambio de votos por favores.

Como en los modelos anteriores, en el Modelo 3 también incluimos otras variables como elementos de control. Así, ni la edad ni el género del entrevistado importan a la hora de que un político contacte de forma directa pidiendo el voto. Sin embargo, sí importa el nivel educativo, pero en un sentido contraintuitivo: hay un mayor contacto de políticos a electores con un nivel educativo alto. Esto podría deberse a dinámicas sociales ajenas a la intermediación clientelar, como la asiduidad de sujetos de alto capital cultural a relacionarse y formar parte de los círculos políticos donde establecen contacto cotidiano. Otro resultado no esperable es el de la situación en desempleo. Nuestro modelo muestra como los desempleados son menos propensos a recibir la llamada de un político pidiéndoles el voto. En este sentido, la literatura, por lo general, afirma que la repartición arbitraria de puestos de trabajo a los desempleados puede ser una mercancía clientelar frecuente (Chubb, 1982; Roniger y Günes-Ayata, 1994; Auyero, 2012), en cambio, los desempleados no han sido un colectivo que haya recibido de manera singular "peticiones" de voto a un determinado partido. El motivo por el que esta variable no tiene el signo esperado en nuestro Modelo 3 podría deberse al elevado coste del clientelismo en sociedades desarrolladas (Caciagli y Belloni, 1981) y a la capacidad decreciente que tienen los patrones para controlar los procesos de contratación pública en democracias consolidadas (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013), caracterizadas por procesos de selección imperfectos pero garantistas. Estos datos pueden reflejar a una democracia en transición donde las redes clientelares están en proceso de erosión y desactivación pero resistiéndose a desaparecer (Pantín, 2017).

En línea con lo anterior, una posible explicación prevista por la literatura, argumenta que para los patrones es más sostenible económicamente jugar con las expectativas (Chubb, 1982; Auyero, 2012), y con otras mercancías clientelares que no requieran grandes recursos, emplear en su lugar amenazas de sanción para los no colaboracionistas (Roniger y Günes-Ayata, 1994), por ejemplo, a sujetos que ocupen puestos de trabajo inestables o temporales. De esta forma, introducimos la variable "dependientes" en el modelo de regresión logística. El resultado que obtenemos refuerza el argumento esgrimido a tenor de los resultados obtenidos en el Modelo 3 con la variable "desempleados": ante situaciones adversas (recordemos que las elecciones autonómicas del 2012 se celebraron en plena Gran Recesión), los políticos-patrones prefirieron reclamar el voto a sujetos dependientes –clientelismo mafioso (Caciagli, 1996)– con puestos de trabajo que dependen de terceros (asalariados temporales y pequeños autónomos[14]) – esto va en línea con nuestra segunda hipótesis.

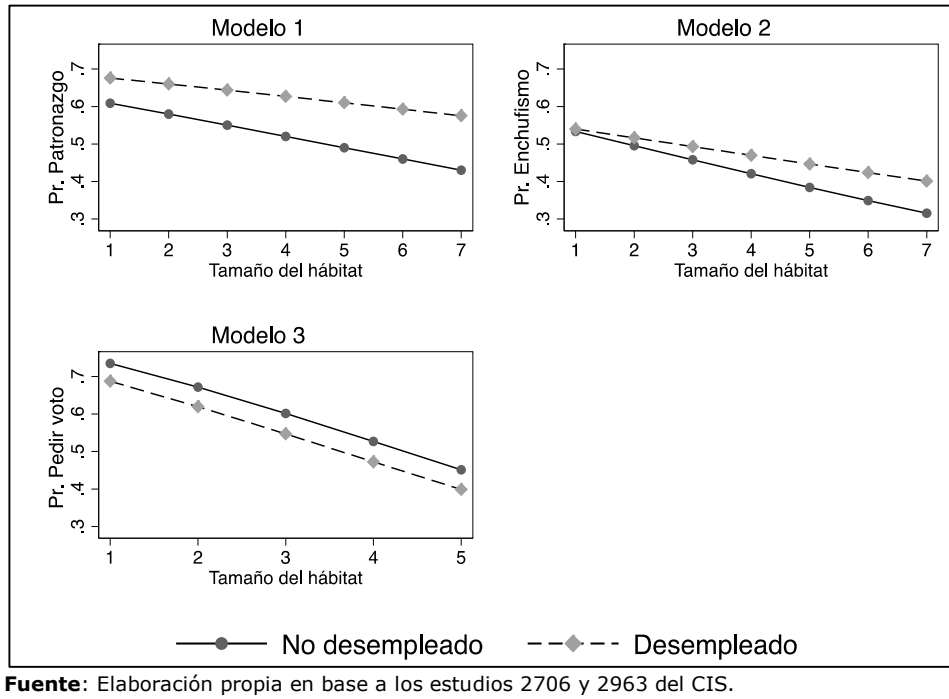
En definitiva, nuestros tres modelos parecen confirmar la hipótesis 1: el minifundismo institucional está relacionado con un aumento de las prácticas próximas al

[14] Autónomo = "Self-employed"

clientelismo, debido a que los entornos políticos de escaso tamaño, donde conviven regidores y regidos, presentan la base estructural-espacial para las relaciones personales de intercambio contingente.

Por otro lado, seguimos una estrategia similar a la anterior para dar respuesta a nuestra segunda hipótesis: el clientelismo político en los entornos rurales está especialmente fortalecido entre individuos vulnerables y dependientes (Roniger y Günes-Ayata, 1994; Lyne, 2007; Auyero, 1999, 2012). Para testar la hipótesis sobre aquellos que están desempleados hacemos una serie de interacciones entre la variable tamaño del hábitat y la variable desempleo (ver Tabla 3). Así, con el objetivo de hacer más sencilla la interpretación de las interacciones, la Figura 2 muestra las probabilidades de percibir un trato especial por parte de la administración a los miembros de los partidos; la percepción de que existe acceso privilegiado por vínculos políticos en la función pública; y la frecuencia por parte de los partidos políticos de reclamar el voto personalmente en función del tamaño del hábitat pero teniendo en cuenta la situación laboral del entrevistado. De esta forma, y pese a que ninguna de las interacciones resulte estadísticamente significativa, la Figura 2, al menos en los modelos 1 y 2, apunta a que el tamaño del hábitat y la situación de desempleo importa para explicar las prácticas clientelares. Esta tendencia no se observa en el Modelo 3, como señalamos unas líneas más arriba.

Figura 2
Probabilidades de prácticas clientelares en función del tamaño del hábitat y de estar en situación de desempleo



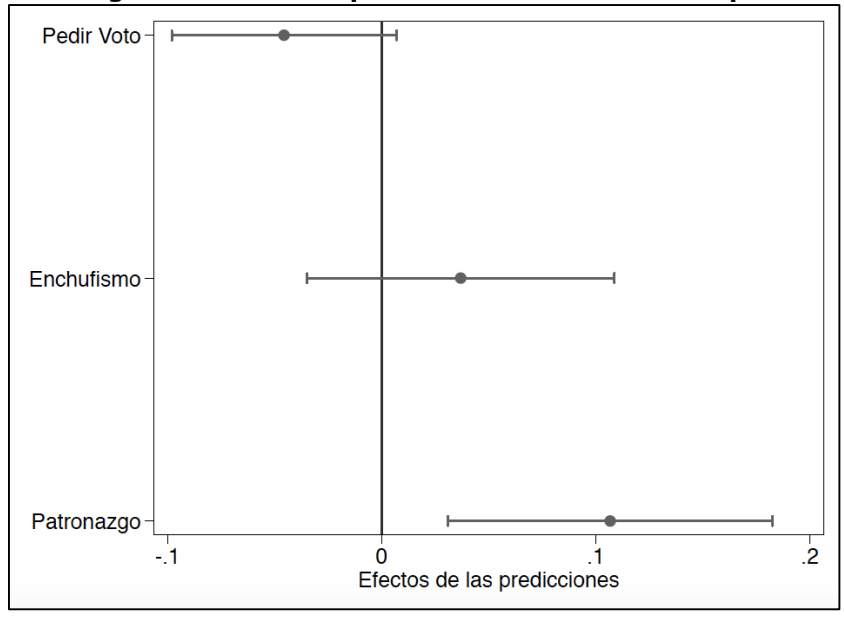
Fuente: Elaboración propia en base a los estudios 2706 y 2963 del CIS.

Adicionalmente a la información que aporta la Figura 2, incluimos en la Figura 3 los efectos marginales –en inglés, *Average Marginal Effests* (AME)– que despliega la condición de estar desempleado en la percepción de patronazgo, "enchufismo" y en la probabilidad de que un elector sea contactado por un político pidiendo su voto.

El AME se calcula de la siguiente manera: primero, estima para cada observación del conjunto de datos el efecto marginal de una variable dada sobre cada una de nuestras variables dependientes. Y, en segundo lugar, promedia todos los efectos marginales calculados en el paso anterior. Intuitivamente, el AME compara la probabilidad de, por ejemplo, percibir patronazgo entre dos poblaciones que solo difieren en un rasgo (en nuestro caso, estar empleado vs. desempleado) pero comparten las características restantes de la muestra.

Así, tal y como apreciamos en la Figura 3, de forma significativa, la percepción de patronazgo es mayor entre los desempleados, no existen diferencias reseñables entre empleados y desempleados en torno a la percepción de "enchufismo" y, aunque no resulta estadísticamente significativo, los empleados tienen una mayor propensión que los desempleados a ser contactados por políticos que directamente les piden el voto.

Figura 3
Efectos marginales del desempleo en las tres variables dependientes[15]



Fuente: Elaboración propia en base a los estudios 2706 y 2963 del CIS.

[15] La Figura 3 es resultado de tres modelos multinomiales iguales a los modelos de regresión logística dispuestos en la Tabla 3. Incluyen, por lo tanto, la interacción entre la variable desempleo y el tamaño del hábitat.

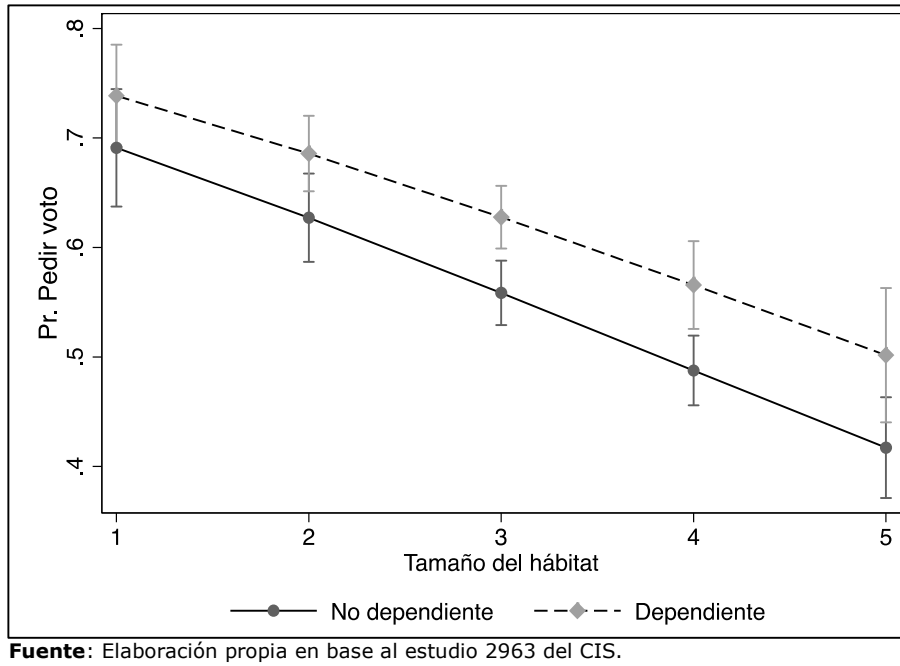
La Figura 4 muestra las probabilidades predichas de que un elector sea contactado por un político que directamente pide su voto, en función del tamaño del hábitat y teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad laboral, operacionalizada en aquellos con un puesto laboral singularmente dependiente de las decisiones de terceros, que hemos recodificado como dependiente o independiente. La Tabla 3 muestra en el Modelo 4 la interacción entre estas dos variables. De nuevo, si consideramos que el tamaño del hábitat importa a la hora de que un elector en situación laboral dependiente tenga una mayor probabilidad de ser contactado por un político, la interacción debería resultar negativa y estadísticamente significativa. El resultado no es el esperado. Ahora bien, y tal como muestra la Figura 4 sí existen diferencias estadísticamente significativas entre grupos de individuos. Por ejemplo, los que están en una situación no dependiente y viven en un municipio de entre 10.000 y 50.000 habitantes (categoría 3) son menos propensos a que un político pueda contactarles pidiéndoles el voto que un elector que vive en una zona de menos de 2.000 habitantes y, además, está en una situación laboral dependiente.

Tabla 3
Modelos de regresión logística, interacciones

	Modelo 1 Patronazgo	Modelo 2 Enchufismo	Modelo 3 Pedir voto	Modelo 4 Pedir voto
Edad	0.00	-0.00	0.00	0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
Mujer	0.03	0.02	-0.03	-0.03
	(0.09)	(0.09)	(0.09)	(0.09)
Universitario	-0.01	-0.30**	0.24*	0.24*
	(0.11)	(0.10)	(0.10)	(0.10)
Desempleado	0.25	-0.07	-0.19	-0.28*
	(0.41)	(0.38)	(0.33)	(0.12)
Hábitat	-0.12***	-0.15***	-0.27***	-0.29***
	(0.03)	(0.03)	(0.04)	(0.05)
Ideología	0.08*	0.09**	0.01	0.01
	(0.03)	(0.03)	(0.02)	(0.02)
Democracia	-0.42***	-0.24**		
	(0.09)	(0.09)		
Dependientes			0.36***	0.27
			(0.09)	(0.24)
Hábitat*Desempleo	0.05	0.06	-0.03	
	(0.10)	(0.09)	(0.09)	
Hábitat*Dependiente				0.03
				(0.07)
Constante	0.27	0.08	0.74**	0.79**
	(0.23)	(0.23)	(0.24)	(0.25)
N	1934	1998	2346	2346
Pseudo R^2	0.021	0.024	0.032	0.032

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios 2706 y 2963 del CIS.
Errores estándar entre paréntesis.
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

Figura 4
Probabilidades de prácticas clientelares en función del tamaño del hábitat y de la situación de vulnerabilidad laboral



Fuente: Elaboración propia en base al estudio 2963 del CIS.

Así, nuestros resultados no dejarían de ser parcialmente coherentes con la segunda parte de nuestra hipótesis 2: un patrón-*broker* prefiere controlar a aquellos trabajadores que dependen de ellos, o sean vulnerables (autónomos y trabajadores temporales/eventuales), como una estrategia clientelar más sostenible que ofrecer trabajos a los desempleados. Es decir, un clientelismo mafioso, donde se fomenta el miedo a perder un trabajo, resulta más atractivo para el político clientelar que generar expectativas a un elevado número de desempleados que no puede satisfacer.

En general los modelos de regresión logística parecen confirmar las hipótesis de partida. Los tres indicadores del clientelismo están asociados con el tamaño del hábitat.

Conclusiones

Los modelos de regresión logística nos han permitido testar la primera hipótesis, centrada en las implicaciones del escaso tamaño de los municipios rurales en España (menos de 10.000 habitantes), como un factor que refuerza y protege la reproducción de relaciones entre políticos y ciudadanos, devenidos en patrones y clientes, en forma de "enchufismo" en el sector público, un trato especial en la administración hacia los miembros de los partidos políticos que ostentan el poder, y de fortalecimiento de las relaciones

diádicas para pedir el voto personalmente a los ciudadanos, atributos irrenunciables al clientelismo.

Asimismo, hemos planteado una segunda hipótesis que defiende que el clientelismo se fortalece en entornos rurales, especialmente entre individuos vulnerables, que permiten la monitorización y selección de los votantes. La primera parte de la hipótesis se ha confirmado en algunos de los modelos: en entornos rurales y urbanos las prácticas clientelares se extienden de forma mayoritaria entre individuos desempleados o en una situación dependiente de terceros. Así, el tamaño del hábitat no resulta determinante, es generalizable a todos los municipios. A nuestro juicio, y tras estos hallazgos, creemos que esto puede deberse a la adaptación de unas preguntas que no han sido redactadas y planteadas para medir el clientelismo y que, debido a ello, su uso en nuestros modelos tenga sus límites. Así, y sin rechazar de manera rotunda la segunda hipótesis, esta necesitaría de unos datos *ad hoc* al fenómeno clientelar para poder confirmarse.

El análisis del Modelo 3 ha permitido testar una de las previsiones de la literatura del clientelismo: su flexibilidad para adaptarse a la escasez y al tipo de recursos disponibles (Auyero, 2012; Stokes et al., 2013). La encuesta postelectoral del CIS para las elecciones autonómicas gallegas de 2012 refleja la adaptación de la campaña electoral al contexto de crisis económica y recorte del gasto público, que desde hacía varios ejercicios limitaba la capacidad de contratación de las administraciones públicas, y siguió garantizado a partir de 2012 por la Ley de Estabilidad Presupuestaria[16]. Por ello, la variable que mide la situación laboral de los sujetos (*Desempleados*) presenta una correlación negativa. En cambio, en el mismo sondeo resulta significativo pedir el voto a individuos que ocupan puestos laborales de especial vulnerabilidad ($p<0.01$). Estos hallazgos subrayan que los políticos pueden reclamar el voto para su partido seleccionando electores en puestos de trabajo de especial vulnerabilidad y priorizan aquellos que pueden utilizar amenazas de sanción (Roniger y Günes-Ayata, 1994), "castigar a los electores en respuesta" (Medina y Stokes, 2007, p. 75) y jugar con otros recursos cuando los económicos escasean (Chubb, 1982), lo que parece más un clientelismo mafioso hacia sujetos vulnerables (tal y como formulamos en la H2).

A la vista de los resultados, los modelos parecen indicar que el diseño de las instituciones políticas en su dimensión de magnitud territorial y volumen de población incide sobre la percepción y frecuencia de expresiones propias del clientelismo político. Los datos analizados invitan a una reflexión profunda en aras de modernizar la arquitectura municipal española y de otros países con una alta fragmentación de sus circunscripciones locales; para que estas sean más autónomas de tutelajes supramunicipales (económicos y políticos), y con una magnitud que le permita garantizar una competición democrática pluralista, programática y alejada de las redes clientelares. Si esto se consiguiera, el ámbito municipal de las pequeñas poblaciones podría convertirse en un ejemplo de calidad

[16] Véase: <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LeyEstabilidadPresupuestaria.aspx>. Acceso en: 6 sept. 2018.

democrática, donde el control residiría en los ciudadanos hacia sus representantes y no a la inversa.

Referencias bibliográficas

AUYERO, J. "From the client's point of view: how poor people perceive and evaluate political clientelism". *Theory and Society,* n° 28, p. 297-334, 1999.

_____. "Poor people's lives and politics: the things a political ethnographer knows (and doesn't know) after 15 years of fieldwork". *New Perspectives on Turkey*, n° 46, p. 95-127, 2012.

BARREIRO, X. L. Hacia una nueva estructura municipal. In: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (coord.). *Reformar la administración territorial.* Municipios eficientes y viables. Oleiros: Netbiblo, p. 3-16, 2009.

BOURDIEU, P. *El sentido práctico*. Buenos Aires: Club Siglo XXI, 2007 [1980].

CACIAGLI, M. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: CEPC, 1996.

_____. *Il clientelismo político*. Firenze: Di Girolamo, 2009.

CACIAGLI, M.; BELLONI, F. The new clientelism in Southern Italy. In: EISENSTADT, S. N.; LEMARCHAND, R. (coords.). *Political clientelism, patronage and development*. London: Sage, 1981.

CAIN, B., et al. *The personal vote*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CAREY, J.; SHUGART, M. S. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, p. 417-439, 1995.

CHUBB, J. *Patronage, power and poverty in Southern Italy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

COLEMAN, J. *Foundation of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

CORZO, S. *El clientismo político*: el plan de empleo rural en Andalucía, un estudio de caso. Granada: Editorial Universidad de Granada, 2002.

DE DIEGO, A.; VAQUERO GARCÍA, A. "Redimensionamiento de la planta local: retos frente al minifundio de Galicia", Documento de Trabajo 5/2006, de la Red Localis, Red Local de Administración Pública, 2016. Disponible en: <http://redlocalis.com/wp-content/uploads/2016/11/Documento_5_2016_redimensionamiento.pdf>. Acceso en: 12 dic. 2017.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. *Los movimientos sociales*. Madrid: CIS-UCM, 2011.

DELLA PORTA, D.; MÉNY, Y. (eds.). *Corruzione e democrazia*. Napoli: Liguori, 1995.

DIAZ-CAYEROS, A., et al. Clientelism and portfolio diversification. In: KITSCHELT, H.; WILKINSON, S. I. (coords.). *Patrons, clients, and policies*: patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

EISENSTADT, S.; LEMARCHAND, R. (eds.). *Political clientelism, patronage, and developments.* Beverly Hills: Sage, 1981.

EISENSTADT, S.; RONIGER, L. *Patrons, clients and friends*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FLAP, H. D. Patronage: an institution in its own right. In: HECHTER, M.; OPP, K. D.; WIPPLER, R. (eds.). *Social institution*. New York: De Gruyter, 1990.

GAMBETTA, D. (ed.). *Trust.* Making and breaking cooperative relations. Oxford: Blackwell, 1988.

GARCÍA, M.; JIMÉNEZ, F.; VILLORIA, M. Can't control/won't control: opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote. *Crime Law Social Change*, vol. 63, p. 1-20, 2015.

GEDDES, B. *Political's dilemma*. Berkeley: California University Press, 1994.

GOLDEN, M. "Political patronage, bureaucracy and corruption in postwar Italy". Paper for the APSA annual meeting, Washington (versión 1.2), 2000.

GÓMEZ-REINO, J. L.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. An international perspective on the determinants of local government fragmentation. In: LAGO PEÑAS, S.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (eds.). *The challenge of local government size*. Cheltenham: Edward Elgar Publishin, 2013.

GRAZIANO, L. *Clientelismo e mutamento político*. Milano: F. Angeli, 1974.

_____. *Clientelismo e sistema político*. Milano: F. Angeli, 1984.

HEYWOOD, P. Continuity and change: analysing political corruption in modern Spain. In: POSADA-CARBÓ, E.; WALTER, L. (coords.). *Political corruption in Europe and Latin America*. New York: St. Martin's Press, p. 115-136, 1996.

JIMÉNEZ, F. "Building boom and political corruption in Spain". *South European Society and Politics*, vol. 14, nº 3, p. 255–272, 2009.

KITSCHELT, H. "Linkages between citizens and political in democratic politics". *Comparative Political Studies*, vol. 33, nº 6-7, p. 845-879, 2000.

KITSCHELT, H.; WILKINSON, S. *Patrons, clients, and policies:* patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LAGO, S.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (coords.). *The challenge of local government size:* theoretical perspectives, international experience and policy reform. (Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance series). Edward Elgar Pub, 2013.

LAGO, S.; VAQUERO GARCÍA, A. (coords.). *Presente e futuro de municipalismo galego*. Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2008.

LANDMAN, T. *Política comparada.* Una introducción a su objeto y métodos de investigación. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

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

MÁIZ, R. "Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político". *Revista Mexicana de Sociología*, México, DF, vol. 65, nº 1, 2003.

MÁRQUEZ, G. La desorganización administrativa en el Estado fragmentado. In: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (coord.). *Territorio.* Ordenar para competir. Oleiros: NetBiblo, p. 137-181, 2010.

MEDINA, L. F.; STOKES, S. Monopoly and monitoring: a approach to political clientelism. In: KITSCHELT, H.; WILKINSON, S. (coords.). *Patrons, clients, and policies:* patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MERTON, R. K. *Teoría y estructuras sociales*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.

MÜLLER, W. C. Political institutions and linkage strategies. In: KITSCHELT, H.; WILKINSON, S. (coords.). *Patrons, clients, and policies:* patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

NELSON, M. A. "Corruption and the size of local governments: are they related?". International Center for Public Policy, *Working Paper*, fev. 2012.

PANTÍN, J. M. "Votos por favores: el clientelismo político en la actualidad. Estudios de caso en la Galicia rural". Tese de doutorado. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2017.

PARRADO, S.; LAPUENTE, V.; DAHLSTRÖM, C. "The abandoned trustees. Explaining corruption in local government". *Working paper series*, Quality of Government Institute, 2016.

RIERA, P., et al. "Elecciones municipales en España. La personalización del voto". *Revista Internacional de Sociología,* vol. 75, nº 2, 2017. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/317154095_Elecciones_municipales_en_Espana_La_personalizacion_del_voto>. Acceso en: 12 dic. 2017.

RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A. *Democracy, clientelism and civil society*. Boulder: Lynne Rienner, 1994.

SCHEINER, E. Clientelism in Japan: the importance and limits of institutional explanations. In: KITSCHELT, H.; WILKINSON, S. (coords.). *Patrons, clients, and policies:* patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SCOTT, J. "Patron client politics and political change in Southeast Asia". *American Political Science Review*, vol. 66, p. 91-113, 1972.

SOSA WAGNER, F. Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas. In: RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (coord.). *Reformar la administración territorial.* Municipios eficientes y viables. Oleiros: NetBiblo, p. 69-95, 2009.

STOKES, S., et al. "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina". *Desarrollo Económico,* México, vol. 46, nº 181, p. 63-88, 2006.

STOKES, S., et al*. Brokers, voters, and clientelism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

VILLORIA, M. *La corrupción política.* Madrid: Síntesis, 2006.

THEOBALD, R. *Corruption, development and underdevelopment*. London: MacMillan, 1990.

Resumo

Inframunicipalismo e clientelismo. Abordagens ao fenômeno a partir de suas práticas associadas

Este artigo afirma, a partir de uma perspectiva institucionalista, que as características do sistema político e das administrações públicas locais condicionam o desenvolvimento de práticas clientelistas. O artigo pretende esclarecer a controvertida relação entre a compra de votos e o tamanho do distrito na Espanha e comprovar como o volume da população tem implicações que vão além da dimensão financeira e administrativa. Assim, o objetivo é introduzir no debate os efeitos do inframunicipalismo na qualidade da democracia. Para esse fim, algumas práticas associadas ao clientelismo relacionadas ao tamanho do hábitat são identificadas em uma série de pesquisas do Centro de Pesquisas Sociológicas (CIS). Empregam-se técnicas de regressão para indicar quais são elas e que impacto têm. A principal conclusão enfatiza que a probabilidade de relações clientelísticas (medidas por vários indicadores) aumenta à medida que o tamanho do habitat diminui.

Palavras-chave: clientelismo; compra de voto; democracia local; circunscrição; corrupção

Abstract

Inframunicipalism and clientelism. Approaches to the phenomenon based on its related practices

This article maintains that, from the institutionalist perspective, the characteristics of a political system and the local public administration condition the development of clientelistic practices. This research aims to shed light on the controversial relationship between vote buying and the district`s size in Spain as well as to prove how the population size has implications beyond the financial and administrative dimension. In this sense, the objective is to introduce to the debate the effects of inframunicipalism on the quality of democracy. Toward that end, some practices associated with clientelism are identified that are related to the size of the habitat in a series of surveys by the Center for Sociological Research (CIS). Thus, regression techniques have been used to determine what these practices are and what impact they have. The main finding emphasizes that the likelihood of clientelistic relationships (measured by several indicators) increases as the size of the habitat decreases.

Keywords: clientelism; vote buying; local democracy; district; corruption

Résumé

Inframunicipalisme et clientélisme. Approches du phénomène à partir de ses pratiques associées

D'un point de vue institutionnaliste, cet article soulève comment le développement des pratiques clientélistes est conditionné par les caractéristiques du système politique et des administrations publiques locales. La problématique veut éclaircir la relation controversée entre l'achat des voix et la taille de la circonscription en Espagne, mais aussi démontrer comment le volume de la population a des implications au-delà de la dimension financière et administrative. Par conséquent, l'objectif est d'introduire dans le débat les effets de l'inframunicipalité sur la qualité de la démocratie. À cette fin, certaines pratiques associées au clientélisme et liées à la taille de l'habitat sont identifiées dans une série de sondages du Centre espagnol de recherches sociologiques (CIS). Des techniques de régression sont utilisées afin de déterminer quelles sont ces pratiques et quel est leur impact. La principale constatation souligne que la probabilité de relations clientélistes (mesurée par plusieurs indicateurs) augmente à mesure que la taille de l'habitat diminue.

Mots-clés: clientélisme; achat de vote; démocratie locale; circonscription; corruption

Artigo submetido à publicação em 5 de março de 2018.
Versão final aprovada em 8 de outubro de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243622
e-ISSN 1807-0191

Dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática: mitigando custos transacionais na gestão pública

Alexander Cambraia N. Vaz[1]

O artigo investiga os impactos de capacidades burocráticas e sociopolíticas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Realiza-se estudo comparativo de quatro instituições do poder Executivo federal brasileiro, buscando, através de seus respectivos percursos históricos de formação, elementos explicativos para sua situação atual em termos dessas capacidades. Em adição, realiza-se estudo de programas desenvolvidos por essas instituições, entrevendo em que sentido seu *status* corrente de capacidades tende a influenciar o desenvolvimento de cada um deles. A análise evidencia que a área temática de atuação dos órgãos/programas tem importante influência no potencial de desenvolvimento das capacidades estudadas. Ademais, o desenvolvimento conjunto dessas últimas parece levar à obtenção de resultados satisfatórios no desenvolvimento de políticas de uma forma geral.

Palavras-chave: capacidades estatais; capacidades burocráticas; capacidades políticas; interfaces socioestatais; desenvolvimento socioeconômico

Introdução

Não raro, a discussão sobre os determinantes dos resultados de políticas públicas se apresenta com destaque na literatura que analisa as ações e empreendimentos de cunho governamental (Leftwich, 1998). Autores de distintas áreas, como a ciência política (Hendrix, 2010), a sociologia (Skocpol, 1979), entre outras, vêm refletindo conjuntamente sobre o tema. Uma das posições clássicas no debate encontra guarida na chamada *hipótese weberiana estatal* (Evans e Rauch, 2000), que associa a efetividade de atuação do Estado à presença de uma burocracia altamente profissionalizada, dotada de habilidades técnicas para implementação de políticas e guarnecida de recursos e autonomia operacional no âmbito das instituições públicas (Chang, 2003; Evans e Heller, 2013). Quanto maior o reforço desses ativos, ou dessas *capacidades burocráticas*, maiores seriam os potenciais

[1] Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração Pública, Brasília (DF), Brasil. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <cambraia04@gmail.com>.

de gestão e de apresentação de resultados satisfatórios nas operações estatais (Howlett e Ramesh, 2003).

Neste artigo, iremos não só abordar esse argumento, como também nos apoiar nele, mas buscando avançar com base na discussão sobre a influência de outra dimensão concorrente no processo, a qual chamaremos de *capacidade socioestatal*. Essa dimensão diz respeito ao tipo e grau de contato que os agentes político-burocráticos estabelecem com atores não governamentais no âmbito dos programas e projetos sob sua competência e supervisão. É a partir de sua combinação com o componente de capacidade burocrática que os resultados obtidos nas ações estatais podem ser evidenciados em termos de variação e mudança. Em particular, sugere-se que essa conexão tende a mitigar os efeitos dos custos transacionais associados aos processos de gestão e implementação de políticas públicas, criando as condições e circunstâncias mais propícias à obtenção de melhorias relativas nos resultados das operações governamentais. Para os fins deste artigo, foram elegidos três custos transacionais frequentemente associados à dinâmica pública decisória (Leftwich, 1998): a *dispersão decisória*, a *centralidade política* e a *entropia burocrática*.

O artigo se ancora em duas estratégias de análise. Primeiro, uma investigação ampla de órgãos públicos através do cruzamento de indicadores de ambas as dimensões *vis-à-vis* resultados apresentados por programas erigidos sob suas respectivas alçada e abrangência de atuação. Logo em seguida, realiza-se uma análise qualitativa de quatro programas elegidos em meio ao rol investigado, visando compreender a dinâmica pela qual os custos transacionais são afetados, ou mitigados, pelo entrelaçamento das dimensões em pauta. Por objeto de estudo, elegemos órgãos e programas da administração direta do poder Executivo federal brasileiro. Os dados, referentes ao período de 2004 a 2009, foram coletados através de documentos oficiais, registros administrativos (o SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual –, o banco de filiações partidárias do Tribunal Superior Eleitoral e a base de servidores federais da Controladoria-Geral da União), além de entrevistas em profundidade realizadas com gestores responsáveis por programas desenvolvidos em cada instituição analisada.

Em adição a essa breve introdução, o texto se organiza em mais quatro seções. Na primeira, "Resultados em políticas públicas: entre capacidade burocrática e eficácia socioestatal", discutem-se as dimensões de análise aqui elencadas, com foco na importância de sua articulação no âmbito da gestão e nos resultados apresentados pela administração estatal na operacionalização de políticas públicas. Na segunda, "Capacidades e resultados efetivos em políticas públicas", são exploradas as relações entre as capacidades burocrática e socioestatal, buscando aferir seus respectivos graus de determinância em relação aos resultados apontados. A terceira seção, "Custos transacionais e o desenvolvimento institucional", se dedica a um estudo comparativo de programas desenvolvidos por órgãos elegidos no conjunto investigado, buscando identificar as dinâmicas operacionais específicas que atuam na consolidação e na operação das dimensões aqui referidas – em especial, a forma pela qual os custos transacionais são

afetados pelo desenvolvimento de cada uma delas. A quarta e última seção, "À guisa de conclusão", é dedicada às considerações finais.

Resultados em políticas públicas: entre capacidade burocrática e eficácia socioestatal

As análises e estudos acerca do papel do Estado na gestão pública nos informam sobre a relevância do ator para a promoção do desenvolvimento das sociedades de uma forma geral (List, 1986; Ribeiro et al., 2006; Bresser-Pereira, 2011; Albuquerque, 2013). Uma das questões que se destacam no debate concerne à capacidade do Estado para operacionalizar as medidas necessárias à concretização desse processo *vis-à-vis* o contexto de complexidade que cerca a dinâmica decisória base das políticas que deverão ser erigidas no âmbito de sua estruturação (Evans, 2011). Essa complexidade se caracteriza por uma negociação de cunho coletivo e conflituoso, cujo cerne envolve elementos que tendem a desafiar sobremaneira as perspectivas de geração de resultados no campo, que são os chamados *custos transacionais* (Howlett e Ramesh, 2003). *Grosso modo*, os custos transacionais se referem àqueles custos que estão além da fase de desenho e planejamento das políticas interventivas, associando-se às tarefas de negociação e garantia de cumprimento dos acordos necessários para a efetivação de cada uma delas (Fiani, 2011). Entre os custos transacionais, neste artigo, trataremos apenas da *dispersão decisória*, da *centralidade política* e da *entropia burocrática*.

A dispersão decisória diz respeito às negociações que englobam diferentes atores e instâncias de tomada de decisão para o tratamento de determinado assunto público (Miguel, 2005; Jann e Wegrich, 2007). Via de regra, os processos decisórios em políticas públicas envolvem, por um lado, instâncias distintas dentro da própria burocracia, as quais necessitam se manifestar no âmbito dos procedimentos e protocolos administrativos erigidos na seara (Cardoso Jr., 2012; Fiani, 2013). Afinal, a política cinge, vale dizer, diversas áreas governamentais para sua consecução e não apenas aquela específica a partir da qual tenha porventura surgido a iniciativa de estruturá-la (Wise, 2004). Em adição, por outro lado, fora da burocracia existe ainda uma miríade de atores interessados no desenvolvimento da política, cada qual buscando influenciá-la à sua maneira (Santos e Avritzer, 2003; Pires e Gomide, 2016). O principal custo advindo desse processo se caracteriza pelos significativos esforços de coordenação e harmonização de interesses e preferências, não raro antagônicos, através da institucionalização customizada de regras e normativas, a serem desenhadas especificamente para cada tipo de dinâmica e/ou estrutura de interação concebidas (Przeworski, Stokes e Manin, 1999).

A centralidade política concerne à importância que a área temática do programa público tem para o projeto político dos grupos que ocupam posições de poder (Brasil, 2013; Lavalle, Voigt e Serafim, 2016). Ela se materializa na concentração de recursos e fluxos de ação àquelas áreas que mais se aderem aos interesses e fins políticos desses grupos,

interferindo diretamente nas atividades e operações dessas áreas (Cardoso Jr., 2014). O processo decisório passa a se ancorar muito menos no escrutínio de aportes e informações objetivas – capazes de guiar de maneira mais racional a ação estatal – e muito mais num pragmatismo ativo de fundo político-partidário (Peres, 2007; Boschi e Gaitán, 2009). Esse pragmatismo tem por origem os constrangimentos advindos não só de compromissos eleitorais previamente assumidos com outros grupos políticos, mas, também, da pura e simples competição de lastro partidário (Peruzzotti, 2007). O custo advindo desse processo tange ao alto grau de casuísmo na elaboração e gestão de políticas públicas, tornando-as muito mais políticas circunstanciais de governo e muito menos políticas efetivas de Estado (Avritzer, 2015; Faria, 2017).

