

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 25, nº 3, 2019

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: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica
<https://www.facebook.com/cesop.unicamp/>
www.scielo.br/op



UNICAMP

Apoio:



Ministério
da Educação

Ministério da
Ciência e Tecnologia



OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 25, nº 3, setembro-dezembro de 2019 – Campinas: CESOP, 2019.
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 2019

Vol. 25, nº 3

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

| | <i>Pág.</i> |
|---|-------------|
| Da modernização à autoridade: a grande imprensa brasileira, entre a ditadura e a democracia - <i>Folha de S. Paulo</i> e <i>O Globo</i> , 1964-2014 <i>André Bonsanto Dias</i> | 472 |
| A cobertura jornalística das greves gerais de 2017: paradigma de protesto ou militância política <i>João Feres Júnior</i> <i>Marcia Rangel Candido</i> <i>Patricia Bandeira de Melo</i> <i>Lidiane Rezende Vieira</i> | 495 |
| Tolerância política no Brasil <i>Ednaldo Ribeiro</i> <i>Mario Fuks</i> | 531 |
| O Programa Bolsa Família e seus beneficiários na opinião pública brasileira <i>Pedro Santos Mundim</i> <i>Robert Vidigal</i> <i>Fernando Canto Michelotti</i> <i>André Jácomo de Paula Pinto</i> | 556 |
| Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho <i>Olívia Cristina Perez</i> | 577 |
| Karaokê da Câmara dos Deputados: o uso do microfone na atividade parlamentar <i>Davi Moreira</i> | 597 |
| Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014 <i>Rosiene Guerra</i> | 630 |
| Diálogo em campanha: uma análise das estratégias comunicativas de confronto na eleição presidencial brasileira de 2014 <i>Marcia Dias</i> | 660 |
| Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018) <i>Igor Ferraz da Fonseca</i> | 694 |



UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 25, nº 3, p. 472-725
Setembro-dezembro 2019
ISSN 1807-0191



Da modernização à autoridade: a grande imprensa brasileira, entre a ditadura e a democracia – *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, 1964-2014

André Bonsanto Dias¹ 

A proposta deste artigo é problematizar o processo de institucionalização da chamada grande imprensa no Brasil, pensada sob o viés de um outro “quarto poder”, entre a ditadura e a democracia. A análise será pautada nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, duas empresas que, da modernização autoritária que sofreram durante a ditadura à sua postura como agentes incisivos no processo de redemocratização, caminharam por processos muitas vezes ambíguos e tortuosos. Para isso o artigo pretende identificar, em alguns momentos específicos na história dos jornais, características que nos permitam configurar a busca de uma autoridade desses atores ante a cena de representação política, cruciais para perceber como os jornais procuraram definir e legitimar suas identidades no, com e pelo tempo.

Palavras-chave: comunicação; política; jornalismo; ditadura; democracia

Introdução

O cenário político brasileiro viveu nos últimos anos tempos esquizofrênicos. Desde a ampliação das investigações da Operação Lava Jato e com a gradativa crise institucional que se incrustou após o processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, com o golpe parlamentar de 2016, é perceptível um clima de instabilidade, alimentado constantemente pela defesa de posições muitas vezes exacerbadas: brados de ódio contra o então governo e a corrupção, passando por discursos contra o eterno mal do comunismo e pedidos de intervenção militar descortinavam (mais uma) evidente crise de nossas instituições democráticas.

Sintoma de uma conjuntura em que todos emitem suas opiniões e se dizem portadores de verdades irrefutáveis, há também a ampliação de polarizações generalizadas, potencializadas durante as últimas eleições presidenciais e claramente perceptíveis durante os primeiros meses do governo de Jair Bolsonaro. Nesse cenário, obviamente, o jornalismo não passa incólume. Pelo contrário, passa a exercer um

¹ Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas - PNPJ/Capes. Mossoró (RN), Brasil. E-mail: <andrebonsanto@gmail.com>.

reconhecido protagonismo no processo de polarizações políticas. Paradoxalmente, por outro lado, é possível diagnosticar um momento de certa crise de representação desse mesmo jornalismo, em especial o da chamada “grande imprensa”, que engloba os tradicionais conglomerados, que têm visto sua autoridade minar gradativamente com o advento das chamadas *fake news* e a famigerada era da “pós-verdade”².

Fato é que, em momentos de delicada conjuntura política, como os que temos presenciado cotidianamente, o chamado jornalismo “profissional” do Brasil comumente acaba por se portar como uma espécie de arauto da legalidade democrática, nos mostrando como são sutis os contornos de uma instituição que se pretende mais “verdadeira” do que as outras, sob a premissa de que pratica um jornalismo o mais isento, objetivo e plural possível. Isso porque, em momentos de crise, seu papel parece ser sempre o de demarcar espaços de competência específica. Foi assim que ele agiu também, para nos atermos a um exemplo bastante paradigmático, na busca pela ordem durante a “revolução democrática” que instaurou uma ditadura militar no Brasil em 1964.

Atuando como agente autorizado a intervir diretamente na vida política, orientando as instituições a se direcionar da maneira “correta” em prol do bem comum, essas instituições acabam exercendo o papel de um “outro” quarto poder (Albuquerque, 2000). Seu compromisso político é pautado pelo viés de uma espécie de “poder moderador”, atuação que, conforme veremos, tem se intensificado ao longo do processo de redemocratização do país.

Delineado esse breve panorama, a proposta central do artigo é a de problematizar como a grande imprensa no Brasil – nos atendo aos casos da *Folha de S. Paulo* e de *O Globo* – alcança ou pretende assumir em seus discursos um suposto estatuto de autoridade ante a cena política com o intuito não apenas de se autolegitimar, mas de circunscrever um espaço de representação digno de ser reconhecido como autorizado e mais “verdadeiro”, pela forma como historicamente se apropria das práticas jornalísticas.

Quando falamos de “autoridade”, nos referimos ao conceito de Zelizer (1992), que a caracteriza como sendo uma “fonte de conhecimento codificado” capaz de orientar as pessoas sobre determinados padrões de ação, estruturando os modos pelos quais elas compreendem o mundo. Ao orientar tais padrões, a autoridade criaria assim uma comunidade particular entre os atores que proferem seus discursos, mantendo-os congregados sob certas premissas. É a partir dessas comunidades e da suposta autoridade portada por elas que o jornalismo acabaria por trabalhar para manter versões “autorizadas”

² Não vamos nos ater ao contexto do golpe de 2016 e seus desdobramentos decorrentes das eleições de 2018, porque partimos da premissa de que ele instaura um novo – porém nem tão inédito – ciclo nas conturbadas relações entre mídia e política no país, demarcando inclusive o próprio estatuto de “autoridade” que circunda esse jornalismo. Este artigo se limita a um recorte temporal que antecede essa conjuntura, justamente porque pretende problematizar e situar historicamente a configuração de uma relação entre mídia e política, que vai desembocar neste atual panorama de “crise”. Com isso, procuramos circunscrever algumas hipóteses sobre as quais o artigo em questão apenas direciona olhares, ainda que pretenda delimitar características particulares dessa imbrincada relação. Para uma breve análise sobre pesquisas recentes em comunicação e política decorrentes dessa conjuntura, consultar o dossiê especial da *Contracampo* (2018).

sobre determinados eventos públicos, moldando a realidade dos acontecimentos sob seus próprios termos.

O que pretendemos é efetivar uma análise – ainda que apenas traçando aspectos gerais da constituição desses periódicos – para delinear algumas hipóteses de pesquisa sobre a sempre ambígua e conturbada relação entre os sistemas de mídia e as instituições políticas do país. Como essas relações têm se entrelaçado à(s) identidade(s) e discursos do jornalismo, configurando e conduzindo a forma de pensar as rupturas e aproximações entre o sistema midiático e a política no Brasil? Podemos, a partir de certas categorias de análise, aproximar essas relações? É possível, a partir delas, pensar inclusive a própria história dos jornais em questão, seu processo de modernização e a legitimação de uma aparente autoridade, circunscrita entre a ditadura e a democracia? É o que pretendemos responder a seguir.

Sistemas políticos e midiáticos no Brasil: pensando “às margens” de um modelo comparativo

Os modelos propostos por Hallin e Mancini (2004) para caracterizar diferentes relações entre sistemas midiáticos e políticos foram cruciais para perceber, na bibliografia recente, certas particularidades das práticas e culturas político-midiáticas ao redor do mundo. Seus modelos ajudaram a pensar categorias analíticas a partir de determinados tipos ideais que, obviamente, foram demonstrando certas fragilidades com o tempo. Em decorrência desses estudos, o Brasil foi muitas vezes comparado ao modelo “pluralista polarizado”, caracterizado, em certa medida, pelos seus jornais de baixa circulação orientados a uma elite, pela centralidade da mídia eletrônica, por um desenvolvimento tardio do sistema midiático e por um relativamente alto nível de paralelismo político. Há também que se considerar que esse modelo caracteriza países que passaram por períodos de autoritarismo e, na maioria dos casos, vêm de um processo recente de redemocratização (Azevedo, 2006).

Em 2012, há um considerável esforço por parte dos autores para estimular a releitura de sua obra, com a publicação de *Comparing media systems beyond Western world* (Hallin e Mancini, 2012), coletânea com uma série de estudos que ampliam as noções propostas no livro anterior (Hallin e Mancini, 2004). No caso específico do Brasil, é exemplar o trabalho de Albuquerque (2012, 2013), que pretende pensar à margem dos modelos propostos anteriormente e, a partir da realidade brasileira, relativizá-los em suas especificidades. O autor dá um salto ainda mais significativo quando pretende relativizar efetivamente a categoria de “paralelismo político” e pensar outras problemáticas para análise de modelos comparados. Segundo o autor, essa categoria, aplicada quase que de forma universal, não é válida, por exemplo, quando identificamos padrões instáveis de relacionamento entre mídia e política. Para ele, seria interessante, como proposta de orientação, nos atermos ao grau de competitividade do sistema político e ao grau de

estabilidade/instabilidade nas relações entre mídia e política, criando assim quatro grupos básicos que podem ser percebidos nos ambientes de comunicação: competitivo/estável, competitivo/instável, não competitivo/estável e não competitivo/instável³.

A partir de uma apropriação particular da leitura de Albuquerque (2012, 2013), procuramos pensar essas categorias não para realizar análises comparativas e/ou estritamente delimitadas, mas para historicizar o próprio processo de institucionalização do chamado jornalismo “profissional” no Brasil em sua ambivalente relação com os sistemas políticos, entre a ditadura e a democracia. Nos ateremos, em particular, aos casos da *Folha de S. Paulo (Folha)* e de *O Globo*, jornais praticamente contemporâneos, surgidos em meados da década de 1920, mas que se modernizaram e se constituíram efetivamente como grandes grupos de mídia apenas na década de 1960, período da dita modernização conservadora imposta pelo regime militar. São, ademais, duas empresas que ainda exercem grande protagonismo naquilo que podemos definir como uma “grande imprensa” no país. Influência e magnitude que foram gradativamente adquiridas pela aproximação com os ideais impostos pelo regime no período militar e dos quais ambas foram, ao longo do tempo, sutilmente tentando se desvencilhar.

Por mais que durante o processo de retomada da democracia essas empresas tenham articulado relações díspares em relação aos sistemas políticos, há ainda um forte ranço da tradição conservadora autoritária nesses jornais, que é sempre diluído sob o pretexto de que estes se pautam, acima de tudo, pelo viés da objetividade, da pluralidade e do apartidarismo em relação à vida política nacional. Essas apropriações discursivas acabaram historicamente por legitimá-los como um dos principais representantes do “bom” jornalismo praticado no país, autorizando as “verdades” circunscritas pela produção de seus acontecimentos (Dias, 2018).

Ao realizar algumas análises bastante pontuais ao longo da história desses periódicos, procuramos entender como essas relações se encadeiam em “processos” (Roudakova, 2012) que muitas vezes extrapolam os próprios modelos interpretativos em questão e que nos fazem pensar – para além de comparações estritamente delimitadas das categorias – em que sentido elas nos permitem observar características particulares

³ Por sistema político “competitivo” entendemos os casos em que há efetivamente uma rotatividade de poder institucionalizada, o que não se limita a sistemas estritamente democráticos, por exemplo. Já a variável “estabilidade/instabilidade” está relacionada às tensões que possam ou não ocorrer entre um sistema e outro, caracterizando a “instabilidade”, no caso particular da leitura que faz este artigo, como “ataques” vindos da mídia em relação à política. Com isso, queremos nos utilizar dessas categorias como um olhar metodológico que nos possibilite perceber em que medida o contexto de um possível sistema “não competitivo”, por exemplo, pode ter auxiliado a configurar o processo de modernização do jornalismo “profissional” no Brasil, visto que àquele momento os sistemas midiáticos mantiveram, em tese, uma relação “estável” com a política e os ditames do poder que então se constituíam. À medida que o próprio sistema foi se tornando mais “competitivo” e, portanto, mais “instável”, essas relações foram se configurando de maneira mais complexa, ambígua e conflituosa, fazendo com que o jornalismo angariasse para si certa autoridade em relação ao sistema político em curso. Nesse sentido, não queremos pensar essas categorias como “coisas” institucionalizadas e condicionantes do processo de modernização do jornalismo propriamente dito, mas como possibilidades interpretativas para historicizar esse processo, nos auxiliando a perceber essas nem sempre tão aparentes relações.

de nosso próprio sistema midiático em sua relação com a política. Dessa forma, pretendemos demonstrar como esses jornais podem ser interpretados a partir de pelo menos três das quatro categorias propostas por Albuquerque (2013). Durante a ditadura, por exemplo, em que podemos afirmar que ocorreu um processo de consolidação financeira dessas empresas, havia uma política “não competitiva” e relações relativamente “estáveis” entre mídia e política, basta lembrar o forte apoio que praticamente toda a grande imprensa deu ao golpe civil-militar de 1964 e ao seu consequente processo de legitimação institucional. Essa situação foi mudando, gradativamente, mas nem sempre de forma tão aparente. Apesar de o sistema político continuar, de certo modo, “não competitivo”, alguns jornais – em especial, a *Folha* – começaram a articular de forma mais “instável” sua relação com o sistema vigente. Já durante o processo de redemocratização e na medida em que a “competitividade” na política foi se tornando cada vez mais evidente, as relações com o sistema midiático se desestabilizaram em ambíguas e complexas relações.

Partimos da hipótese, portanto, de que essas categorias analíticas podem nos auxiliar a historicizar um percurso que, conforme poderemos perceber, se constrói por relações complexas, ambíguas e muitas vezes até mesmo contraditórias. Daí a importância de encará-las de forma maleável, exploratória e indiciária, cientes de que o presente artigo nos possibilitará enxergar apenas algumas possibilidades interpretativas que, por si sós, demandariam um olhar mais delimitado e qualitativamente aprofundado. Isso porque buscamos categorizar um sistema de mídia que ainda mantém resquícios de sua “moderna tradição”, utilizando políticas próprias para se (a)firmar no cenário político em determinadas circunstâncias, ainda mais se a colocarmos enquanto um “quarto poder” em nossa democracia (Albuquerque, 2000). O que aqui pretendemos é justamente problematizar essa imprensa, que, a partir da modernização autoritária que sofreu durante a ditadura, caminhou ambivalentemente entre sistemas políticos diversos, o que a tornou, portanto, também diversa e multifacetada.

Não competitivo e estável (1964-1974): da modernização conservadora à (re)configuração da grande imprensa na ditadura militar

O processo de institucionalização de um jornalismo “moderno” no Brasil se deu, segundo as análises recorrentes, a partir de meados da década de 1950. Esses estudos são praticamente unânimes em afirmar que o processo de modernização desse jornalismo se iniciou – ainda que discursivamente – com a reforma de alguns jornais cariocas que, importando ideais da objetividade e do apartidarismo inspirados em um modelo do jornalismo norte-americano, implementaram novas técnicas de redação e políticas editoriais e novos projetos gráficos, os quais foram significativos para impulsionar o fazer jornalístico no país. Ao se instaurarem como uma espécie de “mito” fundador de um moderno jornalismo brasileiro, essas modificações foram fundamentais para criar, acima de tudo, marcos memoráveis para cristalizar uma prática vista como pioneira que, aos

poucos, tentava se emancipar da literatura e da política, definindo o jornalismo como um campo autônomo e legítimo (Albuquerque, 2008; Barbosa, 2007; Ribeiro, 2007).

A década de 1950 é vista, portanto, como a fase em que começa a se delinear a “nova” imprensa brasileira, aparentemente livre das amarras partidárias e das paixões políticas, livre do “amadorismo” e do “improvisado”. Nesses discursos, o *Diário Carioca* é considerado peça fundamental, uma vez que teria implementado o primeiro manual de redação do jornalismo brasileiro, mudando significativamente os rumos dessa atividade. O jornal, protagonista de uma espécie de marco fundador da atividade profissional no país, irá influenciar as reformas de outros periódicos, legitimando a institucionalização de uma modernização autoritária do jornalismo brasileiro (Albuquerque, 2010).

No entanto, esta seria considerada ainda uma fase “pré-industrial” da moderna imprensa brasileira, a se consolidar de forma mais característica nas décadas seguintes. Vale frisar também que a década de 1950 foi, politicamente, bastante efervescente. A lógica de um jornalismo “moderno” evidentemente não se constituiu num crescente ininterrupto, mas com base em rupturas e processos muito mais instáveis. Nos casos específicos da *Folha* e de *O Globo*, por exemplo, é válido lembrar que de fato não ocorreram mudanças “modernizantes” significativas para essas empresas na década em questão. *O Globo* já era um dos jornais cariocas de maior tiragem no período, mas sem necessariamente a força política que veio a conquistar posteriormente. A análise de Ribeiro (2007), uma das mais contundentes sobre o período, sequer cita o jornal como sendo um dos pioneiros nesse período da dita modernização do jornalismo brasileiro. As *Folhas* – ainda publicadas em edições diárias separadas sob os nomes de *Folha da Manhã*, *Folha da Tarde* e *Folha da Noite* – também eram jornais de praticamente pouca representatividade nos anos 1950. Por mais que seja decorrente desse processo, podemos afirmar que a modernização para esses jornais se daria de forma mais tardia e sob fatores que estão, a princípio, muito mais imbricados às relações com o sistema político que irão se costurar nas décadas seguintes.

É com a deflagração do regime militar, a partir dos anos 1960, que se inicia um projeto efetivo de institucionalização daquilo que poderíamos chamar de uma “modernização conservadora” no Brasil, alavancada pelo processo de consolidação da indústria cultural proporcionado pela ditadura. Como bem alertou Ribeiro (2007, 2014), a história da modernização da imprensa no Brasil “é também a história do desaparecimento de parte dela”. Essa é a fase em que se consolidam efetivamente os grandes conglomerados midiáticos, padronizando uma mentalidade empresarial que acabou por “despolitizar” a concepção do fazer jornalístico (Ortiz, 1989; Taschner, 1992). A “moderna” *Folha de S. Paulo* tem seu marco com a gestão dos Frias, que se inicia na década de 1960. O jornal, comprado pela família juntamente com Carlos Caldeira Filho, passava por uma séria “esclerose administrativa”, segundo seus próprios dirigentes, e necessitava, naquele momento, realizar consideráveis ajustes econômicos que, obviamente, não seriam

possíveis sem uma aproximação com os militares⁴. No caso das Organizações Globo, já é conhecido o caso das aproximações da família Marinho com o grupo norte-americano Time-Life (Herz, 1986), que, sob conluio dos militares, fez com que sua rede de televisão, recém-inaugurada, conquistasse amplitudes significativas, moldando a estrutura de um sistema midiático que perdura praticamente incólume até os dias de hoje⁵.

Portanto, as décadas de 1960 e 1970 foram cruciais para reconfigurar uma relação política clientelista que, pelo viés do Estado, garantiu uma modernização efetiva aos grandes conglomerados de mídia. Por meio do vínculo com o poder e pelas relações políticas, construíram-se estratégias empresariais que iam muito além das meras táticas de sobrevivência econômica. O que foi possível presenciar nesse período foram estratégias políticas fundamentais que aproximaram essas empresas das cercanias do poder (Barbosa, 2006). Um ambiente político não competitivo garantia estabilidade àqueles que resolveram acatar. Houve forte adesão da grande imprensa à autocensura, que a naturalizou numa espécie de "rotina" nas redações (Smith, 2000), e, com base nessa conjuntura, muitas empresas construíram o discurso do "jornalismo possível", como se nada mais pudesse ser feito a não ser silenciar⁶.

Há hoje uma ampla e crescente bibliografia que discorre sobre o papel das mídias no apoio ao golpe civil-militar e as relações que a partir daí se estabeleceram (Dias, 2014; Laranjeira, 2014; Silva, 2014; Costa, 2015). No entanto, ainda perdura na narrativa dessas empresas o discurso de que o apoio à ditadura, quando houve, se deu sob conjunturas bastante pontuais e particulares⁷. Vale frisar que existe uma diferença significativa entre o apoio dado a um golpe de Estado e o apoio constante e legítimo a um regime que perdurou por praticamente duas décadas. Podemos afirmar seguramente que, ao menos na primeira década de ditadura, os dois jornais aqui analisados mantiveram uma relação praticamente estável com o campo político e o governo dos militares. Nesse período, obviamente, tivemos casos significativos de uma imprensa combativa, com muitos jornais, inclusive, sendo empastelados e muitas vezes fechados. Mas, em geral, o que se consolidou nessa fase foi um forte e mútuo apoio institucional entre os sistemas midiáticos e políticos (Dias, 2014, 2018). A abertura lenta e gradual que se daria mais à frente foi, acima de tudo, segura, garantindo assim estabilidade e autonomia para ambos os sistemas.

⁴ Sobre a história do periódico, consultar: Mota e Capelato (1981), Taschner (1992), Pilagalo (2012) e Dias (2014).

⁵ Laranjeira (2009) argumenta que essas relações de compadrio foram responsáveis pela formação daquilo que ele denominou de "capitanias hereditárias" da mídia brasileira, cruciais para consolidar a hegemonia das Organizações Globo, por exemplo.

⁶ Obviamente a relação dos jornais com a censura não se deu de forma tão simples e "naturalizada" como pode parecer. Sobre esse tema, vale a leitura da obra de Kushnir (2004).

⁷ Vide o recente *mea culpa* protagonizado pelo *Globo* e a repercussão do caso da "ditabranda" na *Folha*. Para uma análise mais detalhada sobre as relações dos jornais com a ditadura militar nesse conturbado cenário, consultar Dias (2018).

Não competitivo e instável (1974-1985): da ditadura à democracia, a imprensa assume um protagonismo

Sabemos que corremos certos riscos ao delimitar em “fases” essa conjuntura tão dinâmica e complexa. Primeiro, porque a questão da competição e da estabilidade/instabilidade entre os sistemas políticos e midiáticos não se deu assim de forma tão estrita, como já salientamos acima. Segundo, porque a própria história dos periódicos aqui analisados não caminhou de forma tão equidistante. No caso de *O Globo*, a “instabilidade” em sua relação com a política veio a ocorrer de fato apenas com a instauração do regime democrático, o que não nos deixa afirmar com segurança que houve realmente um processo de “ataques” diretos ao regime vigente⁸. Após mais de duas décadas de ditadura militar, em outubro de 1984, o jornal publicou em editorial de capa um longo texto que fazia um “Julgamento da Revolução” e que, para nós, parece explicitar bem a questão de como a empresa ainda se portava naquele momento:

Participamos da Revolução de 1964, identificados com os anseios nacionais de preservação das instituições democráticas, ameaçadas pela radicalização ideológica, greves, desordem social e corrupção generalizada. (...) Prosseguimos apoiando o movimento vitorioso desde os primeiros momentos de correção de rumos até o atual processo de abertura que deverá consolidar-se com a posse do futuro presidente. Temos permanecido fiéis aos seus objetivos, embora conflitado em várias oportunidades com aqueles que pretenderam assumir a autoria do processo revolucionário, esquecendo-se de que os acontecimentos se iniciaram, como reconheceu o Marechal Costa e Silva, “por exigência inelutável do povo brasileiro”. Sem povo, não haveria revolução, mas apenas um “pronunciamento” ou “golpe” com o qual não estaríamos solidários (O Globo, 1984, grifo meu).

Justificando sua atuação sempre em prol dos benefícios do povo e da nação, o jornal deixa claro seu posicionamento: participou diretamente e apoiou o movimento militar do início ao processo de abertura. Importante frisar que esse texto fora publicado meses após as intensas manifestações das Diretas em todo o país, momento em que o regime, por mais que caminhássemos para mais uma eleição indireta para presidente, já dava claros sinais de vivenciar um processo de esgotamento⁹. A própria utilização do termo “revolução” para caracterizá-lo evidencia também sob que perspectiva o jornal encarava aquele governo. Então, pelo que se pode perceber, a estabilidade prevaleceu intacta entre

⁸ A análise de Costa (2015) considera, por exemplo, que foi só com a cobertura de *O Globo* sobre o caso do Riocentro, em 1981, que se efetivou um considerável “ponto de virada” no posicionamento do jornal em relação à ditadura.

⁹ É conhecido também o caso do “boicote” das Organizações Globo à campanha das Diretas. Um erro que, tempos depois, a própria empresa acabou por assumir publicamente, ainda que de forma relativa. A retratação da empresa pode ser consultada em Memória *O Globo* (2013a).

a empresa e o sistema político durante praticamente todo o período de ditadura militar.

É válido pontuar isso porque ainda prevalece em algumas narrativas oficiais produzidas por essas empresas a ideia de que o que houve foi um apoio ao golpe, logo refratado por uma postura mais combativa. Tudo, portanto, por um bem comum: a legalidade democrática. De apoiadores da “revolução democrática” aos baluartes da redemocratização, os jornais acabam passando a imagem que seguiram incólumes sempre em prol do bem comum da nação. Podemos perceber isso quando *O Globo*, em 2013, ao efetivar seu *mea culpa* em relação ao apoio ao golpe militar, acaba citando o próprio editorial de 1984. Afirmava que sua defesa naquele momento não eram “palavras vazias”, pelo contrário, uma vez que “em todas as encruzilhadas institucionais por que passou o país no período em que esteve à frente do jornal, Roberto Marinho sempre esteve ao lado da legalidade” (Memória *O Globo*, 2013b). Independentemente das “encruzilhadas” que possa ter passado, a questão é que, sob bases “estáveis”, a empresa adentrou o regime democrático com força significativa para exercer um considerável protagonismo nos anos vindouros. As Organizações Globo foram, inclusive, partícipes do processo de transição política, uma vez que Roberto Marinho, beneficiado largamente ao longo do regime militar, sempre esteve muito próximo do poder, como veremos adiante (Herz, 1986; Bial, 2004).

Já o caso da *Folha* se torna um pouco mais complexo e tortuoso, deixando claro que podemos sim caracterizar esse período como de certa “instabilidade” das mídias em relação aos ditames do regime militar. Devemos, no entanto, analisar com cautela esse momento histórico para não confundir nossa interpretação com os discursos oficiais propagados pela empresa na tentativa de legitimar sua própria história em relação àqueles idos. Seu processo de “abertura”, com a emergência de posicionamentos mais combativos em relação ao regime, se torna mais visível a partir de um caminho que começa a ser delineado já em meados da década de 1970. Mota e Capelato (1981)¹⁰ afirmam que é a partir de 1974 que a empresa passa a buscar um projeto político mais definido, caracterizando essa fase como de “fermentação crítica” do jornal. Há aqui, segundo os autores, mudanças significativas que já vinham sendo implementadas, como a contratação de jornalistas tidos como mais combativos, capitaneados por Cláudio Abramo na direção de redação, e a ampliação de páginas de opinião e debate.

No entanto, é preciso pensar em que termos se construiu o discurso sobre a definição de uma postura política desses jornais. Se consultarmos a edição de 31 de março de 1974 da *Folha*, para nos atermos a um caso específico, é possível perceber como o jornal fazia sua apologia àquilo que ele definiu como o “modelo brasileiro”. Modelo que vinha aperfeiçoando a economia do país nos últimos anos e que, segundo o jornal, teria, a partir de 1964, “recolocado os bois adiante do carro”, criando condições para o Brasil alcançar uma democracia econômica, “pressuposto de uma democracia política” (*Folha de S. Paulo*, 1974). Por mais que as críticas já fossem pontualmente aparecendo, no caso da

¹⁰ Considerado um dos livros “oficiais” sobre a história do jornal, encomendado pela direção da empresa para a comemoração de seu sexagenário.

Folha ela se dá em um momento de plena apologia aos preceitos do “milagre econômico” imposto pelos militares. É evidente então que, se o jornal cresceu sob essas bases, de certa forma precisava ignorar que nesse mesmo período vivia-se o período dos “anos de chumbo”. É uma postura dicotômica que esconde as ambivalências do período e revela como esses embates são travados para garantir legitimidade às narrativas do jornal.

Na história da empresa, há outro caso notório, considerado o grande divisor político de seu posicionamento de efervescência crítica, o “caso Diaféria”, em 1977. Basicamente, uma crônica publicada pelo jornalista Lourenço Diaféria que fazia críticas sutis à hierarquia militar, o que gerou uma série de complicações ao jornal. Após o autor da coluna ter sido intimidado e preso, Frias, como forma de protesto, se afastara formalmente da direção do jornal, e a *Folha* deixou momentaneamente de publicar editoriais e, posteriormente, demitiu Claudio Abramo da direção de redação. Esse caso é apontado por Silva (2011) como um importante “acontecimento libertação”, que auxiliou no respaldo de uma narrativa oficial, caracterizando o jornal como sendo um dos que mantiveram uma postura agressiva e, portanto, sofrera as devidas censuras e represálias durante o regime. Claudio Abramo (1988) afirmou, em sua autobiografia, que a partir daí o jornal começa a demitir uma série de jornalistas considerados “*trouble makers*” e que, portanto, poderiam complicar a relação da empresa com a proposta de abertura. Apesar disso, relatava que nessa época muito provavelmente houve um “acordo tácito” entre a empresa e o regime para que o processo de transição fosse realizado da forma mais pactuada e segura possível, sendo que a *Folha* enxergou aí uma possibilidade de ampliar seu próprio mercado de atuação. Mas a postura da empresa em relação aos seus jornalistas “*trouble makers*” foi mais complexa do que aparentava. Ser de esquerda não necessariamente significava um problema para o jornal, uma vez que muitos desses jornalistas também ajudaram em suas estratégias, quando isso ocorria nos limites da legalidade. De acordo com Albuquerque e Roxo (2007) e Roxo (2013), é importante também pensar no papel que esses atores tiveram na consolidação de um “*ethos* jornalístico” particular. Postura que foi importante para adaptar, a partir da disciplina e da hierarquia, sua lógica ao ambiente autoritário dos jornais conservadores e legitimar o mito da modernização e profissionalização do jornalismo¹¹.

O que vale para nossa análise é perceber que sob esses embates a *Folha* também adentrava a década de 1980 politicamente fortalecida, embora por vias diferentes que as

¹¹ Situação que é bem perceptível também no caso de *O Globo*. O projeto Memória Roberto Marinho (2013) afirma que o jornalista fez verdadeiros “malabarismos para garantir a liberdade de informar seus leitores. Durante a ditadura militar, manteve-se firme contra a perseguição a jornalistas de esquerda e, em momentos-chaves do regime, procurou dialogar em busca do restabelecimento da normalidade democrática”. O texto ainda afirma que, em certa ocasião, Marinho fora abordado pelo então ministro da Justiça do governo Castello Branco, Juracy Magalhães. Questionado sobre o porquê de sua empresa empregar tantos comunistas na redação, respondeu com uma frase que ficou célebre: “porque eles sabem fazer jornal. (...) Ministro, o senhor faz uma coisa, vocês cuidam dos seus comunistas, que dos meus comunistas cuido eu”. Assim, os jornais legitimavam ao mesmo tempo seu viés combativo e o protagonismo assumido nas lutas e resistências contra os desmandos do poder.

de *O Globo*. Sua postura combativa vai se delineando mais claramente a partir das propostas de um “projeto político” para o jornal, marco da nova identidade da empresa, baseado na ideia de um jornalismo crítico, plural e apartidário. Em 1981, ao publicar um projeto sobre os “passos que é preciso dar”, o jornal almejava transformar-se em um “ser ativo”, definindo assim uma espécie de “cartilha” a ser seguida por seus dirigentes naquele conturbado processo de transição. Seguro de si, o jornal afirmava:

Parece especialmente fora de dúvidas que a *Folha* vem prestando, de forma concreta, um serviço útil à democracia pela publicação honesta dos fatos e pela divulgação de um amplo painel de ideias, em artigos ou em debates realizados no jornal (*Folha de S. Paulo*, 1981).

Como um espaço privilegiado para conduzir os debates da transição democrática, o jornal vai assim assumindo seu protagonismo em prol da democracia. Mas, ciente da conjuntura de crise e instabilidade política pela qual o país passava, exigia cautela para

impedir qualquer arranhão na linha de independência que vimos trilhando (...). A manutenção do princípio da independência, portanto, exige uma atitude firme e justa, sem hesitações quanto à sua aplicação (*Folha de S. Paulo*, 1981).

Um ator político ativo e livre das amarras das hesitações políticas, era essa a imagem que pretendia passar a *Folha* no processo de transição democrática. Mas para isso era preciso certa autoridade, atitude firme para assumir a dianteira e evitar desvios que poderiam arrancar sua nova postura. “Credibilidade exige responsabilidade”, afirmava mais um texto do projeto de 1984, lançado após a aparentemente bem-sucedida campanha das Diretas protagonizada pelo jornal. Com a autoridade de um líder, não hesitava em firmar uma posição clara diante de seus leitores: “Antes da campanha, era difícil ignorar a *Folha*; depois dela, tornou-se impraticável” (*Folha de S. Paulo*, 1984).

É sob essas bases que o jornal publica em 1984 a primeira edição de seu já conhecido *Manual de Redação*. Com ele a *Folha* reivindica uma efetiva participação na vida política do país, atuando como uma espécie de mediadora nas relações entre os cidadãos comuns e as instituições políticas. O jornal, portanto, assume-se como ator político legítimo baseado em um modelo específico de contrato representativo que é de ordem comercial. Assim, quando o leitor compra seu jornal,

Ele delega à *Folha* autoridade para agir em seu nome junto às instituições. (...) Mas como o jornal exerce esse mandato: atuando novamente sobre os leitores, “formando a sua opinião” e, desta forma, pressionando as instituições¹².

¹² Otavio Frias Filho vai definir esse “contrato entre cúmplices” como algo que se dá de forma quase que “vampiresca”: “O vampiro só ilude quem manifesta o anseio de ser iludido (...). O *marketing* jornalístico não

Formando a opinião de seus leitores, o jornal enuncia os termos de um contrato que apresenta sua própria ideia de como deve-se agir em uma democracia. Ao delinear de forma contundente o exercício de um papel “metapolítico”, situando-se acima das instituições políticas representativas, a *Folha* procura se inserir como um intérprete privilegiado dos interesses nacionais (Albuquerque e Holzbach, 2008, p. 161).

Livre das amarras do governo autoritário e fortalecida economicamente, a empresa passa a assumir, ela própria, uma autoridade política perante as conjunturas do país. Paradoxalmente, a modernização do jornalismo brasileiro nesse período configurou, portanto, as bases da legitimação autoritária de sua atuação na democracia¹³. Os jornais passam a demarcar, a partir de então, interpretações “independentes” da cena política, definidas a partir da premissa de que praticam um jornalismo objetivo, plural e apartidário. No entanto, diferente dos moldes de um “quarto poder” herdado do jornalismo norte-americano, a grande imprensa no Brasil, sob uma espécie de “poder moderador”, assume para si o papel de um agente legítimo para intervir diretamente na vida política em situações que, para além do direito individual, possam representar um bem comum. Não bastava mais influenciar as instituições democráticas, mas conduzi-las, mais uma vez, à direção “certa” nos novos rumos da nação (Albuquerque, 2000).

Competitivo e instável (1985-2014): legitimando a autoridade da imprensa na democracia, um “outro” quarto poder

Novamente devemos frisar a maleabilidade das categorias aqui propostas. Como já alertamos acima, até que ponto podemos afirmar que *O Globo*, por exemplo, atravessou o período de transição democrática sob bases mais instáveis em sua relação com a política? A travessia da ditadura à democracia, se não se deu em uma relação de todo estável, foi feita, ao menos, sob uma série de concessões. Uma transição transacionada, diríamos. Na *Folha*, como vimos, também houve certo “acordo tácito” entre os militares e a empresa, que enxergou na conjuntura possibilidades para, além da política, garantir uma oportunidade de negócios. Mas, se no caso da *Folha* houve uma atitude mais combativa que marcou seu protagonismo na condução da redemocratização, em *O Globo* os vínculos com a política ainda se mantiveram visivelmente afetados por fortes relações de compadrio.

manipula a curiosidade do público, pois lhe falta poder para tanto. Manipula, sim, a atribuição de uma curiosidade ao público e fica à espera de sua resposta. (...) quero que o jornal me diga o que é verdade e o que não é, o que está certo e o que está errado, porque a ideia de que não existe ‘verdade’ nem ‘certo’ é intolerável para mim e não posso conviver com ela. Preciso ter certezas como preciso de um deus, cristão, muçulmano, seichonoiê. A força dos jornais é infelizmente o espelho da minha fraqueza, sou vampirizado na ideologia. Porém exijo alguma coisa em troca. Quero ética, por exemplo, no mundo público do qual os jornais são as portas (...). Quero que o meu jornal seja destemido; ele saberá dar a impressão de que é; quero que ele seja independente; é pra já, ele colocará a independência no seu dístico; quero que ele seja imparcial; ah pois não, a imparcialidade será o evangelho que ele vai pregar com toda a manha”. (Frias Filho, 1984).

¹³ Para uma análise bem peculiar sobre a modernização da *Folha* sob um viés autoritário, com base nos preceitos político-partidários do leninismo, consultar Hofmann (2013).

Pedro Bial (2004), um importante jornalista da empresa, afirmou em sua biografia sobre Roberto Marinho que foi durante o processo de redemocratização que este teria exercido seu maior poder político, tendo sido preponderante para a consolidação da candidatura de Tancredo Neves à presidência. A escolha de seu ministério foi feita, segundo o jornalista, a partir de uma série de consultas prévias a Marinho, que, se não indicava diretamente, ao menos opinava em várias ocasiões. Há no livro um depoimento de José Sarney, sucessor de Tancredo, sobre as relações do então presidente com Marinho. Segundo Sarney, uma vez Tancredo teria afirmado: “eu brigo com o papa, eu brigo com a Igreja Católica, eu brigo com o PMDB, com todo mundo, eu só não brigo com o Doutor Roberto” (Bial, 2004, p. 315)¹⁴.

Portanto, nesse lento processo de aproximações e rupturas, no que tange ao menos à maior “competitividade” no sistema político e sua consequente “instabilidade” em relação às instituições midiáticas, é somente com a efetiva retomada das eleições diretas, em 1989, que adentramos em uma fase de consolidação da nova democracia no país. Ciente das complexas relações que têm se estabelecido a partir de então entre os diversos atores que constituem esse cenário, iremos pontuar, agora, apenas algumas questões basilares. O importante para nós será diagnosticar situações que nos indiquem quadros de “instabilidade” a ponto de podermos caracterizar a legitimação da autoridade dessas empresas na cena política. É fato que, como aponta Singer (2001), a democracia de massa no Brasil fora praticamente “modelada” por suas relações com a mídia, a partir do momento em que ela passa a assumir seu poder de fiscalização e controle das instituições representativas. A visão de Singer, no entanto, é adepta da ideia de que o papel da imprensa seria o de “cão de guarda” do Estado, nos moldes daqueles defendidos pela imprensa norte-americana, a ponto de o autor afirmar que a redemocratização no país completou o processo de americanização da imprensa brasileira.

Há, de fato, a configuração de um “quarto poder” na imprensa brasileira, mas aqui, como já frisamos, partilhamos da noção de Albuquerque (2000) e seu olhar particular para a constituição de um “outro” poder que se legitima sob aspectos particulares. Diferente de um poder orientado pelo compromisso com o equilíbrio entre os três poderes que, no caso norte-americano, é muito pautado na busca pelos fatos da “objetividade jornalística”, no Brasil a imprensa teve um papel político muito mais ativo. Para além de contribuir com o mero equilíbrio, ela tem reivindicado certa autoridade para, em casos de disputa, intervir a fim de preservar determinada ordem pública.

Foi paradigmática, por exemplo, a atuação da mídia na construção – e posterior destruição – da imagem do ex-presidente Fernando Collor, primeiro presidente eleito via eleições diretas no período recente de redemocratização. Sob forte respaldo das instituições midiáticas, construiu-se a figura pública de uma personagem jovial e austera, o famoso “caçador de marajás”, em contraposição a um candidato de características mais

¹⁴ Essas relações eram tão próximas que o jornalista Paulo Henrique Amorim (2015) é taxativo ao afirmar que Roberto Marinho e sua empresa “copresidiam” o país no governo Sarney.

agressivas e “populares”, como Luiz Inácio “Lula” da Silva. Entre idas e vindas, seu governo começou a ser caracterizado por escândalos e graves casos de corrupção, que, a partir de uma também significativa mobilização da sociedade civil, acabaram por culminar no processo de *impeachment*. Singer (2001) chega a afirmar que Collor fora efetivamente “derrubado” pelo sistema da grande imprensa, que, regida pelos mecanismos do mercado, criou naquele momento uma corrida por notícias exclusivas que envolviam a sua acusação.

O “Collorgate”, como muitas vezes é denominado, em alusão ao caso de Watergate nos EUA, é tido como um marco no processo de maturidade política da grande imprensa nacional, momento em que as mídias assumem um forte protagonismo na cena política, policiando e intervindo nos rumos da nação¹⁵. Mas, se no caso dos EUA o protagonismo das investigações esteve associado mais à figura do repórter individual, no Brasil os créditos foram dados, em especial, às empresas de notícia, o que nos remete mais uma vez à característica particular dessas empresas e a seu papel de “poder moderador” da política nacional (Albuquerque, 2000). A *Folha*, que se vangloria de nunca ter apoiado, de fato, a candidatura de Collor, protagonizou uma série de embates contra a figura do então presidente eleito. Em março de 1990, logo após sua posse, o jornal fora invadido pela Polícia Federal sob o pretexto de que emitira faturas ilegais em cruzados novos. O jornal teria encarado a invasão como uma clara tentativa de intimidação, uma vez que teria sido a única empresa alvo desse tipo de investigação (Conti, 1999; Pilagalo, 2012). No dia seguinte, a empresa publicou editorial intitulado “A escalada fascista”, afirmando que se desencadeava na sociedade brasileira “esbirros de uma ditadura ainda sem nome”. Segundo o editorial, a invasão configurava um clima de “terrorismo de Estado só comparável ao dos períodos mais infames e vergonhosos da história brasileira”. A suposta audácia do presidente transformava-se em “prepotência e tirania”, evidenciando

sinais inequívocos, alarmantes e inaceitáveis de uma aventura totalitária. Não se agrediu um jornal, agrediu-se a democracia. (...) mais uma vez, quando já parecia consolidado o processo de transição para a democracia, cumpre lutar contra os inimigos da liberdade (*Folha de S. Paulo*, 1990)¹⁶.

Os embates ainda se desenrolariam até o final do ano, quando o jornal publicou supostos contratos ilegais de Collor com agências de publicidade. Collor, em vez de se manifestar, resolveu processar o jornal. A *Folha*, em resposta, publicou em 25 de abril de 1991 um longo editorial assinado por Otávio Frias Filho e que ocupava metade da capa da edição. Uma “Carta aberta ao Sr. Presidente da República” afirmava que, o presidente, após ter “violado a Constituição”, “humilhado o Congresso” e ter “jogado o país numa recessão profunda”, resolvera “vestir a pele de cordeiro”, sintoma evidente de sua

¹⁵ Esse período, já bastante destrinchado pela bibliografia, pode ser consultado em Conti (1999) e Lattman-Weltman, Ramos e Carneiro (1994).

¹⁶ Na capa da mesma edição, Otávio Frias Filho, diretor da redação, afirmava ser a invasão um “ato estúpido e ilegal”: “Por trás dos esbirros policiais, está Collor de Melo, a quem não reconheço como presidente da República, mas como usurpador vulgar da Constituição”.

impotência política: “Depois de vinte anos de uma ditadura que se dizia feita em nome de ideais democráticos – essa foi, aliás, a sua escola – não creio que a opinião pública esteja inclinada a tolerar uma democracia de fachada” (Frias Filho, 1991).

É interessante percebermos como o jornal aproveita o momento para respaldar sua legitimidade enquanto agente político autorizado a orientar os rumos da nação. Para Conti (1999), esse episódio, além de se configurar como uma crise, dava a oportunidade ao jornal para desempenhar seu papel de “resistência” na era Collor, similar ao que o *Estadão* tivera na era Vargas. Depois de 20 anos de ditadura, não seriam mais toleradas “democracias de fachada”, afirmava a *Folha*. Para isso, era preciso assumir posições com firmeza, mesmo que para tanto fosse necessário apagar rastros de um apoio ao passado ditatorial. Quem fizera escola com o regime outrora truculento e opressor fora, portanto, seu adversário, que nem mais era considerado legítimo pelo jornal. O caso Collor fortalece assim não apenas o papel dessa empresa como um agente “moderador” do quarto poder, mas a própria imagem que ela pretende passar ao seu público na democracia a se consolidar. É a partir daí que Singer (2001, p. 63) afirma, citando Giovanni Sartori, que se desenvolveu uma “parcialidade de oposição crítica”, com as mídias atuando numa espécie de “ataque permanente aos políticos, gerando uma consequente desmoralização destes e das instituições representativas”. Mas não podemos afirmar efetivamente que esses ataques eram exclusivamente contra o governo, mas também, como vimos, contra os inimigos das instituições democráticas, que se mostravam frágeis e ameaçadas por instantes de instabilidade. Era como se não coubesse à imprensa nada mais do que agir, conforme seu papel de agente político fundamental que lhe fora (auto)outorgado, garantindo assim sua autoridade em relação à representação política.

Com a entrada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no cenário político, no entanto, o jogo muda um pouco. Impulsionado por um novo clima de aparente tranquilidade, decorrente das políticas econômicas propostas pela implantação do Plano Real, FHC torna-se o candidato favorito da grande imprensa. Seu mandato desconstrói em parte a teoria da “consequente desmoralização das instituições representativas” citada acima e nos mostra, mais uma vez, que os embates que se travam entre as instâncias midiáticas e políticas são costurados por linhas que às vezes podem voltar a se encontrar. Seu mandato foi, em geral, cercado de aparente normalidade. Lattman-Weltman (2006) sustenta que isso pode ter ocorrido pela consagração de um modelo poliárquico e mercadológico que possibilitou às empresas se colocarem de forma mais confortável e “distanciada” diante das conjunturas políticas. A aparente estabilidade econômica gerou a redução de uma “mobilização (proto)partidária” dos veículos de comunicação, que, nesse momento, limitaram-se a fiscalizar um governo que seguia praticamente os rumos desejados pela imprensa para garantir a manutenção de um projeto de poder.

Estudo feito por Carvalho (2006), em que analisa os editoriais publicados por *O Globo* e *Folha* durante os dois governos de FHC, demonstra que ambos os jornais foram em geral favoráveis às principais medidas adotadas em seu mandato. A opinião dos jornais

era de apoio às políticas implementadas pelo governo e as críticas surgiam na medida em que pediam a efetiva aplicação de seu programa¹⁷. Vale pontuar também que o estudo de Albuquerque (2000), diversas vezes aqui citado, foi escrito em plena vigência do segundo mandato do governo FHC, momento em que, como demonstra o autor, muito se falava sobre a prática de um jornalismo “chapa branca”, feito por uma imprensa “governista” e pautada no “oficialismo” das informações. O autor citou, na ocasião, o grampo de uma conversa telefônica que ocorrera entre o então presidente da República e o ex-presidente do BNDES, Mendonça de Barros, quando estes conversavam sobre um leilão de privatização das empresas de telecomunicações. Barros, ao comentar sobre como a imprensa estaria favorável ao governo, teria recebido a seguinte resposta de FHC: “Está demais. Exagerando até... (risos)” (Albuquerque, 2000, p. 44).

Então, como esse alinhamento da imprensa não tem sido unânime, consistente ou sistemático, a questão não é ponderar se são jornais “governistas” ou de “oposição”, mas sim perceber como eles reivindicam coerência quando atuam em posições opostas em relação ao governo. Segundo o autor, isso se dá, como já frisamos aqui inúmeras vezes, pelo seu compromisso com a defesa da ordem pública e da democracia. Pensando nesse aspecto, podemos dizer que a imprensa, em um primeiro momento, foi solidária à quarta candidatura de Lula à presidência da República, que, dessa vez, assumira uma imagem mais “midiática”, proporcionada por alianças maleáveis e menos radicalizantes, o que o tornou, como afirma Lattman-Weltman (2006), mais “palatável” até para uma imprensa que vinha de um bom relacionamento com o governo de FHC.

O marco histórico proporcionado por sua chegada ao poder foi visto com certo otimismo e, apesar das críticas e cobranças pontuais, a imprensa não incomodou Lula em seu primeiro mandato. Mas, de acordo com Azevedo (2009), ao analisar as imagens do PT na mídia desde 1989, foi apenas durante a campanha de 2002 que Lula tivera uma representação neutra e/ou favorável pela imprensa. Em 2006, o governo volta a ser representado de forma negativa, em uma cobertura que passa a focalizar as críticas ao viés clientelista assumido pelo partido, evidenciado pelos casos de corrupção que vêm à tona com os escândalos do Mensalão. O caso fora paradigmático para configurar uma nova instabilidade em relação ao sistema midiático e político que só tem se intensificado desde então.

Para Lattman-Weltman (2006), a grande imprensa, da “eterna vigilância” à “justa frustração”, depositou grandes expectativas em um partido que “não podia errar”. Desde 2006, ocorre o que o autor define como um verdadeiro retrocesso na cultura política da cobertura eleitoral, permitindo aquilo que ele define ser a ressurreição de uma das mais conhecidas “neuroses nacionais”, a “demofobia udenista”¹⁸. Com enorme dificuldade em

¹⁷ A tese defendida por Arêas (2012) chega a afirmar, ao analisar a cobertura de *O Globo* sobre as privatizações do governo FHC, que o jornal atuou como uma espécie de “partido” das classes interessadas na adoção do programa neoliberal.

¹⁸ Alusão à União Democrática Nacional (UDN), partido fundado em 1945 de forte oposição a Getúlio Vargas, e composto por setores representativos da elite e da classe média nacional. Extinto em 1965, sua base

aceitar as decisões de voto popular, essa nova “cíclica patológica”, segundo o autor, se daria, paradoxalmente, pela própria roupagem que assumira o governo a partir de então, uma forma inédita de um “udenismo à esquerda”. Ou seja, uma crença moralista segundo a qual os problemas da nação só poderiam ser resolvidos quando o poder fosse apropriado por aqueles que “se encontrariam eticamente qualificados e verdadeiramente comprometidos com o interesse público” (2006, p. 56-57). Crença que patrocinou iniciativas que seriam consideradas “pra lá de duvidosas”, como a ideia de uma efetiva democratização das mídias, jamais toleradas por determinados setores da grande imprensa.

Parece que, nesse caso, começa a se instaurar um embate pela legitimação de autoridade perante a cena política. Afinal, a quem de fato cabe ditar os rumos da nação? Qual ator seria evidentemente qualificado e comprometido com os interesses públicos e a democracia? Num cabo de guerra politicamente antagônico, as críticas da mídia partem da ideia de uma política “lulopetista”, que convergia para um bolivarianismo populista e intolerante. No caso das propostas de regulamentação das mídias, para nos atermos a um aspecto, essa visão feria diretamente aquilo que parecia mais caro à legitimidade daqueles jornais: uma imprensa baseada na ideia do apartidarismo, do pluralismo e da independência de opinião e informação, que se dariam sem qualquer tipo de intervenção do Estado. *O Globo*, por exemplo, publicou editorial em setembro de 2013 para explicar o que, para ele, significava “democratização da mídia”. Comentando uma série de reportagens sobre a liberdade de expressão no governo venezuelano, afirmava que o melhor “controle social da mídia” seriam “o leitor, o ouvinte, a autorregulamentação e o controle remoto. É assim que funciona nas democracias, ainda mais em mercados competitivos como o Brasil” (*O Globo*, 2013). Vale lembrar também que uma das crises mais recentes à imagem da *Folha*, protagonizada pelo caso “ditabranda” (Dias, 2014), surgiu a partir de um editorial (“Limites a Chávez”) que fazia críticas à noção de democracia imposta pelo governo do então presidente venezuelano.

Considerações finais ou um ciclo que se (re)inicia

É perceptível que hoje vivemos um momento ainda mais delicado, em que as conjunturas políticas nos mostram um ambiente extremamente polarizado e intolerante. O jornalismo profissional que aqui analisamos teve, mais uma vez, papel preponderante na articulação do processo de “impedimento” de uma presidente democraticamente eleita. Utilizando-se de inflamados editoriais, amplas coberturas sobre protestos e manifestações, anúncios de entidades representativas e constantes matérias sobre casos de corrupção generalizada no país, suas narrativas tiveram papel incisivo para potencializar um clima de instabilidade e desordem político-social que muito favoreceu a legitimidade de sua

praticamente migrara para a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido “oficial” da ditadura militar.

deposição. Alimentados inclusive por uma narrativa de “criminalização da política”, esses discursos acabaram por desautorizar as instituições vigentes e a legitimidade da própria democracia em curso, fazendo com que o jornalismo profissional reivindicasse para si um papel de “porta-voz da opinião pública esclarecida”, assumindo certa responsabilidade para influir nos rumos da nação e até mesmo “corrigir o resultado das más decisões populares” (Albuquerque, 2018, p. 179)¹⁹.

Nesses casos, vemos que a autoridade construída por essas empresas é empregada para, politicamente, firmá-las como espaço autorizado ante a cena de representação política. São jornais que trabalham, como estampa a *Folha* com total seguridade, “a serviço do Brasil”. Isso evidencia, ao mesmo tempo, que o jornalismo profissional brasileiro, dialogando com uma conjuntura aparentemente mundial dentro da esfera ocidental, tem migrado seus discursos, de um jornalismo de padrão dito *catch-all*, baseado em uma audiência ampla e de discurso mais generalista e “objetivo”, para um jornalismo politicamente mais ativo, de conteúdo ideologicamente engajado e enviesado, capaz de atingir públicos específicos e bem delimitados. Em um contexto de forte radicalização e polarização política, como tem vivenciado o país recentemente, esta parece ser uma clara estratégia para que muitas empresas jornalísticas potencializem o seu campo de atuação, reconfigurando-se sob um cenário mercadológico também em transformação (Lycarião, Magalhães e Albuquerque, 2018).

Decorrem desse cenário, por exemplo, os recentes embates travados entre a *Folha de S. Paulo* e o presidente Jair Bolsonaro, em virtude dos ataques feitos pelo jornal às irregularidades e esquemas de corrupção envolvendo seu governo. Para o presidente, o trabalho feito pela empresa não passava de *fake news*, logo, de notícias travestidas de discursos ideologicamente enviesados, demonstrando que “por si só esse jornal se acabou. Não tem prestígio mais nenhum” (*Folha de S. Paulo*, 2019a). Para a *Folha*, ao contrário, bastava apenas que Bolsonaro se “acostumasse com o fato”, já que sua empresa, com uma reputação “decantada ao longo de décadas de fidelidade ao cânone do jornalismo profissional”, não iria deixar de “escrutinar o exercício do poder” só porque seus meros “detentores de turno resolveram adotar a tática da intimidação” (*Folha de S. Paulo*, 2019b).

É evidente que a análise que pretendemos realizar aqui partiu apenas de algumas conjunturas particulares que necessitam de um olhar mais aprofundado e específico, principalmente se quisermos problematizar sob que termos o jornalismo se insere nesse contexto “pós-democrático” no qual estamos mergulhados (*Contracampo*, 2018). Isso porque, inferimos novamente aqui, ele desencadeia um novo, complexo e delicado ciclo dessas imbricadas relações entre os sistemas midiáticos e políticos, das quais percorremos aqui algumas pistas e possibilidades interpretativas. Com este artigo, buscamos mostrar apenas que, para além do paralelismo, a relação entre o sistema político e o sistema

¹⁹ Para uma análise mais detalhada sobre o papel do jornalismo brasileiro na destituição do governo Dilma, consultar Júnior e Sassara (2016) e Rodrigues (2018).

midiático no Brasil passou ao longo dos anos por uma espécie de “transversionalismo” tortuoso entre diversas políticas que não se relacionam diretamente a um ou outro governo. São aproximações e rupturas muito mais ambivalentes que ora penetram, ora ultrapassam essas definições e que estão relacionadas muito mais a uma postura de legitimidade e representação que a instituição jornalística pretende assumir perante a política. “Jornais não são partidos”, já vaticinou uma vez Francisco Weffort (1984). E, invertendo sua equação, diria que não se parecem e nem gostariam de ser. Eles portam-se em um nível que os transcende. Sua ação, obviamente política, é baseada na autoridade para, acima de tudo, buscar reconhecimento e legitimidade: “são formas de sobreviver, de durar no tempo, de permanecer na memória da comunidade, sinais de nobilitação que não vêm do berço, mas da conquista” (Weffort, 1984, p. 40).

Referências bibliográficas

ABRAMO, C. *A regra do jogo: o jornalismo e a ética do marceneiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

ALBUQUERQUE, A. “Um outro 'quarto poder': imprensa e compromisso político no Brasil”. *Contracampo*, nº 4, p. 23-57, 2000.

_____. “Aconteceu num carnaval: algumas observações sobre o mito de origem do jornalismo brasileiro moderno”. *Eco-Pós*, vol. 11, nº 2, p. 95-116, ago.-dez. 2008.

_____. “A modernização autoritária do jornalismo brasileiro”. *Alceu*, vol. 10, nº 20, p. 100-115, jan.-jun. 2010.

_____. On models and margins: comparative media models viewed from a Brazilian perspective. In: HALLIN, D. C.; MANCINI, P. (eds.). *Comparing media systems beyond Western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

_____. “Media/politics connection: beyond political parallelism”. *Media, Culture & Society*, vol. 35, p. 747-763, 2013.

_____. “A comunicação política depois do golpe: notas para uma agenda de pesquisa”. *Compólitica*, vol. 8, nº 2, p. 171-206, 2018.

ALBUQUERQUE, A.; HOLZBACH, A. D. “Metamorfoses do contrato representativo: jornalismo, democracia e os manuais da redação da *Folha de S. Paulo*”. *Comunicação, Mídia e Consumo*, São Paulo, vol. 5, nº 14, p. 149-170, nov. 2008.

ALBUQUERQUE, A.; ROXO, M. “Preparados, leais e disciplinados: os jornalistas comunistas e a adaptação do modelo de jornalismo americano no Brasil”. *E-Compós*, vol. 30, nº 2, ago. 2007.

AMORIM, P. H. *O quarto poder: uma outra história*. São Paulo: Hedra. 2015.

ARÊAS, J. B. “Batalhas de *O Globo* (1989-2002): o neoliberalismo em questão”. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

AZEVEDO, F. A. “Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 1, p. 88-113, abr.-maio, 2006.

_____. "A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas das eleições presidenciais (1989-2006)". *Eco-Pós*, vol. 12, nº 3, p. 48-65, set.-dez. 2009.

BARBOSA, M. "Imprensa e poder no Brasil pós-1930". *Em Questão*, Porto Alegre, vol. 12, nº 2, jun.-dez. 2006.

_____. *História cultural da imprensa: Brasil, 1900-2000*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BIAL, P. *Roberto Marinho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

CARVALHO, R. "A imprensa escrita na era FHC: análise dos editoriais dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo* no período 1995-2002". Dissertação de mestrado em Comunicação, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2006.

CONTI, M. S. *Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

CONTRACAMPO. Editorial. "Depois do golpe: a comunicação política em tempos de pós-democracia", vol. 37, nº 2, 2018.

COSTA, E. *Mea culpa: O Globo e a ditadura militar*. Florianópolis: Insular, 2015.

DIAS, A. B. *O presente da memória: uso do passado e as (re)construções de identidade da Folha de S. Paulo, entre o "golpe de 1964" e a "ditabranda"*. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

_____. "A verdade dita é dura: 'histórias da verdade' do/no jornalismo e a ditadura militar no Brasil". Tese de doutorado em Comunicação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

FOLHA DE S. PAULO. "O modelo brasileiro", ano LIV, nº 16.356, capa, 31 mar. 1974.

_____. Editorial. "A escalada fascista", ano 70, nº 22.270, 24 mar. 1990.

_____. Projeto Editorial 1981. "1981 – A *Folha* e alguns passos que é preciso dar". Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/proj_81_3parte.htm>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. Projeto Editorial 1984. "A *Folha* depois da campanha das Diretas-Já. Credibilidade exige responsabilidade", 1984. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/proj_84_1parte.htm>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. "'Esse jornal se acabou', diz Bolsonaro ao *Jornal Nacional* sobre a *Folha*", 2019a. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/esse-jornal-se-acabou-diz-bolsonaro-ao-jornal-nacional-sobre-a-folha.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2019.

_____. Opinião. "Acostume-se". 2019b. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/10/acostume-se.shtml>. Acesso em: 25 de abr. 2019.

FRIAS FILHO, O. "Vampiros de papel". *Folha de S. Paulo*, ano 1964, nº 20.213, Caderno Folhetim, p. 3-4, 5 ago. 1984.

_____. "Carta aberta ao sr. presidente da República". *Folha de S. Paulo*, ano 71, nº 22.667, 25 abr. 1991.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. (eds.). *Comparing media systems beyond Western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HERZ, D. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Editora Tchê!, 1986.

HOFMANN, Y. "A vanguarda da modernização: a *Folha de S. Paulo* e os mil dias que abalaram o jornalismo". *Anais do XXXVI Intercom – Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, Manaus, AM, 2013.

JÚNIOR, J. F.; SASSARA, L. O. "O terceiro turno de Dilma Rousseff". *Saúde Debate*, vol. 40, nº especial, p. 176-185, dez. 2016.

KUSHNIR, B. *Cães de guarda: jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988*. São Paulo: Boitempo, 2004.

LARANJEIRA, A. N. "O compadrio na formação das capitânias hereditárias da mídia brasileira". *E-Compós*, Brasília, vol. 12, nº 3, set.-dez. 2009.

_____. *A mídia e o regime militar*. Porto Alegre: Sulina, 2014.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e democracia no Brasil: da "eterna vigilância" à "justa frustração". In: GOULART, J. (org.). *Mídia e democracia*. São Paulo: Annablume, 2006.

LATTMAN-WELTMAN, F.; RAMOS, P. A.; CARNEIRO, J. A. D. *A imprensa faz e desfaz um presidente*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

LYCARIÃO, D.; MAGALHÃES, E.; ALBUQUERQUE, A. "Noticiário 'objetivo' em liquidação: a decadência do padrão 'catch-all' na mídia comercial". *Famecos*, Porto Alegre, vol. 25, nº 2, maio-ago. 2018.

Memória *O Globo*. Erros e acusações falsas. "Cobertura das Diretas Já", 2013a. Disponível em: <<http://memoria.oglobo.globo.com/erros-e-acusacoes-falsas/cobertura-das-diretas-jaacute-9598120>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. Erros e acusações falsas. "Apoio ao golpe de 64 foi um erro", 2013b. Disponível em: <<http://memoria.oglobo.globo.com/erros-e-acusacoes-falsas/apoio-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-12695226>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

Memória Roberto Marinho. "Obra", 2013. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/2743280/>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

MOTA, C. G.; CAPELATO, M. H. *História da Folha de S. Paulo (1921-1981)*. São Paulo: Impress, 1981.

O GLOBO. "Julgamento da revolução", ano LX, nº 18.596, 7 out. 1984.

_____. Editorial. "O que significa democratização da mídia", 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-que-significa-democratizacao-da-midia-9866217>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

ORTIZ, R. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PILAGALO, O. *História da imprensa paulista: jornalismo e poder de D. Pedro I a Dilma*. São Paulo: Três Estrelas, 2012.

RIBEIRO, A. P. G. *Imprensa e história no Rio de Janeiro dos anos 1950*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

_____. Os anos 1960-1970 e a reconfiguração do jornalismo brasileiro. In: SACRAMENTO, I.; MATHEUS, L. C. (orgs.). *História da comunicação: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2014.

RODRIGUES, T. M. O papel da mídia nos processos de *impeachment* de Dilma Rousseff (2016) e Michel Temer (2017). *Contracampo*, Niterói, vol. 37, nº 2, p. 37-58, ago.-nov. 2018.

ROUDAKOVA, N. Comparing processes: media, "transitions", and historical change. In: HALLIN, D. C; MANCINI, P. (eds.). *Comparing media systems beyond Western world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ROXO, M. A. "A identidade jornalística: profissionalismo, populismo e representação política". *Anais do 37º Encontro Anual da Anpocs*, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Águas de Lindoia, SP, 2013.

SILVA, J. M. 1964. Golpe midiático-civil-militar. Porto Alegre: Sulina, 2014.

SILVA, S. M. M. "A operação midiográfica: a produção de acontecimentos e conhecimentos históricos através dos meios de comunicação – a *Folha de S. Paulo* e o golpe de 1964". Tese de doutorado em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SINGER, A. "Mídia e democracia". *Revista USP*, São Paulo, nº 48, p. 58-67, dez.-fev. 2000-2001.

SMITH, A. M. *Um acordo forçado: o consentimento da imprensa à censura no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

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

WEFFORT, F. "Jornais são partidos?". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 1, nº 2, set. 1984.

ZELIZER, B. *Covering the body: the Kennedy assassination, the media, and the shaping of collective memory*. Chicago; London: University of Chicago Press, 1992.

Abstract

From modernization to authority: the Brazilian mainstream press, between the dictatorship and democracy – Folha and O Globo, 1964-2014

This article problematizes the institutionalization of the so-called "mainstream press" in Brazil, conceived as a "fourth power," between the dictatorship and democracy. The analysis will be based on the newspapers *Folha de S. Paulo* and *O Globo*, two companies that, from the authoritarian modernization they underwent during the dictatorship, to their position as incisive agents in the process of redemocratization, have gone through processes often ambiguous and tortuous. To this end, the text intends to identify, at some specific moments in the history of these newspapers, characteristics that allow us to configure the search for an authority among the actors in the foreground of a scene of political representation, which is crucial to understanding how newspapers define and legitimize their identities in and over time.