A entropia burocrática, por fim, diz respeito ao grau de contato que determinada burocracia mantém com atores externos – burocratas ou não – e que tende a influenciar as decisões tomadas internamente (Campos, 1995; Weber, 2002; Tenório, 2003). Quanto maior sua intensidade, maiores as chances de essas decisões terem por referência e padrão apenas as características dessa própria burocracia, gerando um movimento de retroalimentação de ideias e operações eminentemente internas (Herscovici, 2005). Se, por um lado, esse movimento tende a acelerar o processo de tomada de decisão (North, 2003), por outro, pode fazer com que a instituição pública sofra uma rápida degradação no seu potencial de ação e intervenção, uma vez que não consegue buscar novas perspectivas para o tratamento das questões sob sua supervisão (Barrios, 2008). O custo gerado nesse processo se caracteriza justamente por essa perda de potencial de ação, com a possível transformação da burocracia num fim em si mesma (Campos, 1995).

Com base na análise de todos esses elementos, não é difícil perceber o grau de determinância que os custos transacionais impõem ao contexto a que o agente estatal está sujeito no âmbito de suas intervenções. Eles passam mesmo a agir como definidores do seu desempenho nas práticas de desenho e implementação de políticas públicas, impactando o potencial de entregas que é capaz de fazer na área (Herscovici, 2005; Edigheji, 2010). Por corolário, o desempenho do ator na geração e implementação dessas políticas fica sobremaneira dependente das formas pelas quais ele passa a lidar com esses custos. E, nessa linha, o desafio passa a ser justamente compreender quais as condições que tendem a lhe propiciar melhores chances de se sobrepor a tais custos e lhe ajudar, por consequência, a aperfeiçoar seu potencial de operação e de apresentação de resultados nessa seara (Skocpol, 1979; Hendrix, 2010).

Uma das posições clássicas nesse debate encontra guarida nas discussões em torno das chamadas *capacidades burocráticas estatais*, que seriam aqueles ativos e recursos administrativos disponíveis ao Estado cujas composição e variação tenderiam a impactar diretamente as suas perspectivas operacionais e de atuação efetivas (Evans e Rauch, 2000). Esses ativos se consubstanciariam em elementos associados ao desempenho do ator, como o grau de profissionalização dos seus corpos burocráticos, o nível de capacidade técnica engendrado para a compilação de políticas, o volume e o tipo

de recursos disponíveis para a sua operacionalização, dentre outros (Chang, 2003). Ocorre que, apesar de ter se constituído, ao longo do tempo, como um termo clássico e frequentemente utilizado no âmbito das pesquisas, investigações e análises empreendidas especialmente nas áreas da administração e da gestão pública estatais, o conceito tem se revelado, em grande medida, fonte premente e não desprezível de dissenso e divisão entre os pesquisadores e *practioners* ligados a essas áreas (Gomide, Pereira e Machado, 2017).

A ideia de *capacidades burocráticas* vem sendo apropriada por uma variedade de *scholars* advindos de setores e campos de estudos distintos, como a ciência política (Evans, 1995), a sociologia (Skocpol, 1979), as relações internacionais (Thies, 2010), a economia (Besley e Persson, 2009), a administração pública (Weber, 2002), entre outros. Cada área tende a utilizá-la com fins e vieses que são frequentemente distintos entre si, necessitando, por isso, de definições que nem sempre guardam qualquer grau de similaridade (Pires e Gomide, 2016). De acordo com Hendrix (2010), essa diversidade de definições e atributos tende a tornar o conceito um *constructo* teórico-analítico no mínimo improdutivo, já que não lhe confere referências válidas para a sua consecução. Além disso, a essa miríade de caracterizações são atribuídas, em geral, diferentes classes e tipos de variáveis e indicadores, com fulcro na sua operacionalização, o que tem por principal consequência a aferição de distintos resultados quando da mensuração de um mesmo fenômeno a partir de um mesmo tipo e/ou conjunto de objetos (Gomide, Pereira e Machado, 2017). Ou seja, mesmo quando analisamos a perspectiva de operacionalização efetiva do conceito, observamos parco consenso também no que tange ao seu potencial de efetiva estruturação analítico-metodológica (Kocher, 2010).

Existe ainda outro embaraço importante relacionado à mensuração dessas capacidades, que diz respeito à sua confusão com variáveis que, no mais das vezes, cumprem papel interveniente nas suas definições (Painter e Pierre, 2005). Frequentemente o conceito tende a ser descrito a partir do sistema político adotado em determinado país (White, 1998), seus níveis de desenvolvimento econômico (Johnson, 1985; Chang, 1995), além das regras que asseguram a atuação dos agentes privados no âmbito e na esteira dos mercados (North, 2003). Em geral, os resultados desses tipos de análise tendem a encontrar uma correlação significativa entre o desempenho do governo e o desempenho da própria economia, mas são incapazes de elucidar o papel e o impacto das capacidades burocráticas uma vez já dados e estabelecidos os diferentes níveis e vieses de funcionamento dos substratos de fundo e caráter socioeconômicos (Hendrix, 2010; Evans, 2011; Bresser-Pereira, 2011; Rauch e Evans, 2011).

É a partir da constatação de todos esses imbróglios que tomamos por base, para os fins deste artigo, as disposições clássicas de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) para a ideia das capacidades burocráticas. Os autores esboçam um modelo de representação da estrutura burocrática do Estado a partir de um viés minimalista e funcional, que define o conceito como uma burocracia sustentada e caracterizada pelos arquétipos da *profissionalização* e da capacidade de atuar com dada *autonomia* na gestão

das políticas públicas. A profissionalização estaria relacionada ao grau de especialização dos técnicos e funcionários em determinado campo de atuação do Estado e marcado por políticas claras de treinamento, remuneração e progressão funcional. Já a autonomia estaria atrelada à possibilidade de atuação dos agentes públicos de maneira livre e protegida de interesses eminentemente particularistas, porque capazes de colocar em risco a própria administração das políticas sob suas respectivas competência e supervisão.

O pressuposto principal que embasa a proposição dos autores é de que os programas podem ser dotados de recursos humanos altamente qualificados, mas, ao mesmo tempo, altamente comprometidos, por exemplo, com arranjos de determinados interesses partidários. Daí a importância de analisar as dimensões de *profissionalização* e *autonomia* conjuntamente, ainda que elas possam variar de maneira independente[2] (Howlett e Ramesh, 2003). Essa forma de operacionalização das capacidades burocráticas está também na base dos estudos e prognósticos de Evans e Rauch (2000), segundo os quais a substituição de arranjos patrimonialistas (Nunes, 1997) por estruturas burocratizadas de Estado seria condição para a garantia de efetividade na implementação de políticas públicas. A essa condição os autores imprimem a alcunha de *hipótese weberiana do Estado* (*weberian State hypothesis)* e sugerem um rol de categorias e definições teóricas capazes de conferir suporte à sua instrumentalização (Quadro 1):

[2] Seguindo essa linha de arguição, Evans (2011) afirma que as capacidades burocráticas se consubstanciariam no potencial do Estado de combinar, ao mesmo tempo, *autonomia* e *parceria* com os diversos grupos envolvidos nos processos de gestão de políticas públicas. Sua base justificativa é estruturada em torno dos principais pressupostos da literatura que vêm lidando com o tema, como a conformação de um corpo burocrático coeso, especializado e competente para a gestão dos projetos nacionais (Evans, 1995).

Quadro 1
Dimensões de análise estruturantes do conceito de capacidade burocrática

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Descrição
Capacidades burocráticas	Profissionalização Relacionada ao grau de especialização dos técnicos e funcionários em determinado campo de atuação do Estado – distinto da especialização de outros campos de atuação – e marcado por políticas claras de treinamento, remuneração e progressão funcional.	Mandato principal da carreira	Refere-se ao envolvimento, no planejamento e na gestão de determinado programa, de técnicos que pertençam a alguma carreira pública que esteja ligada à sua temática de execução.
		Mandato de especialista	Refere-se ao envolvimento, no planejamento e na execução de determinado programa, de técnicos que, embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse programa, pertencem a alguma outra carreira especializada na sua temática de execução e que detém caráter transversal.
		Longevidade no serviço público	Refere-se ao tempo em que os técnicos envolvidos em determinado programa têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática desse programa e, em especial, no próprio programa
		Servidores requisitados	Refere-se ao envolvimento, no planejamento e na gestão de determinado programa, de técnicos que são requisitados de outras agências e órgãos, sem pertencimento a alguma carreira nem experiência associadas à temática de execução do programa.
		Salários competitivos	Refere-se à média de remuneração dos técnicos envolvidos na execução de determinado programa.
	Autonomia Atrelada à possibilidade de atuação dos agentes públicos de maneira livre e protegida de interesses eminentemente particularistas, porque capazes de colocar em risco a própria administração das políticas públicas.	DAS políticos	Refere-se ao envolvimento, no planejamento e na gestão de determinado programa, de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, mas sem pertencimento a alguma carreira específica da administração pública.
		Técnicos políticos	Refere-se ao envolvimento, no planejamento e na gestão de determinado programa, de técnicos que trabalham em determinado programa que são filiados a partidos políticos.

Fonte: Evans e Rauch (2000).

A depender da combinação dessas categorias, dadas como componentes das *capacidades burocráticas*, se fariam incrementadas ou diminuídas as chances do Estado de aperfeiçoar seus potenciais de gestão e, principalmente, de apresentação de resultados no âmbito da operacionalização das políticas públicas por ele eventualmente erigidas (Skocpol e Amenta, 1986; Ramesh e Howlett, 2016). Esse movimento, referendado especificamente para o caso dessas capacidades, se faria possível, sugere-se, em função da forma pela qual os custos transacionais seriam impactados a partir do seu desenvolvimento.

A dispersão decisória, por exemplo, cujo custo central recai, como visto, sobre a necessidade de coordenar a ação conjunta de agentes com interesses distintos e frequentemente conflitantes, teria seu peso minimizado na ação estatal, uma vez que os atores presentes nos processos de tomada de decisão seriam apenas aqueles exclusivamente elegidos pelo próprio Estado para negociação (Evans, 2011). Já para a centralidade política, cujo custo principal recai nos prognósticos de significativa ingerência política em decisões de apelo e caráter eminentemente técnico-administrativos, seu peso

também seria minorado, uma vez que a força de composição e o *esprit de corps* das burocracias agiriam como constrangimentos a esse modo de intervenção nos trabalhos (Oliveira e Abrucio, 2011; Monteiro, 2013). Por fim, no que concerne à entropia burocrática, cujo custo central recai sobre a necessidade de promover maior abertura do Estado ao contato com outros atores no âmbito dos seus processos decisórios (como forma de reduzir o risco de degradação do seu próprio potencial de ação), ela mesma deixaria de ser uma questão abordada, pois que as possibilidades de interação técnica das burocracias já estariam tendentes a se restringir ao próprio corpo burocrático (Wise, 2004).

Ocorre que as investigações empíricas que serviram de base à composição da *hipótese weberiana do Estado* se estruturaram em torno de duas condições históricas bastante específicas: primeiro, a adoção, na maioria dos Estados tomados por objeto de investigação, de um sistema político diferente da democracia (Evans, 2004); e, segundo, mesmo nos casos estudados nos quais esse sistema foi adotado, o foco na sua concepção estrito-procedimental, voltada à instituição do voto como elemento exclusivo para resolução do problema *agente-principal* na política (Schumpeter, 1976; Leftwich, 1998). Sem embargo da relevância das contribuições teórico-analíticas trazidas à baila por essas investigações, as circunstâncias histórico-contextuais *contemporâneas* sob as quais o ator estatal tem sido instado a agir se recobrem de elementos condicionantes e balizadores que lhes são efetiva e factualmente estranhos (Vaz, 2015). A base normativo-operacional estruturadora dessas circunstâncias se pauta pela busca de um modelo de gestão de políticas públicas operacionalmente focado numa maior proximidade e contiguidade entre o Estado e o conjunto da população (Santos e Avritzer, 2003). O núcleo de expressão desse movimento se funda na exigência cada vez maior de transparência e responsividade no que toca às ações estatais, com os governos sendo cada vez mais demandados a partilhar com a sociedade o poder decisório que irá gerar as ações e as atividades delineadoras dos seus próprios projetos e ações (Miguel, 2005; Avritzer, 2009; Lavalle e Szwako, 2015; Faria, 2017).

Uma vez confrontada com esse contexto, a concepção clássica de ação estatal, embasada exclusivamente nas *capacidades burocráticas* como substrato executivo e instrumental do Estado, acaba por revelar sinais claros de limitação em sua concretude e factibilidade práticas (White, 1998; Evans, 2011). Sucede-se que tais capacidades se estruturam, via de regra, de maneira restrita à perspectiva de assunção de parcerias do ator com grupos econômicos de caráter exclusivamente privado (Evans, 1995), à mestria na gestão de conflitos entre tais grupos (Chang, 1995), bem como à busca de metainstituições capazes de, pragmaticamente, sistematizar seus respectivos processos de interação (North, 2003). Contudo, dada a nova conjuntura com a qual o ator estatal tem sido instado a agir, faz-se premente a necessidade de que ele passe a negociar e tratar com os diversos grupos que compõem o tecido social, para muito além daqueles de caráter exclusivamente econômico e supostamente estratégico aos projetos prioritários no seu âmbito operacional e de ação gerencial (Sintomer, 2010).

Esse "novo" arcabouço operacional delineado para a ação estatal lhe exigiria, para além do aperfeiçoamento das *capacidades burocráticas*, o desenvolvimento, sugere-se, de *capacidades socioestatais* como forma de garantir legitimidade à sua laboração executiva. Essas *capacidades socioestatais* se expressariam, sobretudo, na busca constante por *sinergias* e *concertações* com os diversos movimentos e grupos da sociedade, a depender do campo temático objeto de trabalho do Estado. A este último, na verdade, caberia a tarefa de estabelecer interações com os diversos setores associados a seus projetos de desenvolvimento, independentemente de serem eles vinculados estritamente à esfera econômica, ou ligados a outras esferas de atuação social, como meio ambiente, proteção/seguridade social, educação, movimentos de base, entre outros (Evans e Rauch, 2000; Avritzer, 2009).

Ao tecerem análises nessa temática, Pires e Vaz (2014) afirmam que a interlocução Estado-sociedade segundo as disposições dessas capacidades é, de fato, passível de se concretizar – sobretudo institucionalmente – e que isso se daria sob a égide de pelo menos dois grandes prismas. O primeiro seria concernente ao âmbito da articulação coletiva, relativa ao envolvimento no processo de interação Estado-sociedade de atores de caráter grupal, dotados de demandas que poderiam ou não resultar em benefícios de ordem coletiva. Já o segundo estaria associado à negociação estritamente individual, caracterizando-se pela relação que os sujeitos estabeleceriam singularmente com o Estado, a partir de interesses cujos impactos teriam potencial de geração de benefícios estritamente individuais ou, ainda, holisticamente difusos.

A operacionalização de ambos os prismas, segundo os autores, se daria a partir do estabelecimento das chamadas *interfaces socioestatais* no âmbito das agências governamentais (Pires e Vaz, 2014). Estes seriam canais de contato entre Estado e sociedade materializados sob formatos distintos, variando os tipos de institucionalidades potencialmente presentes na relação Estado-sociedade. A lista é ampla, sendo possível citar pelo menos sete tipos específicos desses canais: os conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc. (Quadro 2). Essas interfaces seriam, na visão dos autores, passíveis de classificação em duas subdimensões específicas, tendo por base os prismas por eles apresentados: *interfaces coletivizadas* e *interfaces não coletivizadas*.

Quadro 2
Dimensões de análise estruturantes do conceito de capacidade socioestatal a partir das interfaces socioestatais

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Descrição
Capacidades socioestatais	Interfaces não coletivizadas	Ouvidoria	São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de um meio específico para contato, geralmente via telefone ou, ainda, e-mail, site ou redes sociais, recebem reclamações, denúncias e/ou demandas gerais dos cidadãos. Essas últimas são analisadas e internamente trabalhadas pelos setores responsáveis, de modo a que os objetivos delineados sejam efetivamente atendidos (Quintão e Cunha, 2018).
		Reuniões c/ grupos de interesse	São canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários, sindicalistas, entre outros, negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhes interessam. Via de regra, é iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos (Cardoso Jr., 2014).
		Outros	São canais pelos quais não apenas o governo pode publicizar suas ações, mas também os cidadãos podem eventualmente expressar suas demandas, reclamos e opiniões. Esse é o caso, por exemplo, dos sítios de internet e dos telefones que são disponibilizados para os cidadãos para contato com gestores e/ou administradores de programas específicos.
	Interfaces coletivizadas	Audiência Pública / Consulta Pública	Audiências são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com objetivo de discutir aspectos concernentes a determinada política, sendo aberta a participação a todos os indivíduos interessados (Fonseca et al., 2013). As consultas são instrumentos semelhantes com a diferença que sua estruturação não se dá necessariamente de forma presencial, mas através de ferramentas de votação à distância.
		Conselho gestor	São instituições constitucionalmente previstas nos três níveis de governo, com formato híbrido, sendo, em geral, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil, para a discussão de várias questões no tocante a políticas públicas de diversas áreas e temáticas (Avritzer, 2009; Cunha, 2011).
		Conferência temática	São eventos que ocorrem com periodicidade específica, geralmente nos três níveis de governo, nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinados (Progrebinschi, 2010). A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos tenham poder de voto (Ribeiro et al., 2015).

Fonte: Pires e Vaz (2014, p. 69).

A primeira subdimensão seria relativa àquelas interfaces supostamente capazes de englobar e impactar, direta ou indiretamente, uma parcela considerável de indivíduos e grupos, bem como dotadas de significativas periodicidade e perenidade no que tange a sua execução. Aqui os autores incluem interfaces como os Conselhos Gestores Setoriais, as Conferências Temáticas, as Audiências Públicas e as Consultas Públicas. A segunda subdimensão estaria relacionada àquelas interfaces detentoras de caráter mais individualizante, com potencial de gerar benefícios e impactar grupos e/ou indivíduos de maneira muito mais pontual e menos difusa/holística. Sua periodicidade seria relativamente menor do que aquela da subdimensão anterior, contando com ocorrências às vezes até mesmo de forma *ad hoc*. Nela são incluídas as interfaces *reunião com grupos de interesse, ouvidorias* e *outros.*

A *capacidade socioestatal* estaria ligada ao potencial do Estado de se utilizar desses espaços, garantindo a legitimidade de suas ações, bem como a transparência de seus atos, a depender do tipo de política levada a cabo (Pires e Vaz, 2014). Uma vez institucionalizada essa lógica de atuação como método efetivo de gestão, para além da disposição unitária e/ou singular das capacidades do tipo burocrático, os custos transacionais estariam, cada qual, factualmente minorados, sugere-se, nos seus respectivos potenciais de influenciar e impactar negativamente os processos públicos de tomada de decisão (Coelho e Nobre, 2004; Sintomer, 2010; Avritzer, 2015). Em primeiro lugar, no que concerne ao aspecto da dispersão decisória, o ator estaria preparado, por exemplo, para a negociação com diversos e distintos grupos no âmbito das decisões descentralizadas, já que dotado de instâncias desenhadas e operacionalizadas especificamente para esse fim (Lavalle e Szwako, 2015). Essa preparação tenderia a impactar diretamente os custos advindos do necessário e premente esforço de coordenação e harmonização de interesses e preferências que o Estado deve assumir quando da interação estabelecida entre os seus próprios agentes burocráticos, bem como entre estes e os atores externos. O que ocorre é que, nesse caso, a instrumentalização desse esforço passaria a contar com suporte institucional customizado e desenhado para o tipo e o objetivo de cada interação a ser estabelecida (Avritzer, 2009).

Em segundo lugar, no que tange à centralidade política, os projetos e ações a serem empreendidos tenderiam a sofrer menor grau de ingerência casuística na sua implementação. Esse cerceamento da influência política se daria como função de um conjunto de instâncias decisórias de caráter colegiado estruturadas como base legitimadora efetiva dos processos públicos de tomada de decisão (Lavalle, Voigt e Serafim, 2016). De maneira efetiva, as ordens passariam a necessariamente contar com o aval ou, no mínimo, o escrutínio de instâncias colegiadas instituídas como base para a tomada de decisão, diminuindo os riscos associados à emissão de ordenamentos, despachos, escolhas etc., originados de poucos indivíduos dotados de interesses específicos, mas com poder decisório instituído[3] (Santos e Avritzer, 2003; Brasil, 2013). Por fim, em terceiro lugar, temos o caso da entropia burocrática, que seria minimizada pelo contato constante dos agentes e técnicos não apenas com outros atores pertencentes à própria burocracia, mas, também, com indivíduos e grupos externos a esse contexto (Faria, 2017). O estabelecimento desse contato seria relevante para que os técnicos e agentes estatais, especialmente aqueles de médio e alto escalão (tomadores de decisão), estivessem mais aptos a se inteirar de outras perspectivas para o desenho e a gestão de políticas públicas

[3] Esse foi o caso, por exemplo, do estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social, doravante Suas, no país, que contou com o assentamento de instâncias colegiadas que lograram congregar, após quase 20 anos de promulgação da Constituição, uma política de assistência social estruturada, sistematizada e consistente, capaz de perpassar governos e se caracterizar muito mais como uma política de Estado do que como uma política de governo (Jaccoud, 2009; Satyro e Cunha, 2014).

para além daquelas já estabelecidas entre seus próprios grupos de ação[4] (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

A partir de todo esse processo de potencial mitigação dos custos transacionais, não é difícil perceber que estariam criadas as condições e circunstâncias mais propícias à obtenção de melhorias relativas nos resultados das operações governamentais (Leftwich, 1998; Meirelles, 2010; Santos e Marques, 2015). Em particular, com um menor grau de dispersão decisória, uma intensidade mais baixa de ingerência política e uma perspectiva maior e mais sistematizada de contato entre burocratas, seus pares e atores externos, o grau de previsibilidade dos processos de tomada de decisão, em especial no tocante aos seus resultados, tenderia a aumentar gradativa e acumuladamente, implicando melhor preparação e maior capacidade de resposta do Estado para o enfrentamento das complexidades associadas aos processos de produção, implementação e gestão das políticas públicas (Coles e Hesterly, 1998; Peres, 2007; Fiani, 2011, 2013). Nesse sentido, uma vez admitidas as *capacidades socioestatai*s como fontes prementes e elementos catalisadores desse processo, cabe indagar da validade de se admitir, ato contínuo, não apenas o seu papel como agente fomentador de melhorias nos resultados apresentados pela administração pública, mas também as condições sob as quais tal processo poderia se perfazer e/ou instrumentalizar. Isto é, saber *se* e *sob que condições* o desenvolvimento de capacidades socioestatais favorece, de fato, a apresentação de melhores resultados no âmbito da gestão de políticas públicas.

Para lidar com essa questão, duas estratégias analítico-metodológicas serão adotadas. Em primeiro lugar, iremos elaborar dois índices sintéticos com fulcro na operacionalização e instrumentalização analítica de ambas as capacidades, confrontando-os com o nível de resultados apresentados por programas públicos elegidos para investigação. Isso permitirá checar *se* o desenvolvimento das capacidades ora tratadas, especialmente no caso da socioestatal, favorece efetivamente a apresentação de melhores resultados no âmbito da gestão desses programas. Logo em seguida, faremos um estudo qualitativo de casos selecionados, buscando descobrir *sob que condições* esse processo se efetiva. Para tanto, iremos cotejar e confrontar programas estruturados sob regimes de alta e baixa capacidades, analisando como se conforma, para cada um deles, a dinâmica de influência das dimensões em análise nos custos transacionais associados à operacionalização de suas respectivas atividades e ações.

[4] Efetivamente, esse contato tem sido cada vez mais premente no âmbito da administração pública de uma forma geral e tem gerado impactos sobretudo positivos na forma de execução das políticas setoriais, tal como relatado por Pogrebinschi (2010) e Ribeiro et al. (2015), para o caso da realização das conferências temáticas nacionais; por Almeida e Cunha (2016), para o caso da operação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas; ou, ainda, por Wampler (2008), para o caso das audiências e consultas públicas para definições e alocações orçamentárias especialmente em nível municipal.

Capacidades e resultados efetivos em políticas públicas

A execução da primeira estratégia metodológica demanda inicialmente a definição, para além dos aspectos meramente conceituais que servem de base às capacidades ora trabalhadas, dos instrumentos operacionais e dos parâmetros capazes de informar em que sentido elas variam e com qual intensidade isso ocorre. O desafio aqui, note-se, perpassa a definição teórica dessas capacidades e exige que se traga à baila medidas efetivas para sua concretização em termos de escala e atribuição de valores.

Nesse sentido, vale dizer que tradicionalmente as pesquisas e estudos empíricos empreendidos nas ciências sociais se organizam tendo como ponto de partida a elaboração de indicadores associados à operacionalização dos conceitos eventualmente estudados, para, só então, rastrear as variáveis e, principalmente, as bases de dados capazes de disponibilizar as informações necessárias e requeridas para sua efetiva estruturação (Yin, 2001). Essa estratégia clássica de atuação não raramente redunda em frustrações patentes aos pesquisadores que a utilizam, ao descobrirem que, embora dotados de ótimos indicadores, não conseguem encontrar fontes de dados confiáveis e/ou mesmo válidas para sua compilação (Jannuzzi, 2002). Diferentemente dessa rota clássica, este artigo toma por ponto de partida a busca de bases de dados confiáveis e consistentes compostas por informações capazes de referendar as definições teóricas dos conceitos ora trabalhados, para, só então, partir para a elaboração de indicadores e sua operacionalização efetiva.

Baseados nisso, recorremos, inicialmente, a três bancos de dados e informações tendo por referência as temáticas aludidas pelas subdimensões associadas às capacidades burocrática e socioestatal, tal como definidas na seção analítica anterior (Quadros 1 e 2). Em primeiro lugar, no que concerne especificamente às capacidades burocráticas, elegemos o *banco de dados de informações de servidores federais*, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União, bem como o *banco de dados de filiações a partidos políticos*, disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Ambos contam com informações e dados pertinentes às temáticas referenciadas pelas subdimensões *profissionalização* e *autonomia*, que são as componentes da dimensão em pauta, concretizadas na escolha de algumas variáveis de especial interesse para o artigo (Quadro 3). No caso do primeiro banco, de servidores federais, a unidade de análise é o indivíduo funcionário público, e, para o segundo banco, de filiações partidárias, a unidade de análise é o indivíduo que é ou já foi filiado a algum partido político.

Quadro 3
Bancos de dados utilizados no trabalho, segundo origem, unidade de análise, variáveis de interesse e período disponível

Dimensão	Subdimensão	Banco de dados	Origem	Unidade de análise	Variáveis de interesse	Período
Capacidades burocráticas	Profissionalização	Servidores públicos federais	Controladoria-Geral da União	Indivíduo - *servidores públicos*	Nome, CPF, Siape, se é efetivo ou não, carreira a que pertence, bem como sua temática, órgão de origem, órgão de exercício, salário, tempo de exercício em cada órgão, se ocupa cargo comissionado e tipo/grau de cargo comissionado ocupado.	Todos os anos
	Autonomia	Filiações partidárias	Tribunal Superior Eleitoral	Indivíduo - *filiados a partidos políticos*	Nome, CPF, data da filiação e data da desfiliação (se for o caso).	Todos os anos
Capacidades socioestatais	Interfaces não coletivizadas	SIGPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Programas - *programas de políticas públicas*	Órgão executor, se já recorreu a alguma interface socioestatal, tipo da interface, quantidade de vezes em que recorreu e ano da ocorrência.	De 2004 a 2009
	Interfaces coletivizadas					

Fonte: Elaboração própria.

Para o tratamento e análise das capacidades socioestatais, elegemos o *banco de dados do SIGPlan*, Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, criado em 2000 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de auxiliar na elaboração e acompanhamento do PPA do governo federal, por meio da centralização e sistematização computacional de informações quantitativas e qualitativas relativas à implementação dos programas e ações governamentais (MPOG, 2014). Sua unidade de análise, diferentemente dos dois bancos anteriores, calcados no indivíduo, é o programa desenvolvido por órgão da administração direta do poder Executivo federal, sendo que, para as variáveis de interesse elegidas nesse caso, o período disponível variou de 2004 a 2009 (Quadro 3).

Essas três bases de dados – *banco de servidores federais*, *banco de filiações partidárias* e *SIGPlan* – foram utilizadas em conjunto nessa investigação, de maneira a permitir a elaboração de indicadores que efetivamente retratassem as dimensões aqui trabalhadas. Realizou-se, para tanto, um trabalho de integração desses bancos calcado na metodologia de *matching pairs* do tipo *determinístico* (Vaz et al., 2014). O procedimento é baseado na geração de chaves de ligação que sejam ao mesmo tempo únicas para cada caso tratado e que estejam presentes em todas as bases analisadas, de forma a possibilitar um processo de pareamento exclusivo entre cada unidade (Li, Fong e Lu, 2007). Dessa forma, é possível encontrar a mesma unidade dentre as bases trabalhadas e agregar a ela todas as informações almejadas, segundo o *menor* nível de agregação disponível no

conjunto avaliado (Wooldridge, 2010). Foram necessárias duas etapas para geração de uma base de dados passível de conter as informações requeridas a este artigo.

Em primeiro lugar, na etapa 1, os bancos de dados de servidores públicos federais e de filiações partidárias foram integrados segundo o procedimento de *matching* através de um algoritmo determinístico desenhado para estabelecer conexão entre as variáveis nome e CPF de cada indivíduo presente nas amostras – já que ambas as variáveis se mostraram disponíveis nos dois bancos. As informações de filiação partidária foram, nesse processo, incorporadas ao banco de servidores, sendo associadas a cada indivíduo dotado do mesmo nome e CPF. Ao cabo, foi composta uma base na qual, para cada funcionário público, dispunha-se, para além das informações originais da base de servidores (como carreira, órgão de exercício etc.), de variáveis de interesse afetas à matéria de filiação partidária (como data de filiação, partido político etc.) – isto é, ao cabo, o banco foi composto com todas as variáveis relativas às capacidades burocráticas dispostas no Quadro 3.

A segunda etapa do processo consistiu na estruturação de uma base de informações integradas pelo banco de dados compilado na etapa 1 e o banco de dados do SIGPlan. Ocorre que, como já referido, o SIGPlan tem uma unidade de análise diferente daquela presente nesse banco resultante da etapa 1, sendo indivíduos, para este último, e programas desenvolvidos por órgãos do Executivo federal, para o primeiro. Assim, foi preciso, previamente a essa integração, equalizar ou harmonizar essas bases de dados no sentido de contar com unidades de análise e variáveis em comum que servissem de pontos de conexão efetiva entre ambas. Isso foi feito a partir de um processo intermediário de agregação de informações individuais (Wooldridge, 2010) no banco resultante da etapa 1, adotando por critério de associação a variável *órgão de exercício* dos indivíduos. A escolha dessa variável se deu por ser ela, no âmbito desse banco, a que mais se aproximava do nível de agregação do SIGPlan, já que não contava com uma variável relacionada especificamente a programas – que, pelo exposto em relação às características do SIGPlan, seria a variável que geraria o nível de agregação ideal.

O resultado desse processo de agregação foi a criação de uma base de dados intermediária, com a temática de servidores e filiações partidárias, cuja unidade de análise redundou não mais nos indivíduos/funcionários públicos, mas sim nos órgãos da administração direta do poder Executivo nos quais esses indivíduos/funcionários públicos exerciam suas atividades para cada ano considerado (Quadro 4):

Quadro 4
Critérios e novas variáveis criadas no banco intermediário de servidores e filiações partidárias

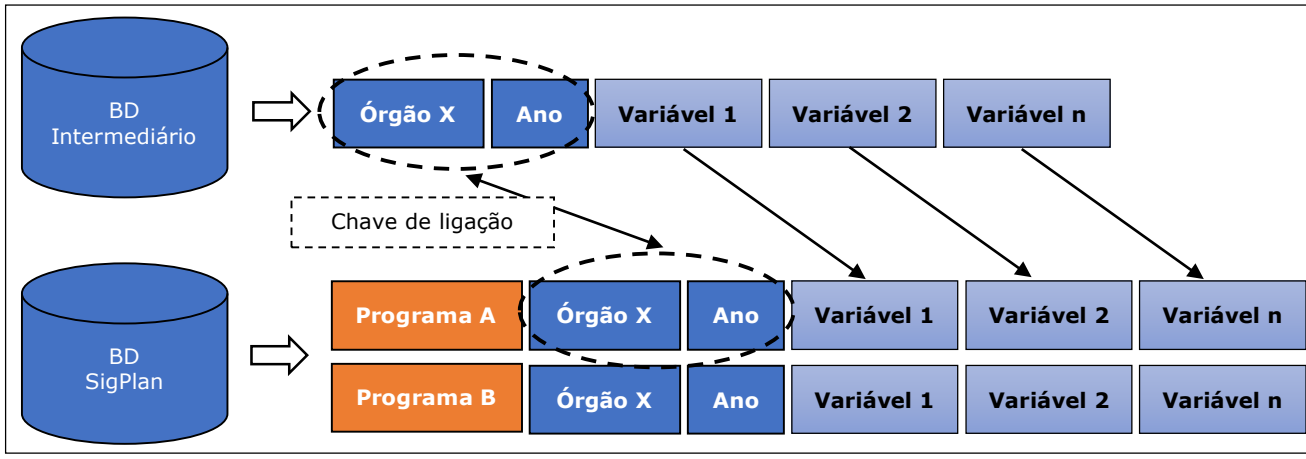
Base de dados intermediária	Unidade de análise	Variável de interesse *original*	*Nova* variável de interesse
Base integrada *servidores* e *filiações*	Indivíduos funcionários dos órgãos da administração direta do poder Executivo federal	*Se é efetivo ou não* (efetividade na função pública)	Quantidade de indivíduos efetivos em exercício no órgão
		Carreira a que pertence	Quantidade de indivíduos em exercício no órgão pertencentes a carreiras divididas segundo temáticas específicas[5]
		Órgão de exercício e órgão de origem	Quantidade de indivíduos em exercício no órgão que foram cedidos temporariamente
Base integrada e agregada *servidores* e *filiações (BD Intermediário)*	Órgãos da administração direta do poder Executivo federal	*Último salário*	Salário médio dos indivíduos em exercício no órgão
		Tempo de exercício no órgão	Tempo médio de exercício dos indivíduos no órgão
		Se ocupa cargo comissionado e *tipo/grau*	Quantidade de indivíduos ocupantes de cargos comissionados
		Data de filiação e desfiliação	Quantidade de indivíduos em exercício no órgão que são filiados a partidos políticos

Fonte: Elaboração própria.

A partir da criação desse banco de dados intermediário agregado, foi possível, afinal, realizar a estruturação da base de informações que, ao cabo, serviu como pilar deste artigo. A base intermediária foi integrada ao banco de dados do SIGPlan, tendo por critério de adjeção duas variáveis: o *órgão da administração direta do poder Executivo* e o *ano* – ambos presentes nos dois bancos. Como no banco do SIGPlan a unidade de análise efetiva concerne aos programas e não aos órgãos, as informações atinentes a cada um desses órgãos foram replicadas para todos aqueles programas, ponderando-se por sua esfera de pertencimento (isto é, pelo órgão de pertencimento) e, naturalmente, pelas variações de ano (Figura 1):

[5] As temáticas são aquelas apontadas por Pires e Vaz (2014), seguindo o mesmo critério dos autores para a classificação: *Proteção e promoção social*, com carreiras ligadas às políticas sociais típicas (educação, saúde e assistência) e serviços, projetos e ações para promoção e garantia de direitos, proteção de minorias etc.; *Desenvolvimento econômico*, com carreiras que desenvolvem ações de apoio, fomento, regulação, financiamento, entre outras, voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico, ao setor produtivo, à organização do mercado e ao estímulo ao crescimento econômico; *Infraestrutura*, com carreiras voltadas para o desenvolvimento de infraestruturas nas diversas áreas – seja logística e infraestrutura produtiva, estrutura e qualidade dos serviços públicos, infraestrutura urbana e urbanização, transporte, energia, telecomunicações etc.; *Meio ambiente e recursos naturais*, com carreiras ligadas a iniciativas de prevenção e conservação de recursos naturais.

Figura 1
Dinâmica e perfil de integração final das bases de dados utilizadas neste artigo



Fonte: Elaboração própria.

Isso quer dizer que, tomando por base as variáveis elencadas para as capacidades burocráticas no banco de dados final utilizado neste artigo, não é possível estabelecer uma associação direta entre essas capacidades e singularidades e/ou especificidades de cada programa, mas, sim, entre aquelas de cada órgão que o executa e por ele se responsabiliza. Em outras palavras, as capacidades burocráticas, tal como mensuradas aqui, não são estratificáveis por programas, mas sim por órgãos. A implicação mais direta disso para a investigação é que as capacidades destes últimos são tomadas como *proxy* para mensuração das capacidades dos primeiros[6].

A base de dados final foi composta por 1.969 casos, relativos a 492 programas pertencentes a 48 órgãos da administração direta do poder Executivo federal brasileiro. Como cada programa pode se repetir em diferentes anos no período considerado – de 2004 a 2009 –, desde que ativo no ano específico analisado (sendo que, naturalmente, as informações que lhe subjazem tendem a sofrer variações), a quantidade total de programas investigados é, factualmente, menor do que a quantidade total de casos disponibilizados. Assim, o que estamos considerando como *caso*, neste artigo, concerne às informações anuais dos programas desenvolvidos pelos órgãos aludidos, seja em relação

[6] Pires e Gomide (2016), ao discutirem os arranjos institucionais mais propícios à implementação de políticas públicas, por exemplo, abordam a questão ao argumentarem que as capacidades presentes nos diferentes programas são variáveis e distintas entre si, sendo que seria justamente esse o fator que propiciaria a obtenção de resultados diferenciados no âmbito da execução de cada uma delas. Ocorre que o tipo de capacidade que os autores estão tratando ao lidarem com o âmbito da técnica burocrática, mais especificamente com a capacidade que denominam de *técnico-administrativa* (que seria aquela ligada diretamente à gestão dos programas), é, na verdade, o resultado de arranjos institucionais que envolvem a "combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais" (p. 121). A capacidade técnico-administrativa sofreria variação de acordo com o grau e o tipo de combinação estabelecida entre esses fatores, organizações profissionalizadas e mecanismos de coordenação, mas não pela criação efetiva de cada um deles no âmbito dos processos de gestão e implementação dos programas.

às suas capacidades burocráticas (cujas variáveis descritoras são aquelas *novas variáveis* constantes do Quadro 4), seja em relação às suas capacidades socioestatais (cujas variáveis descritoras são aquelas constantes do Quadro 3).

A partir das informações ao cabo compiladas, foi estruturada uma cesta de indicadores com fulcro nas categorias e variáveis que instrumentalizam os conceitos das capacidades tal como postuladas neste artigo[7] (Tabela 1). Procedeu-se, com isso, à análise da distribuição dos dados e informações de interesse entre os indicadores estruturados (Tabela 1). Foi possível observar, para o caso da dimensão de capacidades burocráticas, por exemplo, que o primeiro indicador, relativo à proporção de técnicos envolvidos no órgão que pertencem a alguma carreira pública de temática específica de seu trabalho, aumentou, no geral, de aproximadamente 11,9% para 22,4%. Isso quer dizer que, dentre os casos considerados para análise, foi cada vez mais frequente, ao longo do tempo, a presença de técnicos concursados em carreiras da própria temática do órgão executor do programa, contribuindo para a expertise e a menor rotatividade no desenvolvimento dos trabalhos. Já o tempo médio de permanência dos técnicos era de, por exemplo, pouco mais de 5 anos em 2004 e subiu para mais de 11 anos em 2009. Isso demonstra que a burocracia foi não apenas alocando técnicos ligados à própria temática nos seus órgãos, como também que esses técnicos permaneceram nas suas respectivas funções, tendo possibilidade de efetivamente desenvolverem trabalho de longo prazo e com, sugere-se, maior consistência.

[7] Assim, por exemplo, para a operacionalização da categoria *mandato principal da carreira*, componente da subdimensão *Profissionalização* (das capacidades burocráticas), foi calculado tendo por base a definição que lhe foi atribuída no Quadro 1, o indicador *proporção de técnicos do órgão executor do programa que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática do programa* – que é resultante da divisão do total de servidores do órgão executor do programa que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática do programa pelo total de servidores do órgão executor do programa. Com isso, podemos averiguar a proporção da força de trabalho empenhada no desenvolvimento de determinado programa que, sugere-se, carrega maior capacidade para o desempenho da atividade, tendo por função não apenas o seu prévio envolvimento na temática, mas também sua formação destinada especificamente para isso.

Tabela 1
Matriz analítica e percentuais para classificação dos programas desenvolvidos pelo Estado sob a égide de suas capacidades

Dimensão	Subdimensão	Categoria	Indicador	Unid.	2004	2009	Peso
Capacidades burocráticas	Profissionalização	Mandato principal da carreira	Proporção de técnicos do órgão executor do programa que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática do programa	%	11,86	22,36	0,100
		Mandato de especialista	Proporção de técnicos do órgão executor do programa que, embora não pertençam à carreira específica do próprio órgão, pertencem a alguma carreira especializada na temática do programa	%	67,16	62,81	0,100
		Longevidade no serviço público	Tempo em que os técnicos do órgão executor do programa têm trabalhado não só no serviço público, mas especificamente na temática do programa	Anos	5,1	11,9	0,100
		Servidores requisitados	Proporção de técnicos do órgão executor do programa que são requisitados de outras agências	%	16,5	16	-0,100
		Salários competitivos	Remuneração média dos técnicos do órgão executor do programa	R$	5.410	6.928	0,100
	Autonomia	DAS políticos	Proporção de técnicos do órgão executor do programa que são ocupantes de cargos DAS, de livre nomeação, e que são também filiados a partidos políticos	%	37,9	39,1	-0,250
		Técnicos políticos	Proporção de técnicos do órgão executor do programa que são filiados a partidos políticos	%	38,4	39,9	-0,250
Capacidades socioestatais	Interfaces não coletivizadas	Ouvidoria	Proporção de programas que utilizam ouvidoria	%	26,0	41,1	0,100
		Reuniões grupos interesse	Proporção de programas que realizam reunião com grupos de interesse	%	31,2	53,9	0,100
		Website/ Telefone gratuito	Proporção de programas que disponibilizam website ou telefone gratuito para contato	%	20,7	24,5	0,100
	Interfaces coletivizadas	Audiência Pública	Proporção de programas que realizaram pelo menos uma audiência pública	%	8,3	27,8	0,175
		Consulta Pública	Proporção de programas que realizaram pelo menos uma consulta pública	%	7,7	17,4	0,175
		Conselho Gestor	Proporção de programas submetidos a conselhos gestores pelo menos uma vez	%	19,1	32,0	0,175
		Conferência Temática	Proporção de programas submetidos a conferências temáticas pelo menos uma vez	%	5,0	17,4	0,175

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SIGPlan MPOG.

Para além das capacidades burocráticas, importa notar que o governo também desenvolveu importantes avanços em termos de capacidades socioestatais. A proporção de casos cujos processos decisórios foram submetidos ao debate em Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, passou de 19% em 2004 para 32% em 2009, um aumento de 13 pontos percentuais. Nessa mesma linha, é relevante notar que as audiências e consultas públicas também foram cada vez mais adotadas: consideradas em

conjunto, sua média de adoção em 2004 girava em torno de 8% dos casos e, já em 2009, essa média subiu para praticamente 23%. Na média global, o percentual de casos que se utilizavam de interfaces socioestatais no período passou de 16,9% em 2004 para 30,6% em 2009, o que mostra que, seja pela força da lei, seja pela própria disponibilidade dos gestores, não é desprezível a abertura cada vez maior à discussão e ao escrutínio público a que os programas foram se propondo.

Tendências e averiguação de capacidades

Em conjunto, de forma geral, não é difícil perceber a existência de certa tendência no rol de dados apresentados. Entre 2004 e 2009, parece que o governo foi capaz de melhorar suas capacidades burocráticas, bem como pôde garantir maior transparência e contato com a sociedade no âmbito de sua gestão, através da melhoria, também, de suas capacidades socioestatais. Como forma de melhor compreender esse movimento, buscou-se elaborar dois índices sintéticos (Yin, 2001), cada qual relacionado a uma das capacidades, tendo por base as dimensões e subdimensões que lhes servem de composição. A ideia de estruturação desse instrumento está ancorada na possibilidade de avaliação e diagnóstico imediato de um conjunto de elementos que, de outra sorte, exigiriam recursos e maiores investigações para serem analisados (Brady, 2003; Jannuzzi, 2016).

Segundo Feres e Villatoro (2013), a metodologia-base para a computação de índices contemplaria pelo menos três aspectos: 1) seleção das dimensões; 2) definição de padrões mínimos para as dimensões; e 3) agregação das dimensões através de critérios de pontuação elegidos pelo pesquisador. Aplicando-a para as capacidades burocráticas e socioestatais, cada caso foi avaliado num sistema de pontuação de acordo com os valores que apresentaram, para os indicadores componentes das subdimensões de análise aqui investigadas (Tabela 1). A dimensão de capacidades burocráticas, por exemplo, recebeu peso total igual a 1, que foi distribuído igualmente entre suas duas subdimensões, *profissionalização* (0,5) e *autonomia* (0,5), e, ao cabo, para cada categoria, foi redistribuído igualmente entre seus respectivos indicadores de composição. Para as capacidades socioestatais, a lógica foi a mesma: o peso 1 foi distribuído entre suas subdimensões, *interfaces coletivizadas* (0,5) e *interfaces não coletivizadas* (0,5), e, então, foi redistribuído igualmente entre suas respectivas categorias/indicadores.

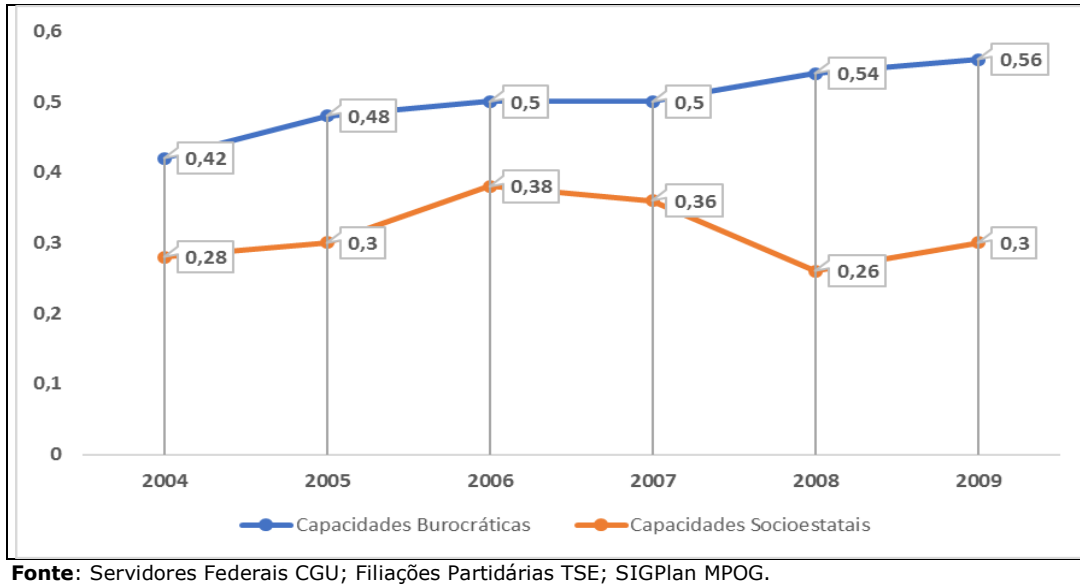
O valor final efetivo de cada índice, relativo a cada dimensão de análise, foi dado por um processo de duas vias (Jannuzzi, 2002; Yin, 2001). Primeiro, pelo somatório do resultado da multiplicação direta dos valores dos indicadores pelos seus respectivos ponderadores. Esse processo se mostrou relativamente simples porque envolveu, para cada caso, a multiplicação direta do valor singular de cada indicador pelo seu respectivo ponderador, fazendo-se, logo em seguida, a soma de todos os montantes encontrados (Feres e Villatoro, 2013). Segundo, temos o processo de parametrização da pontuação

encontrada em cada caso, adotando por referência uma escala arbitrária que varia de 0 a 1 (Wooldridge, 2010). Esse processo exigiu que fizéssemos escolhas um pouco mais elaboradas, já que a parametrização é uma técnica na qual atribuímos, na escala considerada, um montante específico para os valores de pontuação dos indicadores que foram previamente calculados (Yin, 2001). A escolha mais importante nesse processo concerne, sem dúvida, à escolha do valor de pontuação a ser associado ao valor máximo da escala, estabelecendo-se um padrão para avaliação dos casos através do cálculo do *score* que seria atingido por um caso a ser considerado como *tipo ideal*.

Para isso, adotamos dois procedimentos específicos, ambos focados na diminuição do nível de arbitrariedade que está naturalmente envolvido nesse tipo de processo (Jannuzzi, 2016). Primeiro, para o caso dos indicadores cujas métricas se baseiam em valores percentuais, consideramos que o valor atingido por um caso tipo ideal seria o de 100%. Assim, por exemplo, se considerarmos o indicador *proporção de técnicos do órgão executor do programa que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática do programa*, consideramos que o caso tipo ideal teria valor de pontuação de 100% dos seus técnicos nessa condição. Segundo, para os indicadores relativos às categorias *longevidade no serviço público* e *salários competitivos*, cujas métricas se dão, respectivamente, em anos e em Reais (R$), fizemos o cálculo da soma dos valores encontrados nos anos extremos da amostra, 2004 e 2009. Assim, para o primeiro caso, encontramos o valor de 17 anos e, para o segundo caso, encontramos o valor de R$ 12.338,00 – nesse último caso, ao avaliarmos os anos anteriores a 2009, fizemos a devida ponderação inflacionária através do índice INPC – Índice de Preços ao Consumidor Final (IBGE, 2018), ajustando os preços para cada ano considerado.

A partir de todo esse processo de cálculo dos índices e realizando sua estratificação por ano da amostra, notamos claramente tendência de alta efetiva para ambas as dimensões consideradas (Gráfico 1). No caso do índice de capacidade burocrática, ele parte de um patamar de 0,42 em 2004 para um patamar de 0,56 em 2009, o que confirma as suposições de relativa melhoria na gestão burocrática no período considerado. Já no caso das capacidades socioestatais, nota-se maior variabilidade ao longo do tempo, embora ainda também se perceba tendência de alta. O índice parte de um patamar de 0,28 em 2004 e chega em 2009 a 0,3. Todavia, em 2006, por exemplo, ele atinge um pico de 0,38. Existem diversos fatores que podem explicar essa variação, mas, talvez, o mais importante seja o fato de que muitas das interfaces socioestatais adotadas pelos órgãos não têm caráter compulsório e/ou mesmo permanente, dependendo basicamente da vontade do gestor para sua adoção.

Gráfico 1
Média anual dos índices de capacidades burocráticas – Brasil, de 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SIGPlan MPOG.

Capacidades e influência nos resultados de políticas públicas

Essas diferenças observadas nas médias anuais dos índices nos fornecem dicas de que, na gestão efetiva dos programas, parece existir uma certa complementaridade entre as capacidades, embora o desenvolvimento de cada qual se dê em intensidades e ritmos diferenciados. O que importa investigar, nessa linha, são as implicações práticas dessas diferenças no que tange aos resultados obtidos em cada programa. Para tanto, elegemos uma variável constante originalmente do banco de dados do SIGPlan na qual os gestores devem informar o percentual de resultados obtidos por aqueles empreendimentos sob sua responsabilidade, tendo por referência os resultados previstos inicialmente para cada ano de atividade do projeto. Daremos a essa variável o nome de *resultados alcançados*. A cada categoria dessa variável (sendo: *acima de 100% do previsto*; *de 80% a 100% do previsto*; *de 40% a 79% do previsto*; *e abaixo de 40% do previsto*), calculamos a média de pontuação dos índices de capacidades burocrática e socioestatal, bem como a média geral, considerando os dados e informações constantes de toda a amostra, conforme Tabela 2:

Tabela 2
Média dos índices de capacidades burocrática e socioestatal, segundo níveis de resultado alcançados pelos programas desenvolvidos pelo governo federal
Brasil, 2004 a 2009

Resultado alcançado	Capacidade média		
	Burocrática	***Socioestatal***	***Geral***
Acima de 100% do previsto	0,62	0,42	0,52
De 80% a 100% do previsto	0,54	0,34	0,44
De 40% a 79% do previsto	0,5	0,32	0,40
Abaixo de 40% do previsto	0,48	0,3	0,39

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SIGPlan MPOG.

Observamos, a partir desse procedimento, que as médias dos programas que atingiram resultados melhores são relativamente maiores do que aquelas dos programas que atingiram resultados piores. E isso vale para ambas as dimensões de capacidades. Quando consideramos, por exemplo, os casos que, no período tratado, alcançaram mais de 100% dos resultados previstos, notamos que a média do índice de capacidade burocrática foi de 0,62 e a média do índice de capacidade socioestatal foi de 0,42 – sendo a média geral de 0,52. Já quando consideramos o lado oposto, isto é, casos cujos resultados ficaram abaixo de 40% das expectativas e previsões dos gestores, tanto a média de capacidade burocrática quanto a média de capacidade socioestatal caem, respectivamente, para 0,48 e 0,3 – e a média geral cai para 0,39. Parece, assim, que o alcance de bons resultados em gestão de políticas no governo pode estar, de fato, relacionado à melhoria tanto da burocracia quanto da capacidade socioestatal do gestor. E o fato de, nesse caso, ambos os índices variarem conjuntamente e no mesmo sentido sugere fortemente que o desenvolvimento de ambas as capacidades pode se dar de maneira conjunta. Movimento que pode, a seu turno, determinar as tendências de longo prazo para a gestão das políticas públicas, pois indica que sua utilização de maneira conjunta pode incrementar o potencial de alcance de melhores resultados na gestão dos programas.

Com base nessa constatação, buscou-se investigar mais profundamente essa relação a partir da predição da probabilidade média de dado programa público de apresentar resultados satisfatórios a partir de suas características em termos de capacidades burocrática e socioestatal. Para tanto, foi construído um modelo preditivo que contou com características específicas em sua composição. Em primeiro lugar, a variável resposta, ou dependente, foi considerada como sendo a mesma utilizada acima, *resultados alcançados*. Contudo, ela contou com uma diferença importante na sua caracterização: suas categorias foram agregadas em apenas dois níveis, *programas que foram capazes de atingir pelo menos 80% dos resultados originalmente previstos* e *programas que não foram capazes de fazer tal movimento*. Em segundo lugar, as variáveis independentes foram estruturadas tendo por base os valores de quartis dos índices associados às subdimensões

específicas de cada capacidade engendrada – sendo *corpo técnico* e *autonomia*, para o caso da capacidade burocrática, e *interfaces não coletivizadas* e *interfaces coletivizadas*, para o caso da capacidade socioestatal. O primeiro quartil de cada subdimensão foi elegido para servir como referência na interpretação final das informações computadas (Hair et al., 2009).

Em face do caráter binário da variável dependente, o modelo de regressão escolhido foi o binário logístico, apropriado para situações em que a variável dependente tem essa natureza (Wooldridge, 2010). A regressão logística é uma técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável ou indicador, a partir de uma série de variáveis explicativas (Hair et al., 2009; Wooldridge, 2010). No caso deste artigo, o modelo logístico para a determinação da probabilidade de dado programa em alcançar resultados acima de 80% do previsto nos "i" casos de acordo com suas "j" capacidades foi dado por:

$P[yi] = 1/(1+e-f(xji))$, onde: $f(xji) = \beta0 + \beta1*x1i + \beta2*x2i + \beta3*x3i + \beta4*x4i + ... + \varepsilon i$

Yi = variável dependente, ou resultados com pelo menos 80% do previsto em programas;
β0 = constante;
xji = variáveis independentes ou capacidades socioestatais e burocráticas;
βj = coeficiente da variável xji;
εi = erro estocástico.

O modelo capta como cada variável independente xji contribui para a ocorrência de resultados com pelo menos 80% do previsto nos casos, variável dependente yi. Permite-se, assim, prever o risco ou a probabilidade de cada caso atingir ou não esse grau de resultados, de acordo com as suas características em termos de capacidades burocráticas e socioestatais. Avalia-se a significância de cada subdimensão para a composição final dos estimadores de sucesso nos resultados dos programas desenvolvidos, testando a robustez dos padrões distributivos entrevistos na análise descritiva dos dados (Wooldridge, 2010). A construção do modelo foi concretizada em blocos, sendo quatro no total (Tabela 3).

No primeiro bloco, foram calculados os estimadores e seus respectivos exponenciais para o conjunto de indicadores relativos exclusivamente à subdimensão *profissionalização*. O segundo bloco inseriu os indicadores relativos à subdimensão *autonomia* e, com base nessa inclusão, foi feito o recálculo de todos os estimadores anteriores. A terceira rodada de interações inseriu a subdimensão *interfaces não coletivizadas*, refazendo, na mesma linha, o recálculo dos estimadores. Por fim, o último bloco estruturou-se a partir da inclusão, no conjunto, da subdimensão *interfaces coletivizadas*, completando o modelo e permitindo o recálculo de todos os estimadores e seus exponenciais de maneira global.

Tabela 3
Razões de chance (exponenciais do *beta*) estimados para a variável dependente
Resultados alcançados nos programas com pelo menos 80% do previsto
Brasil, de 2004 a 2009

Dimensão	Subdimensão	Categorias		Frequência		Resultados com pelo menos 80% do previsto			
		Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades burocráticas	Profissionalização	Q1	Até 0,21	487	24,7	Referência	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,21 até 0,25	496	25,2	0,991	1,058	1,066	1,139
		Q3	De 0,25 até 0,31	499	25,3	1,012	0,917**	0,902***	1,017**
		Q4	De 0,31 até 0,43	487	24,7	1,157***	1,191***	1,506***	1,733**
	Autonomia	Q1	Até 0,17	486	24,7	-	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,17 até 0,19	502	25,5	-	0,701**	0,71**	0,706**
		Q3	De 0,19 até 0,2	486	24,7	-	0,908**	1,095***	1,193***
		Q4	De 0,2 até 0,25	495	25,1	-	1,04*	1,514**	1,51**
Capacidades socioestatais	Interfaces não coletivizadas	Q1	Até 0,03	474	24,1	-	-	Referência	Referência
		Q2	De 0,03 até 0,03	512	26,0	-	-	1,241	1,208
		Q3	De 0,03 até 0,04	447	22,7	-	-	1,446**	1,418***
		Q4	De 0,04 até 0,09	536	27,2	-	-	1,247***	1,163**
	Interfaces coletivizadas	Q1	Até 0,05	498	25,3	-	-	-	Referência
		Q2	De 0,05 até 0,09	494	25,1	-	-	-	0,886**
		Q3	De 0,09 até 0,15	484	24,6	-	-	-	1,182**
		Q4	De 0,15 até 0,39	493	25,0	-	-	-	1,356*
Total de observações				1.969	-	1.969	1.969	1.969	1.969

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SIGPlan MPOG.
*Sig. a 0,001; ** Sig. a 0,05; *** Sig. a 0,1.
Obs.: Os modelos foram montados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de indicadores por vez. Considerando como referência as categorias: "Baixa" (até 0,21) para o *Corpo técnico*; "Baixa" (até 0,17) para *Autonomia*; "Baixa" (até 0,03) para *Interfaces não coletivizadas*; "Baixa" (até 0,05) para *Interfaces coletivizadas*; o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação: $[P/1-P]= \beta_0 + B_1(Corpo\ técnico) + B_2(Autonomia) + B_3(Interfaces\ não\ coletivizadas) + B_4(Interfaces\ coletivizadas) + U_i$.

Ao analisarmos os resultados encontrados especificamente no Bloco 1, notamos evidências de que a existência de um corpo técnico mais profissionalizado, situação concretizada pelo último quartil da subdimensão *profissionalização*, aumenta em cerca de 15,7% as chances de obtenção de sucesso nos resultados dos programas. Já quando passamos para os resultados do Bloco 2, ao avaliarmos o último quartil da subdimensão *autonomia*, concernente a um corpo técnico mais autônomo (ou menos comprometido com interesses particulares), notamos um incremento de cerca de 4% na propensão a obter maior efetividade no âmbito dos resultados apresentados pela gestão. Nesse caso, vale

notar, o peso da subdimensão anterior, *profissionalização*, acaba por ser incrementado no decurso do processo, com suas chances de causar melhoria na efetividade dos resultados apresentados pelos programas, ascendendo de 15,7% para 19,1%.

A análise do Bloco 3 revela que as chances de causar tal melhoria aumentam em 24,7% quando os programas, além de contarem com um corpo técnico mais profissionalizado e autônomo, fazem, também, uso relativamente intensivo de *interfaces não coletivizadas* no âmbito de seus respectivos processos de gestão – situação mostrada pelo último quartil da subdimensão homônima. Também nesse caso, importa notar, os estimadores das dimensões anteriores são incrementados de maneira significativa. Por fim, no Bloco 4, ao analisarmos o último quartil da subdimensão *interfaces coletivizadas*, referente a programas que, além de contarem com corpo técnico mais profissionalizado, autônomo e capaz de recorrer a interfaces não coletivizadas para o desempenho de suas atividades de gestão, também fazem uso mais intensivo das interfaces do tipo *coletivizado*, notamos um incremento em cerca de 35,6% nas chances de obtenção de sucesso nos resultados passíveis de ser alcançados.

O que esses dados nos informam é que, de fato, existe uma tendência de acentuação da importância das capacidades burocráticas estatais quando acrescidas de capacidades socioestatais no âmbito dos processos de gestão. Afinal, programas que foram capazes de combinar ambos os tipos de capacidades tiveram, como visto, maiores incrementos nas suas chances de apresentação de melhorias nos seus respectivos resultados e na efetividade de gestão das suas políticas públicas. A relevância desse fato se dá na constatação de que, como vêm afirmando diversos autores nos últimos anos (Evans, 2011), apenas o desenvolvimento de capacidades burocráticas pode não ser suficiente para obtenção de melhores resultados em políticas dessa natureza. Isso nos leva a questionar a forma pela qual esse processo se firma na prática, em especial a dinâmica que embasa a relação entre as capacidades estudadas e os custos transacionais aqui elegidos para investigação.

Custos transacionais e o desenvolvimento institucional

A questão suscitada concerne à relação entre as capacidades instaladas dos órgãos e seus respectivos potenciais de resposta em termos de formulação e produção de políticas públicas. Para investigá-la em maior profundidade, recorremos à metodologia de estudo de caso, realizando comparação entre quatro programas diferentes, desenvolvidos no âmbito da administração direta federal. Como forma de compará-los, dada a hipótese de trabalho, os parâmetros de investigação utilizados foram os próprios custos transacionais trazidos à baila neste artigo. Buscou-se checar, nesse sentido, como cada programa foi gerido em termos de dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática, ponderando-se as principais diferenças entre aqueles que foram desenvolvidos por órgãos

com altas capacidades e aqueles que foram desenvolvidos por órgãos com baixas capacidades.

Para isso, foi feita breve recuperação do histórico de implementação e gestão de cada programa, de maneira a buscar conhecer o seu funcionamento, assim como avanços e limites na sua execução. Duas foram as fontes de dados principais utilizadas neste artigo: primeiro, documentos oficiais dos próprios órgãos e programas analisados; e segundo, entrevistas com gestores de cada um deles. Esses gestores, no total de oito, sendo dois por caso estudado, foram entrevistados desde que tenham sido responsáveis pela gestão no período de pelo menos um ano corrido. A avaliação de sua percepção foi importante no sentido de fornecer dicas acerca das principais variações de resultados apresentados pelas burocracias no âmbito de suas operações. Para isso, as perguntas foram direcionadas com fulcro de identificar dificuldades e falhas nos processos de gestão, com especial foco na forma e na intensidade pela qual os custos transacionais influenciaram esses elementos. As questões levantadas são as que seguem:

1. Qual sua opinião sobre o desenho do programa? Explique.
2. E qual sua opinião sobre a formatação de implementação?
3. Você considera que sua equipe era suficiente para a gestão do processo?
4. Quais as principais dificuldades enfrentadas na sua equipe?
5. Quando havia um problema específico, como ele era resolvido?
6. Havia algum contato com instâncias de controle social no nível local? Por quê?
7. Como essas instâncias influenciavam o trabalho de sua equipe e a implementação do programa?
8. Se você pudesse, o que teria mudado no processo? Por quê?

A escolha dos programas para análise seguiu três critérios específicos. O primeiro deles fundou-se nas capacidades expressas por cada órgão associadas ao seu respectivo desenvolvimento, tendo por base os dados dos índices de capacidades burocrática e socioestatal compilados. Foram elegidos casos associados a dois tipos de órgãos: primeiro, aqueles que, ao longo do período pesquisado, mostraram-se capazes de melhorar sua posição no âmbito da pontuação nos índices; e segundo, aqueles que não foram capazes de fazer tal movimento. Tendo por base esses elementos, foram priorizados programas pertencentes aos seguintes órgãos para estudo (Quadro 5): o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Ministério da Educação (MEC); o Ministério da Integração Nacional (Mina); e o Ministério dos Esportes (ME). Inicialmente, no primeiro ano pesquisado (2004), esses quatro órgãos apresentavam baixas capacidades burocráticas e socioestatais no domínio de suas ações e operações. Já ao final do período analisado (2009), dois foram capazes de ascender à categoria de altas capacidades (MDS e MEC) e os outros dois permaneceram na categoria de baixas capacidades (Mina e ME).

Quadro 5
Condição de desenvolvimento institucional dos órgãos elegidos
Brasil 2004-2009

	2004	2009
MDS	Baixa capacidade burocrática Baixa capacidade política	Alta capacidade burocrática Alta capacidade política
MEC		
Mina	Baixa capacidade burocrática Baixa capacidade política	Baixa capacidade burocrática Baixa capacidade política
ME		

Fonte: Elaboração própria.

O segundo critério adotado para a escolha dos programas concerniu à implementação e à existência efetiva de cada um deles ao longo de todo o período investigado, sem interrupções. Esse critério foi importante especialmente porque garantiu a existência de dados para análise, bem como a inexistência de eventos significativos capazes de interromper a sua respectiva execução. Por fim, o terceiro critério para escolha ateve-se à possibilidade de encontrar os agentes que, em algum momento, foram efetivamente responsáveis pela sua gestão. Isso porque, como mencionado, uma das principais fontes de informação se referiu justamente à percepção desses gestores sobre o funcionamento de cada programa. A partir da adoção desses critérios, quatro programas foram elegidos para investigação: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), referente ao MDS; Programa Brasil Alfabetizado (PBA), do MEC; Programa de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada (PDAI), atinente ao Mina; e o Programa Segundo Tempo (PST), do ME. Esses programas serão analisados individualmente e, logo em seguida, examinados em conjunto.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti/MDS)

Esse programa tem como objetivo retirar crianças e adolescentes de 7 a 14 anos do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, aquele trabalho que coloca em risco a saúde e a segurança[8]. Operacionalmente, o programa consiste no recebimento de uma bolsa mensal por criança que for retirada do trabalho e que esteja frequentando a escola e a jornada ampliada. O financiamento advém de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social e cofinanciamento dos estados e municípios, podendo ainda contar com a participação financeira da iniciativa privada e da sociedade civil.

A gestão do programa conta com diversos atores envolvidos, entre governos federal, estadual e municipal, além de instâncias de controle social cuja composição se dá com membros tanto do Estado quanto da sociedade. Uma vez implementado, sua gestão

[8] Informações literais do *website* do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): <www.mds.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2014.

no âmbito municipal é realizada pela chamada Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (CMETI). Essa comissão deve ser estruturada pelo prefeito, dotada de caráter propositivo e consultivo, sendo que seu trabalho deve ser referendado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). O CMAS é a instância que irá fiscalizar a aplicação dos recursos e, principalmente, irá aprovar os relatórios de prestação de contas elaborados pelo Executivo e pela CMETI.

O Peti apresentou resultados satisfatórios de cumprimento de mais de 80% das metas em 70% do tempo do período considerado na análise, de 2004 a 2009. Apenas em dois anos específicos, 2006 e 2007, os resultados ficaram abaixo desse patamar. É interessante observar que, nesse caso, a percepção de um dos entrevistados (Entrevista 1) foi de fato positiva acerca dos resultados apresentados, ainda que tenha realizado crítica quanto à amplitude de objetivos. Segundo sua percepção, a execução se daria sob pelo menos dois grandes estigmas.

O primeiro, de caráter positivo, seria a transversalidade institucional que chancelaria a gestão. A existência de arenas híbridas, compostas por Estado e sociedade, atuando como condicionantes tanto para o repasse de recursos quanto para monitoramento efetivo das ações, seria o principal fator de sucesso. As campanhas realizadas na temática tinham, em geral, adesão de vários atores provenientes de distintas arenas, desde os próprios órgãos governamentais, como os Postos de Saúde e os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), até mesmo os comerciantes locais, que afixavam cartazes e materiais nos estabelecimentos. Além disso, vale a pena citar também a existência do CMETI como instância criada nesses moldes, mas cujo objetivo consistia em realizar a busca de crianças e adolescentes em situação de trabalho irregular. Assim, nessa linha, a capacidade do Estado de não apenas organizar efetivamente a implementação do Peti, mas também de fazê-lo levando em consideração a sociedade, é dada como elemento explicativo fundamental para os resultados apresentados por esse programa:

> Ao longo do tempo, o que o programa foi capaz de realizar se deve, em grande parte, à pactuação que o governo federal realizou principalmente com os executivos municipais. Não é possível gerir programas sem essa pactuação, na verdade. Diria inclusive que é praticamente impossível o governo federal querer agir diretamente no âmbito local sem a parceria com o governo municipal. Claro que não é simples, porque envolve muita conversa e muita (*sic*) ação que é realizada individualmente por cada ente, mas deve ser feita conjuntamente. Pra isso, não dá pra ficar trancado numa sala... tem as capacitações, as dúvidas da gestão. Foi sempre preciso manter um calendário de visitas, de suportes específicos para a ponta (Entrevista 1).

Um dos maiores entraves na implementação do programa residiria na capacidade de gestão do ator estatal municipal. Em geral, especialmente nos municípios de menor porte, as dificuldades decorreriam do desconhecimento da temática por parte dos gestores locais, bem como da falta de comprometimento com prazos de prestação de contas e de elaboração de relatórios técnicos de progresso. Além disso, foi relatada existência de muita rotatividade nas equipes locais, o que servia como principal fator impeditivo de institucionalização de procedimentos efetivos de gestão do programa no território local. Isso ficava bem ilustrado no caso das capacitações:

> Era preciso mediar as capacitações, por exemplo, para os agentes no âmbito municipal. Era contratada uma executora para isso, como universidades, ou alguma empresa, através de pregões. O problema é que isso demorava (e demora). Não foram poucos os casos de equipes locais que foram capacitadas, inclusive conselheiros, mas que foram inteiramente trocadas nas mudanças de gestão. Acho que na Assistência Social isso é mais comum que nas outras áreas. Então, para o próximo ano, tinha que repetir as intervenções, os cursos, mas para equipes novas, gestores diferentes... (Entrevista 1).

Assim, a gestão do programa envolvia grau elevado de complexidade na coordenação das três esferas de governo no que tange, em especial, ao acompanhamento efetivo dos repasses realizados. Nesse mesmo sentido, um grande entrave à expansão de suas metas concernia não só à incapacidade do município de qualificar os técnicos e as informações associadas diretamente à ação do programa, mas também de realizar efetivamente a busca das famílias passíveis de registro e inclusão no seu âmbito de execução.

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA/MEC)

Esse programa tem por objetivo principal a erradicação do analfabetismo, com foco nos indivíduos de 15 anos de idade ou mais. Foi criado em 2003 e sua execução consiste no apoio técnico a municípios na estruturação de módulos de estudo continuado para jovens e adultos na faixa etária considerada. A organização do programa segue um esquema que, *a priori*, não envolve grandes complexidades para a execução, mas depende sobremaneira da adesão voluntária dos atores governamentais para sua efetiva realização, através da celebração de convênios desenhados especificamente para esse fim.

As entidades e os governos que realizam convênios com o governo federal para sua execução são responsáveis pela seleção e pela capacitação dos indivíduos que irão atuar como alfabetizadores. Além disso, são responsáveis também pela organização de todo o processo de implementação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) realiza o repasse de verbas para o custeio da formação inicial e continuada, bem como para a remuneração dos seus trabalhos durante o curso de alfabetização (Ireland,

2012). No âmbito municipal, o governo conta com a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) para o acompanhamento da execução financeira, bem como, em especial, com a fiscalização da efetiva aplicação dos recursos.

Em 2004, ainda com pouco tempo de estruturação, o programa já contava com adesão de 1.667 municípios, sendo que, já em 2009, essa quantia mais do que dobrou, passando para 3.356 casos (MEC, 2010). Esse movimento de diversificação e aumento quantitativo pode ser atribuído à capacidade dos atores envolvidos de efetivamente manterem canais de contato significativos entre si. A entrevista com o gestor do programa deixou claro pelo menos três importantes aspectos nesse sentido. Em primeiro lugar, o fato de o Ministério da Educação estabelecer contato direto, através de convênios, com municípios e/ou entidades assistenciais interessadas na execução do programa. De fato, a possibilidade de negociar e interagir diretamente com os atores implementadores foi dada como elemento de relevância para sua efetiva concretização e execução, principalmente em função da celeridade dos processos e da possibilidade de evitar certos meandros burocráticos via necessidade de intermediação, por exemplo, de atores como o governo estadual, entre outros:

> Os executores eram contatados através de chamadas para entrada no programa. Quem tivesse interesse, vinha, mandava os documentos para o edital. Claro que focando "naquelas" cidades com mais analfabetismo. Depois ampliamos para outras, porque tinha pouca gente no começo. Daí, a celebração do convênio era até rápida se comparar com as licitações normais (Entrevista 2).