Keywords: communication; politics; journalism; dictatorship; democracy

Resumen

De la modernización a la autoridad: la gran prensa brasileña, entre la dictadura y la democracia – Folha de S. Paulo y O Globo, 1964-2015

La propuesta de este artículo es problematizar el proceso de institucionalización de la llamada gran prensa en Brasil, pensada bajo el sesgo de otro "cuarto poder", entre la dictadura y la democracia. El análisis será pautado en los periódicos *Folha de S. Paulo* y *O Globo*, dos empresas que, de la modernización autoritaria que sufrieron durante la dictadura, a su postura como agentes incisivos en el proceso de redemocratización, caminaron por procesos muchas veces ambiguos y tortuosos. Para ello el texto pretende identificar, en algunos momentos específicos en la historia de los periódicos, características que nos permitan configurar la búsqueda de una autoridad de estos actores frente a la

escena de representación política, cruciales para percibir cómo los periódicos procuraron definir y legitimar sus identidades en, con y por el tiempo.

Palabras clave: comunicación; política; periodismo; dictadura; democracia

Résumé

De la modernisation à l'autorité: la grande presse brésilienne, entre dictature et démocratie – Folha de S. Paulo et O Globo, 1964-2014

Le but de cet article est de problématiser le processus d'institutionnalisation de la grande presse brésilienne, conçue sous l'angle d'un autre "quatrième pouvoir", entre dictature et démocratie. L'analyse sera basée sur les journaux Folha de S. Paulo et O Globo, deux entreprises qui, de la modernisation autoritaire qu'elles ont subie pendant la dictature à leur position d'agents incisifs dans le processus de redémocratisation, ont suivi des processus souvent ambigus et tortueux. À cette fin, le texte entend identifier, à certains moments de l'histoire des journaux, des caractéristiques permettant de configurer la recherche d'une autorité de ces acteurs devant la scène de la représentation politique, indispensable pour comprendre comment les journaux cherchent à définir et à légitimer leurs identités dans, avec et par le temps.

Mots-clés: communication; politique; journalisme; dictature; démocratie

Artigo submetido à publicação em 7 de fevereiro de 2019.
Versão final aprovada em 28 de agosto de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A cobertura jornalística das greves gerais de 2017: paradigma de protesto ou militância política

João Feres Júnior¹ 

Marcia Rangel Candido² 

Patricia Bandeira de Melo³ 

Lidiane Rezende Vieira⁴ 

O paradigma de protesto é um conceito amplamente utilizado pela literatura internacional nos estudos do tratamento dispensado pela grande mídia a manifestações políticas e sociais. Há três explicações para sua ocorrência: (1) varia com a orientação ideológica do meio (quanto mais conservador, maior a probabilidade de adotar o paradigma de protesto); (2) varia com a posição do protesto em relação ao *status quo*; e (3) nem sempre ocorre. Neste artigo analisamos a cobertura que a grande mídia brasileira dispensou às greves gerais de 2017 contra as reformas trabalhista e previdenciária, examinando os discursos e imagens associados aos grupos envolvidos nas greves gerais no *Jornal Nacional* e nos impressos *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*. Para tal utilizamos as metodologias da análise de enquadramento, interpretação de imagens e nuvens de palavras. Os resultados encontrados confirmam a ocorrência de paradigma de protesto nesses casos e revelam cinco modos predominantes de enquadrar as greves: (1) violência e vandalismo, (2) ação egoísta e desorganizada, (3) transtorno ao espaço público, (4) fonte de prejuízo à economia e (5) ausência de legitimidade popular. Na conclusão refletimos sobre a contribuição do presente artigo para o debate internacional sobre o assunto.

Palavras-chave: mídia; greves; reforma trabalhista; reforma da previdência; paradigma de protesto; governo federal

Introdução

O segundo mandato de Dilma Rousseff se deu desde o seu início em uma atmosfera de alto conflito político, tanto nas ruas – com seguidas manifestações contrárias e

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Departamento de Ciência Política. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Universidade da Cidade de Nova York, Departamento de Ciência Política. Nova York (NY), EUA. Bolsista produtividade do CNPq, bolsista Cientista do Nosso Estado da Faperj, membro do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT). Brasil. E-mail: <jferes@iesp.uerj.br>.

² Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <marciarangelcandido@gmail.com>. O presente artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001.

³ Fundação Joaquim Nabuco. Recife (PE), Brasil; Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Portugal. E-mail: <patricia.bandeira.melo@hotmail.com>.

⁴ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <lidianerevieira@gmail.com>. Bolsista do CNPq - Brasil.

favoráveis a seu *impeachment* – quanto no plano da política partidária – com renhido esforço do principal partido de oposição, PSDB, para anular o resultado eleitoral. No Congresso assistimos ao esfacelamento da base parlamentar da presidência e à formação de uma maioria pró-*impeachment* capitaneada pelo PMDB, outrora o principal aliado do PT na base, nas duas casas legislativas federais.

O sucesso das forças favoráveis à remoção de Dilma e à instalação de seu vice, Michel Temer, na presidência não pôs fim ao conflito político e não conseguiu resgatar a legitimidade das instituições perante a população. Partidos importantes que se juntaram ao PMDB no apoio ao *impeachment*, como PSB e PSDB, desembarcaram da coalizão ao longo do governo. Temer começou seu curto mandato com uma baixa taxa de aprovação popular, 26%, e esta só fez declinar desde então, atingindo parcos 7% em setembro de 2017⁵. Ou seja, a crise política estava mais viva do que nunca, dentro e fora do governo.

A despeito disso, ou, talvez, justamente por assumir sua condição de “pato manco”, Temer não hesitou em arcar com os custos de pautar como principais itens na agenda parlamentar de seu governo duas propostas que afetam particularmente a classe trabalhadora, as reformas trabalhista e previdenciária, além de outras iniciativas de feição neoliberal, como a privatização de empresas estatais e a redução de gastos com serviços públicos. É exatamente pelo fato de serem impopulares que tais reformas suscitaram, ou pelo menos deveriam ter suscitado, um acalorado debate público.

Em resposta à campanha pelas reformas de Temer, sindicatos, partidos de esquerda e movimentos sociais organizaram em 2017 duas greves gerais, em 28 de abril e 30 de junho. Para além de seus efeitos mais concretos e imediatos, a greve, e a greve geral em especial, é um evento que tem um objetivo comunicativo: ela visa fazer a insatisfação dos trabalhadores ser ouvida por toda a sociedade e pelo sistema político (Rucht, 1991).

Mesmo que sejam eventos com relativa limitação temporal, as paralisações representam momentos singulares de luta dos trabalhadores e são frequentemente utilizadas como uma das evidências fundamentais de análise dos movimentos sindicais (Boito Jr. e Marcelino, 2010; Cardoso e Gindin, 2017). Além disso, diferentemente de outros países onde as greves têm um sentido estritamente trabalhista, no Brasil, a proximidade entre as organizações sindicais e os demais movimentos sociais as investe de um caráter político mais amplo, como, no caso em questão, o combate às políticas neoliberais de Temer. De fato, as greves de 2017 permitiram observar a articulação entre distintos setores de esquerda, seja a partir do material de divulgação de movimentos sociais específicos, seja a partir das manifestações de organizações políticas que

⁵ Cf. <<http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121#>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

congregaram inúmeros grupos, a exemplo da Frente Brasil Popular e da Frente Povo Sem Medo⁶.

Contudo, para ter efetividade comunicativa, que, em outras palavras, redunde em angariar legitimidade e apoio popular às suas demandas, os movimentos grevistas dependem dos meios de comunicação. É claro que o adjetivo “geral” dá a entender que a paralisação ocorre em todas as partes e que, portanto, o sucesso da mobilização é em si um sinal do acolhimento das demandas por parte do público. Na prática, porém, tais movimentos raramente conseguem mobilizar toda a sociedade. Isso faz com que dependam da imprensa para chegar a parcelas da população não atingidas pelas ações coletivas. Ademais, a paralisação é sempre um momento fugidio, e a mídia é capaz de formular interpretações e argumentos que infundem significado ao ato. Ou seja, sempre em seguida a um evento desse porte há uma disputa pela interpretação de seu significado, e essa disputa se dá em boa medida na grande imprensa. Estudos de recepção mostram que a maneira como a mídia representa manifestações e manifestantes tem influência sobre o modo como o público julga seu comportamento e demandas e, por conseguinte, sobre sua legitimidade e apoio popular (Lipsky, 1968; Gamson e Wolfsfeld, 1993; McLeod, 1995; McLeod e Detenber, 1999; Detenber et al., 2007). Alguns autores chegam a argumentar que o enquadramento midiático dado aos movimentos afeta diretamente suas chances de sucesso (Snow et al., 1986; Benford e Snow, 2000).

O objetivo deste artigo é analisar a cobertura da grande mídia em relação às greves gerais ocorridas em 28 de abril e 30 de junho de 2017 contra as reformas trabalhista e previdenciária. Mais especificamente, pretendemos avaliar a pertinência do uso do conceito de “paradigma do protesto” para entender o comportamento da grande mídia brasileira perante esses eventos. Como os meios de comunicação com maior circulação no país traduziram as greves gerais ao público? Quais estratégias de mediação as empresas de jornalismo mobilizaram? Quais pontos de vista foram publicados? Como os movimentos sociais envolvidos foram representados? Para responder a tais questões, além desta Introdução, o texto é dividido em quatro partes. Na primeira, “Estudos de mídia e protesto no Brasil”, fazemos uma breve revisão bibliográfica do tema da mídia e da cobertura de protestos no país. Em seguida, em “O paradigma de protesto”, examinamos a literatura internacional sobre o conceito e identificamos suas principais teses. Na sequência, em “Metodologia”, esclarecemos como foi feita a análise, combinando métodos quantitativos e qualitativos, com o uso do programa NVivo9. Na quarta parte, em “Resultados”, analisamos os discursos e imagens associados aos grupos envolvidos nas greves gerais no *Jornal Nacional (JN)* e nos impressos *Folha de S. Paulo (Folha)*, *O Estado de S. Paulo (Estado)* e *O Globo*, combinando técnicas de análise de enquadramentos, interpretação de imagens e nuvens de palavras. Por fim, em “Avaliação geral dos resultados”, discutimos

⁶ Ver movimentos que integram a Frente Brasil Popular em: <<http://www.frentebrasilpopular.org.br/conteudo/organizacoes-participantes/>>, e Frente Povo Sem Medo em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Frente_Povo_Sem_Medo>. Acesso em: 11 dez. 2019.

os dados provenientes da análise, refletindo acerca da produtividade do uso do conceito de paradigma de protesto para o caso brasileiro.

Estudos de mídia e protesto no Brasil

Diversos estudos mostram que a prática da grande imprensa brasileira frequentemente contraria sua declarada posição de neutralidade e isenção, apresentando comportamento fortemente enviesado em relação aos representantes políticos, aos partidos e aos diferentes temas que noticia, e que esse viés adquire caráter pronunciadamente negativo no tratamento dado à esquerda e a seus representantes. Tal comportamento foi capturado pela literatura em todos os períodos eleitorais da Nova República (Albuquerque, 1994; Aldé, Mendes e Figueiredo, 2007; Azevedo, 2017; Boas, 2005; Feres Júnior e Sassara, 2016; Kucinski, 1998; Lima, 2001; Miguel, 1999, 2002; Miguel e Biroli, 2011; Rubim e Universidade Federal da Bahia, 2000; Rubim e Azevedo, 1998), com a provável exceção do pleito de 2002. Mesmo assim, alguns autores detectaram viés na cobertura do *Jornal Nacional* daquele pleito em favor do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (Miguel, 2004; Porto, 2007).

Há de fato um exército de autores que, ao longo das eleições presidenciais da Nova República, por meio do uso de metodologias variadas como análise de conteúdo, análise de valência, análise de enquadramento, análise de agendamento etc., detectaram forte viés da grande mídia brasileira contra os candidatos de esquerda e seus partidos, mormente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). As poucas vezes que destoaram desse diagnóstico o fizeram em contextos e por razões bastante específicas. Matos (2008) e Porto (2012) publicaram livros para uma audiência internacional nos quais argumentavam que estava em curso na década de 2000 um processo de democratização da mídia brasileira, com maior abertura das redações para a sociedade civil e maior equilíbrio na cobertura política das eleições. Ambos os autores foram visivelmente impactados pela eleição de 2002, que foi relativamente atípica pelo baixo nível de politização e de viés da cobertura midiática. Ademais, não poderiam prever a politização crescente da cobertura nas eleições de 2010 e 2014, ainda que Porto levantasse a possibilidade de regressão no processo de democratização que imaginava ver na Rede Globo, particularmente ao comentar *en passant* a cobertura da eleição presidencial de 2006, que de fato não entrou no seu escopo de análise. Demonstrando coragem e lisura acadêmica, Porto reconheceu publicamente o equívoco de seu diagnóstico em seu discurso de abertura da Compolítica de 2019, no Rio de Janeiro.

A última voz que é por vezes tomada como destoante da literatura de mídia e política é a de Pedro Mundim. Depois de passar boa parte de sua carreira publicando textos que detectavam viés midiático sistemático contra a esquerda (Bezerra e Mundim, 2011; Mundim, 2010, 2012, 2014), o autor publicou artigo em que parece colocar essa tese sob suspeita (Mundim, 2018), ainda que os dados que ofereça como evidência mostrem o

contrário. Na verdade, Mundim pretende refutar a tese de que a grande mídia brasileira, isto é, os jornais *O Globo*, *Folha* e *Estadão*, age em bloco. Ele de fato mostra que o viés antipetista varia de eleição para eleição e de meio para meio, mas ao mesmo tempo está presente de maneira bastante pronunciada em todas as eleições que analisa (2002, 2006 e 2010).

Devemos intuitivamente esperar que essa orientação política dos meios tenha impacto sobre a maneira como eles cobrem eventos como as greves gerais, uma vez que estas são quase sempre produto da ação de organizações políticas de esquerda. Contudo, é preciso notar que o foco da literatura acadêmica recai sobre o comportamento da imprensa durante períodos eleitorais. São raros os trabalhos que tratam da cobertura jornalística da política fora das eleições.

Os estudos sobre movimentos sociais, por sua vez, ganharam grande impulso depois das manifestações de junho de 2013. Entretanto, são escassas as publicações nesse campo que tratam das relações entre a mídia e os movimentos. As poucas análises que enfrentam o problema raramente circulam em meios científicos bem qualificados no sistema de avaliação nacional⁷. Textos em anais de congressos e em periódicos de credibilidade não certificada são sinais inequívocos da menor maturidade do tema nas áreas das ciências sociais e da comunicação⁸.

A produção acadêmica existente, que já não é abundante, privilegia a representação dos movimentos sociais construída nos textos jornalísticos e não propriamente o tratamento dispensado pela mídia aos eventos de protesto. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo, passou a ser, a partir dos anos 1990, um dos atores coletivos mais estudados no país (Bringel, 2014) e também no exterior (Gohn, 2014). Tais trabalhos invariavelmente revelam aspectos bastante negativos da cobertura que os meios dedicam ao MST, marcada por elementos como: (1) intenção clara de criminalização do movimento, (2) relatos que destoam bastante daqueles que o MST veicula em suas mídias independentes, (3) ênfase na violência e na radicalidade, a despeito das pautas defendidas nas ações do movimento e (4) ínfimo espaço dado à voz dos militantes e a suas demandas (Ayoub, 2007; Comparato, 2001; Mourão, 2011; Reis, 2011; Cruz, 2012; Souza e Silva, 2013).

Em suma, há uma lacuna no debate acadêmico no que toca à análise de dados empíricos sobre a cobertura midiática dos eventos de protesto no Brasil, bem como ao desenvolvimento de formulações conceituais e teóricas sobre o tema. Na literatura internacional, por outro lado, estudos sobre a interação entre meios de comunicação e movimentos sociais são abundantes, particularmente no que toca a manifestações de massa (Boyle e Armstrong, 2009; Boyle et al., 2004, 2005; Dardis, 2006; Gitlin, 1981).

⁷ Publicações em periódicos bem qualificados são os indícios mais utilizados na literatura acadêmica para avaliar o desenvolvimento das áreas e subáreas do conhecimento. Ver, por exemplo, os capítulos do livro comemorativo da Associação Brasileira de Ciência Política, que faz um balanço da institucionalização da disciplina ao longo das últimas décadas (Avritzer, Milani e Braga, 2016).

⁸ Os poucos trabalhos encontrados foram publicados nesses formatos. Ver, por exemplo: Mourão, 2011; Moabis, 2014; Meneses, 2014.

Nessa literatura, o conceito de “paradigma de protesto”, que discutiremos a seguir, tem papel central.

O paradigma de protesto

Uma das discussões mais desenvolvidas acerca da relação entre meios de comunicação e política em periódicos científicos e livros estrangeiros diz respeito ao conceito analítico de paradigma de protesto formulado originalmente por Joseph M. Chan e Chi-Chuan Lee para estudar manifestações populares e greves de fome contra o fechamento da escola secundária Precious Blood Golden Jubilee, em Hong Kong, na década de 1970 (Chan e Lee, 1984). Os autores advogam a tese de que os jornais cobrem manifestações de acordo com suas inclinações ideológicas, publicando seletivamente o que lhes interessa nos protestos. Enquanto jornais de direita apresentaram o movimento como uma ameaça à ordem e ao *status quo*, os jornais de esquerda tenderam a dar mais voz às demandas dos manifestantes.

O conceito de paradigma de protesto foi em seguida incorporado pelos estudos sobre a mídia norte-americana, que se diferencia do caso de Hong Kong por reclamar para si própria um alto grau de profissionalismo e isenção jornalística. Os primeiros estudos produzidos focaram quase que exclusivamente os movimentos de “esquerda” (direitos civis, movimento contra a guerra no Vietnã, altermundistas etc.) e identificaram a mesma tendência da imprensa estadunidense de descrever tais fenômenos como ameaças ao *status quo*, um padrão associado a jornais de direita em Hong Kong (Gitlin, 1981; McLeod e Detenber, 1999; Boyle et al., 2004; Dardis, 2006).

McLeod descreve o paradigma de protesto como uma prática narrativa da imprensa composta por: (1) enquadramentos seletivos de exposição dos fatos e consulta a fontes oficiais que frequentemente se contrapõem às reivindicações dos manifestantes, (2) menções à opinião pública como oposta às manifestações, (3) deslegitimação das demandas e (4) demonização dos grupos envolvidos (McLeod, 2007). Contribuindo para qualificar ainda mais o conceito, Smith et al. (2001) argumentam que as manifestações progressistas são marginalizadas e o foco da cobertura recai sobre os manifestantes em si e não sobre seus motivos e aspirações. Dardis (2006) vai além ao postular que a estratégia de marginalização adotada pelo jornalismo dá relevo à aparência e às habilidades mentais dos manifestantes e faz uso de todo tipo de fonte de legitimidade (estatísticas, senso comum, testemunhos) para desacreditar os movimentos. Outros autores identificam recursos adicionais rotineiramente empregados pela mídia para cobrir manifestações públicas de massa que caracterizam o paradigma de protesto, como enfoque na violência, espetacularização dos episódios de protesto, difusão da ideia de manifestantes como desviantes sociais, promoção da percepção de dissenso interno aos movimentos e trivialização das propostas em questão (Gitlin, 1981; Ashley e Olson, 1998; Xu, 2013).

Mas tal representação pejorativa não é constante. Em um esforço de sofisticação do paradigma de protesto, Shoemaker (1984) argumenta que, quanto mais radical é o movimento, mais negativa é a cobertura da grande mídia (*mainstream media*). Tal tese é matizada por McLeod e Hertog (1999), segundo os quais a radicalidade do movimento é diretamente proporcional à propensão da mídia de aderir ao paradigma de protesto. Em outras palavras, segundo esses autores, o extremismo dos objetivos e das táticas utilizadas por movimentos e militantes são determinantes no modo como os meios de comunicação reproduzem ou não o paradigma de protesto. Quando os manifestantes possuem causas alinhadas às elites políticas ou às normas dominantes, eles não se encaixam nesse tipo de construção narrativa (McLeod, 2007). Isso sugere que a intensidade de enquadramentos favoráveis ou contrários desenvolvidos pelos jornalistas varia conforme os atributos e as relações dos movimentos sociais. O trabalho de Ashley e Olson (1998) parece confirmar essa postulação. Ao compararem a cobertura dos grandes jornais estadunidenses sobre movimentos sociais opostos – feministas e antifeministas –, as autoras ponderam que, embora ambos encontrem pouco espaço na mídia, as antifeministas são retratadas como mais organizadas e atrativas, em contraste claro com a imagem apresentada das feministas.

Diversos estudos contribuem para expandir ainda mais a identificação de mecanismos que formatam a produção de notícias acerca de manifestações de massa. A noção de paradigma de protesto tem servido de base para análises do comportamento de sistemas de mídia em países com realidades bastante distintas. Trabalhos sobre Eslovênia (Trivundža e Brlek, 2017), Espanha e Grécia (Kyriakidou e Olivas Osuna, 2017), China (Lee, 2014; Shahin et al., 2016), México (Harlow et al., 2017), Brasil e Índia (Shahin et al., 2016) e Egito (Harlow e Johnson, 2011) sinalizam a internacionalização e difusão do conceito e a tentativa de investigar se certas tendências dos grandes meios noticiosos notadas pelos primeiros teóricos do paradigma de protesto são partilhadas globalmente.

Assim como as análises sobre os Estados Unidos acima citadas, parte desses trabalhos conclui que nem sempre o paradigma de protesto é reproduzido pela grande mídia. Kyriakidou e Olivas Osuna (2017), por exemplo, analisam a cobertura do 15-M na Espanha e dos Indignados na Grécia e apontam para um viés relativamente positivo de reportagens, sem ênfase na violência, mesmo que as pautas das manifestações sejam contrárias ao *status quo*. Perfil diferenciado de militantes, proliferação de novos meios de comunicação e distintas filiações políticas dos meios ajudam a matizar a adequação do termo (Weaver e Scacco, 2013; Lee, 2014; Harlow et al., 2017; Kyriakidou e Olivas Osuna, 2017; Trivundža e Brlek, 2017).

Quando citamos anteriormente a quase inexistência de trabalhos sobre esse tema no Brasil, nos referíamos à produção de autores divulgada em revistas acadêmicas nacionais. Há de fato uma pesquisa sobre o paradigma de protesto que compara Brasil, China e Índia feita por Saif Shahin, Pei Zheng, Heloisa Sturm e Deepa Fadnis. As autoras chamam atenção para a dificuldade de aplicar um mesmo conceito a contextos diversos e

declaram que é necessário ter cautela para não transpor noções de modo acrítico e estático. A conclusão geral do estudo é que algumas características do paradigma de protesto podem ser verificadas em realidades distintas, enquanto outras não (Shahin et al., 2016).

No que toca ao Brasil, Shahin et al. (2016) postulam, a partir da observação das notícias sobre as manifestações de junho de 2013, que a mídia brasileira se encaixa no paradigma de protesto de forma moderada: menciona frequentemente a violência como advinda dos manifestantes e consulta majoritariamente fontes oficiais – instituições do governo etc.; ao mesmo tempo, não deixa de expor as causas dos protestos, nem deslegitima suas pautas. O material analisado foi composto da cobertura dos jornais *O Globo* e *Folha*, escolhidos devido a suas supostas posições políticas distintas – o primeiro conservador e o segundo progressista (Shahin et al., 2016).

A análise do contexto brasileiro, no entanto, nos parece bastante deficiente: em primeiro lugar, apesar de mencionar que os objetivos das Jornadas de Junho se alteraram ao longo do tempo – de fato, as reivindicações iniciais contra o aumento das passagens de ônibus se diluíram em uma cacofonia de demandas difusas e conflitivas –, o trabalho não apreende de que forma esse processo poderia estar relacionado a alterações na cobertura midiática.

Outro problema é que uma das considerações finais das autoras afirma que o “paradigma de protesto” é mais fácil de ser encontrado em países nos quais o governo e a imprensa partilham posições ideológicas. No Brasil, o caráter de centro-esquerda do governo Dilma Rousseff, então em voga, é mencionado como fator que possibilitou à *Folha*, qualificada como progressista, se aproximar mais do “paradigma de protesto”. Ou seja, apresentar um viés contrário às manifestações que eram opostas ao governo. O problema dessa afirmação é que diversas pesquisas acadêmicas mostram que as mídias impressas de maior circulação no país, inclusive a *Folha*, foram severamente antagônicas aos governos do Partido dos Trabalhadores e a Dilma Rousseff⁹. A hipótese de “afinidade ideológica” entre o governo Rousseff e a *Folha* é francamente insustentável.

Não é nosso objetivo principal aqui questionar diretamente as teses de Shahin et al. sobre o comportamento da grande mídia brasileira perante as manifestações de junho de 2013, nem tampouco a contestável classificação da *Folha* como jornal progressista. Pretendemos, sim, testar a tese das autoras para o caso da cobertura das greves gerais de 2017, na forma da seguinte pergunta:

1. É possível dizer que no caso em pauta o paradigma de protesto moderado, identificado por Shahin et al., se verifica?

Tomando como base a revisão da literatura internacional sobre o conceito de paradigma de protesto, gostaríamos também de tentar responder à seguinte questão:

2. O paradigma de protesto ocorre no Brasil de modo similar ao observado no estudo original de Hong Kong (mídias ideológicas com conservadores se posicionando

⁹ Ver, por exemplo: Miguel e Biroli, 2011; Feres Júnior e Sassara, 2016; Azevedo, 2017.

negativamente em relação aos protestos enquanto progressistas são mais favoráveis); segue o modelo norte-americano (mídia supostamente profissional e isenta defendendo o *status quo*); ou não podemos observar qualquer um desses padrões, como alguns estudos mais recentes têm mostrado?

Metodologia

Neste artigo, utilizamos uma combinação de métodos quantitativos e qualitativos. A parte quantitativa consiste no uso de nuvens de palavras, produzidas pelo programa *NVivo9*, a partir de um *corpus* de todas as notícias publicadas nas capas e páginas de opinião das edições dos jornais *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*, e do conteúdo transcrito do *Jornal Nacional*, nos dias 27, 28 e 29 de abril de 2017 e nos dias 29 e 30 de junho e 1º de julho do mesmo ano – respectivamente, a véspera, a data e o dia seguinte de cada uma das paralisações.

A capa é a parte do jornal mais vista e, portanto, é desenhada para comunicar rapidamente as mensagens que os editores imaginam ser as mais importantes do dia para os consumidores ou para aqueles que miram os impressos de longe nas bancas de revista. Daí as letras garrafais das manchetes e as grandes fotos de impacto. As páginas de opinião contêm a posição do jornal nos editoriais e as percepções de colunistas e convidados, todas consentidas pelos editores do veículo. Ao analisarmos capas e páginas de opinião conjuntamente, somos capazes de avaliar o tratamento que o meio de comunicação dá ao tema tanto em suas principais reportagens do dia, anunciadas nas capas, quanto nos textos opinativos que publica.

A nuvem de palavras é uma técnica de visualização de listas de frequências. Após uma limpeza preliminar da base, retirando palavras muito frequentes mas com baixo teor semântico, como artigos, numerais, pronomes, preposições, advérbios etc., o programa compõe uma lista de frequência das palavras restantes e, em seguida, as representa graficamente, atribuindo a elas um tamanho proporcional a sua frequência na base. Essa técnica de representação permite que o leitor capte rapidamente o contorno semântico da base textual como um todo, algo difícil de ser alcançado com representações de dados mais detalhadas. No entanto, ela está aberta ao risco dos falsos positivos, isto é, de palavras salientes (grandes), que parecem coerentes com o todo, mas que na verdade são usadas nos textos com sentidos diferentes daquele que a nuvem sugere. Por isso complementamos essa análise quantitativa geral com uma análise de enquadramentos, de caráter qualitativo.

Derivada da sociologia de Goffman (1974), a análise de enquadramento foi apropriada pelos estudos de mídia de várias maneiras e para vários fins¹⁰. Com o objetivo

¹⁰ Para uma discussão mais aprofundada acerca da metodologia da análise de enquadramento (*frame analysis*), ver Campos (2014) e Mendonça e Simões (2012), com reflexões sobre sua recepção no Brasil, e Scheufele e Tewksbury (2007), Entman (1993) e Iyengar e Kinder (1987), para seus usos na academia de língua inglesa.

de capturar os significados elaborados e difundidos na mídia acerca das duas paralisações, adotamos aqui a definição mínima e lapidar proposta por Robert M. Entman: “Enquadrar é selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los salientes” (Entman, 1993, p. 53)¹¹. O aspecto hermenêutico dessa metodologia de análise semântica é óbvio, o que a aproxima bastante de várias vertentes da análise do discurso. Optamos por tal definição de enquadramento porque sua generalidade nos permite inclusive estender a análise às imagens, como elementos de reforço de significados presentes no texto ou mesmo de transmissão de outros significados que não estão nos textos mas que contribuem para a descrição narrativa do objeto.

Adotamos, para começar a análise, a lista de enquadramentos identificados por McLeod (2007) e, ao longo das leituras fomos revisando as codificações de maneira a produzir indutivamente enquadramentos mais apropriados para descrever o caso em questão, em um processo inspirado pela *grounded theory*¹².

Resultados

A análise de textos e imagens evidenciou cinco modos predominantes de enquadramento das greves: (1) violência e vandalismo, (2) malandragem, ação egoísta e desorganizada, (3) transtorno ao espaço público, (4) fonte de prejuízo à economia e (5) ausência de legitimidade popular. A única impressão positiva acerca das duas greves emerge de forma pontual na publicação do *Estadão* e da *Folha* no dia 29 de abril da afirmação das centrais sindicais de que a paralisação de abril foi “a maior greve da história do país”.

O sentido negativo relacionado às duas greves gerais é predominante nos textos. Na primeira paralisação há inúmeras alusões pejorativas às organizações sindicais e aos atos de mobilização, tais como “balbúrdia travestida de greve geral” (*O Estado de S. Paulo*, 29 de abril); “greve absurda convocada para amanhã e que está revoltando as pessoas ordeiras e de bem deste país” (idem); “sindicalistas são, na verdade, parasitas da contribuição sindical obrigatória” (idem); “querem com essa ‘greve geral’ de hoje atazanar de vez a vida da sociedade brasileira” (idem); “Greves e paralisações só prejudicam os cidadãos de bem que querem trabalhar” (*Folha de S. Paulo*, 28 de abril).

Como no paradigma de protesto clássico, a narrativa das pautas reivindicatórias dos movimentos sociais está ausente na cobertura. Não encontramos tentativas de síntese das questões que mobilizaram os trabalhadores e os distintos segmentos da militância. Em

¹¹ No original: “[T]o frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient”.

¹² A *grounded theory* é uma metodologia de inferência teórica muito usada em análises qualitativas de dados textuais. A ideia motriz é produzir, a partir da codificação mais desagregada possível do material, agregações semânticas que ganhem níveis crescentes de generalidade e, assim, produzir resultados que tenham potencial validade teórica. Seu caráter é fortemente indutivo, mas ela sempre depende de questões de pesquisa previamente colocadas, que vão aí orientar as agregações dos códigos, como no caso aqui dos enquadramentos dados pelos textos midiáticos às manifestações de apoio às greves. Para maiores detalhes sobre essa metodologia, ver Glaser e Strauss (1967), Corbin e Strauss (1990) e Ralph, Birks e Chapman (2015).

raras ocasiões, alguns representantes de centrais sindicais foram consultados, mas apenas para comentários breves sobre as pautas dos jornais. É digno de nota, ademais, que integrantes de outros movimentos com relevante atuação relacionada às reformas não foram sequer mencionados.

O movimento feminista e o de trabalhadores rurais são casos relevantes a se observar: antes mesmo das greves gerais de abril e junho, o movimento feminista já havia convocado para o dia da mulher, 8 de março de 2017, uma greve geral de mulheres que tinha como mote a rejeição das reformas de Temer, com destaque para as consequências específicas que estas tinham sobre as jornadas de trabalho da população feminina e rural. O Manifesto – Movimentos de Mulheres Contra a Reforma da Previdência Social Convocam Lutas para o Mês de Março de 2017, por exemplo, reuniu distintas vertentes da militância feminista e se opunha veementemente à equiparação do tempo de contribuição à previdência entre homens e mulheres e trabalhadores rurais e urbanos. O argumento de que essas parcelas da população são mais vulneráveis e encaram rotinas de trabalho mais extensas passou longe de qualquer conhecimento dos espectadores e leitores dos grandes meios de comunicação (Amb, 2017). Por outro lado, o posicionamento oficial do governo federal foi amplamente coberto pelos jornais.

As sentenças pejorativas se repetem na segunda greve geral, mas a cobertura como um todo é menos intensa. Se, na primeira paralisação, foram feitas 58 referências à mobilização nas capas e primeiras páginas dos jornais, na segunda as ocorrências caíram para 14. Mais: na greve de abril, há 45 referências gerais à paralisação associadas a “vandalismo” e 18 vinculadas a “malandragem”. Na greve de junho, com o arrefecimento da cobertura sobre as manifestações, o termo “malandragem” não tem frequência relevante nas narrativas e a expressão “vandalismo” e suas variações linguísticas somam cinco ocorrências. Isso será analisado em maior detalhe adiante, segundo as particularidades de cada um dos meios observados.

O Globo

Apesar de o jornal carioca ter dedicado uma seção especial do seu *site* ao tema “greve geral”, a paralisação de abril não foi objeto de muita atenção nas capas e páginas de opinião da versão impressa. Das três edições analisadas, apenas em 29 de abril, dia seguinte à paralisação, há informações acerca do movimento de forma mais consistente. Na véspera da greve geral, uma chamada de capa do diário faz alerta ameaçador, replicado pelo *Estadão*, como vamos mostrar depois: “Michel Temer vai cortar o ponto dos servidores que aderirem à greve”. No dia da greve, 28 de abril, a alusão ao movimento também vem na forma de alerta, dessa vez sobre o risco de falta de transporte público para a população, realçado em chamada na matéria de capa: “Greve ameaça afetar transportes”.

Já em 29 de abril, *O Globo* dá manchete de capa para o episódio, mas o destaque recai sobre o transtorno causado no transporte e os supostos atos de vandalismo

associados aos grevistas: "Protesto de centrais afeta transportes e tem violência". Abaixo do título, há um subtítulo condenando sindicalistas e repetindo o conteúdo da imagem do ônibus em chamas: "Sindicalistas bloqueiam vias e estradas; no Rio, ônibus foram queimados". Uma foto enorme, tomando aproximadamente um quarto da capa, mostra dois ônibus em chamas e a legenda começa com a palavra "vandalismo" em negrito, seguida do trecho: "Ônibus queimados no Centro do Rio, onde cinco pessoas ficaram feridas. Em São Paulo também houve violência e confronto entre manifestantes e policiais".

Logo abaixo da notícia que domina a capa, há um título pequeno que acompanha um texto curto de duas colunas: "Temer lamenta 'graves incidentes' no Rio e reafirma compromisso com reformas". O texto não fala quase nada sobre Temer, mas repete novamente que o protesto paralisou transportes e foi marcado por vandalismo e violência. Tal texto é ladeado com charge de Chico Caruso que mostra um ônibus em chamas e Temer ao lado.

É importante notar o uso retórico da repetição da mensagem. Na mesma capa, há cinco referências à queima de ônibus, três textuais e duas imagéticas, e três passagens atribuindo a responsabilidade aos sindicalistas. O foco nos sindicalistas tem também a função de desqualificar o caráter "geral" da greve. A manchete chama o movimento de "Protesto de Centrais" e não de greve geral. Não bastasse isso, ao lado da charge, a capa anuncia artigo de Merval Pereira dizendo que não houve adesão popular à greve.

As páginas de opinião de *O Globo* do dia 29 de abril trazem dois artigos relacionados à paralisação. Em ambos, explorou-se o sentido negativo da mobilização, sem espaço para outras possíveis perspectivas acerca do movimento. No editorial "A 'greve geral' das corporações", o jornal destacou que "a greve foi um espelho da resistência de corporações sindicais, e outras, a revisões cruciais para que a economia volte a crescer", quer dizer, a mobilização é apresentada como se animada por orientação contrária à retomada do crescimento econômico e pelo intuito de proteger direitos de poucos e não da massa de trabalhadores. Uma das páginas de opinião ainda contém uma charge que mostra um sapo com a boca aberta, imagem que associa a greve de abril à luta por uma "boquinha", ou seja, por alguma vantagem indevida, ou malandragem, outro sentido recorrente nos periódicos estudados. Essa imagem, por sua vez, vem associada às delações de desvio em benefício de políticos do PT pela empresa Odebrecht.

Na contagem de frequência de termos nos textos que aludem à greve de abril em *O Globo*, a palavra "greve" tem nove registros nas primeiras páginas e nas de opinião. A expressão "vandalismo" tem duas ocorrências textuais e duas imagéticas. Além disso, em três dos nove registros do termo "violência", há uma associação com as manifestações, estabelecendo uma relação entre "greve" e "vandalismo", como nos seguintes trechos: "Protesto de centrais afeta transportes e tem violência" (manchete, 29 de abril); "(...) Mascarados fizeram atos de violência e vandalismo, com depredação de bancos e lojas. No Rio, oito ônibus foram queimados e cinco pessoas ficaram feridas (...)" (texto de primeira página, 29 de abril). A Figura 1 indica os termos mais recorrentes:

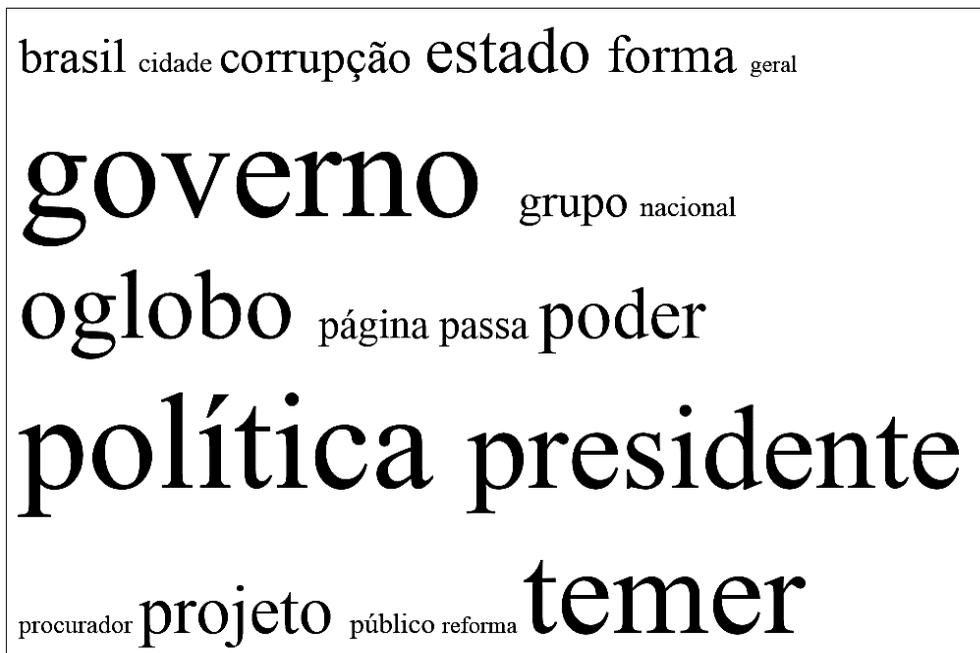
Figura 1
Palavras frequentes nas capas e páginas de opinião de *O Globo*
na greve de abril



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

Na segunda greve geral do ano, *O Globo* não fez qualquer referência em sua capa e em suas páginas de opinião às mobilizações nos três dias observados, bem como não destacou imagens da paralisação, ignorando as manifestações. Os termos “greve” ou “paralisação” desaparecem de suas páginas iniciais. Na nuvem de palavras relativas a essas páginas, a expressão mais frequente é “governo” (66 ocorrências), seguida de “política” (54) e de “Temer” (52). A Figura 2 atesta a ausência de referências textuais à greve geral nas capas e páginas de opinião nos dias analisados:

Figura 2
Palavras frequentes nas capas e páginas de opinião de *O Globo*
na greve de junho



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

Nas notícias que foram veiculadas, alguns pontos são dignos de nota: no dia anterior à greve de 30 junho, um dos poucos textos sobre o tema versava acerca das precauções que as pessoas deveriam tomar para evitar transtornos no dia da paralisação. Essa espécie de manual de comportamento parece direcionado a audiências específicas, como mostra uma das recomendações apresentadas: “atenção às possibilidades de corte de ponto de empregadas domésticas”. Em meio a indicações de como os consumidores podem lidar com problemas nos aeroportos, nas rodoviárias, nos bancos, nos serviços de saúde, nas escolas particulares e nos correios, o jornal destaca que, caso a profissional doméstica apresente provas para justificar sua falta, o patrão não pode penalizá-la. No entanto, a especialista consultada pelo periódico ressalta que, no caso de os transportes públicos estarem funcionando normalmente, a funcionária “não poderá culpar a paralisação”. Escrita do ponto de vista dos patrões, a matéria atribui comportamento antiético às domésticas. O restante do texto explicita as condições dos “demais trabalhadores” – os que aderem coletivamente às greves, individualmente ou mesmo os que não querem participar, mas são atingidos de alguma maneira (*O Globo*, 2017c).

A greve do dia 28 de abril, por outro lado, foi objeto não só de textos que visavam aconselhar os leitores, como também de extenso acompanhamento nos diferentes momentos de organização e execução da mobilização. Nas cerca de 40 notícias publicadas ao longo dos três dias de nosso período de estudo, o tom da cobertura variou: ora fazendo

descrição simples dos protestos, com menção à suposta ação agressiva de “anarquistas”, ao mostrar cenários de depredação e tensão dos manifestantes com o prefeito de São Paulo, João Dória, ora abordando a intensidade das adesões à greve, denunciando a violência policial e apresentando a declaração de repúdio à atuação da Polícia Militar por parte da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Na cobertura da greve, a associação do protesto à violência não se reduziu às narrativas. Ela também esteve presente nas imagens que ilustravam as notícias, em seção de fotografias dos protestos e na divulgação de vídeos das manifestações (*O Globo*, 2017b). Ainda que não seja incompatível com os fatos ocorridos durante a greve, essa visão dos episódios tende a reduzir a mobilização a um de seus momentos, escondendo as motivações por trás dos atos e a variedade de perfis e comportamentos dos indivíduos que a ela aderiram. Mais que isso: retira da ação dos manifestantes o sentido intrínseco de seu ato, que é o protesto contra medidas que eles defendem serem prejudiciais a grande parte da coletividade.

Além da ênfase nos transtornos e na violência, o jornal *O Globo* também deu espaço amplo de fala aos deputados do PMDB, partido de Temer, ao próprio presidente e ao então ministro da Defesa, Raul Jungmann. O único parlamentar de oposição entrevistado foi Paulo Paim (PT-RS). No entanto, as declarações do senador expostas pelo jornal salientavam apenas a insatisfação popular com a política, algo abstrato e sem referência às reformas que estavam sendo contestadas pelas mobilizações.

Os sindicalistas e as centrais sindicais, por sua vez, como mencionado anteriormente, foram escassamente consultados pelo periódico. Embora tenham recebido alguma abertura para declarar que as greves poderiam impactar na votação das reformas, não foram discutidos os pontos que trazem potenciais prejuízos aos trabalhadores. O tratamento dado aos sindicalistas teve três características básicas. Primeiro, eles tiveram espaço de fala diminuto e, quando apareceram, sua opinião foi sempre marginalizada em relação à manifestação predominante de empresários e especialistas favoráveis à aprovação da reforma trabalhista no Senado. De acordo com esses especialistas, aliás, os únicos inconvenientes da reforma trabalhista são fruto de uma equivocada legislação que regula os sindicatos – dentre os seis especialistas consultados em reportagem de *O Globo*, apenas um manifestou opinião contrária à reforma (*O Globo*, 2017a). Os empresários, por sua vez, associam as reformas à modernização do país e ao desenvolvimento. Segundo, eles foram caracterizados como defensores de interesses particulares e contrários à modernização do país – de acordo com o colunista Ricardo Noblat, “defendem a manutenção de vantagens de sindicatos e de segmentos da máquina do Estado que se beneficiam de ganhos na aposentadoria e nos salários” (Noblat, 2017). E, por fim, lhes foi atribuída falta de unidade de propósito, uma vez que os sindicatos supostamente estariam em desacordo com relação aos objetivos e diretrizes das paralisações.

O Estado de S. Paulo

O *Estadão* manifestou abertamente expectativa de baixa adesão aos movimentos grevistas, além de associar o sentido da paralisação a interesses particulares dos sindicatos, classificando as mobilizações como “movimento de poucos”. A capa do jornal na véspera da greve de 28 de abril traz uma chamada de capa que sugere ser a mobilização uma ampliação do feriado de segunda-feira, dia 1º de maio, num claro esforço de desqualificar o movimento. Na mesma edição, faz um alerta aos servidores públicos federais sobre o corte de ponto no trabalho que seria empreendido pelo presidente Michel Temer (*O Estado de S. Paulo*, 2017a). As motivações da paralisação estão ausentes da primeira página do periódico. No dia da greve, mais uma vez temos referência negativa ao movimento, e nesse caso é a imagem principal da capa do jornal: foto de uma agência bancária recebendo tapumes para proteção de possíveis depredações, numa evidente associação da greve a atos de vandalismo. A legenda da foto traz o título “Em alerta”, de intenção claramente ameaçadora.

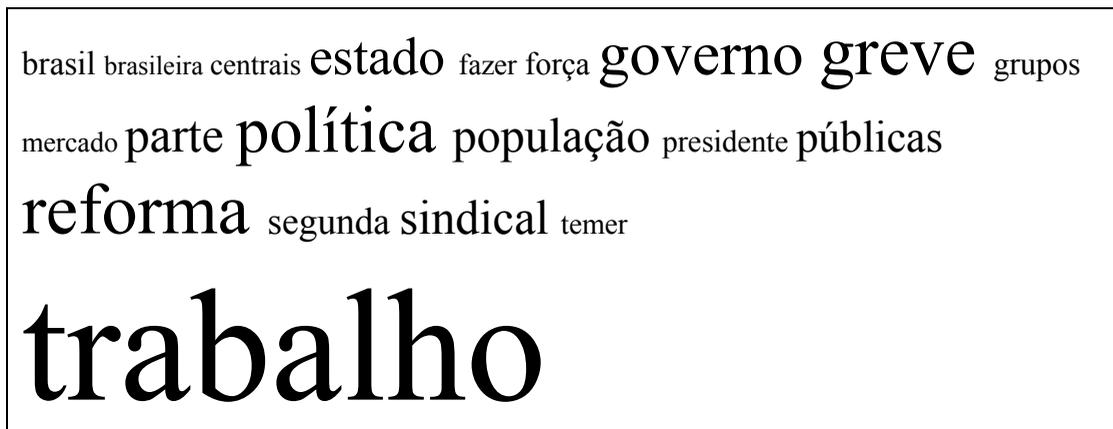
No dia seguinte à greve geral de abril, o *Estadão* publicou três fotos em sua primeira página. Nenhuma delas mostra mobilizações ou atos públicos: uma estampa uma rua vazia, com lojas fechadas, explorando o sentido de esvaziamento da greve e remetendo à interpretação do movimento como ausência no trabalho, prejuízo ao comércio, “malandragem”, e não como mobilização com propósito justo. As outras duas são imagens de atos de violência, uma de um incêndio e a outra de participantes da greve mascarados depredando uma agência bancária, novamente reforçando a significação do “vandalismo”.

As palavras que sobressaem na narrativa da greve nas capas e páginas de opinião do *Estadão* entre os dias de cobertura revelam dois enquadramentos da greve: “vandalismo” e “malandragem”. Esses sentidos têm alta sinergia com as imagens impressas no jornal, como mostramos anteriormente. Alguns termos, porém, mesmo quantitativamente pouco relevantes, são bastante significativos por demonstrarem um esforço redobrado do jornal e de seus colaboradores de atribuírem características negativas aos trabalhadores que aderiram à greve. Há duas referências ao termo “ergofobia” feitas na edição do jornal do dia 27 de abril, usado para fazer menção a sindicalistas envolvidos com a greve geral. A palavra, na verdade um neologismo inventado pelos colunistas do periódico, significa, em grego, pavor ou horror patológico ao trabalho, e é simplesmente uma maneira supostamente letrada de chamar os sindicalistas de vagabundos.

Em que pese a mobilização ser uma convocação de centrais sindicais, na página de opinião do dia 29 de abril há uma referência ao ex-presidente Lula como artífice da greve, chamando-o de “demiurgo petista”. A palavra “demiurgo”, também incomum e de origem grega, significa criador mas também “artesão do mal e do caos”, e historicamente foi, inclusive, associada ao diabo. Também no *Estadão* aparece uma associação da greve

à bagunça, como expresso na página de opinião do dia 28: “Greve geral ou baderna total, eis a questão”. A intenção do jornal é clara e se reflete também na escolha de palavras. Nesse momento em que há uma greve geral no país, a palavra que mais aparece nas primeiras páginas e nas de opinião é “trabalho” (169 repetições) e “reforma” (76). O termo “greve” vem apenas em terceiro lugar, conforme pode ser visto na na Figura 3:

Figura 3
Palavras frequentes nas capas e páginas de opinião
do *Estado* na greve de abril



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

O perfil da cobertura mudou muito durante a greve de 30 junho. O *Estado* não trouxe nenhuma chamada de primeira página na véspera ou no dia da paralisação. O posicionamento do jornal, no entanto, permaneceu o mesmo. Alguns comentários sobre a mobilização apareceram na página de opinião do dia 29, véspera do evento, sempre negativos. A mobilização é chamada de “greve fora de hora” e acusada de falta de “bom senso e responsabilidade”.

Um editorial de 1º de julho, dia seguinte aos protestos, abre com o título: “Nem greve, nem geral” (*O Estado de S. Paulo*, 2017c). O parágrafo inicial do texto é digno de ser citado:

Pedir-lhes que respeitem o direito constitucional de cada um poder ir e vir livremente é exigir demais de alguns arruaceiros travestidos de líderes sindicais e representantes dos chamados “movimentos sociais”... Resta, então, apelar para que na convocação da próxima “greve geral”, em nome de um resquício de honestidade, ao menos respeitem o sentido que as palavras devem ter e façam o chamamento de mazorca, que é só o que pretendem promover (*O Estado de S. Paulo*, 2017c).

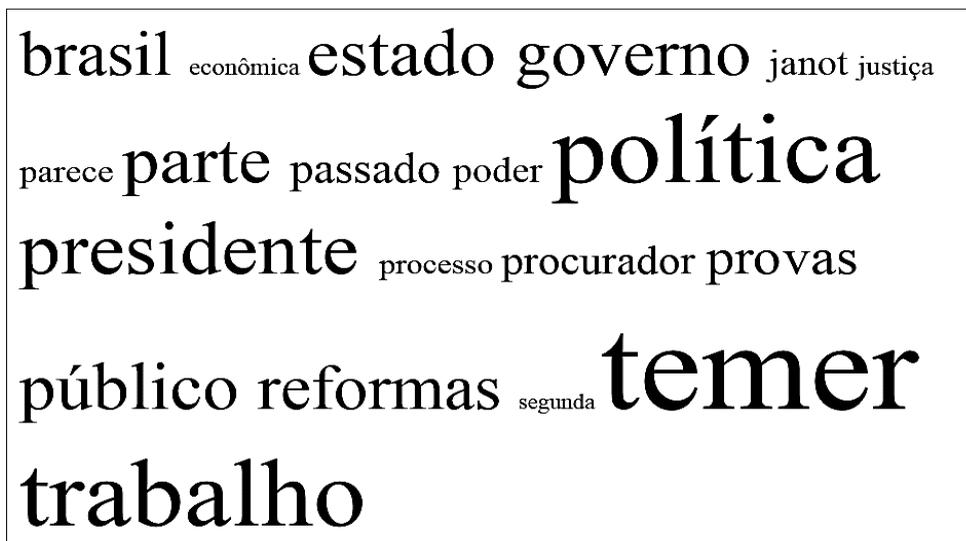
A avaliação que segue é categórica, as paralisações se resumem a “ações isoladas visando tão somente a impedir a livre circulação de pessoas”, isto é, o já conhecido

enquadramento da greve como distúrbio da ordem pública. Fiel a seu estilo, o *Estadão* mais uma vez faz uso de palavras raras para atacar as ações sindicais. Dessa vez é “mazorca”, espécie de desordem ou tumulto (*O Estado de S. Paulo*, 2017c).

O jornal ainda produziu notícias sobre entidades sindicais que resolveram não aderir às greves, como o Sindicato dos Metroviários de São Paulo, reforçando o enquadramento de esvaziamento das mobilizações e da falta de consenso entre sindicalistas. Ao contrário da greve de abril, não há imagens relacionadas à mobilização nas capas dos três dias analisados.

As palavras mais utilizadas nos textos que fizeram referência à paralisação nas capas e páginas de opinião são “Temer” (67 ocorrências) e “trabalho” (57), seguidos de “política” (54), como pode ser verificado na Figura 4. O termo “greve” ou seus sinônimos e variações não estão entre eles.

Figura 4
Palavras frequentes nas capas e páginas de opinião do
***Estadão* na greve de junho**



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

Além de preconizar a visão de que o movimento é de poucos, o jornal também chama os indivíduos que aderiram às greves de “baderneiros”¹³. Não bastasse desqualificar o direito à mobilização dos trabalhadores e difamar seus participantes, o *Estadão* se referiu aos movimentos sociais entre aspas, dando a entender que não se tratavam de movimentos de verdade. O periódico retira da greve o seu sentido intrínseco de direito ao protesto, ao afirmar que mudanças nas reformas em andamento devem se dar por “meios apropriados, não o que se tem visto”. Ainda seguindo essa lógica, tenta criar um sentido

¹³ *O Estado de S. Paulo*. “Greve compulsória”, p. A3, 29 abril 2017.

distinto entre greve e dia de mobilizações e sugerir que o movimento tem motivação política ulterior, que é a remoção de Temer.

O jornal também tenta, com mais sutileza, resguardar retoricamente o direito à greve, definido abstratamente em bases legais, sem dizer em que medida as duas greves gerais feriram a legislação ou mesmo até que ponto a lei pode dar conta da legitimidade da luta por direitos. Segundo a visão do jornal, o direito de ir e vir é superior aos direitos de expressão e aos direitos de associação com fins políticos ou sociais, ou de reivindicação perante as instituições de governo.

A greve é retratada como medida fracassada contra o governo Temer. O jornal se propõe a interpretar a suposta passividade de muitos ao afirmar que os “cidadãos estão cansados” e as suas manifestações são o “silêncio”. Em vez de dar espaço para o debate em torno da avaliação das reformas que foram motor das manifestações, o *Estadão* prefere mudar de assunto e apresentar resultados de pesquisas eleitorais que aprovam personagens como Luciano Huck, Joaquim Barbosa e Sérgio Moro e reprovam outros potenciais candidatos. O senador petista Paulo Paim é novamente citado como um dos poucos a se preocupar com um novo rumo para a política.

Folha de S. Paulo

Em comparação a *O Globo* e *Estadão*, a *Folha* se manteve, ao menos na superfície, com discurso menos agressivo em relação aos participantes do movimento. Na véspera da primeira paralisação, dia 27 de abril, o jornal abordou o assunto na perspectiva das previsões de suspensão de serviços durante a greve, como o fechamento dos aeroportos. Na página de opinião desse dia, no entanto, há uma charge com sentido bastante pejorativo em relação ao movimento, como se pode observar na Imagem 1:

Imagem 1
O sentido da participação na greve de abril para a *Folha*



Fonte: *Folha de S. Paulo*, 27 de abril de 2017.

O fato de o indivíduo vestido de cinza, supostamente um membro da classe popular, ir ao evento vender “bala, água e pipoca” mostra que o movimento está em descompasso com os anseios populares. Ademais, também sugere que aqueles que precisam trabalhar não fazem greve, interpretação que se coaduna com a associação dos grevistas à vagabundagem e à malandragem. A roupa vermelha do personagem que participa do movimento é alusão clara à CUT e ao PT. O conjunto da narrativa sugere que o movimento é feito por militantes partidários e não por trabalhadores.

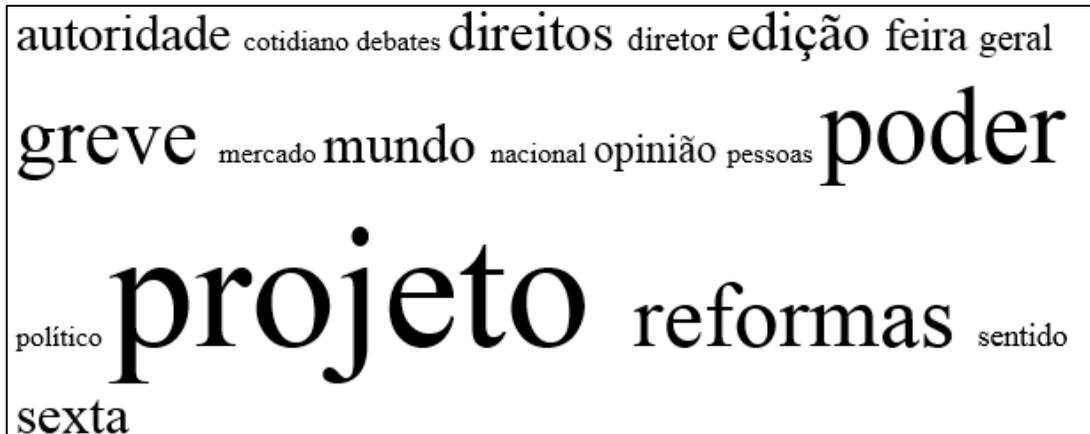
No dia da greve geral, o jornal foi mais direto, replicando explicitamente o enquadramento esposado por seus pares, acima analisados, ao publicar uma charge com o título “Planeta dos Malandros”. Aqui a referência é direta à última cena do filme *O Planeta dos Macacos* (Schaffner, 1968), no momento em que o protagonista, interpretado pelo ator Charlton Heston, se dá conta de que aquele planeta dominado por símios era de fato a Terra ao se deparar com a Estátua da Liberdade em ruínas, semienterrada em uma praia. Na charge, a estátua é substituída pela carteira de trabalho toda amarrotada e destruída, e um bando de pessoas desesperadas segurando cartazes com a palavra greve faz o papel do personagem de Heston. A situação retratada na charge sugere que a greve é uma luta desesperada pela manutenção de direitos trabalhistas, como se fossem um privilégio desmedido.

Em duas das três fotos publicadas no dia seguinte à paralisação de abril, o jornal explorou os mesmos sentidos adotados pelo *Estadão* ao expressar a associação da greve geral ao “vandalismo” e à “malandragem”. A *Folha* foi, contudo, o único dos três veículos a apresentar uma fotografia mostrando a concentração dos grevistas. Isto é, são seis edições por jornal (três para cada evento), num total de 18, e somente uma foto na capa mostrou um aglomerado de pessoas durante ato público contra as reformas. A legenda é bastante descritiva: “Ato na noite de sexta no largo da Batata contra as reformas trabalhista e previdenciária”.

A capa da *Folha* do dia 29 de abril de 2017 é tomada por manchete e chamadas a respeito da greve geral. A manchete da *Folha*, em poucas palavras, exprime pontos da narrativa negativa que permeiam as demais notícias, especialmente os enquadramentos da violência e transtorno aos cidadãos, assim como a deslegitimação das manifestações via o questionamento da adesão popular e de outros setores à greve: “Greve atinge transportes e escolas em dia de confronto” (manchete); e no subtítulo¹⁴: “Atos de rua contra reformas de Temer foram pontuais; aeroportos funcionaram normalmente”. Contudo, os termos mais frequentes nos textos que fazem alusão à greve geral de abril nas primeiras páginas e nas de opinião são “projeto” (23 vezes), “poder” (16) e “reformas” (14). A palavra “greve” aparece em quarto lugar, com 13 referências, como vemos na Figura 5:

¹⁴ O termo técnico *sutiã* se refere à frase ou ao texto localizado abaixo de um título para completar ou amparar a informação principal.

Figura 5
Palavras frequentes nas capas e páginas de opinião
da *Folha* na greve de abril



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

Nota-se na cobertura da *Folha* a presença de narrativas descritivas dos protestos nas principais cidades do país, mas essas descrições vêm, em sua maioria, acompanhadas de relatos de depredação e confronto, como na expressão “rastros de destruição”¹⁵ utilizada pelo jornal para caracterizar o movimento. A deslegitimação prossegue na comparação da greve a um dia com “clima de feriado” (*Folha de S. Paulo*, 2017b), esvaziando o propósito da ação dos indivíduos que se uniram à paralisação por aderirem à causa. Novamente notamos o silenciamento das reivindicações que sustentaram a paralisação. O jornal se resume a anunciar que os atos são “contra as reformas de Temer”, deixando assim de noticiar as pautas reivindicatórias e de discutir as consequências sociais e os efeitos da aprovação dessas medidas sobre a classe trabalhadora. Assim como *O Globo*, a *Folha* também deu um enquadramento econômico negativo à greve, acusando-a de causar prejuízo às empresas e diminuir o rendimento do comércio.

Tal qual o *Estadão*, a *Folha* não deu ênfase à segunda greve do ano, no dia 30 de junho. Na véspera e no dia da paralisação não houve qualquer referência ao movimento nas primeiras páginas do jornal. Somente no dia seguinte a *Folha* trouxe na capa uma foto-legenda que destaca o esvaziamento da mobilização. A imagem aérea traz o texto: “SEM FORÇA Protesto na av. Paulista contra Temer e as reformas; racha entre centrais sindicais esvaziou manifestações desta sexta (30)”.

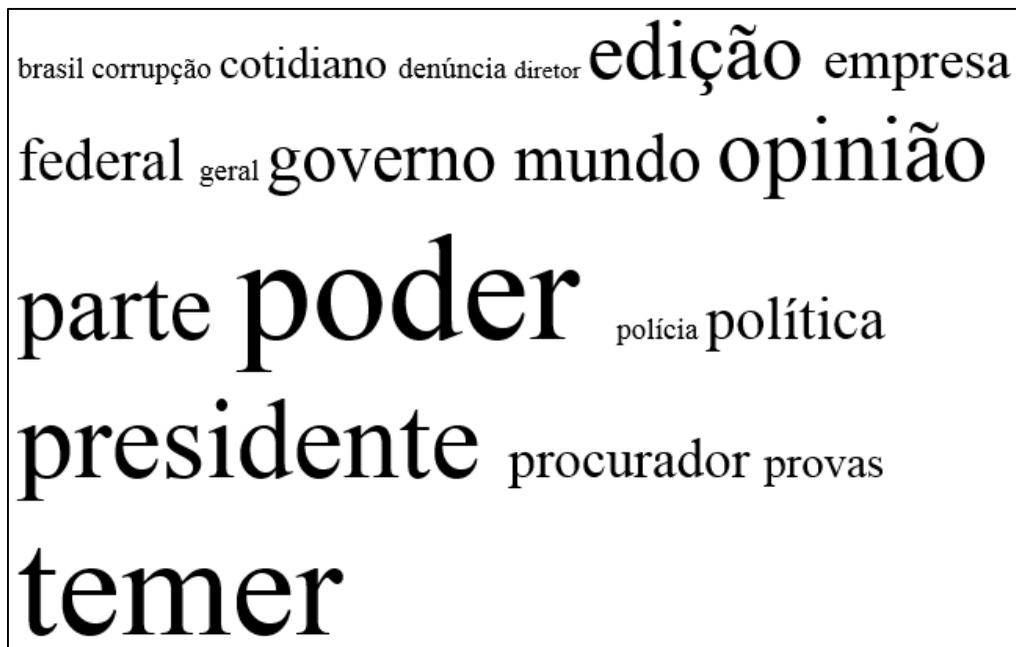
O enquadramento da segunda greve seguiu o mesmo padrão. As razões se mantiveram similares, a despeito do aumento da rejeição ao presidente Temer, fomentada pelo escândalo da JBS e consequente denúncia do Ministério Público Federal (MPF). Contudo, diferentemente da notoriedade dada à greve de abril, a de junho não foi objeto

¹⁵ Relato de violência e depredação nas manifestações. *Folha de S. Paulo*, 29 abr. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1879788-protesto-contra-reforma-da-previdencia-tem-depredacao-na-zona-oeste-de-sp.shtml>>. Acesso em: 29 abr. 2017

de manchetes, chamadas ou editoriais. A cobertura se limitou à publicação da foto-legenda citada acima. Essa foi a única imagem da paralisação de junho publicada na primeira página no período analisado – os demais jornais não registraram nenhuma imagem relativa ao movimento em suas capas ou páginas de opinião.

Assim como seus pares, a *Folha* não agendou a greve de junho. Somente no dia 1º de julho, dia seguinte ao evento, uma nota no Painel do Leitor comenta o assunto dizendo que a motivação das paralisações foi a retirada da obrigatoriedade do imposto sindical, que seria a base de sustentação econômica dos sindicatos. Explorada de maneira constante dias antes da greve de junho (*Folha de S. Paulo*, 2017b), a notícia de que as centrais sindicais não atuariam em conjunto nessa segunda mobilização foi usada pelo jornal como argumento para explicar a baixa adesão às mobilizações. Além de desacreditar a liderança do movimento, a *Folha* dá destaque à figura de Michel Temer (Seabra, 2017)¹⁶, citando-o repetidamente nas páginas de opinião das três edições à época da paralisação, e associando seu nome à palavra “poder” – ambas anotadas 27 vezes, seguidas da palavra “presidente”, com 22 ocorrências. A Figura 6 revela tais preferências:

Figura 6
Palavras frequentes nas capas e páginas de opinião da *Folha* na greve de junho



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

¹⁶ Greve esvaziada. *Folha de S. Paulo*, 30 jun. 2017. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mercado/2017/06/1897270-greve-no-pais-fica-esvaziada-sem-adesao-de-metroviarios.shtml>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

Segundo notícias do *site* da *Folha*, a “manifestação parcial” em todo o Brasil estaria esvaziada devido à “atuação do governo Temer”. O então presidente, alvo de protestos e pedidos de *impeachment* nas ruas e denunciado pelo MPF, não aparece na cobertura como o objeto da indignação popular, mas como o ator político perspicaz que desmobiliza uma greve geral. Se, por um lado, o jornal agendou de modo bastante diferente cada evento, por outro, manteve constante o enquadramento da desmoralização dos movimentos.