O segundo ponto levantado como importante componente na gestão foi a capacidade de fiscalização efetiva da execução dos recursos no âmbito municipal. Foi possível disponibilizar pessoal do MEC, por exemplo, para realização de visitas técnicas aos municípios e observar de perto as atividades empreendidas. Além disso, esse potencial de fiscalização era ampliado em função das parcerias estabelecidas com os Conselhos Municipais de Educação (CME), dada a patente dificuldade do ministério em realizar missões *in loco* em todos os mais de 3.350 municípios conveniados.

O terceiro elemento citado na entrevista concerne às principais dificuldades enfrentadas por esse arranjo administrativo, sendo que a principal delas residia no estabelecimento e na padronização de instrumentos e processos operacionais voltados à fiscalização efetiva da execução e correta aplicação dos recursos do programa. De Fato, em 2004 e 2006, o Brasil Alfabetizado foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas da União, e um dos principais gargalos apontados no processo foi exatamente esse quesito (TCU, 2006). Em 2004, por exemplo, os fiscais do TCU constataram que, na verdade, o programa não contava com uma estrutura mínima e/ou mesmo adequada para monitoramento sequer no que tange à execução orçamentária. As prestações de conta não

eram acompanhadas de maneira efetiva pelos gestores e sequer foram encontrados balancetes referentes a vários meses de gestão.

A entrevista realizada revelou que, de fato, a atividade de fiscalização, ainda que importante, carecia de melhorias significativas. Em primeiro lugar, a própria capacidade de visita técnica do MEC era limitada. Apenas alguns municípios podiam ser visitados por vez e, quando essas visitas aconteciam, via de regra os governos municipais demonstravam certa resistência, pois achavam que se tratava muito mais de uma fiscalização e auditoria realizada pelo governo federal nos seus processos e contas:

> Era difícil convencer os prefeitos de que não se tratava de auditoria. Talvez essa fosse a parte mais complicada, porque, dependendo da forma como éramos recebidos, não tínhamos acesso a nenhum documento (Entrevista 2).

Além dessa questão, nos locais onde não era possível a presença do MEC, a pactuação com os Conselhos Municipais também poderia ser problemática, particularmente no caso daqueles municípios que não contavam com Conselho Municipal de Educação. Nos casos em que esse último estava presente, era possível esperar uma efetiva fiscalização das atividades desempenhadas pelos executores dos convênios, inclusive com visitas dos próprios membros do conselho às atividades. Já nos casos em que esse órgão inexistia, era preciso realizar acordos com o Conselho Municipal de Assistência Social, com a desvantagem de esse conselho já ter em sua pauta questões próprias do campo da assistência social e nem sempre sobrava recursos como tempo e pessoal para fiscalizar programas de outras áreas, como, nesse caso, da educação. A despeito desses embaraços, a parceria com os Conselhos Municipais, vale dizer, não era de todo desprezível, porque, mesmo não tendo condições de efetivamente realizar visitas aos executores dos contratos, eles recebiam denúncias provindas da própria sociedade acerca de irregularidades percebidas no programa. Essas denúncias eram formalizadas e remetidas à coordenação do PBA no MEC, que tinha a possibilidade de coletar, com isso, indícios importantes acerca da situação de seu programa em determinado município.

O Programa Segundo Tempo (PST/ME)

Esse programa é executado desde 2003 no âmbito do Ministério do Esporte, instituído pelo Decreto nº 4.668/2003, junto à Secretaria Nacional de Esporte Educacional. Seu principal objetivo consiste, segundo redação dada por esse decreto, na democratização do acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando ao desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida. Seu desenho operacional se conforma na concretização de núcleos esportivos a partir da disponibilização de espaços físicos para desempenho das atividades planejadas, material esportivo e equipe multidisciplinar – composta não apenas por profissionais da área de educação física, mas também

assistentes sociais, psicólogos e pedagogos. Já seu arranjo institucional se conforma pela elaboração de acordos técnicos de cooperação diretamente entre o governo federal (através do Ministério do Esporte) e as administrações municipais. Em alguns casos, acordos também são firmados com os governos estaduais, desde que estes apresentem planos específicos de repasse de recursos e de pactuação com municípios.

É prevista a pactuação e a execução das atividades por entidades assistenciais, desde que atreladas à área da educação e que tenham acordos firmados com as escolas públicas para operacionalização das ações e, em especial, trabalho com os profissionais envolvidos no projeto. Em adição, o processo de pactuação pressupõe também a presença de outro agente municipal de significativa importância, que é o Conselho Municipal do Esporte. A atuação dessa instância se daria na fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pelo governo federal, tendo por base a perspectiva de operacionalização efetiva do programa. O foco de seu trabalho estaria muito menos na fiscalização orçamentária do PST e muito mais no monitoramento da realização efetiva de atividades previstas nos acordos técnicos de cooperação firmados.

Em 2009 o PST já estava presente em mais de 900 municípios, contando com mais de 234 convênios e com uma estimativa de atendimento de mais de 800 mil crianças e adolescentes no período (ME, 2010). É intrigante observar, todavia, que, de acordo com o SIGPlan, entre os anos de 2004 e 2009, em apenas um deles (sendo especificamente o ano de 2008) o gestor do programa declarou que os resultados alcançados estiveram com pelo menos 80% do originalmente previsto. Para todos os demais anos, esse resultado ficou no patamar de abaixo de 60% do previsto. Esse resultado pode ser mais esclarecido através da entrevista 6 (trecho citado abaixo) realizada com o gestor do programa que estava na sua condução entre os anos de 2007 e 2009. Em sua visão, pelo menos três grandes problemáticas estavam atreladas à gestão do programa.

Em primeiro lugar, a equipe do próprio Ministério do Esporte não era de fato especializada na área, mas sim na gestão orçamentária do programa. Essa falta de conhecimento da temática levou a entraves na fiscalização efetiva das atividades, porque o ministério não dispunha de uma rede de fiscais para além do cumprimento das ações de execução orçamentária. A segunda problemática estava ligada às negociações que envolviam o repasse dos recursos. O relato, nesse caso, concerne à forma de descentralização destes através de acordos técnicos de cooperação, os quais, via de regra, não estavam atrelados a planilhas de referência em termos de preços de produtos e serviços. Essa problemática específica levou a uma reformulação gerencial completa do PST em 2008, com os novos projetos sendo submetidos a planilhas dessa natureza, compiladas e publicadas por instituições como o IBGE e o Dieese. A questão é que já havia muitos convênios e acordos firmados nos anos anteriores que ainda estavam vigentes, mas que não entrariam nessa nova lógica de gestão:

> Fiz a reformulação completa do fluxo de trabalho do Departamento. Os analistas foram treinados e capacitados na Esaf, inclusive contando com cursos e certificados. Claro que a maioria era emprestada de outros ministérios, o que causava problemas... às vezes saíam e nem retornavam e a gente perdia o treinamento feito (Entrevista 6).

A terceira e última questão que se estruturava como problemática na gestão do programa concernia à fiscalização efetiva das atividades desempenhadas. Era muito difícil enviar pessoal para verificar e acompanhar as atividades *in loco* em função da fragmentação da equipe no âmbito efetivo de gestão do programa. Assim, o monitoramento e a aferição de sua efetividade ficavam totalmente a cargo dos parceiros locais, especialmente o Conselho Municipal do Esporte. Todavia, na maioria dos municípios nos quais o programa estava em execução, esse conselho inexistia[9] e, por isso, todo o trabalho de fiscalização acabava por redundar basicamente na prestação de contas das próprias entidades executoras.

O Programa Desenvolvimento Agricultura Irrigada (PDAI/Mina)

Esse programa foi criado no ano de 2003, tendo por objetivo o fornecimento de crédito para a implantação de sistemas de irrigação, assim como subsídios para aquisição de equipamentos e agilização burocrático-processual no licenciamento e na outorga de projetos dessa natureza, com foco em pequenos agricultores (Mina, 2012). Dentre suas diretrizes operacionais, pelo menos uma se destaca: a garantia de coordenação para implantação de projetos diretamente com as comunidades rurais, através de suas associações, cooperativas e/ou sindicatos. O programa é gerido de forma descentralizada, tendo por foco o governo federal e esses atores elegidos para serem beneficiários diretos de suas ações. A escolha das instituições é, ela própria, uma atividade descentralizada, realizada pelas autarquias do Ministério da Integração, que são o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco (Codevasf). Essas instâncias realizam a seleção direta de comunidades e/ou agrupamentos rurais para implantação do programa e prestação de auxílio técnico na sua efetivação.

Os resultados apresentados pelo programa foram avaliados no patamar de abaixo de 40% do esperado para todos os anos considerados na amostra do SIGPlan, de 2004 a 2009. A entrevista realizada com o gestor desse programa, que esteve na sua chefia nos anos de 2006 a 2008, foi reveladora nesse sentido. Pelo menos três problemáticas foram

[9] De fato, de acordo com a pesquisa Munic (IBGE, 2005), cerca 5% dos municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal do Esporte em 2005. Em 2009, a pesquisa constatou que esse percentual era de pouco mais de 11%. E, mais recentemente, a última pesquisa, referente ao ano de 2013, constatou percentual de aproximadamente 19%.

citadas como significativos entraves à melhoria de eficiência na gestão do programa. O primeiro entrave tem relação direta com a situação de gestão dentro da própria administração federal. Segundo o entrevistado, existe uma alta rotatividade de servidores não apenas no próprio Mina, mas principalmente nas autarquias. Essa rotatividade tem por base frequentes pedidos dos próprios servidores para exercício descentralizado de carreira em outros órgãos ou, ainda, a admissão em outros concursos e carreiras.

O segundo entrave dado como fundamental concerne à descentralização administrativa. Atividades rotineiras na gestão do programa, como a consolidação de processos orçamentários, a confecção de planos de trabalho ou, ainda, a coleta de dados para fins de monitoramento e avaliação, são realizadas pelas autarquias envolvidas no processo. O grande problema nessa linha concerne à inexistência de uma sistemática de centralização, padronização e conformação desses processos em documentos únicos e padronizados que consigam prover uma visão ampla e efetiva do andamento dos projetos. Nesse sentido, a gestão descentralizada torna-se um entrave burocrático significativo para o programa, pois os próprios órgãos envolvidos no processo não raro são incapazes de trocar informações e sistemáticas de trabalho entre si.

Por fim, o último grande entrave relatado concerne à falta de consulta e diálogo com outros agentes afetados pelas atividades e ações desenroladas no âmbito do programa. Via de regra, existe, segundo o entrevistado, uma diretiva comum entre as autarquias de estruturarem, autonomamente, os grupos e comunidades rurais para a composição dos trabalhos do programa. Isso quer dizer que, em geral, mesmo aqueles grupos comunitários, associações e/ou cooperativas previamente existentes tendem a ser ignorados em prol da criação de agrupamentos condizentes com os objetivos e interesses de cada autarquia. Ademais, é sintomático, também, a quase inexistência de diálogo com os governos estadual e municipal, quiçá com órgãos e interfaces socioestatais locais, os quais, via de regra, não são consultados acerca dos objetivos traçados para o seu território, muito menos acerca de planejamentos para futuras ações.

Análise comparativa dos programas

A análise do histórico dos programas e da percepção dos seus respectivos gestores revelou importantes aspectos e dicas no que toca à relação entre capacidades burocrática e socioestatal e resultados apresentados em termos de políticas públicas (Quadro 6). Observamos que os programas Peti e PBA obtiveram, no geral, alcance satisfatório de resultados, ao passo que PDAI e PST obtiveram resultados muito abaixo do esperado. A partir disso, importa analisar *se* e *como* as capacidades instaladas de cada um deles contribuíram para esses resultados, especialmente considerando o caráter e o sentido das correlações previstas e entrevistas no modelo inferencial estruturado na seção anterior.

No que tange às capacidades burocráticas, fica claro que o desenvolvimento institucional dos programas Peti e PBA foi muito mais linear e consistente do que os outros

dois considerados. Os gestores afirmaram que os respectivos corpos técnicos eram adequados para o trabalho e que essa adequação se dava tanto no conhecimento que os trabalhadores detinham da temática quanto na própria disponibilidade dos órgãos para criação de carreiras próprias para suas respectivas gestões. Esse movimento, vale dizer, não foi observado para os casos de PST e PDAI, o que se refletiu nos seus prognósticos nesse caso, já que os gestores afirmaram, via de regra, que o corpo técnico não era afeto à área de trabalho e, geralmente, era cedido por outros órgãos.

Esse movimento observado nas capacidades burocráticas não destoou muito daquele observado no caso das capacidades socioestatais. Nesse caso, Peti e PBA tiveram, na percepção dos gestores, importante interação com interfaces socioestatais territoriais, em especial os Conselhos Gestores Municipais. Isso ficou patente quando observamos que os processos envolvidos na implementação de ambos os programas contavam, efetivamente, com a submissão dos seus respectivos processos decisórios a essas instâncias. Já no caso de PST e PDAI, parece que esse contato foi bem menor ou mesmo inexistente, seja para fins de implementação, seja para fins até mesmo de fiscalização.

Quadro 6
Avaliação dos programas elencados para análise, segundo percepção dos entrevistados

	Capacidades		Dispersão decisória	Centralidade política	Entropia burocrática
	Burocráticas	Socioestatais			
Peti	Corpo técnico afeto à área, inclusive contando com carreiras próprias	Estratégia clara de interação com conselhos e órgãos participativos territoriais, especialmente para implementação	Definição clara de papéis e objetivos dos atores ao longo do processo, sem mudanças bruscas na operacionalização	Efeito de fortalecimento do programa, ao contrário do que se previa para o custo	Burocratas em constante contato entre si e com outros atores, facilitando coordenação
PBA	Corpo técnico afeto à área, inclusive contando com carreiras próprias	Estratégia clara de interação com conselhos e órgãos participativos territoriais, especialmente para fiscalização	Definição clara de papéis e objetivos dos atores ao longo do processo, sem mudanças bruscas na operacionalização	Efeito de fortalecimento do programa, ao contrário do que se previa para o custo	Burocratas em constante contato entre si e com outros atores, facilitando coordenação
PST	Corpo técnico, via de regra, não afeto à área e cedido por outros órgãos	Pouca ou nenhuma interação com instituições participativas locais, atuando diretamente com os convenentes, seja para implementação, seja para fiscalização	Técnicos atuando, em geral, de maneira autônoma com cada agente de convênio, sem interlocução mútua, variando muito o seu desenho de implementação	Dominado politicamente por partidos específicos, sem clara definição de longo prazo	Burocratas com pouca interação entre si e entre outros atores envolvidos nos programas
PDAI	Corpo técnico, via de regra, não afeto à área e cedido por outros órgãos	Pouca ou nenhuma interação com instituições participativas locais, atuando diretamente com os convenentes, seja para implementação, seja para fiscalização	Atuação direta com famílias pode ter gerado situação de pouca interlocução entre os demais agentes do plano, com bastante variabilidade no seu desenho de implementação	Dominado politicamente por partidos específicos, sem clara definição de longo prazo	Burocratas com pouca interação entre si e entre outros atores envolvidos nos programas

Fonte: Entrevistas com gestores dos programas.

É interessante observar como essas diferentes formas de se organizar em torno das capacidades se refletiram nos custos transacionais associados à gestão de cada caso. No que tange, por exemplo, ao aspecto da dispersão decisória, isso ficou bastante claro. Por um lado, Peti e PBA parecem não ter tido problemas em lidar com as instâncias de tomada de decisão de caráter colegiado. Como visto, essas instâncias atuavam, entre outras atribuições, até mesmo na fiscalização das ações desenvolvidas em cada programa. Não houve relato de que a relação dos técnicos com esse processo tenha sido conflituosa ou mesmo impeditiva do trabalho, pelo contrário, parece que, na verdade, a percepção era de que esse tipo de instância servia muito mais como importante aporte à execução e à fiscalização do próprio programa. Esses técnicos, assim, demonstraram capacidade significativa de lidar com uma miríade de atores interessados no desenvolvimento de suas ações, a partir de instrumentos operacionais específicos, que foram as interfaces socioestatais por eles elegidas e referendadas em cada caso.

O mesmo movimento, vale dizer, foi muito pouco observado para os casos de PST e PDAI, em que tais instâncias se fizeram relativamente bem menos presentes, mesmo

quando contaram com uma diversidade de atores tomando parte e se envolvendo no processo de implementação. O que claramente parece ter variado nesses casos concerne à forma pela qual os técnicos de ambos os programas lidavam com esses atores, através de abordagens e negociações muito mais individualizadas do que coletivas, isso quando essas próprias negociações existiam. Através dessa abordagem, diferentes tipos de acordo eram realizados ao longo do processo, mas sem haver uma coordenação mais ampla do cenário de implementação. Assim, seja pela falta de interfaces socioestatais que lhes dessem respaldo e aporte para o estabelecimento efetivo dessa coordenação (tal como nos casos anteriores), seja pela própria falta de preparo para tanto, nos casos de PST e PDAI a dispersão decisória se conformou e se estruturou de uma maneira muito mais intensa e conflituosa do que no caso dos outros dois programas.

O segundo custo transacional se refere à centralidade política. Nesse caso, é preciso analisar mais amplamente os programas, já que, por um lado, Peti e PBA tinham por origem órgãos afetos a duas áreas, educação e assistência social, que eram estratégicas para o governo à época, ao passo que PST e PDAI se atrelavam a áreas historicamente relegadas a segundo plano no país, notadamente o esporte e a agricultura de pequeno e/ou microporte (Cardoso Jr., 2012). Por outro lado, podemos correlacionar esse alto grau de centralidade política e o desenvolvimento burocrático dos órgãos responsáveis por Peti e PBA.

O MDS e o MEC foram capazes de fortalecer suas respectivas capacidades através da constituição de um corpo técnico próprio e, principalmente, afeto às suas respectivas missões institucionais (Vaz, 2016). Em termos de desenvolvimento corporativo, isso implicou a constituição de um corpo técnico-burocrático forte, disciplinado e efetivamente identificado com as suas atividades e operações. Já no caso dos outros dois programas, seus respectivos órgãos de pertencimento, Mina e do ME, tiveram um desenvolvimento institucional pouco linear, tendo por principal consequência a falta de identidade burocrática de maneira geral (Vaz, 2016). As carreiras próprias de cada um deles, quando existentes, foram pouco fomentadas e valorizadas, seja através da realização de concursos públicos, seja através da efetiva concentração de suas atividades em áreas realmente afetas à temática com a qual lidam.

O outro lado da centralidade política se refere à ingerência sofrida pelas áreas priorizadas. Ao contrário dessa expectativa, todavia, parece que Peti e PBA não foram tratados como políticas casuísticas pelo governo, mas tiveram continuidade durante um tempo relativamente longo, bem como expansão de cobertura dada como significativa. Talvez a explicação para isso se dê por duas fontes. Primeiro, tanto educação quanto assistência social são áreas dotadas de um forte componente de ativismo no âmbito de suas temáticas e perspectivas de atuação (Jaccoud, 2009). A criação do Suas, por exemplo, é reflexo dessa forte participação que os profissionais da assistência social detêm no seu campo de trabalho, sendo que o mesmo se repete para a educação (Vidal, 2003). Em adição a isso, a criação de um corpo burocrático relativamente forte, contando, ainda, com

uma capacidade socioestatal recrudescida, parece ter servido como anteparo de grande importância às ingerências políticas, sendo isso um resultado importante no que toca à implementação de políticas públicas que sejam menos governamentais e mais estatais.

O mesmo, vale dizer, não foi observado para o caso de PST e PDAI, que tiveram histórias diferentes. Ambos os programas tiveram pouca linearidade no seu desenvolvimento, especialmente se considerarmos os resultados alcançados por cada um deles. A rotatividade de técnicos parece ter impactado diretamente sua implementação. Nesse mesmo sentido, o fato de que muitos técnicos não eram da área e mesmo da própria burocracia parece ter também contribuído para esse estado de coisas, especialmente em função dos cargos ocupados por agentes não concursados, sugerindo maior facilidade de sua captura por interesses particulares.

O último custo transacional a ser considerado é o da entropia burocrática. Nesse caso, gestores do Peti e PBA afirmaram, em geral, que os papéis dos atores estavam bem definidos no âmbito dos projetos, e que não houve mudanças bruscas nesses papéis no momento de sua implementação. Isso garantiu continuidade e segurança institucional para os trabalhos de todos os agentes envolvidos. Já no caso de PST e PDAI, parece que situação contrária se estabeleceu: a interlocução entre os agentes era muito rara, bem como a atuação bastante individualizada, em função do desenho dos programas. Isso fez com que cada agente atuasse de uma maneira específica e, em alguns casos, que fosse possível observar mudanças bruscas na implementação por determinados atores, embora não houvesse uma fiscalização efetiva central. Isso implica que o programa pode ter sido implementado de diversas formas, nos diferentes lugares, sem que os próprios agentes institucionais dialogassem entre si, ou mesmo com o centro de implementação.

À guisa de conclusão

Não é uma discussão banal o papel desempenhado pelo Estado na institucionalização e promoção de políticas públicas nas diversas áreas temáticas. Por um princípio racional de concretização de políticas nessa linha, é mister observar que, à consagração de direitos na esfera legislativa e sua aplicabilidade pela esfera jurídica deve corresponder um Estado capaz de efetivar políticas interventivas de maneira eficaz e eficiente, principalmente na perspectiva de atendimento às demandas apresentadas pela população. Essa capacidade do Estado de intervir está ligada não apenas à sua capacidade técnica de analisar, planejar e implementar ações e programas, mas de fazê-lo tendo por base e aporte os próprios indivíduos e grupos potencialmente impactados por essas atividades. Eis o principal desafio enfrentado pelos agentes estatais nas democracias modernas: como aprimorar essa integração Estado-sociedade nos espaços governamentais onde ela já existe e, principalmente, como criar essa relação onde ela inexiste?

Este artigo pretendeu lidar com essa questão sob pelo menos dois pontos de vista. Primeiro, apresentando o argumento de que o Estado se constitui como ator central na

promoção de políticas públicas; e, segundo, defendendo que, para o desempenho desse papel, tendo por base o cenário sociopolítico das democracias modernas, as capacidades socioestatais – e não apenas as capacidades burocráticas – se revelam elementos essenciais nos processos públicos decisórios. Uma vez combinados, esses dois argumentos nos permitem compreender como, atualmente, o Estado pode elaborar e efetivar intervenções na sociedade e efetivamente ser capaz de cumprir os objetivos traçados.

As análises de regressão e correlação empreendidas aqui nos mostraram que, embora as capacidades burocráticas e socioestatais sejam, em geral, desenvolvidas de maneira independente, sua estruturação conjunta tende a gerar um sistema de mútua retroalimentação. Órgãos nos quais se observaram, por exemplo, maiores capacidades socioestatais também se associaram a tendências de apresentar maiores capacidades burocráticas, e vice-versa. Assim, ficou clara neste artigo uma propensão de que o desenvolvimento de capacidades socioestatais fortalece as capacidades burocráticas já existentes em cada órgão da administração pública. Além disso, a análise do período de 2004 a 2009 mostrou claramente uma associação positiva entre o desenvolvimento de ambas as capacidades e uma melhoria na resposta das instituições públicas aos processos de gestão e implementação de políticas. Quanto maior o reforço de ambos os ativos, conjuntamente, melhores as chances de dado programa atingir resultados mais que satisfatórios nas suas execução e operacionalização de uma forma geral – tal como na métrica adotada na análise da variável dependente da regressão no que tange à obtenção de resultados com pelo menos 80% do originalmente previsto.

A constatação dessa variabilidade no desenvolvimento efetivo das capacidades implicou diretamente o questionamento das condições de sua estruturação e desenvolvimento. O que levou os órgãos a situações tão diferenciadas em termos de gestão? Sob que condições esse processo se estruturou de uma forma geral? A consideração a ser feita concerniu aos resultados apresentados pelos programas aqui analisados em profundidade, sendo que cada qual conta, como visto, com desenhos institucionais muito específicos, que tendem a considerar em diferentes graus o contato, por exemplo, com interfaces socioestatais.

No caso do Peti e do PBA, esse desenho privilegia a negociação com diversos órgãos de controle social, como Conselhos Gestores, bem como com os governos envolvidos na gestão. Dessa forma, ações como a fiscalização do cumprimento efetivo das atividades acordadas tendem a ser desempenhadas de maneira conjunta e pactuada, embora esse modelo também enfrente uma série de dificuldades, como visto. Ainda assim, sua efetivação parece favorecer a divisão do trabalho entre os agentes num claro sistema de parceria, no qual as informações são efetivamente trocadas e os ajustes necessários são realizados de maneira concisa. Já no caso do PST e do PDAI, observamos desenhos que privilegiam uma gestão de caráter muito mais *top-down*. É singular, por exemplo, o Programa de Agricultura Irrigada, que sequer tende a estabelecer negociações claras e/ou mesmo diretas com os estados e municípios para a efetivação de suas ações. Nesse mesmo sentido, o Programa

Segundo Tempo tende a estabelecer parcerias com um número limitado de agentes, ficando impossibilitado, inclusive, de proceder às fiscalizações efetivas das atividades porque não é capaz de atuar numa lógica de parceria com instituições como Conselhos Gestores, dentre outras.

Enfim, podemos dizer que, desde a ótica eminentemente quantitativa até a ótica qualitativa, há indícios significativos que apontam na direção de apresentação de melhores resultados em políticas públicas através da combinação de capacidades burocráticas e socioestatais no âmbito da gestão governamental. E isso através dos impactos que essa configuração de capacidades tem nos custos transacionais associados ao desenvolvimento de cada programa, tal como visto na seção anterior. Dessa forma, não é difícil imaginar a razão que faz com que o desenvolvimento de ambas as dimensões seja uma questão de seminal importância para instituições governamentais no cenário atual. Ainda assim, vale dizer, é importante tecer considerações sobre futuras agendas de pesquisa sobre essa questão. A primeira delas se refere, por exemplo, ao papel efetivo desempenhado pelas interfaces socioestatais nos processos de gestão pública. No caso deste artigo, essa questão sobressaiu em relação aos Conselhos Gestores municipais.

Segundo os entrevistados, esses conselhos eram importantes, mas nem sempre existiam nos municípios. Nesse caso, em geral, as possibilidades de denúncia e formalização de contato com os órgãos gestores eram repassadas, através de pactuação, a outros conselhos eventualmente existentes no município, como Conselhos municipais de Assistência Social ou mesmo de Saúde. Esse formato de organização levantou a questão da potencial sobrecarga de atividades dos conselhos em nível municipal. Nos locais onde inexistem Conselhos de Educação, por exemplo, questões ligadas à área e, em especial, relacionadas aos programas executados pela área são tratados pelos Conselhos de Assistência Social, por exemplo, tal como relatado nas entrevistas. Certamente essa constitui uma questão para futuros estudos e pesquisas.

Outra questão que merece maior aprofundamento analítico diz respeito a um avanço na literatura acerca das próprias capacidades burocráticas e socioestatais. No caso dessas últimas, foi possível notar que, quanto à ecologia de interfaces socioestatais, cabe ao gestor adotar aquela que melhor se ajusta aos objetivos e às atividades de seu programa. Todavia, é preciso avançar teoricamente sobre quais seriam as melhores alocações em termos de desenhos institucionais e programas desenvolvidos. Nesse caso, a hipótese de pesquisa concerne à possível existência de uma alocação perfeita entre interfaces e programas capaz de maximizar o contato entre Estado e sociedade, tendo por base as diversas áreas de políticas públicas, bem como as de gestão governamental.

Nessa mesma linha, também o conceito de capacidades burocráticas merece melhor refinamento do que atualmente a literatura lhe confere. Nesse caso, importa investigar a possível existência de diferentes tipos de capacidades burocráticas que sejam melhores ou mais adequadas aos diferentes tipos e variações de programas, áreas e desenhos de gestão governamental. Certamente, tal como neste artigo, a literatura vem, via de regra,

pressupondo que o conceito de capacidades burocráticas é único e deve ser aplicado de maneira linear nos diversos órgãos e programas. Futuras pesquisas, no entanto, podem buscar a relativização do conceito, enfrentando o desafio de, ao mesmo tempo, manter a comparabilidade entre os casos de estudo para sua avaliação em termos de performance e *benchmarking*.

Referências bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Dados*, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.

ALBUQUERQUE, E. M. *Agenda Rosdolsky*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. "Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems". *Critical Policy Studies*, vol. 10, p. 1-21, 2016.

AVRITZER, L. *Participatory institution in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. "Entre o conflito de interesses e a nova institucionalidade política". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 103, p. 211-217, 2015.

BARRIOS, R. S. L. "Entropía institucional en los programas mexicanos de estímulos académicos: un análises por intersticios". *Revista Gestión y Estratégia*, n° 34, 2008.

BESLEY, T.; PERSSON, T. "Repression on civil war?". *American Economic Review*, vol. 99, n° 2, p. 292-297, 2009.

BOSCHI, R. R.; GAITÁN, F. "Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina". *Caderno CRH*, vol. 21, n° 53, p. 303-319, 2009.

BRADY, D. "Rethinking the sociological measurement of poverty". *Social Forces*, vol. 81, nº 3, 715-751, 2003.

BRASIL, F. P. D., et al. "Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades)". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n° 48, p. 5-18, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "From the national-bourgeoisie to the dependency interpretation of Latin America (LAP)". *Latin American Perspectives*, vol. 38, n° 3, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. "Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?". *Economia e Sociedade*, vol. 21, número especial, 2012.

CAMPOS, R. "A geleia filantrópica". *Folha de S. Paulo*, 23 abr. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/23/brasil/5.html>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CARDOSO JR., J. C. "Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado". *Texto para Discussão* nº 1584, Ipea, 2012.

_____. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA M. A. M. (orgs.). *Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil*: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. Brasília: Ipea, vol. 1, p. 79-114, 2014.

CGU – Controladoria-Geral da União. Banco de dados dos servidores da administração pública federal. Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2014.

CHANG, H. J. *The political economy of industrial policy*. New York: Palgrave Macmillan, 1995.

_____. *Globalization, economic development and the role of the State*. London: Zed Books, 2003.

COELHO, V. S. R. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COLES, J. W.; HESTERLY, W. S. "Transaction costs, quality, and economies of scale: examining contracting choices in the hospital industry". *Journal of Corporate Finance*, vol. 4, n° 4, p. 321-345, 1998.

CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

EDIGHEJI, O. (ed.) *Constructing a democratic developmental State in South Africa*. Constructing the 21st century developmental State. Cape Town: HSRC Press, 2010.

EVANS, P. *Embedded autonomy* – States and industrial transformation. New Jersey: Princeton Press, 1995.

_____. "Building bridges across a double divide: aliances between US and Latin American labor and NGOS". *Development in Practice*, vol. 14, n° 1-2, p. 34-47, 2004.

_____. "The capability enhancing developmental State: concepts and national trajectories". *Texto para Discussão*, n° 63, Cede, Niterói, 2011.

EVANS, P.; HELLER, P. *Human development, State transformation and the politics of the developmental State.* Oxford: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/J8mx2W>. Acesso em: 7 nov. 2018.

EVANS, P.; RAUCH, J. "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'weberian' State". *American Sociological Review*, vol. 64, n° 5, 2000.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. F. "Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, p. 1, 2017.

FERES, J. C.; VILLATORO, P. "La viabilidade de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico". Santiago de Chile, Cepal, out. 2013.

FIANI, R. *Cooperação e conflito*: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. "Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas". *Texto para discussão*, nº 1815, Ipea, 2013.

FONSECA, I. F., et al. "Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do poder Executivo federal". *Revista do Serviço Público*, vol. 64, n° 1, p. 7-29, 2013.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. "O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica". *Sociedade e Cultura*, vol. 20, p. 3-12, 2017.

HAIR, J. F., et al. *Multivariate data analysis*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2009.

HENDRIX, C. S. "Measuring State capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". *Journal of Peace Research*, vol. 47, nº 3, 2010.

HERSCOVICI, A. "Historicidade, entropia e não linearidade: algumas aplicações possíveis na ciência econômica". *Revista de Economia Política*, vol. 25, n° 3, p. 277-294, 2005.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy*: policy cycles and policy subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2003.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Indicadores IBGE: Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor - IPCA e INPC. Nota Técnica IBGE. Rio de Janeiro, julho de 2018. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Precos_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA/Fasciculo_Indicadores_IBGE/ipca-inpc_201807caderno.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2018.

_____. Munic, Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>. Acesso em: 5 abr. 2013.

IRELAND, T. D. "Educação de Jovens e Adultos como política pública no Brasil (2004-2010): os desafios da desigualdade e da diversidade". *Rizoma freireano/Rhizome freirean*, nº 13, 2012. Instituto Paulo Freire de España. Disponível em: <http://www.rizomafreireano.org/educacao-de-jovens>. Acesso em: 5 mar. 2017.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/Unesco, p. 57-86, 2009.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F., et al. *Handbook of public policy analysis*: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007.

JANNUZZI, P. M. "Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 36, n° 1, p. 51-72, 2002.

_____. "Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais". *Desenvolvimento em Debate* (INCT/PPED), vol. 4, p. 117-142, 2016.

JOHNSON, C. A. *The industrial policy debate*. Califórnia: ICS Press, 1985.

_____. The developmental State: odyssey of a concept. In: WOO-CUMINGS, M. *The developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

KOCHER, M. A. "State capacity as a conceptual variable". *Yale Journal of International Affairs*, Spring/ Summer, p. 137-145, 2010. Disponível em: <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105212kocher.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 1, p. 157-187, 2015.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. "O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas". *Dados*, vol. 59, n° 3, p. 609-650, 2016.

LEFTWICH, A. "Bringing politics back in: towards a model of developmental State". *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n° 3, p. 400-427, 1995.

_____. Forms of democratic developmental States. Democratic practices and development capacity. In: ROBINSON, M.; WHITE, G. (eds.). *The democratic developmental State*. Political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.

LI, B. Q. H.; FONG, A.; LU, M. "Assessing record linkage between health care and vital statistics databases using deterministic methods". *BMC*, vol. 6, n° 48. Disponível em: <http://www.biomedcentral.com/1472-6963/6/48>, 2007. Acesso em: 9 jul. 2014.

LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

ME (Ministério do Esporte). Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa Segundo Tempo. Relatório Técnico. Ministério do Esporte. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/arquivos/snee/segundoTempo/sistemaMonitoramentoAvaliacaoProgramasEsporte.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2013.

MEC (Ministério da Educação). Relatório de Gestão: Exercício 2009. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. MEC, Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14942&Itemid=1166>. Acesso em: jan. 2013.

MEIRELLES, D. S. "Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham?". *Cadernos Ebape*, vol. 8, n° 4, p. 644-660. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679- 39512010000400006&script=sci_arttext>, 2010. Acesso em: 10 maio 2016.

MINA (Ministério da Integração Nacional). Relatório de Gestão do exercício de 2012 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual a que esta unidade está obrigada nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da IN TCU nº 63/2010, da DN TCU nº 119/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/documents/10157/4298769/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o-SECEX-2012.pdf/d97c5b4b-a449-4e67-b448-235020bc255d>. Acesso em: 18 abr. 2015.

MIGUEL, L. F. "Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, p. 25-38, 2005.

MONTEIRO, L. "Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal". *Revista de Administração Pública*, vol. 47, nº 5, 2013.

MPOG. SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. Módulo de avaliação dos PPAs de 2002 a 2010. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

NORTH, D. "The role of institutions in economic development". United Nations Economic Comission for Europe. Geneva, Switzerlandm, 2003.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. "Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação". Artigo apresentado no 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 2011.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. J. "Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil". In: *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad*, 4. Anpad, Vitória, 2010.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (eds.). *Challenges to State policy capacity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

PERES, U. D. "Custos de transação e estrutura de governança no setor público". *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, vol. 9, n° 24, p. 15-30, 2007.

PERUZZOTTI, E. Media scandals and social accountability: assessing the role of the Senate scandal in Argentina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Enforcing the rule of law*: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: Pittsburgh Press, 2007.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. "Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, nº 66, p. 125-143, 2018.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas*: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 182-220, 2012.

PIRES, R.; GOMIDE, A. A. "Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, p. 121-143, 2016.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. "Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal". *Lua Nova*, nº 93, p. 61-91, 2014.

POGREBINSCHI, T. "Democracia pragmática". *Dados*, *Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, nº 3, 2010.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RAMESH, M.; HOWLETT, M. "Achille's heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures". *Regulation and Governance*, vol. 10, nº 4, 2016.

RAUCH, J.; EVANS, P. "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, vol. 75, nº 1, 2011.

RIBEIRO, L. C., et al. "Science in the developing world: running twice as fast?". *Computing in Science and Engineering*, vol. 8, 2006.

RIBEIRO, U. C., et al. "Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública". *Revista do Serviço Público*, vol. 66, p. 55-74, 2015.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, L. A. S.; MARQUES, D. B. "Burocracia e economia dos custos de transação: uma análise da relação entre a Universidade Federal de Pernambuco e a Refinaria Abreu e Lima". *Revista Administração Pública e Gestão Social*, vol. 7, nº 1, 2015.

SATYRO, N. D.; CUNHA, E. S. M. "The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, p. 80-109, 2014.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: Alien&Unwin, 1976.

SINTOMER, I. *O poder ao povo*: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SKOCPOL, T. *States and social revolutions*: a comparative analysis of France, Russia, and China. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T.; AMENTA, E. "States and social policies". *Annual Review of Sociology*, vol. 12, p. 131-157, 1986.

TENÓRIO, F. G. "(Neo)tecnocratas ou (neo)bobos? Eis a questão". *O&S. Organizações & Sociedade*, Salvador, vol. 10, nº 26, p. 107-117, 2003.

THIES, C. G. "Of rulers, rebels, and revenue: State capacity, civil war onset, and primary commodities". *Journal of Peace Research*, vol. 47, nº 3, 2010.

TCU (Tribunal de Contas da União). Monitoramento - Natureza Operacional - Programa Brasil Alfabetizado. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo 006.555/2006-2, junho de 2006. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9283E8B1148E>. Acesso em: 9 mar. 2015.

VAZ, A. C. N. Ação estatal, desenvolvimento e democracia: elementos para uma discussão na contemporaneidade. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Planejamento Brasil século XXI*. Brasília: Ipea, 2015.

_____. "Capacidades burocráticas e políticas no âmbito da gestão pública: inferindo limites e possibilidades para a gestão pública operacional". *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 6, nº 2, 2016.

VAZ, A. C. N., et al. "Estudos avaliativos com base na integração de registros administrativos: a experiência de integração do Cadastro Único para Programas Sociais, Programa Bolsa Família e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional". *Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, vol. 17, p. 38-49, 2014.

VIDAL, D. G.; FARIA FILHO, L. M. "História da educação no Brasil: a constituição histórica do campo (1880-1970)". *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol. 23, nº 45, p. 37-70, jul. 2003.

WAMPLER, B. "When does participatory democracy deepen the quality of democracy?". *Comparative Politics*, vol. 41, nº 1, 2008.

WEBER, M. *Ensaios de sociologia*. Belo Horizonte: Editora LTC, 2002.

WHITE, G. Constructing a democratic developmental State. In: ROBINSON, M.; WHITE, G. (eds.). *The democratic political State*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

WISE, L. R. "Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior". *Public Administration Review*, vol. 64, nº 6, p. 669-680, November-December 2004.

WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. 2ª ed. Cambridge, MA: MIT Press, 2010.

YIN, R. K. *Estudo de caso* – planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Abstract

Decision making, political centrality, and bureaucratic entropy: mitigating transactional costs in public management

This article investigates the effects of bureaucratic and sociopolitical capacities on the processes of formulating and implementating public policies. This work carries out a comparative study of four institutions at the level of the federal executive power in Brazil. By tracing the institutions' respective historical paths, this work seeks explanations for their current situations in terms of their aforementioned capacities. In addition, a study of programs developed by these institutions is carried out, investigating how each institution's current capacity tends to influence the development of these programs. The analysis shows that the thematic area of action of the institutions has an important influence on their potential development of capacities. In addition, the joint development of these capacities seems generally to lead to satisfactory results in the institutions' development of policies.

Keywords: state capabilities; bureaucratic capabilities; political capabilities; social-state interfaces; socioeconomic development

Resumen

Dispersión decisoria, centralidad política y entropía burocrática: mitigando costos transaccionales en la gestión pública

El artículo investiga los impactos de capacidades políticas y burocráticas en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Se realiza un estudio comparativo de cuatro instituciones del poder Ejecutivo Federal brasileño, buscando, a través de sus respectivos itinerarios históricos de formación, elementos explicativos para su situación actual en términos de esas capacidades. En adición, se realiza un estudio de programas desarrollados por esas propias instituciones, entregando en qué sentido su status corriente de capacidades tiende a influir en el desarrollo de esos programas. El análisis evidencia que el área temática de actuación de los órganos tiene una importante influencia en su potencial de desarrollo de las capacidades estudiadas. Además, el desarrollo conjunto de estas últimas parece llevar a la obtención de resultados satisfactorios en el desarrollo de políticas por esos órganos.

Palabras clave: capacidades estatales; capacidades burocráticas; capacidades políticas; las interfaces socioestatales; desarrollo socioeconómico

Résumé

Dispersion des décisions, centralité politique et entropie bureaucratique: atténuer les coûts de transaction en gestion publique

L'article examine l'impact des capacités politiques et bureaucratiques sur les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Une étude comparative de quatre institutions de l'exécutif fédéral brésilien est réalisée, cherchant, à travers leurs parcours de formation historiques respectifs, des éléments explicatifs de leur situation actuelle en termes de capacités. En outre, une étude est menée sur les programmes développés par ces institutions elles-mêmes, dans lesquelles l'état actuel de leurs capacités tend à influencer le développement de ces programmes. L'analyse montre que le domaine thématique de performance des organes a une influence importante sur leur potentiel de développement des capacités étudiées. En outre, le développement conjoint de ces derniers semble conduire à des résultats satisfaisants dans l'élaboration des politiques de ces organismes.

Mots-clés: capacités d'état; capacités bureaucratiques; capacités politiques; interfaces d'état social; développement socioéconomique

Artigo submetido à publicação em 4 de março de 2017.
Versão final aprovada em 15 de outubro de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243670
e-ISSN 1807-0191

A volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros para o cargo de vereador (2000-2016)

Monize Arquer[1]

O objetivo deste artigo é demonstrar que o contexto local (sociodemográfico e institucional) ajuda a explicar a alternância na decisão do eleitor entre os diversos partidos políticos. Para isso, analisa o índice de volatilidade eleitoral partidária para o cargo de vereador em cinco eleições consecutivas – 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016 – tendo como base uma amostra representativa de todos os municípios brasileiros e tratando esse índice como variável dependente. Assim, o artigo contribui para a literatura sobre sistema partidário e sobre comportamento eleitoral. Os resultados encontrados indicam um efeito mais expressivo das variáveis contextuais entre os municípios de pequeno porte e no início do período analisado.
Palavras-chave: volatilidade eleitoral; eleições municipais; comportamento eleitoral; sistema partidário; vereador

Introdução

Um elemento bastante analisado dentro de um sistema partidário é o índice de volatilidade eleitoral, que mede o quanto os eleitores mudam de partido entre duas eleições consecutivas (Pedersen, 1979; Mainwaring e Scully, 1995). Esse índice permite identificar características importantes do funcionamento do sistema partidário, como o grau de adesão partidária dos eleitores e a estabilidade da competição eleitoral e do sistema partidário como um todo (Mainwaring e Scully, 1995). Normalmente, ele aparece em trabalhos como variável independente, como possível explicação para eventos mais amplos, mas ainda pouco se estudou sobre aspectos que interferem na sua variação (Peres, Ricci e Rennó, 2011; Peres, 2013). O presente artigo visa preencher essa lacuna explorando elementos que possam interferir na mudança de decisão do eleitor e, com isso, influenciar o índice de volatilidade eleitoral partidária nos municípios brasileiros.

O objetivo é verificar em que medida características contextuais – sociodemográficas e institucionais – dos municípios são capazes de explicar o índice de volatilidade eleitoral. Para isso, analisa-se a volatilidade eleitoral partidária para o cargo de vereador nos municípios brasileiros entre 2000 e 2016, compreendendo cinco eleições e quatro pares eleitorais para o cálculo do índice. Esse olhar para o nível subnacional

[1] Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), Brasil. E-mail: <monize.arquer@hotmail.com>.

permite compreender como se dá a dinâmica eleitoral no interior dos municípios, identificar especificidades da disputa política local e verificar em que medida ela acompanha os níveis estaduais e nacional, aspectos que ainda foram pouco explorados no Brasil.

A volatilidade eleitoral consiste em uma das medidas propostas por Mainwaring e Scully (1995) para medir o grau de institucionalização dos sistemas partidários. Desde então, seu uso mais frequente tem sido nessa área. Normalmente, trata-se de pesquisas comparadas e sobre países da América Latina que, devido ao seu recente processo de democratização, passam por estruturação e consolidação do novo regime político. Nessa nova conjuntura, a volatilidade seria um indicador adequado para analisar o desenvolvimento de seu sistema partidário, pois indica a adesão dos eleitores aos partidos e a estabilidade da competição eleitoral (Mainwaring e Scully, 1995; Mair, 1997; Mainwaring e Torcal, 2005; Mainwaring e Zoco, 2007).

No Brasil, alguns trabalhos seguiram esse caminho para tratar da estabilidade e do desenvolvimento do sistema partidário (Mainwaring, 2001; Braga, Ribeiro e Amaral, 2012). Outros se preocuparam mais detidamente com a volatilidade eleitoral, buscando identificar padrões entre cargos e níveis de disputa (Braga, 2006; Bohn e Paiva, 2009). Em especial, alguns estudos se dedicaram a explicar a variação da volatilidade eleitoral entre os estados brasileiros e propuseram uma interpretação alternativa, preocupando-se menos com seu valor e mais com a composição desse índice e a dinâmica da competição eleitoral (Peres, Ricci e Rennó, 2011; Peres, 2013).

Esses trabalhos trouxeram contribuições importantes para a compreensão sobre o sistema partidário brasileiro e os índices de volatilidade eleitoral. Todavia, o nível municipal ainda não foi amplamente estudado, e falta olhar a relação entre contexto e volatilidade eleitoral nas disputas municipais. A variedade numérica e a diversidade social e política dos municípios brasileiros permitem ampliar o número de casos e inserir novos elementos na análise. Olhar como essas características se relacionam com o comportamento político e o sistema partidário subnacional é de extrema importância para compreender como se estrutura o sistema partidário local e as suas relações com o comportamento eleitoral e com as estratégias partidárias nos demais níveis de disputa.

Este artigo tem como principal contribuição preencher a lacuna na literatura no que tange a explicar os elementos comportamentais e contextuais que afetam a volatilidade eleitoral partidária no nível municipal. A importância desta análise reside também no fato de oferecer um olhar alternativo e mais aprofundado para um índice amplamente utilizado. Aqui ele deixa de ser tratado como um valor classificatório, para ser compreendido como resultado de outras características que são igualmente importantes para avaliar o funcionamento de sistemas partidários: a relação entre eleições e contextos.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução. A primeira, "Contexto e volatilidade eleitoral no Brasil", traz um breve referencial teórico com os pressupostos que orientam a pesquisa, tratando da relação entre sistema partidário e contexto, com destaque ao índice de volatilidade eleitoral. A seção seguinte, "Metodologia

e desenho de pesquisa", traz o desenho de pesquisa de forma detalhada, apresentando a metodologia e as variáveis que serão consideradas, com suas respectivas justificativas e hipóteses. A estratégia utilizada foi criar uma amostra estratificada por região e representativa de todos os municípios brasileiros, e foram realizadas tanto análises descritivas como regressões lineares, visando à maior precisão nos resultados. A volatilidade eleitoral atua como variável dependente, e as variáveis independentes agregam características tanto sociais quanto institucionais: IDHM, tamanho do eleitorado, porcentagem de população que vive na zona rural, número efetivo de partidos e tamanho do distrito eleitoral. Em "Resultados e análise", avaliam-se a variação do índice no nível local e o impacto do contexto. De um modo geral, foi possível identificar que o contexto tem alguma influência na decisão do eleitor e, assim, ajuda a explicar a volatilidade eleitoral. Os principais impactos se referem ao grau de desenvolvimento local, à porcentagem de população rural e ao número efetivo de partidos, sendo essas relações mais presentes em municípios pequenos. Por fim, nas "Considerações finais" são apresentadas as conclusões baseadas nesses achados e as possíveis agendas de pesquisa futura.

Contexto e volatilidade eleitoral no Brasil

Este artigo parte do pressuposto de que o contexto importa para explicar a decisão do eleitor e que por meio de características locais é possível compreender os fatores que interferem na alternância partidária entre duas eleições consecutivas. Essa análise está ancorada na abordagem sociológica, ou teoria histórico-contextual, que defende que a preocupação fundamental do pesquisador deve ser as condições sociais nas quais o indivíduo está inserido. O eleitor seria influenciado pelo contexto social e político em que vive, pela forma como vive nesse local e pelos coletivos dos quais faz parte, que integram socialmente os indivíduos e ajudam a compor o eixo que direcionará suas atitudes e comportamentos. É nesse contexto que as instituições, as práticas cotidianas e as ideologias se formam, se consolidam e orientam o caminho a ser seguido pelo eleitor (Figueiredo, 2008).

Essa relação entre contexto local e sistema partidário foi apresentada por Lipset e Rokkan (1967). Nesse estudo, ficou demonstrado que a origem e as estruturas dos sistemas partidários europeus estão associadas às clivagens sociais que permeavam a sociedade: igreja x governo, economia primária x economia secundária, trabalhadores x proprietários dos meios de produção, e novos temas culturais x cultura dominante. Essas clivagens surgiram após a consolidação do território nacional e estão presentes em toda sua extensão. Cada uma delas se manifesta em alinhamentos partidários específicos de acordo com os objetivos dos diferentes setores, visando a algum retorno vantajoso (Lipset e Rokkan, 1967).

Com essa análise os autores foram capazes de explicar a gênese dos sistemas políticos e a consolidação das bases partidárias em contextos específicos. Essas características contextuais agregam eleitores ao redor de preferências e demandas específicas, conforme seu posicionamento em cada ponto dessas relações conflitantes que permeiam a sociedade. Sendo assim, partidos devem atuar em conformidade com essas clivagens para que sejam representativos e influenciem a comunidade política, conseguindo votos e sucesso eleitoral. Por exemplo, eles podem direcionar sua campanha e propaganda políticas para grupos mais delineados, respondendo às demandas específicas e garantindo sucesso eleitoral e capacidade de influência na comunidade política. Essas conexões entre o sistema e a sociedade reforçam o vínculo existente entre partidos e eleitores, e indicam uma relação direta entre as características da sociedade e a ação política, o que resulta em dinâmicas partidárias específicas a cada local.

Desde então, essa relação entre contexto e sistemas partidários segue sendo demonstrada em trabalhos posteriores, que utilizam o contexto para explicar o desenvolvimento, as mudanças e as continuidades dos sistemas partidários. Muitos deles apontam a mudança nas clivagens com o passar do tempo, destacando a impossibilidade de identificar os mesmos padrões nos períodos mais recentes, com exceção das clivagens de classe e religiosa, que ainda apresentam alguma relação com o voto (Pedersen, 1983; Dalton, 1996; Bornschier, 2009). Apesar dessa mudança no padrão apresentado por Lipset e Rokkan (1967), ainda é possível identificar relações importantes entre uma posição na estrutura social e um partido político, havendo ainda determinação entre os conflitos de valor e os alinhamentos partidários (Mair, 2001). Na verdade, as mudanças nessas clivagens são uma das possíveis explicações para as mudanças nos sistemas partidários e no comportamento do eleitorado como um todo (Dalton, 1996). Ou, ainda, a continuidade de clivagens específicas pode indicar uma possível institucionalização do sistema, entendida como maior estabilidade e previsibilidade em seu funcionamento (Bornschier, 2009).

Vale destacar que "contexto" não se refere apenas às características demográficas ou socioeconômicas de determinada sociedade, mas também às regras e instituições que permeiam a vida dos atores e influenciam suas ações. Essa influência das instituições se torna mais evidente em relação ao processo eleitoral. Segundo Dalton e Anderson,

> voters may react to the more proximate and identifiable options existing in the party system that flows from theses institutional structures. We presume that the political context defined by the electoral system and party system shapes the voters' behavior in three ways: by determining the number of choices, the nature of choices, and the predictability of choices (Dalton e Anderson, 2011, p. 9).

A relação entre contexto e sistema partidário foi demonstrada por meio de trabalhos empíricos que corroboram as suposições teóricas adotadas e dão consistência ao

presente artigo. Esses trabalhos integram características locais de natureza diversa e demonstram sua capacidade explicativa. Aqui cabe destacar o que diz respeito especificamente à volatilidade eleitoral. Por se tratar de um importante indicador sobre o funcionamento do sistema partidário, essa relação ajuda a demonstrar a influência dessas caraterísticas tanto no comportamento dos partidos quanto no comportamento dos eleitores, resultando em sistemas partidários com dinâmicas específicas.

Pesquisas comparativas, principalmente entre países da América Latina, demonstram tal relação. Países com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e maior produto interno bruto (PIB) *per capita* tendem a apresentar uma menor volatilidade eleitoral, indicando a relação de riqueza e grau de desenvolvimento com a estabilidade dos sistemas partidários (Mainwaring e Torcal, 2005). No mesmo sentido, maiores valores de número efetivo de partidos (NEP), baixo crescimento econômico e tempo de existência do regime democrático também exerceram influência na alta da volatilidade eleitoral (Mainwaring e Zoco, 2007). Além desses fatores, a alta volatilidade também pode ser explicada com base em perturbações econômicas de curto prazo que esses países sofreram, maiores graus de fragilidade institucional e presença de clivagens relativamente fluídas (Roberts e Wibbels, 1999).

No Brasil também ficou demonstrada essa relação. No início do processo de redemocratização, a mudança de sistema e, consequentemente, de regras eleitorais e partidos afetou diretamente o novo sistema em formação, resultando em uma alta volatilidade para os cargos de deputado federal e presidente de 1979 a 1996 (Mainwaring, 2001). Mas, quando essa análise era feita considerando diferentes regiões, estados e portes de municípios, era possível notar alguma continuidade nas preferências eleitorais, indicando a relação entre as características demográficas desses locais e o funcionamento do sistema partidário (Mainwaring, 2001).

No período mais recente, essa tendência permaneceu. Além da redução dos valores da volatilidade eleitoral, ficou demonstrado que ela varia de acordo com as regiões e tamanho de municípios (Braga, 2006). A volatilidade tendeu a ser maior em municípios pequenos e médios, e menor em municípios grandes, capitais e nas regiões Sul e Sudeste, entre os anos de 1982 e 2002 (Braga, 2006). Uma possível explicação para essas diferenças está no processo de instauração do pluripartidarismo, que levaria a uma alta volatilidade em locais nos quais isso ocorreu de forma mais lenta, como nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que fez com que a mudança na correlação de forças partidárias acontecesse mais recentemente (Braga, 2006).

Mas, além dessas características sociais e demográficas, variáveis institucionais também compõem o contexto e apresentam relações importantes com o funcionamento do sistema partidário e, mais especificamente, com a volatilidade eleitoral. Entre 1982 e 2006, houve redução e homogeneização da volatilidade eleitoral nas disputas presidenciais, continuidade e heterogeneidade interestadual nas disputas para os governos estaduais e maior instabilidade nas disputas senatoriais (Bohn e Paiva, 2009). Já as

disputas proporcionais tiveram índices menores de volatilidade eleitoral, aproximando-se do que é visto no cenário nacional (Bohn e Paiva, 2009). Parte da explicação para esses eventos está na magnitude do distrito e nas regras eleitorais majoritária ou proporcional. Essas características afetam o resultado eleitoral, gerando essa variação no valor de acordo com regras, tamanhos e níveis da disputa (Bohn e Paiva, 2009). Ou seja, "particularidades subnacionais de fato contribuem para o entendimento das taxas de volatilidade eleitoral" (Bohn e Paiva, 2009, p. 204).

A importância de variáveis institucionais e políticas se confirma também quando analisadas em conjunto com variáveis econômicas e sociais. Esse exercício permite melhor interpretação da relação entre contexto e volatilidade eleitoral, pois envolve diversas características presentes no cotidiano da população que podem exercer alguma influência sobre seu comportamento. Especificamente nas disputas para a Câmara dos Deputados, houve declínio da volatilidade eleitoral com significativa variação entre os estados, e um predomínio do impacto de características políticas sobre a volatilidade eleitoral, como o número efetivo de partidos, o tamanho do distrito eleitoral, as migrações partidárias, entre outras (Peres, Ricci e Rennó, 2011). Esse achado reforça o impacto do contexto e incentiva a realização de análises mais desagregadas, pois só assim é possível captar efeitos e variações em locais específicos e interpretar o significado da volatilidade eleitoral e seu impacto sobre o funcionamento do sistema partidário.

Ficou demonstrado que a volatilidade eleitoral é amplamente utilizada nas análises sobre o sistema partidário brasileiro, assim como a diversidade de seus resultados e de possibilidades explicativas. Isso sugere que, para interpretar o significado do valor desse índice, é importante realizar uma análise mais aprofundada, olhar para os contextos nos quais os indivíduos estão inseridos, realizar pesquisas comparativas e temporais que demonstrem os possíveis efeitos que procedimentos distintos podem gerar e considerar as mudanças que esses locais podem sofrer ao longo do tempo (Dalton e Anderson, 2011). É nesse sentido que o presente artigo explora o nível mais desagregado da disputa política, o municipal, e trabalha com características sociais e institucionais das cidades, a fim de traçar a relação existente entre o sistema partidário e o contexto local em ambientes ainda pouco estudados.

Metodologia e desenho de pesquisa

A volatilidade eleitoral mede o quanto os eleitores mudam de opção partidária entre duas eleições consecutivas. Sua fórmula original foi elaborada por Pedersen (1979), e consiste na diferença entre a porcentagem de votos recebidos pelos partidos políticos em cada par de eleições[2]. Como já mencionado na Introdução do artigo, normalmente ela

[2] Para a volatilidade eleitoral, foi calculada a diferença na porcentagem de votos em cada um dos partidos entre duas eleições consecutivas. Essas diferenças foram somadas (desconsiderando o sinal) em cada

aparece como um dos indicadores necessários para medir a institucionalização de um sistema partidário, juntamente com o enraizamento dos partidos na sociedade, a legitimidade das leis e regras que direcionam a disputa e a consolidação da organização partidária; e é interpretada como uma evidência do grau de estabilidade da competição eleitoral (Mainwaring e Scully, 1995). Todavia, este artigo trata a volatilidade eleitoral como variável dependente, sendo utilizada como uma ferramenta para identificar possíveis explicações para o comportamento eleitoral.

Essa análise tem o município como unidade. Para isso, foram estabelecidos três grupos de cidades de acordo com seu porte, com base no número de eleitores. Para o primeiro e o segundo grupos foi criada uma amostra estratificada proporcional por região[3]. O primeiro contempla os municípios pequenos, de até 20 mil eleitores, e é composto por 532 municípios; o segundo representa os municípios médios, com mais de 20 mil a 200 mil eleitores e conta com 393 municípios. Já o terceiro abarca todos os municípios grandes, com mais de 200 mil eleitores, sendo composto por 82 municípios[4]. A descrição completa dos grupos de municípios em cada região pode ser vista na Tabela 1:

município e o resultado dessa soma foi dividido por dois. Para os casos de fusões e criação de novos partidos que aconteceram ao longo do período estudado, foi realizado o seguinte procedimento: 1) para o primeiro caso, foi considerada a soma dos votos que os partidos que se uniram receberam na eleição anterior à fusão; e 2) para o segundo caso, foi considerado que o número de votos que o novo partido recebeu na eleição anterior ao seu surgimento foi igual a zero.

[3] A fórmula para calcular a amostra é:

$$n = \frac{N.Z^2.p.(1-p)}{Z^2.p.(1-p) + e^2.(N-1)}$$

Sendo que: n – tamanho da amostra calculada
N – tamanho da população
Z – variável normal padronizada associada ao nível de confiança (95%)
p – verdadeira probabilidade do evento
e – erro amostral (4 pontos percentuais)

[4] A pesquisa que deu origem a este artigo tinha como base o ano de 2012 para a construção da amostra. Os resultados para 2016 foram incluídos a fim de atualizar e testar os efeitos das análises no atual momento de crise do país. Nesse último ano alguns municípios extrapolaram os 200 mil eleitores, mas como essa alteração foi pequena, decidiu-se manter os dados referentes a 2012 na análise. Assim, foram considerados 82 dos 84 municípios com mais de 200 mil eleitores em 2012, excluindo apenas Brasília (DF), por não ter eleições para o cargo de vereador, e Campos dos Goytacazes (RJ), que teve as eleições de 2004 anuladas após uma intervenção judicial, o que poderia distorcer os dados.

Tabela 1
Número de municípios por região

	Pequenos (0 a 20 mil)	Médios (mais de 20 a 200 mil)	Grandes (mais de 200 mil)	Total
Norte	42	37	6	85
Nordeste	170	133	14	317
Sul	121	65	12	198
Sudeste	151	133	45	329
Centro-Oeste	48	25	5	78
Total	532	393	82	1.007

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados do TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 17 set. 2017.

Para medir o impacto do contexto nesses locais, foram utilizadas variáveis sociodemográficas e institucionais. O grupo das variáveis estruturais ou sociodemográficas inclui o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o tamanho do eleitorado (número de eleitores) e a porcentagem da população que vive na zona rural. Já o grupo que contempla as variáveis institucionais inclui o número efetivo de partidos (NEP) e a magnitude do distrito (número de vagas)[5].

O principal método utilizado foi a regressão linear múltipla, que permite analisar o efeito de cada variável, ou grupo de variáveis, dentro de modelos específicos, considerando a presença das outras variáveis que o compõem. Para este artigo foram realizados três modelos, sendo a volatilidade eleitoral partidária variável dependente. O primeiro modelo traz apenas o IDHM como uma forma de avaliar a qualidade de vida no município, o grau de desenvolvimento local e o impacto da maior escolaridade e da economia, que facilitaria a existência de comportamentos mais estáveis no tempo. O segundo modelo acrescenta as variáveis sociodemográficas, ou seja, o tamanho do eleitorado e a porcentagem de população rural. Foi criado, portanto, um bloco de variáveis que tratam não só da qualidade de vida, mas também das condições de vida e do processo de socialização, uma vez que municípios menores e mais rurais tendem a ter uma dinâmica distinta dos grandes centros urbanos[6]. Por fim, o terceiro modelo inclui as variáveis institucionais: o número efetivo de

[5] Os dados referentes às variáveis estruturais foram obtidos através dos *sites* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<www.ibge.gov.br>), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (<www.ipea.gov.br>) e do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (<www.atlasbrasil.org.br/2013>). Já as variáveis institucionais, assim como os dados eleitorais, foram obtidas através do *site* do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (<www.tse.jus.br>).

[6] Os testes foram realizados utilizando o IDHM de cada município multiplicado por mil e o log do número de eleitores de cada município. Isso foi feito pois seus valores originais destoam em amplitude, e para realizar

partidos (NEP) e o número de vagas para o cargo analisado (vereador). Com elas é possível saber como as regras e a organização da disputa política influenciam o eleitorado. Acrescentar essas variáveis apenas no modelo final permite captar o impacto institucional separadamente[7].

É importante ressaltar que, à medida que as variáveis são acrescentadas a cada modelo, este amplia seu poder explicativo. Ou seja, o r^2 apresentou tendência crescente a cada modelo realizado, indicando que há maior eficácia da análise e que as variáveis são significativas para explicar a volatilidade eleitoral quando tratadas em conjunto. Os testes foram feitos separadamente para cada grupo de municípios (pequenos, médios e grandes), e os resultados serão apresentados: 1) de forma comparativa entre os grupos, para que seja possível verificar como o porte municipal exerce impacto sobre o comportamento do eleitorado; e 2) entre os três pares de volatilidade eleitoral partidária, para verificar a existência de padrões estáveis a cada período. Desse modo é possível explorar as diferenças que existem em relação a essa característica fundamental que é o porte do município, e identificar como o impacto das variáveis se comporta no decorrer do tempo. Outra vantagem dessa pesquisa consiste no fato de as cidades estarem no mesmo país, o que permite uma análise comparativa isolando unicamente as características contextuais, dado que todos os municípios estão sujeitos às mesmas regras eleitorais.

A escolha das variáveis independentes se relaciona diretamente com as hipóteses deste artigo, definidas com base nas teorias apresentadas anteriormente. Aqui serão apresentadas cada uma dessas hipóteses a fim de justificar as escolhas e amparar as análises realizadas na seção seguinte, "Resultados e análise".

Já ficou demonstrado que em países mais desenvolvidos e ricos a volatilidade tende a ser menor, principalmente pela maior integração existente entre partidos e eleitores, pela menor variação na oferta partidária e pelo menor prejuízo que uma performance econômica ruim poderia gerar aos partidos governistas (Mainwaring e Torcal, 2005; Mainwaring e Zoco, 2007). Além disso, pressupõe-se que locais com menor nível educacional favoreçam a existência de personalismo e clientelismo, reduzindo o vínculo partidário e, assim, tornando mais propício o aumento da volatilidade (Peres, Ricci e Rennó, 2011). Cabe explorar se isso também se aplica aos municípios brasileiros, o que será feito por meio do IDHM, índice composto por três medidas que integram essas características: educação, calculada pela taxa de analfabetismo e matrícula; longevidade, que se baseia na esperança de vida ao nascer; e renda, calculada com o valor do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Seu valor varia entre 0, que significa nenhum desenvolvimento humano, e 1, que seria o desenvolvimento humano completo. As medidas que o compõem dizem respeito às condições básicas e fundamentais presentes no município, e consistem em uma

a regressão linear múltipla as variáveis precisam estar na mesma escala. Nesse exercício, as variáveis têm a mesma unidade de medida, o que torna os coeficientes comparáveis.

[7] Foram realizados testes de multicolinearidade entre as variáveis em cada um dos modelos e todos deram negativo.

forma de mensurar a qualidade de vida e o grau de desenvolvimento social e econômico de seus habitantes e em uma possível forma de ponderar sobre a relação entre os cidadãos e a política local.

Assim, quanto mais próximo de 1 for o IDHM de um município, melhor é a qualidade de vida dos moradores, mais desenvolvidos social e economicamente são esses locais, menor é a taxa de analfabetismo e, espera-se, mais estável é o posicionamento político dos eleitores, favorecendo a existência de relações mais duradouras entre cidadãos e partidos. Logo, em municípios com maior IDHM, a relação dos eleitores com a política e suas preferências partidárias seriam mais estáveis, gerando uma menor alteração no voto. Portanto, municípios com maior IDHM apresentariam volatilidade eleitoral menor (Mainwaring e Torcal, 2005; Mainwaring e Zoco, 2007).

Outra característica é o tamanho do eleitorado de cada município. Ele está diretamente relacionado com o tamanho da população e ajuda a compreender a composição do eleitorado local. Municípios pequenos tenderiam a apresentar um eleitorado mais homogêneo em relação às suas opiniões e seus comportamentos, enquanto uma grande população propicia a formação de grupos menores e um eleitorado mais heterogêneo em sua totalidade. Pesquisadores da abordagem sociológica seguem essa linha de pesquisa, analisando os coletivos dos quais o eleitor faz parte para interpretar seu comportamento. Locais menores teriam menor segmentação e variação em coletivos internos, o que propicia maior concordância em relação a demandas e preferências e na direção das ações políticas. Logo, espera-se que municípios menores tenham uma volatilidade eleitoral também menor, uma vez que há menor heterogeneidade de propostas e menos interesses concorrentes, promovendo uma menor flutuação das preferências e escolhas (Lipset e Rokkan, 1967; Braga, 2006; Figueiredo, 2008).

A terceira variável mede a porcentagem da população que vive na zona rural da cidade e segue o mesmo raciocínio. Em alguma medida, essa variável está associada ao porte, uma vez que municípios maiores tendem a ser mais urbanizados. Mas ela também está associada principalmente às condições de vida local e atividades cotidianas, permitindo uma análise que não só quantifica um município com base em seu tamanho, mas que principalmente o qualifica com base em características estruturais. Um município majoritariamente rural oferece a seus habitantes formas de vida, locais de trabalho e meios de subsistência semelhantes. Provavelmente, o setor da economia predominante nesses locais é o primário[8], com atividades relativas a agricultura, pecuária, entre outras. Essa dinâmica produtiva e de vivência cotidiana geraria preferências e demandas similares, estimulando avaliações e comportamentos concordantes e estáveis, como o que ocorria

[8] A divisão da população economicamente ativa é a seguinte: setor primário (agricultura, pesca, pecuária, extração vegetal, caça e mineração); setor secundário (produção industrial); e setor terciário (prestação de serviços).

com as clivagens descritas por Lipset e Rokkan (1967)[9]. Espera-se, portanto, que em municípios com maior porcentagem da população vivendo na área rural a volatilidade seja menor devido à maior homogeneidade e estabilidade na formação de opiniões e preferências da população local.

Em relação às variáveis institucionais, a intenção é compreender como as regras e a organização da disputa política influenciam o comportamento do eleitorado. A primeira delas é o número efetivo de partidos (NEP)[10]. É um valor mais específico do que o número de agremiações que lançaram ou elegeram candidatos, pois pondera quantos foram verdadeiramente competitivos. O NEP mostra quão fragmentado está o sistema partidário, o que pode dificultar a formação de lealdades políticas devido à ampla gama de opções disponíveis. Nesses casos, a chance de haver partidos com propostas semelhantes aumenta, o que dificulta a formação de lealdades partidárias e a decisão do eleitor, facilitando que ele transite entre as legendas. Partindo desse pressuposto, em municípios onde há um alto NEP, a volatilidade eleitoral seria maior (Roberts e Wibbels, 1999; Mainwaring e Zoco, 2007; Peres, Ricci e Rennó, 2011).

Por fim, a segunda variável institucional é a magnitude do distrito, mensurada por meio do número de vagas para o cargo de vereador em cada município. Segundo Taagepera e Shugart (1989), esse é um aspecto importante em análises sobre o sistema partidário, e tem relação direta com a distribuição de votos entre os partidos. O pressuposto para o uso dessa variável é semelhante ao da anterior mas se relaciona menos com a fragmentação do sistema e mais com as estratégias de competição dos partidos. Um maior número de vagas disponíveis tende a gerar mais incentivos para os partidos lançarem candidatos devido à maior chance que têm de conquistar uma dessas vagas, aumentando o número de competidores e, consequentemente, as opções disponíveis aos eleitores. Um maior número de partidos dificultaria a continuidade das escolhas e, por isso, em municípios com maior número de vagas, a volatilidade eleitoral seria maior (Bohn e Paiva, 2009; Peres, Ricci e Rennó, 2011).

Resultados e análise

Esta seção apresenta análises descritivas e se propõe a explicar os motivos de haver locais com eleitores mais voláteis, ou seja, que transitam mais entre as opções partidárias. Antes disso é necessário entender como esse índice se comporta em todo o

[9] Segundo Peres, Ricci e Rennó (2011), não seria possível considerar que a população que vive em determinada área seja homogênea e, para substituir essa variável em sua pesquisa, os autores utilizam o setor de ocupação da população economicamente ativa (PEA). Todavia, o presente artigo visa analisar o efeito que um modo de vida em específico tem sobre o processo de decisão do eleitor e, assim, a porcentagem da população rural seria suficiente.

[10] Para calcular o número efetivo de partidos é preciso somar a fração de votos que cada partido recebeu em uma eleição para o cargo analisado. Essas frações são elevadas ao quadrado e, em seguida, esse valor é somado para cada município. Por fim, divide-se o número 1 por essa soma, ou seja, 1/soma dos quadrados das frações de voto (Laakso e Taagepera, 1979).

país. O cálculo foi realizado considerando a porcentagem de votos de todos os partidos separadamente para cada par de eleições. Os dados são apresentados para cada porte de município e par eleitoral. Na Tabela 2 está a média da volatilidade eleitoral partidária para as quatro ondas analisadas.

É possível notar que esse índice se apresenta diferente dependendo do porte do município; os municípios grandes se destacam com um valor comparativamente menor, o qual praticamente se mantém contínuo ao longo dos anos. Já os outros dois grupos apresentam médias semelhantes. Entre 2000 e 2012 notam-se algumas mudanças no índice mas elas não são suficientemente expressivas. Já entre 2012 e 2016 nota-se um aumento semelhante nos três grupos. Esse aumento pode ser explicado tendo em vista o momento político pelo qual o país passou após as eleições de 2014.

Desde 2014, houve muito conflito entre as elites políticas eleitas naquele ano, a isso se somam a insatisfação do resultado da disputa presidencial daquele ano, o aumento das investigações e as divulgações de grandes escândalos de corrupção, culminando no *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT). Essa conjuntura prejudicou, principalmente, o PT, e o resultado disso foi percebido nas eleições de 2016, com a redução no número de candidatos lançados pelo partido e o aumento da volatilidade eleitoral partidária nos municípios brasileiros. Esse aumento pode indicar que partidos que disputaram a eleição anterior não estavam presentes no pleito seguinte, mas também pode indicar uma insatisfação com as legendas eleitas anteriormente e a busca por alternância no poder. Essas hipóteses apenas podem ser confirmadas com testes específicos, que extrapolam o escopo deste artigo.

Tabela 2
Média da volatilidade eleitoral partidária

	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2016
Pequenos	39,6	38,2	37,7	41,3
Médios	38,3	37,9	37,9	43,0
Grandes	30,9	30,7	30,6	34,4
Geral	*36,0*	*35,4*	*35,2*	*39,4*

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do TSE.