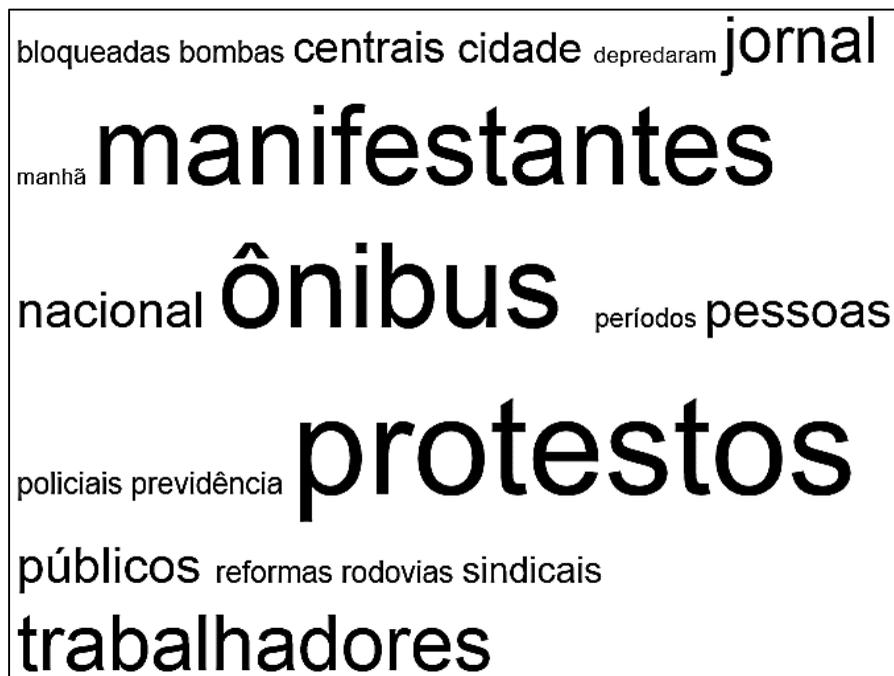
Jornal Nacional

O meio televisivo permite ao *JN* associar imagens e narração simultaneamente, de maneira muito mais dinâmica do que seus pares impressos. A narrativa da violência associada às paralisações e a circunstâncias de transtorno público adquire maior dramaticidade, como, por exemplo, quando se mostram pessoas forçadas a caminhar longamente devido à paralisação do transporte público (*Jornal Nacional*, 2017g).

A greve de abril recebeu no *JN* basicamente dois enquadramentos: vandalismo e transtornos ao transporte urbano e rodoviário. Bloqueios de estradas e falta de ônibus foram assuntos recorrentes em quase todas as reportagens do programa televisivo, associados à ideia de violência enquadrada como “vandalismo”. O noticiário exibiu cenas com agências bancárias destruídas, pontos de ônibus depredados, veículos e pneus em chamas e até “pancadaria” no saguão do Aeroporto Santos Dumont (*Jornal Nacional*, 2017e), no Rio de Janeiro.

O *site* do *JN* traz, além dos vídeos, as manchetes e textos transcritos das reportagens, o que nos permitiu uma aproximação metodológica à análise do discurso feita das duas greves gerais nos jornais impressos. As três palavras mais frequentes na narrativa acerca da paralisação em abril são “protestos” (26 registros), “ônibus” (23) e “manifestantes” (22). Ainda que em menor proporção, aparecem entre as expressões recorrentes os verbos “depredar” e “bloquear”. A Figura 7 mostra os termos mais presentes no discurso do telejornal:

Figura 7
Palavras frequentes no noticiário do *Jornal Nacional* na greve de abril



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

Assim como nos jornais impressos, há um padrão na cobertura do *JN* que busca reduzir as manifestações a atos de vandalismo. Tal enquadramento também foi usado em 29 de abril, dia seguinte à greve geral, quando o jornal noticiou os “sinais de confronto” nas cidades. Apesar de a repórter narrar que “a maior parte dos protestos foi pacífica”, os 65 segundos de matéria foram dedicados a registros de depredações, incluindo as manifestações próximas à casa do então presidente Michel Temer e a cobrança dos custos dos prejuízos feita pela prefeitura de São Paulo aos sindicatos (*Jornal Nacional*, 2017h).

As reportagens do *JN* sobre a greve do dia 28 de abril exploraram bastante o recurso das entrevistas de pessoas supostamente envolvidas ou atingidas pelo movimento. O jornal usou as reportagens para fazer repetidos contrapontos à paralisação, por exemplo, dando voz a trabalhadores que se sentiram prejudicados com as interdições e interrupções de serviços. Durante a cobertura dos atos no Rio de Janeiro, o telejornal da Rede Globo exibiu a fala de uma mulher transtornada ao relatar que a suspensão da circulação dos transportes limitava o seu direito de ir e vir (*Jornal Nacional*, 2017e).

É importante salientar, entretanto, que a cobertura do *JN* deu espaço de fala direta aos diferentes lados envolvidos na greve, sejam trabalhadores que aderiram ao movimento ou aqueles que lhe foram críticos, e relatou casos de agressão policial (*Jornal Nacional*, 2017g). Entretanto, não houve equilíbrio na apresentação dos diferentes pontos de vista. O presidente da Força Sindical, Paulo Ferreira da Silva, apoiador do *impeachment* e

adversário público da CUT e do PT, falou por 57 segundos e destacou o sucesso da adesão de trabalhadores às paralisações (*Jornal Nacional*, 2017a). O governo federal foi representado pelo ministro da Justiça, Osmar Serraglio, que teve 98 segundos de fala (*Jornal Nacional*, 2017f), ou seja, quase o dobro da fala de Paulinho da Força. O ministro declarou que o direito à greve é democrático e legítimo, mas não poderia aceitar que pessoas que não queriam participar fossem afetadas com interdições. Com apenas 13 segundos de fala, o presidente da CUT-RJ, Marcelo Rodrigues, afirmou que as interdições de rodovias e paralisações dos transportes são necessárias para que o protesto tenha impacto (*Jornal Nacional*, 2017e).

O argumento econômico também foi utilizado pelo *JN* para desqualificar a greve. Em entrevista, uma comerciante afirma estar desesperada pelo desempenho das vendas no dia da paralisação. O telejornal estimou em 70% a queda no movimento (*Jornal Nacional*, 2017d), expondo maior preocupação com o impacto nos índices da economia do que com o resultado das reformas sobre a vida dos brasileiros e o seu direito de lutar politicamente contra elas.

Por fim, o programa ainda associou a greve a um feriado (*Jornal Nacional*, 2017c), em um evidente esforço de desvalorização da luta dos trabalhadores por seus direitos. O desequilíbrio da cobertura se mostra na reduzida exposição recebida pelas pautas que paralisaram o país. Praticamente não houve espaço dentro dos 1.242 segundos de cobertura da primeira greve pelo *JN* para esclarecer os pontos de reivindicação dos movimentos sociais. O noticiário se limitou a dizer que a greve tem como objetivo protestar contra as reformas. Por outro lado, o jornal gastou 121 segundos explicando as mudanças decorrentes das reformas propostas por Temer (*Jornal Nacional*, 2017b), durante os quais foi dada voz ao governo para justificar a aprovação dos projetos com base no suposto “rombo na Previdência Social” de R\$188,8 bilhões, que deixaria o Tesouro Público sem recursos para as futuras aposentadorias. O espaço para o contraditório, dividido em três momentos da matéria, ocupou 30 segundos e continha a reivindicação das centrais sindicais pela destinação total dos recursos para a previdência. No entanto, a reportagem volta a dar voz para o governo responder que tal medida impossibilitaria a manutenção de investimentos em outras áreas, como saúde e educação, ou seja, lhe confere a última palavra.

Na segunda greve geral, no dia 30 de junho, o *JN* apresentou uma cobertura sete vezes mais breve que a de abril. Foram 176 segundos (*Jornal Nacional*, 2017i) dedicados ao que o telejornal nomeou de “tentativa de greve geral” contra as reformas e Temer. A maior parte da reportagem apresenta um panorama dos atos de protesto nas principais cidades do país, sejam os qualificados como pacíficos, sejam os que foram enquadrados como violentos – como furar e queimar pneus de ônibus. Nos dez segundos de fechamento da notícia foram relatadas ações de depredação no Rio de Janeiro e em São Paulo, além de confronto com a polícia. Não houve cobertura nos dias que antecederam as duas greves e apenas a primeira contou com notícias no dia seguinte (29 de abril). Repetindo o

comportamento relativo à primeira greve, o noticiário silenciou a respeito das pautas defendidas pelos manifestantes.

Assim como seus pares impressos, o *JN* na cobertura da greve geral privilegiou os enquadramentos do vandalismo e da dificuldade de locomoção. As três palavras mais frequentes na narrativa do telejornal acerca da paralisação em junho foram “ônibus” (9 registros), “manifestantes” (7) e “metrô” (4). Outras expressões relacionadas a deslocamento, como “aeroporto”, “avenida” e “bloqueio”, aparecem em menor proporção, como revela a Figura 8:

Figura 8
Palavras frequentes no *Jornal Nacional* na greve de junho



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Manchetômetro.

As manchetes do *site* do *JN* confirmam a análise da cobertura em si, que reduz as greves aos enquadramentos do vandalismo e da dificuldade de locomoção. O movimento foi apresentado como um abuso praticado por grupos contra o interesse público, particularmente no que toca à livre locomoção pelo espaço urbano. A cobertura se concentrou em informar onde existiam bloqueios e onde era possível transitar, destacando os pontos de tensão entre grevistas – apresentados recorrentemente como vândalos – e policiais.

Avaliação geral dos resultados

O presente artigo não confirma a tese de Shahin et al. sobre o comportamento dos grandes jornais brasileiros, enunciada a partir do estudo do caso das manifestações de junho de 2013, segundo a qual estes praticariam um paradigma de protesto moderado (Shahin et al., 2016). Pelo contrário, o que vimos aqui em relação às greves de 2017 foi um paradigma de protesto “de livro-texto”, isto é, claro, intenso e incontroverso. A grande imprensa brasileira foi muito além do ato de declarar-se favorável às reformas de Temer,

ela fez uso de estratégias de representação que têm a função clara de desqualificar e desacreditar os movimentos sociais. Esse padrão de comportamento da mídia pode ser evidenciado a partir de cinco enquadramentos mais evidentes utilizados na representação discursiva das greves gerais de 2017: (1) violência e vandalismo, (2) malandragem, ação egoísta e desorganizada, (3) transtorno do espaço público, (4) fonte de prejuízo à economia e (5) ausência de legitimidade popular.

Embora cada enquadramento seja usado muitas vezes de maneira isolada, há uma sinergia entre eles no sentido de deslegitimar as manifestações. O primeiro enquadramento, certamente foi o mais frequente e dramático, dominando não somente as imagens associadas aos eventos, mas também as palavras mais recorrentes no noticiário, como mostraram as nuvens. Identificamos exemplos típicos de sua utilização, por exemplo, pelo jornal *O Globo* na fotografia de capa de um ônibus em chamas, relatando atos de vandalismo; pelo *Estadão* ao ilustrar a primeira página com agências bancárias instalando tapumes; pelo uso de expressões como “rastros de destruição” pela *Folha*; e pela impactante sequência de planos feita pelo *JN* de pneus queimando, pontos de ônibus quebrados e até uma briga no aeroporto do Rio de Janeiro. Em si, noticiar tais ocorridos não seria sinal de viés midiático se os meios de comunicação tivessem dado espaço para seu contraponto: ajuntamentos pacíficos de manifestantes. O significado também poderia ser outro se o foco na violência não viesse acompanhado de outros elementos do paradigma de protesto, como o silenciamento discursivo das pautas dos manifestantes e a ausência nos textos de opinião de perspectivas críticas acerca das reformas que eram o objeto das manifestações. A redução das mobilizações populares à violência e ao distúrbio da paz urbana lança sobre os manifestantes um manto de irracionalidade, de ameaça, de intratabilidade que tem o potencial de lhes roubar a legitimidade do movimento aos olhos daqueles que dele não fazem parte.

O enquadramento da “malandragem, ação egoísta e desorganizada” apresenta à opinião pública uma liderança de greve em busca de seus próprios interesses, destaque para as diversas referências ao receio dos sindicatos em relação ao fim da contribuição obrigatória. Mais uma vez temos uma estratégia reducionista de roubar legitimidade dos movimentos, ao reduzi-los a instrumentos de lideranças sindicais para garantir a estas a manutenção de privilégios, como se não estivessem em pauta nas reformas direitos fundamentais de toda a classe trabalhadora.

As notícias anteriores à segunda greve, de um possível racha entre os movimentos no comando da mobilização, tentam mostrar um suposto rompimento da liderança sindical, que seria produto do conflito de interesses mesquinhos e particulares, mais uma vez afastando-a do interesse coletivo ou público. A esse cenário soma-se o relato da greve como um ambiente de feriado, em especial porque a primeira data coincidia com um feriado nacional (1º de maio). Essa associação recorrente promove ao menos duas concepções negativas da greve: o “clima de feriado” sugere desmobilização, portanto, fracasso da greve e, ao mesmo tempo, um ardil malandro para não trabalhar. O *Estadão*

chega a imputar a palavra “ergofobia” aos grevistas para desqualificá-los (*Estado de S. Paulo*, 2017b). Essa compreensão da greve como uma atitude de malandragem aparece de maneira explícita na opinião de um “especialista” publicada em *O Globo*, segundo o qual não deve ser permitido que as empregadas domésticas justifiquem sua ausência no trabalho caso haja transporte público para sua locomoção.

Um clássico do paradigma de protesto, o transtorno à ordem pública, também foi enfatizado na cobertura das greves de 2017. Adepto do emprego de terminologia dramática, o *Estadão* nomeou a situação de “mazorca”, ou seja, rebelião e desordem. Tal elemento geralmente vem associado ao enquadramento da violência e contribui para emprestar às greves uma imagem de irracionalidade.

Declarados adeptos da disciplina fiscal e do livre mercado em detrimento de políticas sociais típicas de um Estado de bem-estar social, a grande mídia brasileira tentou na cobertura das paralisações fazer algo quase impossível, que é rejeitar os propósitos das greves sem ao menos debatê-los, enquadrando o movimento como atraso. Segundo editorial do jornal *O Globo*, “A ‘greve geral’ das corporações” (Noblat, 2017), além de ser um entrave para a economia retomar o crescimento, a mobilização também foi noticiada como causadora de prejuízos, visto o baixo rendimento do comércio durante os dias de paralisação. O *JN*, em entrevista com comerciantes, estima que os prejuízos causados pelo baixo consumo chegariam a um percentual de 70% (*Jornal Nacional*, 2017d). É interessante ressaltar que, se por um lado a mídia demonstra preocupação com os impactos negativos causados por dois dias de paralisação, por outro faz vista grossa ao impacto que as reformas da previdência e trabalhista teriam para a vida de milhões de trabalhadores brasileiros.

O quinto enquadramento é um ataque frontal ao movimento, pois lhe atribui ausência de legitimidade popular. O *Estadão* publicou na capa foto de rua esvaziada e comércio fechado, vinculando a ausência de movimento à malandragem e repetindo o bordão “nem greve, nem geral”. O único contraponto a esse padrão foi uma capa da *Folha* com uma foto mostrando uma grande concentração de grevistas em ato público durante a primeira greve. Utilizando-se da entrevista de populares, o *JN* apresentou falas de trabalhadores que se diziam prejudicados pela ausência de transporte público, e nomeou o evento de “tentativa de greve” (*Jornal Nacional*, 2017e).

Ainda que não seja objetivo deste artigo, tão importante quanto analisar os enquadramentos narrativos da cobertura midiática é identificar no agendamento das notícias elementos silenciados, ausentes do texto jornalístico. Os sindicatos organizadores do movimento marcaram presença nas manchetes, chamadas e editoriais dos jornais mormente como alvos de críticas e raramente como agentes dotados de voz e argumentos. Sua participação, se comparada ao destaque dado às posições do governo Temer, foi claramente marginalizada, para tomar emprestado um termo corrente na literatura sobre o paradigma de protesto. Apresentados como autointeressados, desunidos e promotores de transtornos, os sindicatos receberam caracterização pejorativa durante toda a

cobertura, enquadramento inexistente em relação ao governo, mesmo quando este, como no caso da segunda greve, estava sendo alvo de denúncias seríssimas de corrupção que envolviam diretamente o presidente da República e muitos de seus principais aliados. Pelo contrário, Temer é até apresentado como hábil desarticulador do movimento da segunda greve pela *Folha*. A oportunidade de fala concedida aos líderes grevistas se limitou a poucos segundos no *JN*. Nos demais veículos não houve espaço algum para a exposição das pautas reivindicatórias.

Outros movimentos sociais participantes das greves, como o de mulheres, sem-teto e camponeses, foram ignorados pela grande mídia, que só deu voz, ainda que parca, às grandes centrais sindicais e aos grandes coletivos de movimentos como o Povo Sem Medo e a Frente Brasil Popular. Em resumo, seja por meio de enquadramento ou de agendamento, a grande mídia brasileira tratou os protestos populares contra as reformas de Temer seguindo à risca o que a literatura conceitua como paradigma de protesto.

Considerações finais

É importante notar que o caso estudado se aproxima mais do de Hong Kong, com meios de comunicação conservadores tentando deslegitimar movimentos progressistas, do que do caso dos EUA, onde uma mídia que defende uma ética profissional que supostamente estaria acima da politização utiliza o paradigma de protesto também contra movimentos progressistas, em defesa do *status quo*. Isso porque a grande mídia brasileira é politizada a ponto de sacrificar qualquer defesa séria de critérios profissionais de equilíbrio e pluralidade de ideias. Em outras palavras, não se trata de uma mídia como a norte-americana.

Em segundo lugar, mesmo que assumíssemos, ainda que falsamente, que a mídia brasileira apresenta padrões de profissionalismo e pluralismo similares à estadunidense, a interpretação norte-americana também não se aplicaria porque no nosso caso quem defende o *status quo* são os manifestantes, enquanto a mídia e o governo querem alterá-lo por meio de reformas neoliberais. Certamente, os critérios de determinação do que seria o *status quo* em relação a um dado contexto político e social precisam ser mais bem compreendidos para que um modelo de explicação que use essa variável seja viável.

Os estudos que observaram variabilidade na adoção do paradigma de protesto por parte da grande mídia em outros países que não Estados Unidos, Brasil ou China não são de muita ajuda aqui, pois, como dissemos, no caso brasileiro em pauta ele se mostrou bastante claro e consistente. Como a quase totalidade da grande mídia do Brasil está concentrada em uma faixa estreita do espectro ideológico que vai da centro-direita à direita, não há maneiras confiáveis de controlar a ideologia no emprego do paradigma.

Por fim, ainda que o modelo do paradigma moderado de protesto proposto por Shahin et al. (2016) para o caso brasileiro não possa ser estendido para o estudo das greves de 2017, a tese da proximidade ideológica entre mídia e governo como causa eficaz

para a ocorrência do paradigma de protesto parece promissora, a despeito de os autores cometerem o absurdo de postular afinidade ideológica entre a *Folha* e o Partido dos Trabalhadores (PT). Certamente o caso das manifestações de junho de 2013, devido às mudanças de posicionamento da mídia no decorrer dos eventos, poderia ser usado para testar de maneira consistente a viabilidade dessa hipótese para a ocorrência do paradigma de protesto. Deixaremos tal matéria para uma oportunidade futura.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, A. "A campanha presidencial no *Jornal Nacional*: observações preliminares". *Comunicação & Política*, vol. 1, nº 1, p. 23-40, 1994.
- ALDÉ, A.; MENDES, G.; FIGUEIREDO, M. "Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006". *Política e Sociedade*, nº 10, p. 153-172, 2007.
- AMB, A. D. M. B. "Manifesto - Movimento de mulheres contra a reforma da previdência social convocam lutas para o mês de março de 2017", 2017. Disponível em: <<http://www.marchamundialdasmulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/02/manifestoMulheres2b-1.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- ASHLEY, L.; OLSON, B. "Constructing reality: print media's framing of the women's movement, 1966 to 1986". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 75, nº 2, p. 263-277, 1998.
- AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- AYOUB, A. H. "Mídia e movimentos sociais: a satanização do MST na *Folha de S. Paulo*". *Estudos em Jornalismo e Mídia*, vol. 4, nº 1, p. 79-93, 2007.
- AZEVEDO, F. A. *A grande imprensa e o PT (1989-2014)*. São Carlos: Editora UFSCar, 2017.
- BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. "Framing processes and social movements: an overview and assessment". *Annual Review of Sociology*, vol. 26, p. 611-639, 2000.
- 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.
- BOAS, T. C. "Television and neopopulism in Latin America: media effects in Brazil and Peru". *Latin American Research Review*, vol. 40, nº 2, p. 27-49, 2005.
- BOITO JR., A.; MARCELINO, P. "O sindicalismo deixou a crise para trás? Um novo ciclo de greves na década de 2000". *Caderno CRH*, vol. 23, nº 59, p. 323-338, 2010.
- BOYLE, M. P.; ARMSTRONG, C. L. "Measuring level of deviance: considering the distinct influence of goals and tactics on news treatment of abortion protests". *Atlantic Journal of Communication*, vol. 17, nº 4, p. 166-183, 2009.
- BOYLE, M. P., et al. "The influence of level of deviance and protest type on coverage of social protest in Wisconsin from 1960 to 1999". *Mass Communication and Society*, vol. 7, nº 1, p. 43-60, 2004.
- _____. "Newspapers and protest: an examination of protest coverage from 1960 to 1999". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 82, nº 3, p. 638-653, 2005.

- BRINGEL, B. "Ativismo transnacional, o estudo dos movimentos sociais e as novas geografias pós-coloniais". *Estudos de Sociologia*, vol. 2, nº 16, p. 185-215, 2014.
- CAMPOS, L. A. "A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 3, p. 377-406, 2014.
- CARDOSO, A.; GINDIN, J. "O movimento sindical na Argentina e no Brasil (2002-2014)". *Sociedade e Estado*, vol. 32, nº 1, p. 13-37, 2017.
- CHAN, J. M.; LEE, C.-C. Journalistic "paradigms" of civil protests: a case study of Hong Kong. In: ARNO, A.; DISSANAYAKE, W. (eds.). *The news media in national and international conflict*. Boulder, CO: Westview, p. 183-202, 1984.
- CRUZ, F. S. "Os movimentos sociais e a mídia em tempos de globalização: um estudo das abordagens de jornais brasileiros e espanhóis sobre o MST e os direitos humanos". *Revista Famecos: Mídia, Cultura e Tecnologia*, vol. 19, nº 3, p. 795-820, 2012.
- COMPARATO, B. K. "A ação política do MST". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4, p. 105-118, 2001.
- CORBIN, J.; STRAUSS, A. "Grounded theory research: procedures, canons, and evaluative criteria". *Qualitative Sociology*, vol. 13, nº 1, p. 3-21, 1990.
- DARDIS, F. E. "Marginalization devices in U.S. press coverage of Iraq War protest: a content analysis". *Mass Communication and Society*, vol. 9, nº 2, p. 117-135, 2006.
- DETENBER, B. H., et al. "Frame intensity effects of television news stories about a high-visibility protest issue". *Mass Communication and Society*, vol. 10, nº 4, p. 439-460, 2007.
- ENTMAN, R. M. "Framing: toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, p. 51-58, 1993.
- FERES JÚNIOR, J.; SASSARA, L. D. O. "Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política". *Novos Estudos - Cebrap*, vol. 35, nº 2, p. 205-225, 2016.
- FOLHA DE S. PAULO. "A greve e as reformas", p. A2, 29 abr. 2017a, 32168. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2017/04/1879714-a-greve-e-as-reformas.shtml>>. Acesso em: nov. 2019.
- _____. "Centrais sindicais divergem sobre alternativas ao imposto sindical". São Paulo, 30 jun. 2017b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/06/1897534-centrais-sindicais-divergem-sobre-alternativas-ao-imposto-sindical.shtml>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- GAMSON, W. A.; WOLFSFELD, G. "Movements and media as interacting systems". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 528, p. 114-125, 1993.
- GITLIN, T. *The whole world is watching: mass media in the making & unmaking of the new left*. Berkeley, CA: University of California Press, 1981.
- GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine Pub. Co., 1967.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. London: Penguin Books, 1974.

GOHN, M. D. G. "A produção sobre movimentos sociais no Brasil no contexto da América Latina/The production on social movements in Brazil in The Latin America context". *Política & Sociedade*, vol. 13, nº 28, 2014.

HARLOW, S.; JOHNSON, T. J. "Overthrowing the protest paradigm? How the *New York Times*, *Global Voices* and Twitter covered the Egyptian Revolution". *International Journal of Communication*, vol. 5, 2011.

HARLOW, S., et al. "Protest paradigm in multimedia: social media sharing of coverage about the crime of Ayotzinapa, Mexico". *Journal of Communication*, vol. 67, nº 3, p. 328-349, 2017.

IYENGAR, S.; KINDER, D. R. *News that matters: television and American opinion*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.

JORNAL NACIONAL. "Centrais sindicais e CUT consideram paralisação 'muito bem-sucedida'", 28 abr. 2017a. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5834595/programa/>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. "Conheça as principais mudanças propostas pela reformas", 28. abr. 2017b. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5834632/programa/>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. "No Recife, 1,8 milhão de passageiros ficam sem transporte público", 28 abr. 2017c. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5834597/programa/>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. "Principais cidades do Sul ficam sem transporte coletivo", 28 abr. 2017d. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5834593/programa/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

_____. "Protestos no Rio têm confrontos e oito ônibus queimados", 28 abr. 2017e. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5834588/programa/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. "Serraglio diz que não aceita 'dificuldades criadas' a quem não fez greve", 28 abr. 2017f. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5834621/programa/>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____. "Estudante agredido por policial em protesto em Goiânia está em estado grave", 29 abr. 2017g. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5836431/programa/>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____. "Prefeitura de São Paulo diz que vai mandar conta de prejuízos para sindicatos", 29 abr. 2017h. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5836418/programa/>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____. "Sindicatos e movimentos sociais fazem protestos contra Temer", 30 jun. 2017i. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/5978054/>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

KUCINSKI, B. *A síndrome da antena parabólica: ética no jornalismo brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

KYRIAKIDOU, M.; OLIVAS OSUNA, J. J. "The indignados protests in the Spanish and Greek press: moving beyond the 'protest paradigm'?". *European Journal of Communication*, vol. 32, nº 5, p. 457-472, 2017.

LEE, F. L. "Triggering the protest paradigm: examining factors affecting news coverage of protests". *International Journal of Communication*, vol. 8, p. 2.725-2.746, 2014.

LIMA, V. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2001.

LIPSKY, M. "Protest as a political resource". *The American Political Science Review*, vol. 62, nº 4, p. 1.144-1.158, 1968.

MATOS, C. *Journalism and political democracy in Brazil*. Lanham, MD: Lexington Books, 2008.

MCLEOD, D. M. "Communicating deviance: the effects of television news coverage of social protest". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 39, nº 1, p. 4-19, 1995.

_____. "News coverage and social protest: how the media's protest paradigm exacerbates social conflict". *Journal of Dispute Resolution*, nº 1, p. 1-10, 2007.

MCLEOD, D. M.; DETENBER, B. H. "Framing effects of television news coverage of social protest". *Journal of Communication*, vol. 49, nº 3, p. 3-23, 1999.

MCLEOD, D. M.; HERTOGE, J. K. Social control and the mass media's role in the regulation of protest groups: the communicative acts perspective. In: KASISOMAYAJULA, D. D. V. (ed.). *Mass media, social control and social change*. Ames, IO: Wiley-Blackwell, p. 314-15, 1999.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. "Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, nº 79, p. 187-201, 2012.

MENESES, S. "'Fora Collor' e Marchas de Junho: imprensa e construção de sentidos sobre as mobilizações populares de 1992 e 2013". *Resgate*, vol. XXII, nº 28, p. 13-22, jul.-dez. 2014.

MIGUEL, L. F. "Mídia e eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo". *Dados*, vol. 42, nº 2, p. 253-276, 1999.

_____. *Política e mídia no Brasil: episódios da história recente*. Brasília, DF: Editora Plano, 2002.

_____. A descoberta da política – a campanha de 2002 na Rede Globo. In: RUBIM, A. A. (org.). *Eleições presidenciais em 2002: ensaios sobre mídia, cultura e política*. São Paulo: Hacker Editores, p. 95-105, 2004.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. "Meios de comunicação de massa e eleições no Brasil: da influência simples à interação complexa". *Revista USP*, vol. 90, p. 74-83, 2011.

MOABIS, M. "A cobertura dos protestos de junho de 2013 nos jornais *Diário dos Campos* e *Jornal da Manhã*". *Revista Brasileira de Ensino de Jornalismo*, vol. 4, nº 25, p. 3-15, jan.-jun. 2014.

MOR, C. "Planeta dos Malandros". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, ano 97, nº 32167, p. A2, 28 abril 2017.

MOURÃO, M. "Vozes silenciadas. A cobertura da mídia sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra durante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito". *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social*, Brasília, 2011.

MUNDIM, P. S. "Um modelo para medir os efeitos da cobertura da imprensa no voto: teste nas eleições de 2002 e 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 394-425, 2010.

_____. "Imprensa e voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2002 e 2006". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, p. 123-147, 2012.

_____. "Cobertura da imprensa e eleições presidenciais de 2006: efeitos realmente limitados?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29, p. 91-107, 2014.

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

NOBLAT, R. "A 'greve geral' das corporações". Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/a-greve-geral-das-corporacoes-21275018>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

O ESTADO DE S. PAULO, "Temer anuncia que cortará ponto de servidor grevista". São Paulo, ano 138, nº 45117, p. A1, 27 abril 2017a.

_____. "A greve do feriado". 27 abr. 2017b. Disponível em: <<https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,a-greve-do-feriado,70001753723>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

_____. "Nem greve, nem geral", São Paulo, 1º jul. 2017c. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,nem-greve-nem-geral,70001872780>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

O GLOBO. "Especialistas veem progresso e necessidade de reforma sindical", Rio de Janeiro, 28 abr. 2017a. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/especialistas-veem-progresso-necessidade-de-reforma-sindical-21268628>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. "Greve geral". Seção especial do *website O Globo*, Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/greve-geral/>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. "Greve geral: direitos de consumidores e trabalhadores", Rio de Janeiro, 30 jun. 2017c. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/greve-geral-direitos-de-consumidores-trabalhadores-21266667>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

PORTO, M. P. "Frame diversity and citizen competence: towards a critical approach to news quality". *Critical Studies in Media Communication*, vol. 24, nº 4, p. 303-321, 2007.

_____. *Media power and democratization in Brazil: TV Globo and the dilemmas of political accountability*. New York: Routledge, 2012.

RALPH, N.; BIRKS M.; CHAPMAN, Y. "The methodological dynamism of grounded theory." *International Journal of Qualitative Methods*, vol. 14, nº 4, 2015.

REIS, C. D. S. "Os bastidores da mídia e os movimentos sociais: o caso do MST". Tese de doutorado. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

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

RUBIM, A; UFBA. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. *Mídia e eleições de 1998*. João Pessoa, Paraíba, Brasil.

RUCHT, D. *Research on social movements: the state of the art in Western Europe and the USA*. Boulder, CO: Westview Press, 1991.

SCHEUFELE, D.A.; TEWKSBURY, D. "Framing, agenda setting, and priming: the evolution of three media effects models". *Journal of Communication*, vol. 57, p. 9-20, 2007.

SEABRA, C. "Greve no país fica esvaziada sem adesão de metroviários". São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mercado/2017/06/1897270-greve-no-pais-fica-esvaziada-sem-adesao-de-metroviriarios.shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SCHAFFNER, F. J. (dir.). *O Planeta dos Macacos* (filme). Los Angeles: 20th Century Fox, 1968 (110min).

SHAHIN, S., et al. "Protesting the paradigm: a comparative study of news coverage of protests in Brazil, China, and India". *The International Journal of Press/Politics*, vol. 21, nº 2, p. 143-164, 2016.

SHOEMAKER, P. J. "Media treatment of deviant political groups". *Journalism Quarterly*, vol. 61, nº 1, p. 66-82, 1984.

SMITH, J., et al. "From protest to agenda building: description bias in media coverage of protest events in Washington, D.C.". *Social Forces*, vol. 79, nº 4, p. 1.397-1.423, 2001.

SNOW, D. A., et al. "Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation". *American Sociological Review*, vol. 51, nº 4, p. 464-481, 1986.

SOUZA, M.; SILVA, U. C. "O MST no *Jornal Hoje* uma análise discursiva". *Cadernos de Estudos Linguísticos*, vol. 55, nº 2, p. 177-192, 2013.

TRIVUNDŽA, I. T.; BRLEK, S. S. "Looking for Mr Hyde: the protest paradigm, violence and (de) legitimization of mass political protests". *International Journal of Media & Cultural Politics*, vol. 13, nº 1-2, p. 131-148, 2017.

WEAVER, D. A.; SCACCO, J. M. "Revisiting the protest paradigm: the Tea Party as filtered through prime-time cable news". *The International Journal of Press/Politics*, vol. 18, nº 1, p. 61-84, 2013.

XU, K. "Framing occupy Wall Street: a content analysis of the New York Times and USA today". *International Journal of Communication*, vol. 7, p. 2.412-2.432, 2013.

Abstract

The news coverage of the 2017 general strikes: protest paradigm or political slant

The protest paradigm is a concept widely used in the international literature in studies on the mass media's unfavorable treatment of political and social protests. There are three explanations for such treatment: (1) it varies depending on the ideological values of the media outlet (the more conservative, the higher the probability of adopting the paradigm of protest); (2) it varies depending on the position of the protest in relation to the status quo; and (3) it does not always occur. In this paper, we analyze the Brazilian media's coverage of the general strikes of 2017 against the Labor and Social Security reforms, examining the speeches and images associated with the groups involved in the general strikes in the publication *Jornal Nacional* and in the newspapers *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, and *O Globo*. To this end, we implement the methodologies of framing analysis, image interpretation, and word clouds. The results confirm the occurrence of a protest paradigm in these cases and reveal five predominant ways of framing protests: (1) violence and vandalism; (2) selfish and disorganized action; (3) public disorder; (4) source of economic losses; and (5) lack of popular legitimacy. In conclusion, we reflect on this article's contribution to the international debate about the protest paradigm.

Keywords: media; protests; labor and social security reform; protest paradigm; federal government.

Resumen

La cobertura de las huelgas generales de 2017: paradigma de protesta o militancia política

El paradigma de protesta es un concepto ampliamente utilizado por la literatura internacional en los estudios del tratamiento dispensado por los grandes medios a manifestaciones políticas y sociales. Hay tres explicaciones para su ocurrencia: (1) varía con la orientación ideológica del medio (el más conservador, más probabilidades de adoptar el paradigma protesta); (2) varía con la posición de la protesta en relación al statu quo; y (3) no siempre ocurre. En este artículo analizamos la cobertura que grandes medios brasileños dieron a las huelgas generales de 2017 contra las reformas Laboral y Pensionaria, examinando los discursos e imágenes asociados a los grupos involucrados en las huelgas generales en el *Jornal Nacional* (televisión) y en los impresos *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* y *O Globo*. Para ello utilizamos las metodologías del análisis de encuadramiento, interpretación de imágenes y nubes de palabras. Los resultados confirman la ocurrencia de paradigma protesta en estos

casos y revelan cinco formas predominantes de la formulación de las huelgas: (1) la violencia y el vandalismo, (2) egoísta, acción desorganizada, (3) el trastorno al espacio público, (4) Asociación retraso y (5) ausencia de legitimidad popular. En la conclusión reflexionamos sobre la contribución del presente trabajo al debate internacional sobre el tema.

Palabras clave: medios; huelgas; reforma laboral y de pensiones; paradigma de protesta; gobierno federal.

Résumé

La couverture des grèves générales de 2017: paradigme de la protestation ou militantisme politique

Le paradigme de protestation est un concept largement utilisé dans la littérature internationale, dans les études sur la façon dont les médias traditionnels traitent les manifestations politiques et sociales. Il y a trois explications à son apparition: (1) il varie selon l'orientation idéologique du milieu (plus celui-ci est conservateur, plus il est probable qu'on adopte le paradigme de protestation); (2) il varie selon la position de la protestation envers le statu quo; et (3) il ne se produit pas toujours. Dans cet article, nous avons examiné la couverture que les grands médias brésiliens ont fait des grèves générales de 2017 contre les réformes du travail et des retraites, l'examen des discours et des images associées aux groupes impliqués dans les grèves générales dans le *Jornal Nacional* à la télévision et dans trois journaux, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* et *O Globo*. Pour cela, nous utilisons les méthodologies de l'analyse de l'encadrement, de l'interprétation de l'image et des nuages de mots. Les résultats confirment l'apparition de paradigme de protestation dans ces cas et ils révèlent cinq façons prédominantes d'encadrer les grèves: (1) la violence et le vandalisme, (2) l'action égoïste et désorganisée, (3) les troubles de l'espace public, (4) la source de préjudices à l'économie et (5) le manque de légitimité populaire. En conclusion, nous réfléchissons à la contribution de ce document au débat international sur le sujet.

Mots-clés: médias; grèves; réforme du travail et des retraites; paradigme de la protestation; gouvernement fédéral.

Artigo submetido à publicação em 15 de maio de 2018.
Versão final aprovada em 3 de dezembro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Tolerância política no Brasil

Ednaldo Ribeiro¹ 

Mario Fuks² 

Entendendo a tolerância política como uma das dimensões de uma cultura política democrática, o artigo utiliza um conjunto de dados inéditos produzidos pelo Latin American Public Project para compor, de forma exploratória, um quadro geral sobre essa atitude no contexto nacional. Por meio de técnicas de análise descritivas e multivariadas, identificamos os principais grupos que são alvo de antipatia dos brasileiros e o grau de tolerância em relação a eles, bem como as suas bases demográficas e atitudinais. Os resultados indicam que a manifestação da tolerância é função de atributos tanto sociais (como a geração) quanto atitudinais (como adesão à democracia e interesse por política) e apontam para uma ampla agenda de investigações futuras sobre o tema.

Palavras-chaves: tolerância política; grupos alvos de antipatia; Brasil

Introdução³

As eleições presidenciais de 2018 explicitaram a natureza dramática da passionalidade do antagonismo político em nosso país. A polarização expandiu-se para além do âmbito da elite política desde as manifestações e protestos ocorridos a partir de 2013. O conjunto de eventos mais emblemáticos desse processo foram as manifestações e protestos que levaram centenas de milhares de pessoas às ruas entre março de 2015 e julho de 2016, alguns indignados com a corrupção política e pedindo a saída da presidente Dilma Rousseff e outros defendendo a continuidade do governo e o respeito ao resultado das eleições de 2014. Nesses eventos coletivos, eram comuns manifestações verbais, cartazes e faixas com conteúdos que sugeriam padrões de intolerância política. Em alguns casos, esporádicos, essa rejeição se converteu em violência física, o que levou inclusive à construção de um aparato de segurança, semelhante a um muro, separando grupos favoráveis e contrários ao governo no momento em que ocorreram as votações na Câmara

¹ Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Maringá (PR), Brasil.
E-mail: <ednaldoribeiro@icloud.com>.

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

³ Os autores agradecem à Fundação Araucária, CNPq e Capes pelo financiamento da pesquisa que gerou os resultados apresentados neste artigo.

e no Senado sobre a admissibilidade do processo de *impeachment* da presidente. O ambiente virtual proporcionado pelas redes sociais, provavelmente em razão do anonimato, potencializou ainda mais as atitudes de negação à pluralidade de ideias e projetos políticos.

Terminado o processo eleitoral de 2018, o quadro de antagonismo permanece agudo e os episódios de intolerância continuam se repetindo. Se esse cenário, por um lado, é acompanhado de elevação do interesse dos brasileiros por política (efêmero ou não, só o tempo irá dizer), por outro, nos obriga a pensar sobre os seus efeitos sobre a jovem democracia brasileira, em especial sobre a liberdade de expressão e a coexistência da pluralidade de projetos políticos.

Violações dos direitos de minorias são historicamente impetradas por governos que sentem sua posição ameaçada, mas são igualmente relevantes aquelas ameaças mais sutis que operam no nível da opinião pública (Mill, 2007). Atitudes e comportamentos intolerantes podem restringir fortemente o espaço de atuação de minorias, comprometendo a extensão da liberdade (Gibson, 2009). Daí a importância de investigar se, e em que medida, os cidadãos de um determinado país compartilham atitudes favoráveis à formação de um ambiente de debate e competição política, atuando inclusive como freio indispensável contra medidas governamentais restritivas.

Ao investigar a tolerância política, entramos numa dimensão, pouco estudada no Brasil, da cultura política democrática. Seguimos aqui os passos de uma crescente literatura que entende que o apoio à democracia deve ser examinado como um fenômeno que envolve múltiplas dimensões (Booth e Seligson, 2009; Schedler e Sarsfield, 2007; Carlin e Singer, 2011; Fuks et al., 2016) e que, portanto, o "cidadão democrático" não é aquele que apenas afirma preferir a democracia como forma de governo, mas o que também adere a um conjunto de valores e crenças democráticos, do qual a tolerância é parte constitutiva.

O principal objetivo deste artigo é introduzir na agenda de pesquisas sobre comportamento político, no Brasil, a discussão sobre a tolerância política. Em razão dessa natureza inaugural, nossa abordagem é, em grande medida, exploratória. Procuramos principalmente apresentar um quadro geral dessas atitudes em nosso contexto e, quando possível, compará-lo com o de outros países. Quando avançamos na proposição de modelos multivariados para a identificação dos condicionantes da manifestação de atitudes tolerantes, o objetivo é testar efeitos de variáveis clássicas na literatura internacional sobre o assunto, como sexo, escolaridade, idade e interesse por política, além de outras que apresentam relevância específica em nosso contexto.

O material empírico utilizado é inédito para o contexto nacional e foi produzido pelo Barômetro das Américas em sua onda de 2017. Infelizmente o alcance comparativo do presente artigo é limitado, pois a bateria de questões sobre tolerância política foi aplicada apenas para a amostra brasileira. Os dados são analisados por meio de técnicas descritivas e multivariadas de análise estatística, todas conduzidas no ambiente R de programação.

O presente artigo é composto por quatro seções, além desta Introdução. A primeira delas, "Medidas e condicionantes da tolerância política", apresenta essa agenda de estudo, passando pelos elementos mais importantes de sua trajetória de desenvolvimento, destacando especialmente a evolução dos procedimentos de mensuração da tolerância política. A segunda seção, "Dados e metodologia", apresenta informações sobre o material empírico inédito utilizado e os procedimentos metodológicos empregados. A terceira seção, "A antipatia e a tolerância política no Brasil", expõe um conjunto de estatísticas descritivas com o objetivo de compor um quadro geral das atitudes de tolerância entre a população brasileira, indicando os principais grupos-alvo e a intensidade dessas disposições. Na quarta seção, "Os condicionantes da tolerância política", procuramos explorar possíveis explicações para a manifestação de atitudes tolerantes, testando efeitos de variáveis clássicas presentes na literatura internacional.

Medidas e condicionantes da tolerância política

Nos marcos da democracia contemporânea, tolerância política pode ser definida como o resultado do acesso legalmente garantido ao livre mercado de ideias de todas as ideologias ou projetos políticos existentes (Gibson, 2009). Excluídas as ideias que pregam violência, mesmo grupos que defendem projetos considerados não conformistas pela ideologia dominante, como os comunistas na época em que Stouffer (1955) conduziu seu estudo pioneiro, deveriam ser tolerados em contextos democráticos. No campo do comportamento político, a tolerância se refere à atitude de aceitação da fruição de direitos políticos pelos grupos com os quais o indivíduo manifesta forte discordância de projeto político (Sullivan, Piereson e Marcus, 1982). Nesse sentido, a tolerância política se diferencia da tolerância social e do preconceito (Gibson, 2009), já que pressupõe muito mais do que a ausência de estereótipos negativos baseados em características físicas ou elementos culturais e pode existir mesmo na presença destes. Um dos principais preditores da intolerância política, como vamos argumentar mais adiante, é a percepção de ameaça individual e sociotrópica gerada pelo grupo de discordância (Sullivan, Piereson e Marcus, 1982). Sendo assim, um indivíduo preconceituoso em relação a certo grupo, mas que não percebe os seus membros como perigosos ou ameaçadores em termos políticos, provavelmente não apresentaria atitudes intolerantes.

Para lidar com a tolerância como objeto de investigação empírica, a primeira tarefa é identificar a quem ela se dirige. O estudo pioneiro de Stouffer (1955), realizado no contexto do macarthismo norte-americano, lidava com a prevalência de uma ameaça ideológica única, o comunismo. A dificuldade cresce exponencialmente quando se amplia o universo dos grupos que são alvos de intolerância. O General Social Survey, principal fonte de dados sobre o tema nos Estados Unidos, por exemplo, inclui em seu levantamento cinco grupos: ateus, comunistas, homossexuais, militaristas e racistas (Smith et al., 2016).

Para Sullivan, Piereson e Marcus (1982), o problema dessas abordagens é que elas

não levaram em consideração uma questão conceitual que tem importante consequência empírica: a intolerância só pode ocorrer quando um indivíduo tem atitudes negativas em relação a um determinado grupo. Segundo os autores, ao limitarem os alvos da tolerância a determinados grupos impopulares, essas abordagens correm o risco de medir a tolerância de apenas parte da população.

Isso ocorre porque a escolha do grupo de antipatia está intimamente associada à ideologia do indivíduo; ou seja, ela não é aleatória. Segundo Sullivan, Piereson e Marcus (1982), os estudos clássicos de tolerância tinham como foco grupos de esquerda (especialmente, os comunistas). Nessas pesquisas as perguntas eram diretas, mencionando o grupo não conformista e pedindo para o entrevistado se posicionar a respeito dos direitos políticos dos seus membros.

Devido a esse viés, os estudos clássicos: 1) identificaram, de forma equivocada, um aumento de tolerância política nas duas décadas que se seguiram ao estudo de Stouffer, já que os comunistas deixaram de ser o alvo quase exclusivo de intolerância nos EUA; 2) e superdimensionaram o impacto da escolaridade e da zona de moradia, já que o grupo alvo de antipatia dos indivíduos menos escolarizados e de moradores de cidades pequenas, nos EUA, é a esquerda.

Para evitar o problema do viés derivado da escolha de determinados grupos como alvo da intolerância, esses autores formularam um modelo em que o pesquisador pergunta primeiro ao entrevistado qual o grupo que ele não gosta e, depois, faz perguntas específicas apenas sobre os direitos desses grupos. A lista de grupos englobava grupos extremistas de esquerda (como comunistas e socialistas) e de direita (facistas, membros da Ku Klux Klan, dentre outros), mas também grupos que não necessariamente se enquadram nessa divisão ideológica clássica, como militantes pró e contra o aborto, além de ateus. As perguntas formuladas após a identificação do grupo prioritário de desafeição envolviam o direito de se candidatar ao posto de presidente dos Estados Unidos, mas também liberdades menos relevantes, como ensinar em escolas públicas, passando pelos direitos de fazer discursos e participar de passeatas (Sullivan, Piereson e Marcus, 1982).

Essa forma de mensuração tem sido denominada de abordagem do *least-liked group*. Ao contrário dos estudos anteriores, essa medida de tolerância não tem como alvo um grupo predefinido, mas sim o grupo em relação ao qual o indivíduo se opõe.

Para além dessa discussão metodológica com implicações teóricas e empíricas sobre a amplitude e a intensidade da tolerância, a literatura tem avançado também de forma considerável na compreensão dos possíveis fatores que fazem com que alguns indivíduos sejam mais tolerantes do que outros. O trabalho de Sniderman (1975), por exemplo, aponta a autoestima e o aprendizado social como importantes preditores de posturas mais tolerantes. Sullivan, Piereson e Marcus (1982), por sua vez, destacam a percepção de ameaça, a baixa adesão a valores democráticos e a insegurança psicológica como fatores fortemente associados à intolerância. Mais recentemente Stenner (2005) inclui como condicionante relevante um traço de personalidade: o *autoritarismo*.

Dentre todos esses fatores, a percepção de ameaça tem sido recorrentemente confirmada como preditor relevante. O estudo pioneiro de Stouffer (1955) já demonstrava que o nível de intolerância individual estava diretamente relacionado com a sensação (real ou imaginária) de ameaça oferecida por grupos impopulares a importantes valores ou à ordem constitucional como um todo.

Sullivan, Piereson e Marcus (1982), para medir o quanto os indivíduos se sentem ameaçados, apresentaram uma lista de pares de adjetivos contrastantes (fraco/forte, honesto/desonesto, confiável/não confiável, previsível/imprevisível, seguro/perigoso, importante/desimportante, violento/não violento, bom/mau) para que os entrevistados atribuíssem notas para o seu grupo de rejeição. Por meio de análise fatorial, essas notas foram combinadas em um indicador de ameaça para cada grupo *least-liked* que se revelou fortemente relacionado com a intolerância.

O apoio às normas democráticas tem sido apontado, desde a elaboração do modelo de Sullivan, Piereson e Marcus (1982), como outro importante condicionante da tolerância⁴. Embora a literatura tenha identificado o hiato existente entre, de um lado, o consenso normativo em torno dos procedimentos democráticos associados a *majority rule and minority rights* e, de outro, o apoio limitado na aplicação desses princípios abstratos a situações concretas envolvendo grupos extremistas, as evidências empíricas mostram, de forma enfática, que indivíduos com perfil mais liberal são também mais tolerantes em relação aos grupos de que não gostam.

Outro fator que tem sido recorrentemente apontado como preditor da tolerância é a insegurança psicológica. Associadas a determinadas condições sociais (como, por exemplo, o *status* social e a idade), características da personalidade individual, em especial o dogmatismo e a baixa autoestima, estimulam a intolerância política (Sullivan, Piereson e Marcus, 1982).

Além desses fatores, os preditores clássicos nos estudos sobre comportamentos e atitudes políticas têm também aparecido como relevantes nos estudos sobre tolerância política. Efeitos de escolaridade, religião, idade, ideologia e *status* social sobre a tolerância têm sido identificados desde o estudo pioneiro de Stouffer (1955).

Neste artigo, testamos, na opinião pública brasileira, alguns dos condicionantes apontados por essa tradição de estudos empíricos sobre a tolerância política. Esperamos, com isso, não apenas contribuir para o avanço dos estudos sobre a tolerância no Brasil, mas também para a compreensão dos processos e fenômenos políticos hoje em curso em nosso país.

⁴ Gibson, Duch e Tedin (1992) e também Finkel e Ernst (2005), seguindo essa pista, também confirmam a existência de relação entre medidas de apoio a instituições e processos democráticos e a tolerância política.

Dados e metodologia

Para o contexto da América Latina, o Latin American Public Opinion Project (Lapop)⁵ é a única fonte de dados sobre o tema e, até a sua onda de 2014, incluía em seu questionário apenas um grupo bastante genérico e ampliado de “pessoas que falam mal da forma de governo”. Em relação a esse grupo, os entrevistados deveriam apontar seu grau de aprovação ao exercício de direitos políticos fundamentais por parte de seus membros: votar, manifestar-se publicamente, concorrer a cargos públicos e discursar.

Como já alertamos, esse procedimento abre uma janela considerável para erros de mensuração, principalmente porque aqueles que são críticos da atual forma de governo apresentam maior tendência a aprovar a concessão desses direitos. Devido ao viés de conteúdo, a tolerância de amplos segmentos da população não é medida, já que não se perguntou a respeito dos grupos que são alvo de sua antipatia. Para o caso brasileiro, felizmente a equipe do Lapop incluiu, em 2017, grupos alvos de intolerância com diversos perfis ideológicos.

Seguindo as orientações gerais propostas por Sullivan, Piereson e Marcus (1982), o questionário do Lapop apresenta a seguinte pergunta para identificação do grupo alvo de antipatia dos entrevistados:

Falando de alguns grupos de pessoas, poderia informar o quanto gosta ou desgosta dos listados abaixo. Usaremos agora uma escala de 1 a 10, na qual 1 significa "desgosto muito" e 10 significa "gosto muito".

- a) Pessoas que defendem a legalização do aborto
- b) Pessoas que defendem o regime militar
- c) Comunistas
- d) Petistas/Simpatizantes do PT
- e) Peessedebistas/Simpatizantes do PSDB

Diferentemente da proposta de Sullivan, Piereson e Marcus (1982), o Lapop não formulou a questão direta sobre qual seria o grupo de maior rejeição dos entrevistados. O grupo-alvo foi, então, identificado mediante verificação daquele grupo com menor nota na escala de gosto. Nos casos em que o entrevistado atribuiu a menor pontuação a mais de um grupo, o empate foi resolvido por designação aleatória⁶.

⁵ Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: out. 2019. Agradecemos ao Latin American Public Opinion Project e seus principais apoiadores (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Universidade de Vanderbilt, por disponibilizarem os dados.

⁶ A programação dos procedimentos de recodificação e análise está disponível em: <https://7d16063e-c0fe-4a23-a94b-f082d525af3d.filesusr.com/ugd/b981c1_fa04a7f3dc6842bbab6337a06d206d3e.pdf>.

Na sequência, os indivíduos são convidados a se posicionarem em relação à fruição de alguns direitos políticos do seu grupo de antipatia prioritário (o menos "gostado", em uma tradução literal do *least liked*). Para tanto, a seguinte questão é utilizada:

Falando do grupo de pessoas que o(a) sr./sra. menos gosta...

Em uma escala de 1 a 10, na qual 1 significa "desaprova fortemente" e 10 significa "aprova fortemente"...

- a) O quanto o/a sr./sra. aprova o direito dessas pessoas de votar?
- b) O quanto o/a sr./sra. aprova o direito dessas pessoas de fazer um discurso público?
- c) O quanto o/a sr./sra. aprova o direito dessas pessoas de concorrer a um cargo público?

Tomadas de forma isolada, relativas a cada direito, ou na sua forma agregada, essas respostas serão analisadas de forma descritiva e também consideradas como variáveis dependentes em modelos multivariados construídos para identificar os condicionantes fundamentais das atitudes tolerantes no contexto nacional.

A antipatia e a tolerância política no Brasil

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos grupos alvos de desafeição, levando em consideração aquele que recebeu a menor nota na escala de gosto pelos entrevistados:

Tabela 1
Grupos alvos de antipatia, Brasil, 2017 (%)

| | |
|--|------|
| Pessoas que defendem o regime militar | 11 |
| Peessedebistas/Simpatizantes do PSDB | 18,5 |
| Petistas/Simpatizantes do PT | 18,8 |
| Comunistas | 19,9 |
| Pessoas que defendem a legalização do aborto | 31,8 |

Fonte: Lapop, 2017.

Os "militaristas" são o grupo com menor ocorrência, com 11% dos entrevistados os elegendo como o seu principal alvo de antipatia. Na sequência vêm os "peessedebistas", com 18,5%, seguidos de perto pelos "petistas". Isso é compatível com pesquisas recentes sobre a redução dos níveis de partidarismo no contexto nacional (Ribeiro, Carreirão e Borba, 2016), mas surpreende ao mostrar que o PT está longe de deter o monopólio da desafeição popular em relação a partidos. Os comunistas ocupam a segunda posição, sendo apontados por 19,9% da amostra nacional. O maior percentual de menções, com folga, recai sobre os defensores da legalização do aborto, com 31,8%, o que revela um forte componente moral na escolha do grupo alvo de rejeição em nosso contexto.

Uma vez identificados os grupos alvos de desafeição, a bateria seguinte de questões procura medir as atitudes dos entrevistados em relação à fruição de direitos políticos pelos membros de cada grupo. A escala aqui também é de 1 a 10 (1=desaprovo fortemente e 10=aprovo fortemente).

A Tabela 2 apresenta, portanto, as médias de aprovação desses três direitos (votar, discursar e concorrer), o que torna possível identificarmos quais são os menos apoiados pelos entrevistados tendo como referência o grupo preferencial de antipatia:

Tabela 2
Médias de apoio a direitos para o grupo alvo de antipatia, Brasil, 2017

| Grupos | Média |
|---------------------------|-------|
| Votar | 6,6 |
| Discursar em público | 6,1 |
| Concorrer a cargo público | 5,8 |

Fonte: Lapop, 2017.

Nota-se que o direito mais tolerado é o voto, seguido do direito de discursar em público e, por fim, vem o de concorrer a cargo público. Esse último direito, portanto, parece ser percebido como aquele que apresenta o maior potencial de ameaça quando exercido pelo grupo de maior rejeição pelo entrevistado. Infelizmente não temos parâmetros para avaliar comparativamente essas médias com outros momentos no tempo, já que a pesquisa do Lapop é a primeira do gênero realizada no Brasil.

Ainda que os grupos alvos de desafeição dos dois países sejam distintos, é possível levar em consideração os patamares de tolerância recentemente encontrados entre a população norte-americana para avaliarmos nossa situação. Gibson (2008), em interessante esforço de atualização do quadro da tolerância após meio século de pesquisas, aponta que, dentre os principais alvos de atitudes intolerantes, permanecem alguns grupos já destacados por Stouffer (1955), como comunistas e ateus, mas agora acompanhados pelos religiosos fundamentalistas, especialmente muçulmanos radicais. As atitudes de tolerância (liberdade de discursar em público e concorrer a cargos públicos) apresentam médias de 3,45 e 3,56 para uma escala de 5, na qual o 5 equivale ao maior grau de intolerância. Esse quadro é consideravelmente distinto do encontrado entre os brasileiros, que registraram médias de 6,1 e 5,8 (em uma escala de 0 a 10, no sentido inverso), respectivamente para esses dois direitos. É claro que essa comparação é limitada em razão dos principais grupos alvos de desafeição nos dois contextos, especialmente levando em consideração a história norte-americana recente, com seus episódios relacionados ao terrorismo. Ainda assim, com a falta de parâmetros mais adequados para a comparação, os dados sugerem que os brasileiros são mais tolerantes.

É importante também, nessa etapa descritiva da análise, identificarmos como se distribui essa média de tolerância para cada grupo alvo de antipatia (Tabela 3):

Tabela 3
Médias de apoio a direitos por grupo alvo de antipatia, Brasil, 2017

| Grupos | Votar | Discursar | Concorrer |
|--|-------------|-------------|--------------|
| Comunistas | 6,63 | 6,24 | 5,63 |
| Pessoas que defendem a legalização do aborto | 6,58 | 6,24 | 5,84 |
| Pessoas que defendem o regime militar | 7,35 | 6,85 | 6,38 |
| Petistas/Simpatizantes do PT | 6,28 | 5,86 | 5,58 |
| Peessedebistas/Simpatizantes do PSDB | 6,62 | 5,91 | 5,77 |
| Teste de diferença de médias (p-valor)* | 0,019 | 0,016 | 0,159 |

Fonte: Lapop, 2017.

*Diferenças são significativas quando o p-valor é igual ou menor que 0,05.

Confirmando os resultados anteriores, podemos perceber que as menores médias para todos os grupos ocorrem na última coluna, relativa ao direito de concorrer (em negrito). Entre os grupos, podemos perceber que petistas são os que registram as menores médias de aprovação de direitos nas três colunas. Entretanto, considerando os testes de diferenças de médias, constatamos que, quando o que está em jogo é a possibilidade de ocupar um cargo eletivo, a distinção entre os grupos não é estatisticamente significativa.

Também elaboramos uma versão qualitativa dessa medida de tolerância, que procura captar as posições extremas de tolerância/intolerância. Os entrevistados que se encontram nos pontos 1 e 2 das escalas de aprovação de direitos foram classificados como "extremamente intolerantes", aqueles localizados nos pontos 9 e 10 foram chamados de "extremamente tolerantes" e todos os demais são "moderados". A Tabela 4 apresenta a distribuição dessas categorias para cada um dos direitos:

Tabela 4
Tolerantes e intolerantes, por tipo de direito, Brasil, 2017 (%)

| Direitos | Tricotômica | | |
|---------------------------|--------------|-----------|------------|
| | Intolerantes | Moderados | Tolerantes |
| Votar | 14,8 | 46,1 | 39,1 |
| Discursar em público | 17,5 | 52,3 | 30,2 |
| Concorrer a cargo público | 22,3 | 49,6 | 28,1 |

Fonte: Lapop, 2017.

A distribuição indica percentuais maiores de tolerantes do que de intolerantes, apesar de a categoria mais frequente ser a dos moderados. Esse quadro é bastante diferente do encontrado por Gibson (2008), ainda que adotando procedimento de classificação distinto, pois, se comparado com o nosso, ele reduz o número de "moderados". Construindo uma classificação tricotômica pela junção dos valores 1 e 2 na categoria "tolerantes", 4 e 5 como "intolerantes" e deixando o ponto intermediário 3 como "incertos", esse autor encontra uma maioria de intolerantes entre todos os direitos

avaliados. No caso do direito a concorrer, por exemplo, os intolerantes são 61,6%, contra 29,5% de tolerantes.

Assim como anteriormente, também calculamos os percentuais de tolerantes, moderados e intolerantes por grupo prioritário de rejeição, com o objetivo de verificar se a distribuição se altera quando consideramos a divisão dos entrevistados no que diz respeito aos alvos da intolerância (Tabela 5):

Tabela 5
Tolerantes e intolerantes por grupo alvo de antipatia e direito, Brasil, 2017(%)

| Direitos | Tricotômica | | | | | | | | |
|--|-------------|------|------|-----------|------|------|-----------|------|------|
| | Votar | | | Discursar | | | Concorrer | | |
| | Int. | Mod. | Tol. | Int. | Mod. | Tol. | Int. | Mod. | Tol. |
| Pessoas que defendem o regime militar | 15,3 | 41,4 | 43,3 | 15,8 | 47,5 | 36,7 | 19,6 | 50 | 30,4 |
| Petistas/Simpatizantes do PT | 14,2 | 52 | 33,7 | 16,3 | 58,7 | 24,9 | 26,7 | 51,8 | 21,5 |
| Comunistas | 16 | 43,9 | 40,1 | 21,6 | 46,7 | 31,7 | 24,7 | 44,6 | 30,7 |
| Peessedebistas/Simpatizantes do PSDB | 19,3 | 41,7 | 39 | 19,5 | 51,9 | 28,6 | 26,3 | 42,8 | 30,8 |
| Pessoas que defendem a legalização do aborto | 11 | 48,7 | 40,3 | 13 | 56,3 | 30,7 | 16 | 56 | 28 |

Fonte: Lapop, 2017.

No primeiro grupo temos aqueles que apontam os "militaristas" como o que menos gostam. Os percentuais de tolerantes são mais elevados nos dois primeiros direitos, na comparação com os demais grupos de entrevistados. Isso indica que a maioria daqueles que elegem esse grupo como o alvo da sua antipatia os toleram politicamente. Esse quadro já era esperado, já que os maiores opositores aos militaristas são democratas, que aderem mais aos princípios liberais que freiam a intolerância política (Marcus et al., 1995).

O segundo grupo, que tem como alvo de desafeição os petistas ou simpatizantes do PT, apresenta percentuais de tolerantes consideravelmente menores do que os militaristas, com diferença média de mais de 9 pontos percentuais se considerarmos os três direitos. Situação semelhante é verificada no grupo que toma como alvo os peessedebistas ou simpatizantes do PSDB, que, apesar de apresentar percentuais de tolerantes maiores do que o grupo desafeto aos petistas nos três direitos, também está aquém dos números registrados no grupo relativo aos militaristas no direito a votar e discursar.

Os entrevistados que apontam os comunistas como o seu grupo de maior antipatia, por sua vez, apresentam contingentes de tolerantes próximos das médias calculadas considerando os cinco grupos, respectivamente 39,3%, 30,5% e 28,3% para cada direito. Essa tendência se repete no grupo de desafetos das pessoas que defendem a legalização do aborto com percentuais muito próximos dessas médias.

Especificamente no caso dos comunistas, a comparação com o caso norte-americano é possível usando resultados apresentados por Gibson (2008) sobre uma pergunta que mede a disposição dos entrevistados de proibir manifestações. Nos EUA, 53,6% da amostra declarou apoio à proibição de manifestações públicas de comunistas, contra 41% de contrários. No Brasil, apesar de não haver pergunta específica sobre o direito à manifestação, o percentual de tolerantes é sempre maior em relação a esse grupo alvo de desafeição.

O próximo passo da nossa análise sobre os condicionantes da tolerância é construir uma medida integrada, incluindo as atitudes de aprovação ou reprovação dos três direitos. Para tanto conduzimos o teste de consistência interna proposto por Cronbach (1951)⁷ e o valor encontrado de 0,85 confirmou a validade dessa redução. Como as distribuições percentuais anteriormente exibidas já indicavam, existe uma forte tendência de respostas semelhantes às questões sobre os três direitos. Com isso, procedemos ao cálculo de um índice somatório que denominamos Índice de Tolerância Política (ITP)⁸, que, após a padronização para variar entre 0-10, registrou a média de 6,19. Novamente essa média é bastante distinta da encontrada por Gibson (2008), que, em uma escala de 5 pontos organizada na direção inversa, encontrou média de 3,52.

Assim como procedemos em relação às medidas isoladas, também tricotomizamos essa medida usando os extremos da escala⁹. As distribuições são exibidas na Tabela 6:

Tabela 6
Tolerantes e intolerantes, Brasil, 2017(%)

| | | Geral | Militar | Comunistas | Aborto | Petistas | Peessedebistas |
|-------------|-------------|-------|---------|------------|--------|----------|----------------|
| Tricotômica | Intolerante | 10,3 | 12,9 | 11,5 | 6,8 | 11,2 | 12,9 |
| | Moderado | 60,2 | 56,1 | 59,2 | 63,9 | 65,2 | 56,1 |
| | Tolerante | 29,4 | 31 | 29,7 | 29,2 | 23,6 | 31 |

Fonte: Lapop, 2017.

Pode-se perceber que: 1) a grande maioria dos brasileiros é moderada; 2) quase um terço da população manifesta atitudes consistentemente tolerantes; 3) uma minoria revela atitudes radicalmente intolerantes. A Tabela 6 mostra, mais uma vez, o Brasil mais

⁷ O coeficiente alfa de Cronbach (α) foi proposto por Lee Cronbach em artigo publicado em 1951, como um procedimento de estimação da confiabilidade de instrumentos aplicados em pesquisas de *survey*. Basicamente mede a correlação entre respostas em um questionário, sendo calculado a partir da variância dos itens individuais e da variância da soma dos itens.

⁸ Para a construção desse índice foram somadas as pontuações das escalas das três variáveis originais para cada entrevistado. A variável "resultado dessa soma" foi padronizada posteriormente para apresentar amplitude de 0 a 10 pelo procedimento de divisão dos valores pelo valor máximo verificado, multiplicado por 10.