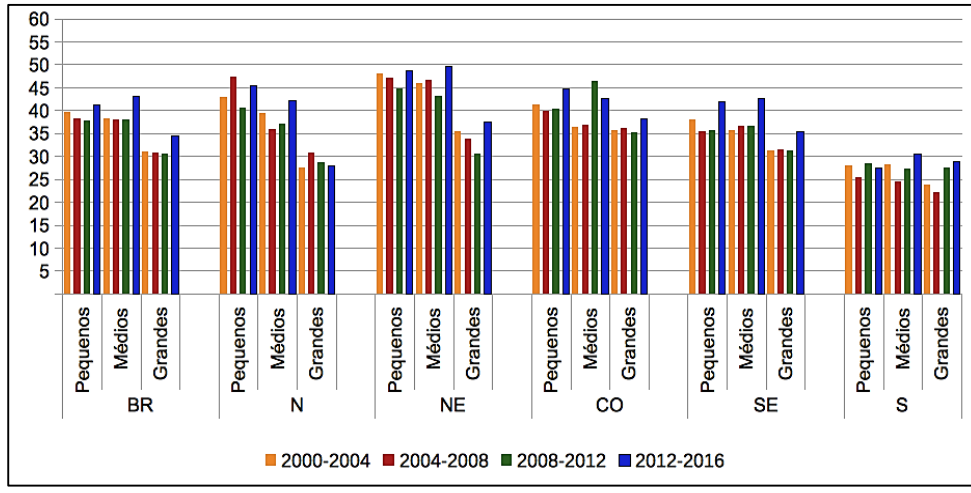
Não há pesquisas que tratem do voto para vereador com a mesma abordagem proposta aqui e, por isso, não é possível afirmar se esse valor aumentou ou diminuiu em relação ao período anterior. Entretanto, é possível comparar em relação a outros cargos legislativos que já foram estudados. Braga (2006) apresenta a média da volatilidade eleitoral partidária para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas no período de 1990 a 2002. Mesmo se tratando de outro nível de disputa, são cargos com eleições proporcionais, que fazem com que o cálculo do eleitor esteja submetido a regras

e processos de escolha análogos.

Os valores encontrados para o cargo de vereador são menores porém próximos àqueles encontrados por Braga (2006). Em relação aos portes, apesar de a presente classificação ser um pouco diferente da realizada pela autora[11], percebe-se a mesma tendência, com valores menores para os municípios considerados grandes, tendência que a autora justifica com base no tempo de atuação das legendas nesses locais. Segundo Braga (2006), lugares nos quais os partidos atuam há mais tempo propiciam maior reconhecimento dessas legendas pelo eleitorado e formações de preferências mais sólidas e estáveis. Nesse mesmo sentido, Mainwaring e Zoco (2007) afirmam que sistemas partidários mais antigos tendem a apresentar menor volatilidade, novamente indicando o fortalecimento dessa relação entre eleitores e partidos, que geraria maior estabilidade[12].

No Gráfico 1 são apresentadas as médias da volatilidade eleitoral partidária por região e para cada tamanho de município, visando a um maior detalhamento dos dados[13]:

Gráfico 1
Média da volatilidade eleitoral por região de 2000 a 2016



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

A região Sul e, em alguma medida, a Sudeste apresentam a menor volatilidade eleitoral partidária. Esse achado pode ser entendido seguindo o que foi apresentado por Braga (2006), que credita a maior estabilidade dessas regiões à instauração tardia do multipartidarismo. Esse processo facilitaria a formação de preferências eleitorais e,

[11] A autora considera como municípios grandes aqueles com, aproximadamente, 200 mil a 600 mil eleitores, e como capitais aqueles com, aproximadamente, 80 mil a 7 milhões de eleitores.
[12] Neste artigo serão testadas também hipóteses referentes à maior heterogeneidade de municípios maiores, que geraria maior diversidade de preferências e alternância em escolhas eleitorais, aumentando a volatilidade eleitoral. Os resultados são apresentados na Tabela 3.
[13] A Tabela 4 com os valores da média da volatilidade eleitoral partidária para cada porte municipal em todas as regiões está nos Anexos.

consequentemente, a maior estabilidade do sistema partidário. Novamente, a variável tempo aparece como possível explicação para a formação de relações mais estáveis e duradouras (Braga, 2006; Mainwaring e Zoco, 2007).

Além disso, há níveis de volatilidade eleitoral comparativamente menores nos municípios grandes da região Norte, que também se destacam como únicos nos quais não houve aumento da volatilidade no período 2012-2016. Novamente, explicar o que aconteceu em 2016 requer análises que não se aplicam no presente artigo, mas caberia explorar se as hipóteses sobre oferta partidária e idade do sistema levantadas acima se confirmam ou se esses municípios não foram tão afetados pelo que ocorreu nos últimos anos. De todo modo, esse achado não rejeita totalmente a hipótese da temporalidade sobre a volatilidade eleitoral. Apesar de o pluripartidarismo ter se instaurado mais tardiamente na região Norte (Braga, 2006), provavelmente isso teve início nos municípios maiores e capitais, o que poderia ajudar a justificar esse resultado. Ainda assim, seria uma exceção se comparados com os municípios grandes das demais regiões, o que implica análise e testes mais específicos.

É importante pontuar que outros elementos também podem interferir nesse valor. Municípios podem ter graus distintos de identificação partidária, podem haver bases partidárias consolidadas em locais específicos ou até estratégias partidárias de competição que ajudem a reduzir a volatilidade eleitoral, como a formação de alianças, por exemplo. O presente artigo não explora essas características, mas também não as ignora. Assim, essas questões são apontadas como possíveis agendas de pesquisa futura, que são mais exploradas nas "Considerações finais", e aqui trazemos hipóteses alternativas que já foram testadas previamente e que podem ajudar a explicar tais eventos.

Dando continuidade a esta análise, na Tabela 3 são apresentados os resultados significativos da relação entre as características contextuais selecionadas e a volatilidade eleitoral partidária. Novamente os dados são apresentados para cada porte de municípios e par eleitoral, buscando facilitar a identificação de diferenças entre cada tipo de município e ao longo dos anos, e compará-los[14]:

[14] Os resultados completos estão nos Anexos, na Tabela 4.

Tabela 3
Variáveis estatisticamente significativas
(volatilidade eleitoral partidária)

	Pequenos				Médios				Grandes			
	2000 2004	2004 2008	2008 2012	2012 2016	2000 2004	2004 2008	2008 2012	2012 2016	2000 2004	2004 2008	2008 2012	2012 2016
IDHM	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Número de eleitores			*	*			-					
População rural	*	*	*	*			*		*		*	*
NEP		*	*	*	*	*		*	*			*
Magnitude do distrito												

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos resultados dos testes realizados.
* = variáveis significativas que confirmaram as hipóteses.
- = variáveis significativas que negaram as hipóteses.

De um modo geral, nota-se que o contexto ajuda a explicar a volatilidade eleitoral partidária nos municípios brasileiros. Mas é preciso ressaltar que não é possível identificar nenhum comportamento constante de nenhuma variável ao longo do tempo. Esses achados indicam que algumas características impactam o voto, mas apenas sob certas condições. Primeiro, são apresentados os efeitos das variáveis independentes selecionadas. Em seguida, apontamentos mais detalhados sobre a diferença desses efeitos em cada porte de município e ao longo dos anos em que foram pesquisados.

A variável com maior impacto sobre a volatilidade eleitoral partidária é o IDHM. Além de explicar a mudança nas preferências eleitorais em quase todos os períodos e para praticamente todos os tamanhos de municípios, ele apresenta os coeficientes padronizados mais altos, indicando seu maior grau de influência sobre a variável dependente em comparação com as demais. Esse achado corrobora o que foi apresentado por Mainwaring e Torcal (2005) e Mainwaring e Zoco (2007), e indica que em municípios mais desenvolvidos há relações mais positivas, sólidas e duradouras entre eleitores e partidos políticos.

O número de eleitores apresenta comportamento que difere do que era esperado, com exceção do relacionado a municípios pequenos, para os quais se confirmam as hipóteses, mas em pequena medida. Já a porcentagem de população rural se mostrou significativa e no mesmo sentido da hipótese em todos os pares eleitorais nos municípios pequenos. Ou seja, isso sugere que nesses locais o modo de vida da população de fato é

mais homogêneo e que isso gera preferências mais estáveis, indo ao encontro da ideia das clivagens de Lipset e Rokkan (1967). Não é possível traçar conclusões robustas sobre essa variável, pois seu comportamento foi irregular nos municípios médios, com efeito apenas no par 2008-2012, e oscilou nos municípios grandes. Mas em todas as ocasiões o sentido da relação foi negativo, o que pode indicar a existência de clivagens específicas em cada um desses momentos.

Assim, de um modo geral, não foi possível comprovar totalmente a hipótese da menor heterogeneidade de municípios pequenos, nem a existência de clivagens rurais, no sentido do que foi apresentado por Lipset e Rokkan (1967). Ambas as variáveis apresentaram relações irregulares e, em algumas ocasiões, fracas, o que nos remete novamente à necessidade de pensar sobre alternativas explicativas e de explorar outras variáveis explicativas.

Em relação às variáveis institucionais, apenas o número efetivo de partidos se mostra significativo, principalmente nos municípios pequenos e médios. A magnitude do distrito não apresenta nenhum poder explicativo, indicando que um maior número de vagas não é condição suficiente para produzir contextos políticos mais voláteis. O baixo efeito do NEP nos municípios grandes e a não importância do número de vagas ao longo de todo o período e para todos os portes de cidades sugerem que o efeito dessas características institucionais pode depender também do grau de estabilidade da oferta partidária na competição eleitoral. Ainda assim, os resultados demonstram que a volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros também sofre influência da fragmentação do sistema, do mesmo modo que ocorre nos estados brasileiros e em outros países da América Latina (Mainwaring, 2001; Mainwaring e Zoco, 2007; Peres, Ricci e Rennó, 2011).

Sabendo o efeito de cada variável, vale explorar suas diferenças para cada porte de município. Percebe-se que os municípios pequenos são aqueles que sofrem maior impacto das variáveis contextuais, principalmente sociodemográficas. Em seguida, vêm os municípios médios e, por fim, os grandes. É possível verificar essa tendência pelo grau de significância mais elevado que as variáveis apresentam, mas também pelo maior número de variáveis que impactam sobre a volatilidade eleitoral partidária e pelo maior valor de seus coeficientes. À medida que os municípios crescem, essas características perdem seu poder de influência como também diminui a intensidade dessa relação, quando existe.

Nos municípios grandes nota-se um menor impacto das variáveis institucionais, que estão relacionadas principalmente com a oferta de partidos. Por um lado, isso pode ser compreendido recuperando a questão da temporalidade do sistema partidário e de seu impacto sobre a construção de lealdades partidárias (Braga, 2006; Mainwaring e Zoco, 2007), uma vez que em municípios grandes espera-se encontrar uma presença partidária mais antiga e, por isso, consolidada, fazendo com que o aumento no número de competidores impacte menos sobre a decisão do eleitor por ser esta mais estável. Mas isso pode ocorrer também pela maior complexidade estrutural que esses locais apresentam, em que atuam outros elementos capazes de afetar o comportamento eleitoral e partidário,

como a existência de redutos e demandas específicas.

Cabe pontuar que o tamanho do município tem impacto sobre algumas das variáveis selecionadas e como elas afetam a volatilidade eleitoral. Por exemplo, a porcentagem de população rural ou o número de vagas, que é calculado levando-se em consideração a representatividade da população. Sendo assim, já era esperado encontrar essa diferença entre os grupos de municípios, com algumas variáveis tendo efeito regular apenas em contextos específicos, como ocorreu com a porcentagem da população rural nos municípios pequenos, e outras apresentando impacto em praticamente todos os casos, como o IDHM. O importante a ser ressaltado aqui é que os resultados encontrados reforçam a necessidade de tratar esses locais de modo distinto.

Agora tratando especificamente do período temporal analisado, nota-se que também há diferenças nos efeitos. Nos municípios médios e grandes o impacto das variáveis contextuais oscilou consideravelmente ao longo do tempo, enquanto nos municípios menores esse efeito é mais contínuo e significativo. Esse achado reforça a necessidade de considerar o contexto e a conjuntura política particular a cada período eleitoral, pois também podem afetar o comportamento partidário e eleitoral.

Outro elemento que vale destacar é o que acontece nas eleições de 2012-2016 nos municípios grandes, que é a única ocasião na qual o IDHM não apresenta efeito. Já foi indicado que a situação de instabilidade do cenário político brasileiro gerou um aumento da volatilidade eleitoral e pode ter inserido novos elementos no cálculo eleitoral. Com isso, abre-se uma lacuna de pesquisa e a necessidade de buscar características distintas que expliquem a dinâmica eleitoral de 2016, principalmente políticas e conjunturais.

De modo resumido, as variáveis contextuais que impactam a volatilidade eleitoral partidária são, principalmente, o IDHM, a porcentagem de população rural e o NEP. Essas três características foram significativas em quase todos os portes de municípios e pares eleitorais analisados. Nos municípios pequenos, há também algum impacto do número de eleitores de 2008 a 2016, mas seu efeito é pequeno. Para os municípios médios e grandes, os efeitos das variáveis são mais discretos e irregulares. O mesmo pode ser dito em relação ao efeito das variáveis no decorrer dos anos, não apresentando padrão.

Apesar das diferenças encontradas entre os grupos, é possível afirmar que as variáveis contextuais (sociodemográficas e institucionais) ajudam a explicar a volatilidade eleitoral partidária e, assim, o comportamento eleitoral nos municípios. A mudança do voto para vereador no Brasil é, portanto, influenciada pelas condições de vida local, pela condição social dos eleitores para definir sua preferência partidária e se manter estáveis a ela, pelo processo de socialização pessoal e político e pela oferta partidária de cada eleição, sendo que este último fator influencia em menor escala. Além disso, nota-se que há diferença entre os grupos de municípios, com variáveis importando em alguns deles e em outros não, o que implica a necessidade de maiores explorações a fim de explicar o que causa essas diferenças nos efeitos das variáveis.

Considerações finais

O presente artigo tem como objetivo compreender por que alguns municípios possuem eleitores com comportamento mais volátil do que outros. Essa análise é realizada por dois caminhos: o primeiro consiste em um exercício exploratório e descritivo, que apresenta a média da volatilidade eleitoral partidária para cada grupo de municípios e região; o segundo, de caráter mais analítico, tem como proposta identificar quais características do contexto local são capazes de explicar essa flutuação nas votações partidárias.

Constata-se uma tendência de continuidade nos valores do índice de volatilidade eleitoral no sistema partidário subnacional, que segue o que foi apresentado para outros pleitos, como o presidencial, os governos estaduais, o Senado, a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas (Braga, Ribeiro e Amaral, 2012; Peres, Ricci e Rennó, 2011; Bohn e Paiva, 2009; Braga, 2006). A exceção está no último par eleitoral, no qual nota-se um leve aumento desses valores, o que talvez possa ser explicado pelos últimos acontecimentos políticos pelos quais o país passou.

Os resultados dessas análises apontam uma relação importante. Apesar de os municípios pequenos apresentarem índices um pouco mais elevados se comparados com os outros dois grupos, nesses locais a volatilidade eleitoral pode ser mais bem compreendida por meio de características contextuais. Nos municípios grandes, as escolhas eleitorais parecem ser mais contínuas no tempo e não possuem tanta relação com as características contextuais. Essa evidência pode estar relacionada à ideia de uma presença partidária mais numerosa e antiga, e de um sistema partidário estabelecido há mais tempo, o que facilitaria a consolidação das relações entre o eleitor e o partido político de sua preferência apontada por Braga (2006) e Mainwaring e Zoco (2007).

Dentro desses achados, o IDHM e o número efetivo de partidos são os indicadores que apresentam maior capacidade explicativa para a volatilidade eleitoral, e, em alguma medida, a porcentagem de população rural, ainda que o NEP e a porcentagem da população rural atuem de forma irregular. Isso remete aos achados encontrados em análises comparativas entre países da América Latina e no Brasil (Roberts e Wibbels, 1999; Mainwaring e Torcal, 2005; Mainwaring e Zoco, 2007; Bohn e Paiva, 2009; Peres, Ricci e Rennó, 2011). Assim, é possível confirmar que, também para os municípios brasileiros, a oferta partidária, a composição territorial e o grau de desenvolvimento local são importantes para explicar a variação na escolha eleitoral.

Essa evidência confirma a importância de analisar de forma mais profunda a volatilidade eleitoral, e de não a aceitar, diretamente, como um indicativo do grau de estabilidade do sistema partidário. Um sistema com alto índice de volatilidade eleitoral não demonstra, necessariamente, a ausência de consolidação. Os motivos para as flutuações

podem estar ligados a características pontuais de cada local e não a algum problema intrínseco ao sistema político[15].

Esses achados abrem ainda possibilidade de novas agendas de pesquisa. Por que algumas variáveis se mostram tão significativas em alguns grupos de municípios ou períodos específicos e em outros não? Que outras variáveis podem estar afetando e interferindo nessa relação?

Uma possível exploração seria incluir a oferta partidária de cada local. Isso permitiria verificar o quanto ela varia ao longo do tempo e ponderar em que medida os eleitores mudam de partido por não terem as mesmas opções disponíveis em cada eleição. Além disso, permitiria verificar o efeito da migração partidária, observando se eleitores escolhem partidos diferentes em eleições consecutivas acompanhando a movimentação de candidatos específicos.

O esforço deste artigo foi o de lançar um primeiro olhar para uma característica muito importante do sistema partidário, mas sob uma perspectiva alternativa e em locais ainda pouco explorados. Buscou-se entender o comportamento político no nível local e identificar o papel do contexto dentro da dinâmica do sistema partidário. Demonstrou-se que essa relação existe, mas ainda há lacunas que precisam ser preenchidas.

Referências bibliográficas

BOHN, S. R.; PAIVA, D. "A volatilidade eleitoral nos Estados: sistema partidário e democracia no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 17, nº 33, p. 187-208, 2009.

BORNSCHIER, S. "Cleavage politics in old and new democracies". *Living Reviews in Democracy*, vol. 1, n° 1, p. 1-13, 2009.

BRAGA, M. S. S. *O processo partidário-eleitoral brasileiro:* padrões de competição política (1982-2002). São Paulo: Associação Editorial Humanitas/Fapesp, 2006.

BRAGA, M. S. S.; RIBEIRO, P. F.; AMARAL, O. E. "El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización". VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Político (Alacip). Quito, 12 a 14 de junho de 2012.

DALTON, R. J. Political cleavages, issues, and electoral change. In: LEDUC, L.; NIEMI, R. G.; NORRIS, P. (eds.). *Comparing democracies:* elections and voting in global perspective. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 319-342, 1996.

DALTON, R. J.; ANDERSON, C. (eds.). *Citizens, context and choice:* how context shapes citizens' electoral choices. Oxford: Oxford University Press, 2011.

[15] Alguns trabalhos exploram mais detidamente possíveis problemas no cálculo da volatilidade eleitoral e possibilidades de interpretação espúrias. Para mais detalhes, ver Mair (1997), Peres (2013) e Zucco (2015).

FIGUEIREDO, M. A. *Decisão do voto:* democracia e racionalidade. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

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.

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

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (eds.). *Party systems and voter alignments:* cross-national perspectives. New York: Free Press, 1967.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o* caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. Party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (eds.). *Building democratic institutions:* party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". *Opinião Pública*, vol. 11, nº 2, p. 249-286, 2005.

MAINWARING, S.; ZOCO, E. "Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies". *Party Politics*, vol. 13, nº 2, p. 155-178, 2007.

MAIR, P. *Party system changes*: approaches and interpretations. United States: Oxford University Press, 1997.

_____. The freezing hypothesis: an evaluation. In: KARVONEN, L.; KUHNLE, S. (eds.). *Party systems and voter alignments revisited*. London/New York: Routledge, 2001.

PEDERSEN, M. N. "The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility". *European Journal of Political Research*, vol. 7, nº 1, p. 1-26, 1979.

_____. Patterns of electoral volatility in European party systems: explorations in explanation. In: DAALDER, H.; MAIR, P. (eds.). *Western European party systems:* continuity and change. Londres, 1983.

PERES, P. "Institucionalização do sistema partidário ou evolução da competição? Uma proposta de interpretação econômica da volatilidade eleitoral". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 1, p. 21-48, 2013.

PERES, P.; RICCI, P.; RENNÓ, L. R. "A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste das explicações políticas, econômicas e sociais". *Latin American Research Review*, vol. 46, nº 3, p. 46-68, 2011.

ROBERTS, K. M.; WIBBELS, E. "Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations". *American Political Science Review*, vol. 93, nº 3, p. 575-590, 1999.

TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. S. *Seats and votes*: the effects and determinants of electoral systems. New Haven: Yale University Press, 1989.

ZUCCO, C. Estabilidad sin raíces: la institucionalización del sistema de partidos brasileños. In: TORCAL, M. (org.). *Los problemas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina*. Barcelona: Cidob, 2015.

Anexos

Tabela 4
Média da volatilidade eleitoral partidária por região

Norte	Pequenos	Médios	Grandes
2000-2004	42,9	39,4	27,6
2004-2008	47,4	36,0	30,7
2008-2012	40,4	36,9	28,6
2012-2016	45,5	42,3	28,0
Nordeste	**Pequenos**	**Médios**	**Grandes**
2000-2004	48,1	45,9	35,4
2004-2008	47,0	46,6	33,7
2008-2012	44,7	43,1	30,6
2012-2016	48,6	49,7	37,4
Centro-Oeste	**Pequenos**	**Médios**	**Grandes**
2000-2004	41,2	36,4	35,7
2004-2008	39,7	36,8	36,2
2008-2012	40,3	46,3	35,2
2012-2016	44,8	42,7	38,2
Sudeste	**Pequenos**	**Médios**	**Grandes**
2000-2004	38,0	35,7	31,3
2004-2008	35,5	36,6	31,4
2008-2012	35,6	36,6	31,2
2012-2016	42,0	42,7	35,4
Sul	**Pequenos**	**Médios**	**Grandes**
2000-2004	28,0	28,1	23,7
2004-2008	25,4	24,5	22,2
2008-2012	28,5	27,2	27,6
2012-2016	27,5	30,6	28,9

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 17 set. 2017.

Municípios pequenos

Tabela 5
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios pequenos – 2000-2004

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2000	-,057*** (,006)	-,371	-,072*** (,007)	-,473	-,073*** (,007)	-,475
Tamanho eleitorado 2004			3,453 (2,285)	,062	2,798 (2,437)	,051
População rural 2000			-,164*** (,033)	-,231	-,161*** (,034)	-,227
Número efetivo de partidos 2000					,303 (,406)	,032
Magnitude do distrito 2004					1,890 (7,185)	,010
Constante	68,559*** (3,206)		71,198*** (10,974)		55,265 (64,906)	
R^2	,138		,189		,190	
R^2 ajustado	,136		,184		,182	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br>. Acesso em: 17 set. 2017. Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 6
Volatilidade eleitoral partidária - Municípios pequenos – 2004-2008

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM (média)	-,086*** (,007)	-,459	-,103*** (,008)	-,554	-,099*** (,008)	-,533
Tamanho do eleitorado 2008			4,020* (2,252)	,071	1,630 (2,314)	,029
População rural (média)			-,169*** (,034)	-,224	-,144*** (,034)	-,191
Número efetivo de partidos 2004					1,225*** (,302)	,162
Magnitude do distrito 2008					-5,132 (3,425)	-,056
Constante	87,882*** (4,226)		90,426*** (11,780)		135,409*** (32,359)	
R^2	,210		,261		,286	
R^2 ajustado	,209		,257		,279	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 7
Volatilidade eleitoral partidária - Municípios pequenos – 2008-2012

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2010	-,063*** (,008)	-,311	-,077*** (,010)	-,386	-,076*** (,009)	-,379
Tamanho do eleitorado 2012			5,012** (2,137)	,100	6,033** (2,667)	,120
População rural 2010			-,141*** (,032)	-,207	-,133*** (,032)	-,196
Número efetivo de partidos 2008					,586** (,267)	,094
Magnitude do distrito 2012					-1,521 (,923)	-,082
Constante	78,366*** (5,423)		74,720*** (12,274)		80,263*** (12,555)	
R^2	,097		,149		,161	
R^2 ajustado	,095		,145		,153	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 8
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios pequenos – 2012-2016

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2010	-,077*** (,008)	-,376	-,092*** (,009)	-,448	-,086*** (,009)	-,421
Tamanho eleitorado 2016			8,092*** (1,964)	,166	5,225** (2,416)	,107
População rural 2010			-,162*** (,031)	-,234	-,138*** (,031)	-,199
Número efetivo de partidos 2012					1,053*** (,229)	,187
Magnitude do distrito 2016					,106 (848)	,006
Constante	91,370*** (5,388)		76,633*** (11,516)		74,962*** (11,684)	
R^2	,141		,226		,256	
R^2 ajustado	,140		,222		,249	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Municípios médios

Tabela 9
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios médios – 2000-2004

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2000	-,056*** (,006)	-,441	-,061*** (,009)	-,485	-,060*** (,009)	-,478
Tamanho eleitorado 2004			-,788 (2,715)	-,015	-2,589 (5,938)	-,050
População rural 2000			-,040 (,048)	-,064	-,023 (,049)	-,037
Número efetivo de partidos 2000					,528** (,263)	,103
Magnitude do distrito 2004					,022 (1,206)	,002
Constante	69,548*** (3,274)		77,226*** (14,069)		80,595*** (18,313)	
R^2	,194		,196		,204	
R^2 ajustado	,192		,190		,194	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 10
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios médios – 2004-2008

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM (média)	-,066*** (,007)	-,428	-,079*** (,012)	-,509	-,077*** (,012)	-,496
Tamanho do eleitorado 2008			1,456 (2,809)	,027	6,757 (5,221)	,126
População rural (média)			-,060 (,055)	-,088	-,035 (,055)	-,052
Número efetivo de partidos 2004					,574** (,233)	,118
Magnitude do distrito 2008					-1,454 (,956)	-,138
Constante	79,441*** (4,477)		82,009*** (15,743)		65,643*** (18,538)	
R^2	,183		,187		,205	
R^2 ajustado	,181		,181		,195	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 11
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios médios – 2008-2012

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2010	-,058*** (,008)	-,341	-,079*** (,013)	-,463	-,077*** (,014)	-,449
Tamanho do eleitorado 2012			-4,178 (2,591)	-,086	-6,412* (3,661)	-,132
População rural 2010			-,124** (,053)	-,193	-,115** (,053)	-,179
Número efetivo de partidos 2008					,389 (,239)	,081
Magnitude do distrito 2012					,158 (,304)	,035
Constante	77,938*** (5,619)		114,122*** (15,755)		117,389*** (17,100)	
R^2	,116		,131		,137	
R^2 ajustado	,114		,124		,126	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 12
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios médios – 2012-2016

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2010	-,068*** (,008)	-,394	-,083*** (,013)	-,484	-,081*** (,014)	-,470
Tamanho eleitorado 2016			2,940 (2,556)	,060	2,603 (3,766)	,053
População rural 2010			-,053 (,052)	-,083	-,040 (,052)	-,062
Número efetivo de partidos 2012					,433* (,221)	,098
Magnitude do distrito 2016					-,152 (,312)	,033
Constante	89,557*** (5,521)		87,719*** (15,525)		85,605*** (16,676)	
R^2	,155		,162		,171	
R^2 ajustado	,153		,156		,160	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Municípios grandes

Tabela 13
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios grandes – 2000-2004

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2000	-,060*** (,016)	-,385	-,061*** (,016)	-,390	-,055*** (,016)	-,353
Tamanho eleitorado 2004			-5,520* (2,789)	-,203	2,204 (9,279)	,081
População rural 2000			-,552** (,228)	-,248	-,519** (,228)	-,233
Número efetivo de partidos 2000					,736** (,367)	,208
Magnitude do distrito 2004					-,321 (,329)	-,336
Constante	71,116*** (10,826)		103,810*** (17,703)		55,894 (46,151)	
R^2	,148		,230		,272	
R^2 ajustado	,137		,201		,225	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 14
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios grandes – 2004-2008

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM (média)	-,046** (,019)	-,267	-,046** (,019)	-,264	-,041** (,020)	-,239
Tamanho do eleitorado 2008			-4,338 (2,821)	-,171	5,508 (9,472)	,217
População rural (média)			-,378 (,286)	-,147	-,375 (,295)	-,146
Número efetivo de partidos 2004					,330 (,370)	,104
Magnitude do distrito 2008					-,382 (,336)	-,428
Constante	63,877*** (13,420)		88,649*** (19,654)		34,786 (47,491)	
R^2	,071		,110		,132	
R^2 ajustado	,060		,075		,075	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE. Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 15
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios grandes – 2008-2012

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2010	-,042** (,019)	-,239	-,041** (,019)	-,231	-,042** (,021)	-,235
Tamanho do eleitorado 2012			-6,339*** (2,357)	-,294	-7,118 (6,167)	-,331
População rural 2010			-,638** (,289)	-,242	-,641** (,293)	-,243
Número efetivo de partidos 2008					-,099 (,268)	-,044
Magnitude do distrito 2012					,047 (,223)	,059
Constante	63,141*** (14,814)		99,021*** (18,523)		103,961*** (28,566)	
R^2	,057		,160		,162	
R^2 ajustado	,045		,128		,107	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Tabela 16
Volatilidade eleitoral partidária – Municípios grandes – 2012-2016

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Não padr.	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**	**Não padr.**	**Padr.**
IDHM 2010	-,041* (,022)	-,200	-,046** (,021)	-,225	-,034 (,022)	-,167
Tamanho eleitorado 2016			-7,050** (2,628)	-0,287	-2,311 (6,240)	-,094
População rural 2010			-1,242*** (,323)	-,412	-1,210*** (,316)	-,401
Número efetivo de partidos 2012					,648** (,288)	,243
Magnitude do distrito 2016					-,258 (,228)	-0,282
Constante	65,623*** (17,119)		111,731*** (20,671)		73,632** (31,962)	
R^2	,040		,214		,270	
R^2 ajustado	,028		,184		,222	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do TSE e do IBGE.
Significância: *p < 0,1; **p < 0,05; ***p < 0,01.

Abstract

The electoral volatility of local legislators at the municipal level in Brazil (2000-2016)

The central aim of this research is to demonstrate that the local (sociodemographic and institutional) context helps explain changes in voters' vote choice in support of different political parties. This research analyzes the electoral volatility index for local legislators in four municipal elections—2000, 2004, 2008, 2012 and 2016—with a sample of all Brazilian cities. This work contributes to the literature about both electoral behavior and party systems. The results show that the contextual variables have a more intense effect in small municipalities and at the beginning of the analyzed period.

Keywords: electoral volatility; municipal elections; electoral behavior; party systems; local legislator

Resumen

La volatilidad electoral en los municipios brasileños para el cargo de edil (2000-2016)

El objetivo de este artículo es demostrar que el contexto local (sociodemográfico e institucional) ayuda a explicar la alternancia en la decisión del elector entre los diversos partidos políticos. Para eso, se analiza el índice de volatilidad electoral partidaria para el cargo de edil en cinco elecciones consecutivas – 2000, 2004, 2008, 2012 y 2016 – teniendo como base una muestra representativa de todos los municipios brasileños y tratando ese índice como variable dependiente. Así, el artículo contribuye para la literatura sobre sistema partidario y sobre comportamiento electoral. Los resultados encontrados indican un efecto más expresivo de las variables contextuales entre los municipios de menor población y al inicio del período analizado.

Palabras clave: volatilidad electoral; elecciones municipales; comportamiento electoral; sistema partidario; edil

Résumé

La volatilité électorale dans les communes brésiliennes pour le poste de conseiller municipal (2000-2016)

L'objectif de cet article est de démontrer que le contexte local (sociodémographique et institutionnel) aide à expliquer l'alternance dans la décision de l'électeur entre les différents partis politiques. Pour cela, on analyse le taux de volatilité électorale partisane pour le poste de conseiller municipal au cours de cinq élections consécutives – 2000, 2004, 2008, 2012 et 2016 – en se fondant sur un échantillon représentatif de toutes les communes brésiliennes et en abordant ce taux comme une variable dépendante. Ainsi, l'article apporte une contribution à la littérature sur les systèmes partisans et sur le comportement électoral. Les résultats obtenus indiquent un effet plus expressif des variables contextuelles entre les petites communes et au début de la période analysée.

Mots-clés: volatilité électorale; élections municipales; comportement électoral; système partisan; conseiller municipal

Artigo submetido à publicação em 20 de fevereiro de 2017.
Versão final aprovada em 29 de outubro de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243699
e-ISSN 1807-0191

O sorteio na política: como os minipúblicos vêm transformando a democracia

André Rubião[1]

Este artigo analisa o uso do sorteio na política sob uma perspectiva genealógica e contemporânea. Ele reflete em torno desse mecanismo, pouco conhecido na América Latina, que seleciona cidadãos aleatoriamente para tomar decisões. O artigo expõe como essa ideia surgiu na Grécia antiga, depois foi utilizada na Itália renascentista, até ser rejeitada pelas repúblicas modernas. Ele mostra o resgate do sorteio nos anos 1970, em meio aos debates sobre a crise da representação e à ascensão da democracia deliberativa, trazendo como novidade o uso da amostra representativa, tal como ocorre nos júris de cidadãos, nas células de planificação e nas pesquisas deliberativas. O artigo revela a dinâmica em torno desses minipúblicos e o campo de experimentação que se abriu a partir deles. Analisam-se as críticas que esses mecanismos vêm recebendo, em especial o ceticismo com relação ao saber-cidadão e o fato de eles impossibilitarem a participação espontânea da sociedade. São apresentados exemplos recentes, como o orçamento participativo berlinense e a emenda constitucional irlandesa, que fornecem uma base empírica não somente para se contrapor a esses argumentos, mas para mostrar que o sorteio vem se tornando uma alternativa viável na política.

Palavras-chave: sorteio; minipúblicos; democracia deliberativa; participação social; representação política

Introdução

O argumento de Aristóteles (1997, p. 139), em que associa a eleição com a oligarquia e o sorteio com a democracia, continua nos surpreendendo. A modernidade fez do voto popular o paroxismo do governo do povo e relegou as experiências com a seleção aleatória de cidadãos para exercer cargos públicos aos livros de história. Pouco a pouco, no entanto, essa realidade vem se transformando: das iniciativas precursoras de Dienel (1970) e Crosby (1975), passando pelas pesquisas deliberativas de Fishkin (1991) e pelas conferências de consenso no universo da ciência (Hendriks, 2005), até o processo de reforma eleitoral da Colúmbia Britânica no Canadá e as iniciativas de mudança constitucional na Islândia e na Irlanda, é possível estimar que cerca de mil experiências

[1] Faculdade de Direito Milton Campos - Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (Negesp), Nova Lima (MG), Brasil; IBS/FGV, Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <andrerubiao@hotmail.com>.

envolvendo o sorteio foram realizadas nas últimas décadas (Vergne, 2009; Van Reybrouck, 2017).

Apesar disso, o tema continua sendo tratado de forma marginal. É verdade que nos últimos anos a seleção aleatória na política chegou a ser reivindicada por autores importantes – Burnheim (1985), Dahl (1989), Elster (1989), Goodwin (1992), Zizek (2004) etc. –, ocupando as mais variadas posições no espectro da filosofia política, mas na maior parte das vezes esse mecanismo segue sendo visto como algo exótico ou é simplesmente ignorado pelo universo acadêmico e pela população em geral. A espinha dorsal da ideia é muito simples: trata-se de constituir uma amostra representativa de pessoas sorteadas, ou seja, uma miniatura da sociedade, respeitando critérios de gênero, idade e classe social, e pedir para que esse grupo de cidadãos selecionados ao acaso deliberem sobre determinado tema de interesse público. A proposta, no entanto, sempre gerou desconfiança. As principais críticas ou desafios giram em torno de quatro pontos: i) os riscos de conceder o poder às pessoas comuns, sendo que elas podem ser despreparadas (Merkle, 1996); ii) a dificuldade de estabelecer regras de conduta e *accountability*, para evitar assimetrias e distorções (Parkinson, 2006); iii) a possibilidade de a adoção desses mecanismos excluir pessoas que queiram participar de forma espontânea, prejudicando a formação de uma identidade de grupo (Young, 2006) ou o desenvolvimento de contraesferas públicas (Fraser, 1990, 2009); iv) a dificuldade das iniciativas com sorteio de propor mudanças estruturais na política (Goodin e Dryzek, 2006; Pateman, 2012).

Essas observações são pertinentes e vêm estimulando o debate acadêmico ao redor do mundo. Tendo em vista esse cenário, o objetivo deste artigo é apresentar uma "revisão da literatura *abrangente*" (Yin, 2016)[2] sobre o uso do sorteio na política. A escolha desse método se justifica pelo fato de algumas iniciativas recentes envolvendo a seleção aleatória – como o orçamento participativo de Berlim, a reforma constitucional da Irlanda e as experiências a partir do grupo G1000 na Bélgica – terem contribuído para uma contraposição a parte das críticas que o mecanismo vinha recebendo. Trata-se, então, de expor um panorama geral e um estado da arte, com o intuito de trazer uma visão mais atualizada e abrangente sobre as controvérsias e as tendências em torno desse assunto. Além disso, numa perspectiva genealógica (Foucault, 1981), este artigo busca compreender e transformar a dinâmica por trás da marginalidade do sorteio na teoria democrática. No caso do Brasil, onde a literatura sobre o tema é escassa[3] e as experiências

[2] Segundo Yin (2016, p. 56), a "revisão da literatura *abrangente*" visa "reunir o que se conhece sobre um determinado tema, possivelmente sublinhando linhas de pensamento controversas ou díspares ou mesmo o progresso no decorrer do tempo no conhecimento acumulado sobre um assunto".