⁹ Para construir essa variável com três categorias, foram juntados os casos com pontuações de 0 a 1 na condição "intolerante", aqueles que pontuaram de 8 a 10 foram classificados como "tolerantes" e todos os demais como "moderados" (pontuações de 3 a 7).

tolerante do que os EUA retratado por Sullivan, Piereson e Marcus (1982) e, mais recentemente, por Gibson (2008).

Como já sugerimos anteriormente, possivelmente isso está associado ao fato de que vivemos num ambiente com menos mobilização e tensão em relação a grupos radicais do que os EUA. Isso mostra a importância do contexto para explicar diferenças entre países. Os contextos variam em função das clivagens sociais, da ameaça real representada pelo grupo alvo da intolerância, das normas e práticas jurídicas e da cultura política (Sullivan et al., 1985).

A distribuição da intolerância por grupos, no Brasil, segue o padrão ainda mais difuso do que Sullivan, Piereson e Marcus (1982) encontraram nos EUA, com dois grupos sendo alvos de intolerância de mais de 20% dos estadunidenses (comunistas, com 29%, e Ku Klux Klan, com 24%).

Bases sociais e atitudinais da escolha do grupo alvo de antipatia

Nesta seção, estabelecemos um diálogo com a literatura norte-americana que analisa as bases sociais (ou demográficas) e atitudinais da escolha de um grupo como o alvo preferencial de antipatia e da manifestação de atitudes intolerantes em relação a esse grupo, com especial atenção ao modelo-síntese de Sullivan, Piereson e Marcus (1982). Mantemos, assim, a proposta do presente artigo de explorar, comparativamente, o rendimento do estudo sobre tolerância política no Brasil a partir de medidas compatíveis com aquelas utilizadas na literatura internacional.

Apesar da oportunidade inédita de testar vários desses fatores, alguns condicionantes importantes identificados na literatura não constam do *survey* do Lapop 2017. Esse é o caso da influência da percepção de ameaça (real ou imaginária) sobre os níveis de rejeição e tolerância política dos brasileiros. Não há informações complementares sobre a avaliação que os entrevistados fazem dos seus respectivos grupos alvos de rejeição, tal como metodologia proposta por Sullivan, Piereson e Marcus (1982).

Um segundo conjunto de preditores recorrentes na literatura se relaciona à adesão a normas democráticas, tais como a liberdade de expressão e os direitos das minorias (Sullivan, Piereson e Marcus, 1982; Gibson, Duch e Tedin, 1992; Finkel e Ernst, 2005). Para testar essa dimensão, selecionamos uma medida de apoio à participação (Verba, Schlozman e Brady, 1995)¹⁰.

Desde o estudo clássico de Stouffer (1955), a religiosidade tem sido considerada um fator importante na explicação da tolerância política. Em sua obra, o autor aponta que, apesar de a denominação importar, o que melhor explica a intolerância é a frequência aos cultos e celebrações. Nunn, Crockett e Williams (1978), três décadas depois, confirmam

¹⁰ A pergunta, no Lapop, é: "A participação de pessoas em manifestações permitidas por lei. Até que ponto aprova ou desaprova?". Os entrevistados eram levados a escolher em uma escala de 1 a 10, qual o ponto que melhor representa sua posição sobre o assunto.

esse achado e afirmam que as diferenças nos níveis de tolerância entre religiosos não praticantes e os mais ativos foi ampliada. Adaptando o modelo analítico de Stouffer aos dados do General Social Survey (GSS) de 2008, Eisenstein e Clark (2015) chegam a resultados semelhantes, reafirmando a importância do envolvimento religioso na explicação de atitudes intolerantes.

Seguindo esses estudos, utilizamos em nossos modelos um índice de ativismo religioso composto por uma medida comportamental e outra atitudinal. A primeira é derivada de uma pergunta sobre a frequência dos entrevistados a missas e cultos e a segunda é obtida pela importância da religião na vida do entrevistado.

Outra medida presente nos estudos sobre tolerância é o interesse por política, considerado um dos principais preditores em estudos sobre o comportamento político, seja na explicação da sofisticação política (Converse, 1964; Neuman, 1986; Luskin, 1990; Delli Carpini e Keeter, 1996), da participação política (Verba, Schlozman e Brady, 1995) ou de atitudes democráticas (Moisés, 2008; Booth e Seligson, 2009; Salinas e Booth, 2011; Booth e Richard, 2015; Fuks, Casalecchi e Araújo, 2017; Norris, 1999, 2011; Dalton, 1999, 2004; Klingemann, 1999). O seu efeito é sempre positivo, no sentido de formar cidadãos politicamente competentes. O indivíduo que tem mais interesse por política não apenas tem mais informação política e participa mais, mas também tem mais contato com as normas e práticas democráticas. Esperamos, portanto, que o interesse por política tenha um efeito positivo sobre a tolerância política.

A partir da proposição clássica de que a educação formal permite a compreensão e internalização de normas de tolerância (Lipset, 1959, p. 55-56), incluímos em nosso modelo a escolaridade. As pesquisas na área reiteram constantemente que, assim como o interesse político, quanto maior a escolaridade maior a adesão à democracia e a seus princípios. Esses resultados são consistentes tanto nas novas democracias (Evans e Rose, 2007; Moisés e Carneiro, 2008; Booth e Seligson, 2009) como nas mais antigas (Dalton, 1999, 2004). Além disso, alguns estudos seminais mostram que a escolaridade também afeta a participação (Verba, Schlozman e Brady, 1995) e a própria tolerância (Delli Carpini e Keeter, 1996; Nie, Junn e Stehlik-Barry, 1996). Estudos específicos sobre tolerância também destacam o papel importante da escolaridade na formação de atitudes tolerantes, especialmente mediante o seu efeito positivo sobre a segurança psicológica e a adesão às normas democráticas (Sullivan, Piereson e Marcus, 1982).

Embora a literatura sobre tolerância política considere a ideologia como indicador de atitudes conservadoras ou liberais em relação a direitos de minorias, utilizamos, em nosso modelo, a ideologia para testar o efeito da intensidade desse posicionamento, como traço do perfil psicológico do indivíduo, sobre a tolerância. Nossa expectativa é de que a estrutura do sistema de crenças do indivíduo que adota posições extremistas no espectro ideológico seja semelhante, em termos de intensidade e consistência interna, à de indivíduos com traços de personalidade dogmática (Sullivan, Piereson e Marcus, 1982), portanto, sendo menos flexíveis em relação a ideias/grupos a que se opõem. Sendo assim,

a variável ideologia foi elaborada, aqui, de forma diferente da que está nos modelos de antipatia e tolerância, sendo que, nesse último modelo, a codificação confere destaque às posições intensas à esquerda e à direita.

Consideramos também a idade, presente na literatura sobre tolerância desde a pesquisa de Stouffer (1955). Nesse estudo inaugural, foram identificadas importantes diferenças nos níveis de tolerância a comunistas, ateus e socialistas entre as distintas coortes etárias, sendo os mais jovens mais tolerantes. Fazendo uma importante distinção entre idade e geração, Cutler e Kaufman (1975) confirmam os achados anteriores de que, com o avançar da idade, os indivíduos tendem a se tornar menos tolerantes, mas identificam também diferenças geracionais relevantes. Ou seja, quando comparam jovens e velhos da década de 1950 com essas mesmas coortes de 1970, verificam que as gerações mais recentes tendem a manifestar atitudes mais tolerantes. Resultados semelhantes são encontrados por Davis (1975), Nunn, Crockett e Williams (1978) e Sullivan, Piereson e Marcus (1982). Infelizmente não dispomos de dados longitudinais para empreender uma análise geracional tal como fazem esses estudos.

Nos modelos que investigam as bases da rejeição, optamos pela análise do ciclo de vida. Já para a análise dos condicionantes da tolerância, tratamos a "idade" como variável indicadora de geração política, portanto distinta do que fizeram os estudos listados acima. Tomando como elemento definidor a socialização política ocorrida durante a vigência do regime militar, findo em 1985, ou dentro de um ambiente configurado por instituições democráticas, distinguimos a amostra em dois grupos geracionais. Incluímos, assim, considerações de natureza contextual, pois, nas jovens democracias latino-americanas, a socialização política das gerações apresenta uma clivagem fundamental: ter vivido apenas no regime democrático ou ter passado também pela experiência autoritária (Moreno e Lagos, 2016).

Um estudo recente sobre a América Latina (Fuks, Paulino e Casalecchi, 2018) aponta que as gerações que viveram os dois regimes apoiam mais a democracia do que aqueles que só foram socializados na democracia. Segundo a interpretação dos autores, as gerações mais velhas manifestam maior adesão à democracia por terem experimentado a privação de direitos civis e políticos. Nossa hipótese é de que, embora valorizem mais o regime democrático que tiveram de conquistar, as gerações mais velhas apoiam menos do que as mais novas os princípios liberais da democracia, especialmente o direito das minorias. Esses valores, assim como o elenco de valores de autoexpressão (Inglehart e Welzel, 2005), estão mais associados a processos por meio dos quais a sociedade torna-se mais liberal do que às ameaças que operam no nível da repressão estatal.

Para a construção dessa variável, estabelecemos a idade de 15 anos como marco definidor das gerações, considerando quem tinha 15 anos ou mais no ano que se iniciou a transição como socializado no regime anterior (autoritário) e quem tinha 14 ou menos como socializado apenas no regime democrático. Como os dados provêm de pesquisa conduzida em 2017, aqueles com mais de 47 anos pertencem à geração que teve

experiência política em mais de um regime político e aqueles com 47 anos ou menos pertencem à geração que foi socializada e teve experiência política apenas na democracia.

Quadro 1
Informações sobre as variáveis independentes

| Variável | Codificação |
|--------------------------------|---|
| Apoio à participação | Escala de 10 (1 a 10) |
| Frequência a cultos religiosos | Escala de 5 pontos (0="nunca"/5="mais de uma vez por semana") |
| Importância da religião | Escala de 4 pontos (0="nada importante"/3="muito importante") |
| Índice de ativismo religioso | Escala de 8 pontos (0 a 7) |
| Interesse por política | Escala de 4 pontos (0="nada"/3="muito") |
| Escolaridade | Tricotômica: fundamental=1; médio=2; superior=3 |
| Intensidade ideológica | Recodificação da escala original de 10 pontos, agrupando os 3 primeiros pontos como "fortemente à esquerda", os 3 últimos como "fortemente à direita" e os demais como "moderado/centro". |
| Posicionamento ideológico | Recodificação da escala original de 10 pontos. Os 4 primeiros pontos como "esquerda", as pontuações 5 e 6 como "centro" e os 4 últimos pontos como "direita". |
| Faixas etárias | Tricotômica (até 30 anos=1; de 31 a 50=2; maiores de 50=3) |
| Geração política | Dicotômica (1=socializado nos dois regimes) |
| Sexo | Dicotômica: feminino=1 |

Fonte: Lapop, 2014.

Começamos a análise dos resultados pelos condicionantes da rejeição. Optamos por recodificar a variável que identifica o grupo preferencial de antipatia em cinco medidas dicotômicas. Assim, em cada uma delas a codificação é 0 ou 1, sendo que 0 indica que o entrevistado não aponta o grupo X como o seu desafeto preferencial, enquanto o 1 indica que o grupo é o alvo de sua rejeição. Na Tabela 7 são exibidos os resultados desses modelos:

Tabela 7
Condicionantes da escolha do grupo alvo de antipatia, Brasil, 2017

| | | Exp(B) (Erro) | | | | |
|-------------------------------------|----------|-------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | Aborto | Militar | Comunistas | Petistas | Peessedebistas |
| Adesão ao princípio da participação | | 1,00 (,024) | 0,95 (,039) | 1,0 (,028) | 0,99 (,029) | 1,03 (,029) |
| Ideologia | Esquerda | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. |
| | Centro | 0,78 (,169) | 0,94 (,255) | 1,37 (,194) | 1,35 (,193) | 0,78 (,198) |
| | Direita | 1,04 (,165) | 0,79 (,268) | 1,35 (,190) | 0,98 (,206) | 0,81 (,196) |
| Religiosidade | | 1,13*** (,034) | 0,90* (,052) | 0,94 (,039) | 1,01 (,040) | 0,94 (,039) |
| Interesse por política | | 0,87# | 1,46*** | 1,09 | 0,82* | 1,03 |

| | | Exp(B) (Erro) | | | | |
|--------------|--------------|------------------|------------------|-------------------|----------------|----------------|
| | | Aborto | Militar | Comunistas | Petistas | Peessedebistas |
| | | (,078) | (,113) | (,087) | (,097) | (,090) |
| Escolaridade | Fundamental | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. |
| | Médio | 1,18 (,157) | 0,82 (,263) | 0,94 (,181) | 1,10 (,184) | 0,89 (,198) |
| | Superior | 1,05 (,254) | 2,57** (,323) | 0,84 (,284) | 0,71 (,329) | 0,63 (,313) |
| Faixa etária | Até 30 anos | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. | Ref. |
| | 31 a 50 anos | 0,69* (,153) | 0,63# (,239) | 1,77** (,194) | 1,34 (,182) | 0,98 (,183) |
| | + de 50 anos | 0,52** (,207) | 0,54* (,323) | 3,22*** (,225) | 0,76 (,261) | 1,15 (,231) |
| Sexo | | 1,18 (,141) | 0,81 (,225) | 0,86 (,164) | 0,98 (,168) | 1,09 (,166) |
| N | | 1029 | 1029 | 1029 | 1029 | 1029 |
| AIC | | 1275,7 | 647,89 | 1031,6 | 982,26 | 1010,4 |

Fonte: Lapop, 2017.

Níveis de significância: *** \leq ,000; ** \leq ,001; * \leq ,05; # \leq ,1.

O primeiro modelo, portanto, estima os efeitos das variáveis sobre a probabilidade de o entrevistado escolher como seu objeto de rejeição o grupo de pessoas que defendem a legalização do aborto. Considerando o nível de significância usual nas ciências sociais, apenas a religiosidade e a faixa etária se mostraram relevantes. O efeito da religião caminha na direção esperada, elevando a probabilidade de seleção do grupo em questão em 13% a cada ponto da escala que vai de 0 a 7. Ou seja, quanto mais ativo religiosamente o indivíduo é, maior é a probabilidade de ele selecionar esse grupo como seu alvo preferencial de rejeição.

Os coeficientes para as faixas etárias, por sua vez, indicam que os mais jovens tendem a escolher esse grupo com mais frequência do que os mais velhos. É importante observar que os membros do grupo com idade entre 31 e 50 anos em 2017 (ano da coleta) apresentam 31% menos chance de selecionar esse grupo do que o grupo de referência (até 30 anos). A diferença é ainda maior na comparação com os mais velhos (acima de 50 anos), já que estes apresentam probabilidade de escolha 48% menor. O interesse por política é também relevante nesse primeiro modelo, com cada avanço na escala de quatro pontos reduzindo a probabilidade de seleção do grupo em 13%.

Passando ao grupo composto por pessoas que defendem o regime militar, novamente a religiosidade se mostra relevante, mas dessa vez reduzindo a probabilidade de seleção. Cada ponto na escala (que vai de 0 a 7) reduz essa chance em 10%. O interesse por política eleva essa probabilidade em 46%, o que é bastante expressivo se considerarmos que esse preditor está codificado em uma escala de quatro pontos. Efeito igualmente expressivo é encontrado na escolaridade, já que os entrevistados com formação superior apresentam 157% mais chance do que os entrevistados com ensino

fundamental de selecionarem os chamados militaristas como seus desafetos principais. Quanto às faixas etárias, identificamos que os dois grupos mais velhos apresentam menores chances de selecionar os militaristas, tendo como referência para comparação os entrevistados mais jovens (até 30 anos). Ainda que o nível de significância do coeficiente ultrapasse 0,10, a direção do efeito da ideologia vai no sentido esperado, pois o autoposicionamento ideológico à esquerda eleva em 21% a chance de seleção desse grupo, comparando com o grupo de referência dos que se identificam com a direita.

Em relação aos comunistas, apenas a idade se mostrou preditor relevante. Os mais velhos, nesse caso, apresentam probabilidade consideravelmente maior de seleção desse grupo político como alvo de desafeição. Para o grupo intermediário (de 31 a 50 anos), essa diferença é de 77%, e para o grupo mais velho chega a impressionantes 222%. Novamente, mesmo não passando no teste de hipótese, os posicionamentos ideológicos de centro e de direita produzem, respectivamente, acréscimos de 37 e 35 pontos percentuais nessa probabilidade.

Considerando o grupo dos petistas ou simpatizantes do PT, a única variável estatisticamente significativa é o interesse por política, com efeito redutor de 18% a cada ponto na escala. Ampliando o limite da análise, podemos verificar que a identificação ideológica com o centro eleva essa chance em 35%. Já quando o alvo da desafeição é o grupo de peessedebistas ou simpatizantes do PSDB, nenhuma das variáveis atinge o nível de significância usual. Os efeitos do posicionamento ideológico de centro e de direita, apesar de não significativos para o teste de hipótese, são negativos, reduzindo em 22 e 19 pontos percentuais a probabilidade de seleção, respectivamente. Os efeitos redutores da escolaridade também merecem ser registrados, já que os que possuem o ensino médio têm 11% menos chance de seleção desse grupo partidário e aqueles com formação superior têm redução de 37%.

Esses resultados apresentam um certo padrão. Primeiro, a idade é o principal preditor da escolha do grupo de rejeição. Quanto mais velho o indivíduo, mais ele escolhe grupos tradicionais de esquerda, como os comunistas, e menos os de direita, como os que apoiam o regime militar. Os mais jovens são politicamente mais progressistas, mas, surpreendentemente, moralmente mais conservadores na escolha do seu grupo preferencial de antipatia. São eles que têm mais chances de rejeitar as pessoas que defendem a legalização do aborto.

A religiosidade e o interesse por política explicam, em grande medida, preferências conservadoras, tanto morais como políticas, mas em sentidos opostos. Enquanto a religiosidade é um fator decisivo na escolha das pessoas que defendem a legalização do aborto como seu principal grupo rejeitado, o interesse por política opera no sentido de diminuir as chances dessa escolha. O padrão oposto pode ser observado em relação aos que apoiam o regime militar, com a religiosidade diminuindo a probabilidade da desafeição e o interesse por política aumentando. Embora o ensino superior também explique a maior probabilidade de rejeição dos que apoiam o regime militar, merece destaque o fato de que,

de maneira geral, o interesse por política seja muito mais relevante do que a escolaridade para explicar a escolha do grupo principal de antipatia dos brasileiros, com o maior interesse por política apresentando um viés contra os grupos de direita. O maior interesse por política também diminui a propensão da escolha dos petistas como grupo *least liked*.

Chama a atenção também o fato de que as variáveis, no nosso modelo, explicam muito pouco a escolha dos dois principais partidos brasileiros como principal alvo de rejeição. Os dados apresentados na Tabela 1 já mostravam que 37% dos brasileiros nutrem profunda rejeição por esses dois partidos. Os modelos de regressão nos trazem uma nova informação: essa rejeição aos dois partidos é dispersa na sociedade, incluindo igualmente indivíduos de alta e baixa escolaridade, seculares e religiosos, jovens e velhos, mulheres e homens e, mais surpreendente ainda, esquerdistas e direitistas. Parece, então, que o que hoje percebemos como polarização política, no nível da elite política, começa a assumir, na opinião pública, a forma de antipartidarismo. Mas essa é uma questão para outro estudo.

O mais importante aqui é que as bases sociais e atitudinais da escolha do principal grupo de antipatia não são aleatórias e a religiosidade, a idade e o interesse por política interferem nessa escolha. Isso valida o desenho da metodologia que utilizamos, permitindo captar a diversidade dos grupos que podem vir a ser objetos de intolerância de diferentes segmentos da população brasileira.

Os condicionantes da tolerância política

Para a análise das bases sociais e atitudinais da tolerância política, assim como fizemos na parte descritiva da análise, utilizamos tanto o índice de tolerância política como uma versão categórica da variável, que a distingue em três grupos: intolerantes, moderados e tolerantes. Usando a primeira variável como dependente, estimamos um modelo linear; e, usando a segunda, um modelo logístico multinomial. Os resultados são apresentados na Tabela 8:

Tabela 8
Condicionantes da tolerância política, Brasil, 2017

| | | Regressão linear | Regressão logística multinomial | |
|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------|---------------------------------|-------------------|
| | | Índice B (Erro) | Tricotômica Exp(B) (Erro) | |
| | | | Moderado | Tolerante |
| Adesão ao princípio da participação | | 0,18*** (,029) | 1,02 (,035) | 1,23*** (,041) |
| Intensidade ideológica | Fortemente à esquerda | -0,50* (,210) | 0,50** (,243) | 0,52* (,273) |
| | Centro/Moderado | Ref. | Ref. | Ref. |
| | Fortemente à direita | 0,27 (,246) | 0,79 (,320) | 0,94 (,348) |
| Religiosidade | | -0,04 (,040) | 0,91# (,052) | 0,95 (,057) |
| Interesse por política | | 0,42*** (,091) | 1,37* (,130) | 1,66*** (,138) |
| Escolaridade | Fundamental | Ref. | Ref. | Ref. |
| | Médio | -0,30 (,185) | 1,03 (,238) | 0,75 (,263) |
| | Superior | -0,11 (,297) | 0,53# (,371) | 0,63 (,395) |
| Geração política | Socializada na democracia | Ref. | Ref. | Ref. |
| | Socializada no regime militar | -0,46* (,197) | 0,90 (,245) | 0,70 (,273) |
| Sexo | | 0,30# (,168) | 1,29 (,216) | 1,21 (,236) |
| N | | 1051 | 1051 | |
| | | R-quadrado 0,09 | AIC 1834,81 | |

Fonte: Lapop, 2017.

Níveis de significância: *** \leq ,000; ** \leq ,001; * \leq ,05; # \leq ,1.

O primeiro modelo mostra efeito estatisticamente significativo para a adesão ao princípio da participação política, com elevação de 0,18 ponto a cada avanço na escala que varia de 1 a 10. Quanto à ideologia, considerando os posicionamentos fortemente à esquerda ou direita, apenas a categoria que representa o primeiro grupo apresenta efeito significativo, reduzindo em meio ponto o ITP, na comparação com os indivíduos de centro. O interesse por política, por sua vez, apresentou efeito positivo, elevando em 0,42 a medida de tolerância a cada avanço em sua escala de quatro pontos. Outra variável com efeito estatisticamente significativo foi a geração política, indicando que os indivíduos socializados no regime militar têm pontuação 0,46 menor do que aqueles que só experimentaram instituições democráticas. Além disso, ser mulher eleva em 0,30 ponto o índice.

Podemos sintetizar então afirmando que a tolerância tende a ser maior entre os que aderem com maior intensidade à norma da participação política, os que são de centro (quando comparados com a esquerda), os interessados por política e os socializados na democracia.

O modelo logístico multinomial acompanha, em grande medida, esses resultados. Assim, quanto maior a adesão ao princípio da participação, maior é a probabilidade de estar entre os tolerantes. Consistentemente, o posicionamento mais fortemente posicionado à esquerda reduz a chance de estar entre os moderados e tolerantes (50% e 48%, respectivamente). O interesse por política afeta, mais uma vez, de forma positiva a probabilidade de ser moderado ou tolerante, em 37 e 66 pontos percentuais, respectivamente. Além disso, a religiosidade afeta negativamente em 9% a probabilidade de estar entre os moderados, enquanto a formação superior apresenta efeito redutor de 47% sobre a chance de estar nesse grupo moderado.

De forma geral, os resultados desses dois modelos sobre intolerância e o do modelo dos grupos de antipatia se aproximam. O interesse por política (e não a escolaridade) se revela aqui como o "solvente universal" (Converse, 1972) na explicação da tolerância política no Brasil. Ele não só é um forte preditor da escolha dos grupos de desafeição como também explica o maior ou menor grau de tolerância a esses grupos. De tal forma, que se pudéssemos sugerir um caminho para aumentar a tolerância no Brasil, ela seria baseada no aumento do interesse por política. Supreendentemente, a escolaridade não apenas não contribui para ganhos adicionais de tolerância, mas, quando importa, ela promove a intolerância. É um desafio explicar essa singularidade do efeito da escolaridade no Brasil, especialmente considerando que um dos poucos consensos da literatura sobre cultura política é que a escolaridade é um catalizador de atitudes democráticas e tolerantes. Isso merece ser explorado em estudo específico, para o qual sugerimos a seguinte questão de pesquisa: seria isso um indício da particularidade das atitudes das elites em sociedades desiguais?

Outro fator que se destaca tanto na escolha do grupo de antipatia como na tolerância política é a idade, revelando a força dos efeitos geracionais e/ou do ciclo de vida. A interpretação, nesse caso, é mais complexa do que a do interesse por política, pois não segue um único padrão.

Os mais jovens são socializados num ambiente, local e global, que estimula atitudes e comportamentos mais liberais. Isso explica por que os mais jovens, comparados com as gerações mais velhas, têm maiores chances de ser tolerantes e são menos propensos a escolher os comunistas como seu grupo de desafeição. Mas, certamente, fica de fora dessa linha de interpretação a sua maior probabilidade de ter os defensores do aborto como seu alvo preferencial de rejeição. Assim como no caso da escolaridade, seria necessário um estudo específico sobre gerações e tolerância política para analisar esse resultado de forma mais cuidadosa.

Como a nossa medida de intolerância foi elaborada com base na pesquisa de

Sullivan, Piereson e Marcus (1982), cabe concluir nossa análise sistematizando a comparação entre os seus principais resultados e os que apresentamos neste artigo. Obviamente, essa comparação tem limitações pelo fato de não dispormos de uma medida de percepção de ameaça e a segurança psicológica reduziu-se, em nosso estudo, a apenas uma de suas dimensões, o dogmatismo. Esses dois fatores, além do apoio às normas democráticas, são os únicos que, no estudo de Sullivan, Piereson e Marcus (1982), apresentaram efeitos diretos sobre a tolerância.

Nosso artigo confirma o efeito do dogmatismo, medido em termos de intensidade do autopoicionamento ideológico. A evidência nesse sentido é a maior probabilidade de os "centristas" serem mais tolerantes (Lipset, 1959). No entanto, essa relação entre centro e polos não é simétrica, pois o efeito de se situar no centro apresentou significância estatística apenas na comparação com o posicionamento fortemente à esquerda. De forma mais categórica e inequívoca, nossos modelos também confirmam o resultado dos estudos de Sullivan, Piereson e Marcus (1982) no que se refere aos efeitos positivos da adesão a normas democráticas sobre a tolerância política.

Por outro lado, fatores que apresentaram apenas efeitos indiretos e moderados ou mesmo nenhum efeito na investigação de Sullivan, Piereson e Marcus tiveram destaque em nossos modelos. Esse é o caso do interesse por política, da idade e da religião, como evidenciado pela análise realizada.

Considerações finais

Neste artigo procuramos trazer o debate internacional sobre a tolerância política para o campo dos estudos sobre comportamento político no Brasil. Com isso, buscamos contribuir para minimizar a lacuna existente nos estudos sobre cultura política democrática no Brasil, incluindo um de seus princípios e valores mais substantivos. Isso só se tornou possível a partir dos dados disponibilizados pelo Barômetro das Américas de 2017, que incluiu grupos alvos de intolerância com diversos perfis ideológicos, superando assim os problemas derivados do viés de conteúdo das análises baseadas em grupos com perfis ideológicos homogêneos.

Assim, testamos, na opinião pública brasileira, alguns dos condicionantes apontados por essa tradição de estudos empíricos sobre a tolerância política. Entre os resultados mais importantes, apontamos a natureza não aleatória da seleção dos grupos alvos da antipatia, que claramente apresenta bases demográficas e atitudinais específicas, especialmente relacionadas a idade, religiosidade e interesse por política. O nível de tolerância política em relação aos alvos de rejeição, por sua vez, se mostrou mais relacionado a características atitudinais e motivacionais, como a adesão à democracia e o interesse por política.

Como apontamos acima, esses resultados indicam que os achados da literatura internacional se aplicam de forma parcial em nosso contexto, bem diverso em diferentes

dimensões. Esse exercício comparativo, todavia, é bastante limitado em razão da indisponibilidade de dados nacionais relacionados a importantes condicionantes apontados pelas pesquisas conduzidas nos EUA e países europeus, especialmente ligados a percepção de ameaça e avaliação do potencial dos grupos de desafeição.

Sendo uma análise exploratória sobre a tolerância política entre os brasileiros, nosso artigo abre uma série de caminhos para o desenvolvimento de agendas específicas. Um desses caminhos é a investigação mais detalhada das diferenças geracionais sugeridas pelo efeito da idade em nossos modelos. Da mesma forma, a importância da religiosidade na seleção dos grupos alvo de rejeição e no grau de tolerância merece tratamento mais refinado.

Aproveitando que o instrumento utilizado pelo Lapop incluiu como grupos de referência os simpatizantes ou membros dos dois grandes partidos nacionais, também é possível avançar na investigação sobre o antipartidarismo no Brasil, com ênfase nas atitudes contrárias ao exercício de direitos políticos pelos membros dos partidos. Ainda que a literatura norte-americana e europeia leve em consideração em suas pesquisas apenas os chamados grupos “não conformistas”, os dados que apresentamos deixam claro que, em contextos de crise política e polarização política, os grupos convencionais (tais como os partidos políticos) são um dos principais alvos da intolerância. Pesquisas com esse foco temático são relevantes para esclarecer aspectos comportamentais do atual quadro político brasileiro. Esperamos, portanto, que o presente artigo estimule estudos que apostem na tolerância política como uma das chaves de compreensão dos processos e fenômenos políticos hoje em curso em nosso país.

São muitos, portanto, os caminhos possíveis para essa agenda de pesquisas e esperamos que este artigo ofereça uma visão geral e inspiradora para novas investigações que tenham como objetivo aprofundar a compreensão sobre as bases da tolerância política em nossa jovem e instável democracia.

Referências bibliográficas

BOOTH, J.; RICHARD, P. *Latin American political culture: public opinion and democracy*. Los Angeles: Sage, 2015.

BOOTH, J.; SELIGSON, M. *The legitimacy puzzle: democracy and political support in eight Latin American nations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

CARLIN, R.; SINGER, M. “Support for polyarchy in the Americas”. *Comparative Political Studies*, vol. 44, nº 11, p. 1.500-1.526, 2011.

CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. (org.). *Ideology and discontent*. New York: The Free Press, 1964.

_____. Change in the American electorate. In: CAMPBELL, A.; CONVERSE, P. (eds.). *The human meaning of social change*. New York: Russell, 1972.

CRONBACH, L. “Coefficient alpha and the internal structure of tests”. *Psychometrika*, vol. 16, nº 3, p. 297-334, 1951.

- CUTLER, S.; KAUFMAN, R. "Cohort changes in political attitudes: tolerance of ideological non conformity". *Public Opinion Quarterly*, vol. 39, nº 1, p. 69-81, 1975.
- DALTON, R. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford, NY: Oxford University Press, 1999.
- _____. *Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies*. New York: Oxford, 2004.
- DAVIS, J. "Communism, conformity, cohorts, and categories: American tolerance in 1954 and 1972-1973". *American Journal of Sociology*, vol. 81, nº 3, p. 491-513, 1975.
- DELLI CARPINI, M.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- EISENSTEIN, M.; CLARK, A. Heterogeneous religion measures and political tolerance outcomes. In: DJUPE, P. (ed.). *Religion and political tolerance in America*. Philadelphia: Temple University Press, 2015.
- EVANS, G.; ROSE, P. "Education and support for democracy in Sub-Saharan Africa: testing mechanisms of influence". *Afrobarometer Working Paper 75*. Capetown, SA: Afrobarometer, 2007.
- FINKEL, S.; ERNST, H. "Civic education in post-apartheid South Africa: alternative paths to development of knowledge and democratic values". *Political Psychology*, vol. 26, nº 3, p. 333-364, 2005.
- FUKS, M.; CASALECCHI, G.; ARAÚJO, M. "Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 2, p. 316-333, 2017.
- FUKS, M.; PAULINO, R.; CASALECCHI, G. "Socialization and political regimes: the impact of generation on support for democracy in Latin America". *Brazilian Political Science Review*, vol. 12, nº 1, p. 1-22, 2018.
- FUKS, M., et al. "Qualificando a adesão à democracia: quão democratas são os democratas brasileiros?". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 19, p. 1.999-1.219, 2016.
- GIBSON, J. "Intolerance and political repression in the United States: a half century after McCarthyism". *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 1, p. 96-108, 2008.
- _____. Political intolerance in the context of democratic theory. In: GOODIN, R. (ed.). *The Oxford handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- GIBSON, J.; DUCH, R.; TEDIN, K. "Democratic values and the transformation of Soviet Union". *Journal of Politics*, vol. 54, nº 2, p. 329-371, 1992.
- INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- KLINGEMANN, H. Mapping political support in the 1990s: a global analysis. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford, NY: Oxford University Press, 1999.
- LIPSET, S. "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy". *American Political Science Review*, nº 53, p. 69-105, 1959.
- LUSKIN, R. "Explaining political sophistication". *Political Behavior*, vol. 12, nº 4, p. 331-361, 1990.
- MARCUS, J., et al. *With malice toward some: how people make civil liberties judgments*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- MILL, J. *On liberty*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- MOISÉS, J. A. "Cultura política, instituições e democracia – Lições da experiência brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, nº 66, p. 11-44, 2008.
- MOISÉS, J.; CARNEIRO, G. "Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 1-42, 2008.

MORENO, A.; LAGOS, M. Latin America: the modest dividend of growing up democratic. In: DENEMARK, D., et al. *Growing up democratic: does it make a difference?* Boulder: Lynne Rienner, 2016.

NEUMAN, W. R. *The paradox of mass politics: knowledge and opinion in the American electorate.* Cambridge: Harvard University Press, 1986.

NIE, N.; JUNN, J.; STEHLIK-BARRY, K. *Education and democratic citizenship in America.* Chicago: University of Chicago Press, 1996.

NORRIS, P. *Critical citizens: global support for democratic government.* Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisited.* New York, NY: Cambridge University Press, 2011.

NUNN, C.; CROCKETT, H.; WILLIAMS, J. *Tolerance for nonconformity.* San Francisco: Jossey Bass, 1978.

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

SALINAS, E.; BOOTH, J. "Micro-social and contextual sources of democratic attitudes in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, nº 1, p. 29-64, 2011.

SCHEDLER, A.; SARFIELD, R. "Democrats with adjectives: linking direct and indirect measures of democratic support". *European Journal of Political Research*, vol. 46, p. 637-659, 2007.

SMITH, T., et al. *General social surveys: 1972-2014.* Chicago: NORC at the University of Chicago, 2016.

SNIDERMAN, P. *Personality and democratic politics.* Berkeley: University of California Press, 1975.

STENNER, K. *The authoritarian dynamics.* New York: Cambridge University Press, 2005.

STOUFFER, S. *Communism, conformity and civil liberties.* New York: Doubleday, 1955.

SULLIVAN, J.; PIERESON, J.; MARCUS, G. *Political tolerance and American democracy.* Chicago: University of Chicago Press, 1982.

SULLIVAN, J., et al. *Political tolerance in context.* Boulder, Co.: Westview Press, 1985.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.; BRADY, H. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

Abstract

Political tolerance in Brazil

Understanding political tolerance as one of the dimensions of a democratic political culture, the article uses a set of unpublished data produced by the Latin American Public Project to exploratively compose a general picture of this attitude in the national context. Using descriptive and multivariate analysis techniques, we identify the main groups that are the targets of Brazilian antipathy and determine the degree of tolerance towards them as well as their demographic and attitudinal bases. The results indicate that the manifestation of tolerance is a function of both social attributes (such as generation) and attitudinal ones (such as adherence to democracy and interest in politics), pointing the way to a broad agenda for future studies on the subject.

Keywords: political tolerance; antipathy target groups; Brazil

Resumen

Tolerancia política en Brasil

Entendiendo la tolerancia política como una de las dimensiones de una cultura política democrática, el artículo utiliza un conjunto de datos inéditos producidos por el Proyecto Público Latinoamericano para componer de manera exploratoria una imagen general de esta actitud en el contexto nacional. Mediante técnicas de análisis descriptivo y multivariado, identificamos los principales grupos que son el objetivo de la antipatía brasileña y el grado de tolerancia hacia ellos, así como sus bases demográficas y de actitud. Los resultados indican que la manifestación de la tolerancia es una función de los atributos sociales (como la generación) y actitudinales (como la adhesión a la democracia y el interés en la política) y apunta a una amplia agenda de futuras investigaciones sobre el tema.

Palabras clave: tolerancia política; grupos blanco de antipatía; Brasil

Résumé

Tolérance politique au Brésil

Comprenant la tolérance politique comme l'une des dimensions d'une culture politique démocratique, l'article utilise un ensemble de données non publiées produites par le Projet Public Latino-américain pour constituer de manière exploratoire un tableau général de cette attitude dans le contexte national. À l'aide de techniques d'analyse descriptive et multivariée, nous avons identifié les principaux groupes cibles de l'antipathie brésilienne et leur degré de tolérance à leur égard, ainsi que leurs bases démographiques et comportementales. Les résultats indiquent que la manifestation de la tolérance est une fonction à la fois d'attributs sociaux (tels que la génération) et d'attitudes (telles que l'adhésion à la démocratie et l'intérêt pour la politique) et indique un vaste programme d'enquêtes futures sur le sujet.

Mots-clés: tolérance politique; groupes cibles de l'antipathie; Brésil

Artigo submetido à publicação em 23 de agosto de 2018.
Versão final aprovada em 8 de agosto de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



O Programa Bolsa Família e seus beneficiários na opinião pública brasileira

Pedro Santos Mundim¹ 

Robert Vidigal² 

Fernando Canto Michelotti³ 

André Jácomo de Paula Pinto⁴ 

O artigo analisa como os brasileiros se posicionam em relação ao Programa Bolsa Família (PBF) e seus beneficiários. Os dados são de uma pesquisa nacional de opinião pública encomendada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR). Resultados de um modelo logístico multinomial sobre as chances de apoio ao PBF mostraram que elas crescem com a avaliação positiva do governo federal, o nível de informação sobre o programa e o contato com beneficiários, mas caem com o aumento da escolaridade, da renda familiar e do nível de individualismo dos entrevistados. Ambivalências aparecem quando as análises se voltam para as opiniões sobre a gestão do Bolsa Família e seus beneficiários em particular. Regressões via mínimos quadrados ordinários (MQO), estimadas para avaliar as opiniões sobre os impactos positivos do PBF, a suposta falta de controle do programa e os beneficiários, mostraram que possuir mais conhecimento sobre o programa não diminui as visões negativas sobre os beneficiários ou as críticas em relação ao seu controle. De modo surpreendente, essas visões críticas estão presentes mesmo entre grupos de pessoas que teriam maiores chances de receber os recursos do Bolsa Família, como os menos escolarizados, não brancos e moradores do Nordeste.

Palavras-chave: Bolsa Família; opinião pública; individualismo; autointeresse econômico; atitudes raciais

Introdução

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades, cujo principal objetivo é combater a pobreza no Brasil⁵. Desde 2003, mais de 14 milhões

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

² Stony Brook University. Nova York (NY), Estados Unidos. E-mail: <robertleehc@gmail.com>.

³ Ministério da Saúde. Brasília, DF, Brasil. E-mail: <fcmichelotti@gmail.com>.

⁴ Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Brasília, DF, Brasil. E-mail: <jacomo.andre@gmail.com>.

⁵ Algumas das condicionalidades: matricular crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; garantir frequência escolar mínima de 85%; vacinar crianças de menos de 7 anos; participar de programas de orientação de

de famílias foram atendidas⁶. Embora as pesquisas que medem a eficácia de suas políticas apresentem resultados positivos nas áreas de saúde, educação ou renda (Soares, Ribas e Osório, 2007; Soares et al., 2010; Melo e Duarte, 2010; Lignani et al., 2010; Neto, 2010; Rocha, 2011; Hoffmann, 2013; Cavalcanti, Costa e Silva, 2013; Craveiro e Ximenes, 2013), a maneira como a opinião pública brasileira o enxerga ainda é controversa.

Por um lado, as pessoas concordam que a redução da pobreza é necessária. Por outro lado, discordam da atuação de um programa com transferência direta de recursos. Pesquisa de opinião pública nacional feita em 2008 mostrou que 72% dos brasileiros consideravam que o Programa Bolsa Família (PBF) trazia “mais boas coisas” para o Brasil, e 65% concordaram que ele “ajuda a combater a pobreza” no país. Existem outras diversas observações positivas (Castro et al., 2009). Mas a pesquisa também trouxe opiniões negativas: para 82%, o PBF “inclui pessoas que não precisam”; para 67%, “faz as pessoas se acomodarem e não querem mais trabalhar”⁷; e para 56%, “faz as pessoas quererem ter mais filhos”.

O objetivo deste artigo é justamente explorar como os brasileiros se posicionam em relação ao PBF e seus beneficiários. Embora o programa seja objeto de inúmeras pesquisas sobre decisão do voto e eleições presidenciais (Nicolau e Peixoto, 2007; Soares e Terron, 2008; Terron e Soares, 2010; Zucco, 2008, 2015; Canêdo-Pinheiro, 2015; Corrêa, 2015, 2016), ainda conhecemos pouco sobre o que a opinião pública brasileira realmente pensa sobre ele e as pessoas que recebem seus recursos.

Este artigo é uma continuidade do trabalho de Castro et al. (2009), mas com avanços. Utilizamos os dados de uma pesquisa de opinião pública nacional encomendada ao Ibope Inteligência pela Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom-PR) e realizada entre os dias 21 e 28 de novembro de 2014⁸. O questionário trouxe um bloco de perguntas para captar a percepção dos brasileiros sobre o programa em diversos aspectos, desde o apoio e o nível de conhecimento relacionados a ele até as visões preconceituosas em relação aos beneficiários. O questionário da pesquisa também incluiu perguntas de avaliação do governo federal, de exposição à mídia e sobre valores, que permitem análises multivariadas.

saúde e nutrição para gestantes e crianças. Uma descrição detalhada do Bolsa Família encontra-se em Campello e Neri (2013) e Soares e Sátyro (2010).

⁶ Não entraremos em discussões sobre o Bolsa Família ser uma derivação de programas implementados em governos anteriores ao PT ou algo inovador que caracteriza de maneira marcante o modo petista de implementar políticas públicas. Existem outros fóruns para esses debates.

⁷ Não é incomum, em conversas com críticos do PBF, ouvi-los chamar o programa de “bolsa preguiça”. O artigo de Marques e Maia (2012) mostra como beneficiárias do PBF são afetadas por essas visões preconceituosas, mas também como reagem a elas.

⁸ Pesquisa quadrimestral de opinião pública da Secom-PR. Foram entrevistados 2.002 brasileiros de 16 anos ou mais. Procedimento amostral: conglomerado em três estágios, sendo os dois primeiros por sorteios probabilísticos dos municípios e dos setores censitários, e o terceiro por cotas de sexo, idade, escolaridade e ramo de atividade. Nível de confiança de 95% e erro de $\pm 2\%$. Os relatórios das pesquisas estão disponíveis na página da Secom-PR na internet: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa>>. Acesso em: nov. 2019.

O artigo está organizado da seguinte forma: na próxima seção, "Estado e políticas de bem-estar social e a opinião pública", apresentamos trabalhos que analisaram como a opinião pública se posiciona em relação a políticas de bem-estar social, de um modo geral, e de combate à pobreza, de maneira mais específica⁹. Acreditamos que, embora o PBF não tenha sido caracterizado como um programa de bem-estar social, essa qualificação é bastante adequada (Pires, 2013)¹⁰. Em seguida, em "Descrição dos dados", descrevemos o contexto de elaboração da pesquisa e os dados utilizados. Finalmente, em "O que explica o apoio ao PBF?", discutimos os resultados das análises multivariadas para o apoio ao PBF e para as opiniões sobre os resultados do programa, seu funcionamento e a imagem que se tem dos beneficiários.

Estimamos tanto um modelo logístico multinomial para avaliar os determinantes do apoio ao PBF quanto regressões via MQO (mínimos quadrados ordinários) para avaliar as opiniões sobre os impactos positivos do PBF, a suposta falta de controle do programa e a imagem que se tem dos seus beneficiários. Os resultados mostraram uma baixa ambivalência da opinião pública em relação ao apoio ao Bolsa Família. Por exemplo, encontrou-se uma correlação positiva com a avaliação do governo federal, com o nível de informação sobre o PBF e com o fato de se conhecer um beneficiário. Por outro lado, o aumento da escolaridade, da renda familiar mensal e do nível de individualismo dos entrevistados contribuem para a rejeição ao programa.

A ambivalência aparece quando as análises se voltam para as opiniões sobre os impactos positivos do PBF, a suposta falta de controle do programa e os seus beneficiários. Possuir mais conhecimento sobre o PBF não diminui as visões negativas sobre os beneficiários ou as críticas em relação ao seu controle. Isso sugere que as posições dos entrevistados sobre o programa são difíceis de mudar, mesmo com o repasse de informações. De modo surpreendente, essas críticas ao funcionamento e aos beneficiários estão presentes mesmo entre grupos de pessoas que teriam maiores chances de receber os recursos do Bolsa Família, como os menos escolarizados, não brancos e moradores do Nordeste.

⁹ Não é nosso objetivo entrar nas discussões sobre a definição de Estado de bem-estar social ou bem-estar social. Isso já foi feito em outro lugar (Faria, 1998). Por isso, aceitamos a definição simples apresentada por Harold L. Wilensky em *The welfare State and equality: structural and ideological roots* (apud AuClaire, 1984, p. 139): um "conjunto de instituições e disposições sociais que buscam oferecer 'padrões governamentais de renda, nutrição, saúde, moradia e educação, garantidos a todo cidadão como um direito político, não como uma caridade'".

¹⁰ Ver também a entrevista com Tereza Campello e Ana Fonseca, respectivamente ex-ministra e ex-secretária extraordinária para a Erradicação da Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão responsável pelo PBF: "O Brasil Sem Miséria será um programa de bem-estar social". *Estado de S. Paulo*, 7/5/2011. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-sem-miseria-sera-um-programa-de-bem-estar-social,716242>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

Estado e políticas de bem-estar social e a opinião pública

Não é difícil encontrar, no Brasil, textos que discutem, estudam e analisam o Estado de bem-estar social. Contudo, pode-se afirmar que inexistem estudos sobre como a opinião pública brasileira se posiciona em relação a programas ou políticas de combate à pobreza e de assistência social voltadas a garantir direitos políticos e sociais mínimos para a parcela mais desprotegida da população.

É possível demonstrar essa afirmação de uma maneira relativamente simples. Uma busca no Portal de Periódicos Capes em 3 de dezembro de 2018, com os filtros “periódicos revisados por pares” e “título” ativos e com os descritores “welfare state” e “public opinion”, sem nenhuma restrição de data, encontrou 34 entradas. Ao permitir a busca “no assunto”, esse número subiu para 75. Já uma busca com a mesma data e filtros, mas com os descritores “Estado de bem-estar social” e “opinião pública” não obteve qualquer entrada, seja na busca por “título”, seja por “assunto”¹¹.

Conhecer os fatores que influenciam o posicionamento da opinião pública sobre programas e políticas de combate à pobreza e assistência social é importante, porque essa relação tem consequências práticas. Estudos mostram que governos e formuladores de políticas públicas são responsivos às demandas e posicionamentos do público (Manza e Cook, 2002; Erikson, Mackuen e Stimson, 2002), e isso obviamente aplica-se aos princípios e programas de bem-estar social (Hasenfeld e Rafferty, 1989; Weaver, 2002).

Nos EUA, entre 1970 e 1980, o Estado de bem-estar social perdeu apoio junto à opinião pública. Essa queda veio acompanhada do aumento de um clima de animosidade para com as políticas de combate à desigualdade social, especialmente entre os conservadores. Os questionamentos voltavam-se, principalmente, para o “Estado inchado” e para as políticas de repasse de dinheiro às pessoas pobres, que, na visão dos críticos, recompensavam a dependência e penalizavam a iniciativa. Uma consequência prática desse movimento foi a eleição do ex-presidente Ronald Reagan em 1980, pelo Partido Republicano, que pouco fez para a ampliação desses programas (AuClaire, 1984; Skocpol, 1990, 1991).

Em seus estudos sobre opinião pública e Estado de bem-estar social, Gilens (1995, 1996b) argumenta que programas educacionais, de auxílio à saúde e benefícios aos idosos tendem a receber amplo apoio dos americanos. As oposições e ambivalências aparecem em relação às políticas que são limitadas aos pobres e que oferecem transferência direta ou em espécie de recursos. Nesse contexto, a literatura especializada tende a enfatizar três indicadores que influenciam as opiniões das pessoas sobre as políticas de bem-estar e combate à pobreza: o autointeresse, o individualismo e as atitudes raciais ou a cor.

¹¹ Também fizemos outros tipos de busca. Utilizamos o descritor “Bolsa Família” em vez de “Estado de bem-estar social”. O único artigo recuperado pela busca foi o de Castro et al. (2009). Utilizamos, também, o descritor “pobreza” em vez de “Estado de bem-estar social”. Nesse caso, foram recuperados 17 artigos. Mas após uma avaliação crítica e rigorosa, verificou-se que nenhum deles realizou testes empíricos com dados de *surveys*.

O autointeresse se expressa de uma maneira bastante simples. Políticas de bem-estar social são bancadas com recursos públicos. Os impostos pagos pelos contribuintes de maior renda são transferidos, direta ou indiretamente, a cidadãos ou grupos economicamente mais vulneráveis. Logo, e por razões óbvias, o apoio a essas políticas tende a ser maior entre as pessoas de menor renda, já que elas seriam suas principais beneficiárias. A oposição viria justamente dos contribuintes de renda média ou alta, que pagariam impostos mas não se beneficiariam diretamente dos programas, por não se enquadrarem no perfil de público-alvo (Williamson, 1974; AuClaire, 1984; Hasenfeld e Rafferty, 1989; Skocpol, 1990).

O individualismo remete à dimensão ideológica ou do sistema de crença dos indivíduos (Converse, 1964). Ele seria a manifestação de valores que enaltecem a “ética do trabalho”, a recompensa pelo esforço individual e a pequena ou nula dependência da ajuda do Estado para o sucesso pessoal. Haveria, portanto, uma oposição entre a posse de tais valores e o apoio ao Estado de bem-estar social e às políticas de combate à pobreza e de ajuda aos menos privilegiados (Feldman e Zaller, 1992). Embora pareça que esses princípios se manifestem apenas em países como os EUA (Feldman, 1983), as análises apresentadas nos próximos itens mostraram que eles também encontram guarida entre muitos brasileiros.

Atitudes raciais não significam uma simples declaração de cor. Elas representam os valores que se manifestam em percepções de que negros e pobres seriam preguiçosos e os próprios culpados pela desigualdade, ou nas opiniões negativas em relação aos beneficiários de programas de bem-estar social. Por razões históricas, nos EUA e no Brasil existem políticas voltadas para diminuir diferenças de renda e escolaridade que atingem principalmente os negros, que compõem a maior parte dos pobres desses países. Por isso, a literatura mostra que pessoas com ressentimentos em relação a esse grupo teriam maior propensão a se oporem a essas políticas, e elas estão principalmente entre os brancos (Gilens, 1995, 1996b; Tuch e Hughes, 1996, 2011; DeSante, 2013).

Descrição dos dados

A pesquisa de opinião pública nacional da Secom-PR permitiu a criação de dois tipos de variáveis dependentes. A primeira mediu o apoio ao PBF: 62% dos entrevistados eram a favor do programa, 21% contra e 16% nem a favor nem contra (espontânea). O segundo são índices derivados de dez frases sobre o PBF em que os entrevistados discordavam, assumiam uma posição neutra ou concordavam com o que era lido.

Foram criados três índices: de “impacto social” dos resultados percebidos do PBF; do nível de “preconceito” em relação aos beneficiários; e de crítica à suposta falta de “controle” do programa. O primeiro tem característica “positiva”: quanto maior o valor, mais alto o nível de concordância com visões positivas sobre os resultados. Os demais têm

características “negativas”: quanto maiores os valores, mais altos os níveis de concordância com visões negativas sobre os beneficiários e o funcionamento do programa.

As frases encontram-se na Tabela 1:

Tabela 1
Distribuição do nível de concordância com frases associadas ao PBF e seus beneficiários (%)

| | Discorda | Neutro | Concorda | NS/NR | N |
|---|----------|--------|----------|-------|------|
| Melhorou a vida das pessoas pobres no Brasil ^a . | 20 | 14 | 62 | 4 | 2002 |
| Favorece a acomodação dos beneficiários ^b . | 23 | 13 | 60 | 4 | 2002 |
| Ajudou a reduzir a desigualdade no Brasil ^a . | 33 | 13 | 50 | 4 | 2002 |
| Incentiva as pessoas a terem mais filhos para receber o benefício ^b . | 33 | 13 | 50 | 4 | 2002 |
| Ajudou na redução da pobreza no Brasil ^a . | 28 | 13 | 55 | 4 | 2002 |
| Aqueles que recebem o Bolsa Família ficam dependentes do governo ^b . | 24 | 14 | 58 | 4 | 2002 |
| Melhorou a vida das mulheres beneficiárias, pois são elas que recebem o dinheiro ^a . | 21 | 14 | 60 | 4 | 2002 |
| Há pouco controle sobre quem deve de fato receber o programa ^c . | 16 | 12 | 68 | 4 | 2002 |
| Melhorou a vida das crianças, pois elas são incentivadas a ir para a escola ^a . | 23 | 13 | 60 | 4 | 2002 |
| Há pessoas que recebem o Bolsa Família, mas que não deveriam receber ^c . | 16 | 10 | 70 | 4 | 2002 |

Fonte: Pesquisa Quadrimestral de Opinião Pública Secom-PR – novembro, 2014.

a Compõem o índice de impactos sociais.

b Compõem o índice de preconceito.

c Compõem o índice de controle do programa.

As visões negativas poderiam ter composto uma única medida? Embora uma análise fatorial exploratória tenha mostrado que sim, optamos por separá-las¹². O índice de preconceito aponta para uma dimensão valorativa. O objetivo foi testar o nível de concordância com certos “mitos” ou falas pejorativas sobre os beneficiários que circulavam na sociedade, mesmo que não encontrassem respaldo nas análises empíricas (Campello, 2013). O índice de controle aponta para uma crítica operacional do PBF. Nesse sentido, como sugerem Feldman e Zaller (1992, p. 296): “essas preocupações não são simples aspectos alternativos de uma mesma atitude; (...) representam reservatórios de opinião um tanto independentes”.

As estatísticas descritivas dos índices estão na Tabela 2:

Tabela 2
Estatísticas descritivas dos índices

| Índice | Média | Desvio-Padrão | Mínimo | Máximo | Alfa | N |
|------------------|-------|---------------|--------|--------|-------|------|
| Impactos sociais | 11.73 | 3.24 | 5 | 15 | 0.817 | 1872 |
| Preconceitos | 6.92 | 2.04 | 3 | 9 | 0.674 | 1881 |
| Controles | 5.12 | 1.31 | 2 | 6 | 0.659 | 1905 |

Fonte: Pesquisa Quadrimestral de Opinião Pública Secom-PR – novembro, 2014.

¹² Os resultados dessa análise podem ser solicitados ao primeiro autor do artigo pelo e-mail <psmundim@ufg.br>.

As variáveis de controle

O primeiro grupo de variáveis de controle contempla as características sociodemográficas dos entrevistados: cor, gênero, idade, escolaridade, renda familiar mensal e as regiões do país onde eles residem¹³. Em grande parte dos trabalhos essas variáveis estão relacionadas à avaliação das políticas e programas de bem-estar social e combate à pobreza (AuClaire, 1984; Hasenfeld e Rafferty, 1989; Tuch e Hughes, 1996, 2011; Fox, 2004; DeSante, 2013; Gilens, 1995, 1996b).

As atitudes raciais sempre foram fatores importantes para explicar o apoio ou a rejeição às políticas de bem-estar social e de combate à pobreza, principalmente entre os brancos. A expectativa era encontrar uma correlação negativa entre o entrevistado declarar-se branco e as opiniões favoráveis ao PBF e beneficiários¹⁴. O mesmo pode-se dizer do grupo de idade. Gilens (1996b) argumenta que pessoas brancas e mais velhas podem acreditar que cortes nas políticas de bem-estar atenderiam melhor seu autointeresse. Fox (2004), por sua vez, interpreta essas relações como um efeito de coorte. Em contraposição às pessoas brancas e mais jovens, pessoas brancas e mais velhas teriam maior probabilidade de possuir estereótipos negativos sobre grupos minoritários, como os afro-americanos. Assim, quanto mais velho o entrevistado, menor a sua predisposição a opiniões positivas sobre o programa.

Tradicionalmente, a renda familiar mensal é utilizada como o indicador de autointeresse econômico. Embora esteja longe de ser ideal e apresentar limitações, ela “tem se mostrado a melhor medida objetiva de condição econômica para o propósito de acessar visões sobre bem-estar social e é virtualmente a única medida utilizada em estudos anteriores sobre o assunto” (Gilens, 1996b, p. 595). A expectativa era de que o aumento da renda dos entrevistados elevasse a probabilidade de reprovação do PBF e de visões mais críticas sobre ele. Esperava-se o mesmo da escolaridade, uma vez que estudos mostraram que ela reflete mais opiniões ligadas ao *status* socioeconômico do que apoio aos valores de igualdade (Hasenfeld e Rafferty, 1989; Jackman, 1978, 1981; Jackman e Muha, 1984).

Foram criadas três variáveis binárias para demarcar as regiões Nordeste, Sul e Sudeste¹⁵. Estudos sobre o voto nas eleições de 2006 a 2014 apontaram a correlação entre

¹³ A configuração das variáveis foi a seguinte: cor/raça branca; gênero homem e mulher; grupo de idade: de 16 a 24 anos, de 25 a 34, de 35 a 44, de 45 a 54 e acima de 55; escolaridade: sem instrução ou não frequentou escola, da 1ª à 4ª séries, da 5ª à 8ª séries, ensino médio e ensino superior; e renda familiar mensal: até 1 salário mínimo, de 1 a 2, de 2 a 5 e acima de 5; e regiões do país: Nordeste, Sul, Sudeste, Norte/Centro-Oeste.

¹⁴ Uma ressalva importante. Em seus trabalhos, Gilens (1995, 1996b) pôde utilizar questões sobre atitudes raciais em relação aos negros para medir a rejeição dos brancos às políticas de bem-estar social. Concordamos que essas seriam as medidas ideais. Mas, infelizmente, elas não estão disponíveis no questionário da pesquisa de opinião pública da Secom-PR.

¹⁵ O ideal seria criar indicadores binários que isolassem os efeitos das regiões Norte e Nordeste, principalmente. Mas, no procedimento amostral, o Ibope incluiu os estados do Norte e Centro-Oeste numa mesma medida.

o PBF e o voto em Lula e Dilma, principalmente entre eleitores de municípios das regiões mais pobres (Soares e Terron, 2008; Hunter e Power, 2007; Zucco, 2008, 2013, 2015; Corrêa, 2015, 2016). Lício, Rennó e Castro (2009) mostraram que ser beneficiário do programa tinha, também, um efeito positivo na avaliação do governo federal. Esperava-se, portanto, que moradores da região Nordeste estivessem mais inclinados a apoiar e avaliar positivamente o PBF, e a rejeitar visões negativas sobre seus resultados e beneficiários.

As variáveis políticas incluídas são a avaliação do governo federal numa escala que vai de péssimo a ótimo e um índice que buscou captar os valores individualistas dos entrevistados. Na época da pesquisa, a ex-presidente Dilma tinha 41% de avaliação ótima ou boa, 37% de regular e 21% de ruim ou péssima. A primeira variável foi incluída pelo simples fato de o PBF ser o programa social mais importante dos governos petistas e por ser conhecida a sua importância para a eleição e reeleição dos ex-presidentes Lula e Dilma. Logo, entrevistados com avaliações mais positivas do governo federal tenderiam a apoiar o PBF e provavelmente teriam opiniões favoráveis aos beneficiários, por conta de uma “contaminação” da imagem do primeiro sobre a dos segundos.

O índice de individualismo foi criado a partir de três perguntas do questionário, em que os entrevistados eram forçados a escolher, entre duas frases, com qual concordavam mais. As frases contrapunham uma visão liberal clássica, de valorização da livre iniciativa, com uma visão mais assistencialista, a favor de maior presença do Estado na vida das pessoas¹⁶. Para cada uma das perguntas foi criada uma nova variável, sendo 1 para as respostas liberais e 0 para as demais, incluindo não sabe (NS) e não respondeu (NR). Elas foram somadas, constituindo-se um novo indicador com valor mínimo de zero, máximo de 3, média de 1.46, desvio-padrão de 0.99 e alfa de Cronbach de 0.373.

A expectativa era de que pessoas com visões mais individualistas teriam maior probabilidade de reprovar o PBF e de serem mais críticas em relação ao programa e a seus beneficiários. Contudo, como ressaltou Feldman (1983, p. 26), elas poderiam apresentar ambivalência, pois “a percepção da falta de oportunidades iguais produz apoio aos programas que ajudam os necessitados ao mesmo tempo em que a ética de trabalho gera hostilidade para com aqueles que aceitam tais auxílios”¹⁷.

Foram incluídas variáveis binárias para captar se o entrevistado, ou alguém que mora com ele, era beneficiário do PBF. A expectativa era encontrar uma associação positiva

¹⁶ As frases são: “Boa parte da pobreza está ligada à preguiça de pessoas que não querem trabalhar” (40%) versus “Boa parte da pobreza está ligada à falta de oportunidades iguais para que todos possam subir na vida” (52%); “Quanto menos eu depender do governo, melhor estará minha vida” (52%) versus “quanto mais benefícios do governo eu tiver, melhor estará minha vida” (36%); e “As pessoas precisam da ajuda do governo para melhorar de vida” (37%) versus “As pessoas são capazes de melhorar de vida por si próprias, e a ajuda do governo acaba as deixando acomodadas” (54%).

¹⁷ Como as políticas de bem-estar são governamentais, estamos cientes da importância da identificação partidária e da ideologia, medida de forma clássica, na avaliação desses programas. Contudo, por conta do seu objetivo institucional, as pesquisas da Secom-PR não podiam incluir menções a partidos políticos nos seus questionários, nem mesmo o da ex-presidente da República, nem perguntas sobre ideologia política. Por esse motivo essas duas variáveis não foram incluídas nos modelos apresentados neste artigo.

entre receber recursos do programa com visões positivas sobre o programa. Por mais óbvias que essas relações pareçam ser, a expectativa com essas medidas também era avaliar o impacto do contato com os beneficiários. O trabalho de Fox (2004), por exemplo, mostrou que a percepção positiva dos brancos sobre a ética de trabalho dos latino-americanos aumentava em estados com maior concentração desses imigrantes.

O índice de conhecimento sobre o PBF foi pensado como uma espécie de indicador de atenção política (Zaller, 1992; Zaller e Price, 1993), capaz de captar o quanto os entrevistados se expuseram e absorveram informações sobre o programa. Ele foi derivado de uma bateria de quatro perguntas para medir o nível de conhecimento sobre os PBF¹⁸. Para cada uma delas foi criada uma nova variável, sendo 1 para as respostas certas e 0 para as respostas erradas, não sabe e não respondeu. Elas foram somadas, constituindo-se um novo indicador com valor mínimo de zero, máximo de 4, média de 1.954, desvio-padrão de 1.067 e alfa de Cronbach de 0.382.

Em relação a esse índice, esperava-se que, quanto mais informação uma pessoa tivesse sobre o PBF, menor seria a probabilidade de reprová-lo. Esse efeito positivo do maior acúmulo de informações ocorreria tanto por uma maior compreensão do PBF e seus benefícios sociais quanto por um efeito de coerção de visões preconceituosas.

Por fim, foram incluídas variáveis de exposição ao *Jornal Nacional* e aos portais de notícia ou redes sociais, derivadas da pergunta sobre qual meio de comunicação os entrevistados mais usam para se informar. A pergunta oferecia até duas opções de resposta, mas consideramos apenas a primeira. Cerca de 55% dos entrevistados disseram que o meio que mais utilizavam para se informar era o principal telejornal da TV Globo, enquanto 10% responderam que eram os portais de notícia ou redes sociais.

Gilens (1996a) atestou como telejornais e revistas semanais norte-americanas retratavam, de um maneira exagerada, os pobres como sendo majoritariamente negros. Ele argumentou que esse enquadramento contribuiria para diminuir o apoio às políticas de combate à pobreza. No Brasil, estudos mostraram que a cobertura sobre o PBF em grandes veículos reproduzia visões de que ele era "assistencialista", "uma esmola", que criava dependência do governo e que, por isso, não converteria os "pobres em cidadãos", mas os tornaria "objeto de políticas" (Biroli e Mantovani, 2010; Marques, 2010; Marques e Maia, 2012). Portanto, a expectativa era de que as variáveis midiáticas tivessem tanto impacto negativo na aprovação do PBF quanto aumentassem as críticas ao programa e seus beneficiários.

¹⁸ As perguntas são: "Pelo que o(a) sr(a). sabe ou ouviu falar, quem é, de um modo geral, a pessoa responsável na família pelo recebimento do recurso do Bolsa Família?"; "Agora falando sobre as exigências as quais os beneficiários do Bolsa Família precisam cumprir para continuar recebendo o recurso, pelo que o(a) sr(a). sabe ou ouviu falar, qual é uma exigência feita pelo programa?"; "Agora falando sobre os limites dos valores recebidos do programa Bolsa Família, pelo que o(a) sr(a). sabe ou ouviu falar, como é estabelecido o valor que cada família recebe do programa?"; e "Pelo que o(a) sr(a). sabe ou ouviu falar, quais são os dois estados do Brasil que recebem mais recursos do programa Bolsa Família?".

O que explica o apoio ao PBF?

A Tabela 3 traz os resultados de um modelo logístico multinomial para a aprovação do PBF. Para facilitar a comparação dos efeitos, todos os indicadores foram normalizados, ou seja, estão na escala de 0 a 1:

Tabela 3
Determinantes do apoio ao PBF

| | Neutro | A favor |
|--|------------------|------------------|
| Avaliação de governo federal | 0.70* (0.31) | 1.98* (0.26) |
| Homem | 0.27 (0.17) | 0.023 (0.14) |
| Escolaridade | -0.54 (0.37) | -1.55* (0.30) |
| Idade | -0.38 (0.29) | -0.84* (0.24) |
| Renda familiar mensal | -0.043 (0.31) | -0.57* (0.25) |
| Branca | 0.27 (0.17) | -0.084 (0.14) |
| Nordeste | 1.21* (0.32) | 1.15* (0.24) |
| Sudeste | 0.82* (0.26) | 0.065 (0.19) |
| Sul | 0.11 (0.32) | -0.056 (0.23) |
| <i>Jornal Nacional</i> | 0.39* (0.18) | 0.42* (0.14) |
| Internet (portais de notícias e redes sociais) | 0.41 (0.29) | 0.46* (0.23) |
| Conhecimento sobre o PBF | 0.49 (0.31) | 1.30* (0.25) |
| Beneficiário do PBF | -0.26 (0.46) | 0.54 (0.33) |
| Mora com beneficiário do PBF | 0.16 (0.41) | 1.20* (0.30) |
| Individualismo | -1.47* (0.26) | -1.58* (0.21) |
| Constante | -0.68 (0.47) | 1.26* (0.37) |
| N | 1826 | |
| Pseudo R ² | 0.150 | |
| Log lik. | -1396.0 | |
| Chi ² | 492.9 | |

Fonte: Pesquisa Quadrimestral Secom-PR – novembro, 2014. Significância: * p<0.05.

Nota: Contra é a categoria de referência. Erros-padrão entre parênteses.

Os resultados mostram coerência entre as expectativas teóricas e o comportamento das variáveis incluídas no modelo. O autointeresse econômico, medido pela renda familiar, apresentou uma correlação negativa com o apoio ao PBF. Observa-se um comportamento semelhante da escolaridade e da idade. Enquanto o grupo formado por pessoas de renda mais alta, mais escolarizadas e mais velhas tende a ser contra o programa, o formado por pessoas socioeconomicamente mais vulneráveis – e por isso mesmo mais propensas a serem beneficiárias – tende a apoiá-lo.

Esses efeitos encontram respaldo nas afirmações de Hasenfeld e Rafferty (1989, p. 1.041-1.042): “essas características de *status* [baixa renda, escolaridade e mais jovens] expõem as pessoas a dificuldades econômicas ou risco e elas olham para o Estado de bem-estar social para protegê-las de grandes inseguranças e desigualdades”. O autointeresse explicaria tanto a rejeição dos segmentos mais abastados ao PBF quanto a aprovação dos menos privilegiados. É provável, também, que a justificativa para a correlação positiva entre ser habitante do Nordeste, uma das regiões mais pobres do país, e ser a favor do programa se apoie em bases semelhantes.

Esses resultados merecem uma reflexão adicional sobre o efeito negativo da escolaridade. Tuch e Hughes (1996) argumentaram ser possível ampliar o apoio dos brancos a políticas de redução da desigualdade a partir de programas educacionais. Essa visão respalda a ideia de um suposto “efeito libertador” do aumento da educação (Jackman e Muha, 1984, p. 752-753), que poderia incutir nas pessoas visões mais democráticas, progressistas e tolerantes em relação aos grupos minoritários e ampliar o apoio a políticas de bem-estar social. Nesse sentido, não seria possível esperar um efeito positivo dessa variável no apoio ao PBF?

O estudo de Jackman (1981), contudo, se contrapõe a essa visão de um modo bastante pessimista. A autora concorda que as pessoas mais escolarizadas aprendem os princípios democráticos e tendem a apoiá-los “no abstrato”. Mas também mostrou que elas não são mais propensas a respaldá-los do que as pessoas menos escolarizadas em situações concretas, como, por exemplo, no apoio a políticas de bem-estar social ou na maior tolerância em relação aos grupos minoritários. Isso se daria pela defesa dos valores e interesses de classe, que lhes permitiria manter a condição privilegiada na qual se encontram na sociedade (Jackman e Muha, 1984).

Os dados sugerem um forte poder de influência do individualismo na rejeição ao PBF. À medida que o índice passa do apoio à presença do Estado na vida das pessoas para uma valorização da livre iniciativa, diminui a probabilidade de ser a favor do programa. Como já mostraram diversos estudos, sistemas de crença exercem forte influência sobre as opiniões e atitudes políticas (Campbell et al., 1967; Converse, 1964; Lewis-Beck et al., 2008). Não é surpresa, portanto, que esse indicador apresente uma clara associação com a aprovação do PBF.

A variável que indica a cor dos entrevistados não alcançou significância estatística, ainda que o sinal do coeficiente esteja na direção esperada. Esse resultado sugere uma

limitação da medida utilizada. Gilens (1996a, 1995) e DeSante (2013), por exemplo, trabalharam com variáveis muito mais sofisticadas das percepções negativas e de ressentimentos em relação aos afro-americanos, para concluir que a cor da pele ainda impacta negativamente o apoio a políticas de bem-estar social. Infelizmente, por uma limitação das perguntas do questionário da pesquisa utilizada, não há solução para esse caso.

As variáveis informacionais também se mostraram importantes para explicar o apoio, ou a rejeição, ao PBF. Os coeficientes dos indicadores de exposição ao *Jornal Nacional* e à internet estão contrários ao que previam os trabalhos sobre a cobertura midiática em relação ao programa, e não aumentam as chances de rejeição. Não possuímos dados para dizer se houve uma mudança no enquadramento sobre o PBF – de mais crítico e negativo para positivo – entre a produção dos estudos sobre a cobertura do programa em grandes veículos (Biroli e Mantovani, 2010; Marques, 2010; Marques e Maia, 2012) e o campo da pesquisa da Secom-PR, mas essa poderia ser uma explicação para o resultado encontrado.

Mas, ao falarmos de componentes informacionais, também podemos considerar o índice de conhecimento sobre o PBF. Conforme o esperado, a posse de informações sobre o programa aumenta a chance de ser favorável a ele. Isso sugere ao menos duas coisas: que as pessoas que o aprovam buscam ou têm mais informações sobre o PBF, ou que maior conhecimento sobre o programa melhora as chances de visões mais positivas pelo público, mesmo que a pessoa não seja diretamente afetada por ele.

Por fim, o PBF era o programa mais lembrado do governo federal, além de ser um dos fatores que explicam o sucesso eleitoral de Lula e Dilma. Seria improvável não encontrar uma correlação positiva entre as duas variáveis. O que os dados de novembro de 2014 deixam em aberto é se uma piora na avaliação da ex-presidente por razões externas às suas políticas sociais poderia contaminar a opinião dos brasileiros em relação ao programa.

A pesquisa quadrimestral de opinião pública da Secom-PR de abril de 2015 mostra que o governo federal tinha, nessa época, 13% de avaliação positiva e 60% de avaliação negativa, uma queda bastante expressiva em relação a novembro de 2014, quando a avaliação positiva era de 41% e a negativa era de 21%. Contudo, não se observou o mesmo movimento em relação ao PBF, pois 65% disseram ser a favor do programa e 25% contra. Esses dados descartam uma contaminação da opinião dos brasileiros sobre o programa pela avaliação do governo. É possível que o PBF tenha funcionado como uma das últimas fontes de resistência contra um aumento ainda maior da visão negativa dos brasileiros em relação ao governo federal observada em 2015.

Impactos, preconceitos e controles

As estimativas do modelo de apoio ao PBF apresentaram resultados teoricamente coerentes. Uma explicação para isso é que se posicionar a favor ou contra um programa de bem-estar social, de um modo geral, tende a ser um comportamento menos conflituoso. No entanto, as ambivalências (Feldman e Zaller, 1992) surgem quando o assunto são as opiniões sobre os resultados do programa, seu funcionamento e a imagem que se tem dos beneficiários.

Foram estimados três modelos de regressão via mínimos quadrados ordinários, tendo como variáveis dependentes os índices de impactos, preconceitos e controles descritos anteriormente. É importante lembrar que o primeiro indicador é “positivo”: quanto maior o seu valor, mais se concorda com os resultados positivos do PBF. Nos outros dois, é “negativo”: quanto maiores os valores, mais se concorda com visões negativas dos beneficiários do programa e com críticas ao seu funcionamento.

Os resultados podem ser vistos na Tabela 4. Novamente, todos os indicadores estão na escala de 0 a 1.

Tabela 4
Determinantes das percepções sobre os resultados, o funcionamento e os beneficiários do PBF

| | Impactos | Preconceitos | Controles |
|--|------------------|---------------------|------------------|
| Avaliação de governo federal | 1.88* (0.29) | -0.79* (0.19) | -0.33* (0.12) |
| Homem | 0.17 (0.15) | 0.10 (0.10) | 0.0057 (0.06) |
| Escolaridade | -1.65* (0.31) | 0.0076 (0.21) | -0.29* (0.13) |
| Idade | -0.19 (0.27) | -0.071 (0.17) | -0.21 (0.11) |
| Renda familiar mensal | -0.76* (0.26) | -0.30 (0.17) | -0.13 (0.11) |
| Branca | -0.045 (0.16) | -0.23* (0.10) | -0.15* (0.07) |
| Nordeste | 1.66* (0.22) | 0.40* (0.15) | 0.41* (0.10) |
| Sudeste | 0.17 (0.23) | 0.31* (0.14) | 0.15 (0.10) |
| Sul | 0.90* (0.28) | 0.27 (0.17) | 0.27* (0.12) |
| <i>Jornal Nacional</i> | 0.37* (0.15) | 0.14 (0.10) | 0.14* (0.07) |
| Internet (portais de notícias e redes sociais) | 0.49 (0.27) | 0.23 (0.17) | 0.31* (0.11) |



| | Impactos | Preconceitos | Controle |
|------------------------------|------------------|---------------------|------------------|
| Conhecimento sobre o PBF | 1.34* (0.28) | -0.15 (0.18) | 0.34* (0.12) |
| Beneficiário do PBF | 0.36 (0.22) | -0.69* (0.17) | -0.10 (0.11) |
| Mora com beneficiário do PBF | 0.28 (0.19) | -0.13 (0.14) | -0.082 (0.09) |
| Individualismo | -1.16* (0.22) | 1.49* (0.14) | 0.57* (0.10) |
| Constante | 11.0* (0.43) | 6.62* (0.28) | 4.95* (0.18) |
| N | 1737 | 1745 | 1765 |
| R ² ajustado | 0.177 | 0.091 | 0.049 |

Fonte: Pesquisa Quadrimestral Secom-PR – novembro de 2014. Significância: * p<0.05.

Nota: Erros-padrão robustos entre parênteses.

A avaliação do governo federal, ser morador do Nordeste e do Sul, a exposição ao *Jornal Nacional* e o conhecimento sobre o PBF apresentaram uma correlação positiva com a percepção dos impactos positivos do programa. A escolaridade, a renda familiar e o individualismo tiveram uma associação negativa. Esperávamos encontrar um posicionamento mais crítico dos habitantes da região Sul. De todo modo, e embora não tenhamos uma boa explicação para esse resultado, não o vemos como algo inverossímil, já que é possível ser crítico ao programa e, ainda assim, aceitar seus resultados positivos.

A relação entre algumas variáveis e os índices negativos foi menos congruente. Entrevistados brancos tiveram pontuações menores nas visões negativas em relação aos beneficiários e nas críticas à gestão do PBF. Ou seja, esses entrevistados contribuíram para diminuí-las. Ser morador do Sudeste e do Nordeste aumentou a pontuação do índice de preconceito. O resultado era esperado em relação ao primeiro, mas não em relação ao segundo. O fato de o Nordeste ter uma grande proporção de beneficiários do PBF decorre de sua grande desigualdade social. Talvez o fato de várias pessoas conviverem com beneficiários, mas não receberem os mesmos benefícios, tenha gerado reticências e ressentimentos de uma parte da população residente nos estados da região.

A percepção sobre a falta de oportunidades iguais naturalmente aumenta as chances de reconhecimento dos impactos positivos e de ser favorável ao PBF. Mas estas tendem a ser relações com medidas abstratas e factuais. A relação com o índice de preconceito tem uma natureza distinta, pois elas estão calcadas em mitos sobre o programa (Campello, 2013). Ou seja, embora as críticas levantadas sejam populares, não encontram comprovação empírica (Jannuzzi e Pinto, 2013; Barbosa e Corseuil, 2013; Ribeiro, Shikida e Hillbrecht, 2017). Essa talvez seja a melhor demonstração do que a literatura chama de ambivalência (Feldman e Zaller, 1992).

O fato de o conhecimento sobre o PBF não diminuir o preconceito em relação aos beneficiários reforça essa interpretação. Da maneira como foi construído, o índice tem

características factuais. Como as visões preconceituosas são fruto dos valores dos entrevistados e não da falta de informação, é aceitável que essa variável não tenha alcançado significância estatística, mesmo que o sinal do coeficiente esteja na direção esperada. No limite, isso significa que a visão sobre o PBF não mudaria tanto, mesmo com políticas educacionais. Trata-se, de forma mais forte, de uma questão de visões de mundo e ideologia, enraizadas em convicções pessoais sustentadas por valores. Esse resultado sugere que mudanças relacionadas à opinião pública não dependem puramente da "educação" ou da quantidade de "informação", mas de mudanças estruturais de longo prazo, que provoquem mudanças no próprio sistema de crença dos indivíduos¹⁹.

As alegações sobre a falta de controle do PBF também são comuns. Embora parte da crítica contida nesse índice possa ser atribuída a valores, a interpretação dos dados sugere que pode haver elementos factuais. Morar no Nordeste aumenta a pontuação no indicador. Ser beneficiário, ou conhecer um, não diminui as críticas, já que os coeficientes não alcançaram significância estatística. Os sinais negativos das estimativas das variáveis escolaridade e cor sugerem que esse efeito é maior entre as pessoas com menor instrução e não brancas. Ou seja, justamente quem teria maiores chances de receber os benefícios.

Conclusões

Até hoje, apenas um trabalho analisou como os brasileiros avaliam as políticas que buscam melhorar a vida de cidadãos em condições de vulnerabilidade e se posicionam em relação a estas, como é o caso do PBF (Castro et al., 2009). Estudos como o deste artigo são importantes não apenas pelas consequências sociais, políticas e econômicas desse tipo de programa, mas também pela grande quantidade de trabalhos produzidos internacionalmente sobre os fatores que influenciam a opinião pública a apoiar ou rejeitar políticas que se enquadrariam dentro de um contexto de Estado de bem-estar social.

Embora seja uma importante política de combate à pobreza, com resultados efetivos, as análises apresentadas neste artigo mostram que a opinião pública em relação ao PBF é complexa. O apoio e as avaliações sobre o programa variam muito. Se questionados de modo direto, a maior parte dos brasileiros mostra-se a favor do PBF. Ao mesmo tempo, também critica os beneficiários e a suposta falta de controle do programa. A verdade é que essas críticas podem ter ligação tanto com a experiência concreta dos entrevistados quanto com outros mitos criados em torno do funcionamento do Bolsa Família. Mas, ao contrário do índice de preconceitos, a literatura sobre o programa não nos permite destrinchar o quanto dessas percepções sobre o seu funcionamento encontram respaldo empírico.

De todos os indicadores, foram as variáveis políticas que apresentaram maior coerência e estabilidade: avaliação do governo federal e individualismo. As opiniões sobre

¹⁹ Agradecemos a um(a) do(a)s pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública* por nos chamar atenção para esse fato.

o PBF estavam fortemente associadas à administração petista. Quanto melhor o juízo sobre o desempenho da ex-presidente, maiores o apoio ao programa e o reconhecimento dos seus impactos positivos, e menores o preconceito em relação aos beneficiários e as críticas ao seu funcionamento. Ao mesmo tempo, quanto maior o individualismo do entrevistado, menores o apoio ao programa e o reconhecimento dos seus impactos positivos, e maiores o preconceito em relação aos beneficiários e as críticas ao seu funcionamento.

Na literatura internacional, a rejeição dos brancos às políticas de combate à desigualdade social foi demonstrada de diversas formas. A expectativa era de que efeitos semelhantes ocorressem no Brasil. Não encontramos o mesmo cenário, ao menos com os dados utilizados neste artigo. Como discutido anteriormente, uma primeira explicação é a própria limitação do indicador. A simples condição de o entrevistado se declarar branco não deve ser vista como um sinônimo de preconceito aos beneficiários do PBF e de rejeição a programas de combate à pobreza.

Uma segunda explicação seria que os temas e políticas investigados na literatura internacional – gastos com programas de bem-estar social (AuClaire, 1984), motivação dos pobres e gastos governamentais para ajudá-los (Williamson, 1974; Gilens, 1996b), apoio geral aos programas de bem-estar social (Hasenfeld e Rafferty, 1989; Gilens, 1995), políticas públicas para tratamento igualitário aos negros, integração escolar e oportunidades iguais (Tuch e Hughes, 1996) etc. – não seriam semelhantes a um programa de transferência de renda com condicionalidades, como é o caso do PBF, corroborando a interpretação de que as características dos apoiadores dos programas de assistência social variam de acordo com o tipo de ajuda oferecida (Hasenfeld e Rafferty, 1989). Assim, apenas novos estudos, com indicadores mais precisos e confiáveis, poderiam esclarecer o quanto os achados da literatura internacional encontrariam ressonância em um contexto diferente.

Por fim, ressaltamos a necessidade de novos estudos para dirimir as dúvidas e esclarecer alguns pontos que ficaram sem resposta neste artigo. Talvez o seu maior mérito seja a tentativa de analisar um tema bastante complexo e pouquíssimo estudado, que é a opinião pública brasileira sobre uma política pública de combate à pobreza, como é o caso do PBF. Entender os fatores que determinam maior ou menor apoio a essas políticas é importante para que elas continuem a ser implementadas, dado o seu impacto social.

Referências bibliográficas

AUCLAIRE, P. A. "Public attitudes toward social welfare expenditures". *Social Work*, vol. 29, nº 2, p. 139-144, 1984.

BARBOSA, A. L. N. H.; CORSEUIL, C. H. L. Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 327-340, 2013.

BIROLI, F.; MANTOVANI, D. "Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família e as eleições de 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 1, p. 90-116, 2010.

CAMPBELL, A., et al. *The American voter: an abridgment*. New York: John Wiley & Sons, 1967.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 15-24, 2013.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

CANÊDO-PINHEIRO, M. "Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006". *Economia Aplicada*, vol. 19, nº 1, p. 31-61, 2015.

CASTRO, H. C. O., et al. "Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, p. 333-355, 2009.

CAVALCANTI, D. M.; COSTA, E. M.; SILVA, J. L. M. "Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006". *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 17, nº 1, p. 99-128, 2013.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass politics. In: APTER, D. E. (org.). *Ideology and discontent*. New York: The Free Press, p. 206-261, 1964.

CORRÊA, D. S. "Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 3, p. 514-534, 2015.

CORRÊA, D. S. "Transferência de renda e eleições: a trajetória latino-americana". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 90, p. 99-114, 2016.

CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 109-124, 2013.

DESANTE, C. D. "Working twice as hard to get half as far: race, work ethic, and America's deserving poor". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 2, p. 342-356, 2013.

ERIKSON, R. S.; MACKUEN, M. B.; STIMSON, J. A. Public opinion and policy causal flow in a macro system model. In: MANZA, J.; COOK, F. L.; PAGE, B. I. (orgs.). *Navigating public opinion: polls, policy, and the future of American democracy*. Oxford: Oxford University Press, p. 33-53, 2002.

FARIA, C. A. P. "Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de bem-estar social". *BIB*, nº 46, p. 39-71, 1998.

FELDMAN, S. "Economic individualism and American public opinion". *American Politics Quarterly*, vol. 11, nº 1, p. 3-39, 1983.

FELDMAN, S.; ZALLER, J. R. "The political culture of ambivalence: ideological responses to the welfare state". *American Journal of Political Science*, vol. 36, nº 1, p. 268-307, 1992.

FOX, C. "The changing color of welfare? How whites' attitudes toward Latinos influence support for welfare". *American Journal of Sociology*, vol. 110, nº 3, p. 580-625, 2004.

GILENS, M. "Racial attitudes and opposition to welfare". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 4, p. 994-1.014, 1995.

_____. "Race and poverty in America: public misperceptions and the American news media". *Public Opinion Quarterly*, vol. 60, nº 4, p. 515-541, 1996a.

GILENS, M. "Race coding' and white opposition to welfare". *American Political Science Review*, vol. 90, nº 3, p. 593-604, 1996b.

HASENFELD, Y.; RAFFERTY, J. A. "The determinants of public attitudes toward the welfare state". *Social Forces*, vol. 67, nº 4, p. 1.027-1.048, 1989.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 207-216, 2013.

HUNTER, W.; POWER, T. J. "Rewarding Lula: Executive Power, social policy, and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics and Society*, vol. 49, p. 1-30, 2007.

JACKMAN, M. R. "General and applied tolerance: does education increase commitment to racial integration?". *American Journal of Political Science*, vol. 22, nº 2, p. 302-324, 1978.

_____. "Education and policy commitment to racial integration". *American Journal of Political Science*, vol. 25, nº 2, p. 256-269, 1981.

JACKMAN, M. R.; MUHA, M. J. "Education and intergroup attitudes: moral enlightenment, superficial democratic commitment, or ideological refinement?". *American Sociological Review*, vol. 49, nº 6, p. 751-769, 1984.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 179-192, 2013.

LEWIS-BECK, M. S., et al. *The American voter revisited*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2008.

LICIO, E. C.; RENNÓ, L.; CASTRO, H. C. O. "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 1, p. 31-54, 2009.

LIGNANI, J. B., et al. "Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil". *Public Health Nutrition*, vol. 14, nº 5, p. 785-792, 2010.

MANZA, J.; COOK, F. L. The impact of public opinion on public policy: the state of the debate. In: MANZA, J.; COOK, F. L.; PAGE, B. I. (orgs.). *Navigating public opinion: polls, policy, and the future of American democracy*. Oxford: Oxford University Press, p. 17-32, 2002.

MARQUES, A. C. S. "A deliberação a longo prazo no espaço de visibilidade mediada: o Bolsa-Família na mídia impressa e televisiva". *Estudos em Jornalismo e Mídia*, vol. 7, nº 2, p. 273-285, 2010.

MARQUES, A. C. S.; MAIA, R. C. M. Deliberation and political socialization: poor women discuss published opinions about Brazilian income transfer program. In: MAIA, R. C. M. *Deliberation, the media and political talk*. New York: Hampton Press, p. 227-254, 2012.

MELO, R. M. S.; DUARTE, G. B. "Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 48, nº 3, p. 635-656, 2010.

NETO, R. M. S. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: estimativas a partir de informações da pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNAD). In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, p. 53-72, 2010.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006. *Anais do XXXI Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu (MG), 2007.

PIRES, A. "O Programa Bolsa Família no contexto das políticas de proteção dos Estados de bem-estar social: apontamentos para discussão". *Impulso*, vol. 23, nº 58, p. 91-101, 2013.

RIBEIRO, F. G.; SHIKIDA, C.; HILLBRECHT, R. O. "Bolsa Família: um survey sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil". *Estudos Econômicos*, vol. 47, nº 4, p. 805-862, 2017.

ROCHA, S. "O Programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza". *Economia e Sociedade*, vol. 20, nº 1, p. 113-139, 2011.

SKOCPOL, T. "Sustainable social policy: fighting poverty without poverty programs". *The American Prospect*, nº 2, p. 58-70, 1990.

_____. Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States. In: JENCKS, C.; PETERSON, P. (orgs.). *The urban underclass*. Washington, DC: Brookings Institution, p. 411-436, 1991.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. "Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective". *IPC Evaluation Note*, International Poverty Centre, Brasília, nº 1, 2007.

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2, p. 269-301, 2008.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S., et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.

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

TUCH, S. A. "Whites' racial policy attitudes in the twenty-first century: the continuing significance of racial resentment". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 634, nº 1, p. 134-152, 2011.

TUCH, S. A.; HUGHES, M. "Whites' racial policy attitudes". *Social Science Quarterly*, vol. 77, nº 4, p. 723-745, 1996.

WEAVER, R. K. Polls, priming, and the politics of welfare reform. In: MANZA, J.; COOK, F. L.; PAGE, B. I. (orgs.). *Navigating public opinion: polls, policy, and the future of American democracy*. Oxford: Oxford University Press, p. 106-123, 2002.

WILLIAMSON, J. B. "Beliefs about the motivation of the poor and attitudes toward poverty policy". *Social Problems*, vol. 21, nº 5, p. 634-648, 1974.

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

ZALLER, J. R.; PRICE, V. "Who gets the news? Alternative measures of news reception and their implications for research". *Public Opinion Quarterly*, vol. 57, p. 133-164, 1993.

Zucco, C. "The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential election". *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, p. 29-49, 2008.

Zucco, C. "When payouts pay off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002-10". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 4, p. 810-822, 2013.

_____. "The impacts of conditional cash transfers in four presidential elections (2002-2014)". *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, nº 1, p. 135-149, 2015.

Abstract

Brazilian public opinion on the Bolsa Família Program and its beneficiaries

This article analyzes where Brazilians stand in relation to the Bolsa Família Program (BFP) and its beneficiaries. The data are from a national public opinion survey commissioned by The Secretariat for Social Communication of the Presidency of the Republic (Secom/PR). The results of a multinomial logistic regression regarding the chances that people will support the BFP have shown that support grows among those with more positive evaluations of the federal government and higher levels of information about the program, as well as among those connected to or in contact with beneficiaries; support wanes depending on schooling and family income, not to mention the individualism of the interviewees. Ambivalences appear when the analyses turn to opinions on the management of Bolsa Família and its beneficiaries. OLS regressions, estimated to assess the opinions on the positive impacts of the BFP and the alleged lack of regulation of and control over the program and its beneficiaries, have shown that more knowledge about the program does not diminish negative views of the beneficiaries or management and oversight of the program. Surprisingly, these critical views are present even among those groups of people most likely to receive Bolsa Família resources, such as the less educated, people of color, and residents of the Northeast.

Keywords: Bolsa Família; public opinion; individualism; economic self-interest; racial attitudes

Resumen

El Programa Bolsa Família y sus beneficiarios en la opinión pública brasileña

El artículo analiza cómo los brasileños se posicionan en relación al Programa Bolsa Família (PBF) y sus beneficiarios. Los datos son de una encuesta nacional de opinión pública, encargada por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (Secom/PR). Los resultados de un modelo logístico multinomial sobre las posibilidades de apoyo al PBF mostraron que ellas crecen con la evaluación positiva del gobierno federal, el nivel de información sobre el programa y el contacto con beneficiarios, pero caen con la escolaridad, la renta familiar y el nivel de individualismo de los entrevistados. Las ambivalencias aparecen cuando los análisis se vuelven a las opiniones sobre la gestión del Bolsa Família y sus beneficiarios en particular. Regresiones a través de MQO, estimadas para evaluar las opiniones sobre los impactos positivos del PBF, la supuesta falta de control del programa y los beneficiarios, mostraron que poseer más conocimiento sobre el programa no disminuye las visiones negativas sobre los beneficiarios o las críticas en relación a su control. De manera sorprendente, estas visiones críticas están presentes incluso entre grupos de personas que tendrían mayores posibilidades de recibir los recursos del Bolsa Família, como los menos escolarizados, no blancos y moradores del Nordeste.

Palabras clave: Bolsa Família; opinión pública; el individualismo; autointerés económico; actitudes raciales

Résumé

Le programme Bolsa Família et ses bénéficiaires dans l'opinion publique brésilienne

L'article analyse la position des Brésiliens par rapport au programme Bolsa Família (PBF) et à ses bénéficiaires. Les données proviennent d'un sondage d'opinion national commandé par le Secrétariat à la Communication Sociale de la Présidence de la République (Secom/PR). Les résultats d'un modèle logistique multinomial sur les chances de soutenir le PBF ont montré qu'elles augmentaient avec

l'évaluation positive du gouvernement fédéral, le niveau d'information sur le programme et le contact avec les bénéficiaires, mais qu'elles chutaient à cause de la scolarité, du revenu familial et du niveau de l'individualisme des personnes interviewées. Des ambivalences apparaissent lorsque les analyses se tournent vers les avis sur la gestion du Bolsa Família et sur ses bénéficiaires en particulier. Des régressions via OLS, estimées pour évaluer les opinions sur les impacts positifs du PBF, le prétendu manque de contrôle du programme et des bénéficiaires, ont montré qu'avoir plus de connaissances sur le programme ne minimisait pas les opinions négatives sur les bénéficiaires ni les critiques concernant son contrôle. Étonnamment, ces points de vue critiques sont présents même parmi les groupes de personnes qui seraient plus susceptibles de recevoir des ressources du Bolsa Família, tels que les moins éduqués, les non-blancs et les habitants du Nord-Est.

Mots-clés: Bolsa Família; opinion publique; individualisme; intérêt économique personnel; attitudes raciales

Artigo submetido à publicação em 16 de abril de 2019.
Versão final aprovada em 31 de outubro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho

Olívia Cristina Perez¹ 

Este artigo aborda organizações políticas denominadas coletivos e suas relações com o ciclo de protestos conhecido como Jornadas de Junho de 2013. Na pesquisa exploratória foram entrevistados membros de 21 coletivos da cidade de Teresina e sistematizadas informações de 725 páginas de coletivos cadastradas na rede social Facebook. Os resultados indicam que os coletivos foram criados principalmente nos últimos seis anos, sendo que membros de alguns deles conheceram a forma de organização política do tipo coletivo depois das Jornadas. Além dessa relação, os coletivos criticam partidos políticos e organizações tradicionais pela presença de hierarquias e ineficiência, críticas também presentes nas Jornadas. Justamente para se contraporem a esse modelo de organização política, alguns coletivos defendem práticas mais autônomas e horizontais. Para que se entenda a emergência de organizações após os protestos, são retomadas reflexões de teóricos dos movimentos sociais. O texto contribui com os estudos sobre mobilizações sociais ao analisar legados das Jornadas, como o incentivo aos coletivos.

Palavras-chave: coletivos; Jornadas de Junho; antipartidarismo

Introdução²

Este artigo examina os chamados coletivos e suas relações com o ciclo de protestos identificado como Jornadas de Junho de 2013. Embora seja uma nomenclatura bastante presente, são poucos os estudos que tratam especificamente dos coletivos: alguns deles são brasileiros (Mesquita, 2008; Borelli e Aboboreira, 2011; Siqueira e Lago, 2012; Costa e Paulon, 2012; Maia, 2013; Ferreira, 2015; Amador e Castro, 2016; Gohn, 2017), outros da Venezuela (Saprieza, 2015), Chile (Mora e Rios, 2009), Índia (Desouza, 2012) e Estados Unidos (Bordt, 1990; Valk, 2002). Tais trabalhos pontuam algumas das características dos coletivos, como a fluidez, a horizontalidade e a ação múltipla e pontual. Outros trabalhos (Vommaro, 2015; Augusto, Rosa e Resende, 2016; Gohn, 2018; Tatagiba e Galvão, 2019) exploram protestos e participação política, abordando também os coletivos.

Os coletivos participaram das chamadas Jornadas de Junho (Vommaro, 2015;

¹ Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Teresina (PI), Brasil.
E-mail: <oliviaperez@yahoo.com.br>.

² Agradeço ao grupo de pesquisa "Democracia e marcadores sociais da diferença" pelo auxílio na coleta e sistematização dos dados. Agradeço também aos excelentes comentários dos pareceristas da revista *Opinião Pública*.

Tatagiba e Galvão, 2019), as quais podem ser entendidas como um ciclo de protestos que se espalharam pelo Brasil em meados de 2013, embora não seja possível associar as Jornadas a um único protesto, pauta ou ator. As Jornadas reuniram diversas questões, tanto demandas de direitos sociais quanto críticas ao sistema político. Parte dos manifestantes foi inclusive hostil à presença de partidos e de seus militantes (Tatagiba, 2014). Ainda que os protestos não tenham se limitado a 2013, esse texto se concentra naquele período, pois foi ele o referenciado por membros de coletivos como o momento em que lhes foi oferecida a oportunidade de conhecerem organizações do tipo “coletivos”.

Em comum, coletivos e manifestantes que estavam nas Jornadas têm o fato de expressarem críticas ao sistema político parlamentar, o que já indica uma relação entre eles. Ademais, embora não seja possível afirmar que os coletivos foram criados a partir de 2013, houve um notável crescimento destes depois das Jornadas.

A relação entre protestos e formação de organizações políticas pode ser compreendida a partir dos ensinamentos dos teóricos dos movimentos sociais. Um dos principais representantes da teoria dos novos movimentos sociais, Melucci (1989), define analiticamente um movimento social como uma forma de ação coletiva baseada em conflito (relação entre atores opostos, lutando pelos mesmos recursos aos quais ambos dão um valor), solidariedade (a capacidade de os atores partilharem uma identidade coletiva) e rompimento de limites (pois rompem os limites do sistema em que ocorre a ação). Nota-se que, para o autor, as ações coletivas são heterogêneas, ou seja, são múltiplas, variáveis e entrelaçam heranças do passado com particularidades do presente (Melucci, 2001).

Seriam próprios aos movimentos sociais certos momentos de latência – aqueles em que as pessoas que participam dos movimentos experimentam e reinventam novos modelos culturais. Essa fase seria distinta do momento da visibilidade – em que os movimentos demonstram, por meio da mobilização pública, a possibilidade de modelos culturais alternativos. Esses dois momentos são reciprocamente correlacionados, pois a latência alimenta e permite a visibilidade, enquanto a visibilidade renova a solidariedade, facilitando a criação de novos grupos e o recrutamento de militantes (Melucci, 1989).

No mesmo sentido, conforme outra perspectiva, a da teoria do confronto político, os movimentos sociais não podem ser considerados atores homogêneos, segundo um olhar que desconsidere tanto as manobras e realinhamentos que sempre ocorrem no interior deles quanto a interação entre ativistas, componentes, alvos, autoridades, aliados, rivais, inimigos, que constituem a textura cambiante dos movimentos sociais (Tilly, 2010).

A literatura sobre confronto político também ajuda a entender a relação entre os ciclos de confronto e a emergência de movimentos sociais. Tarrow (2009, p. 25) explica que os ciclos de confrontos acontecem “uma vez que os recursos para uma ação coletiva se tornam disponíveis para as pessoas comuns e para as pessoas que diziam representá-las (...) produzindo os períodos de turbulência e reorganização”. Quando iniciado o ciclo, há uma redução dos custos da ação coletiva para outros atores e uma difusão dos quadros interpretativos e de modelos de ativismo. Ou seja, os ciclos de confrontos incentivam mais

mobilização social e difundem modos de ativismo. Logo, os efeitos do ciclo vão muito além dos objetivos visíveis do movimento: “eles deixam atrás de si uma ampliação permanente na participação, na cultura popular e na sua ideologia” (Tarrow, 2009, p. 25).

Nesse sentido, conforme estudos sobre as Jornadas no Brasil (Perruso, 2014; Bringel e Pleyers, 2015), elas não tiveram impacto somente no sistema político institucional ou eleitoral, mas, de forma ampla, suas manifestações contribuíram para uma reconfiguração do ativismo social. Junho de 2013 incentivou novos atores a se organizarem politicamente utilizando discursos e repertórios aprendidos nas Jornadas.

Com base nesses apontamentos, o artigo parte das seguintes perguntas: os coletivos poderiam ser um desses atores organizados depois das Jornadas? Se sim, qual a relação entre o crescimento de coletivos com as Jornadas de Junho? O objetivo deste artigo é analisar se a formação de coletivos aconteceu depois das Jornadas e qual a relação entre esses dois fenômenos.

A análise dessa relação ocorre por meio de entrevistas com membros de coletivos que citam as Jornadas e de dados sobre o ano de criação dos coletivos cadastrados no Facebook. O discurso de membros de coletivos revela críticas ao governo e aos partidos que também se fizeram notar em Junho de 2013. A análise de conteúdo é uma técnica bastante utilizada nas pesquisas qualitativas com o objetivo de verificar a frequência com que ocorrem determinadas construções em um texto, permitindo assim sistematizar as informações reunidas (Bardin, 2006).

Para tornar compreensível a relação entre os coletivos e as Jornadas, na primeira seção deste artigo, intitulada “A diversidade nas Jornadas de Junho”, certos aspectos de alguns trabalhos acadêmicos que versam sobre os protestos são expostos. Procurou-se destacar nos trabalhos informações que dão mostras de um discurso antipartidarista e antissistema expresso nas Jornadas que também fosse reproduzido pelos coletivos.

A segunda seção, “Os coletivos e a descrença nos partidos”, apresenta dados empíricos sobre os coletivos. Para saber sobre a sua criação, foram coletadas informações de todos os coletivos cadastrados na rede social digital Facebook. A pesquisa buscou o descritor “coletivo” e “coletiva”³ no campo de busca do Facebook no mês de junho de 2017. O banco de dados foi formado por 725 páginas de coletivos.

Os dados da internet foram insuficientes para compreender o surgimento dos coletivos. Por isso optou-se pela realização de 21 entrevistas qualitativas com membros de todas as organizações que se denominavam coletivos em Teresina, capital do estado do Piauí. Logo, a análise central do presente artigo – a relação entre a formação dos coletivos e as Jornadas de Junho – foi baseada em entrevistas qualitativas semiestruturadas.

Para selecionar os objetos de pesquisa que seriam entrevistados, partiu-se da autodefinição das organizações como coletivos. A localização destes foi feita por meio da técnica conhecida como *snowball*: os entrevistados eram solicitados a indicar outros

³ A busca abarcou também o termo “coletiva”, pois as entrevistas revelaram que alguns coletivos feministas por vezes adotam esse nome, reafirmando assim a questão de gênero.

coletivos, até que as indicações não revelassem novos nomes. Foram localizados 21 coletivos.

Embora os nomes das organizações e de seus membros não sejam citados, conforme combinado com os entrevistados, seguem caracterizações dos 21 coletivos e as letras utilizadas para identificá-los no decorrer do texto: 16 coletivos eram formados por estudantes do ensino superior que atuavam por mais direitos dentro de duas universidades públicas. Dentre eles, quatro defendiam questões relacionadas às juventudes (identificados pelas letras A, B, C e D), três defendiam os direitos das mulheres (E, F e G), três, o direito à cidade (H, I e J), um, o direito dos negros (K), dois, o de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transgêneros (conhecidos pela sigla LGBTT), identificados pelas letras L e M, um era anticapitalista (N), um, anarquista (O) e um defendia o meio ambiente (P). Dentre os coletivos entrevistados, sete eram ligados a partidos políticos: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista Revolucionário (PCR), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB) (coletivos do A ao G). A luta por mais direitos para mulheres e LGBTT também era a principal preocupação de outros três coletivos que não atuavam na universidade (letras Q, R e S). Mais distantes dessas discussões, dois coletivos eram formados por artistas e não tinham uma ligação explícita com a universidade (T e U). Quanto ao tamanho deles: 15 coletivos tinham de 3 a 15 integrantes; enquanto outros seis tinham entre 40 e 50 participantes. O tamanho não tinha relação com a temática. Em quase todos os coletivos apenas um membro foi entrevistado, geralmente aquele apontado por outros coletivos. Certo coletivo preferiu que a entrevista fosse realizada com todos os cinco integrantes. Das informações coletadas, foram selecionados para o presente artigo trechos das entrevistas que versavam sobre como os membros entraram em contato com essa forma de organização política, assim como a opinião sobre partidos e política.

Ao discutir o que são os coletivos, a segunda seção problematiza algumas generalizações atribuídas a eles, como o fato de serem autônomos e horizontais. Com base nos ensinamentos dos teóricos dos movimentos sociais (Melucci, 2001; Tilly, 2010), essas reflexões têm como intenção problematizar uma visão homogeneizante desses atores, apontando para um dos traços que tornam os coletivos mais interessantes: sua diversidade.

A partir desse conjunto de informações, na terceira seção são elencadas algumas relações entre o crescimento dos coletivos e as Jornadas de Junho de 2013, tanto aquelas reveladas pelas entrevistas quanto os pontos em comum entre o discurso dos entrevistados e as pautas dos protestos de 2013. Seguem-se as conclusões.

A diversidade nas Jornadas de Junho

As manifestações que se espalharam pelas ruas do Brasil em 2013 são chamadas de Manifestações de 2013, Jornadas de Junho, Junho de 2013 ou Revoltas de 2013. Os

protestos aconteceram em diversas partes do país, embora “as lógicas de mobilização, a composição social dos manifestantes e a correlação de forças tenham variado consideravelmente dependendo das cidades analisadas” (Bringel e Pleyers, 2015, p. 7).

Ainda que tenham ocorrido em várias partes do país e nem sempre em Junho de 2013, as Jornadas são comumente associadas a um dos seus principais protestos: aquele iniciado pelo Movimento Passe Livre (MPL), que reivindicava que a tarifa do transporte coletivo na cidade de São Paulo não sofresse aumento. Há uma certa identificação dos atores que participaram dos protestos em 2013 como sendo parecidos com o MPL, considerados autônomos e horizontais no modo de decisão (Augusto, Rosa e Resende, 2016), ainda que essas características sejam passíveis de problematizações.

A identificação das Jornadas com os eventos que ocorreram em São Paulo e no Rio de Janeiro revela uma visão sudestecêntrica já contestada pela literatura (Tavares, Roriz e Oliveira, 2016). Inclusive, as passeatas de 2013 não foram bem uma novidade: os brasileiros já estavam expressando insatisfação com a política e com os serviços públicos em protestos como a “Revolta do Buzú” (Salvador, 2003) e a “Revolta da Catraca” (Florianópolis, 2004-2005), embora em 2013 tenha havido um pico dos protestos, conforme trabalho de Tatagiba e Galvão (2019).

Embora não haja trabalhos sistematizados sobre as Jornadas em Teresina, a reportagem publicada no *site* do G1 em 15 de junho de 2013 fornece uma ideia do teor do protesto. Conforme reportagem, estudantes articularam nas redes sociais um protesto pacífico para o dia 20 de junho de 2013, na mesma data em que protestos ocorreriam em outras cidades. Na convocação feita no Facebook, os organizadores ressaltaram que a proposta da manifestação era geral, contra tudo o que estava errado, incluindo transporte público, sistema de saúde, segurança e infraestrutura. Nas palavras de João Thorlief, um dos organizadores da manifestação citado na reportagem, “O protesto é para mostrar que o povo está indignado e quer mudanças gerais” (G1, 15/6/2013). A reportagem também reproduz a página do Facebook em que o protesto foi convocado. Na página os organizadores pedem para que os manifestantes utilizem a bandeira do Brasil, o que já indica o teor nacionalista que sobressaiu nos protestos posteriores do ciclo.

Os protestos persistiram nos anos seguintes. O discurso anticorrupção e de rechaço ao PT destacou-se em alguns deles. Vários foram liderados por organizações políticas de cunho liberal na economia e conservador nos costumes, tais como o Vem Pra Rua (VPR) e o Movimento Brasil Livre (MBL) (Gohn, 2018).

Dentre as reivindicações no ciclo de 2011 a 2016, Tatagiba e Galvão (2019) identificaram, em primeiro lugar, queixas dirigidas ao governo e ao sistema político, seguidas por demandas relativas a salário, trabalho e condições de vida nas cidades. Nota-se que as categorias governo e sistema político concentram reclamações ligadas principalmente aos problemas no funcionamento da democracia e ao petismo.

Como o objetivo do artigo não é examinar todo o ciclo, pois os protestos têm variações importantes, interessa aqui abordar as pautas do que comumente se associa a

Junho de 2013. Em 2013, a principal queixa dos manifestantes referiu-se ao governo e ao sistema político, seguida de perto pelas reivindicações ligadas às condições de vida e, em menor escala, por reivindicações referentes a salários e condições de trabalho (Tatagiba e Galvão, 2019, p. 86).

Tatagiba e Galvão (2019) também mostram a diversidade de atores presentes nos protestos. Os grupos sociais tradicionalmente mais mobilizados, a exemplo dos trabalhadores, são os que mais se fizeram presentes nas ruas entre 2011 e 2016. Esses dados indicam a presença de organizações tradicionais, o que vai contra uma certa interpretação de que Junho de 2013 tenha reunido atores sociais novos cujas características eram a autonomia e a horizontalidade, qualidades mais próximas dos coletivos, o grupo classificado em sétimo lugar no quesito presença nos protestos, de acordo com o trabalho de Tatagiba e Galvão (2019). O trabalho das autoras foi feito com base em um banco de dados construído a partir das informações do jornal *Folha de S. Paulo*, expressando, por conseguinte, uma visão dos protestos centrada em grandes capitais do Sudeste. No entanto, o trabalho pontua a variedade de pautas e atores das Jornadas, ajudando a compreender as relações entre os coletivos e os protestos de Junho de 2013.

Logo, trata-se de um ciclo de protestos com variações importantes entre eles e dentro deles. A interpretação dos protestos como se fossem blocos homogêneos reduz a compreensão da sua diversidade. Por exemplo, em Junho de 2013 já estavam presentes membros de partidos e pautas mais à direita (como as que ressaltavam o fim da corrupção com um discurso moral). Para Alonso (2017, p. 52):

Não era um “todos contra tudo o que está aí”. Havia dominâncias de pauta em cada setor da mobilização. Autonomistas e socialistas se situaram à esquerda do governo do PT, com agenda reformista, mais e melhores políticas públicas e expansão de direitos. O setor patriota ia do liberalismo (a favor do Estado enxuto e eficiente “padrão Fifa”) ao conservadorismo (pró-ditadura militar), com foco no rechaço a instituições políticas, políticos e partidos, e na identificação do PT com a corrupção, via Mensalão (“Corruptos”).

Em meio a essa proliferação de demandas e críticas ao sistema político, ocorreram as eleições de 2014, em que Dilma Rousseff (PT) foi reeleita. Logo em seguida, sua vitória foi questionada pelo adversário, Aécio Neves (PSDB). Seguiram-se denúncias de corrupção que evidenciavam o ativismo político-judicial e a seletividade da mídia brasileira (Feres Junior e Sassara, 2016). Esses fatores ajudaram a enfraquecer o governo, fortalecendo o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, depois MDB, Movimento Democrático Brasileiro) no Congresso Nacional, o que culminou com a eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara dos Deputados em 2015. Foi este então deputado pelo PMDB do Rio de Janeiro quem deu início ao processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, levando seu vice, Michel Temer, ao posto de presidente do Brasil, em agosto de 2016.

No âmbito internacional, em meados de 2010 grandes protestos ocorreram em outros lugares do mundo, como as jornadas da Praça Tahir no Egito, o Occupy Wall Street nos Estados Unidos e os Indignados na Espanha. Pleyers e Glasius (2013) explicam que esses e outros ativismos pós-2010 têm em comum infraestrutura de redes e reuniões, que facilita a rápida difusão de *slogans*, repertórios de ação e significados; os processos de globalização, que impactam de forma semelhante a geração de ativistas; e demandas e identidade centradas em três conceitos interconectados: democracia, justiça social e dignidade.

Conforme Bringel e Pleyers (2015), as mobilizações brasileiras compartilham algumas formas de expressão, ação e organização comuns a muitos movimentos contemporâneos, pois estão associadas, no espaço, a uma nova geopolítica da indignação global e, no tempo, a uma ruptura com ciclos políticos, sujeitos, práticas e concepções. Mas o Brasil tem particularidades que merecem atenção. Segundo Bringel (2013), enquanto na Europa e nos Estados Unidos a defesa era por direitos conquistados historicamente, no Brasil a reivindicação era por novos direitos ou a concretização daqueles já reconhecidos. Ademais, não houve difusão permanente e sistemática dos repertórios de ação para fora do Brasil. E também, se distanciando da articulação do local com o global, no Brasil a escala de ação principal foi a nacional. Por fim, no Brasil, as manifestações variaram em cada cidade e expressavam também demandas particulares e críticas às políticas local e regional.

Os coletivos e a descrença nos partidos

Apesar da diversidade das organizações que se definem como coletivos, em geral a literatura entende os coletivos como organizações políticas fluidas, horizontais e autônomas (Maia, 2013; Vommaro, 2015; Gohn, 2017). Conforme esse tipo de interpretação, nos coletivos não haveria um líder autorizado a falar em nome dos demais, a liderança seria compartilhada por todos. As decisões seriam tomadas de forma horizontal, mediante a livre expressão dos seus membros. Os jovens se identificariam com os coletivos pois eles seriam diferentes das formas de organização política que repudiam: partidárias, centralizadas, hierárquicas e burocráticas (Gohn, 2017). Em sentido complementar, segundo Vommaro (2015), os coletivos rechaçam o vínculo com partidos políticos, sindicatos ou igrejas, pautando a luta de forma direta, sem a necessidade de mediadores. Nesse sentido, eles seriam novas modalidades de organização coletiva e de participação política com atuação fora das vias institucionais tradicionais (Vommaro, 2015).

No entanto, é preciso problematizar essas características como se fossem compartilhadas por todos os coletivos ou ainda como se fosse compulsório adotá-las enquanto critério para classificar uma organização como um coletivo. A autonomia e a horizontalidade são mais próximas dos coletivos que atuam dentro das universidades, defendendo direitos, por exemplo, para mulheres, negros e LGBTQTTs.

Conforme o entrevistado do Coletivo H, que atua dentro da universidade: "(...) o coletivo serve para compartilhar suas ideias, decidir junto, coletivo, sem ninguém mandando, nem partido e nem líder". Nesse sentido o coletivo seria distinto de organizações hierárquicas em que os membros têm pouco espaço para compartilhar suas convicções e propostas, sendo induzidos a seguir decisões superiores. O coletivo teria caráter horizontal.

Ainda assim não é possível simplificar a organização de coletivos assumindo como único critério a inexistência de hierarquias: às vezes elas existem, às vezes não. Por exemplo, um membro do Coletivo Universitário C ligado a um movimento estudantil explica:

Então, não existe uma hierarquia dentro do nosso coletivo. A gente se organiza através das nossas instâncias, dependendo de onde a gente tem um trabalho, um núcleo, a gente tem um núcleo de movimento estudantil na universidade (...). Como a gente é uma organização nacional, a gente tem esses núcleos dependendo de onde é o trabalho que a gente está fazendo e a gente se organiza em instâncias estaduais, municipais e as instâncias nacionais, e uma segue a outra.

Ou seja, existe hierarquia entre as esferas de decisão, embora esta não seja explicitamente admitida ou praticada na esfera local. Outro coletivo universitário (P) destaca a necessidade de organização para que as propostas do coletivo sejam concretizadas. Para ele, "o coletivo vai se pautar em divisão de tarefas, em programa político, em tática, estratégia, tudo isso de forma coletiva porque sozinhos nós não conseguimos atingir os objetivos maiores que a gente acredita ser necessário atingir". Logo, a hierarquia pode acontecer em determinadas situações.

Nota-se que, dentre os 21 coletivos entrevistados para o presente artigo, sete deles são ligados a partidos políticos: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista Revolucionário (PCR), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Comunista Brasileiro (PCB) (coletivos do A ao G). Para alguns deles a hierarquia é mais presente, enquanto para outros essa questão é menos mencionada. Ainda assim cabe entender o que significa a horizontalidade e a autonomia nos coletivos, inclusive os partidários.

Quando falam de autonomia, os coletivos se referem à independência em relação à forma tradicional de partidos e de outras instituições com pouco espaço para exposição de ideias e tomada de decisões de forma compartilhada por todo o grupo. Ainda que pertencentes a partidos hierárquicos, os coletivos tentam se distanciar daquilo que consideram ultrapassado, como a vinculação a normativas centrais. Logo, a autonomia não é ausência de relações hierárquicas, mas sim uma outra forma de decidir, pautada pela importância da horizontalidade.

A horizontalidade pode ser aplicada em toda a organização ou em parte dela que se assume como coletivo. Por exemplo, um coletivo de mulheres vinculado a um partido

mais centralizado pode ter mais horizontalidade nas decisões ali formuladas, ainda que outras discussões sigam diretrizes centrais. Embora a horizontalidade possa não existir, ela é almejada por parte dos coletivos, mesmo naqueles ligados a partidos.

Ainda que uma parcela dos coletivos seja vinculada a partidos, o caráter apartidário e/ou o antipartidário estão presentes em muitos dos seus discursos. No primeiro caso, conforme o discurso dos membros dos coletivos, é permitido que os membros sejam de partidos, no entanto, as orientações partidárias não devem sobressair em meio às decisões. Por exemplo, quando questionado se era permitida uma pessoa com vinculação partidária dentro do coletivo, um coletivo que atua em prol de direitos para estudantes negros (K) afirmou que não haveria problema, “desde que ela não queira se expressar aqui da mesma forma que ela faz dentro do partido”.

Para os antipartidários entrevistados, por sua vez, os partidos retiram a autonomia dos indivíduos, tolhendo suas liberdades de pensar e agir, por isso eles devem ser rechaçados, ao menos dentro da organização. Conforme um entrevistado (Coletivo N),

ele [o coletivo] tem total autonomia com relação aos partidos políticos e a questão dos partidos políticos não cabe a nós debatê-la (...) mas as pessoas que têm liberdade de organização política para se organizar em um partido, se elas desejarem, então existe algumas pessoas que se organizam em partido mas são instâncias diferentes, que a gente tenta ao máximo manter a nossa autonomia a essas outras organizações.

As críticas aos partidos expressam a descrença em relação a estes disseminada em toda a sociedade. Conforme dados do Latinobarômetro⁴, de 1995 a 2017, o apoio aos partidos políticos vem caindo entre os brasileiros desde 2011: em 2010, 40% dos brasileiros entrevistados não tinham nenhuma confiança nos partidos, número que chegou a 72% em 2017. No mesmo sentido, a porcentagem daqueles que têm alguma confiança no Congresso brasileiro também vem caindo: em 2010 eram 36%, passando para 9% em 2017, enquanto a resposta “nenhuma confiança” aumenta desde 2011 (20% dos entrevistados afirmaram em 2010 que não tinham nenhuma confiança no Congresso, enquanto em 2017 foram 60%).

Não obstante, ainda nesse quesito não se deve admitir generalizações, pois existem coletivos ligados a partidos políticos, como já demonstrado na descrição dos coletivos entrevistados. Um outro exemplo confirma essa aproximação: dentre as principais tendências do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL, partido político brasileiro à

⁴ O Latinobarômetro reúne um amplo estudo sobre opinião pública. São aplicados anualmente por volta de 20 mil questionários nos países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, com exceção de Cuba). A série histórica anual disponível no *site* do projeto (<<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>) se inicia em 1995. São disponibilizados os dados até 2017, excetuando os anos de 1999 e 2012. Em cada ano são entrevistadas por volta de 1.200 pessoas de cada país.

esquerda no espectro político) estão o Coletivo Resistência Socialista, o Coletivo Primeiro de Maio (tendência oriunda do Coletivo Rosa do Povo), Coletivo Rosa Zumbi e Coletivo Liberdade Socialista (CSL), que se fundiu ao Socialismo Revolucionário para formar a corrente Liberdade, Socialismo e Revolução. Cabe ressaltar que mesmo alguns coletivos ligados a partidos criticam a forma de decisão hierárquica e centralizada por vezes presentes nos partidos: a proposta deles é aproximar os membros das decisões.

Em um contexto de descrença nas instituições partidárias e parlamentos, os coletivos se apresentam como uma opção de organização política mais próxima das necessidades da população. Essa ideia aparece na fala do Entrevistado H: “parece que o coletivo é um nome que aproxima mais as pessoas, sabe? Ele quebra um pouco daquela barreira burocrática de instituição. Acho que consegue atrair e chamar mais atenção, e isso faz com que as pessoas participem do coletivo”. Logo, nos coletivos haveria uma tentativa de construção de práticas mais genuínas, mais próximas do povo e mais compartilhadas entre os membros, ainda que nem sempre passíveis de serem concretizadas. Tais práticas estariam distantes do que eles consideram negativo em política: hierarquias que se traduzem em falta de oportunidades de exposição e de decisão por parte de todos os membros.

Em síntese, não é possível considerar comuns características que vários coletivos declararam, como horizontalidade e autonomia, ainda que alguns deles defendam tais práticas como superiores. Tilly (2010) afirma que os movimentos sociais não podem ser considerados atores homogêneos. No mesmo sentido, Melucci (2001) ensina que as ações coletivas são heterogêneas, ou seja, são múltiplas, variáveis e nelas se entrelaçam heranças do passado com particularidades do presente. Nota-se que horizontalidade e autonomia, assim como a fluidez, eram características atribuídas aos movimentos sociais que atuavam na Europa e nos Estados Unidos em meados das décadas de 1960 e 1970, considerados à época como novos (Melucci, 1989).

A recusa aos partidos e organizações políticas tradicionais não faz parte somente dos coletivos. Bringel (2013, 2017) entende que as mobilizações ao redor do mundo nos últimos anos expressam uma indignação global marcada pela rejeição aos sistemas políticos, aos partidos tradicionais e às formas convencionais de organização política. Ainda conforme o autor, associados a essas críticas, os participantes dessas mobilizações defendem a horizontalidade, a negação da representatividade e o rechaço a lideranças políticas formais. Logo, a recusa às organizações tradicionais pelos coletivos deve ser entendida dentro de um movimento global.

Urbinati (2016) ajuda a compreender essa recusa por meio do conceito de “revolta contra corpos intermediários”. Conforme a autora, as democracias consolidadas ou ocidentais estão em um processo de mudança significativa que tem relação com a crise econômica e com o impacto da internet. Em uma espécie de “revolta contra corpos intermediários”, os cidadãos se opõem aos partidos políticos e ao jornalismo profissional, instituições centrais nos governos representativos dos dois últimos séculos. O processo de

simplificação horizontal da participação que essa revolta gerou estabelece o que a autora chama de democracia representativa de transmissão ao vivo. Nela, os cidadãos querem interagir com os líderes por meio da internet, sem os partidos políticos. Há um desejo de monitorar e controlar instituições e líderes, em vez de autogoverno.

Certamente a presença de tais características da democracia contemporânea não significa o desaparecimento dos partidos ou da imprensa institucional, mas ajuda a entender organizações como os coletivos. O discurso dos coletivos e a novidade trazida pelo termo também demarcam o distanciamento em relação às organizações tradicionais. A adoção do nome coletivo é uma resposta à descrença em relação à política parlamentar, ao mesmo tempo em que impulsiona essa descrença. Nesse sentido, eles fazem parte dessa revolta dos corpos intermediários, pois negam partidos e instituições tradicionais, ao mesmo tempo em que podem estar vinculados a estes.

Relações entre as Jornadas de Junho e o crescimento de coletivos

A nomenclatura “coletivo” não é nova. Tampouco o são as organizações que se intitulam dessa maneira. Um dos coletivos mais famosos, o Combahee River, foi uma organização negra feminista ativa em Boston de 1974 a 1980, que chamava a atenção para o fato de o movimento feminista branco não estar contemplando as necessidades das mulheres negras. No Brasil, a professora e ativista Lélia Gonzalez fundou em 1983, com outras mulheres negras, o Nzinga, coletivo com base no Rio de Janeiro. Logo, não se trata de uma novidade. Ademais, as lutas feminista e antirracista, típicas dos coletivos universitários apresentados neste artigo, já eram bandeiras dos coletivos mais antigos. Inclusive os coletivos estavam presentes nas Jornadas, segundo Tatagiba e Galvão (2019).

No entanto, essa forma de organização vem crescendo. Conforme pesquisa realizada em todas as páginas de coletivos cadastradas no Facebook (725), a maior parte deles foi criada entre os anos de 2012 e 2016 (65,5%) com pico em 2016 (16,7%). É preciso ponderar esses dados já que o acesso à internet também cresceu nos últimos anos. Desde 2004, o acesso à rede nos domicílios brasileiros por meio de microcomputadores vem aumentando, variando de 6,3%, em 2004, a 57,8%, em 2015 (IBGE, 2016). Logo, o acentuado número de coletivos com páginas na internet criados nos últimos anos não está somente relacionado à adoção desse termo e dessa forma de organização, mas também ao crescimento do uso da internet, possibilitando assim a criação de páginas.

Mas os dados do Facebook coincidem com o ano de criação dos 21 coletivos pesquisados por meio de entrevistas qualitativas. Conforme as entrevistas, a maior parte dos coletivos foi criada entre os anos de 2011 e 2016, sendo que cinco deles foram criados em 2016.

Tanto a relação entre a criação dos coletivos e as Jornadas de Junho de 2013 quanto a relação deles com as ocupações estudantis ocorridas em 2016 em escolas e universidades, como a Universidade Federal do Piauí, foram apontadas nas entrevistas.

Conforme os entrevistados que citaram as Jornadas de Junho, nos protestos eles entraram em contato com o conceito e a ideia de coletivos, e depois disso resolveram criar ou transformar as organizações nas quais já atuavam em coletivo.

Três relatos a seguir demonstram como, por vias distintas, os coletivos foram se constituindo. Um membro de um coletivo ligado a partido político (A) relatou que, logo após as Jornadas de Junho, núcleos do seu partido se juntaram formando um grande coletivo. Outro membro de coletivo ligado a partido político (B) explicou que a corrente da juventude do partido em que milita se separou em meados de 2013, formando dois coletivos distintos. Embora adote o nome de coletivo, a organização em que o entrevistado atua é ligada a um partido político criado em meados dos anos de 1980, que hoje possui dentro de si correntes formadas por jovens e se definem como coletivos. Os partidos têm um importante papel na formação de militantes políticos. Conforme o entrevistado do Coletivo B: "A aproximação [com a ideia de coletivo] foi através de formações sobre política. (...). Formação do partido voltada para a questão dos movimentos sociais".

Já um entrevistado de coletivo que defende direito à cidade (I) explicou que quis atuar em uma organização política depois das Jornadas de Junho. Conforme seu relato:

(...) a decisão de aceitar entrar num coletivo político (...) foi por conta de que eu não conseguia mais compreender como que tanta gente passa fome pra alguém ter dinheiro (...) foi quando eu conheci essa minha amiga nas manifestações contra o aumento e aí de lá pra cá foi só fortalecendo esse vínculo, e na universidade foi que fortaleceu ainda mais.

A importância da universidade como local em que se entra em contato com os coletivos, passando a atuar neles, também foi revelada por outros entrevistados. Conforme um membro de um coletivo em prol da população LGBTQTT (M): "(...) como a gente passa por algumas espécies de militância dentro da universidade, já sabia que tinha vários coletivos e a gente pensou em trazer um coletivo que trabalhasse sobre gênero e sexualidade". Esse mesmo entrevistado começou a atuar no coletivo por volta de 2013. Com um histórico parecido acerca de como passou a atuar em um coletivo, o entrevistado do coletivo da área ambiental (P) explicou que o contato aconteceu em 2011, na universidade, mas depois a organização se ampliou.

Já o coletivo que atua em prol de mais direitos para os estudantes negros (K) destaca que a organização foi criada por alunos cotistas que entraram na universidade e experienciaram a necessidade de políticas que garantissem direitos para a população estudante negra.

Logo, não há uma gênese em comum, mas sim a adoção do nome e de práticas consideradas mais genuínas, distantes das formas de organização tradicionais de partidos e parlamentos, que não dariam espaço para que todos compartilhassem suas ideias. Conforme parte dos entrevistados, tais organizações teriam se distanciado dos anseios da

população, daí a necessidade de se organizarem e atuarem de forma mais próxima, sob o formato de coletivos.

A defesa de que os coletivos devem estar mais próximos do povo se mistura com as críticas aos partidos, considerados mais distantes da população. Conforme um coletivo anticapitalista (N): “A gente não tem um partido, a gente não tem nada. Então nosso lugar é a favor do povo e [que] aquilo fique melhor pra todos”. Percebe-se que estar ao lado dos partidos seria sinônimo de se afastar do povo. Inclusive esse coletivo foi contra a presença de partidos nas ocupações da universidade em 2016. Conforme seu relato:

Então, a gente às vezes tá nesse processo de disputa, porque a gente sabe que a galera partidária, eles são muitas vezes direcionistas, tentam direcionar tudo, tudo, tudo pelo modo e o princípio deles. Pelo modo partidário deles (...) Eles não são querendo um bem maior, um bem comum, é só promoção deles e o quanto eles são oportunistas.

Na concepção desse entrevistado, os partidos são organizações que promovem interesses próprios. No mesmo sentido, conforme outro entrevistado de um coletivo de artes (T), o problema dos partidos “(...) foi que a luta pelo poder político, ela sempre se sobrepôs à luta pela humanidade, à luta pela emancipação da humanidade”.

As entrevistas revelaram que a descrença nos partidos tem relação com a decepção com o Partido dos Trabalhadores. Por exemplo, conforme o relato de uma entrevistada oriunda de um coletivo que defende direitos para estudantes negros (K): “o governo federal quando era do PT apenas ratificava o interesse da burguesia nacional”. A crítica ao PT é comum entre os coletivos, afinal: “[o] PT, que era aquele partido que a gente sabe como é, a gente meio que se sentiu traído por esse governo” (Entrevistada A). Conforme outro entrevistado, o PT “(...) não chamou o povo pra lutar contra o golpe e o que se observa agora, inclusive, [são] alianças entre os setores maiores do Partido dos Trabalhadores e outros partidos” (Entrevistado O). Percebe-se também nas entrevistas uma decepção com o fato de o Partido dos Trabalhadores (PT) não ter feito reformas estruturais e profundas com o intuito de reduzir a desigualdade social, como se esperava de um partido mais à esquerda.

Como explica Tatagiba (2014), o Partido dos Trabalhadores firmou sua identidade como um partido que não corrompe e nem é corrompido. Em 2005, as denúncias de Mensalão do PT colocaram em risco o segundo mandato do ex-presidente Lula. Em 2013 o tema reaparece como uma das principais críticas presentes nas Jornadas. E em 2014 as denúncias de corrupção envolvendo a Petrobras quase custaram a recondução de Dilma Rousseff à presidência: “Ou seja, o *frame* do ‘combate à corrupção’ encontra forte ressonância popular, o que o tornou uma bandeira poderosa de mobilização à esquerda e à direita ao longo desses trinta anos. E nas mobilizações de Junho não foi diferente”. (Tatagiba, 2014, p. 44).

Tatagiba e Galvão (2019) demonstram que os protestos expressaram insatisfações de dois setores: daqueles que queriam avanços nas reformas promovidas pelo PT e daqueles que buscavam restaurar o *status quo*. Nesse sentido é possível perceber que o discurso antipetista passa a ser compartilhado tanto pela esquerda, insatisfeita com as limitações do PT, quanto pela direita, que não concordava com as diretrizes do projeto petista.