[3] No que toca à literatura relevante sobre o tema, é possível identificar: i) um artigo de Miguel (2000), bastante consistente, mas publicado há quase duas décadas; ii) um artigo de Rubião (2013) e outro de Rubião e Anversa (2015), sendo o primeiro um verbete sintético e o segundo um relato sobre o uso do sorteio no orçamento participativo de Berlim; iii) um artigo de Quevedo, Ferreira e Invernizzi (2016), que traz uma proposta de uso de minipúblico para debater os riscos do uso de nanotecnologia; iv) a tese de doutorado de Baggia (2017), que dedica um capítulo à comparação entre os minipúblicos e as instituições participativas latino-americanas; v) um artigo de Sampaio (2012) sobre o uso de minipúblicos na deliberação *online*; vi) o livro de Fishkin (2015), traduzido para o português, que trata mais especificamente das

são praticamente inéditas[4], essa abordagem se justifica pelos seguintes fatores: i) ela pode abrir as portas para novas iniciativas com o sorteio, seja da forma como esse instrumento vem sendo utilizado no Norte ou conciliando-o com as instituições clássicas advindas do Sul; ii) ela revela que os experimentos mais recentes envolvendo a seleção aleatória diminuem a distância entre *participação*, mais ligada ao Sul, e *deliberação*, mais ligada ao Norte, contribuindo para nuançar algumas críticas que o mecanismo vem recebendo no Brasil; iii) ela traz um levantamento e uma atualização da terminologia que vem sendo utilizada em torno dessa temática, visando sedimentar o seu uso na literatura do país.

O artigo está dividido em seis partes. Na primeira seção, pretende-se apresentar a história desse instrumento; na segunda, mostra-se como ele foi resgatado depois de um longo eclipse; a seguir, nas terceira e quarta seções, faz-se um balanço reflexivo das principais iniciativas espalhadas pelo mundo; na quinta seção, mostram-se os principais desafios da seleção aleatória; e, por fim, analisa-se, numa perspectiva utópica, até onde essa ideia pode chegar.

Ao ilustrar o potencial do sorteio e o paradoxo do seu obscurantismo, Sintomer faz alusão ao famoso "método de Morelli" (2010, p. 190-196). No século XIX, depois de seguir carreira médica, Giovanni Morelli aventurou-se na *scienza dell'arte*. Com base nos seus conhecimentos fisiológicos, ele propôs uma técnica original, chamada de indiciária, para identificar falsificações ou quadros de atribuição incerta. Para Morelli, ao avaliar uma obra de arte, era preciso observar os detalhes, os fatos marginais, os traços imperceptíveis. Não se tratava de encontrar a solução no sorriso de um Leonardo da Vinci, mas na forma da orelha de um Botticelli. Referindo-se à história da política, a pergunta que Sintomer nos faz é a seguinte: não seria o sorteio o lóbulo da orelha da aventura democrática?

O sorteio ao longo da história

Não existe consenso sobre a origem da participação de cidadãos comuns na vida pública. Sua existência é possível em civilizações mais remotas, mas foi na Atenas Clássica, com o despertar da democracia, que esse mecanismo se transformou numa forma efetiva de ascensão ao poder, junto com a eleição ou a indicação de pessoas (Manin, 1996). Com a reforma de Clístenes, na segunda metade do século IV a.C., foram consolidadas a Boulé (o Conselho Popular) e a Helieia (formada pelos tribunais). Em ambos os casos, o sorteio foi um componente essencial: cada cidadão, conforme o princípio *ho boulomenos* ("aquele que desejar"), podia se candidatar para exercer um cargo público. Uma vez sorteado – o

pesquisas deliberativas; e vii) o livro de Sintomer (2010), também traduzido para o português, que traz uma das mais influentes reflexões (inclusive para este artigo) já feitas sobre o sorteio, apesar de não contemplar as iniciativas da última década.

[4] Há apenas um experimento relevante envolvendo o sorteio no Brasil, muito pouco divulgado, feito pelo governo do Rio Grande do Sul, em 2009, para avaliar a carreira dos funcionários públicos. O relatório da experiência pode ser conferido em: <http://cdd.stanford.edu/mm/2009/brazil-consulta-deliberativa.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

instrumento utilizado era o *kleroterion*, uma peça de mármore contendo cinco colunas, onde era possível inserir placas –, o cidadão podia exercer funções transversais às que hoje correspondem ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário. Assim, como dizia Aristóteles (1997, p. 139), a seleção aleatória constituía um contraponto à eleição: enquanto a primeira encarnava os princípios da igualdade e da rotatividade (todos aqueles que fossem considerados cidadãos tinham legitimidade para um dia serem sorteados e participarem da atividade pública), a segunda encarnava os princípios da meritocracia e do poder de influência (os cidadãos mais respeitados, não raro os mais ricos, podiam se candidatar aos cargos públicos). No contexto da Antiguidade, Atenas foi um símbolo da participação popular. Pode-se estimar que mais da metade dos cidadãos, com mais de 30 anos, exerceram cargos na administração pública, desenvolveram funções legislativas ou foram jurados pelo menos uma vez na vida (Finley, 1983; Sintomer, 2010; López-Rabatel, 2017).

Com o declínio da democracia ateniense, após a Guerra do Peloponeso, no final do século V a.C., a participação popular entrou em decadência. As instituições romanas privilegiariam a cultura aristocrática e o uso do sorteio praticamente desapareceu[5]. Foi preciso esperar as repúblicas italianas renascentistas, a partir do século XIII, para que o sorteio voltasse à tona de forma sistemática, apesar de num contexto restrito. Maquiavel (1994) nos narra como em Florença, com a disputa acirrada entre as grandes famílias, diversos nomes eram indicados para as funções públicas, ensejando em seguida um sorteio para a escolha daquele que assumiria o cargo. Essa técnica, cujo *modus operandi* podia ser extremamente elaborado, variando de cidade para cidade, foi amplamente utilizada, evitando o derramamento de sangue nas lutas pelo poder (Guicciardini, 1994; Sintomer, 2010).

O uso da seleção aleatória na política, porém, estava com seus dias contados. Depois da Grécia e da Itália, essa prática desapareceria da história, levando alguns a se interrogarem sobre os motivos dessa exclusão. Para Manin (1996), numa tese que se tornou clássica, os pais fundadores das democracias americana e francesa, leitores de Aristóteles e Maquiavel, ao fazerem da eleição o auge da democracia, optaram por uma aristocracia eletiva: ao contrário do sorteio, que permitia a participação de todos, o governo representativo permitia a participação dos "melhores".

[5] Na verdade, o uso do sorteio ficou restrito aos jurados na esfera judicial. No caso do Brasil, conforme prevê a Constituição de 1988 (art. 5°, XXXXVIII, "d"), o júri popular acontece somente no caso dos crimes dolosos contra a vida (Cf. Castro, 1999).

O resgate do sorteio na democracia

A democracia liberal, assente na legitimidade da eleição dos seus representantes políticos e na dinâmica do capitalismo (Schumpeter, 1961), foi se consolidando ao longo dos séculos, mas não há dúvidas de que ela entrou em crise (Bougnoux, 2006)[6]. No âmbito político, uma das principais críticas era a falta de capilaridade da democracia representativa. Duas correntes começaram a apontar o abismo cada vez mais acentuado entre governantes e governados: de um lado os "participacionistas", com a *grassroots democracy* (Fisher, 1993), as iniciativas de *empowerment* (Berger e Neuhaus, 1977) e os trabalhos precursores de Pateman (1970) e MacPherson (1977); de outro os "deliberacionistas", com o "agir comunicativo" de Habermas (1987), a "razão pública" de Rawls (1971) e o "processo deliberativo" de Cohen (1989). De forma resumida, remetendo a essa vasta literatura que se constituiu ao longo dos anos 1970 e 1980[7], é possível afirmar que, embora houvesse um consenso entre as duas correntes no sentido de denunciar os limites da representação e de fazer com que a democracia se tornasse mais próxima dos cidadãos, os "participacionistas" defendiam sobretudo a mobilização social, o alargamento da esfera política e a inclusão nesta do maior número de cidadãos, enquanto os "deliberacionistas" buscavam sobretudo aperfeiçoar o processo de formação de vontades, na tentativa de criar procedimentos capazes de formar uma opinião esclarecida[8].

Foi nesse contexto de crítica e de tentativa de inovar que o sorteio foi resgatado no começo dos anos 1970. Na Alemanha, Dienel (1970) falou em células de planificação (*Planungszellen*), enquanto Crosby (1975), nos Estados Unidos, falou em júris de cidadãos (*citizens' juries*). Concebidas quase ao mesmo tempo, sem que seus idealizadores tivessem conhecimento um do outro, essas duas ideias eram praticamente idênticas, e buscavam recuperar a dinâmica da prática grega de selecionar cidadãos de forma aleatória para exercer uma função pública. A grande novidade, com relação aos Antigos, era o advento da amostra representativa. Idealizada no final do século XIX, a partir do aprimoramento da estatística, junto ao cálculo matemático, essa técnica foi se consolidando ao longo do século XX, sendo utilizada primeiro nas estatísticas oficiais dos governos, até se consolidar com os institutos de pesquisa de opinião. Por meio dela, respeitando critérios de sexo, idade e classe social, é possível selecionar aleatoriamente um grupo de pessoas, geralmente a partir das listas eleitorais, constituindo-se uma amostra bastante fiel às

[6] Diversas foram as causas: uma crescente insatisfação com os representantes políticos (incapazes de atender às aspirações da população); uma burocracia estatal cada vez mais ineficiente (ao contrário do que imaginava Max Weber); uma descrença dos cidadãos (que não acreditavam mais na política tradicional); o advento das ambivalências do progresso (depois de um período de certeza epistemológica); a desconfiança com relação à formação da opinião pública (constituída sobretudo por meio dos grandes veículos de comunicação) etc.

[7] É importante destacar o papel do Brasil nessa dinâmica, sobretudo a partir dos anos 1990, com o advento de diversas instituições participativas (Avritzer, 2009).

[8] Para uma análise mais completa dessas duas correntes, cf. Pateman (2012), Sintomer (2011b) e Pereira (2007).

diversidades sociais de determinada circunscrição[9]. A partir daí, o objetivo de Peter Dienel e Ned Crosby era fazer com que essas pessoas selecionadas – ou seja, um microcosmo da população – pudessem se reunir para deliberar sobre um assunto de interesse público. Havia, assim, dois critérios de legitimidade: o primeiro, sociológico, a partir da amostra representativa (que busca resguardar as diferenças sociais entre os indivíduos selecionados); e o segundo, epistemológico, com a formação de uma opinião esclarecida ou de uma "razão comunicativa" (que se difere substancialmente da opinião pública convencional, praticada pelos institutos de pesquisa, na qual os cidadãos consultados não têm tempo para refletir sobre as questões que lhes são colocadas).

Aos poucos, as primeiras experiências foram sendo realizadas, formando um modelo estandardizado. É o poder público, na maioria das vezes, quem convoca um grupo de pessoas sorteadas. A seleção da amostra, que gira entre 25 e 50 pessoas, fica a cargo de um instituto de pesquisa de opinião pública. Os cidadãos selecionados se reúnem em plenário ou em subgrupos e geralmente ganham uma indenização pecuniária para participar do procedimento. Um moderador independente é contratado para conduzir os debates. As temáticas variam de planejamento urbano a políticas de saúde, passando por questões sociais e ecológicas. O grupo escuta os especialistas no assunto e as partes envolvidas no processo (associações, políticos, empresários etc.). Os trabalhos geralmente duram de dois a três dias. As decisões dos cidadãos podem ser consultivas ou impositivas. Na Alemanha, um dos casos mais interessantes ocorreu em 1991, quando o ministro dos Correios e das Telecomunicações adotou algumas das recomendações das *Planungszellen*, em especial sobre a proteção dos dados pessoais. Nos Estados Unidos, dois *citizens' juries* em 2003 chamaram a atenção: um que debateu o orçamento federal e outro que tratou da reforma do sistema de saúde do presidente Clinton. Na Grã-Bretanha, sob influência do Institute for Public Policy Research, mais de 200 *citizens' juries* já foram organizados (Sintomer, 2010).

[9] Smith (2009, p. 79-84) chama a atenção para três possíveis distorções nas amostras representativas. Em primeiro lugar, a incompletude das bases de dados, de onde as amostras são retiradas. No caso das listas eleitorais, por exemplo, nem todos estão registrados. Em segundo lugar, ele alerta para o fato de as pessoas não estarem obrigadas a participar. No experimento (que veremos mais adiante) da Colúmbia Britânica, por exemplo, dos 23.034 convidados, somente 1.715 responderam de forma positiva. Isso pode trazer uma assimetria na amostra, comprovada em algumas experiências, no sentido de que as pessoas mais engajadas politicamente são mais propícias a participar do procedimento, apesar de que, para Smith, não existe uma diferença muito grande de opinião se compararmos esse grupo mais engajado com a população geral. Por fim, ele cita o risco de a amostra deixar de fora algumas minorias, cujas opiniões podem ser essenciais para a legitimidade do procedimento. Nesse sentido, correções têm sido feitas, incluindo nas amostras de alguns experimentos critérios como etnicidade ou até mesmo visões políticas. No próprio caso da Colúmbia Britânica, cidadãos aborígenes (que ficaram de fora da amostra por sorteio) foram incluídos no minipúblico. No caso do G1000 (de que também tratamos mais adiante), 10% das vagas foram destinadas aos vulneráveis, como moradores de rua e pessoas de origem estrangeira, que ficaram de fora do sorteio.

A diversificação das experiências

Após as ideias precursoras de Peter Dienel e Ned Crosby, outras iniciativas foram surgindo ao redor do mundo. Uma das mais ousadas, a conferência de consenso, teve início em 1987, quando o parlamento dinamarquês criou o Danish Board of Technology, órgão encarregado de avaliar as questões tecnológicas e de desenvolver o debate público sobre suas implicações. O objetivo era formar painéis de cidadãos sorteados que, após debaterem temas como energia nuclear, clonagem, poluição do ar etc., apresentavam relatórios sobre suas decisões. Inserida no contexto da democratização da ciência (Sclove, 1995; Callon, Lascoumes e Barthe, 2001), a conferência de consenso é um mecanismo capaz de trazer mais legitimidade para um campo que teve sua autonomia contestada ao longo das últimas décadas (Kuhn, 1983; Feyerabend, 1975; Latour, 1987). De fato, a filosofia e a sociologia da ciência vêm nos mostrando que as decisões científicas estão muitas vezes ancoradas em um núcleo epistemológico fragilizado, com diversas teorias e métodos concorrentes, ficando à mercê de redes de interesse e de poder. E é nesse sentido que as escolhas desse campo podem nos remeter menos a critérios técnicos do que a uma reflexão cidadã sobre o tipo de sociedade que queremos viver (Pestre, 2001).

Uma das conferências de consenso mais interessantes aconteceu na França, em 1998, quando um grupo de cidadãos foi reunido na Assembleia Nacional para debater a utilização de um milho geneticamente modificado na agricultura e na alimentação[10]. Requisitado pela comissão parlamentar, o Instituto Francês de Opinião Pública selecionou, aleatoriamente, 14 cidadãos franceses, respeitando os critérios utilizados nas amostras representativas das pesquisas de opinião. Formado o grupo, o procedimento, coordenado por um comitê de pilotagem independente[11], consistia em três etapas: um estágio de formação sobre os transgênicos, um debate aberto na Assembleia Nacional e uma deliberação dos cidadãos. Boy, Donnet-Kamel e Roqueplo (2000), membros do comitê de pilotagem, mostram que durante o estágio de formação foram convidados diversos especialistas – respeitando as diversidades ideológicas –, para que o grupo de cidadãos, como num verdadeiro curso, ficasse sabendo das principais questões relativas aos transgênicos. Os nomes desses cidadãos foram então revelados, no começo da segunda etapa, realizada na Assembleia Nacional, durante dois dias de seções abertas, que contou com ampla presença da imprensa. Nessa ocasião, o grupo pôde fazer perguntas para mais

[10] A iniciativa foi do governo francês que, confrontado com a polêmica que a questão vinha gerando, decidiu animar o debate público. Um comunicado oficial dizia que "a opinião pública permanece indecisa e parece insuficientemente informada. Se nossos concidadãos parecem prontos a aceitar a engenharia genética para a produção de medicamentos, eles estão reticentes em aceitá-la para a alimentação. Apesar da grande experiência científica no campo da engenharia genética, os cidadãos recusam que as decisões que comprometem o futuro sejam tomadas sem a expressão e a confrontação de todas as opiniões. Uma 'conferência de consenso' será organizada com a comissão parlamentar de avaliação das escolhas científicas e tecnológicas" (apud Boy, Donnet-Kamel e Roqueplo, 2000, p. 780).

[11] Esse comitê era formado por três pesquisadores especialistas em ciências sociais, responsáveis sobretudo pela vigilância do bom desenvolvimento metodológico da conferência, e quatro pesquisadores especializados em engenharia genética.

de 30 *experts*, de diversas áreas, para esclarecer todas as suas dúvidas. Finalmente, após mais de dez horas de debate, o grupo se reuniu, a portas fechadas, para redigir um documento deliberativo. Nele se destacavam o pedido de uma moratória na introdução do milho transgênico para o consumo tanto dos seres humanos como dos animais, uma série de precauções extras que deveriam ser tomadas em diversos assuntos que tocam os transgênicos e a necessidade de uma pesquisa eminentemente pública para escapar dos riscos dos interesses privados. Ao fazer um balanço geral do evento, Boy, Donnet-Kamel e Roqueplo não deixam de nos alertar para algumas dificuldades encontradas pelo grupo de participantes e pela organização, mas afirmam que "os 14 cidadãos reunidos na conferência manifestaram uma seriedade e uma capacidade de análise que impôs o respeito de todos, tanto dos *experts* como dos jornalistas" (Boy, Donnet-Kamel e Roqueplo, 2000, p. 789).

Mas seria a pesquisa deliberativa, mecanismo criado por James Fishkin, concomitante com as conferências de consenso, que iria popularizar o uso do sorteio. Fishkin (1991) parte de uma crítica epistemológica às pesquisas de opinião clássicas, que tinham se tornado uma febre nas democracias ocidentais. Apesar de contarem com o critério de legitimidade da amostra representativa, essas pesquisas não possibilitam uma reflexão aprofundada sobre os temas analisados. Muitas vezes, o cidadão é pego de surpresa, com uma pergunta para a qual não está preparado, sendo obrigado a respondê-la de imediato. A proposta de Fishkin é trabalhar com uma amostra mais reduzida, fazendo com que as pessoas sejam instruídas e possam debater sobre o assunto, ou seja, passar de uma "pesquisa de opinião" para uma "pesquisa de opinião deliberativa".

Logo inserida no amplo debate sobre a democracia deliberativa, a ideia de Fishkin fez sucesso. O dinamismo do autor, que se tornou um "empreendedor acadêmico", contribuiu para que diversas pesquisas deliberativas fossem realizadas ao redor do mundo. No método de Fishkin, diferente dos júris de cidadão ou das células de planificação, trabalha-se com uma amostra maior, com um mínimo de 130 pessoas, e pode-se analisar a evolução da opinião dos participantes durante o procedimento. Uma das experiências mais importantes se deu na Austrália, em 2001, quando 344 cidadãos sorteados deliberaram a respeito da relação entre os aborígines e as populações não indígenas. O evento de três dias, precedido de reuniões preparatórias, foi realizado no Old Parliament House, transmitido pela televisão, e serviu não para tomar qualquer decisão impositiva sobre o assunto, mas para fomentar o debate público e melhorar a relação entre esses povos (Cook e Powell, 2003). Na Grécia, em 2006, Fishkin ajudou a organizar uma pesquisa deliberativa para designar o candidato à prefeitura do partido socialista grego, o Pasok, no município de Marousi. Durante um dia inteiro, 131 cidadãos sorteados entre os habitantes locais puderam ouvir as propostas dos pré-candidatos, fazer perguntas, trabalhar em pequenos grupos, para depois designar por voto aquele que concorreria à eleição (Buonocore, 2006). Até mesmo na China, na cidade de Zeguo, uma série de pesquisas deliberativas foram realizadas, desde 2005, para que os cidadãos locais pudessem debater

e deliberar a respeito dos direcionamentos de parte do recurso do município. Essas propostas foram depois encaminhadas para as autoridades locais, que, na maior parte das vezes, seguiram as recomendações dos cidadãos (Baogang, 2012). No Brasil, a única experiência envolvendo sorteio foi uma pesquisa deliberativa organizada pelo governo do Rio Grande do Sul, em 2009, quando 226 cidadãos se reuniram, durante dois dias, para avaliar a valorização das carreiras dos servidores públicos estaduais. Vale destacar também a pesquisa deliberativa de 2009 que envolveu cidadãos de 27 países da União Europeia num debate sobre as eleições para o parlamento europeu; a experiência na Coreia do Sul, em 2011, que tratou da questão da unificação e foi transmitida pela KBS, a maior rede de rádio e televisão do país; sem contar as diversas experiências feitas *online*, como a série realizada em parceria com o programa de televisão PBS NewsHour. Todos os resultados desses procedimentos podem ser conferidos no sítio do Center for Deliberative Democracy, instituto criado por Fishkin, na Universidade de Stanford[12].

O *boom* dos minipúblicos

A partir desses quatro modelos (júris de cidadãos, células de planificação, conferências de consenso e pesquisas deliberativas), as experiências foram se multiplicando. No campo teórico, outros conceitos surgiram para falar do uso do sorteio na política. Dahl (1989), por exemplo, defendeu que *minipopuli* de cidadãos selecionados aleatoriamente poderiam ser utilizados, em algumas ocasiões, para aperfeiçoar a legitimidade das poliarquias (ou seja, regimes plurais, competitivos e abertos à participação). Burnheim (1985) definiu como "demarquia" – conceito extraído da obra de Hayek (1993) – uma forma de governo sem Estado ou corpos burocráticos, em que grupos de cidadãos sorteados tomariam decisões. Nagel (1992), numa ideia próxima às pesquisas deliberativas, falou em Deliberative Assemblies on a Random Basis (Darbs). Amar (1984) reivindicou a "votação lotérica", um modelo que mistura eleição de candidatos com sorteio: primeiro, se realizariam eleições e, em seguida, cada candidato teria um percentual de chances de ser sorteado equivalente ao total de votos que recebeu, para garantir a representação de minorias. Amanrich (1999) lançou um manifesto a favor do sorteio, intitulado "La démocratie est morte, vive la clérocratie", sendo o termo "clerocracia" uma referência à máquina usada na Grécia para escolher cidadãos. Wright (2014), ao defender uma utopia socialista, afastada do capitalismo e do estatismo, usou o termo "democracia aleatória". E até mesmo o filósofo esloveno Zizek (2004), falando em "loterocracias", passou a reivindicar o uso do sorteio na política.

Em meio a esse emaranhado de termos, um iria se destacar, prevalecendo na literatura sobre o tema. Fung (2003), inspirado no conceito de Dahl, definiu como

[12] Cf. <www.cdd.stanford.edu>. Acesso em: 20 jan. 2018.

minipúblico os procedimentos que fazem uso do sorteio[13]. Segundo Fung, esses "pequenos grupos" podem envolver dinâmicas de "fórum educativo", de "painel consultivo participatório", de "colaboração participativa para solução de problemas" e de "governança democrática participativa" (2003, p. 340-342). Trata-se então de um mecanismo complementar à democracia representativa, ligado ao "pensamento reformista" e não à "reforma revolucionária" (p. 339).

Desde então as experiências com minipúblicos foram se multiplicando. Uma das mais relevantes aconteceu na Colúmbia Britânica em 2004. O governo local formou uma Assembleia Cidadã de 160 pessoas selecionadas aleatoriamente para deliberar sobre a reforma eleitoral dessa província canadense. O objetivo era acabar com a votação uninominal de um turno, conhecida como *first past the post*, que impedia a representação das minorias. A lógica por trás da opção pelo sorteio era óbvia: os políticos e os partidos têm interesses próprios e, caso fossem votar essa reforma, poderiam ter em mente mais os interesses particulares do que o interesse público geral. A Assembleia Cidadã se reuniu durante seis fins de semana, até emitir um documento público, aberto a críticas e sugestões, em que constavam as principais alternativas disponíveis para a reforma. Em seguida, a Assembleia se reuniu por mais três fins de semana, em sessões abertas, transmitidas pela televisão, até selecionar um modelo conhecido como *single transferable vote*, que permitia a eleição de dois a sete deputados em cada circunscrição, sobre uma base proporcional. Para entrar em vigor, no entanto, a proposta ainda precisava ser referendada, com aprovação de 60% dos votos computados na província. Ela acabou obtendo apenas 57,69%, impedindo que a reforma eleitoral entrasse em vigor. Segundo Sintomer, a complexidade do modelo proposto pela Assembleia (*single transferable vote*) foi o fator essencial para um resultado que, apesar de decepcionante, serviu para revelar o potencial do sorteio: desde a Antiguidade, jamais um grupo de cidadãos selecionados ao acaso tinha assumido tamanha responsabilidade na democracia (2010, p. 138-140)[14].

[13] É importante destacar que Fung (2003) não limita os minipúblicos às experiências com sorteio. Nesse texto, ele cita cinco exemplos de "pequenos grupos" deliberativos: as pesquisas deliberativas; o America Speaks Citizen Summit; o Oregon Health Plan; o Chicago Community Policing; e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Destes, apenas a pesquisa deliberativa faz uso do sorteio. Goodin e Dryzek (2006), com algumas diferenças com relação às ideias de Fung, também incluíram no conceito de minipúblico experiências que não fazem uso da seleção aleatória. Já Smith, apesar de falar que os minipúblicos são constituídos "sobretudo por sorteio" (2009, p. 72), ou seja, não exclusivamente por sorteio, cita no seu livro como exemplos de minipúblicos apenas experiências que fazem uso da seleção aleatória. É possível que o principal motivo para a associação e a consolidação que vêm sendo feitas do conceito de minipúblico com o uso de sorteio seja o fato de Dahl (1989), no qual Fung se inspirou, se referir exclusivamente ao sorteio quando fala de *minipopulus*. Vale destacar também que, nos textos mais recentes sobre o tema publicados no Brasil, Sintomer (2010) e Rubião (2013) utilizaram o termo júris de cidadãos, de forma genérica, implicando todas as iniciativas que fazem uso da seleção aleatória na política. Esse uso se deu num período em que ainda havia uma indefinição – e até mesmo uma *batalha* em torno da preponderância dos conceitos – no seio da literatura especializada no assunto. No entanto, o próprio Sintomer (2011a, 2017) foi aos poucos abandonando a nomenclatura júris de cidadãos (no sentido genérico), passando a adotar o termo minipúblico.

[14] A experiência da Colúmbia Britânica acabou influenciando mais duas tentativas semelhantes de reforma eleitoral por meio de minipúblicos, uma na província de Ontário (no próprio Canadá) e outra na Holanda, sendo que, na primeira, o referendo final obteve somente 39,9% de aprovação e, na segunda, o governo

O caso da Islândia foi ainda mais audacioso. Após a crise financeira de 2008, uma forte mobilização social surgiu no país, dando início à chamada "Revolução das Panelas e Frigideiras", que obrigou o governo a antecipar as eleições. Concomitantemente, sob a iniciativa da associação civil The Anthill, um Fórum Nacional de 1.500 pessoas (1.200 sorteadas e 300 indicadas) se reuniu para debater propostas para uma reforma da Constituição do país. O novo governo eleito, favorável ao movimento, decidiu então instituir um procedimento oficial de reforma constitucional e, junto com a Anthill, organizou um segundo Fórum Nacional, com 950 cidadãos selecionados de forma aleatória, para debater e redigir um documento que indicasse quais deveriam ser os principais eixos da reforma constitucional. Em seguida, um Conselho Constitucional composto de 25 cidadãos foi eleito pela população (os políticos não puderam se candidatar), com o objetivo de formular uma nova Constituição. A Suprema Corte do país acabou anulando esse modelo de assembleia constituinte, mas o governo decidiu ignorar a decisão e acabou ratificando a criação do Conselho formado pelos 25 cidadãos. O grupo começou então um intenso trabalho, de forma transparente e participativa, não somente publicando os artigos da nova Carta Magna na internet à medida que eles iam sendo redigidos, mas possibilitando também a contribuição de qualquer cidadão por meio das redes sociais (Facebook, Twitter, Flickr etc.). Concluído o texto, a próxima fase do processo consistia num referendo nacional. Este aconteceu em novembro de 2012 e dois terços da população votante confirmaram o projeto de reforma. Faltava ainda uma última etapa, que era a aprovação da nova proposta de Constituição pelo Parlamento, o que acabou não acontecendo. Uma série de fatores contribuiu para esse resultado decepcionante: as mudanças no quadro político do país, as pressões de alguns setores do poder econômico, a complexidade do procedimento etc. Como disse Landemore, na abertura de um dos principais artigos sobre o tema, "escrever uma Constituição é negócio sério" (2015, p. 166), ou seja, nem todos estavam preparados para uma ousadia democrática daquela envergadura.

Apesar de não ter sido concluído, o caso islandês acabou influenciando as iniciativas que estavam por vir. O experimento da Irlanda foi o maior exemplo disso. Em 2012, o parlamento convocou uma Convenção Constitucional, formada por 33 políticos designados e 66 cidadãos sorteados. O objetivo dessa convenção, que podia ouvir a opinião de *experts* e receber comentários da população, era emitir pareceres a respeito de oito propostas específicas de reforma constitucional, sendo que esses documentos, em seguida, deveriam ser encaminhados para o parlamento, para o governo e, por fim, referendados junto à população. Ao final do processo, apenas uma das oito questões, referente ao casamento

desistiu de levar a cabo o experimento, apesar de o minipúblico ter se reunido e debatido sobre o assunto. Na esteira de Van Reybrouck (2017, p. 137-139), que se refere às três iniciativas, podemos apontar as seguintes causas dos fracassos: i) a falta de esclarecimento da população sobre o assunto no momento dos referendos, o que contrasta com a opinião informada dos participantes das assembleias cidadãs; ii) o interesse de alguns partidos em não concretizar as mudanças propostas; iii) a desconfiança dos meios de comunicação; iv) a falta de uma campanha de comunicação profissional, capaz de explicar as razões das escolhas feitas pelos cidadãos; v) o receio de apostar numa mudança (*if you don't know, say no*). Para uma análise aprofundada do caso da Colúmbia Britânica, cf. Warren e Pearse (2008).

homoafetivo, foi aprovada pelos irlandeses, obtendo 79% de aprovação na Convenção e 62% no referendo. Como observa Van Reybrouck (2017, p. 146-147), pela primeira vez uma mudança constitucional era feita a partir do uso do sorteio; e se compararmos esse caso da Irlanda ("católica") com o da França ("libertária"), referente à adoção do casamento homoafetivo, veremos que, enquanto o primeiro, feito de forma inovadora, com ampla participação cidadã[15], transcorreu de forma bastante tranquila, o segundo, feito a partir de um projeto de lei tradicional, gerou uma enorme polêmica e um clima de tensão no país.

Por fim, vale a pena citar a plataforma G1000, na Bélgica, que vem influenciando diversas outras experiências espalhadas pelo mundo. Após a enorme crise política de 2010, quando o país ficou 541 dias sem conseguir um acordo para designar seu primeiro-ministro, um grupo de intelectuais e cidadãos belgas, engajados em diferentes causas, decidiu "fazer alguma coisa" (Jacquet e Reuchamps, 2016). A plataforma foi organizada em três etapas. Em primeiro lugar, uma consulta pública foi disponibilizada na internet, com o objetivo de diagnosticar os principais temas que a população belga gostaria de levar para um debate público. Além de sugerir ideias (mais de 2 mil foram propostas), os cidadãos podiam votar naquelas que consideravam mais relevantes, o que permitiu aos organizadores fazer uma seleção. Em segundo lugar, um grupo formado por 900 cidadãos e 100 selecionados[16] se reuniu em Bruxelas, durante um dia, para debater e deliberar a respeito dos temas levantados na fase anterior. Em paralelo, foram estabelecidos o G-Home (uma plataforma que organizava na internet o mesmo debate que estava acontecendo no G1000) e os G-Off's (em que cidadãos espalhados pelo país também se encontravam de forma presencial para conversar sobre os temas do G1000). Já a terceira fase, denominada G-32, visava elaborar propostas concretas a partir das discussões anteriores. Nela, 32 cidadãos da segunda fase foram selecionados por sorteio. Eles se encontraram durante três fins de semana para debater sobre diversos aspectos da questão do trabalho, tema escolhido pelos próprios participantes. Finalmente, no dia 11 de novembro de 2012, o grupo apresentou um relatório para os presidentes das câmaras parlamentares[17], com recomendações sobre esse assunto. Segundo Jacquet e Reuchamps (2016), apesar de a qualidade da deliberação ter surpreendendo todos aqueles que acompanharam o procedimento, seja presencialmente ou pela repercussão na imprensa, as proposições do G1000 acabaram não influenciando a agenda do governo belga, segundo eles sobretudo pelo fato de o procedimento ter preservado uma independência com relação aos partidos políticos e instituições públicas. A repercussão do G1000, no entanto, foi enorme. Na própria Bélgica, o município de Grez-Doiceau organizou uma plataforma

[15] Ao debater o tema do casamento homoafetivo, a Convenção Constitucional recebeu mais de mil contribuições de outros cidadãos (Van Reybrouck, 2017, p. 146).
[16] O objetivo de destinar 10% das vagas para cidadãos selecionados era corrigir as distorções da amostra (cf. nota 6 acima). Os organizadores consultaram algumas associações que indicaram, por exemplo, moradores de rua e pessoas de origem estrangeira.
[17] Disponível em: <www.g1000.org>. Acesso em: 25 jan. 2018.

reduzida, o G100, para tratar de assuntos locais, constituindo dez grupos de trabalho para lidar com questões de mobilidade, preservação ambiental, convivialidade, autonomia energética etc.[18]. Na Holanda, sob forte influência de Van Reybrouck, um dos principais idealizadores do G1000, cidades como Amsterdã, Haia, Amersfoort, Groningen, Nijmegen, dentre outras, organizaram experiências semelhantes (Van Reybrouck, 2017, p. 188-189).

Os desafios do sorteio

Essa multiplicação dos minipúblicos, incluindo iniciativas que trouxeram mudanças estruturais, revela o potencial de reinserção do sorteio na democracia. Não se trata mais de uma simples experimentação, apesar de a desconfiança continuar sendo um desafio. O debate que ocorreu no Podemos, na Espanha, mostra que até mesmo algumas pessoas que lutam contra o *status quo* na política parecem temer a seleção aleatória. Em 2014, durante uma Assembleia Cidadã que se reuniu para debater os rumos do partido, quando o grupo Sumando Podemos propôs introduzir cidadãos sorteados, de forma complementar, em cargos de direção do movimento[19], alguns líderes do grupo Claro que Podemos (CQP), como Pablo Iglesias e Carolina Bescansa, dirigiram-lhe duras críticas, falando que o sucesso do Podemos estava ligado à eficácia do movimento, razão pela qual eles não podiam deixar de escolher os melhores candidatos para ocuparem os cargos de poder (a proposta do CQP era um voto em lista) e nem correrem o risco de serem ridicularizados pela imprensa a partir de ideias não razoáveis como aquela referente ao sorteio. Como observa Feenstra (2017), trata-se de uma reação exagerada, uma vez que o sorteio incidiria somente de forma complementar, sem substituir a eleição por voto, e que destoa das reivindicações dos indignados das praças, revelando-se mais próxima da tradicional verticalidade dos partidos do que de uma estrutura política mais horizontal[20].

De fato, como observa Smith (2009, p. 94-101), a desconfiança com relação à seleção aleatória passa por esse receio com relação ao esclarecimento dos sorteados na deliberação e o risco da influência de argumentos irracionais. Trata-se de preocupações legítimas, apesar de as evidências empíricas revelarem muito mais um otimismo do que

[18] Para o relatório das atividades que foram propostas pelo G100 e o resultado prático de algumas delas, cf. <www.grezentransition.be>. Acesso em: 28 jun. 2018.

[19] De forma resumida, a proposta do Sumando Podemos, para preenchimento de cargos por sorteio no partido, era a seguinte: eleição de 20% dos integrantes do Consejo Ciudadano, de 25% dos representantes dos Consejos Ciudadanos Territoliales e dos Consejos Ciudadanos Municipales, e 40% dos membros da Comissión de Derechos y Garantias (Feenstra, 2017).