Embora as críticas ao PT possam ser compartilhadas, todos os coletivos entrevistados se definiam como à esquerda. A organização em forma de coletivo permite ficar imune às críticas de que são alvo as organizações parlamentares e partidárias tradicionais ao mesmo tempo em que preserva valores da esquerda, como a igualdade e o bem comum. O coletivo remete a uma organização com menos hierarquias e que preserva fins éticos. Essa é uma das explicações para o termo ter sido adotado por organizações à esquerda, ainda que possam existir algumas organizações à direita que se denominem dessa forma.

Assim como ocorreu nas entrevistas dos membros dos coletivos, nos protestos o discurso antipetista tinha relação com as críticas aos partidos. Conforme Tatagiba (2014, p. 50), nos protestos “um dos alvos principais das hostilidades era o militante petista, evidenciando uma forte associação entre apartidarismo e antipetismo”. Em outro trabalho, Tatagiba e Galvão (2019) distinguem as críticas ao sistema político do antipetismo. Conforme as autoras (2019, p. 87): “é importante considerar que o descrédito na política e nos políticos é maior do que o antipetismo (...) e anterior a 2013 (...)”. Mas ambos os fenômenos parecem ter se misturado em protestos posteriores a 2013.

Percebe-se nas reivindicações dos manifestantes de Junho de 2013 pontos em comum com os dos membros dos coletivos entrevistados: em ambos os casos expressam-se uma descrença nos partidos tradicionais e a crítica ao governo do PT. Em Junho e em protestos similares, os manifestantes aprenderam e alimentaram discursos antipartidários e hostis a organizações políticas tradicionais. A recusa a tais instituições tem relação com a própria autodenominação como coletivo e não como movimento social, organização ou mesmo partido, ainda quando sejam ligados a estes.

Esses achados vão na direção da literatura que considera que as Jornadas não tiveram impacto somente no sistema político institucional ou eleitoral, mas, de forma ampla, contribuíram para uma reconfiguração do ativismo social (Perruso, 2014; Bringel e Pleyers, 2015). Junho de 2013 incentivou novos atores a se organizarem politicamente, utilizando discursos e repertórios aprendidos nas Jornadas. Ou seja:

(...) as mobilizações massivas de Junho de 2013 produziram uma abertura societária no Brasil. Emergiram novos espaços e atores que levaram a um aumento da conflitualidade no espaço público e a um questionamento dos códigos, sujeitos e ações tradicionais que primaram no país durante as últimas duas décadas (Bringel e Pleyers, 2015, p. 4).

Conforme Bringel e Pleyers (2015), essa nova geração de militantes não possui as mesmas experiências, visões de mundo e relações com o campo popular-democrático da geração dos anos 1970 e 1980. Suas práticas e expressividades buscam se distanciar dos movimentos e partidos mais convencionais e dos repertórios de mobilização guiados por bandeiras e lemas previamente definidos.

Dentro dessas mobilizações estariam as ocupações das escolas pelos secundaristas e universitários ao final de 2015 e em 2016 em todo o Brasil (Palácio, 2018). Os estudantes protestaram principalmente contra o fechamento de escolas (ou a reorganização do sistema estudantil conforme o projeto do ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin) e contra a "PEC do teto de gastos" (Projeto de Emenda Constitucional 241, que limitou o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos). Isso se explica porque, além de incentivar mais manifestações, Junho de 2013 foi responsável por socializar politicamente novos atores. Conforme Perruso (2014, s.p.):

Um bom número de cidadãos está se socializando politicamente apenas desde junho de 2013, se definindo enquanto esquerda, centro ou direita (e seus diversos matizes) e mesmo construindo, por meio da experiência coletiva nas ruas, novos balizamentos para essa classificação político-ideológica.

A relação entre os protestos e a formação de novos atores sociais é apontada pelos teóricos dos movimentos sociais. Conforme Melucci (1989), o momento de visibilidade dos movimentos sociais renova a solidariedade, facilitando a criação de novos grupos e o recrutamento de novos militantes. Junho foi um movimento de visibilidade. Tarrow (2009) explica que os ciclos de protestos difundem quadros interpretativos e modelos de ativismo, incentivando mais mobilização social. Nesse sentido, os efeitos dos ciclos vão muito além dos objetivos visíveis do movimento: "eles deixam atrás de si uma ampliação permanente na participação, na cultura popular e na sua ideologia" (Tarrow, 2009, p. 25).

Em Junho e em espaços de militância daquele período, parte dos entrevistados entrou em contato com a ideia de coletivos e começou a atuar neles, assim como conheceu e difundiu um certo rechaço a organizações hierárquicas, tais como determinados partidos.

Os estudos sobre formação de identidade coletiva ajudam a entender esse processo. Conforme Melucci (1989), a identidade coletiva não implica necessariamente estruturas cognitivas coerentes ou unificadas, mas é construída por meio da interação entre os atores. Os protestos foram um momento de interação. Fominaya (2010) explica que a participação conjunta em protestos gera laços entre ativistas e constrói uma história de memórias compartilhadas que pode sustentar movimentos sociais, mesmo em períodos de baixa atividade ou de suspensão destes.

Nesse sentido, Junho e os protestos posteriores incentivaram mais coletivos. Nota-se que os coletivos já existiam antes e estavam presentes inclusive nos protestos de 2013. Mas os dados mostram que as Jornadas incentivaram mais mobilizações que se caracterizaram pelo distanciamento discursivo com relação a organizações tradicionais tais

como partidos, defendendo práticas mais horizontais, inclusivas e próximas à população. Tais organizações reproduzem e alimentam o discurso antipartidário e antissistema presente nas Jornadas.

Considerações finais

Este artigo examinou algumas relações entre as Jornadas de Junho de 2013 e o crescimento de organizações chamadas “coletivos”. Embora não seja possível estabelecer uma definição que abarque todos os tipos de organizações políticas que se definem como coletivos, pode-se constatar que, em comum, o discurso dos coletivos aponta para práticas e nomenclaturas que demarcam distância tanto das instituições parlamentares quanto do modo de articulação política dos partidos e outras organizações formais, consideradas hierárquicas.

Para se contraporem a esse modelo, os coletivos se definem como mais horizontais e autônomos, embora tais características não necessariamente estejam presentes. Ademais, há nuances entre os coletivos que impedem generalizações capazes de contribuir para o rechaço de organizações políticas que não se encaixam em determinados padrões.

O artigo explorou como as Jornadas promoveram a socialização política dos jovens e como incentivaram o surgimento de mais organizações políticas que reproduzem as críticas presentes nas Jornadas, e respondem a elas, a exemplo daquela direcionada aos partidos e às organizações políticas tradicionais. Junho de 2013 também deixa como marca a expansão do ativismo juvenil, que busca, ainda que discursivamente, reinventar a prática política com relações mais horizontais. Nesse sentido, o artigo contribui para a literatura que investiga os legados das manifestações, para além das mudanças institucionais.

Por fim, é importante chamar a atenção para possíveis consequências do discurso, presente nos coletivos, de distanciamento das instituições parlamentares consideradas centralizadoras e ineficientes. Tais instituições são centrais na democracia moderna. O rechaço a elas pode contribuir para o crescimento de organizações e propostas que se dizem novas e que atuam por fora das regras democráticas.

Referências bibliográficas

ALONSO, A. “A política das ruas? Protestos em São Paulo de Dilma a Temer”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, p. 49-58, 2017.

AMADOR, A.; CASTRO, E. “O coletivo (com preguiça): encontros, fluxos, pausas, artes”. *Interface*, Botucatu, vol. 20, nº 56, p. 267-280, 2016.

AUGUSTO, A; ROSA, P. O.; RESENDE, P. E. R. “Capturas e resistências nas democracias liberais: uma mirada sobre a participação dos jovens nos novíssimos movimentos”. *Revista Estudos de Sociologia*, Araraquara, vol. 21, nº 40, p. 21-37, 2016.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2006.

BORDT, R. L. "Show alternative ideas become institutions: the case of feminist collectives". *Non Profit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 26, nº 2, p. 132-155, 1990.

BORELLI, S.; ABOBOREIRA, A. "Teorias/metodologias: trajetos de investigação com coletivos juvenis em São Paulo/Brasil". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Manizales (Colombia), vol. 9, nº 1, p. 161-172, 2011.

BRINGEL, B. Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. In: BRINGEL, B.; DOMINGUES, J. M. (orgs.). *As Jornadas de Junho em perspectiva global*. Rio de Janeiro: Netsal; Iesp, p. 16-29, 2013.

_____. Movimientos sociales y la nueva geopolítica de la indignación global. In: BRINGEL, B.; PLEYERS, G. (eds.). *Protesta e indignación global: los movimientos sociales en el nuevo orden mundial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: Faperj, p. 29-36, 2017.

BRINGEL, B.; PLEYERS, G. "Junho de 2013... Dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil". *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, vol. 259, p. 4-17, 2015.

COSTA, D.; PAULON, S. "Participação social e protagonismo em saúde mental: a insurgência de um coletivo". *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, vol. 36, nº 95, p. 572-582, 2012.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?. In: MATO, D. (ed.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil in tiempos de globalización*. Caracas, Venezuela: FaCES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DESOUZA, S. "The strenght of collective processes: an 'outcome analysis' of women's collectives in India". *Indian Journal of Gender Studies*, vol. 19, nº 3, p. 373-392, 2012.

FERES JUNIOR, J.; SASSARA, L. "O terceiro turno de Dilma Rousseff". *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, vol. 40, p. 176-185, 2016.

FERREIRA, G. "Margeando ativismos globalizados: nas bordas do Mujeres Al Borde". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, nº 312, p. 207-218, 2015.

FOMINAYA, C. "Collective identity in social movements: central concepts and debates". *Sociology Compass*, nº 4, p. 393-404, 2010.

G1. "Estudantes de Teresina articulam protesto pacífico no dia 20 de junho", 15/6/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2013/06/estudantes-de-teresina-articulam-protesto-pacifico-no-dia-20-de-junho.html>>. Acesso em: jan. 2018.

GOHN, M. G. *Manifestações e protestos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2017.

_____. "Jovens na política na atualidade: uma nova cultura de participação". *Caderno CRH*, Salvador, vol. 31, nº 82, p. 117-133, 2018.

IBGE. "Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal: 2015". Rio de Janeiro, 2016.

LATINOBARÔMETRO. Banco de dados: Latinobarômetro 2010, 2013 e 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 4 maio 2018.

MAIA, G. L. "A juventude e os coletivos: como se articulam novas formas de expressão política". *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, vol. 8, nº 1, p. 58-73, 2013.

MELUCCI, A. "Um objetivo para os movimentos sociais?". *Lua Nova*, São Paulo, nº 17, p. 49-66,

1989.

_____. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, [1982] 2001.

MESQUITA, M. R. "Cultura e política: a experiência dos coletivos de cultura no movimento estudantil". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra (Portugal), vol. 81, p. 179-207, 2008.

MORA, C.; RIOS, M. "De política de representación a política de coalición? Posibilidades de movilización feminista en el Chile post-dictadura". *Revista de la Universidad Bolivariana*, Chile, vol. 8, nº 24, p. 133-145, 2009.

PALÁCIO, F. "Sob o céu de Junho. Após cinco anos do enigmático Junho de 2013, ainda cabem mais perguntas do que respostas". Portal da Revista Cult-UOL, 11 jun. 2018. Disponível em: <<https://revistacult.uol.com.br/home/sob-o-ceu-de-junho-2013/>>. Acesso em: ago. 2018.

PERRUSO, M. "As manifestações de Junho de 2013 e o horizonte dos movimentos sociais no Brasil". *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2014.

PLEYERS, G.; GLASIUS, M. "The global moment of 2011: democracy, social justice and dignity". *Development and Change*, vol. 44, nº 3, p. 547-567, 2013.

SAPRIEZA, G. "'Nos habíamos amado tanto'. Años revueltos. Mujeres, colectivos y la pelea por el espacio público". *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, nº 23, p. 939-958, 2015.

SIQUEIRA, J. L.; LAGO, A. V. "Coletivo da música: um estudo sobre relações entre arte e saúde mental". *Estudos Interdisciplinares de Psicologia*, Londrina, vol. 3, nº 1, p. 93-111, 2012.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L. "1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil". *Política & Sociedade*, vol. 13, nº 28, p. 35-62, 2014.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. "Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 25, nº 1, p. 63-96, 2019.

TAVARES, F. M. M.; RORIZ, J. H. R.; OLIVEIRA, I. C. "As Jornadas de Maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do Junho brasileiro em 2013". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 1, p. 140-166, 2016.

TILLY, C. "Os movimentos sociais como política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 3, p. 133-160, 2010.

URBINATI, N. "Uma revolta contra os corpos intermediários". *Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política*, nº 12, p. 176-200, 2016.

VALK, A. M. "Living a feminist lifestyle: the intersection of theory and action in a lesbian feminist collective". *Feminist Studies*, vol. 28, nº 2, p. 303-332, 2002.

VOMMARO, P. *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: tendencias, conflictos y desafíos*. Argentina: Grupo Editor Universitario, 2015.

Abstract*Relations between collectives with the Journeys of June*

This article discusses political organizations called collectives and their relations with the cycle of protests known as the *Jornadas de Junho* (June Journeys) in 2013. As part of this exploratory research, we interviewed the members of 21 collectives throughout the city of Teresina and systematized 725 pages of information about the collectives documented on the social network Facebook. The results indicate that these collectives were created mainly in the last six years, and members of some of them identified the collectives as a form of political organization after the June Journeys. In addition to this relationship, the collectives criticize political parties and traditional organizations due to their hierarchies and inefficiency. Criticism of the government and parties were also common at the June Journeys. In opposition to this model of political organization, some collectives advocate more autonomous and horizontal practices. To understand the emergence of organizations after the protests, we review the literature of theorists of social movements. This text contributes to studies on social mobilization by analyzing the legacies of the June Journeys, such as incentives to engage in collectives.

Keywords: collectives; Journeys of June; antipartisanism

Resumen*Relaciones entre colectivos con las Jornadas de Junio*

Este artículo aborda organizaciones políticas denominadas colectivos y sus relaciones con el ciclo de protestas conocidas como Jornadas de Junio de 2013. La investigación exploratoria entrevistó a miembros de 21 colectivos de la ciudad de Teresina y sistematizó informaciones de 725 páginas de colectivos registrados en la red social Facebook. Los resultados indican que los colectivos fueron creados principalmente en los últimos seis años, siendo que miembros de algunos de ellos conocieron la forma de organización política del tipo colectivo después de las Jornadas. Además de esa relación, los colectivos critican a partidos políticos y organizaciones tradicionales, por la presencia de jerarquías e ineficiencia de ellas. La crítica al gobierno y a los partidos también estaban presentes en las Jornadas. Justamente para contraponerse a ese modelo de organización política, algunos colectivos defienden prácticas más autónomas y horizontales. Para entender la emergencia de organizaciones después de las protestas se reanudan reflexiones de teóricos de los movimientos sociales. Este texto contribuye a los estudios sobre la movilización social mediante el análisis de legados de las Jornadas, como el incentivo a los colectivos.

Palabras clave: colectivos; Jornada de Junio; antipartidarismo

Résumé*Relations entre les collectifs avec les Journées de Juin*

Cet article traite des organisations politiques dénommées collectifs et de leurs relations avec le cycle de manifestations connu sous le nom de Journées de Juin 2013. La recherche exploratoire a interviewé des membres de 21 collectifs de la ville de Teresina et a systématisé l'information de 725 pages de collectifs enregistrées sur le réseau social Facebook. Les résultats indiquent que les collectifs ont été créés principalement au cours des six dernières années et que certains membres ont connu la forme d'organisation politique de type collectif après les Journées. En plus de cette relation, les collectifs critiquent les partis politiques traditionnels et les organisations à cause de la présence de hiérarchies et de leur inefficacité. Les critiques du gouvernement et des partis étaient également présentes aux Journées. C'est précisément pour s'opposer à ce modèle d'organisation politique que certains collectifs préconisent des pratiques plus autonomes et horizontales. Pour comprendre l'émergence d'organisations après les manifestations, on reprend les concepts des théoriciens des mouvements sociaux. Ce texte

contribue aux études sur la mobilisation sociale en analysant les héritages des Journées, tels que le soutien aux collectifs.

Mots-clés: collectifs, Journées de Juin, antipartisanisme

Artigo submetido à publicação em 4 de novembro de 2018.

Artigo ressubmetido à publicação em 12 de junho de 2018.

Versão final aprovada em 27 de setembro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Karaokê da Câmara dos Deputados: o uso do microfone na atividade parlamentar

Davi Moreira¹ 

O artigo apresenta a tese de que a atividade parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados não se reduz ao processo decisório. Ele responde à seguinte questão: há indícios suficientes para afirmar que a frequência de comunicação parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados é governada pela relação governo-oposição, assim como constatado em sua atuação no processo decisório? Para respondê-la, foi realizada a análise da frequência de discursos proferidos por mais de 2 mil oradores diferentes ao longo de mais de 15 anos. Com evidências robustas sobre a frequência dos discursos proferidos, verifica-se que essa atividade não é governada pela relação governo-oposição. Os resultados apresentam a influência de outras variáveis sobre a atuação parlamentar.

Palavras-chave: comportamento político; discurso político; atividade parlamentar; governo-oposição; Câmara dos Deputados

Introdução

A análise da atividade parlamentar com o objetivo de compreender como e por que o representante político se comporta de determinada maneira envolve a mobilização de diferentes objetos de pesquisa e variáveis para sua explicação e descrição. Como ocorreu na literatura americana (Clinton, Jackman e Rivers, 2004; Poole e Rosenthal, 1991), a disponibilidade de dados e a facilidade de modelagem, cruzamentos, descrição e inferência fizeram com que a agenda de estudos sobre o comportamento parlamentar no Legislativo brasileiro se desenvolvesse com foco primordial sobre o processo decisório, especialmente no que tange às votações nominais e à produção legislativa como objetos de pesquisa (Freitas, 2010, 2013; Izumi, 2013; Limongi e Figueiredo, 1998, 2005; Medeiros, Freitas e Izumi, 2013; Moreira, 2011; Pereira e Mueller, 2000, 2002, 2003; Ricci, 2003, 2006; Zucco Jr., 2009; Zucco Jr. e Lauderdale, 2011).

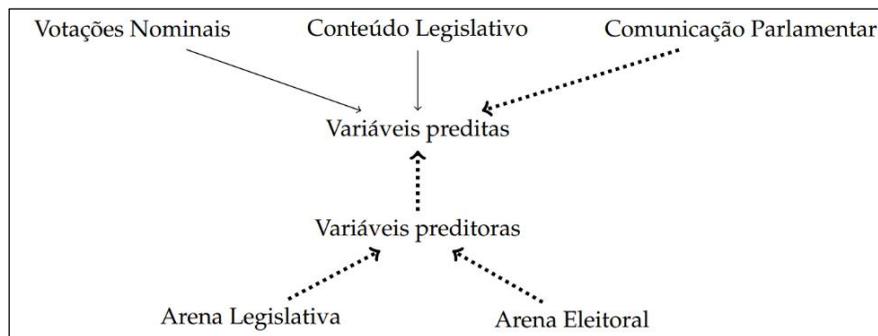
No caso das votações nominais, sua relevância para a ciência política brasileira é tamanha que se tornou objeto básico para o entendimento de um leque de questões relacionadas ao funcionamento do presidencialismo de coalizão e à governabilidade do

¹ Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas. Recife (PE), Brasil.
E-mail: <davi.moreira@gmail.com>.

sistema político nacional. No caso da produção legislativa, mesmo que de forma esparsa, o conteúdo legislativo aprovado foi foco de análises quanto a seu impacto territorial, sendo sua elaboração objeto de pesquisas sobre a participação legislativa e a possível interferência de grupos de interesse.

Ambos os objetos de análise fizeram do processo decisório no Congresso Nacional (CN) o principal eixo de pesquisas para o entendimento da atividade parlamentar, sua representação e seu papel sobre a governabilidade. Para tanto, dois grandes conjuntos de variáveis foram mobilizados com o objetivo de descrever, prever e explicar a atuação dos representantes (Figura 1): i) variáveis oriundas da arena legislativa e ii) variáveis com origem na arena eleitoral. Atualmente, o conhecimento produzido a respeito do padrão de votação e produção legislativa indica que este é guiado pela relação governo-oposição, seguindo os pressupostos da tese do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Arretche, 2007; Figueiredo e Limongi, 2002, 1999; Limongi e Figueiredo, 1998; Zucco Jr., 2009).

Figura 1
Esquema de análise da atividade parlamentar



Fonte: Elaboração própria a partir da revisão da literatura.

Descrição: A Figura 1 apresenta de forma esquemática a estrutura básica de análise da atividade parlamentar na ciência política. De baixo para cima, as arenas legislativa e eleitoral proveem variáveis preditoras com o objetivo de descrever as variáveis preditas que, de cima para baixo, são fruto de diferentes dimensões da atuação parlamentar, no caso: votações nominais, produção de conteúdo legislativo e comunicação parlamentar. Em destaque, através de flechas pontilhadas, encontra-se localizada a estrutura básica deste artigo.

Apesar da robustez que as análises a respeito do processo decisório ganharam na agenda brasileira de estudos legislativos, pouco se sabe sobre os incentivos que a arena legislativa e a arena eleitoral produzem em relação a outras atividades que os parlamentares desenvolvem no âmbito do Congresso Nacional. Uma dessas atividades é a comunicação parlamentar através de momentos institucionais previstos nos regimentos internos das duas Casas legislativas.

De forma mais frequente do que a elaboração e a aprovação de leis, por exemplo, cotidianamente deputados federais acessam a tribuna da Câmara dos

Deputados (CD) para proferir explanações a respeito de sua atividade, sua posição em relação a algum tema específico, homenagear alguma personalidade ou ente querido, responder a indagações e assim acessar colegas, eleitores e correligionários². Mesmo com tamanha frequência, a ciência política brasileira pouco conhece a atividade de comunicação parlamentar no âmbito do Congresso Nacional. Não se sabe o volume de falas, o padrão de uso dos momentos institucionais previstos para comunicação e muito menos o conteúdo exposto nesses discursos. Dado esse fato, menor ainda é o conhecimento dos padrões que regem essa atividade parlamentar e os efeitos das principais variáveis que orientam as pesquisas sobre esse comportamento congressista³.

O presente artigo visa preencher essa lacuna e apresenta resultados para o princípio de uma profícua agenda de pesquisa no campo dos estudos legislativos e comportamento político no Brasil ao analisar a frequência de discursos parlamentares proferidos no Pequeno Expediente da Câmara dos Deputados de 1999 a 2014, ao longo das legislaturas 51, 52, 53 e 54. Valendo-se da rica literatura que analisa a votação nominal (Limongi e Figueiredo, 1998, 2005; Pereira e Mueller, 2000, 2002, 2003; Zucco Jr., 2009; Zucco Jr. e Lauderdale, 2011) e da produção do conteúdo legislativo aprovado (Freitas, 2010, 2013; Moreira, 2011; Ricci, 2003, 2006), este artigo visa responder à seguinte questão: há indícios suficientes para afirmar que a comunicação parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados é governada pela relação governo-oposição, assim como constatado em sua atuação no processo decisório?

Conforme destacado na Figura 1, através de estudo exploratório e da mobilização de variáveis oriundas tanto da arena legislativa quanto da arena eleitoral, este artigo apresenta conclusões a respeito dos determinantes da frequência de discursos realizados e das estratégias de comunicação adotadas pelos deputados federais brasileiros. Neste artigo, enfatiza-se a importância da análise dessa dimensão da atividade parlamentar sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, sua governança e representatividade com o objetivo de contribuir com uma nova e profícua agenda de pesquisa.

Na próxima seção, "A atividade parlamentar: visões da literatura e o caso brasileiro", apresento o desenvolvimento da literatura da ciência política sobre o comportamento parlamentar e o caso brasileiro. Para facilitar a apresentação, com base na estrutura proposta na Figura 1 são enfatizadas pesquisas cujo escopo de análise se debruça sobre três grandes linhas de abordagem: o voto nominal, o conteúdo legislativo e a comunicação parlamentar.

Amparada pelas regras que organizam os trabalhos na Câmara dos Deputados, porém distante dos regulamentos que regem os processos decisórios, a comunicação

² Apenas por curiosidade, somadas as legislaturas 51, 52, 53 e 54 (de 1999 a 2014), foram realizadas 1.927 votações nominais na CD. Nesse mesmo período, somente no Pequeno Expediente, foram realizados mais de 127 mil pronunciamentos.

³ A única referência que se destaca nesse quadro de escassez é o trabalho de Miguel e Feitosa (2009).

parlamentar ocorre em momentos institucionais de fala previstos regimentalmente. Na seção seguinte, “A comunicação parlamentar na Câmara dos Deputados”, esses momentos são descritos e é justificada a escolha do Pequeno Expediente como foco deste artigo. Em seguida, em “O uso da fala na Câmara dos Deputados”, é apresentada a análise sobre a frequência de uso desses momentos institucionais pelos deputados federais entre 1999 e 2014. Em especial, é nesta seção que a questão de pesquisa deste artigo é respondida. Por fim, são apresentadas as conclusões.

A atividade parlamentar: visões da literatura e o caso brasileiro

O voto nominal

O trabalho seminal de Poole e Rosenthal (1991) é considerado o início de uma frutífera agenda de pesquisa com foco no voto nominal para análise do comportamento parlamentar. Avanços metodológicos desenvolvidos por esses pesquisadores aprimoraram esse campo de análise através de uma medida de posicionamento (*ideal points*) calculada a partir do registro de votações nominais (Clinton, Jackman e Rivers, 2004; Poole e Rosenthal, 1991). O efeito de seu resultado é tamanho que, no caso da política americana, sugere-se que uma única dimensão de conflito caracterizaria a competição ideológica existente no Congresso, pois seria possível identificá-la através do posicionamento do ponto ideal de cada congressista nessa dimensão (Poole e Rosenthal, 1991).

As pesquisas da extensa e robusta agenda resultante da análise dos pontos ideais obtidos pelos registros das votações nominais avançaram a ponto de envolver e comparar as preferências políticas de cada legislador em relação a outras fontes de informação, oriundas tanto da arena eleitoral como da arena legislativa. No caso da primeira, medidas obtidas a partir de *surveys* e do financiamento de campanha são comparadas ao ponto ideal estimado em votações nominais com o objetivo de auferir sua proximidade e a compatibilidade entre o comportamento parlamentar, a opinião de eleitores e o posicionamento de financiadores de campanhas (Ansolabehere e Jones, 2010; Bonica, 2014). Em relação à arena legislativa, aplicada a diferentes sistemas políticos, foi possível identificar que as conclusões obtidas para o caso americano não se ajustam necessariamente a estruturas institucionais distintas como, por exemplo, o caso brasileiro (Zucco Jr., 2009).

No Brasil, o estado atual da literatura sobre o voto nominal apresenta que este é guiado pela relação governo e oposição, segundo os pressupostos da tese do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). Essa conclusão é fruto de um longo debate acadêmico que refutou diferentes teses sobre o comportamento individual dos legisladores brasileiros. Duas são as principais teses superadas nesse debate: uma de essência regional e outra de fundo ideológico.

No primeiro caso, o voto parlamentar defenderia os interesses vinculados à unidade federativa (UF) que o legislador representa (Ames, 1995a, 2002; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2002). Com base na tese do voto pessoal (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1990), o sistema eleitoral proporcional de lista aberta brasileiro determinaria o comportamento legislativo do representante. Nesse modelo, “a atuação dos partidos políticos na arena legislativa seria, basicamente, uma consequência funcional da necessidade de se vencer eleições” (Pereira e Mueller, 2003, p. 736).

Assumindo que a arena decisória está à mercê de incentivos proporcionados pelo sistema eleitoral, diante de regras eleitorais que favorecem a relação direta entre político e eleitor, políticos sensatos não perderiam a oportunidade de maximizar a distribuição de benefícios a seus redutos eleitorais com o objetivo de obter os créditos por concessões realizadas (*credit claiming*) (Mayhew, 1974, p. 54) e aumentar as chances de sua manutenção no poder. Nessa formatação institucional, no Poder Legislativo prepondera o caráter distributivista da atuação parlamentar (Shepsle e Weingast, 1995). Nela, o Poder Executivo estaria à mercê dos interesses individuais dos parlamentares e seria obrigado a com eles negociar individualmente para obter maioria para suas propostas.

Os trabalhos que refutam referida tese destacam que a composição da maioria legislativa através da distribuição de pastas ministeriais, somada às regras que regem o processo decisório e organizam os trabalhos do Congresso Nacional, atribui poder de agenda ao presidente da República e às lideranças partidárias, criando incentivos para que os parlamentares da base se comportem de forma coletiva, seguindo a orientação de suas legendas. Logo, mostram que, se o sistema eleitoral brasileiro gera incentivos particularistas, para que os parlamentares obtenham sucesso em promover sua imagem perante suas bases, estes devem seguir os incentivos partidários presentes na arena legislativa (Arretche, 2007; Figueiredo e Limongi, 2002, 1999; Limongi e Figueiredo, 1998; Zucco Jr., 2009). Para essa corrente, no Legislativo nacional prepondera uma organização partidária que tem direto reflexo sobre a dinâmica e o resultado do processo legislativo (Cox e McCubbins, 2007).

No segundo caso, o voto parlamentar seria fruto do perfil ideológico do representante (Leoni, 2002). Ao estimar pontos ideais a partir dos registros de votações nominais, Leoni (2002) encontra forte correlação entre ideologia e posicionamento partidário. Ele conclui que o espectro ideológico seria suficiente para prever corretamente 85% dos votos nominais e que, portanto, o comportamento do deputado federal brasileiro seria semelhante ao perfil identificado no caso americano (Poole e Rosenthal, 1991).

Com essa constatação, bastou a alternância de partidos opositoristas no poder do Executivo Federal para que a tese da expressão ideológica pelo voto fosse derrubada (Zucco Jr., 2009). Através de uma medida ideológica exógena à atividade legislativa, Zucco Jr. (2009) apresenta que a análise de votações nominais não é um bom método para captar a ideologia do parlamentar brasileiro. Seu trabalho conclui que o resultado

obtido na estimação de ponto ideal do parlamentar por meio da votação nominal é fruto de seu posicionamento estratégico perante seu partido e o Poder Executivo. A concentração de recursos e a competência de sua execução no Poder Executivo criam incentivos para que os parlamentares sigam o posicionamento de suas legendas partidárias e, portanto, seu voto reflita a relação entre governo e oposição.

Superadas as teses apresentadas para o caso brasileiro, a conclusão atual a respeito do comportamento parlamentar na expressão do voto nominal está amparada no seu posicionamento diante da legenda partidária e na relação entre governo e oposição. O trabalho de Zucco Jr. (2009) mostrou que ainda há muito a se conhecer sobre o perfil do parlamentar brasileiro e que a expressão do voto nominal não permite esse avanço para além do objetivo de analisar questões referentes ao processo de aprovação legislativa.

Apesar de tamanha preponderância, a análise da atividade parlamentar através das votações nominais não se configurou em exclusividade para seu entendimento. Com a mobilização de variáveis oriundas tanto da arena legislativa quanto da arena eleitoral foram identificadas limitações e restrições analíticas desse objeto para uma compreensão mais fidedigna da atividade congressista. Ainda sob o escopo do processo decisório, resta saber quais conclusões a literatura apresenta a respeito da produção do conteúdo legislativo. É sobre essa dimensão da atuação parlamentar que a próxima subseção se desenvolve.

O conteúdo legislativo

Os clássicos trabalhos de Mayhew (1974), Fiorina (1977) e Fenno (1973) já destacavam que os modelos de explicação do comportamento parlamentar com base no voto nominal renegam um amplo leque de atividades desenvolvidas pelo representante político. A relevância teórica desses trabalhos é indiscutível e permitiu a evolução de uma agenda de pesquisas a respeito da atividade parlamentar que não se restringe à sua atuação sobre o processo decisório.

Os estudos que analisam a produção de políticas públicas através da elaboração de conteúdo legislativo no Brasil, por exemplo, destacam que a conexão eleitoral vinculada à tese do voto pessoal determinaria o comportamento legislativo do representante (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1990; Downs, 1957; Mayhew, 1974). Nesse *two-arena model* (Mayhew, 1974), a arena decisória estaria à mercê de incentivos proporcionados pelo sistema eleitoral e, diante de regras eleitorais que favorecessem a relação direta entre parlamentar e eleitor, políticos sensatos não perderiam a oportunidade de maximizar a distribuição de benefícios particulares a seus redutos eleitorais com o objetivo de obter os créditos por concessões realizadas (*credit claiming*) (Mayhew, 1974; Shepsle e Weingast, 1995) e aumentar as chances de sua manutenção

no poder. Para ter sucesso nessa estratégia, precisam ter influência direta sobre o conteúdo legislativo aprovado.

Independentemente da amplitude dos benefícios gerados pela lógica da literatura da conexão eleitoral, o fato é que, quanto mais incentivos pessoais o sistema eleitoral proporcionar, mais os políticos canalizam, de forma individual, benefícios a seu eleitorado. Contudo, essa agenda de pesquisa evoluiu no sentido de agregar outros atores (e.g., partidos e grupos de interesse) à produção de conteúdo legislativo (Ricci, 2006). Três seriam as principais razões para a inserção de outros atores nas análises que buscam explicar o comportamento político dos representantes na formulação de políticas públicas: a capacidade de organização desses atores, a assimetria de informação presente na sociedade como um todo e as regras que regulam o processo decisório.

Olson (1971) destaca que grupos pequenos (em número de membros) têm maior facilidade em superar o *free-rider problem* e de se organizar de forma eficiente para pressionar autoridades políticas com relação a seus interesses⁴. Pressionados, parlamentares tendem a beneficiar os grupos interessados com o objetivo de aumentar sua competitividade em eleições futuras através de seu apoio e financiamento (Baron, 1994; Grossman e Helpman, 1996; Lohmann, 1998; Potters e Sloof, 1996; Smith, 1995).

Sem desconsiderar a tese desenvolvida por Olson (1971), Lohmann (2003) argumenta que não é apenas a maior capacidade de organização que possibilita aos grupos de interesse ganhos políticos em relação à população em geral. O que favorece a atuação política de representantes em favor de grupos de interesse é o impacto político da assimetria de informação existente entre pequenos grupos e a população como um todo. Como Downs (1957) apresenta, a lógica de funcionamento das democracias representativas impõe limites à ampla informação. Cada eleitor pode ser considerado um interesse organizado e especializado em algumas áreas. No entanto, em relação à grande maioria dos temas sobre os quais a atividade política se debruça, o eleitorado tem apenas uma vaga ideia do impacto gerado pelas decisões que são constantemente tomadas. Assim, somente em relação às dimensões sociais nas quais o eleitor é especializado é possível a ele auferir o que os políticos têm feito a favor ou contra ele (Lohmann, 2003, p. 308).

Se, de um lado, a assimetria de informação e a capacidade de organização podem produzir interferência sobre o comportamento individual do parlamentar, podendo tal aspecto formatar a dinâmica dos trabalhos, a organização legislativa e, inclusive, o conteúdo legislativo (Krehbiel, 1992), de outro, a arena legislativa pode colocar restrições à atuação do representante sobre o processo decisório e, conseqüentemente, sobre o conteúdo legal aprovado. No caso brasileiro, por exemplo, com o objetivo de

⁴ O "problema do carona" consiste na hipótese de indivíduos não assumirem os custos de uma determinada ação e aguardarem pelos benefícios de um empreendimento através dos custos assumidos por outros.

explicar a governabilidade do sistema político brasileiro, uma ampla literatura analisou a participação parlamentar na formulação do processo orçamentário nacional.

Esse debate se desenvolveu em pelo menos duas vertentes diferentes: uma que se dedica aos aspectos institucionais da relação Executivo-Legislativo e ao comportamento político sob a ótica da tese do voto pessoal; e outra que nega os pressupostos da primeira e indica que a alocação de recursos públicos federais não está atrelada a uma disputa entre os poderes e, muito menos, obedece a critérios eleitorais personalistas, uma vez que as regras do processo decisório impedem o particularismo legislativo.

A primeira vertente que analisa a alocação de recursos públicos via processo orçamentário tem como expoente o trabalho de Pereira e Mueller (2002) e argumenta que a produção legislativa brasileira está submetida a um jogo de barganha entre os poderes Executivo e Legislativo. Em virtude da separação de poderes, própria do presidencialismo, o Executivo Federal não teria como governar, pois a arena parlamentar funcionaria como um poder de veto a suas propostas (Ames, 2002). Para obter governabilidade, o Executivo atenderia a demandas políticas dos parlamentares. No caso brasileiro, um desses momentos de barganha seria o processo orçamentário, principalmente no que tange à execução das emendas individuais. Através dele, o Executivo poderia atender aos anseios de deputados e senadores e conferir a eles a decisão sobre a alocação de parte dos recursos da União em troca de apoio político em futuras votações (Ames, 1995a, 1995b, 2002; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2002).

A segunda abordagem referente à alocação de recursos públicos via processo orçamentário critica o pressuposto de que no presidencialismo de coalizão brasileiro haja um enfrentamento direto entre os poderes Executivo e Legislativo. Seu argumento fundamental é de que não há diretamente um jogo de barganha entre os poderes, há, na verdade, uma disputa política entre situação e oposição (Figueiredo e Limongi, 1998, 1999, 2002, 2010). Expoentes dessa vertente, Figueiredo e Limongi (2002) afirmam que tratar *outputs* políticos do país como fruto dos conflitos existentes entre os poderes Executivo e Legislativo exclui a principal variável dessa relação, os partidos políticos (Cox e McCubbins, 2007). No que tange ao processo orçamentário, esses autores destacam que o processo decisório é centralizado e a concentração de poderes legislativos na presidência da República induz o parlamentar individual a atuar por meio dos partidos políticos para, de algum modo, obter sucesso em suas ações (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 306).

Fora do escopo do processo orçamentário nacional, ainda não há pesquisa que tenha analisado a contribuição parlamentar na formulação de todas as leis aprovadas após a Constituição Federal de 1988. Contudo, sob objetivos distintos, dois trabalhos recentes destacam a relevante participação dos parlamentares brasileiros na formulação do conteúdo final aprovado (Freitas, 2013; Moreira, 2011).

Com o intuito de averiguar como se comportaram os atores envolvidos no processo de formulação da política de benefícios tributários referentes à contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e à Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e quais os potenciais impactos do conteúdo das leis aprovadas sobre a sociedade brasileira entre 1995 e 2010, Moreira (2011) identificou que, mesmo submetido à agenda do Poder Executivo, o Legislativo federal foi protagonista na formulação da política ao quantificar sua participação sobre o conteúdo total das leis e mostrar que a participação do Poder Legislativo foi concentrada na base que dá apoio ao governo através de postos centrais do processo legislativo, negando a tese de existência de uma conexão eleitoral baseada na atividade individual do representante político.

Por sua vez, com o objetivo de evidenciar o mecanismo fundamental pelo qual se sustenta o presidencialismo brasileiro, a coalizão, Freitas (2013) analisou uma amostra considerável de leis sem focar numa temática específica e demonstrou que o Poder Legislativo possui papel fundamental na formulação do conteúdo aprovado. Também negando a tese do comportamento individual dos parlamentares, identifica que a participação legislativa no conteúdo legal acontece através da coordenação dos partidos que compõem a coalizão governamental, em especial na figura dos relatores. Em suas palavras: “os legisladores deliberam e alteram as propostas que vêm do Executivo e suas alterações têm impacto significativo no ordenamento jurídico do país” (Freitas, 2013, p. 146). Tal constatação corrobora sua tese de que a governabilidade brasileira não se restringe ao governo do Poder Executivo após a formatação de uma maioria no Congresso Nacional com a distribuição de pastas ministeriais. De fato, trata-se de um sistema cuja governabilidade resulta de uma coalizão governamental transversal aos poderes Executivo e Legislativo.

Portanto, assim como no caso da análise das votações nominais, o comportamento parlamentar na formulação do conteúdo legislativo brasileiro é governado pelos argumentos que embasam a tese do presidencialismo de coalizão. Agrupando essas duas dimensões da atividade parlamentar (votação nominal e influência no conteúdo legislativo aprovado), sob o escopo do processo decisório, não resta dúvida de que parcela importante do funcionamento do sistema político brasileiro e da atividade desenvolvida pelos deputados federais na CD se configura de modo a respeitar a relação governo-oposição.

No esquema aqui proposto, resta agora averiguar quais conclusões podem advir da comunicação parlamentar realizada na Câmara dos Deputados. Assim como no voto nominal e na formulação do conteúdo legislativo, a relação governo-oposição orientaria essa atividade parlamentar?

A comunicação parlamentar

Com seu uso instrumental e estratégico conhecido há milênios (Aristóteles, 2012, século IV a.C.), a comunicação é instrumento fundamental da política, desempenhando papel central nas relações de poder da sociedade e de representação nos regimes democráticos modernos (Foucault, 2005; Manin, 1997). Uma vez que a atividade do representante político se debruça sobre quaisquer aspectos da vida cotidiana e que os eleitores têm pouco incentivo e alto custo para coletar informações a respeito de sua ação (Downs, 1957; Lohmann, 2003), o eleitorado se torna praticamente um consumidor passivo de informação, produzindo problemas e oportunidades aos representantes eleitos.

Em relação aos problemas, representantes que buscam a reeleição ou sua candidatura a outros cargos eletivos podem não ter a atenção desejada por parte de seus eleitores. Essa que seria uma das principais vantagens do incumbente (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1990) pode se tornar um enorme obstáculo em sua trajetória política, pois uma estratégia de comunicação mal adotada permite ataques oposicionistas e o desgaste de imagem perante o eleitorado até um novo pleito.

Por sua vez, as oportunidades nascem justamente desses problemas. Os representantes têm a chance de se tornar canal legítimo de informação e interpretação a respeito de sua atuação, seja através da mídia tradicional (jornais, rádio, revista, TV etc.), seja em contato direto com seu eleitor através da internet e das redes sociais. No caso do incumbente, por exemplo, há incentivo ao uso da infraestrutura institucional disponibilizada para comunicação política (Grimmer, 2010, 2013). Em combinação com as demais mídias, ela reduz custos, aumenta as vias pelas quais o representante preenche de comunicação o intervalo entre campanhas ao fornecer a seu eleitorado insumos informacionais a respeito de sua atuação (Arnold, 1990; Jacobson, 1989) e de si mesmo com o objetivo de melhorar sua reputação (Reher, 2012).

É na lacuna informacional proporcionada pela estrutura social moderna que reside a oportunidade de o representante se tornar o principal filtro de comunicação e interpretação a respeito de sua atuação política (Downs, 1957; Fenno, 1973; Grimmer, 2013; Grimmer, Westwood e Messing, 2014). O representante transforma a margem de manobra presente no espaço entre ação e comunicação num importante componente do processo de representação e atuação (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1990; Fenno, 1973; Grimmer, 2013). Desse modo, inverte a relação principal-agente, presente em muitos modelos de representação, ao ter a chance de ditar para o eleitor (principal) qual avaliação proceder a seu respeito (agente) (Grimmer, 2013). Antecipando reações, os representantes desenvolvem *presentational styles* para informar seus eleitores sobre o que fazem, como fazem, por que fazem e qual o valor do que fazem (Fenno, 1973).

Em relação à atividade parlamentar no caso brasileiro, mesmo com a força que a escola de estudos legislativos ganhou nos últimos anos, pouco foi feito sobre os discursos

pronunciados pelos parlamentares em plenário ou mesmo fora do CN. Sem ter os discursos como objeto principal de análise, muitos trabalhos se dedicaram a interpretar o posicionamento político dos representantes em temas específicos (meio ambiente, saúde, educação, política externa etc.)⁵ ao analisar um pequeno volume de pronunciamentos ou debates ao longo do processo deliberativo de matérias (Antunes, 2016).

A única referência que se destaca nesse contexto de escassez é o trabalho de Miguel e Feitosa (2009), que, revertendo o quadro limitado do volume de discursos analisados, se dedicaram a uma amostra de quase 12 mil falas de deputados federais entre 1996 e 2006 para verificar as diferenças de conteúdo segundo o gênero do representante. Esses autores identificaram que é possível captar uma diferença temática com base no gênero do parlamentar, de modo que as mulheres em plenário se dedicam a temas distintos daqueles aos quais os homens se dedicam. Contudo, apesar do reconhecido esforço, trata-se de um único exemplo de análise sistemática dos discursos proferidos em plenário pelos parlamentares brasileiros. É com o objetivo de reforçar esse quadro que este artigo se apresenta.

O foco no discurso do parlamentar brasileiro

Os regimentos internos das duas Casas legislativas garantem a palavra como poder e direito do exercício parlamentar brasileiro. Os congressistas têm acesso a diversos meios de comunicação com recursos humanos e materiais financiados pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal: TV, rádio, internet, jornal e outros canais institucionais. Assim, longe de ficarem restritos ao conteúdo das matérias em tramitação ou explicitamente apoiados na orientação de suas lideranças, regras menos restritivas regulam a participação e dedicam espaço de tempo exclusivo para o pronunciamento dos representantes brasileiros⁶.

Com regras que garantem a palavra como poder e direito do exercício parlamentar, os deputados federais e senadores, longe de ficarem submetidos ao conteúdo das matérias em tramitação, constantemente fazem uso estratégico de seu direito de fala. Pelo microfone acessam eleitores, colegas de plenário, os demais poderes da República e também a mídia nacional. A recente votação do processo de *impeachment* da presidenta da República Dilma Rousseff, ocorrida na CD em 17 de abril de 2016, é exemplo de uso estratégico da fala pelos deputados federais mesmo sob o regramento da votação nominal. Mais do que se posicionar contrária ou favoravelmente ao prosseguimento do processo, utilizaram a oportunidade para acessar seus eleitores e colegas de plenário. O deputado federal Glauber Braga (PSOL-RJ) registrou, por exemplo,

⁵ Em relação ao discurso dos presidentes da República, ver, por exemplo, Vilela e Neiva (2011).

⁶ Artigos de 69 a 81 e de 87 a 88 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigos de 156 a 161 do Regimento Interno do Senado Federal.

sua indignação contra o processo e o presidente da CD, o deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ):

Eduardo Cunha, você é um gângster. O que dá sustentação à sua cadeira cheira enxofre. Eu voto por aqueles que nunca escolheram o lado fácil da história. Eu voto por Marighella, eu voto por Plínio de Arruda Sampaio, eu voto por Evandro Lins e Silva, eu voto por Arraes, eu voto por Luís Carlos Prestes. Eu voto por Olga Benário. Eu voto por Brizola e Darcy Ribeiro. Eu voto por Zumbi dos Palmares. Eu voto não!⁷

Esse evento foi marcante na história política do país e as justificativas dadas a cada voto ganharam, inclusive, a repercussão na mídia internacional e foram objeto de análises de diversos comentaristas políticos pelo mundo⁸. Apesar de ser um evento isolado, a fala em destaque evidencia a adoção de um *presentational style* por parte do orador, buscando, entre outras coisas, cultivar apoio entre seus eleitores e correligionários (Fenno, 1973). Logo, em defesa da tese de que a atividade parlamentar não se restringe ao processo decisório e não está integralmente submetida aos seus constrangimentos institucionais, este artigo amplia o escopo tradicional de análise da atuação institucional dos deputados federais no Brasil e reconhece o discurso como um dos meios pelos quais a política se materializa.

Diferente das votações nominais e do processo de elaboração do conteúdo legislativo, a ciência política brasileira ainda desconhece quais variáveis governam a atividade discursiva do parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados, especialmente quando esta não se encontra submetida às regras do processo decisório. Por essa razão, fora das regras que regem as votações nominais e as tratativas para influenciar o conteúdo legislativo a ser apreciado, este artigo busca investigar como se distinguem os parlamentares em relação ao uso institucional dos momentos de fala disponíveis em plenário.

Através da análise exploratória de dados em conjunto com resultados advindos de modelos probabilísticos (Gelman, 2003, 2004, 2007, 2011), neste artigo são analisados os discursos proferidos pelos deputados federais brasileiros com o objetivo de identificar os padrões que regem sua frequência ao longo dos anos de 1999 a 2014, legislaturas de 51 a 54. Valendo-se da rica literatura que analisa a votação nominal na CD (Limongi e Figueiredo, 1998, 2005; Pereira e Mueller, 2000, 2002, 2003; Zucco Jr., 2009; Zucco Jr. e Lauderdale, 2011) e a produção do conteúdo legislativo aprovado (Freitas, 2010, 2013; Moreira, 2011; Ricci, 2003, 2006), o artigo é orientado pela seguinte questão: há indícios suficientes para afirmar que a comunicação parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados é governada pela relação governo-oposição, assim como constatado em sua atuação no processo decisório?

⁷ Discurso presente na página da Câmara dos Deputados (<www.camara.leg.br>), sem revisão do orador.

⁸ Para um exemplo, veja: <<http://goo.gl/n3g8FA>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

Uma vez que o objetivo deste artigo é ampliar o escopo de análise da atividade parlamentar na CD, convém resgatar as principais variáveis do debate desenvolvido ao longo de tantos anos em relação ao comportamento congressista. Por isso, são focos de análise aqui as seguintes variáveis: i) a classificação ideológica da legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito (esquerda ou centro/direita); ii) o posicionamento de sua legenda em relação ao governo (se o partido compôs ou não a coalizão governista ao longo da legislatura); iii) o percentual de votos recebidos pelo deputado federal na eleição que lhe conduziu à CD; iv) seu gênero; v) o número de legislaturas da qual fez parte em sua trajetória política após a Constituição Federal de 1988; vi) sua legenda partidária; vii) e a unidade federativa pela qual foi eleito.

Se os desdobramentos da tese do presidencialismo de coalizão proporcionaram um conhecimento apurado sobre o comportamento parlamentar em relação ao voto nominal e à produção legislativa no âmbito do processo decisório, a ciência política brasileira ainda pouco sabe sobre como os parlamentares se posicionam politicamente ao discursar. É com o objetivo de preencher essa lacuna e de contribuir para ampliar as dimensões de análise da atividade parlamentar no CN que este artigo se desenvolve. Na próxima seção serão apresentados os momentos institucionais de comunicação parlamentar na CD, justificada a escolha do Pequeno Expediente como objeto de análise e observada sua frequência de uso pelos deputados federais.

A comunicação parlamentar na Câmara dos Deputados

Realçada pelo processo de *impeachment* sofrido pela então presidenta da República Dilma Rousseff em 2016, a atividade parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados (CD) vai além da votação e apresentação de projetos de lei. Entre outras atividades, o deputado federal possui tempo, espaço, recursos e infraestrutura dedicados à comunicação política que não se restringem aos projetos em pauta, garantindo à atividade parlamentar a oportunidade de não se submeter à agenda legislativa. Esse momento de fuga da agenda decisória já chegou inclusive a ser relatado em plenário. Segundo as palavras do deputado Wanderley Alves de Oliveira, “Deley” (PSC-RJ), em discurso proferido no dia 10 de junho de 2013 no Grande Expediente:

(...) neste dia de hoje, aproveitando esta oportunidade – porque todos sabemos que o Grande Expediente é feito através de sorteio e que, muitas vezes, é a chance para que possamos trazer parte daquilo que temos feito, parte de nossos pensamentos, até porque a dinâmica desta Casa muitas vezes nos dá poucas oportunidades – queremos estar falando com aquele companheiro, com aquela companheira, que muitas vezes, até por

informações distorcidas, entende que trabalhamos aqui somente nas terças, quartas e, às vezes, quintas (...)º.

Em seu artigo 74, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê sete possibilidades regimentais de fala para o parlamentar: (i) apresentar proposição; (ii) fazer comunicação ou versar sobre assuntos diversos, à hora do Expediente ou das Comunicações Parlamentares; (iii) tratar de proposição em discussão; (iv) levantar questão de ordem; (v) fazer reclamação; (vi) encaminhar a votação; e, a juízo do presidente da Casa, (vii) contestar acusação pessoal à própria conduta, feita durante a discussão, ou para contradizer o que lhe for indevidamente atribuído como opinião pessoal. Essa previsão de fala ocorre em oito momentos institucionais distintos: (i) Abertura; (ii) Breves Comunicações; (iii) Comissão Geral; (iv) Comunicações Parlamentares; (v) Grande Expediente; (vi) Homenagem; (vii) Ordem do Dia e (viii) Pequeno Expediente. Cada um desses momentos de fala possui regras próprias para a manifestação dos deputados federais (Tabela 1), mas é no Pequeno Expediente, no Grande Expediente, nas Comunicações Parlamentares e nas Breves Comunicações que os parlamentares têm a previsão regimental para tratar de assuntos diversos à pauta e podem discursar de forma livre na tribuna desde que dentro do tempo e das regras permitidos:

Tabela 1
Quadro comparativo da possibilidade de fala dedicada aos deputados federais

| Situação n° | Possibilidade de fala | Dispositivos regimentais |
|-------------|--|--|
| 1 | Apresentar proposição | Art. 132 |
| 2 | Fazer comunicação ou versar sobre assuntos diversos, à hora das Breves Comunicações, do Pequeno Expediente, do Grande Expediente ou das Comunicações Parlamentares | Art. 66, I, II e IV; arts. 81, 87 e 90 |
| 3 | Discutir proposição em pauta | Art. 157, § 3º; arts. de 171 a 176 |
| 4 | Formular questão de ordem ou contra-argumentar | Art. 95 |
| 5 | Apresentar reclamação | Art. 96 |
| 6 | Encaminhar votação | Art. 192 |
| 7 | Contestar acusação pessoal à própria conduta, feita durante discussão, ou contradizer o que lhe for atribuído indevidamente como opinião pessoal | — |

Fonte: Curso de Regimento Interno, p. 246. Com ajustes.

É justamente pelo fato de a fala parlamentar ter a possibilidade de se concretizar em ambiente de relativa independência em relação ao processo decisório que este artigo busca investigar como se distinguem os parlamentares em relação à sua frequência de discursos proferidos em plenário e avançar na análise de outras dimensões da atividade parlamentar. Para esses propósitos, portanto, as Breves Comunicações, as Comunicações

º Discurso presente na página da Câmara dos Deputados (<www.camara.leg.br>), sem revisão do orador.

Parlamentares, o Pequeno e o Grande Expedientes se caracterizam como momentos institucionais ideais para análise. A seguir, apresento as principais características desses momentos institucionais, justifico a escolha do Pequeno Expediente como foco deste artigo e analiso a fundo a frequência de uso desse momento institucional pelos deputados federais ao longo de 1999 a 2014.

Momentos institucionais de fala livre

As sessões ordinárias da CD, com duração de cinco horas (art. 66, RICD), possuem quatro fases, nessa ordem: Pequeno Expediente, Grande Expediente, Ordem do Dia e Comunicações Parlamentares. Nos Pequeno e Grande Expedientes e nas Comunicações Parlamentares, os deputados têm liberdade para tratar dos temas e questões que consideram pertinentes sem os constrangimentos das regras do processo decisório. Ademais, apesar de não se tratar de uma fase regimental das sessões ordinárias, conforme é exposto adiante, nas Breves Comunicações os parlamentares também se encontram livres dos constrangimentos do processo decisório¹⁰. Cada um desses momentos previstos no RICD tem sua peculiaridade, e suas regras podem interferir em maior ou menor grau na possibilidade de seu uso por parte dos parlamentares (Tabela 2):

Tabela 2
Quadro comparativo – Momentos institucionais de fala selecionados

| Momento institucional | Regras gerais | Tempo de fala | Dispositivos regimentais (RICD) |
|------------------------------|---|----------------------|--|
| Pequeno Expediente | Inscrição dos oradores feita na Mesa, em caráter pessoal e intransferível, diariamente, assegurada a preferência aos que não hajam falado nas cinco sessões anteriores. As inscrições que não puderem ser atendidas serão transferidas para a sessão ordinária seguinte. Não é permitido o aparte. | 5' | Arts. 66, 75, de 79 a 81, 176 |
| Grande Expediente | Lista de oradores definida mediante sorteio, limitando cada deputado a falar no máximo três vezes por semestre, sendo uma por sorteio e duas por cessão de vaga de outro parlamentar. Pode ser reservado para honraria. São permitidos apartes. | 25' | Arts. 66, 68, 73, 87, 88, 221, 222 |
| Comunicações Parlamentares | Ocorre somente se a Ordem do Dia se encerrar antes do tempo previsto. A inscrição é feita por meio das lideranças partidárias. É permitido o aparte. | 10' | Arts. 66, 73, 90 |
| Breves Comunicações | Tempo dedicado à fala dos parlamentares caso haja disponibilidade após a leitura da matéria do Expediente. A inscrição dos oradores é feita na Mesa, em caráter pessoal e intransferível, assegurada a preferência aos que não hajam falado nas cinco sessões anteriores. Não é permitido o aparte. | 5' | Arts. 67, 81 |

Fonte: Curso de Regimento Interno, p. 246. Com ajustes.

¹⁰ Após consulta feita ao Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados sobre a existência ou não da fase "Breves Comunicações" nas sessões legislativas, houve informação de que há previsão dessa fase nas sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados e nas sessões do Congresso Nacional (artigos 67 e 81 do RICD e artigo 31 do Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN).

O Pequeno Expediente (primeira fase), com duração regimental de 60 minutos¹¹, é dedicado à leitura da matéria do Expediente¹² e aos oradores inscritos. Segundo o RICD, abertos os trabalhos de uma sessão legislativa, no Pequeno Expediente os deputados federais podem falar por até cinco minutos num intervalo de 60 minutos em cada sessão legislativa. A inscrição dos oradores é feita na Mesa, em caráter pessoal e intransferível, em livro próprio, das 8 às 13 horas e 30 minutos, diariamente, assegurada a preferência aos que não hajam falado nas cinco sessões anteriores. As inscrições que não puderem ser atendidas em virtude da não realização da sessão serão transferidas para a sessão ordinária seguinte.

No Grande Expediente, segunda fase, cada parlamentar pode discursar por até 25 minutos num intervalo de 50 minutos. A lista de oradores para o Grande Expediente é definida mediante sorteio, limitando cada deputado a falar no máximo três vezes por semestre, sendo uma por sorteio e duas por cessão de vaga de outro parlamentar. O deputado federal que não falar por falta de vaga terá assegurada a preferência de inscrição no semestre seguinte. Ademais, como indica o artigo 88 do RICD: "A Câmara poderá destinar o Grande Expediente para comemorações de alta significação nacional, ou interromper os trabalhos para a recepção, em Plenário, de altas personalidades, desde que assim resolva o presidente, ou delibere o Plenário".

As Comunicações Parlamentares configuram a quarta fase das sessões ordinárias da CD. No entanto, elas só ocorrerão se a Ordem do Dia se encerrar antes do horário previsto (19h). A inscrição é feita por meio das lideranças partidárias e cada fala deve ter até dez minutos, sendo os oradores alternados de acordo com partidos e blocos parlamentares inscritos.

O momento institucional chamado de Breves Comunicações, conhecido também como "pinga-fogo", refere-se ao tempo que sobra logo após a primeira fase (Pequeno Expediente). Não se trata de uma fase da sessão ordinária da CD, mas, havendo disponibilidade de tempo, os deputados federais inscritos diretamente na Mesa podem falar por cinco minutos, não sendo permitidos apertes.

Como é possível concluir com base nas regras que regem todos os momentos institucionais nos quais os parlamentares podem fazer uso livre da palavra, o Pequeno Expediente é o momento que permite maior acesso e liberdade por parte do deputado para expor suas ideias e proferir seu discurso. Em relação às Comunicações Parlamentares e às Breves Comunicações, há a vantagem de não dependerem da sobra de tempo para sua realização. Além do que, nas Comunicações Parlamentares a inscrição do orador é feita pelo líder do partido ou da bancada.

¹¹ É importante destacar que há previsão de espera de 30 minutos para preenchimento do quórum mínimo de abertura da sessão. Esse tempo deverá ser deduzido do período destinado ao Expediente (art. 79, § 3º, RICD).

¹² A matéria do Expediente consiste nas comunicações enviadas à Mesa pelos deputados federais, na correspondência em geral, nas petições e em outros documentos recebidos pelo presidente ou pela Mesa, de interesse do Plenário.

No Grande Expediente, o parlamentar pode discursar no máximo por três vezes no semestre e totalizar 75 minutos de discurso, enquanto no Pequeno Expediente um parlamentar pode discursar uma vez por semana e chegar à marca de 120 minutos de discurso no semestre. Ademais, as regras de inscrição do Grande Expediente são restritivas, pois, de forma geral, permitem que, no máximo, 240 deputados diferentes possam discursar no semestre¹³. Já as regras do Pequeno Expediente permitem que até 1.440 deputados diferentes possam discursar ao longo período, número que representa quase três vezes o de deputados federais¹⁴.

O Pequeno Expediente, além de se caracterizar como momento de livre comunicação parlamentar, produz um número maior de pronunciamentos e abrange maior número de deputados federais, pois são dedicados cinco minutos para cada orador num total de 60 minutos em cada sessão legislativa¹⁵. Sua presença no RICD atual advém de sua primeira publicação após a Constituição Federal de 1988. No entanto, já no RICD de 1947, aprovado por meio da resolução 10/47 após apreciação do PRC 09/47, o Pequeno Expediente era tido como uma parte do Expediente, pois estava prevista a inscrição de oradores para fala após a leitura do Expediente em cada sessão pública. Apesar de não ter sido estipulado no regimento interno da época, até a resolução 18/63 (aprovada através do PRC 04/63), que institucionalizou o Pequeno Expediente regulamentando suas regras no RICD¹⁶, esse momento de fala já era nomeado pelos parlamentares como Pequeno Expediente¹⁷.

Ao longo do período de 1946 até a inclusão efetiva do Pequeno Expediente no RICD em 1963, não faltaram momentos de dúvida e crítica sobre os critérios utilizados pela Mesa para inscrição e fala dos deputados federais. Em dezembro de 1956, por exemplo, o deputado federal Jefferson de Aguiar (PSD-ES) fez críticas à Mesa a respeito da permissão de fala de parlamentares não inscritos no Expediente (*DCD* 12/12/56, p.

¹³ Esse número pode ser maior, pois o artigo 85 do RICD permite ao presidente da Casa não designar Ordem do Dia para as sessões ordinárias e convertê-las em sessões de debates (art. 66, § 3º). Além disso, o presidente não pode designar Ordem do Dia para a primeira sessão plenária das sessões legislativas ordinárias e das sessões legislativas extraordinárias (art. 85, parágrafo único). Esse dispositivo, permite, portanto, maior tempo de debate e, conseqüentemente, um maior número de oradores. A título de exemplo, a terceira sessão legislativa extraordinária da 52ª Legislatura foi inaugurada em sessão conjunta solene no dia 19 de janeiro de 2004. Nesse dia, a sessão teve o Pequeno Expediente e o Grande Expediente, este composto por 29 oradores (Curso de Regimento Interno, p. 253).

¹⁴ Para calcular esses números, consideramos semanas com cinco dias de sessão legislativa e meses com quatro semanas. Logo, os números reais podem ser menores se considerarmos feriados ou demais imprevistos como, por exemplo, a recepção de altas personalidades, conforme prevê o RICD.

¹⁵ Neste artigo, chamamos de pronunciamento toda fala registrada em qualquer um dos seguintes momentos institucionais previstos no RICD: Abertura, Breves Comunicações, Comissão Geral, Comunicações Parlamentares, Grande Expediente, Homenagem, Ordem do Dia e Pequeno Expediente.

¹⁶ Ao analisar esse histórico, há indícios de que a regulamentação do Pequeno Expediente esteja vinculada à aprovação da Lei 4.095/62, que aumentou o número de deputados federais de 326 para 404 por meio do Projeto de Lei 2.787/61.

¹⁷ A título de exemplo, o discurso do deputado Celso Peçanha (PTB-RJ), realizado em 21 de dezembro de 1954 e publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* em 28 de dezembro de 1954 (p. 8.873), destaca a existência, ainda informal, do Pequeno Expediente.

12.456), questão que foi tratada na sessão seguinte pelo presidente (*DCD* 13/12/56, p. 12.549). Nas palavras do deputado federal Jefferson Aguiar (PSD-ES):

Sr. Presidente, estimei tivesse V. Excia. reassumido a direção dos trabalhos, para que (muito bem), porque, enquanto Vossa Excia. Vice-Presidente da Casa esteve afastado da Mesa, vários oradores não inscritos falaram. Alguns deles, com inscrição posterior à minha, fizeram uso da palavra dentro do regime simpatético vigente e que lamentamos (...).

Em 1963, através da resolução 18/63, o Pequeno Expediente ganha basicamente os moldes que hoje possui, sendo ele incorporado pelo RICD de 1989 (resolução 17/89). Presente de modo informal desde o regime democrático de 1946, esse momento sempre se caracterizou pela livre comunicação parlamentar e pela garantia de acesso a todos os deputados federais que desejassem alguns minutos de fala.

Se, com base nas regras que regem os momentos de fala livre dos parlamentares, se identifica que o Pequeno Expediente possui vantagens comparativas, resta saber se essa vantagem ocorre na prática. A seguir, são apresentadas informações referentes ao uso do Pequeno Expediente ao longo das legislaturas analisadas após a Constituição Federal de 1988.

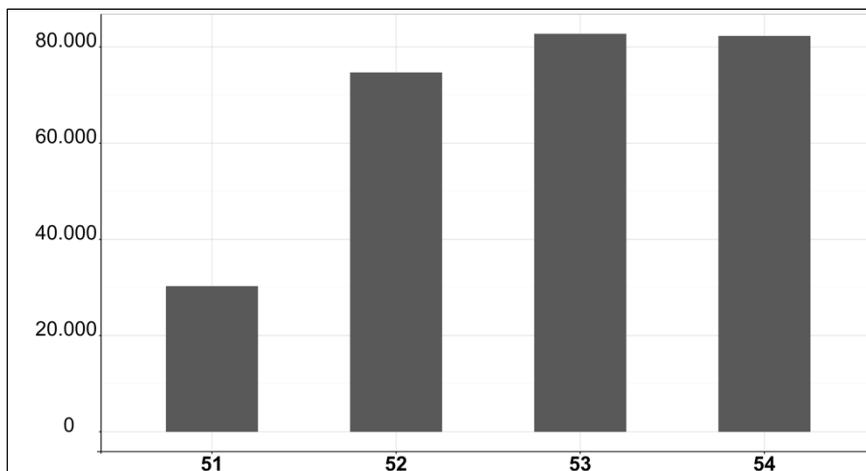
O uso da fala na Câmara dos Deputados

De acordo com os dados disponibilizados pela CD, dos 281.450 pronunciamentos realizados ao longo das legislaturas analisadas, 95,9% foram realizados por deputados federais¹⁸ (Figura 2)¹⁹. A realização de 270.014 pronunciamentos pelos deputados federais ao longo de 16 anos, uma média de quase 17 mil ao ano, evidencia a relevância da comunicação política no âmbito da CD:

¹⁸ É importante ressaltar que outras autoridades (ministros, secretários, prefeitos ou personalidades convidadas) têm pronunciamentos registrados nos dados da CD. Por isso o pronunciamento dos deputados federais não atinge 100%.

¹⁹ Uma das razões para o baixo número de pronunciamentos apresentado em relação à 51ª legislatura é o fato de a disponibilidade dos registros nos dados abertos da CD para essa legislatura terem começado somente em 5 de outubro de 2000 e não em 2 de fevereiro de 1999, quando se iniciou a respectiva legislatura. Para os fins deste artigo, o montante registrado se faz relevante.

Figura 2
Quantidade de pronunciamentos realizados por deputados federais por legislatura

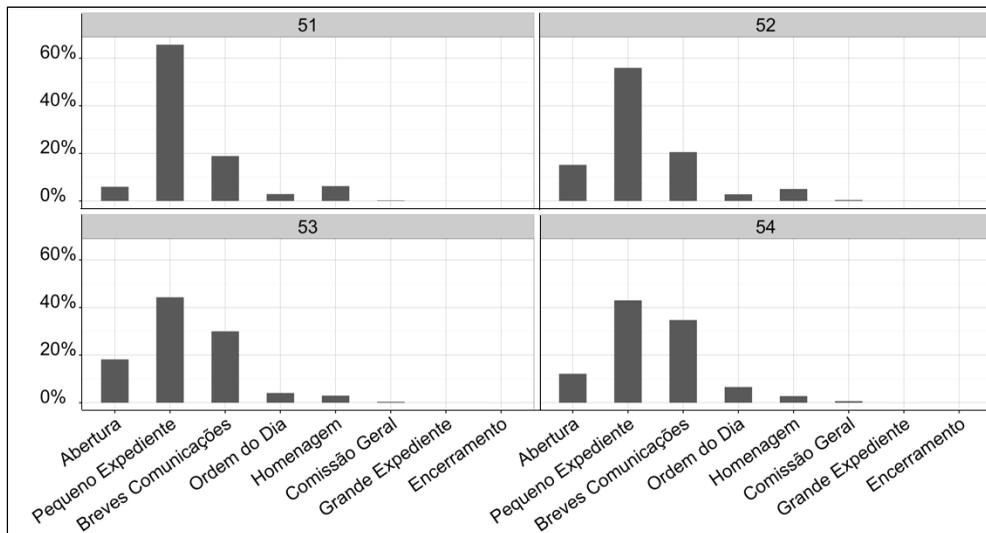


Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados.

A grande maioria dos mais de 270 mil pronunciamentos foi realizada durante o Pequeno Expediente (Figura 3), sendo ele o principal meio de comunicação da CD ao longo de todos os anos analisados, com exceção de 2013, terceiro ano da 54ª legislatura, quando apresentou uma pequena baixa em relação às Breves Comunicações²⁰. Nos demais anos, a preponderância do Pequeno Expediente é nítida, conforme apresenta a Figura 4:

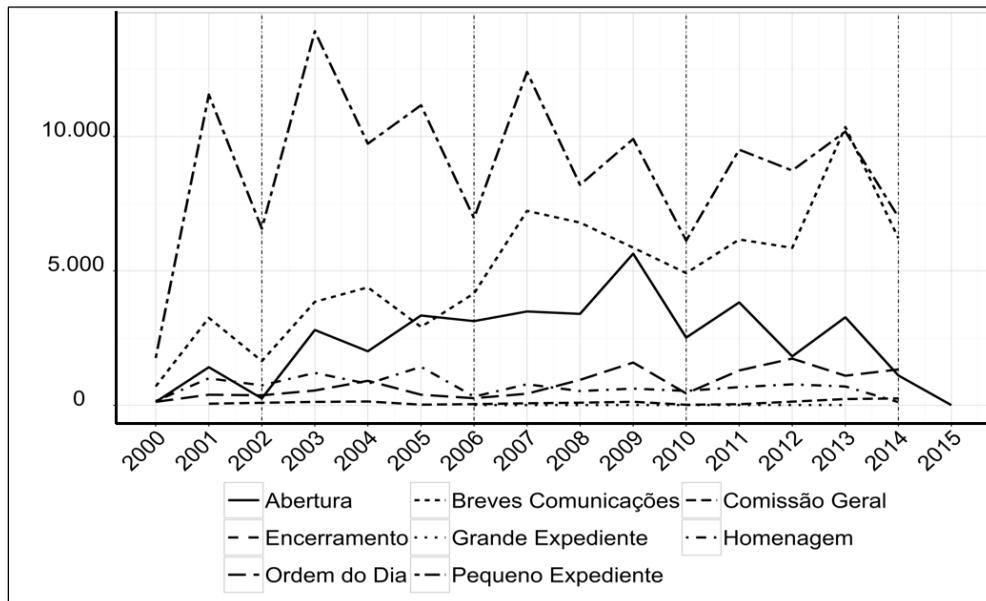
²⁰ Nesse ano, foram registrados 10.179 pronunciamentos de deputados federais no Pequeno Expediente e 10.348 pronunciamentos de deputados federais nas Breves Comunicações.

Figura 3
Proporção de uso dos momentos institucionais
de pronunciamento pelos deputados federais



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados.

Figura 4
Pronunciamentos realizados pelos deputados federais
por ano segundo o momento institucional



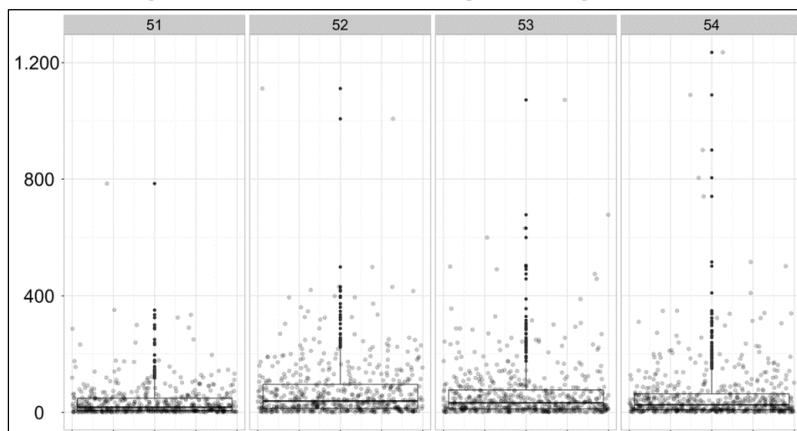
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados.

Se a quantidade de pronunciamentos realizados ao longo de 16 anos evidencia a importância do uso da fala no desenvolvimento da atividade parlamentar no âmbito da CD, as Figuras 3 e 4 deixam clara a relevância do Pequeno Expediente em relação a todos os momentos institucionais de pronunciamento parlamentar. Ademais, é importante lembrar que as regras que regem o Pequeno Expediente são, em comparação com as que regem os demais momentos de fala, as que permitem maior acesso dos deputados federais à tribuna e garantem liberdade temática ao discurso proferido. É em virtude de tamanha relevância que esse momento institucional foi escolhido como objeto deste artigo e, portanto, justifica a necessidade de uma análise mais apurada. Fazendo alusão a um karaokê e à liberdade de inscrição dos cantores (ou pseudocantores), quais variáveis governam o livre acesso ao microfone no plenário da CD? A seguir, é apresentada uma análise minuciosa a respeito do uso desse momento institucional.

O Pequeno Expediente e o padrão de atuação parlamentar

Um total de 2.579 deputados federais diferentes compuseram as legislaturas analisadas²¹. Destes, 2.262 (87,7%) realizaram ao menos um discurso no Pequeno Expediente²², sendo que utilizaram essa oportunidade de forma diversa entre si conforme apresenta a Figura 5:

Figura 5
Dispersão da quantidade de discursos dos deputados federais no Pequeno Expediente



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados.

Descrição: Além do *boxplot*, cada ponto representa um deputado federal que realizou ao menos um discurso no Pequeno Expediente na respectiva legislatura.

²¹ Cada pessoa foi contabilizada mais de uma vez conforme o número de legislaturas da qual tenha participado. Essa escolha foi feita pois, em cada legislatura, um cidadão eleito deputado federal torna-se um orador em potencial.

²² Como uma mesma pessoa pode ter sido eleita mais de uma vez ao longo das legislaturas de 51 a 54, os 2.262 oradores do Pequeno Expediente representam 1.333 pessoas distintas.

Há, em média, 58,7 discursos proferidos no Pequeno Expediente por deputado federal que proferiu algum discurso²³. No entanto, como verificamos na Figura 5, enquanto alguns parlamentares discursaram apenas uma vez (97 ao todo), outros discursaram centenas de vezes e alguns poucos ultrapassaram a marca de mil discursos numa única legislatura. A Tabela 3 apresenta os dados descritivos da quantidade de discursos proferidos no Pequeno Expediente por deputado federal em cada legislatura:

Tabela 3
Dados descritivos da quantidade de discursos no Pequeno Expediente por deputado federal em cada legislatura

| | 51 | 52 | 53 | 54 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Mínimo | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Quartil 1 | 2 | 9 | 7 | 5 |
| Mediana | 10 | 34 | 27 | 20 |
| Média | 30,9 | 66,7 | 57,6 | 52,8 |
| Quartil 3 | 41 | 87,5 | 70,5 | 55 |
| Máximo | 785 | 1.111 | 1.072 | 1.235 |
| Nº zeros | 118 | 54 | 63 | 80 |
| Nº deputados | 526 | 572 | 573 | 591 |
| Nº discursos | 19.883 | 41.756 | 36.613 | 35.398 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados.

Constata-se, portanto, que o uso dos recursos de comunicação disponíveis no Pequeno Expediente varia de acordo com cada parlamentar, indicando que a propensão ao discurso pode advir de características pessoais de cada um. Contudo, para além de anseios e motivações individuais, a literatura que analisa a atividade parlamentar na CD indica que ao menos duas coleções de variáveis orientariam o comportamento individual.

De um lado, variáveis advindas da arena eleitoral, que destacam características do distrito pelo qual foi eleito o deputado federal, pois seria conveniente para o parlamentar agir em função de seu eleitorado, uma vez que teria interesse em receber seu apoio político em futuras eleições (Ames, 1995b, 2002; Mainwaring, 1991, 1999; Pereira e Mueller, 2002, 2003). Com base na tese do voto pessoal (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1990), o sistema eleitoral proporcional de lista aberta brasileiro determinaria o comportamento legislativo do representante.

De outro, variáveis presentes na arena legislativa, que destacam características da legenda partidária à qual o parlamentar é filiado (*e.g.*, ideologia, governo ou oposição), pois a composição da maioria legislativa através da distribuição de pastas ministeriais, somada às regras que regem o processo decisório e organizam os trabalhos na CD, orientaria o comportamento partidário de modo que assim o parlamentar

²³ Como vimos, considerando os possíveis oradores em cada legislatura, 317 deles (12,3% de 2.578) não realizaram qualquer discurso no Pequeno Expediente.

Com exceção da legislatura 52 (2003-2007), observa-se na Figura 6 que alguns dos partidos de esquerda (PSOL, PT, PPS e PCdoB) aproveitam melhor a infraestrutura de comunicação disponível no Pequeno Expediente. Tal conclusão é observada quando se compara a quantidade de discursos proferidos pelos parlamentares do partido com a quantidade de potenciais oradores que a legenda teve ao longo de cada legislatura²⁵.

Se em relação à legenda partidária é possível constatar uma certa preponderância de uso da tribuna por parte de deputados federais eleitos por partidos de esquerda, cabe perguntar: como as principais variáveis presentes nas análises sobre o comportamento parlamentar na CD influenciam a disposição do deputado federal em discursar no Pequeno Expediente? Em linha com a literatura sobre a atividade parlamentar na CD, cabe aqui enunciar novamente a pergunta deste artigo: há indícios suficientes para afirmar que a comunicação parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados é governada pela relação governo-oposição, assim como constatado em sua atuação no processo decisório?

A relação governo-oposição na comunicação parlamentar

A princípio simples, a relação governo-oposição impõe sérios desafios à modelagem estatística. Adotando como variável a ser predita, y_i , a frequência de discursos proferidos no Pequeno Expediente de cada deputado federal, i , $i \in \{1, \dots, n\}$, que tomou posse ao longo das legislaturas analisadas, foi estimado um modelo hierárquico bayesiano em que o primeiro nível se refere aos parlamentares, sendo estes pertencentes a suas respectivas legendas partidárias, j , $j \in \{1, \dots, J\}$, e unidades federativas, k , $k \in \{1, \dots, K\}$. Variando o intercepto em função da legenda partidária e da unidade federativa (UF) de cada potencial orador, no modelo estão incluídos preditores individuais para os deputados federais, preditores para as legendas partidárias e preditores que destacam as características de cada UF, conforme exposto na Tabela 4. Na equação, adotou-se X para representar a matriz de variáveis predictoras, β representa o vetor de coeficientes e $deput, part, uf$ são os respectivos indexadores para os deputados federais, as legendas partidárias e as UFs.

A escolha para a modelagem multinível está baseada na estrutura hierárquica do processo de seleção dos possíveis oradores do Pequeno Expediente. Antes de se tornarem deputados federais, todos os possíveis oradores foram candidatos filiados a legendas partidárias em suas respectivas UFs e estiveram submetidos ao escrutínio público de cada localidade. Desse modo, é importante conceber que, além de variáveis

²⁵ Diversos trabalhos se dedicaram a classificar parlamentares e legendas partidárias sobre o espectro ideológico (Leoni, 2002; Power e Zucco, 2009; Tarouco e Madeira, 2013; Zucco, 2009; Zucco Jr. e Lauderdale, 2011). Neste artigo, com base nas pesquisas de Zucco (2009) e Power e Zucco (2009), optou-se por identificar apenas os partidos de esquerda: PCdoB, PDT, PPS, PSB, PSOL e PT. Assim, neste artigo a variável ideologia assume os valores "Esquerda" e "Centro/Direita".

peçoais, variáveis vinculadas à legenda partidária e à realidade de cada UF podem ter interferência sobre a futura disposição do parlamentar eleito para fala.

Tabela 4
Variáveis preditoras

| Deputados federais | |
|-----------------------|--|
| Variável | Descrição |
| Mulher | Variável indicando se o parlamentar é do sexo feminino |
| % Votos | Percentual de votos recebidos na UF |
| Nº Legislatura | Quantidade de legislaturas da qual o parlamentar fez parte após 1988 até a respectiva legislatura |
| Legendas partidárias | |
| Variável | Descrição |
| Esquerda | Variável indicando se a legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito é classificada ideologicamente de esquerda ou centro/direita |
| Coalizão | Variável indicando se a legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito compôs a coalizão governista ao longo da legislatura |
| Unidades federativas | |
| Variável | Descrição |
| PIB <i>per capita</i> | PIB <i>per capita</i> da UF no ano de 2010 |

Fonte: Elaboração própria a partir da revisão da literatura.

Ademais, convém ressaltar que não é realizada qualquer inferência causal a respeito das variáveis preditoras sobre a variável predita. Resguardada essa limitação analítica, a estrutura do modelo adotado é utilizada com o objetivo de verificar correlações robustas entre a variável predita e as variáveis preditoras (Gelman e Hill, 2006). O arcabouço estatístico utilizado permite, portanto, obter evidências a respeito da predição que as variáveis listadas na Tabela 4 possuem sobre a quantidade de discursos proferida por um parlamentar numa respectiva legislatura²⁶.

$$y_i \sim \text{Bin} - \text{neg}(\mu_i, \phi), \text{ onde}$$

$$E(y_i) = \mu_i \text{ e } \text{Var}(y_i) = \frac{\mu_i + \mu_i^2}{\phi}, \text{ cuja função de ligação é dada por:}$$

$$\log(\mu_i) = X_i \beta^{\text{deput}} + \alpha_{j[i]}^{\text{part}} + \alpha_{k[i]}^{\text{uf}}, \text{ para } i = 1, \dots, n$$

$$\alpha_j^{\text{part}} \sim N(X_j \beta^{\text{part}}, \sigma_{\text{part}}^2), \text{ para } j = 1, \dots, J$$

$$\alpha_k^{\text{uf}} \sim N(X_k \beta^{\text{uf}}, \sigma_{\text{uf}}^2), \text{ para } k = 1, \dots, K.$$

²⁶ Agradeço a dedicação e o profissionalismo da equipe de pesquisadoras do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (Neci), que, de forma muito gentil, contribuiu para este artigo disponibilizando dados de todos os deputados federais eleitos. Em especial, agradeço à Profa. Dra. Andréa Freitas e às pesquisadoras Alexia Aslan, Andréa Junqueira, Grazielle Silotto e Joyce Luz.

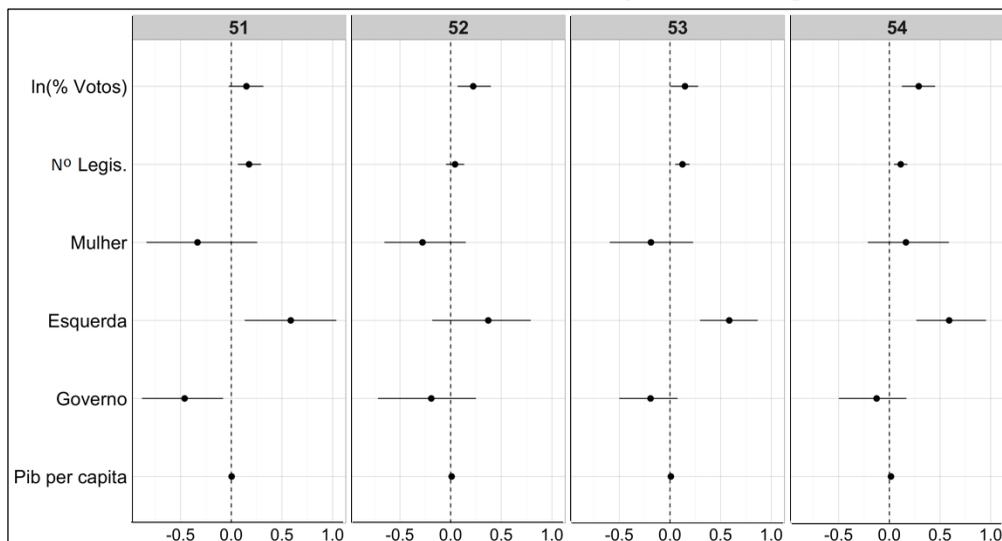
A distribuição binomial negativa pode ser utilizada como substituta da distribuição de Poisson em modelos de contagem, especialmente quando os dados apresentam sobredispersão (*overdispersion*). Ela é governada por dois parâmetros, μ e ϕ , conforme apresentado. No conjunto de equações, μ é o valor esperado de y obtido por meio da função de ligação *log*. Por sua vez, ϕ é o parâmetro de sobredispersão, cuja magnitude ajuda a identificar em que medida a distribuição binomial negativa se assemelha à distribuição de Poisson²⁷.

Para a estimação bayesiana foram adotadas duas *prioris* não informativas, uma para os parâmetros β e outra para o intercepto α , conforme indica o conjunto de equações²⁸:

$$\begin{aligned}\alpha &\sim N(0,5) \\ \beta &\sim N(0,2,5)\end{aligned}$$

A Figura 7 apresenta os principais resultados obtidos na estimação do modelo. Cada intervalo de credibilidade estimado está representado por uma linha sólida, que permite concluir com 95% de probabilidade o intervalo que o coeficiente pode assumir. Assim, caso a linha sólida não cruze a linha tracejada do zero, pode-se interpretar com 95% de credibilidade o efeito da variável preditora sobre a variável predita.

Figura 7
Intervalos de credibilidade estimados para cada legislatura



Fonte: Elaboração própria com base nos resultados do modelo apresentado.

Nota: Dada a quantidade de unidades federativas, optou-se por omitir seus resultados nessa visualização. Para detalhes, consulte o Apêndice Metodológico, disponível no site do Cesop (<cesop.unicamp.br>), na página do artigo, em Arquivos Complementares.

²⁷ Quanto maior for ϕ , mais parecida é a distribuição binomial negativa com uma distribuição de Poisson.

²⁸ Para o modelo foi utilizado o pacote rstanarm da linguagem R.

De cima para baixo, estão respectivamente apresentadas as variáveis referentes aos deputados federais, à legenda partidária e às UFs. Sobre o primeiro nível, verifica-se que, com exceção da 51ª legislatura, o *log* do percentual de votos recebidos tem efeito positivo sobre a quantidade de discursos proferida pelos deputados federais. Em relação ao número de legislaturas das quais o deputado federal participou antes da que foi analisada, somente na 52ª legislatura seu efeito não é de todo positivo. Ainda nesse nível, verifica-se que ser mulher não interfere na quantidade de discursos proferidos em qualquer uma das legislaturas analisadas.

Quanto à legenda partidária, verifica-se que há um efeito positivo da classificação ideológica sobre a quantidade de discursos proferidos, com exceção da 52ª legislatura. O mesmo não pode ser concluído a respeito da participação da legenda partidária pela qual o deputado federal foi eleito na coalizão que compôs o governo ao longo da legislatura analisada. Somente na 51ª legislatura essa variável não apresenta efeito nulo. No caso, compor o governo apresenta efeito negativo sobre a quantidade de discursos realizada pelo parlamentar que foi eleito pela legenda.

Por sua vez, em relação à UF, a variável PIB *per capita* não apresenta qualquer efeito sobre a quantidade de discursos proferida pelos parlamentares ao longo de todas as legislaturas analisadas.

Tais resultados preenchem uma lacuna no conhecimento produzido a respeito da atividade parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados. Mesmo com conclusões que demonstram a não expressão do posicionamento ideológico dos deputados federais brasileiros através da inferência de pontos ideais a partir das votações nominais (Zucco Jr., 2009; Zucco Jr. e Lauderdale, 2011), é possível concluir que a frequência de falas proferidas no Pequeno Expediente sofre grande influência do posicionamento ideológico da legenda partidária pela qual o deputado federal foi eleito. Com exceção da 52ª legislatura, sobre todas as demais pode-se afirmar com 95% de credibilidade que há correlação entre a eleição por um partido de esquerda e a maior a frequência de discursos no Pequeno Expediente.

Verificar esse resultado antes e depois da mudança no comando do Poder Executivo federal permite supor que os parlamentares filiados a legendas de esquerda não abandonam sua estratégia de comunicação mesmo quando passam a ser governo. Por sua vez, a relação governo-oposição praticamente não surte efeito sobre o total de pronunciamentos realizados por um parlamentar. Passível de maior investigação, o efeito negativo identificado na legislatura 51 pode estar vinculado ao aspecto ideológico do governo vigente, uma vez que este não era composto pelos partidos de esquerda. Tal fato reforça ainda mais o resultado de que a ideologia tem papel fundamental sobre o uso da infraestrutura disponível para comunicação na Câmara dos Deputados.

Além disso, os efeitos positivos identificados na maior parte das legislaturas mostram que a senioridade, medida através do número de legislaturas das quais o parlamentar já participou, e a popularidade, medida pelo percentual de votos recebidos,

têm papel relevante na estratégia de comunicação do representante. Desse modo, assim como a ciência política brasileira já faz para temas específicos, há evidências suficientes para que futuros estudos sobre representação política foquem na análise do conteúdo dos discursos parlamentares pronunciados em âmbito institucional.

Conclusão

Mesmo sem o propósito de explicar em termos causais o comportamento dos parlamentares brasileiros (Gelman, 2003, 2004, 2007, 2011), o artigo mostra que a atividade parlamentar no âmbito da CD vai além da votação e da apresentação de projetos de lei. O deputado federal possui tempo, espaço, recursos e infraestrutura dedicados à comunicação política que não se restringem aos projetos em pauta. A esse respeito, ao menos seis conclusões foram identificadas

Em primeiro lugar, a disponibilidade de momentos institucionais de comunicação política é amplamente presente na atividade parlamentar no âmbito da CD. Em segundo lugar, foi identificado que tal uso varia de acordo com as regras que regulam esses momentos, seja por sua restrição temática, por sua restrição temporal ou pelo processo de escolha do orador.

Em terceiro, analisando os dados de cada um desses momentos de fala, foi possível constatar que o Pequeno Expediente é, por excelência, o principal canal de comunicação parlamentar na CD. Em função de possuir regras pouco restritivas, os deputados federais brasileiros o utilizam como veículo de divulgação de suas atividades e posicionamentos.

Em quarto lugar, foi constatado que o uso da infraestrutura de comunicação do Pequeno Expediente varia entre os deputados federais. Porém, não foram identificados indícios de que o aproveitamento da infraestrutura disponível poderia estar atrelado aos padrões que regem outras dimensões da atividade legislativa, como o voto nominal e a elaboração do conteúdo legislativo.

Em quinto, verificou-se que a principal variável que orienta a atividade parlamentar ao proferir o voto nominal ou a interferir no conteúdo do texto legislativo encaminhado para aprovação da presidência da República, a relação governo-oposição, não possui efeito positivo sobre o uso da infraestrutura de comunicação disponível no Pequeno Expediente. Ademais, na 51ª legislatura seu efeito foi negativo, reduzindo a probabilidade de um deputado federal, cuja legenda compõe o governo, discursar.

Por fim, em sexto lugar, há indícios consistentes de que variáveis pouco relevantes na atividade parlamentar que se desenvolve sob o processo decisório têm efeito positivo sobre o uso da tribuna enquanto meio de comunicação. As evidências de que a ideologia, a senioridade e a popularidade surtem efeito sobre a atividade de comunicação parlamentar abrem um amplo leque de investigação sobre o modo como se configura a atividade e a representação política no país.

Ao preencher uma lacuna no conhecimento produzido a respeito da atividade parlamentar no âmbito da CD, convém enunciar três questões que podem orientar essa profícua agenda de pesquisa. Em primeiro lugar, do que tratam os parlamentares ao fazer uso da tribuna nos cinco minutos que lhes são garantidos no Pequeno Expediente? Em segundo, os deputados federais se distinguem a respeito dos temas que tratam ao discursar? Por fim, as variáveis que influenciam o aproveitamento da infraestrutura de comunicação disponível no Pequeno Expediente e que se apresentam relevantes na atuação parlamentar sob o processo decisório têm importância sobre o conteúdo que é proferido?

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, nº 31, p. 5-34, 1988.

AMES, B. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, p. 324-343, 1995a.

_____. "Electoral strategy under open-list proportional representation". *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, p. 406-433, 1995b.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

ANSOLABEHERE, S.; JONES, P. E. "Constituents' responses to congressional roll-call voting". *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 3, p. 583-597, jul. 2010.

ANTUNES, D. C. "Tolerance and democracy today: discourse of deputies in defense of conservative position". *Psicologia & Sociedade*, vol. 28, nº 1, p. 3-13, abr. 2016.

ARISTÓTELES. *Retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action*. New Haven, CT: Yale University Press, 1990.

ARRETCHÉ, M. "The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behavior in the post-1988 period". *Brazilian Political Science Review (online)*, vol. 2, dez. 2007.

BARON, D. P. "Electoral competition with informed and uninformed voters". *The American Political Science Review*, vol. 88, nº 1, p. 33-47, mar. 1994.

BONICA, A. "Mapping the ideological marketplace". *American Journal of Political Science*, vol. 58, nº 2, p. 367-386, abr. 2014.

CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

CLINTON, J.; JACKMAN, S.; RIVERS, D. "The statistical analysis of roll call data". *American Political Science Review*, vol. 98, nº 2, p. 355-370, 2004.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Legislative leviathan: party government in the House*. 2ª ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007.

- DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper; Row, 1957.
- FENNO, R. *Home style: House members in their districts*. New York: Pearson, 1973.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- _____. "Electoral incentives, parties, and budget policy". *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 303-344, jan. 2002.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INACIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- FIORINA, M. P. *Congress: keystone of the Washington establishment*. 2ª ed. New Haven: Yale University Press, 1977.
- FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2005.
- FREITAS, R. "Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- FREITAS, A. M. *O presidencialismo da coalizão*. São Paulo: Universidade de São Paulo, jul. 2013.
- GELMAN, A. "A bayesian formulation of exploratory data analysis and goodness-of-fit testing". *International Statistical Review*, vol. 71, nº 2, p. 369-382, ago. 2003.
- _____. "Exploratory data analysis for complex models". *Journal of Computational and Graphical Statistics*, vol. 13, nº 4, p. 755-779, dez. 2004.
- _____. "Rich state, poor State, red State, blue State: what's the matter with Connecticut?". *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 2, nº 4, p. 345-367, nov. 2007.
- _____. "Causality and statistical learning". *American Journal of Sociology*, vol. 117, nº 3, p. 955-966, 2011.
- GELMAN, A.; HILL, J. *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2006.
- GRIMMER, J. "A bayesian hierarchical topic model for political texts: measuring expressed agendas in Senate press releases". *Political Analysis*, vol. 18, nº 1, p. 1-35, dez. 2010.
- _____. *Representational style in Congress: what legislators say and why it matters*. New York, NY: Cambridge University Press, 2013.
- GRIMMER, J.; WESTWOOD, S. J.; MESSING, S. *The impression of influence: legislator communication, representation, and democratic accountability*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. "Electoral competition and special interest politics". *The Review of Economic Studies*, vol. 63, nº 2, p. 265-286, abr. 1996.
- IZUMI, M. "Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado brasileiro (1989-2010)". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- JACOBSON, G. C. "Strategic politicians and the dynamics of U.S. House elections, 1946-86". *The American Political Science Review*, vol. 83, nº 3, p. 773-793, 1989.
- KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

LEONI, E. "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)". *Dados*, vol. 45, nº 3, p. 361-386, 2002.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Institutional foundations of coalition presidentialism". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 44, p. 81-106, jan. 1998.

_____. "The budget process and Legislative behavior: individual amendments, support for the Executive branch, and government programs". *Dados*, vol. 48, nº 4, p. 737-776, dez. 2005.

LOHMANN, S. "An information rationale for the power of special interests". *The American Political Science Review*, vol. 92, nº 4, p. 809-827, dez. 1998.

_____. "Representative government and special interest politics (we have met the enemy and he is us)". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, nº 3, p. 299-319, jul. 2003.

MAINWARING, S. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 29, p. 34-58, 1991.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MANIN, B. *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MAYHEW, D. R. *Congress: the electoral connection*. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

MEDEIROS, D.; FREITAS, A.; IZUMI, M. Coalizões e comportamento legislativo no Brasil (1988-2010). Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2013.

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

MOREIRA, D. C. "Benefícios tributários federais e conexão eleitoral: a concessão de benefícios referentes ao PIS, à Cofins e à CSLL". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, second printing with new preface and appendix. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. "A theory of executive preponderance: the committee system in the Brazilian Congress". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, p. 45-67, jun. 2000.

_____. "Strategic behavior in a coalition-based presidential system: executive-legislative relations in the budgetary process in Brazil". *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 265-301, jan. 2002.

_____. "Weak parties in the electoral arena, strong parties in the legislative arena: the electoral connection in Brazil". *Dados*, vol. 46, nº 4, p. 735-771, jan. 2003.

POOLE, K. T.; ROSENTHAL, H. "Patterns of congressional voting". *American Journal of Political Science*, vol. 35, nº 1, p. 228-278, fev. 1991.

POTTERS, J.; SLOOF, R. "Interest groups: a survey of empirical models that try to assess their influence". *European Journal of Political Economy*, vol. 12, nº 3, p. 403-442, 1996.

POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, vol. 44, nº 1, p. 218-246, 2009.

REHER, R. N. "Reputação em tela: construção da reputação política por meio das televisões legislativas subnacionais". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-AU7K2B>>. 2012. Acesso em: 13 ago. 2019.

RICCI, P. "The content of Brazilian legislative output: national laws or pork barrel politics?". *Dados*, vol. 46, nº 4, p. 699-734, jan. 2003.

_____. "De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SHEPSON, K. A.; WEINGAST, B. R. (eds.). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

SMITH, R. A. "Interest group influence in the U. S. Congress". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 20, nº 1, p. 89-139, fev. 1995.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 45, p. 149-165, mar. 2013.

VILELA, E.; NEIVA, P. "Themes and regions in the foreign policy of Lula and Fernando Henrique: comparison of the two presidents' discourses". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, nº 2, p. 70-96, 2011.

ZUCCO JR., C. "Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings". *The Journal of Politics*, vol. 71, nº 3, p. 1.076-1.092, 2009.

ZUCCO JR., C.; LAUDERDALE, B. E. "Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 36, nº 3, p. 363-396, 2011.

Abstract

Do Brazilian federal deputies speak a lot? An analysis of floor speeches frequency

This paper argues that Brazilian parliamentary activity is not limited to the decision-making process. It answers the following question: is there sufficient evidence to state that parliamentary communication is governed by the government-opposition status as previous studies have concluded about the decision-making process? To answer this question, I have analyzed the frequency of speeches of over 2,000 different Brazilian deputies over a period of more than 15 years. With robust evidence of the frequency of speeches, it appears that this activity is not governed by the government-opposition relationship. The results show the influence of other variables, such as ideology, popularity, and seniority, on parliamentary performance.

Keywords: political behavior; legislative speech; parliamentary activity; Chamber of Deputies

Resumen

Karaoke de la Cámara de los Diputados: el uso del micrófono en la actividad parlamentaria

El artículo presenta la tesis de que la actividad parlamentaria en el ámbito de la Cámara de los Diputados no se limita al proceso decisorio. Este artículo responde a la siguiente pregunta: ¿hay indicios suficientes para afirmar que la frecuencia de comunicación parlamentaria en el ámbito de la Cámara de Diputados es gobernada por la relación gobierno-oposición, así como constatado en su actuación en el proceso decisorio? Para responder a esa pregunta, se realizó el análisis de la frecuencia de discursos proferidos por más de dos mil oradores diferentes a lo largo de más de 15 años. Con evidencias robustas sobre la frecuencia de dichos discursos, se verifica que esa actividad

no es gobernada por la relación gobierno-oposición. Los resultados presentan la influencia de otras variables sobre la actuación parlamentaria.

Palabras clave: comportamiento político; discurso político; actividad parlamentaria; gobierno-oposición; Cámara de los Diputados

Résumé

Karaoke de la Chambre des Députés: l'usage du microphone dans l'activité parlementaire

Cet article présente la thèse selon laquelle l'activité parlementaire au sein de la Chambre des députés ne se limite pas au processus décisoire. Il répond à la question suivante: y a-t-il suffisamment d'indices pour affirmer que la fréquence de communication parlementaire au sein de la Chambre des députés est gouvernée par la relation gouvernement-opposition, ainsi qu'on l'a constaté lors de son action dans le processus décisoire? Pour y répondre, on a réalisé une analyse de la fréquence de discours proférés par plus de 2000 orateurs différents au cours de plus de 15 ans. Grâce à de robustes évidences sur la fréquence des discours proférés, on vérifie que cette activité n'est pas gouvernée par la relation gouvernement-opposition. Les résultats présentent l'influence d'autres variables sur l'action parlementaire.

Mots-clés: comportement politique; discours politique; activité parlementaire; gouvernement-opposition; Chambre des députés

Artigo submetido à publicação em 3 de junho de 2018.
Versão final aprovada em 27 de setembro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014¹

Rosiene Guerra² 

Este artigo analisa as mudanças na estrutura interna dos ministérios no Poder Executivo brasileiro entre os anos de 1990 e 2014. O argumento geral é de que, no presidencialismo de coalizão, o presidente se posiciona em uma complexa rede de delegação em que enfrenta diversos custos de agência e, para lidar com isso, dispõe de uma caixa de ferramentas a serem usadas. A literatura aponta para algumas dessas ferramentas, porém, pouco explora o poder administrativo, relacionado à dimensão estrutural dos ministérios. Nesse sentido, o artigo visa contribuir com esse debate ao endereçar a seguinte questão: quais fatores influenciaram as mudanças estruturais nos ministérios do Executivo brasileiro nos anos de 1990 a 2014? Em outras palavras, o poder administrativo é um recurso empregado pelo presidente para lidar com os custos de agência decorrentes de sua relação com os partidos da coalizão? Caso contrário, quais outros fatores podem influenciar a decisão do presidente para utilizar tal poder? O estudo longitudinal é de caráter explicativo e adota uma abordagem quantitativa de pesquisa. Os resultados mostraram que o presidente utiliza com cautela seu poder administrativo de redesenho ministerial, fortalecendo as estruturas dos ministérios mais salientes para a sua agenda e dos ministérios mais institucionalizados.

Palavras-chave: presidencialismo; coalizão; Poder Executivo; mudanças estruturais; ministérios

Introdução

Em governos de coalizão, o chefe do Executivo enfrenta diversos desafios relacionados à sua coordenação e ao alinhamento de preferências em relação à sua agenda de governo. Há uma vasta literatura que discute tais desafios e ressalta as ferramentas à disposição do chefe do Executivo para contorná-los, tanto em sistemas parlamentaristas quanto nos presidencialistas. Este artigo visa contribuir com esse debate ao incorporar na análise uma dimensão ainda pouco explorada em contextos presidencialistas multipartidários, a dimensão estrutural do gabinete. Entende-se como

¹ A autora agradece a Magna Inácio, que orientou a redação deste artigo ainda como capítulo de sua dissertação, a Mariana Batista, César Zucco e Marcelo Vieira por disponibilizarem, gentilmente, alguns dados para o desenvolvimento do artigo. E também a Fernando Meirelles, Bárbara Lamounier, Haína Coelho e aos participantes do GT "Presidencialismo de Coalizão Brasileiro" do 42º Encontro Anual da Anpocs, bem como aos revisores anônimos da *Opinião Pública* pelas ricas contribuições.

² Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <rosieneguerra@gmail.com>.

dimensão estrutural o desenho organizacional do gabinete, ancorado nas estruturas do Poder Executivo, sendo que neste artigo o foco recai sobre as mudanças nos órgãos que o compõem. Tais mudanças na estrutura interna dos ministérios aludem ao conceito de *jurisdiction allocation*, trabalhado nos estudos sobre presidência institucional (centralização) e desenho de agência (Inácio e Llanos, 2016; Vieira, 2017; Inácio, 2017; e Camerlo e Martinez-Gallardo, 2017).

A literatura sobre *agency design*, especialmente a norte-americana, alega que os atores políticos, tanto o Congresso quanto o presidente, podem enfrentar conflitos de interesses em relação ao corpo burocrático responsável, muitas vezes, por implementar importantes decisões políticas (McCubbins, Noll e Weingast, 1987; Howell e Lewis, 2002; Lewis e Selin, 2015; Berry e Gersen, 2017). Diante desse problema, esses atores precisam de ferramentas de controle para evitar que a burocracia deserte das suas preferências. O redesenho da agência, nesse sentido, é uma forma de impor limites à discricionariedade burocrática, uma vez que, por meio dele, são definidas as regras através das quais a burocracia deve atuar. Do ponto de vista do presidente norte-americano, o problema da não responsividade da burocracia é ainda mais difícil de contornar devido aos seus fracos poderes constitucionais. Por isso, alguns autores buscaram discutir como os presidentes podem evitar tais dilemas pela via administrativa, por exemplo, criando agências unilateralmente, com padrões organizacionais distintos, como tamanho, duração e localização dentro do Poder Executivo, isto é, padrões que podem propiciar maior controle da agência (Lewis e Moe, 2014). Um dos recursos de que o presidente dispõe referente à dimensão estrutural é a centralização, estratégia pela qual o presidente maximiza o seu poder levando funções do Poder Executivo mais amplo para dentro do Gabinete Executivo da Presidência (Moe, 1985; Rudalevige e Lewis, 2005). Para Rudalevige e Lewis (2005), por meio da centralização, o presidente fortalece a estrutura sob o seu comando direto para controlar a burocracia existente, isto é, desenvolve um aparelho com o qual ele controla e gere a burocracia.

Em contextos de governo de coalizão, no entanto, essa relação se complexifica à medida que o presidente precisa lidar com novos agentes para além da burocracia: os partidos políticos membros da coalizão. Inácio e Llanos (2016) realizaram um estudo sobre a dimensão estrutural da presidência em governos de partido único e de coalizão na América Latina. Ao analisarem a Presidência Institucional, isto é, o conjunto de agências que estão sob a autoridade direta do presidente, as autoras mostraram que os presidentes que atuam em contextos de coalizão utilizam com mais frequência a centralização com o fim de enfrentar os problemas em relação ao gerenciamento e à coordenação da coalizão (Inácio e Llanos, 2016).

Nesse mesmo sentido, este artigo propõe analisar o (re)desenho das agências intraministeriais realizado pelo presidente. A indagação principal que animou o desenvolvimento deste artigo é: quais fatores influenciaram a decisão do presidente no que tange à realização de mudanças na estrutura interna dos ministérios do Poder

Executivo brasileiro no período de 1990 a 2014? O argumento defendido aqui é que o presidente pode utilizar seu poder administrativo de redesenho dos ministérios como uma ferramenta para alcançar seus interesses políticos, isto é, por meio da criação de uma nova estrutura dentro do ministério ou por meio da transferência de um órgão de um determinado ministério a outro, o presidente pode controlar as competências que ficarão sob a jurisdição de seus ministros.

Um exemplo que ajuda a ilustrar esse argumento é a transferência da Secretaria de Aquicultura e Pesca³ do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), sob o comando do Partido Progressista (PP), para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), sob o comando do Partido Republicano Brasileiro (PRB). Muitos foram os atores políticos descontentes com essa decisão do presidente Michel Temer, alegando que se tratava de uma decisão política. De acordo com a matéria divulgada pela Secretaria de Comunicação do Senado⁴, o presidente do Sindicato dos Armadores e das Indústrias da Pesca de Itajaí e Região, José Jorge Neves Filho, disse em entrevista que lamentava o uso do cargo como moeda de troca política pelo governo ao longo dos anos; o senador Ivo Cassol (PP-RO) classificou a mudança da secretaria como uma “questão política” para a acomodação de aliados. Além disso, o senador João Capiberibe, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-AP), em discurso no plenário⁵, disse que tal transferência visava atender “os interesses políticos do governo fragilizado do presidente Michel Temer que, diante das resistências à Reforma da Previdência”, entregou a secretaria ao PRB em troca de apoio político do partido na aprovação de sua agenda. Não se pretende aqui discorrer sobre as vantagens ou desvantagens dessa transferência, no entanto, é possível identificar um movimento por parte do presidente ao limitar os poderes do PP, de um lado, e ampliar os poderes do PRB, de outro.

O exemplo acima ilustra o argumento defendido ao longo do artigo: o presidente utiliza todas as ferramentas de que dispõe para se manter no jogo político, coordenando sua coalizão e buscando implementar sua agenda de governo, em específico, seu poder administrativo de (re)desenho dos portfólios ministeriais. Tal (re)desenho foi analisado a partir dos órgãos específicos singulares que compõem internamente os ministérios. O universo de análise compreende todos os ministérios do Poder Executivo brasileiro, com exceção dos ministérios da Aeronáutica, Marinha, Exército e Relações Exteriores, durante o período de 1990 a 2014. A escolha de tal período se justifica devido à incipiente democracia brasileira e pelo redesenho das instituições políticas do país que passaram a operar sob a luz de governos de coalizão⁶, mais especificamente, sob o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). Desde a redemocratização, a fragmentação e a

³ Além dessa secretaria, o decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017, transfere para o MDIC a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa da Secretaria de Governo da Presidência da República.

⁴ Notícia disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/05/mudanca-da-secretaria-da-pesca-para-o-ministerio-da-industria-cao-divergencia>>. Acesso em: out. 2017.

⁵ Discurso disponível em: <https://youtu.be/Ssh_NZ6rcfs>. Acesso em: out. 2017.

⁶ O governo do presidente José Sarney não foi introduzido devido à indisponibilidade de dados.

representação de um maior número de partidos no Legislativo brasileiro vêm possibilitando um sistema multipartidário no país e, conseqüentemente, acarretando governos de coalizões. Pois, uma vez que as chances de um partido ou presidente sair das urnas com maioria parlamentar num contexto multipartidário são reduzidas, o presidente estabelece acordos com os partidos políticos na busca de formar uma coalizão que possibilite um ambiente favorável à governabilidade e propicie apoio e aprovação de sua agenda na arena legislativa (Inácio, 2006).

O estudo longitudinal utiliza análise documental de instrumentos jurídicos e administrativos que dispõem sobre a organização de ministérios e órgãos da administração pública, além de pesquisa bibliográfica. Na busca de identificar os fatores que poderiam influenciar a decisão do presidente em relação ao (re)desenho nos portfólios ministeriais ao longo do tempo, foi aplicada a técnica de regressão de efeitos fixos, pois, uma vez que os dados variam por ministério e por ano, assume-se que há correlação em série no tempo, exigindo, nesse caso, o uso de efeitos fixos.

O artigo está dividido em quatro seções além desta Introdução. A primeira seção, "Governos de coalizão: dilemas e estratégias para o seu gerenciamento interno e coordenação", aborda brevemente a literatura sobre coalizões e controle político com foco especialmente nos poderes presidenciais, tratando tanto dos problemas quanto das ferramentas utilizadas pelo presidente para a coordenação da coalizão. A segunda seção, "Modelo analítico", apresenta o modelo de análise com as hipóteses e a operacionalização das variáveis. Na terceira seção, são apresentados os "Resultados" e, por fim, na quarta, estão "As considerações finais" e propostas de agenda de pesquisa futuras.

Governos de coalizão: dilemas e estratégias para o seu gerenciamento interno e coordenação

A literatura sobre sistemas de governo destaca que as principais características que diferenciam o presidencialismo do parlamentarismo são a origem e a sobrevivência independente dos poderes (Carey, 2005). Em presidencialismos puros, ao contrário de parlamentarismos, o presidente é eleito por voto popular e os mandatos tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo são fixos e não são dependentes de mútua confiança. Além disso, o chefe do Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo e possui poderes legislativos outorgados pela Constituição⁷ (Shugart e Carey, 1992). Essas características levaram alguns autores a pensar que a democracia estaria comprometida num sistema presidencialista, uma vez que não haveria incentivos para a cooperação entre os poderes e, conseqüentemente, seria mais suscetível a crises, instabilidades e paralisia decisória, dificultando a formação de maiorias e de coalizões estáveis,

⁷ Amorim Neto (2006) argumenta que a última característica não é um fator definidor do sistema, tendo em vista que pode haver Constituições presidencialistas em que o presidente não é dotado de poderes legislativos.

especialmente em sistemas multipartidários fragmentados (Mainwaring, 1993; Linz, 1994).

Entretanto, Limongi e Figueiredo (1998) demonstraram que, mesmo em sistemas partidários fragmentados, é possível haver coalizões multipartidárias estáveis. Partindo de um estudo do caso brasileiro, os autores mostraram que a manutenção dos poderes legislativos do chefe do Executivo outorgados pela Constituição Federal de 1988 e os direitos parlamentares e legislativos⁸, assegurados regimentalmente aos líderes partidários, equilibraram a relação entre o Executivo e Legislativo, propiciando maior disciplina partidária e consequente preponderância do Executivo na produção das leis. Nesse sentido, argumentaram que a ameaça do presidencialismo à democracia não era verdadeira devido a essas condições que favoreciam a cooperação entre os partidos políticos brasileiros e o consequente sucesso da agenda legislativa do governo atribuído especialmente à formação de coalizões, ou seja, um acordo interpartidário em função da aprovação de uma agenda política. Segundo Freitas (2013),

Uma coalizão governamental exige: (1) um acordo interpartidário, onde o Executivo divide seu poder ao distribuir pastas ministeriais para dois ou mais partidos; e (2) um acordo intrapartidário entre o líder do partido que recebeu uma pasta e os membros deste partido (Freitas, 2013, p. 66).

A formação da coalizão, portanto, implica a necessidade de negociação entre o presidente e os seus parceiros políticos, uma vez que o presidente não atua sozinho, pelo contrário, o Poder Executivo funciona como uma rede de delegação que o presidente constrói ao nomear indivíduos ou partidos para cargos no seu gabinete (Inácio, 2012). Dessa forma, o presidente se posiciona em uma complexa rede de delegação, em que ocupa a posição de principal, e os ministros, por sua vez, ocupam a posição de agentes do governo.

A teoria do *principal-agent* foi amplamente aplicada na ciência política, considerando as relações entre os mais diversos atores, tais como cidadãos, estados-nação, legisladores, membros do Poder Executivo, órgãos administrativos, tribunais, organizações internacionais, embaixadores, burocratas, dentre outros. Tais atores estão inseridos em diferentes redes de delegação e precisam lidar com os problemas decorrentes dela. A teoria postula que a delegação de autoridade do *principal* para o agente pode criar oportunidades para que os agentes atuem contra os interesses do *principal*, isto é, problemas de perda da agência. Como resultado, os *principals* precisam de medidas para prevenir tais perdas e controlar seus agentes (Kiewiet e McCubbins, 1991; Shapiro, 2005; Przeworski, 2007; Miller, 2005).

⁸ O regimento interno das Casas legislativas assegura aos líderes partidários diversos mecanismos de coordenação de suas bancadas, ampliando os incentivos à disciplina parlamentar ofertados aos deputados em busca de recompensas, tais como recursos para campanhas, poder de determinar a pauta dos trabalhos e de propor matérias e emendas, dentre outros (Limongi e Figueiredo, 1998).

Ao constituir uma coalizão, o Executivo delega aos partidos políticos uma significativa autoridade sob a forma de cargos no gabinete, a preocupação, nesse caso, consiste em fazer com que esses partidos persigam o interesse de seu *principal*. Laver e Shepsle (1996), ao abordarem as coalizões do parlamentarismo europeu, assumem que os ministros do gabinete, uma vez nomeados pelo primeiro-ministro e confirmados por maioria legislativa, possuem uma discricionariedade considerável dentro de suas próprias jurisdições, isto é, são livres para atuarem em seus próprios departamentos independentemente de outros membros do gabinete (Laver e Shepsle, 1996). Essa tese da discricionariedade ministerial foi criticada por Muller e Strom (2000), uma vez que não é possível afirmar com certeza que os ministros terão liberdade para controlar a agenda de sua pasta e que os outros partidos não interferirão nela. Pelo contrário, muitas vezes, os partidos podem cooperar para limitar o poder de ministros individuais e assim conseguirem o resultado que almejam (Muller e Strom, 2000). Segundo os autores, os partidos adotam diferentes estratégias para controlar seus pares e limitar a discricionariedade dos ministros em suas respectivas pastas. Da mesma forma que esses autores discutiram a gestão da coalizão em democracias parlamentaristas, outros autores o fizeram para contextos presidencialistas, enfatizando diversas ferramentas que o presidente pode utilizar para lidar com seus agentes políticos.

O poder de nomeação e demissão ministerial é uma das ferramentas mais importantes do chefe do Executivo (Amorim Neto, 2006; Limongi e Figueiredo, 1998; Alston e Mueller, 2005; Inácio, 2017; Camerlo e Martínez-Gallardo, 2017). Segundo Amorim Neto e Samuels (2010), a formação do gabinete vai depender das estratégias de formulação de políticas. Os executivos somente nomearão gabinetes partidários e proporcionais quando dependerem da confiança legislativa (Amorim Neto e Samuels, 2010). Além disso, o poder de nomeação e demissão ministerial é utilizado pelos presidentes para premiar ou castigar seus agentes de acordo com seu comportamento. E também constitui importante ferramenta para os presidentes enfrentarem choques políticos e eleitorais inesperados, tornando seu gabinete mais próximo de sua preferência política, uma vez que a alocação de portfólios afeta não somente os partidos que os ocupam, mas também as políticas do governo (Martínez-Gallardo, 2011). Outra ferramenta importante é a distribuição de benefícios particularistas (*pork*/recursos orçamentários) aos membros do gabinete, utilizada pelo presidente na busca de conseguir suporte legislativo em condições de extremo multipartidarismo (Raile, Pereira e Power, 2010).

No caso do presidencialismo norte-americano, McCubbins, Noll e Weingast (1987) apresentam dois tipos de controle que os políticos eleitos podem exercer sobre seus agentes: a supervisão e os procedimentos administrativos. A supervisão basicamente se dá por meio do monitoramento, premiação pelo bom comportamento do agente ou punição pelo comportamento desviante. Os procedimentos administrativos, por sua vez, servem para limitar o escopo das ações políticas que uma agência pode executar.

Segundo os autores, o Congresso e o presidente desenvolvem e promovem mudanças na legislação e nas normas infralegais que alteram diretamente os procedimentos administrativos das agências. Ao alterar tais procedimentos, os resultados das políticas também mudam porque os burocratas passam a ter incentivos para cumprir as normas, aumentando assim a capacidade dos *principals* políticos de resolver seus problemas de controle de agência (McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

A centralização e a politização também constituem importantes ferramentas analisadas em contextos de gabinetes unipartidários em que os problemas relativos à perda de agência do presidente em relação à burocracia foram destacados. Moe (1985) argumentou que os presidentes norte-americanos utilizam essas ferramentas no intuito de alcançar seus interesses políticos, recorrendo à nomeação política para cargos na burocracia via politização ou a mudanças de funções dos órgãos do Poder Executivo mais amplo para órgãos internos à presidência via centralização (Moe, 1985; Rudalevige e Lewis, 2005; Lewis, 2008; Inácio, 2012; Vieira, 2014, 2017).

Por meio da politização, o presidente pode controlar a burocracia e fazer com que as políticas que saem de um dado ministério sejam compatíveis com suas próprias preferências (Lewis, 2008). Em outras palavras, a politização é um meio para evitar a influência indesejada dos ministros na implementação das políticas, monitorar as burocracias e evitar o oportunismo ministerial e o desvio comportamental por parte dos agentes do governo (Moe, 1985; Rudalevige e Lewis, 2005; Lewis, 2008; Vieira, 2014). Essa ferramenta é análoga ao uso de ministros *juniors* (*watchdogs*) em sistemas parlamentaristas multipartidários (Muller e Strom, 2000; Thies, 2001) e de secretários executivos em sistemas presidencialistas multipartidários, ferramenta importante para monitorar o ministro e o denunciar caso ele esteja divergindo das preferências do *principal* (Pereira et al., 2017).

No que tange à centralização, a agenda de pesquisa sobre a presidência institucional tem avançado nos últimos anos, trazendo evidências de que essa estratégia tem sido utilizada também por presidentes em gabinetes multipartidários para lidar com os desafios políticos e governamentais do sistema político. Inácio e Llanos (2016) mostraram que os presidentes respondem a situações de conflito ou fraqueza fortalecendo as estruturas que os apoiam diretamente, ou seja, as agências que estão centralizadas na presidência e que são responsáveis por darem suporte ao presidente. No entanto, as autoras mostram que, por ser uma estratégia custosa do ponto de vista político, "é utilizada de forma seletiva e com mais frequência em governos multipartidários onde os problemas de gerenciamento interno e coordenação tendem a ser mais intensos" (Inácio e Llanos, 2016, p. 533). Analisando o caso brasileiro, Vieira (2017) também mostrou que a centralização é a ferramenta mais utilizada em contextos de maior extremismo ideológico presidencial, isto é, quanto maior o conflito entre presidente e ministros do gabinete, maior é a probabilidade de a estrutura organizacional da presidência da República se expandir.

O termo “*presidential toolbox*”, cunhado por Raile, Pereira e Power (2010), refere-se ao conjunto de ferramentas disponíveis aos presidentes em graus diferentes entre os países, que os permitem coordenar a coalizão. Segundo Chaisty, Cheeseman e Power (2012), tal caixa contém ferramentas como *agenda power*, prerrogativas orçamentárias, gestão do gabinete, poderes partidários do presidente e instituições informais. Para os autores,

Presidential strategies of coalition management will vary from case to case, depending on the electoral system, on the degree of party discipline, on the ideological proximity of the available coalition partners, on whether the country is federal or unitary, etc. Even when presidential tools are held constant, the ability of executives to deploy them effectively is still contingent on context (Chaisty, Cheeseman e Power, 2012).

De uma forma geral, todas as ferramentas citadas nesta seção mostram algumas maneiras de o chefe do Executivo lidar com seus agentes. Para além dos agentes burocráticos em governos unipartidários, essas ferramentas são formas de o chefe do Executivo lidar com seus agentes políticos e com os custos de formar e manter uma coalizão em gabinetes multipartidários.

Como apontado acima, muitos trabalhos empíricos recentes têm abordado o uso de diferentes ferramentas pelos presidentes para mitigar os custos de gerenciamento da coalizão e coordenação de seu gabinete (Vieira, 2017; Inácio, 2017; Camerlo e Martínez-Gallardo, 2017). É nesse espaço que este artigo se insere, buscando analisar mais uma ferramenta que o presidente pode utilizar para lidar com seus agentes políticos: o redesenho estrutural e estratégico das agências intraministeriais. Essa dimensão estrutural remete à dinâmica na estrutura organizacional dos ministérios ou, mais especificamente, às mudanças no que diz respeito aos órgãos que os compõem. Tais mudanças podem enfraquecer os partidos por meio da redução do aparato do ministério; aumentar o controle do presidente sobre as políticas produzidas nos ministérios por meio da centralização de órgãos na presidência; e fortalecer os partidos por meio da criação de um novo órgão ou de transferências de competências para o ministério e, conseqüentemente, aumentar o poder de barganha com os partidos. A análise dessas mudanças é importante, pois, como Vieira (2017) chama a atenção, antes de discutir estratégias presidenciais como nomeação/demissão de funcionários, reorganização da burocracia e manejo do orçamento, é necessário analisar o que os presidentes têm a dizer sobre quais órgãos serão criados e como serão desenhados. O autor aborda as mudanças na estrutura do Poder Executivo no Brasil, descrevendo as porcentagens de órgãos criados na presidência da República e nos ministérios entre 1990 e 2009, porém, o foco principal de seu trabalho está no uso da centralização como uma ferramenta utilizada pelo presidente para o controle político da burocracia e o fortalecimento da sua capacidade institucional.

Também partindo do caso brasileiro e abordando as diferentes estratégias de alocação de portfólios, Inácio (2017) discorre sobre as mudanças realizadas nas estruturas de primeiro escalão do gabinete, por meio seja da redução do número de ministérios realizada durante o governo Collor, das fusões ou dos desmembramentos especialmente nos governos de Sarney e FHC ou da expansão do tamanho do gabinete como ocorreu no governo de Itamar Franco e, sobretudo, nos governos de Lula e Dilma. Esse redesenho dos ministérios tem sido uma ferramenta estratégica utilizada pelos presidentes brasileiros especialmente para administrar coalizões fragmentadas e heterogêneas.

Uma vez que os ministérios são atrativos para os partidos políticos, embora em graus diferentes a depender da pasta, “os partidos de oposição têm incentivos para participarem do governo, pois este representa o acesso a vastos recursos e oportunidades de influência que não estão disponíveis através da legislatura” (Martínez-Gallardo, 2011, p. 9). Nesse sentido, os portfólios são recursos que o presidente tem à disposição na mesa de negociação com os partidos, uma vez que propicia a estes a possibilidade de influenciar a agenda política do presidente, além de dar o poder de negociar e distribuir recompensas aos seus aliados, isto é, permitir a construção de “redes de proteção” para aqueles aliados que não venceram na arena eleitoral e que dependem de um cargo no Poder Executivo para continuar com suas carreiras políticas, conforme argumenta Fleury (2009). Para o autor, o tamanho e a extensão da estrutura administrativa importam para a conformação das relações políticas. “O contexto material representado pela estrutura administrativa do governo federal e a utilização que dele fazem atores políticos relevantes apresentam impactos positivos na formatação e na consolidação de coalizões de governo, no Brasil pós-1988” (Fleury, 2009, p. 4). Dessa forma, é importante analisar o uso do (re)desenho dos ministérios como uma ferramenta presidencial de coordenação do seu gabinete, porém, a proposta deste artigo é englobar no estudo também a estrutura do segundo escalão para ter um panorama mais completo acerca dos recursos disponíveis no processo de formação e consolidação de coalizões.

Modelo analítico

O artigo realiza uma pergunta de caráter explicativo e utiliza uma abordagem quantitativa de pesquisa cuja unidade de análise é o ministério do Executivo federal no Brasil. O desenho de pesquisa é longitudinal, no qual são analisadas as mudanças estruturais ocorridas dentro dos ministérios ao longo do tempo, no período de 1990 a 2014.

Para a análise dessas mudanças estruturais, a variável dependente foi operacionalizada como o número de órgãos específicos singulares que compõem o

ministério⁹. Tais órgãos, que constituem importantes espaços de articulação política do governo, podem ser mudados estruturalmente apenas por iniciativa do presidente da República¹⁰. A variação no número de órgãos específicos singulares nos dá a magnitude das mudanças estruturais realizadas pelo presidente dentro dos ministérios, ou seja, é possível identificar quando o presidente fortaleceu ou enfraqueceu determinado ministério em termos das competências delegadas a ele. A informação foi extraída da base de dados do projeto "Presidente e seus agentes: o Executivo por dentro"¹¹ e das leis e decretos que organizam a presidência e os ministérios, encontrados no sítio da Biblioteca da Presidência da República do Brasil. Por meio de análise sistemática, o objetivo é conhecer o que influencia o movimento do presidente no que tange ao uso de seu poder administrativo para realização de mudanças estruturais nos ministérios. Abaixo busco apresentar as hipóteses, localizando-as na literatura relevante em cada caso.

- **Hipótese 1:** O número de órgãos dentro do ministério tende a reduzir quanto maior for a distância ideológica do partido do presidente em relação ao partido do ministro.

A principal dimensão de interesse deste artigo são os efeitos da configuração político-partidária sobre as mudanças estruturais nos ministérios. A inclusão dessa variável no modelo tem como objetivo medir o efeito do conflito ideológico entre presidente e ministro sobre a decisão do primeiro em realizar mudanças estruturais no portfólio ministerial. Em outras palavras, quando ministros possuem preferências muito distintas em relação ao presidente, é mais provável que possam influenciar a implementação das políticas do ministério na direção contrária à das preferências do presidente. Portanto, é esperado que o presidente considere tal probabilidade ao realizar mudanças na estrutura organizacional do ministério. Para estimar a distância ideológica entre partido do presidente e partido do ministro foi utilizada como base a fórmula para distância ideológica apresentada na tese de Batista (2014). Para tanto, nesse caso, a diferença entre a posição ideológica do partido do presidente e a do partido do ministro é dada por:

$$DI = \sqrt{(Pppj - Ppci)2}$$

⁹ Vale ressaltar que foram excluídos da análise os ministérios da Aeronáutica, do Exército, da Marinha e das Relações Exteriores porque, de acordo com as leis que organizam a presidência e os ministérios, suas estruturas diferem daquelas dos demais ministérios civis, limitando a capacidade de comparação.

¹⁰ A redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, determina no artigo 61, parágrafo 1, inciso II, alínea e, da Constituição Federal de 1988, que são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que dispõem sobre a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública (observado o disposto no art. 84, VI). Sendo que o artigo 84 estipula que compete ao presidente dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Antes da emenda, tanto a criação quanto a estruturação e as atribuições dos ministérios e dos órgãos da administração pública eram submetidas à deliberação do Congresso, por via de projetos de leis ou medida provisória. No entanto, após essa emenda, a reserva legal passou a dispor somente sobre a criação e a extinção de ministérios e órgãos da administração pública, sendo que as atribuições e a estruturação dos órgãos passaram a ser veiculadas em decreto.

¹¹ Projeto de pesquisa coordenado pela professora Magna Inácio (DCP-UFGM).

Onde:

P_{ppj} = Posição ideológica do partido do presidente na coalizão j .

P_{pci_j} = Posição do partido da coalizão i na coalizão j .

Nos casos em que o ministro não tem filiação partidária, a sua ideologia é considerada a mesma da do presidente, portanto, o cálculo da distância ideológica entre presidente e ministro resulta no valor zero. Tendo em vista que não há dados disponíveis sobre a ideologia dos ministros sem filiação, consideramos que tais ministros são mais próximos do presidente por representarem a proporção de nomeações unilaterais no governo e por pertencerem, geralmente, à cota presidencial com a qual o presidente busca minimizar a influência partidária (Loureiro e Abrúcio, 1999; Inácio, 2017). Nas palavras de Inácio: "ministers with weak or no party affiliation and those of the presidential party are counted as the president's 'own people' and they represent the proportion of unilateral appointments in the government" (Inácio, 2017, p. 126). Ademais, os presidentes recorrem à nomeação de ministros sem filiação para reduzir os riscos de perda de agência, pois muitas vezes são agentes mais próximos e leais ao presidente (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2014).

Ao analisar a politização no governo norte-americano, Lewis (2008) verifica que ela ocorre especialmente quando a agência tem visões sobre as políticas que diferem da visão do presidente, ou seja, quanto maior o conflito de preferências entre o presidente e a burocracia, maior o incentivo que o presidente tem para aumentar o número de nomeados em cargos administrativos. Inácio e Llanos (2016), ao analisarem a expansão da presidência nos países latino-americanos, consideram a relação do presidente com o seu gabinete um fator-chave, uma vez que os custos de transação que os presidentes enfrentam na gestão da coalizão em gabinetes multipartidários são altos devido não apenas ao número de partidos que estão no gabinete, mas também às agendas que estes seguem (Inácio e Llanos, 2016). Desse modo, as autoras argumentam que a centralização é uma das formas de controle que o presidente utiliza com maior ou menor frequência dependendo da maior ou menor heterogeneidade de preferências. Essa heterogeneidade também é levada em consideração no estudo de Pereira et al. (2017) sobre a governança da coalizão. Ao analisarem o uso de secretários executivos (*watchdogs*) em sistemas presidencialistas como estratégia para monitorar o ministro, os autores mostram que, quanto maior a distância de preferência, maior o risco de a política não sair de acordo com o interesse do presidente e, portanto, maiores serão os incentivos ao monitoramento.

Os estudos supracitados mostram que a análise da ideologia importa, pois pode ser um indicativo do grau de conflito de preferências dentro de uma coalizão, revelando os agentes que não estão necessariamente alinhados com as plataformas de políticas dos presidentes.

- **Hipótese 2:** O número de órgãos dentro do ministério tende a diminuir quando o partido do ministro tem um bônus ministerial positivo, em comparação com aqueles com bônus proporcional.