[20] Na opinião de Feenstra (2017), a introdução do sorteio poderia trazer: i) igualdade de oportunidades, no sentido de colocar pessoas "comuns" em cargos de direção do partido; ii) independência, no sentido de que essas pessoas não precisariam de apadrinhamentos dentro do partido; iii) pluralidade, no sentido de valorizar a "diversidade cognitiva" e evitar as "espirais de silêncio"; iv) coerência, no sentido de valorizar a horizontalidade e de ousar realizar uma mudança que foi demandada pelas ruas. É importante destacar que, apesar da derrota, em 2014, a militância pelo sorteio persistiu no seio do Podemos. O tema voltou a ser debatido, em 2016, até que na Assembleia de 2017 o coletivo Profundizar el Cambio conseguiu aprovar a eleição por sorteio de 10 integrantes (do total de 56) dos membros do Consejo Autonómico. Cf. Moreno Pestaña (2017).

um temor por parte dos analistas. As experiências têm mostrado não somente que os cidadãos sorteados são capazes e levam a sério o seu papel (Boy, Donnet-Kamel e Roqueplo, 2000; Parkinson, 2006; Sintomer, 2010; Mackenzie e Warren, 2012)[21] como também estão aptos a irem formando uma opinião mais esclarecida ao longo do procedimento (Ackerman e Fishkin, 2004; Smith, 2009)[22]. De maneira mais ampla, essas desconfianças estão ligadas à questão da *accountability* e da responsabilidade dos participantes. Na democracia representativa, como mostrou Manin (1996), uma das maneiras de prestar contas, além de respeitar exigências legais, é encarar a reeleição. Mas e no caso do sorteio? De que maneira é possível controlar a responsabilidade dos cidadãos?

Esse talvez seja um dos principais desafios dos minipúblicos (Parkinson, 2006)[23]. Tanto é que, na visão de Sintomer (2010, p. 155-156), "se os mecanismos baseados no sorteio atingissem uma escala maior, seria necessário enquadrá-los numa legislação"[24]. Enquanto isso não ocorre, outras iniciativas são usadas para dirimir o problema. No caso da Colúmbia Britânica e em alguns júris de cidadãos, por exemplo, regras de conduta ou declarações de comprometimento com determinados valores foram instituídas pelos participantes (Smith e Wales, 2000; Smith 2009). A questão da transparência também é fundamental. Nesse sentido, o caso da Islândia talvez seja o mais inspirador, em especial pela ampla e imediata disponibilização na internet do conteúdo dos debates (Landemore, 2015); isso sem contar a presença de observadores independentes, como ocorrido em diversas experiências, que também contribui para a credibilidade como um todo. Por fim, é preciso destacar o papel dos moderadores e a necessidade de capacitá-los, desenvolvendo uma *expertise* em torno desses profissionais responsáveis pelos procedimentos. Durante os debates, eles devem observar a distribuição equânime de tempo, tentar solucionar as dúvidas dos cidadãos sorteados, fazer com que eles não percam o foco do tema proposto etc. Afinal, a isenção da equipe organizadora é fundamental e a dinâmica proposta pode influenciar diretamente nos resultados (Thompson e Hoggett, 2002). Em especial, para Fung (2003, p. 344), os moderadores devem ficar atentos às "desvantagens daqueles que não falam tão bem ou falam de uma forma que possam ser desvalorizados pela cultura dominante". Segundo ele, os minipúblicos devem ser construídos de modo a "permitir àqueles que não têm voz e vontade encontrá-las e constituí-las" e seus organizadores devem "assegurar que os mais fracos, e não necessariamente aqueles com melhores ideias e argumentos, tenham tempo

[21] Sintomer (2010, p. 155) afirma que a "dinâmica das deliberações induz um controle mútuo dos participantes e a pessoa que se comporta de maneira 'irresponsável' perde rapidamente a credibilidade".
[22] Ackerman e Fishkin (2004) mostram diversas evidências nesse sentido, como, por exemplo, oito pesquisas deliberativas ocorridas no Texas, onde o percentual de participantes dispostos a pagar mais por energia renovável subiu de 52% para 84%.
[23] Nem mesmo Fishkin (1991), um dos grandes defensores do uso do sorteio, tendo em vista a falta de *accountability* e de responsabilidade dos cidadãos, acredita que eles devam ter voz final nas decisões, funcionando apenas como orientadores de uma opinião pública esclarecida sobre determinado tema.
[24] Courant (2017) chama a atenção para o fato de em Atenas a responsabilidade e a prestação de contas por parte dos cidadãos sorteados serem extremamente importantes, podendo as sanções variar entre pequenas multas, exílio e até mesmo execução.

amplo para falar e se exprimir" (Fung, 2003, p. 344)[25]. De um modo geral, Smith mostra que a avaliação desses profissionais é muito boa. No caso da Colúmbia Britânica, por exemplo, embora tenham sido constatadas algumas reclamações, a percepção geral dos participantes (avaliada ao longo do experimento) e dos observadores externos (incluindo a imprensa) foi bastante positiva no que toca ao profissionalismo, à neutralidade e ao compromisso da equipe organizadora (Smith, 2009, p. 86-91). Há ainda outras discussões (seja com relação ao tamanho da amostra, ao tempo de deliberação, à necessidade ou não de publicização dos debates etc.) e de fato inexiste um consenso na literatura sobre o modelo ideal, mas não há dúvida de que o acúmulo e a troca de experiências podem contribuir para superar esses desafios e aperfeiçoar o desenho institucional dos procedimentos com sorteio (Smith, 2009). Sintomer (2010, p. 170-171) sugere até mesmo a criação de uma Fundação Nacional para a Democracia Participativa capaz "de permitir uma dinâmica cumulativa, a partir da qual fosse possível comparar experiências, divulgando as práticas bem-sucedidas e evitando os mesmos erros".

Outra crítica ao sorteio que merece atenção é aquela que denuncia a ausência de uma identidade de grupo (Young, 2006) ou da formação de contraesferas públicas (Fraser, 1990, 2009). Nesse sentido, os minipúblicos sorteados impediriam uma participação espontânea da sociedade, por meio de associações, grupos de interesse, lideranças políticas etc. Além de essas pessoas terem legitimidade junto ao corpo social, elas adquirem um *know-how* que é importante para a deliberação de temas de interesse da população. A seleção aleatória de cidadãos comuns é vista então como um mecanismo tecnicista que impede a formação de uma opinião pública natural[26]. Essa crítica foi levada a sério pelos teóricos do sorteio e algumas alternativas começaram a surgir. O orçamento participativo de Berlim é um exemplo (Rubião e Anversa, 2015). Entre 2001 e 2003, a prefeitura disponibilizou 500 mil euros para cada um dos 17 bairros economicamente frágeis da capital alemã. No começo, cogitou-se adotar o modelo de Peter Dienel, mas os organizadores acabaram inovando: os minipúblicos seriam compostos por 51% de pessoas

[25] A divisão da amostra em grupos menores também pode contribuir para que as pessoas participem de forma mais ativa (Smith, 2009, p. 98).

[26] Para Young (2006, p. 172), "muitos dos que advogam a representação específica de mulheres, ou de afro-americanos, ou de classes ou de aborígenes, achariam absurda a sugestão de que atributos físicos ou de pertencimento *em si mesmos* poderiam fundamentar a representação de determinadas pessoas por outras com atributos semelhantes. Em vez disso, argumentam eles, mulheres, aborígenes etc. têm experiências semelhantes que apenas os membros de seus próprios grupos podem compreender com o mesmo imediatismo. Para outros, contudo, justificar a representação de grupos em termos de experiências, interesses ou opiniões supostamente compartilhadas por todos os membros do grupo obscurece as diferenças internas deste e erroneamente reduz todos os membros a uma essência comum, de modo que os grupos se tornariam de tal forma distintos uns dos outros que lhes seriam impossíveis o entendimento e a cooperação em suas diferenças". Vale a pena mencionar também o argumento de Fraser (1990, 2009), que, desde sua crítica à teoria de Habermas, vem atacando a unidade da esfera pública, por conta de seus mecanismos de exclusão, defendendo contraesferas públicas, formada por grupos dominados. Nesse sentido, o sorteio também seria responsável por um espaço unitário e, mesmo que seja possível diversificá-lo, com a técnica da amostra, os grupos dominados não seriam capazes de, dialogando entre si, solidificar uma opinião pública, motivo pelo qual faltaria legitimidade.

sorteadas a partir das listas policiais[27] e por 49% de cidadãos reconhecidamente ativos em suas comunidades, oriundos de associações de moradores, organizações não governamentais, dentre outros grupos atuantes na localidade. Tratava-se então de um modelo misto ou de um "fórum híbrido" (Callon, Lascoume e Barthe, 2001) que contemplava tanto os cidadãos comuns, sorteados a partir de amostra representativa, como os cidadãos engajados, que podiam se cadastrar como participantes[28]. Para além do orçamento participativo de Berlim, os próprios casos da Islândia e da Irlanda, ao conjugarem amostras de cidadãos sorteados com debates na internet, mostram que é possível diversificar os mecanismos, de modo que os minipúblicos não fiquem isolados da participação espontânea da sociedade[29].

Por outro lado, se levarmos em conta essa dinâmica que envolve o debate entre "participacionistas" e "deliberacionistas", podemos usar um argumento semelhante em favor das práticas com sorteio. Afinal, os instrumentos clássicos de participação – como o orçamento participativo ou os conselhos de políticas públicas no Brasil – muitas vezes deixam de fora o cidadão comum, aquele que não se interessa pelo debate público. Fora isso, nesses mecanismos há sempre o risco de cooptação (pelas esferas de poder, ligadas aos partidos) e a possibilidade de formar um grupo fechado de "*experts* da participação". O sorteio possui o mérito de poder colocar em cena pessoas que não têm costume de participar da política, seja na esfera da democracia representativa ou da democracia participativa espontânea. Essa inclusão do cidadão comum vai ao encontro daquilo que Phillips (1995) definiu como a "política da presença", ou seja, o fato de a representação depender das características sociais dos representantes. Formados a partir de amostras representativas, os minipúblicos são capazes de atender a essa exigência sociológica, que vê na diversidade uma condição *sine qua non* da deliberação. Esse mesmo argumento vem sendo defendido por Landemore (2015), no sentido de que há um ganho epistemológico com a formação de uma "inteligência coletiva", em que todas as vozes podem participar, sendo os minipúblicos um dos mecanismos mais instigantes para formar aquilo que ela define como "razão democrática". É preciso deixar claro que isso não significa uma exclusividade ou uma preponderância do sorteio na democracia. Como defenderam Mansbridge et al. (2012), é necessário ir além da análise de iniciativas isoladas e pensar o sistema deliberativo como um todo, ou seja, inserido numa rede complexa que envolve o poder público, a mídia, as associações, a sociedade civil, o sistema educativo etc. Dessa

[27] Na Alemanha, todas as pessoas, até mesmo os estrangeiros que têm uma vida estável no país, devem ter um registro na polícia.

[28] Após o registro, caso houvesse um número excessivo de associações querendo participar, era feito um sorteio entre elas.

[29] Nesse sentido, o conjunto das experiências mais recentes envolvendo a seleção aleatória (Berlim, Islândia, Irlanda, G1000) reduz a distância entre o Norte e o Sul. Baggia (2017, p. 71), por exemplo, ao comparar as duas tradições, afirma que os mecanismos que fazem uso do sorteio são alheios à tradição cívica latino-americana, ligada à mobilização da sociedade civil e à abertura a todos que queiram participar. No entanto, seja destinando 50% das vagas à participação espontânea (Berlim), seja conjugando a amostra sorteada com a possibilidade de mobilização e participação social (Islândia, Irlanda e G1000), é possível perceber que esse argumento deve ser nuançado.

forma, a opção por um determinado desenho institucional deve sempre levar em conta as características do caso concreto, de modo a potencializar os ganhos de legitimidade democrática[30].

A utopia do parlamento sorteado?

Uma das grandes questões envolvendo o sorteio na política é saber até onde essa iniciativa pode chegar. As experiências das últimas décadas vêm mostrando a diversidade e o potencial dos minipúblicos. Tendo em vista os procedimentos levantados ao longo deste artigo, é possível classificá-los em quatro categorias: i) *consultivos*, quando são convocados para emitir um parecer sobre determinado assunto, sem que o poder público ou a autoridade que os constituiu seja obrigada a levar em conta essa opinião (conferências de consenso, *citizens' juries* organizados pelo Institute for Public Policy Research); ii) *deliberativos*, quando a decisão do minipúblico sobre um tema predeterminado e limitado vincula o poder público ou a autoridade competente (orçamento participativo de Berlim, indicação do candidato à prefeitura do partido socialista grego); iii) *fomentadores do debate público,* quando o objetivo é promover uma reflexão na sociedade sobre um determinado tema (pesquisas deliberativas sobre a unificação das Coreias e sobre a relação entre os aborígines e as populações não indígenas na Austrália); iv) *propositivos*, quando os minipúblicos têm uma autonomia maior para definir a agenda da deliberação, remetendo o resultado ao poder público ou à autoridade competente, que pode aprová-lo diretamente ou submetê-lo a aprovações do Legislativo ou da população por meio de referendos (casos da Islândia, da Irlanda e da plataforma G1000). Mas muitos acreditam que a seleção aleatória pode ir além.

Nesse sentido, a proposta mais ousada é a criação de um parlamento formado por pessoas sorteadas[31]. Um dos primeiros manifestos a favor dessa ideia se deu nos Estados Unidos, com o livro *A citizen legislature*, de Callenbach e Phillips (1985). A proposta dos autores era clara: transformar a House of Representatives, constituída por 435 deputados eleitos no âmbito federal, numa Representative House, formada por 435 cidadãos

[30] Mansbridge et al. (2012, p. 5-6) citam o caso da iniciativa do Reino Unido de inserir a deliberação pública, por meio de júris de cidadãos, na formulação das políticas de saúde (Cf. Parkinson, 2006). Muito além do minipúblico, a dinâmica contemplava profissionais da saúde, sindicatos, ativistas, administradores, grupos de caridade e diversas esferas do poder público. Assim, a análise deliberativa sistêmica "leva em consideração não apenas um fórum particular ou um tipo de inovação, mas o papel do fórum ou da inovação no sistema deliberativo mais amplo, permitindo-nos compreender, em termos de democracia, seus pontos fracos e fortes, inseridos na dinâmica que envolve grupos e níveis distintos numa escala maior" (Mansbridge et al., 2012, p. 6). Nesse sentido, tendo em vista a realidade brasileira, com diversas instituições participativas solidificadas, é preciso avaliar até que ponto o sorteio pode ser inserido, de modo que a iniciativa possa ser vista com legitimidade.

[31] Muitos autores criticam o fato de as iniciativas com sorteio não terem autonomia para propor mudanças estruturais na política (Goodin e Dryzek, 2006; Smith, 2009; Pateman, 2012). Não há dúvidas de que um parlamento sorteado seria a proposta mais radical para superar essa deficiência, mas é importante notar que algumas dessas análises (Goodin e Dryzek, 2006; Smith, 2009) citavam o caso da Colúmbia Britânica como exceção. Desde então, em especial com os experimentos da Islândia e da Irlanda, é possível perceber novas iniciativas em que foi possível propor mudanças estruturais.

sorteados, ou seja, essa nova casa parlamentar teria praticamente as mesmas funções da antiga, coexistindo com o Senado, que permaneceria ligado ao voto popular. Apesar da reputação dos autores (Callenbach havia escrito um *best-seller* da causa ecológica, chamado *Ecotopia*, e Phillips havia criado a Mastercard), a ideia da Câmara de Cidadãos teve pouca repercussão, sendo vista como algo exótico. Foi preciso esperar o *boom* dos minipúblicos para ela voltar à tona. Van Reybrouck (2017), na sequência de Vergne (2010), fez um diagnóstico de mais de 20 manifestações a favor de parlamentos sorteados, que vão das iniciativas no Reino Unido de Barnett e Carty (1998), passando pela proposta para a União Europeia de Buchstein (2009) e pelo complexo modelo de Bouricius (2013), até as recentes mobilizações de cidadãos na Suíça para instituir um *referendum* sobre a transformação do Nationalrat. É verdade que a ideia continua sendo vista como muito audaciosa, mas ela revela que os teóricos do sorteio são capazes de levar esse mecanismo até suas últimas consequências. E como disse Blake (1996, p. 77), na sua série de poemas proféticos, "o que agora é provado foi uma vez apenas imaginado".

Conclusão

Na última eleição presidencial francesa o sorteio adquiriu um papel interessante. O mecanismo esteve presente nas propostas de vários candidatos: Emmanuel Macron, por exemplo, sugeriu um órgão de cidadãos sorteados para supervisionar o presidente; o concorrente do Partido Socialista, Benoît Hamon, lançou a ideia de constituir um minipúblico formado por parlamentares e cidadãos selecionados aleatoriamente, com o objetivo de traçar os contornos de uma nova República; já o candidato da extrema-esquerda, Jean-Luc Mélenchon, prometeu criar uma assembleia constituinte formada por cidadãos sorteados, a exemplo do que aconteceu na Islândia; outros candidatos menos badalados, como Charlotte Marchandise e Alexandre Jardin, também incluíram nos seus programas iniciativas envolvendo o sorteio[32]. Essa informação é importante. Trata-se de diferentes posições no tabuleiro político, algo que indica a diversidade ideológica em que a seleção aleatória pode transitar. A campanha presidencial francesa de 2017 também mostrou que o sorteio vem ganhando cada vez mais legitimidade. Parece que a ideia de um "retorno aos gregos", no sentido de recompor a estrutura da democracia, entrou de vez no debate político.

De fato, pouco mais de um século depois da constatação de Robert Michels (1910), a chamada "lei de ferro da oligarquia", não há dúvidas de que o sorteio surge como uma das principais alternativas para escapar dessa cilada. Não se trata de reverter a democracia representativa, nem tampouco de abandonar a participação espontânea da sociedade ou outros desenhos institucionais deliberativos. Ao longo deste artigo, vimos diversas iniciativas que conjugam o sorteio com as instituições tradicionais de representação e com

[32] Ver: <www.lci.fr/politique/le-tirage-au-sort-en-politique-hamon-melenchon-et-macron-le-proposent-une-idee-neuve-2027211.html>. Acesso em: 6 fev. 2018.

práticas de mobilização e participação social. Mas a entrada em cena dos "profanos na política" (Fromentin e Wolcik, 2008) vem trazendo uma novidade: ela nos mostra que as pessoas comuns – desligadas de partidos, instituições, burocracias ou movimentos "sagrados" – são capazes de deliberar sobre temas de interesse geral, trazendo consigo uma imparcialidade e um saber-cidadão imprescindíveis para transformar uma esfera pública carregada de interesses e de redes de poder[33].

Muito além disso, o sorteio pode contribuir para uma verdadeira "escola da democracia" (Mansbridge, 1999; Talpin, 2011). Essa constatação já havia sido feita por Tocqueville ao visitar a América jacksoniana. Era a "época de ouro" dos júris da esfera judicial, quando eles podiam se pronunciar sobre questões de direito, chegando ao ponto de flexibilizar as leis estatais. Sem adentrar no âmbito jurídico, Tocqueville dizia apreciar sobretudo o potencial político e pedagógico desse mecanismo: "o júri, que é o meio mais energético de fazer reinar o povo, é também o meio mais eficaz de ensiná-lo a reinar" (1977, p. 213); "devemos considerá-lo como uma escola gratuita e sempre aberta" (1977, p. 211).

Numa sociedade complexa, com dificuldade de auferir legitimidade para suas decisões, não podemos negligenciar esse potencial de autogoverno. O sorteio pede passagem. Sinônimo de democracia para os gregos, ele foi preterido em favor de uma república aristocrática. Mas se muitos acreditavam que esse mecanismo havia desaparecido, o advento da técnica da amostra representativa permitiu uma reviravolta na história. Passada a fase experimental, com iniciativas que remontam aos anos 1970, não há dúvidas de que o sorteio vem se consolidando como uma alternativa viável para transformar as democracias contemporâneas.

[33] O uso do sorteio por meio de amostra representativa pode ser pensado até mesmo na esfera do Judiciário. Häberle (1997) foi o mais importante defensor da ideia de "abertura dos intérpretes da Constituição", ou seja, o argumento de que os juízes não podem deixar de levar em consideração a compreensão dos demais envolvidos no julgamento, sejam eles a sociedade civil organizada, a opinião pública, os acadêmicos, a mídia etc. Com isso, Häberle influenciou diretamente algumas inovações institucionais no Brasil, como a figura do *amicus curiae* (Del Prá, 2007) e as audiências públicas realizadas pelo STF (Marona e Rocha, 2014). Em ambos os casos, no entanto, temos a presença da sociedade civil organizada ou de *experts* que mostram seu ponto de vista para os juízes da Corte. De modo distinto, um minipúblico poderia ser formado por cidadãos comuns para que estes também dessem sua opinião sobre o tema (como, por exemplo, nos casos do aborto de fetos anencéfalos e da descriminalização da maconha). O minipúblico seria apenas consultivo e seu principal objetivo seria mostrar para a Corte uma opinião pública esclarecida, de modo a contribuir para aquilo que Häberle (2003) define como o "pensamento das possibilidades", ou seja, as escolhas razoáveis dentro do quadro constitucional.

Referências bibliográficas

ACKERMAN, B.; FISHKIN, J. *Deliberation day*. New Haven: Yale University Press, 2004.

AMANRICH, F. *La démocratie est morte, vive la clérocratie*! Ou la clérocratie comme alternative à la démocratie. Paris: Barré & Dayez, 1999.

AMAR, A. R. "Choosing representatives by lottery voting". *The Yale Law Journal*, vol. 93, n° 7, p. 1.283-1.308, 1984.

ARISTÓTELES. *Política*. 3ª ed. Brasília: Editora da UnB, 1997.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

BAGGIA, F. "Governos de esquerda e participação na América Latina: um estudo das instituições participativas no Brasil e na Venezuela". Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

BAOGANG, H. Participatory budgeting in China. An overview. In: SINTOMER, Y.; TRAUB-MERZ, R.; ZHANG, J. (eds.). *Participatory budgeting in Asia and Europe*: key challenges of deliberative democracy. Hong Kong: Palgrave, 2012.

BARNETT, A.; CARTY, P. *The Athenian option*: radical reform for the House of Lords (luck of the draw: sortition and public policy). Charlottesville: Imprint Academic, 1998.

BERGER, P. L.; NEUHAUS, R. J. *To empower people*. From State to civil society. Washington: American Enterprise Institute, 1977.

BLAKE, W. *Selected poetry*. New York: Oxford University Press, 1996.

BOUGNOUX, D. *La crise de la représentation*. Paris: La Découverte, 2006.

BOURICIUS, T. "Democracy through multi-body sortition. Athenian lessons for the modern day". *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, n° 1, p. 1-19, 2013.

BOY, D.; DONNET-KAMEL, D.; ROQUEPLO, P. "Un exemple de démocratie participative: la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés". *Revue Française de Science Politique*, ano 50, nºs 4-5, p. 779-809, 2000.

BUCHSTEIN, H. "Randomizing Europe: the lottery as a decision-making procedure for policy creation in the EU". *Critical Policy Studies*, vol. 3, n° 1, p. 29-57, 2009.

BUONOCORE, M. "Un weekend deliberativo all'ombra del Pantheon". *Reset*, 96, July-August, 2006.

BURNHEIM, J. *Is democracy possible?* The alternative to electoral politics. Berkeley: University of California Press, 1985.

CALLENBACH, E.; PHILIPS, M. *A citizen legislature*. Berkeley: BanyanTree/Clear Glass, 1985.

CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain*. Essai sur la démocratie technique. Paris: Seuil, 2001.

CASTRO, K. D. *O júri como instrumento do controle social*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, 1989.

COOK, K. J.; POWELL, C. "Unfinished business: aboriginal reconciliation and restorative justice in Australia". *Contemporary Justice Review*, vol. 6, n° 3, p. 279-291, 2003.

COURANT, D. "Pensar el sorteo. Modos de selección, marcos deliberativos y principios democráticos". *Daimon: Revista Internacional de Filosofía*, n° 72, 2017.

CROSBY, N. "In search of the competent citizen". *Working Paper.* Center for New Democratic Processes, Plymouth, 1975.

DAHL, R. *Democracy and its critics.* New Haven: Yale University Press, 1989.

DEL PRÁ, C. G. R. *Amicus curiae*: instrumento de participação democrática e de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

DIENEL, P. "Techniken bürgerschaftlicher Beteiligung an Planungsprozessen". *Offene Welt*, n° 101, 1970.

ELSTER, J. *Solomonic judgments*: studies in the limitation of rationality. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

FEENSTRA, R. "Democracia y elección por sorteo en las nuevas formaciones políticas: teorías políticas clásicas y contemporáneas". *Daimon: Revista Internacional de Filosofía*, n° 72, 2017.

FEYERABEND, P. *Against method*: outline of an anarchistic theory of knowledge. London: New Left Books, 1975.

FINLEY, M. I. *Politics in the ancient world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

FISHER, R. Grass-roots organizing worldwide: common ground, historical roots, and tension between democracy and the State. In: FISHER, R.; KLING, J. (eds.). *Mobilizing the community*. Local politics in the era of the global city. *Urban Affairs Annual Review*, n° 41. Newbury Park/London/New Delhi: Sage Publications, 1993.

FISHKIN, J. S. *Democracy and deliberation.* New directions for democratic reform. New Haven: Yale University Press, 1991.

_____. *Quando o povo fala*: democracia deliberativa e consulta pública. Curitiba: Atuação, 2015.

FOUCAULT, M. *As palavras e as coisas*: uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

FRASER, N. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". *Social Text*, n° 25-26, p. 56-80, 1990.

_____. *Scales of justice.* Reimagining political space in a globalizing world. New York: Columbia University Press, 2009.

FROMENTIN, T.; WOLCIK, S. (eds.). *Le profane en politique*: compétences et engagement du citoyen. Paris: L'Harmattan, 2008.

FUNG, A. "Survey article: recipes for public choices spheres: eight institutional design choices and their consequences". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, p. 338-367, 2003.

GOODIN, R. E.; DRYZEK, J. S. "Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics". *Politics & Society*, vol. 34, n° 2, p. 219-244, 2006.

GOODWIN, B. *Justice by lottery*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

GUICCIARDINI, F. *Dialogue on the government of Florence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

HÄBERLE, P. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

_____. *El estado constitucional*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

HABERMAS, J. *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris: Fayard, 1987.

HAYEK, F. A. *Law, legislation and liberty:* a new statement of the liberal principles of justice and political economy. London: Routledge, 1993.

HENDRIKS, C. M. Consensus conferences and planning cells. In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (eds.). *The deliberative democracy handbook*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

JACQUET, V.; REUCHAMPS, M. "Les 'méthodologues' de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100". *Participations*, vol. 16, n° 3, p. 45-65, 2016.

KUHN, T. S. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Champs Flammarion, 1983.

LANDEMORE, H. "Inclusive constitution-making: the Icelandic experiment". *The Journal of Political Philosophy*, vol. 23, n° 2, p. 166-191, 2015.

LATOUR, B. *Science in action*: how to follow scientists and engineers through society. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

LÓPEZ-RABATEL, L. "Las aportaciones de la arqueología a la historia de la democracia ateniense". *Daimon: Revista Internacional de Filosofía*, n° 72, 2017.

MACKENZIE, M. K.; WARREN, M. E. Two trust-based uses of minipublics in democratic systems. In: MANSBRIDGE, J.; PARKINSON, J. (eds.). *Deliberative systems.* Deliberative democracy at the large scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MACPHERSON, C. B. *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1977.

MANIN, B. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion, 1996.

MANSBRIDGE, J. On the idea that participation makes better citizens. In: ELKIN, S.; SOLTAN, K. (eds.). *Citizen competence and democratic institutions*. Philadelphia: The Pennsylvania University Press, 1999.

MANSBRIDGE, J., et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: MANSBRIDGE, J.; PARKINSON, J. (eds.). *Deliberative systems.* Deliberative democracy at the large scale. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MAQUIAVEL, N. *História de Florença*. São Paulo: Musa Editora, 1994.

MARONA, M. C.; ROCHA, M. M. "As audiências públicas do Supremo Tribunal Federal: ampliando sua legitimidade democrática?". *Revista Teoria e Sociedade*, vol. 22, n° 1, p. 53-86, 2014.

MERKLE, D. M. "The polls-review: the national issues convention deliberative poll". *Public Opinion Quarterly*, vol. 60, nº 4, p. 588-619, 1996.

MICHELS, R. *Les partis politiques.* Essai sur les tendances oligarchiques de la démocratie. Paris: Payot, 1910.

MIGUEL, L. F. "Sorteios e representação democrática". *Lua Nova*, n° 50, p. 70-96, 2000.

MORENO PESTAÑA, J. L. "Sorteo y populismo. El caso de Podemos", *Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies*, n° 21, 2017.

NAGEL, J. "Political accountability: combining deliberation and fair representation in community health decisions". *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 140, p. 1.965-1.985, 1992.

PARKINSON, J. *Deliberating in the real world.* Problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. London: Cambridge University Press, 1970.

_____. "Participatory democracy revisited". *Perspectives on Politics*, vol. 10, n° 1, 7-19, 2012.

PEREIRA, M. A. G. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

PESTRE, D. *Science, argent et politique*. Un essai d'interprétation. Paris: Inra Editions, 2001.

PHILLIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

QUEVEDO, J. P.; FERREIRA, J. H.; INVERNIZZI, N. "O minipúblico como modelo comunicacional de promoção ao debate sobre riscos da nanotecnologia no Brasil". XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, Curitiba-PR, 2016.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

RUBIÃO, A. Júris de cidadãos. In: AVRITZER, L., et al. (orgs.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

RUBIÃO, A.; ANVERSA, P. "Sorteio e democracia: a experiência dos júris de cidadãos berlinenses". II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Unicamp, Campinas-SP, Experiências de participação institucional em perspectiva comparada, 2015.

SAMPAIO, R. C. "Minipúblicos *on-line*: uma metodologia de análise de e-participação pelo desenho institucional". *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n° 6, p. 331-352, 2012.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCLOVE, R. E. *Democracy and technology*. New York: Guilford Press, 1995.

SINTOMER, Y. *O poder ao povo*: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

_____. *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*: tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours. Paris: La Découverte, 2011a.

_____. Démocratie participative, démocratie délibérative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes. In: SINTOMER, Y.; BACQUÈ, M-H. (dir.). *La démocratie participative*: histoire et généalogie. Paris: La Découverte, 2011b.

_____. "Sorteo y Política: ¿de la democracia radical a la democracia deliberativa?". *Daimon: Revista Internacional de Filosofía*, n° 72, 2017.

SMITH, G. *Democratic innovations*. Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SMITH, G.; WALES, C. "'Citizens' juries and deliberative democracy". *Political Studies*, vol. 48, n°1, p. 51-65, 2000.

TALPIN, J. *Schools of democracy.* How ordinary citizens (sometimes) become more competent in participatory budgeting institutions. Colchester: ECPR Press, 2011.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1997.

THOMPSON, S.; HOGGETT, P. "The emotional dynamics of deliberative democracy". *Policy and politics*, vol. 29, n° 3, p. 351-364, 2002.

VAN REYBROUCK, D. *Contra las elecciones:* cómo salvar la democracia. Barcelona: Taurus, 2017.

VERGNE, A. Le modèle Planungszelle-citizen jury. In: BACQUÉ, M.; SINTOMER, Y. (eds.). *Généalogies des dispositifs participatifs contemporains*. Paris: Adels/Yves Michel, 2009.

_____. A brief survey of the literature of sortition. Is the age of sortition upon us? In: DELANOI G.; DOWLEN, O. (eds.). *Sortition.* Theory and practice*.* Exeter-Charlottesville: Imprint Academic, 2010.

WARREN, M. E.; PEARSE, H. (eds.). *Designing deliberative democracy*: the British Columbia citizens' assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

WRIGHT, E. O. *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal, 2014.

YIN, R. K. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Penso, 2016.

YOUNG, I. M. "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, n° 67, p. 139-190, 2006.

ZIZEK, S. "The parallax view". *New Left Review*, n° 25, p. 121-134, 2004.

Abstract

Sortition in politics: how minipublics are transforming democracy

This article analyzes the use of sortition in politics from a genealogical and contemporary perspective. It aims to reflect on this mechanism, little known in Latin America, which randomly selects citizens to make decisions. The article shows how this idea originated in ancient Greece and was later used in Renaissance Italy, until it was rejected by the modern republics. It shows how selection by lot was rescued in the 1970s amid debates about the crisis of representation and the rise of deliberative democracy, presenting as a novelty the use of the representative sample, as in citizen juries, planning cells, and deliberative opinion polls. The article reveals the dynamics surrounding these minipublics and the field of experimentation that has stemmed from them. It analyzes the criticisms that these mechanisms have received, especially as regards skepticism about the knowledge of ordinary citizens and the fact that random selection prevents the spontaneous participation of society. Recent examples are presented, such as participatory budgeting in Berlin and the Irish constitutional amendment, which provide an empirical basis not only to counter such arguments, but to show that sortition has become a viable alternative in politics.

Keywords: sortition; minipublics; deliberative democracy; social participation; political representation

Resumen

El sorteo en la política: como los mini-públicos vienen transformando la democracia

Este artículo analiza el uso del sorteo en la política desde una perspectiva genealógica y contemporánea. Visa hacer una reflexión sobre ese mecanismo, poco conocido en América Latina, que selecciona ciudadanos aleatoriamente para tomar decisiones. El artículo muestra como esta idea surgió en la Grecia antigua, fue utilizada en la Italia renacentista, hasta ser rechazada por las repúblicas modernas. Se muestra como el sorteo fue rescatado en los años 70s, junto a los debates sobre la crisis de la representación y el ascenso de la democracia deliberativa, trayendo como novedad la muestra representativa, tal como ocurre en los jurados de ciudadanos, las células de planificación y las encuestas deliberativas. El artículo revela la dinámica en torno a esos mini-públicos y el campo de experimentación que se abrió a partir de ellos. Se hace un análisis de las críticas que esos mecanismos vienen recibiendo, sobre todo el escepticismo en relación al saber-ciudadano y el hecho de que ellos imposibiliten la participación espontánea de la sociedad. Se presentan ejemplos recientes, como el presupuesto participativo berlinés y la enmienda constitucional irlandesa, que proporcionan una base empírica no sólo para contrarrestar estos argumentos, sino para mostrar que el sorteo se ha convertido en una alternativa viable en la política.

Palabras claves: sorteo; mini-públicos; democracia deliberativa; participación social; representación política

Résumé

Le tirage au sort en politique: comment les mini-publics sont en train de transformer la démocratie

Cet article analyse le tirage au sort en politique d'un point de vue généalogique et contemporain. Ce mécanisme, peu connu en Amérique latine, sélectionne au hasard des citoyens afin de prendre des décisions. L'article explique comment cette idée est née dans la Grèce antique pour ensuite être utilisée en Italie durant la Renaissance, jusqu'à ce qu'elle soit rejetée par les républiques modernes. Il montre comment le tirage au sort a été récupéré dans les années 1970 dans les débats sur la crise de la représentation et la montée de la démocratie délibérative, apportant comme nouveauté, l'échantillon représentatif à l'instar des jurys citoyens, les cellules de planification et les recherches délibératives. L'article révèle la dynamique entourant ces mini-publics et le champ d'expérimentation qui en a découlé. Il analyse les critiques qu'ils ont reçues, surtout par rapport au scepticisme à l'égard du savoir-citoyen et le fait que la sélection aléatoire empêche la participation spontanée de la société. Des exemples récents sont présentés, comme le budget participatif berlinois et l'amendement constitutionnel irlandais, qui fournissent une base empirique non seulement pour contrarier de tels arguments, mais aussi pour montrer que le tirage au sort est devenu une alternative viable en politique.

Mots-clés: tirage au sort; mini-publics; démocratie délibérative; participation sociale; représentation politique

Artigo submetido à publicação em 18 de fevereiro de 2018.
Versão final aprovada em 29 de outubro de 2018.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA

September-December 2018 Vol. 24, nº 3

ISSN 1807-0191

CONTENTS

Page

The end of the embarrassed right? The actions of the "evangelical" and "bullet" caucuses and the paths of conservative representation in Brazil 486
Marcos Paulo dos Reis Quadros
Rafael Machado Madeira

Gender and humor in social networks: the campaign against Dilma Rousseff in Brazil 523
Fagner Carniel
Lennita Ruggi
Júlia de Oliveira Ruggi

The first major antagonism between PSDB and PT 547
Felipe Corral de Freitas

Inframunicipalism and clientelism. Approaches to the phenomenon based on its related practices 596
José Manuel Pantín
Jose Rama

Decision making, political centrality, and bureaucratic entropy: mitigating transactional costs in public management 622
Alexander Cambraia N. Vaz

The electoral volatility of local legislators at the municipal level in Brazil (2000-2016) 670
Monize Arquer

Sortition in politics: how minipublics are transforming democracy 699
André Rubião

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 24, nº 3, p. 486-700
September-December 2018
ISSN 1807-0191

cesop

ISSN 1807-0191

UNICAMP

cesop