A formação de coalizões requer que o presidente escolha bem os membros que ocuparão postos em seu gabinete, uma vez que o apoio que os partidos podem dar ao presidente no Congresso, isto é, a força legislativa de cada partido, é de grande relevância. Bertholini e Pereira (2017) mostram a importância de se ter um gabinete proporcional para reduzir os custos do gerenciamento da coalizão. O índice de custos de governo (ICG) elaborado pelos autores foi influenciado pela escolha do presidente quanto aos partidos que farão ou não parte de sua coalizão e aos recursos que serão compartilhados com seus parceiros. Em outras palavras, os autores mostraram que ignorar o peso legislativo que cada partido oferece no momento de distribuir os recursos aumenta bastante os custos de governo. Para eles, “quanto mais distante o gerente da coalizão se coloca dos pressupostos de Gamson (1961), mais custoso se torna governar, maiores as fissuras potenciais, maior a insatisfação entre parceiros de governo” (Bertholini e Pereira, 2017, p. 547).

Inácio e Rezende (2015) também mostraram que a alocação desproporcional de portfólios aumenta os custos, mas a análise das autoras focou nos custos de monitoramento que os próprios parceiros da coalizão enfrentavam. Ao analisarem o controle que os partidos da coalizão exercem entre si, mostraram que “os partidos recompensados de forma desproporcional parecem ser mais monitorados pelos pares do que os que recebem uma cota inferior ou igual ao seu peso parlamentar” (p. 330). As autoras argumentam que tal monitoramento é fruto da delegação cruzada de natureza compulsória, pois, uma vez que nem todos os partidos da coalizão têm o controle de suas pastas preferidas, é racional que supervisionem seus parceiros com o fim de evitar a monopolização de determinada área de política (Inácio e Rezende, 2015). No entanto, busco testar esse argumento pela ótica do presidente, isto é, verificar se os presidentes tendem a controlar mais os partidos que recebem um bônus ministerial maior. Tal variável foi operacionalizada da forma que Inácio e Rezende (2015) propuseram em seu artigo, conforme abaixo:

$$\text{bonusmin} = \frac{C_{pi}}{\sum_i^c} - \frac{M_{pi}}{\sum_i^M}$$

Isto é, a proporção do número de cadeiras que o partido *i* controla na Câmara dos Deputados reduzida da proporção de ministérios que ele ocupa, considerando o conjunto total de ministérios analisados. O resultado nos dá o valor do bônus ministerial que o partido tem, isto é, se foi ou não recompensado com uma quantidade de ministérios de forma proporcional ao seu peso legislativo (Gamson, 1961; Amorim Neto, 2006; Inácio e Rezende, 2015). Quando o resultado é negativo, significa que o partido do ministro está sobrerrecompensado, isto é, em termos percentuais, recebeu mais

ministérios do que deveria, se fosse considerado o seu peso legislativo. O inverso vale para os resultados positivos. E o intervalo de valores entre -0,5 e +0,5 foi considerado para os partidos que receberam ministérios de forma proporcional ao seu peso legislativo. Dessa forma, a variável utilizada neste artigo é uma categórica com as categorias positivo, negativo e proporcional (*bonusminp*).

• **Hipótese 3:** O número de órgãos dentro do ministério tende a aumentar quanto mais salientes forem esses ministérios para o presidente.

Lewis (2008), ao analisar a politização, assume que essa estratégia é mais provável de ocorrer em áreas mais salientes para o presidente, porque, para cumprir suas promessas e fazer o que foi dito, o presidente depende de uma burocracia responsiva e, para isso, irá inserir nomeados que possam garantir que as agências tomem decisões de uma forma que complementa ou avança as suas prioridades políticas (Lewis, 2008). A consequência disso segundo o autor é que, se a politização é muito cara, os presidentes podem não intervir numa agência que não está na sua lista de prioridades, isto é, cuja saliência seja baixa para o presidente. Da mesma forma, assumo que a ferramenta aqui proposta é mais propícia de ser utilizada em ministérios mais salientes, sendo que saliência ministerial se refere à importância relativa de cada ministério para determinado ator político.

Vários estudos reconhecem que os portfólios não são igualmente importantes para os partidos políticos, pelo contrário, seu valor difere entre países e até mesmo ao longo do tempo (Amorim Neto, 2006; Batista, 2017; Inácio, 2017). Apesar dessa constatação, poucos trabalhos se debruçaram a avaliar a diferença entre eles. Na busca de cobrir essa lacuna, os trabalhos de Batista (2017) e Zucco, Batista e Power (2019) proporcionaram uma primeira medida de saliência dos portfólios, tomando como referência o caso brasileiro. Batista (2017) utilizou análise fatorial para gerar um indicador composto dessa medida com base em três dimensões: política, cargos e orçamento. Os resultados mostraram que a saliência dos ministérios varia significativamente, no entanto, a medida foi construída apenas com base nos ativos que os portfólios oferecem, não dizendo nada sobre a variação da saliência para diferentes partidos (Batista, 2017).

Por outro lado, Zucco, Batista e Power (2019) elaboraram uma medida de saliência ministerial com base em *surveys* com especialistas e parlamentares. Os resultados mostraram que os entrevistados têm visões semelhantes sobre a importância de cada portfólio, no entanto, ao comparar essa medida perceptiva com a medida desenvolvida a partir das características observadas dos ministérios (política, cargos e orçamento), os resultados divergiram consideravelmente. Segundo os autores, a correlação mais forte foi com a variável nomeados políticos (cargos), ou seja, ter uma fonte potencial de clientelismo torna o ministério mais atrativo, entretanto, orçamento ou influência política nem sempre são recursos valorizados.

Neste artigo, não utilizo as medidas desenvolvidas pelos autores por duas razões. A primeira delas é que a proposta de Zucco, Batista e Power (2019) não tem variação no tempo, por isso não cobre o período de análise aqui proposto. A segunda razão é que as medidas de saliência supracitadas consideram os recursos que os portfólios oferecem e a percepção que os legisladores possuem sobre eles, mas não sinalizam as diferenças na importância dos ministérios entre diferentes atores políticos. Como o principal responsável pelas mudanças estruturais ocorridas dentro dos ministérios é o presidente, busco avaliar a saliência ministerial para esse ator específico, com o objetivo de entender os fatores importantes para a sua agenda e a sua variação no tempo. Para isso, utilizo aqui uma medida de saliência ministerial presidencial construída por Coelho, Lamounier e Guerra (no prelo) com base em elementos encontrados na mensagem presidencial enviada ao Congresso no início de cada ano. Como nas mensagens presidenciais estão expressas as prioridades e metas do presidente durante o ano, o argumento é de que os ministérios mais enfatizados pelo presidente seriam os mais salientes para a sua agenda naquele momento. Foi elaborado um dicionário de palavras com categorias referentes à jurisdição de política de cada ministério e por meio da técnica de análise de conteúdo foi realizada a contagem de palavras encontradas nas mensagens presidenciais durante o período analisado. A variável é a proporção de palavras relacionadas a um ministério específico do total de palavras relacionadas a todos os ministérios considerados na análise. Tal proposta foi inicialmente aplicada por Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017), que também utilizaram as mensagens presidenciais para identificar a posição política dos presidentes latino-americanos.

- **Hipótese 4:** O número de órgãos dentro do ministério tende a diminuir quanto mais deteriorada estiver a conjuntura econômica do país.

Martínez-Gallardo (2011), ao estudar a estabilidade de gabinetes ministeriais, mostra que a alocação de pastas ministeriais é uma ferramenta que o presidente dispõe para enfrentar choques inesperados e ajustar a execução das políticas conforme seu interesse. Segundo a autora, esses choques criam oportunidades para partidos e presidentes usarem a política do gabinete para moldar as percepções dos eleitores. Dessa forma, quanto mais choques externos, tais como crises financeiras, mais mudanças no gabinete se podem esperar (Martínez-Gallardo, 2011).

Da mesma forma, Inácio e Llanos (2016) utilizam choques externos para avaliar decisões presidenciais e defendem que situações de instabilidade política e econômica influenciam as decisões do presidente no que tange à centralização de estruturas na presidência. Para as autoras, os presidentes lidam com situações econômicas críticas não apenas por meio das nomeações no gabinete, mas também por meio da centralização na presidência de agências que podem lidar com tais crises e implementar reformas estruturais econômicas (Inácio e Llanos, 2016).

A hipótese a ser testada neste artigo é de que a conjuntura econômica do país

pode afetar a probabilidade de haver mudanças estruturais dentro dos ministérios. Uma vez que a presidência institucional poderia crescer em uma situação de piora econômica, é de se esperar que a probabilidade de os presidentes reduzirem o número de órgãos dentro do ministério é maior quanto pior for a conjuntura econômica do país, isso porque o presidente retiraria competências da jurisdição dos ministérios para centralizar na presidência. Por outro lado, o presidente também pode realizar tais mudanças no intuito de reduzir o aparato estatal, uma vez que, em uma situação de deterioração econômica, a arrecadação e a receita do Estado para financiar a máquina pública também se reduzem.

A conjuntura econômica foi operacionalizada por meio do indicador defasado da taxa de inflação, pois importa verificar um período anterior, uma vez que a partir dos resultados econômicos no tempo t_0 é que o presidente toma decisões no tempo t_1 . De acordo com o Banco Mundial, a inflação indica a taxa de variação de preços na economia como um todo e é medida pela taxa de crescimento anual do deflator implícito do PIB. Os indicadores utilizados têm periodicidade anual e estão disponibilizados no site do Banco Mundial, na base de dados World Development Indicators¹². A taxa de inflação foi mensurada em função do seu logaritmo natural devido às suas disparidades dimensionais, resultante especialmente dos exorbitantes valores de inflação no governo Collor.

Por fim, como dimensões de controle são incluídas as variáveis partido do presidente, institucionalização e *honeymoon*. O período de *honeymoon* refere-se ao primeiro ano do mandato de um governo. Essa variável é uma *dummy* que assume o valor 1 quando for o primeiro ano de governo e 0 para os demais anos.

Huntington (apud Ragsdale e Theis, 1997) define que uma organização é institucionalizada quando ela é estável (não é facilmente eliminada e/ou alterada) e de valor (adquire uma identidade distintiva). O ambiente cria condições para a organização se garantir, uma vez que se torna especializada e referência para outras unidades que passam a depender dela para crescer (Ragsdale e Theis, 1997). Nesse sentido, o grau de institucionalização do ministério traduz o grau de consolidação da estrutura burocrática que implementa a política. O suposto aqui é que, em uma burocracia institucionalizada, os funcionários acabam adquirindo uma rotina administrativa de trabalho com o tempo, o que reduz as oportunidades de discricionariedade por parte do ministro e, conseqüentemente, a necessidade de o presidente controlá-lo por via das mudanças estruturais. Como *proxy* da institucionalização do ministério é utilizada a medida de seu tempo de vida, que é o número de anos durante os quais sobreviveu, isto é: institucionalização do ministério = ano em questão (de 1990 a 2014) subtraído do ano de criação do ministério.

¹² Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

O Quadro 1 apresenta as variáveis independentes sumarizadas, mostrando a dimensão a que pertence, a descrição, a periodicidade da coleta, o nível de mensuração, a direção esperada do efeito e a fonte de coleta dos dados, enquanto a Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas de cada uma delas. O próximo passo da análise é testar as proposições emergentes desta seção. A expectativa é de que as dimensões aqui apresentadas estejam associadas à variação no número de órgãos dentro dos ministérios ao longo do tempo.

Quadro 1
Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo

| Variável | Dimensão | Descrição | Periodicidade da coleta | Nível de mensuração | Direção esperada do efeito | Fonte |
|--|-----------------------------|---|------------------------------|---------------------|--|---------------------------------------|
| Distância ideológica presidente-ministro | Político-partidária | Distância ideológica entre o partido do ministro e o do presidente. | Anual 1990-2014 ¹ | Ordinal | - (negativa) | Zucco e Power (2018, no prelo) |
| Bônus ministerial | | Variável categórica indicando se o partido do ministro recebeu uma recompensa proporcional, positiva ou negativa de número de ministérios em relação ao seu peso legislativo. | | Categórica | Bônus positivo em comparação ao bônus proporcional: - (negativa) | Cebrap e Biblioteca presidência |
| Saliência | Incentivo para o presidente | Saliência do ministério para o presidente. | | Ordinal | + (positiva) | Coelho, Lamounier e Guerra (no prelo) |
| Inflação | Econômica | Taxa de inflação (indicador defasado). | | Logaritmo natural | - (negativa) | Banco Mundial |
| Partido do presidente | Controle | <i>Dummy</i> indicando se o ministro é (1) ou não (0) do partido do presidente. | | Dicotômica | | Biblioteca presidência e CPDOC |
| Institucionalização | | Grau de institucionalização do ministério, mensurado pelo número de anos durante os quais o ministério sobreviveu. | | Intervalar | | Biblioteca presidência |
| <i>Honeymoon</i> | | Ano de governo, em que o primeiro ano = 1 e os demais anos = 0. | | Dicotômica | | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo).

Tabela 1
Estatísticas descritivas – Variável dependente e explicativas

| Variável | Obs. | Média | D.P. | Mínimo | Máximo |
|--|------|-------|-------|--------|--------|
| Nº de órgãos específicos singulares(<i>dependente</i>) | 467 | 4.66 | 2.17 | 0 | 12 |
| Distância ideológica presidente-ministro | 448 | 0.22 | 0.33 | 0 | 1 |
| Bônus ministerial | 467 | - | - | - | - |
| Saliência | 451 | 5.32 | 3.78 | 0.55 | 25.47 |
| Inflação | 467 | -0.17 | 0.78 | -3.20 | 0.85 |
| Institucionalização | 467 | 11.93 | 12.23 | 0 | 60 |
| Partido do presidente | 467 | 0.55 | 0.50 | 0 | 1 |
| <i>Honeymoon</i> | 467 | 0.27 | 0.44 | 0 | 1 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo).

Resultados

Com relação à escolha do modelo estatístico, um problema se coloca: as diferenças entre os ministérios precisam ser levadas em consideração. Por isso, a escolha foi orientada para a utilização de modelos estatísticos que controlam tais diferenças. Inicialmente foi estimado um modelo de painel MQO com efeitos aleatórios, porém, ao realizar o teste de especificação de Hausman, os resultados foram favoráveis à especificação de um modelo MQO com efeitos fixos (*p-value* 3.9e-05). Os modelos de efeitos fixos são apropriados nesse caso porque permitem que cada ministério tenha sua própria variável *dummy* (intercepto) (Gujarati, 2011; Schmidheiny, 2012). Uma vez que a variável dependente não tem distribuição normal, para acrescentar robustez às análises são incluídos a seguir os resultados estimados a partir de um modelo binomial negativo.

A Tabela 2 apresenta os resultados obtidos por meio dos modelos de regressão linear MQO com efeitos fixos por ministério e por ano, além de um modelo de contagem. Conforme é possível verificar, os modelos variam por dimensão. No primeiro modelo são incluídas as variáveis da dimensão político-partidária na tentativa de verificar seu efeito sobre o número de órgãos específicos singulares nos ministérios. No segundo modelo são incluídas as variáveis da dimensão relativa aos incentivos que o presidente tem para mudar a estrutura do ministério. No terceiro são incluídas as variáveis relativas à dimensão econômica e no quarto modelo (completo) são incluídas as variáveis de controle. No quinto, são testadas as interações entre algumas variáveis (distância ideológica presidente-ministro \times bônus ministerial; distância ideológica presidente-ministro \times saliência). O modelo com termos interativos visa verificar se o efeito que as variáveis exercem sobre o número de órgãos específicos singulares é condicional ao efeito de outras variáveis, no entanto, não se mostraram estatisticamente significantes. Por fim, o sexto modelo se refere ao modelo binomial negativo.

É possível observar que os resultados do modelo binomial negativo se alteraram um pouco, porém, as variáveis que apresentaram significância estatística no modelo linear continuam robustas ao modelo de contagem, com exceção da variável inflação, que apresentou significância estatística e direção oposta ao esperado, o que pode ser fruto do próprio modelo que não controla por efeitos fixos. Devido a essa falta de controle, a discussão a seguir é embasada no modelo MQO com efeitos fixos.

Tabela 2
Modelos de regressão – Redesenho estrutural dos ministérios

| Variáveis | Variável dependente: órgãos específicos singulares | | | | | |
|--|--|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Distância ideológica presidente-ministro | 0.017 (0.178) | -0.009 (0.174) | -0.009 (0.174) | -0.036 (0.239) | 0.076 (0.625) | 1.105 (0.064) |
| Bônus ministerial negativo | 0.030 (0.213) | 0.018 (0.207) | 0.018 (0.207) | 0.023 (0.207) | -0.063 (0.387) | 0.999 (0.061) |
| Bônus ministerial positivo | 0.187 (0.195) | 0.152 (0.190) | 0.152 (0.190) | 0.164 (0.197) | -0.044 (0.429) | 1.007 (0.056) |
| Saliência | | 0.137*** (0.031) | 0.137*** (0.031) | 0.133*** (0.031) | 0.145*** (0.032) | 1.014** (0.006) |
| Inflação | | | -3.760*** (0.493) | -0.504 (2.645) | -0.296 (2.662) | 0.973* (0.015) |
| Partido do presidente | | | | -0.018 (0.179) | 0.096 (0.268) | 1.075 (0.050) |
| Institucionalização | | | | 0.057* (0.032) | 0.056* (0.032) | 1.013*** (0.002) |
| <i>Honeymoon</i> | | | | -1.422 (2.338) | -1.618 (2.346) | 1.004 (0.021) |
| Distância ideológica presidente-ministro: bônus ministerial negativo | | | | | 0.157 (0.652) | |
| Distância ideológica presidente-ministro: bônus ministerial positivo | | | | | 0.391 (0.751) | |
| Distância ideológica presidente-ministro: saliência | | | | | -0.056 (0.040) | |
| Constante | 1.958*** (0.573) | 0.951 (0.602) | 3.972*** (0.507) | 2.810*** (0.782) | 2.838*** (0.822) | 3.218*** (0.080) |

| Variáveis | Variável dependente: órgãos específicos singulares | | | | | |
|--|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| N | 426 | 426 | 426 | 426 | 426 | 446 |
| R ² | 0.878 | 0.884 | 0.884 | 0.885 | 0.886 | |
| R ² ajustado | 0.859 | 0.866 | 0.866 | 0.867 | 0.866 | |
| Erro-padrão da regressão (Residual Std. Error) | 0.808 (df = 368) | 0.788 (df = 367) | 0.788 (df = 367) | 0.787 (df = 365) | 0.787 (df = 362) | |
| Estatística F | 46.502*** (df = 57; 368) | 48.394*** (df = 58; 367) | 48.394*** (df = 58; 367) | 46.981*** (df = 60; 365) | 44.680*** (df = 63; 362) | |
| Log Likelihood | | | | | | -770.110 |
| theta | | | | | | 448,765.500 (3,884,235.000) |
| AIC | | | | | | 1,622.219 |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo). Significância: *p < .1; **p < .05; ***p < .01.

Abaixo apresento a análise dos resultados com base no modelo completo (4) e separados por cada dimensão analisada no artigo. A primeira delas refere-se à dimensão político-partidária que engloba as variáveis “distância ideológica presidente-ministro” e “bônus ministerial”.

O resultado do modelo completo indica que a variável de “distância ideológica entre presidente e o ministro” apresentou um efeito na direção esperada ao previsto na hipótese 1. Apesar de não ser estatisticamente significativa, o coeficiente estimado foi de - 0,036, significando que, tudo o mais constante, o aumento de um ponto na distância ideológica entre presidente e ministro implica a redução de aproximadamente -0,036 na quantidade de órgãos específicos singulares no ministério.

Esse resultado, apesar de muito pequeno, merece ser ressaltado na discussão com os estudos sobre a *presidential toolbox*, que focam diferentes ferramentas e indicam que, quanto maior for a distância de preferências entre *principal* e agente, maior é a tendência de o *principal* controlar o agente. Como dito anteriormente, ao avaliar a politização para o caso norte-americano, Lewis mostrou que, quanto maior o grau de divergência de preferências entre a burocracia e o presidente, maior é a tendência de o presidente politizar as agências por meio de nomeados políticos. No entanto, quando se trata do presidencialismo de coalizão, o presidente precisa controlar os agentes que ele mesmo escolheu ou foi constringido a escolher, ao contrário dos agentes burocráticos no caso americano, em que o presidente lida com agentes já predeterminados. Olhando para o coeficiente da variável de distância ideológica no modelo 1 em comparação aos outros modelos, é possível identificar que, ao controlar pela variável saliência, o efeito foi reduzido.

A literatura sobre *agency design* discute como os atores políticos, tanto o Congresso quanto o presidente, podem interferir no desenho da agência de forma a controlar as suas ações (McCubbins, Noll e Weingast, 1987; Howell e Lewis, 2002; Lewis e Selin, 2015; Berry e Gersen, 2017). Rudalevige e Lewis (2005) mostraram que a centralização tende a aumentar em períodos de governo dividido e quando ocorre uma mudança de partido no controle do Executivo, uma vez que nesses contextos os presidentes podem evitar que a burocracia se afaste de suas preferências ao levá-la a formular as políticas dentro da presidência, sob a supervisão de uma equipe especializada e leal ao presidente. Apesar de não acharem um resultado estatisticamente significativo, os autores encontraram que a dimensão político-partidária apresenta efeitos na direção esperada de suas hipóteses, isto é, quanto mais conflitos de preferências, maior é a centralização. Esse mesmo resultado foi também encontrado na análise da centralização em contextos presidencialistas latino-americanos por Inácio e Llanos (2016) e por Vieira (2017).

Analisando as estratégias de *agency design* do presidente no Brasil, os resultados mostram que o redesenho estrutural dos ministérios pode ser uma ferramenta utilizada pelos presidentes com o intuito de enfraquecer os ministérios ocupados por ministros mais distantes, embora seja importante destacar que o efeito dessa dimensão deve ser explorado mais exhaustivamente considerando o efeito condicional de outras variáveis. Além disso, não apresentou significância estatística a ponto de rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes desses parâmetros sejam iguais a zero. Tal fato aponta para a cautela do presidente em relação às mudanças estruturais nos ministérios, ou seja, é mais comedido com os partidos mais distantes ideologicamente em relação às mudanças estruturais que podem enfraquecer esses ministérios.

Outro fator analisado referente à dimensão político-partidária foi o “bônus ministerial” que o partido do ministro recebeu. Tal variável foi operacionalizada como categórica cuja categoria de referência é o partido que recebeu no gabinete um bônus proporcional ao seu peso legislativo, isto é, com parâmetros mais coalescentes (Amorim Neto, 2006). Os resultados no modelo 4 indicam que um ministério cujo partido apresentou um bônus negativo, tudo o mais constante, tem sua estrutura de órgãos específicos singulares aumentada em 0,023 em comparação com ministérios ocupados por partidos que receberam um bônus proporcional. Por outro lado, um ministro cujo partido recebeu mais ministérios do que supostamente deveria apresentou um aumento de 0,164 em relação à categoria de referência, tudo o mais constante.

Conforme a literatura apresentada na primeira seção, “Governos de coalizão: dilemas e estratégias para o seu gerenciamento interno e coordenação”, as pastas ministeriais são distribuídas pelo presidente a ministros partidários especialmente com o intuito de obter aprovação da agenda no Legislativo. No entanto, o presidente pode escolher se nomeia um gabinete de forma proporcional ao peso que os partidos representam no Legislativo ou não. Mas cada escolha tem seus custos. Bertholini e

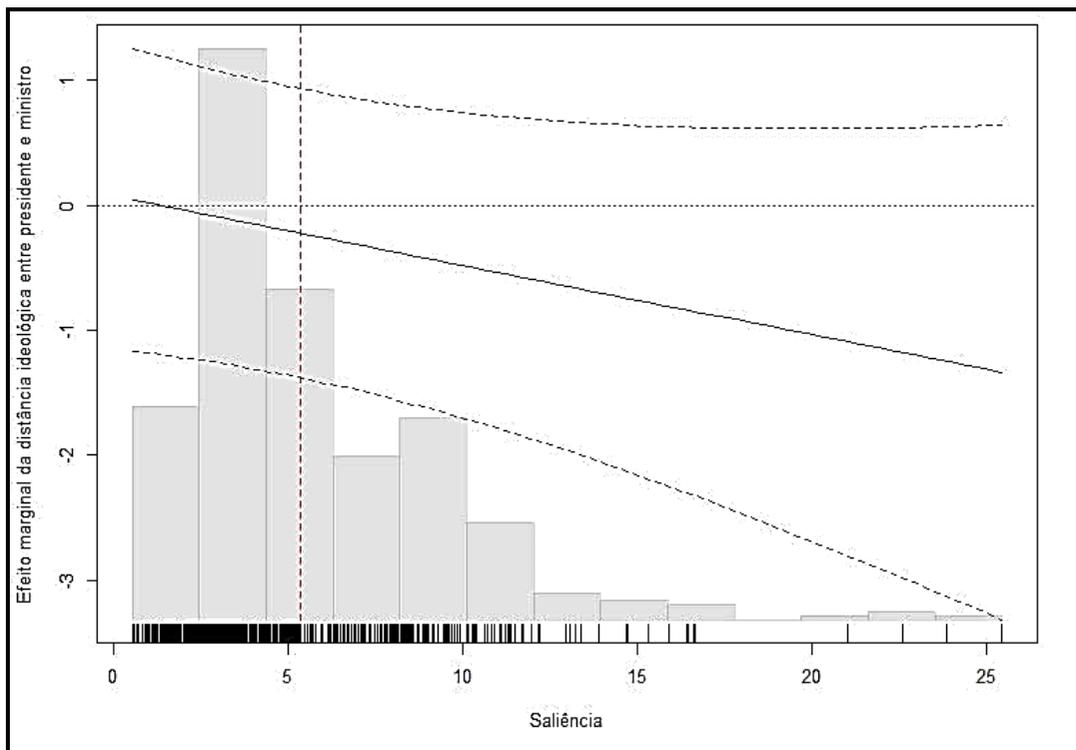
Pereira (2017) mostraram que, quanto mais desproporcional é um gabinete, maiores são os custos de gerenciamento da coalizão. Nessa direção, o argumento aqui testado sugere que, quanto mais desproporcional é a recompensa que o partido do ministro recebe, maior é a tendência de ele ser controlado, isto é, maior é a probabilidade de o presidente enfraquecer o poder desses ministros esvaziando tais ministérios. Para Inácio e Rezende (2015), os custos de monitoramento que os partidos da própria coalizão enfrentam também aumentam quando seus pares recebem um bônus positivo. Porém, utilizando a medida de bônus ministerial proposta pelas autoras em relação aos custos enfrentados pelo presidente, o resultado aqui encontrado aponta para direção contrária ao esperado na hipótese 2, demonstrando que os partidos mais fortes ou mais fracos no gabinete, em relação a sua força parlamentar, ganham mais. Mas vale notar o efeito da variável "bônus ministerial" condicionada à variável distância ideológica sobre a variável resposta. No modelo 5 apresentado na Tabela 2, pode-se verificar que o coeficiente da variável "bônus" muda de direção com o termo interativo, isto é, ser bônus positivo ou negativo diminui o efeito da distância na quantidade de órgãos específicos singulares. No entanto, os coeficientes não se mostraram estatisticamente significantes.

A saliência do ministério indica o quão importante é aquela pasta para o presidente. Ao analisar a politização no contexto norte-americano, Lewis (2008) observa que essa estratégia é mais provável de ocorrer em áreas de particular interesse presidencial tanto por resultar em consequências eleitorais positivas quanto por estarem próximas de suas preferências ideológicas. O mesmo efeito foi encontrado num contexto parlamentarista, pois, uma vez que o monitoramento tem custos, os partidos irão preferir gastar seus recursos para monitorar os ministérios mais salientes, pois o monitoramento é inútil em áreas de saliência zero. Da mesma forma, Pereira et al. (2017) argumentam que a relevância do portfólio aumenta os incentivos para o monitoramento devido aos riscos de deriva de políticas. No entanto, embora o resultado encontrado pelos autores tenha sido positivo, não obteve significância estatística, sugerindo que a preocupação do presidente com as áreas mais salientes não era suficientemente forte para nomear um "cão de guarda". No presente artigo, porém, a variável saliência – medida de forma distinta – se manteve estatisticamente significativa em todos os modelos apresentados, indicando que o efeito estimado dessa variável se manteve robusto à inclusão de outras covariáveis e com a direção esperada, isto é, tudo o mais constante, quanto maior a saliência do ministério para o presidente, mais órgãos o presidente tende a concentrar nessas pastas. Mesmo controlando pelo partido do presidente (modelo 4), o efeito da variável saliência não muda, indicando que, independentemente do partido que controla o ministério, se a política é importante para o presidente, a estrutura do ministério tenderá a ser fortalecida.

Interessante notar que, no modelo 5, com a inclusão do termo interativo, a variável saliência diminui o efeito da variável "distância ideológica presidente-ministro" na variável resposta, indicando que, tudo o mais constante, se um ministro é mais

distante e ocupa uma pasta mais saliente para o presidente, sua estrutura tende a ser menos fortalecida. Isto é, ao incluir a distância, o efeito na variável resposta quando a saliência é alta diminui, conforme indica o Gráfico 1, com os efeitos marginais. Em suma, o modelo 4 indica que *policy* é importante no cálculo do presidente ao fortalecer a estrutura de um ministério, estando ele na mão de um ministro distante ou não. No entanto, o modelo 5 com o termo interativo demonstra que o presidente tende a ser mais cauteloso quando se trata de ministros mais distantes.

Gráfico 1
Efeito marginal da distância ideológica presidente-ministro
condicionada à variável saliência



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo).

Martínez-Gallardo (2011) e Inácio e Llanos (2016) mostraram que ferramentas como mudanças no gabinete e centralização são mais prováveis de serem utilizadas em situações de choques externos como instabilidade econômica, pois nesse contexto os presidentes tendem a centralizar decisões importantes e mudar seu gabinete para ajustar a execução das políticas conforme seu interesse. Baseando-se nessa literatura, o argumento apresentado ao longo do artigo é de que os presidentes tendem a reduzir o número de órgãos dentro dos ministérios em contextos de choques, tanto porque o

presidente pode retirar competências da jurisdição dos ministérios para centralizar na presidência quanto porque objetiva reduzir o aparato estatal, uma vez que, com crises econômicas, a arrecadação e a receita do Estado para financiar a máquina pública também diminuem.

No modelo 3 é possível identificar um resultado estatisticamente significativo, indicando que, quando a inflação aumenta em um 1%, o número de órgãos específicos singulares reduz em -0,0376, tudo o mais constante. Além de perder significância, a magnitude do efeito dessa variável reduz consideravelmente para -0,005 quando é controlada pelo tempo de institucionalização do ministério no modelo 4. Logo, o efeito redutor provocado por esse choque não atinge linearmente todos os ministérios.

As variáveis de controle tiveram resultados relevantes do ponto de vista analítico no modelo 4. A análise mostra que a institucionalização é um fator importante para que o presidente realize mudanças no ministério. O coeficiente positivo e estatisticamente significativo de 0,057 indica que, tudo o mais constante, quanto mais consolidado é um ministério, maior é a tendência de o presidente fortalecer a sua estrutura. Isso porque uma burocracia institucionalizada pode reduzir as oportunidades de deriva política por parte do ministro e, portanto, reduz também a necessidade de o presidente controlá-lo por via das mudanças estruturais, enfraquecendo os ministérios. Ser do partido do presidente, no entanto, apresentou sinal negativo, porém não apresentou significância estatística, apontando também que não se pode rejeitar a hipótese nula.

Em relação à variável *honeymoon*, os resultados mostram que, tudo o mais constante, o primeiro ano de governo reduz a quantidade de órgãos específicos singulares em -1,422. Esse resultado, de certa forma, diverge dos achados de Lewis (2008), que mostra que, no primeiro ano, o presidente tende a controlar menos o gabinete em relação aos outros anos, devido à necessidade de adequação da estrutura burocrática. Por outro lado, o sinal do coeficiente aqui encontrado indica que o controle é mais provável de ocorrer no primeiro ano, ou seja, o número de órgãos tende a reduzir. O resultado aponta mais na direção do que Inácio e Llanos (2016) afirmam, isto é, o presidente tende a centralizar mais as agências na presidência no primeiro ano de governo devido à necessidade maior de adaptação, que, por sua vez, demanda maior controle das ações das agências. Dessa forma, a redução no número de órgãos na arena ministerial no período de *honeymoon* pode indicar maior controle. No entanto, vale ressaltar que o período analisado abrange dois mandatos de reeleição, podendo indicar que no primeiro ano do segundo mandato o presidente já tenha fortalecido a estrutura dos ministérios. Isto é, o período de *honeymoon* pode ser menos importante para um presidente reeleito e, além disso, é importante considerar que no presidencialismo de coalizão a rotatividade ministerial é mais frequente, indicando que as mudanças estruturais nos ministérios podem ser mais bem explicadas por variações ao longo do mandato, ao contrário do contexto unipartidário norte-americano, em que o período de *honeymoon* tem maior importância. O Quadro 2 apresenta os efeitos esperados e os

encontrados das variáveis explicativas sobre a variável resposta, baseando-se no modelo completo:

Quadro 2
Sinal esperado e encontrado dos coeficientes estimados

| Variável | Sinal esperado | Sinal encontrado | Significância estatística |
|--|----------------|------------------|---------------------------|
| Distância ideológica presidente-ministro | – | – | N/S |
| Bônus ministerial positivo | – | + | N/S |
| Saliência | + | + | 1% |
| Inflação | – | – | N/S |
| Partido do presidente | | – | N/S |
| Institucionalização | | + | 10% |
| <i>Honeymoon</i> | | – | N/S |

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo).

Nota: N/S = não significante.

Mesmo que algumas variáveis não tenham apresentado significância estatística, seus resultados foram reportados acima, mas com certa limitação, pois não é possível rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes encontrados sejam iguais a zero. Embora tal análise forneça apenas um retrato parcial de todas as mudanças que ocorrem na estrutura dos ministérios, este artigo buscou contribuir para o aumento do conhecimento sobre comportamento e estratégias presidenciais.

Considerações finais

Grande parte da literatura sobre governos de coalizão buscou entender quais são os desafios que o presidente enfrenta para coordenar seu gabinete e angariar apoio para a sua própria agenda de políticas. Além disso, fez um levantamento das ferramentas disponíveis aos presidentes para lidar com tais desafios e alcançar seus interesses. Este artigo pretende contribuir com esse debate ao analisar a dimensão estrutural do gabinete, tendo em vista que essa dimensão representa o acesso a recursos importantes, como orçamento e cargos públicos.

O principal objetivo do artigo foi identificar que fatores influenciaram a decisão do presidente no que tange à realização de mudanças na estrutura interna dos ministérios do Poder Executivo brasileiro no período de 1990 a 2014. O argumento geral é de que o presidente utiliza seu poder administrativo de redesenho dos ministérios como uma ferramenta para alcançar seus interesses políticos.

A literatura brasileira afirma que, ao delegar o controle de certos ministérios para determinados partidos políticos, o presidente está pensando no apoio que terá desses partidos na arena legislativa (Amorim Neto, 2006; Freitas, 2013). Isto é, para que sua agenda de políticas seja aprovada é preciso dar algo em troca na mesa de negociação

com o Legislativo. Portanto, ao abrir mão de certas pastas, o presidente espera atuar em um ambiente propício para garantir a aprovação de sua agenda. No entanto, como em toda relação de agência há os riscos de os agentes agirem de forma adversa aos interesses dos *principals*, estes precisam de mecanismos para controlar a ação de seus agentes.

A literatura remete aos ministérios como um importante recurso para angariar apoio, especialmente para presidentes minoritários, mas discute apenas o número de ministérios dados ao partido. O objetivo aqui foi ir além desse escalão ao analisar os órgãos específicos singulares, buscando identificar se o presidente delega uma estrutura maior ou menor aos diferentes partidos. Em outras palavras, como a alocação de portfólio representa um importante recurso para o presidente e o compartilhamento de tais cargos implica riscos de perda de agência, buscou-se verificar se o presidente dosa o prêmio que dará aos partidos por meio do redesenho estrutural do ministério.

Os resultados mostraram que os fatores mais importantes na decisão do presidente em mudar estruturalmente os ministérios estão relacionados à importância que o ministério representa para o presidente e ao próprio grau de institucionalização da pasta. O resultado apresentado na análise dos termos interativos entre a saliência e a distância ideológica, embora não estatisticamente significativa, indicou que, em ministérios mais salientes, quanto maior a distância entre presidente e ministro, menor o efeito no número de órgãos específicos singulares. Em outras palavras, o presidente parece ter um cuidado maior ao fortalecer a estrutura de um ministério saliente cujo ministro é mais distante ideologicamente. Dessa forma, a análise do termo interativo reforça a necessidade de novos estudos e do refinamento dessas variáveis para entender melhor quando o presidente combina essas dimensões de saliência e distância ideológica para tomar decisões referentes ao redesenho ministerial.

Importante ressaltar que essa análise se limita aos órgãos da administração direta, não considera outros aspectos que podem qualificar se um novo órgão na estrutura do ministério proporciona, de fato, o seu fortalecimento ou não, isto é, quantidade de competências atribuídas a esses órgãos, número de servidores e orçamento. Em outras palavras, esses aspectos podem implicar o fortalecimento ou o enfraquecimento desses ministérios, mesmo que o número de órgãos não aumente, sendo, portanto, necessário avançar a análise nesse sentido.

De toda forma, este artigo pretende contribuir com a literatura sobre gerenciamento da coalizão ao analisar as mudanças na estrutura interna dos ministérios, pois, mais do que estudar o primeiro escalão, é importante também analisar a estrutura administrativa ampliada. Ou seja, vale destacar que a análise aqui empreendida deve ser combinada com a análise sobre alocação de portfólios. Entender o comportamento presidencial em relação a essa estrutura é importante porque muito da formulação de políticas do Executivo ocorre através do aparelho administrativo dos ministérios.

Outro passo adiante consiste em verificar se e sob quais condições os partidos da coalizão reagem às mudanças estruturais feitas pelo Poder Executivo na arena legislativa. Tendo em vista que o presidente detém a iniciativa privativa sobre as leis de criação e extinção de órgãos, compete ao Congresso aprová-las ou não. Se esse é um poder estrutural do presidente e considerando que a coalizão não é um agente passivo, pelo contrário, pode impor constrangimentos para as decisões do presidente, é esperado que o Congresso reaja, revisando as decisões do Executivo.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988.
- ALSTON, L. J.; MUELLER, B. "Pork for policy: Executive and Legislative exchange in Brazil". *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 22, nº 1, p. 87-114, abr. 2005.
- AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- AMORIM NETO, O.; SAMUELS, D. "Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Belo Horizonte, vol. 1, nº 1, p. 10-23, dez. 2010.
- ARNOLD, C.; DOYLE, D.; WIESEHOMEIER, N. "Presidents, policy compromise, and legislative success". *The Journal of Politics*, vol. 79, nº 2, p. 380-395, 2017.
- BATISTA, M. "O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro". 202 f. Tese de Doutorado em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- _____. "Taking portfolios difference seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 11, nº 1, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000100501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BERRY, C. R.; GERSEN, J. E. "Agency design and political control". *Yale Law Journal*, vol. 126, nº 4, p. 1.002-1.049, fev. 2017.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. "Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro". *Revista de Administração Pública*, vol. 51, nº 4, p. 528-550, ago. 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.
- _____. Biblioteca da presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2017.
- CAMERLO, M.; MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (eds.). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas*. New York: Routledge, 2017.

CAREY, J. Presidential *versus* parliamentary government. In: MENARD, C.; SHIRLEY, M. M. (eds.). *Handbook of new institutional economics*. Dordrecht: Springer, p. 91-93, 2005.

CEBRAP. "Bancos públicos". Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Coordenação: professora Argelina Figueiredo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj).

CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: maio 2015.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. "Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective". *Democratization*, vol. 21, nº 1, p. 72-94, ago. 2012.

COELHO, H.; LAMOUNIER, B.; GUERRA, R. "Nota de pesquisa: Mensurando saliência ministerial do presidente brasileiro (1990-2016)". No prelo.

FLEURY, S. J. F. "Redes de proteção: incentivos, escolhas e comportamentos na política brasileira". 219 f. Tese de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

FREITAS, A. M. "O presidencialismo da coalizão". 2013, 168 f. Tese de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GAMSON, W. "A theory of coalition formation". *American Sociological Review*, vol. 26, nº 3, p. 373-382, jun. 1961.

GUJARATI, D. N. *Econometrics by example*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

HOWELL, W. G.; LEWIS, D. E. "Agencies by presidential design". *Journal of Politics*, vol. 64, nº 4, p. 1.095-1.114, 2002.

INÁCIO, M. *Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil*. *Anais do III Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, p. 1-29, Campinas, 2006.

_____. "Coalition governments and the institutional development of the presidency in Brazil". Paper presented at special seminars, University of Oxford, Latin American Centre, 2012.

_____. Base de dados do projeto de pesquisa "Presidente e seus agentes: o Executivo por dentro", coordenação: professora Magna Inácio do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

_____. Presidentially led coalitions. Portfolio allocation in Brazil. In: CAMERLO, M.; MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (eds.). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas*. Routledge Research on Social and Political Elites, p. 111-138, 2017.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. "The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 46, nº 3, p. 531-549, jul. 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. "Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, p. 296-335, 2015.

KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. *The logic of delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LAVIER, M.; SHEPSLE, K. *Making and breaking governments: government formation in parliamentary democracies*. New York: Cambridge University Press, 1996.

- LEWIS, D. E. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- LEWIS, D. E.; MOE, T. M. The presidency and the bureaucracy: the levers of presidential control. In: NELSON, M. (ed.). *The presidency and the political system*. 10ª ed. Memphis: Rhodes College, 2014.
- LEWIS, D. E.; SELIN, J. L. "Political control and the forms of agency independence". *The George Washington Law Review*, vol. 83, nº 4-5, p. 1.487-1.516, set. 2015.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, nº 44, p. 81-106, 1998.
- LINZ, J. J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J. J.; VENEZUELA, A. (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, p. 69-89, 1999.
- MAINWARING, S. "Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, p. 198-228, jul. 1993.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. "Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America". *Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies*, nº 375, p. 1-41, jan. 2011.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. "Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies". *Comparative Political Studies*, p. 231-264, vol. 48, nº 2, set. 2014.
- MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. "Administrative procedures as instruments of political control". *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, nº 2, p. 243-277, 1987.
- MILLER, G. J. "The political evolution of principal-agent models". *Annual Review of Political Science*, vol. 8, p. 203-225, jun. 2005.
- MOE, T. The politicized press. In: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (eds.). *The new directions in American politics*. Washington: The Brookings Institution, 1985.
- MULLER, W.; STROM, K. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- PEREIRA, C., et al. "Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime". *Latin American Politics and Society*, University of Miami, vol. 59, nº 3, p. 27-47, 2017.
- PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, L. C. B. G.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- RAGSDALE, L.; THEIS III, J. J. "The institutionalization of the American presidency, 1924-92". *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº 4, p. 1.280-1.318, 1997.
- RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. "Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Textos para discussão*, nº 235, Escola de Economia de São Paulo, 2010.

RUDALEVIGE, A.; LEWIS, D. E. "Parsing the politicized presidency: centralization, politicization, and presidential strategies for bureaucratic control". In: Annual Meeting and Exhibition of the American Political Science Association, Washington, DC. *Annual Meeting Papers*, Washington, D.C., 2005.

SCHMIDHEINY, K. Panel data: fixed and random effects. *Short guides to microeconometrics*. Universität Basel, 2012.

SHAPIRO, S. P. "Agency theory". *Annual Review Sociology*, vol. 31, p. 263-284, 2005.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press, ago. 1992.

THIES, M. F. "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments". *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 3, p. 580-598, jul. 2001.

VIEIRA, M. "Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência?". Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, 2014.

VIEIRA, M. "Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência da República no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 60, nº 1, p. 111-144, mar. 2017. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053168019832089>> e <<http://dx.doi.org/10.1590/001152582017116>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

ZUCCO, C.; BATISTA, M.; POWER, T. J. "Measuring portfolio salience using the Bradley-Terry model: an illustration with data from Brazil". *Research & Politics*, jan. 2019. Disponível em: <[doi:10.1177/2053168019832089](https://doi.org/10.1177/2053168019832089)>. Acesso em: set. 2019.

ZUCCO, C.; POWER, T. "Brazilian Legislative surveys". No prelo.

Abstract

Intra-ministerial changes and coalition management: Brazil, 1990-2014

This paper analyzes the changes in the internal structure of the departments of the Brazilian Executive Branch between 1990 and 2014. The general argument is that in coalition presidentialism, the president positions himself in a complex delegation network in which he faces several agency costs and, to deal with this, relies on a toolbox. The literature points to some of these tools; however, administrative power, related to the structural dimension of the departments, has remained underexplored. In this sense, the article aims to contribute to this debate by answering the following question: what factors influenced the structural changes in the departments of the Brazilian executive in the years 1990 to 2014? In other words, is administrative power a resource used by the president to deal with agency costs stemming from her relationship to coalition parties? What other factors might influence the president's decision to use such power? This longitudinal study is explanatory and takes a quantitative approach. The results show that the president cautiously uses his administrative power of agency design to strengthen the structures of the most salient departments to his agenda and of the more institutionalized departments.

Keywords: coalition; presidentialism; Executive Branch; structural changes; departments

Resumen

Cambios intraministeriales y gestión de coaliciones: Brasil, 1990-2014

Este trabajo analiza los cambios en la estructura interna de los ministerios en el Poder Ejecutivo brasileño entre los años 1990 y 2014. El argumento general es que, en el presidencialismo de coalición, el presidente se posiciona en una compleja red de delegación donde enfrenta diversos costos de agencia y, para manejarlo, dispone de una caja de herramientas a utilizar. La literatura apunta a algunas de esas herramientas, pero poco se explora el poder administrativo, relacionado a

la dimensión estructural de los ministerios. En este sentido, el artículo pretende contribuir con ese debate al abordar la siguiente cuestión: ¿qué factores influenciaron los cambios estructurales en los ministerios del Ejecutivo brasileño en los años 1990 y 2014? En otras palabras, ¿el poder administrativo es un recurso utilizado por el presidente para hacer frente a los costos de agencia derivados de su relación con los partidos de la coalición? ¿En caso contrario, cuáles otros factores pueden influir en la decisión del presidente para utilizar tal poder? El estudio longitudinal es de carácter explicativo y utiliza un abordaje cuantitativo de investigación. Los resultados mostraron que el presidente utiliza con cautela su poder administrativo de rediseño ministerial, fortaleciendo las estructuras de los ministerios más sobresalientes para su agenda y los ministerios más institucionalizados.

Palabras clave: presidencialismo; coalición; Poder Ejecutivo; cambios estructurales; ministerios

Résumé

Changements intra-ministériels et gestion de la coalition: Brésil, 1990-2014

Cet article analyse les changements dans la structure interne des ministères au sein du pouvoir exécutif brésilien entre les années 1990 et 2014. L'argument général consiste à dire que dans le présidentialisme de coalition, le président est positionné dans un réseau de délégation complexe où il doit faire face à plusieurs coûts d'agence et, pour maîtriser cette situation, il possède une boîte à outils à sa disposition. La littérature identifie certains de ces outils, en revanche, le pouvoir administratif, lié à la dimension structurelle des ministères, est insuffisamment étudié. En ce sens, cet article vise à contribuer à ce débat en répondant à la question suivante: quels facteurs ont influencé les changements structurels dans les ministères de l'exécutif brésilien pendant la période qui va de 1990 à 2014? En d'autres termes, est-ce que le pouvoir administratif correspond à une ressource utilisée par le président pour faire face aux coûts d'agence découlant de sa relation avec les partis dans la coalition? Si cela n'est pas le cas, quels sont les autres facteurs qui peuvent influencer la décision du président d'utiliser ce pouvoir? Cette étude longitudinale possède un caractère explicatif et utilise une approche de recherche quantitative. Les résultats ont montré que le président utilise prudemment son pouvoir administratif de remaniement ministériel, renforçant les structures des ministères les plus fondamentaux dans son agenda et des ministères les plus fortement institutionnalisés.

Mots-clés: présidentialisme; coalition; Pouvoir Exécutif; changements structurels; ministères

Artigo submetido à publicação em 8 de agosto de 2018.
Versão final aprovada em 30 de agosto de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Diálogo em campanha: uma análise das estratégias comunicativas de confronto na eleição presidencial brasileira de 2014

Marcia Dias¹ 

Este artigo pretende identificar a ocorrência do diálogo, sua natureza e contribuição para o esclarecimento das propostas eleitorais das três principais candidaturas em disputa nas eleições presidenciais de 2014: Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB). A fonte primordial de informações foi o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE (bloco e *spots*) veiculado durante os dois turnos das eleições. O primeiro objetivo foi elaborar uma análise quantitativa da ocorrência do diálogo direto entre as candidaturas. O segundo objetivo foi qualificar a natureza desse diálogo, classificando-o em três categorias: desconstrução da imagem pessoal, desconstrução da imagem política e crítica ao projeto político defendido pelo adversário. Tal classificação permitiu avaliar em que medida o diálogo entre os candidatos possibilitou discernir com maior ou menor clareza os contornos político-ideológicos entre os projetos governamentais em disputa. Conclui-se que a ocorrência do diálogo entre os presidenciáveis em 2014 foi potencializada pelo aumento súbito da competitividade da campanha.

Palavras-chave: campanha eleitoral; diálogo; democracia; eleições

Introdução

A eleição presidencial brasileira de 2014 revigorou o ânimo ideológico, especialmente entre os eleitores, mas também entre as candidaturas. O radicalismo tomou conta do debate público e intensificou-se durante o segundo turno. Conforme Brugnago e Chaia (2015), houve uma intensa polarização assimétrica entre esquerda e direita, ocasionada pela radicalização dessa última. A internet – em particular as redes sociais, mas também os *blogs* políticos – tornou-se palco para a expressão das mais contundentes opiniões sobre os principais candidatos em disputa: amizades se desfizeram, famílias se dividiram, convicções ideológicas adormecidas vieram à tona.

Partindo da constatação de estudos anteriores de que o ambiente informacional em campanhas tradicionais é dominado pelos dois maiores partidos em disputa, sendo considerada a comunicação de uma terceira força geralmente insignificante (Xenos e Foot,

¹ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Departamento de Ciência Política. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <marcia.dias@unirio.br>.

2005), a pesquisa que deu origem a este artigo tinha como objetivo analisar as estratégias comunicativas das duas principais candidaturas durante o segundo turno, PT e PSDB, em virtude do fato de que esses dois partidos polarizaram as disputas presidenciais no Brasil entre 1994 e 2014. Essa é a primeira justificativa para essa delimitação do objeto. A segunda justificativa residiria na intensificação sem precedentes, ocorrida no segundo turno, da disputa político-ideológica entre as candidaturas. É durante o segundo turno das eleições que, em geral, aumenta a incidência de diálogo entre as candidaturas. A principal explicação para esse fenômeno estaria na polarização que ocorre na segunda etapa do confronto e induz as candidaturas a referirem-se mutuamente. Entretanto, durante o processo de discussão e análise de dados, tornou-se inevitável incorporar tanto a campanha da terceira força, Marina Silva (PSB), e conseqüentemente a análise do primeiro turno das eleições, quanto a análise dos *spots* de campanha em ambos os turnos. Supostamente, o diálogo das principais candidaturas com Marina, especialmente a do PT, poderia conter um estilo mais agressivo. Além disso, em tese, os *spots* conteriam mais propaganda negativa entre os adversários, ampliando significativamente o material dialógico a ser analisado.

Neste artigo, portanto, pretendo identificar a ocorrência do diálogo, sua natureza e contribuição para o esclarecimento das propostas eleitorais das três principais candidaturas durante o primeiro turno das eleições presidenciais de 2014. O foco central, entretanto, permanece sendo a verificação da qualidade do diálogo entre as duas principais forças em campanha: Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB), cuja disputa se intensificou durante o segundo turno das eleições. A fonte primordial de informações será o HGPE, em bloco e *spots*. Em primeiro lugar, o objetivo é elaborar uma análise quantitativa da ocorrência do diálogo direto entre as candidaturas, identificando o quanto cada candidato utilizou esse recurso comunicativo. A condição mínima para a identificação do diálogo em campanha é mencionar o oponente e/ou seu histórico pessoal ou político, esperando que ele responda a essa menção ou que a ignore, nesse caso correndo o risco de prevalecer a opinião do adversário como sendo a verdadeira. A decisão de dialogar é uma escolha estratégica que depende da percepção de vantagens relativas que podem ser obtidas pela candidatura, levando-a a dialogar ou não (Simon, 2002). Em segundo lugar, pretendo qualificar a natureza do diálogo que foi empreendido pelas candidaturas, classificando-o em três categorias: 1) desconstrução da imagem pessoal do adversário; 2) desconstrução da imagem política do adversário; e 3) crítica ao projeto político defendido pelo adversário. Tal classificação permitirá avaliar em que medida o diálogo entre os candidatos permitiu discernir com maior ou menor clareza os contornos político-ideológicos dos projetos governamentais em disputa. Concluo que a ocorrência do diálogo entre os presidenciais em 2014 foi potencializada pelo aumento súbito da competitividade da campanha, desestabilizada pela ameaça de uma terceira força, que, ao final, foi incapaz de conquistar seu lugar no segundo turno.

Diálogo em campanhas eleitorais: breve revisão da literatura recente

Escolhas democráticas pressupõem informações mútuas entre candidatos e eleitores. As campanhas eleitorais são fonte de informação sobre as candidaturas disponíveis e de discussão acerca das demandas sociais mais relevantes. A qualidade das campanhas afeta, portanto, a qualidade da democracia (Simon, 2002). Uma campanha democrática requer discussão pública ampla e livre como condição para informar suficientemente os eleitores para o voto. Nesse contexto, o diálogo aparece como critério qualificador, ou seja, seria um critério mínimo para a construção de um discurso racional em campanha. O diálogo direto ocorre apenas quando os candidatos se referem a uma mesma questão; uma vez que um candidato proponha um tema, seu adversário o discute (Xenos e Foot, 2005).

O ponto de partida teórico para este artigo, assim como para a maioria dos estudos sobre diálogo em campanhas eleitorais, é o pressuposto downsiano de que a maximização de votos visando à vitória eleitoral é o principal objetivo a determinar as estratégias de campanha dos candidatos (Downs, 1957)². A principal implicação prática desse pressuposto é a de que as candidaturas evitarão assumir posições polêmicas que polarizem a disputa e afastem de si potenciais eleitores, preferindo posições ambíguas a posições rígidas. A ambiguidade, nesse sentido, é mais propensa a construir uma pluralidade de votos que assegure o sucesso eleitoral. Uma consequência importante desse posicionamento ambíguo seria o comprometimento da clareza das propostas apresentadas, dificultando a identificação das alternativas existentes e, finalmente, a escolha do eleitor.

Se, por um lado, a literatura acadêmica recente em torno do tema apresenta um diagnóstico geral de baixo índice de diálogo nas dinâmicas eleitorais contemporâneas, por outro, alguns autores verificam que, quanto menos os eleitores apoiam suas decisões eleitorais em vínculos partidários, maior é a importância do voto baseado em questões da pauta pública, o que pressiona os candidatos a discutirem as mesmas questões, ampliando a convergência temática³ e o diálogo nas campanhas (Kaplan, Park e Ridout, 2006). Desse modo, a fragilidade dos vínculos partidários da maioria do eleitorado brasileiro, diagnóstico generalizado na literatura acadêmica especializada no tema, consistiria em um incentivo para a ocorrência de diálogo nas campanhas eleitorais brasileiras.

O diálogo, para além de sua definição semântica, é um conceito que se presta à produção de conhecimento em várias áreas das ciências humanas, desde a própria linguística, passando pela filosofia, chegando à ciência política. Em sua definição estrita, o diálogo corresponde à interlocução entre duas ou mais pessoas, através da utilização do discurso oral ou escrito, a fim de que se tornem públicos seus pontos de vista acerca de uma mesma questão. Assumindo como premissa que as escolhas eleitorais são fruto da

² Ver a respeito: Stokes (1963), Page (1978), Simon (2002), Xenos e Foot (2005).

³ A convergência temática ocorre quando é possível identificar temas comuns sobre os quais as candidaturas assumem publicamente uma posição.

racionalidade de seus agentes e que os cidadãos comuns estão diante de candidaturas alternativas, é possível supor que o ambiente informacional das campanhas interfira diretamente na qualidade dos processos de escolha. Conhecer os diferentes pontos de vista das candidaturas alternativas sobre questões da pauta pública favorece a tomada de decisão pelo eleitor, potencializando a qualidade do ambiente informacional de uma campanha. Logo, é possível afirmar que a ocorrência do diálogo é um indicador razoável para aferir o potencial democrático em processos eleitorais.

Entretanto, utilizando o mesmo critério de racionalidade, assumindo, porém, o ponto de vista das elites políticas, dialogar em campanhas pode ser considerado uma estratégia irracional. Segundo Simon (2002), dialogar em campanha seria irracional já que, de acordo com os dados por ele analisados⁴, quem dialoga tende a perder a eleição. Nesse aspecto, o autor considera estritamente a referência direta ao adversário ou à sua posição com relação a alguma questão da pauta pública. Esse tipo de diálogo, segundo ele, tenderia à rarefação, visto que não é funcional ao propósito último do processo eleitoral, ou seja, a aquisição de votos. Segundo esse argumento, o diálogo indireto seria a estratégia mais eficaz e predominante nas campanhas atuais. O autor considera o diálogo indireto uma espécie de "diálogo de surdos", já que, embora os candidatos se refiram a uma mesma temática ou questão, não explicitam suas posições e ignoram as do adversário.

Xenos e Foot (2005) investigaram a tomada de posição e o diálogo nos *websites* das campanhas durante as eleições presidenciais americanas de 2002. Os autores defendem a "tese da normalização", ou seja, que os padrões de tomada de posição e diálogo em campanhas *online* são similares àqueles encontrados em campanhas *off-line*, o que permitiria a utilização do mesmo enfoque analítico independentemente do formato de campanha a ser observado. Segundo eles, o diálogo na campanha se processa, fundamentalmente, de duas maneiras: direta ou indiretamente. O diálogo é considerado direto quando candidatos mencionam diretamente o oponente, a fim de marcar suas diferenças de posição a respeito de determinado tema. O diálogo indireto ocorre quando candidatos assumem posições ou fazem afirmações sobre um mesmo tema, sem mencionar o oponente diretamente, mas permitindo ao eleitor comparar propostas e tomar decisões informadas (Xenos e Foot, 2005, p. 171). Neste artigo tratamos apenas do diálogo direto.

A maior parte da literatura acadêmica a respeito do potencial dialógico das campanhas atuais identifica como principal padrão comportamental das candidaturas a escassez de diálogo, tanto direto quanto indireto. A estratégia preferencial seria investir em temas que favoreçam a candidatura, evitando aqueles que, porventura, venham a afastar eleitores. Quando provocado pelo adversário a manifestar-se a respeito de um determinado tema sobre o qual não tem domínio ou apresenta desempenho pregresso

⁴ Adam Simon analisa dados colhidos durante a campanha para governador da Califórnia em 1994.

negativo, o candidato optaria por ignorar a temática, evitar o conflito e fortalecer um tipo de agenda publicamente reconhecida como sua especialidade. Novamente, o discurso racional, condição para uma democracia qualificada, seria prejudicado, assim como a decisão do eleitor.

A tese da propriedade temática tem apresentado alto poder explicativo na análise da escassez de diálogo em campanhas, sendo incorporada a diversos estudos recentes sobre o tema (Budge e Farlie, 1983; Petrocik, 1996; Petrocik, Benoit e Hansen, 2003; Simon, 2002; Kaplan, Park e Ridout, 2006). Segundo essa teoria, alguns partidos teriam ampla credibilidade junto ao eleitorado para discutir e propor soluções políticas para determinadas questões. Dessa forma, assim como partidos verdes teriam a propriedade temática sobre questões ecológicas, partidos social-democratas possuiriam maior habilidade para tratar de assuntos relacionados às políticas de bem-estar social. A saliência de uma questão, determinada pelas preferências do eleitorado, combinada à propriedade dessa questão atribuída a um dos partidos em disputa, seria chave na definição do voto. Desse modo, segundo essa abordagem, uma temática seria tratada na campanha de um partido apenas quando o eleitorado percebesse que seu candidato seria o mais capacitado em lidar com ela, evitando, simultaneamente, promover a candidatura do adversário ao reduzir a saliência de uma temática que fosse favorável a este último. De acordo com essa teoria, a convergência temática pode nunca ocorrer, mesmo em campanhas competitivas, quando, em tese, sua probabilidade aumenta⁵, já que as candidaturas abordam apenas temáticas que lhes favoreçam junto ao eleitorado e evitam aquelas que sejam percebidas publicamente como próprias do adversário.

Entretanto, a ocorrência de uma campanha não dialógica não seria razoável na medida em que algum grau de diálogo sempre estará presente nas estratégias de campanha que visam à desconstrução da imagem do adversário. Mesmo que as provocações mútuas nunca sejam respondidas, fica cumprida para o eleitorado a função dialógica de exposição do contraditório entre as candidaturas, que assegura a escolha democrática. A escolha pela não resposta comporta o risco de que o eleitor aceite a versão crítica do adversário ou então que decida por ignorar a temática também. Ou seja, o diálogo limitado obstrui, mas não anula a escolha democrática.

Ademais, a estabilidade da propriedade temática tem sido questionada na literatura mais recente. Walgrave, Lefevere e Nuytemans (2009) investigaram se a propriedade temática é um ativo partidário permanente ou transitório. Ou seja, os autores questionaram se, uma vez conquistada a propriedade de um tema por um determinado partido, ele pode vir a perdê-la; questionaram ainda como é possível conquistar a propriedade de uma questão que não tenha sido apropriada previamente. Com base em um amplo *survey* eleitoral realizado na Bélgica, os autores testaram se a propriedade temática é uma condição estável ou um processo dinâmico e concluíram pela segunda

⁵ Essa questão é abordada mais adiante neste artigo.

opção, demonstrando que a exposição midiática pode levar a mudanças significativas na propriedade de determinados temas da pauta pública. Segundo os autores, por um lado, os temas não previamente associados a algum partido poderiam ser apropriados em função da performance comunicativa do líder partidário; por outro lado, o efeito de questões previamente apropriadas dependeria do equilíbrio de sua visibilidade na mídia.

Adam Simon (2002) já afirmava que a pauta temática proposta pelos meios de comunicação durante as campanhas eleitorais serviria de incentivo ao diálogo entre as candidaturas. Segundo o autor, as diretrizes editoriais da mídia irão importar na medida em que as estratégias de campanha são delineadas a fim de atrair o maior número possível de eleitores, fazendo com que as candidaturas procurem discutir temas que produzem maior impacto no eleitorado. Os meios de comunicação, embora suscetíveis à pauta sugerida pelas candidaturas, contribuem para a agenda do processo eleitoral, já que constituem a principal fonte de informação política (McCombs e Shaw, 1972). Uma vez que um tema se constitua em pauta pública, não deverá ser ignorado pelos candidatos, propiciando, ao menos, um diálogo indireto entre eles.

Há ainda uma outra condição impeditiva da abolição do diálogo em campanhas eleitorais: candidatos desafiantes não podem ignorar a agenda governamental na medida em que se torne pauta da campanha. O mesmo acontece com os meios de comunicação, que veem sua capacidade de pautar as campanhas limitada por parte da agenda governamental considerada relevante pela maioria do eleitorado. Se determinadas políticas públicas ganham popularidade e tornam-se decisivas na escolha eleitoral, não podem ser ignoradas, mesmo sendo propriedade temática provisória da candidatura governamental: assim foi com as políticas econômicas durante os governos do PSDB e seu impacto no controle inflacionário e na estabilidade da moeda, como também as políticas sociais dos governos do PT e seu impacto na redução da pobreza e na ampliação das classes médias. Nesses casos, o diálogo, mesmo que indireto, é inevitável para as candidaturas desafiantes. Essa é a razão pela qual candidatos de oposição tendem a dialogar mais, se comparados a candidatos que buscam a reeleição.

Budge e Farlie (1983) apontaram o fato de que algumas questões da pauta pública não pertencem definitivamente a nenhum partido, mas podem ser anexadas temporariamente em função da performance, como é o caso das questões relativas à economia nacional e às relações internacionais. Tais questões irão variar conforme a situação corrente, quem são os líderes partidários e quais têm sido as ações governamentais. A variação dos resultados nesses campos ao longo do tempo estimula o confronto de ideias e assegura a ocorrência de diálogo durante as campanhas.

A própria teoria downsiana do eleitor mediano contribui para a conclusão de que algum grau de diálogo sempre estará presente em eleições competitivas. Segundo essa teoria, que convergirá para a tese da tendência centrípeta dos partidos políticos nas democracias contemporâneas, quanto mais competitiva a corrida eleitoral, maior será a pressão para que os candidatos pareçam mais moderados ideologicamente. Nesse sentido,

a fim de criar uma imagem mais moderada, um candidato pode vir a assumir posições convergentes com a de seu adversário, especialmente em questões pertencentes a esse último (Kaplan, Park e Ridout, 2006).

Nesse sentido, a convergência temática pode significar, ao contrário do diálogo esperado, uma maior ambiguidade, em lugar de um significativo contraste nos posicionamentos das candidaturas, e pode não contribuir para o esclarecimento do eleitor quanto às opções políticas disponíveis. Ou seja, os candidatos podem simplesmente ecoar o posicionamento uns dos outros sem oferecer uma clara alternativa aos eleitores (Sigelman e Buell Jr., 2004). Sigelman e Buell Jr. trabalharam uma massiva base de dados acerca das campanhas presidenciais nos Estados Unidos na cobertura da imprensa a partir dos anos 1960 e encontraram um surpreendente percentual médio de 75% de convergência temática entre adversários republicanos e democratas no período analisado. Embora não tenham se proposto a uma análise do contraste de posicionamentos, os autores contrariaram boa parte de literatura acadêmica que sustentava que os candidatos tendiam a abordar exclusivamente questões que lhes eram favoráveis e a ignorar aquelas que favoreciam a candidatura adversária.

Tanto o posicionamento quanto o diálogo variam conforme a intensidade das campanhas. Kaplan, Park e Ridout (2006) criaram um índice de convergência temática em campanhas eleitorais, condição mínima para ocorrência de diálogo entre as candidaturas, e confirmaram que há um aumento nesse índice à medida que aumenta a competitividade. Campanhas disputadas, em que os candidatos são conhecidos e o resultado é incerto, incentivam candidatos a assumirem posições em um maior número de temas do que campanhas apáticas, quando a vitória do candidato mais forte é dada como certa. Sendo maior o número de temas discutidos, haverá provavelmente maior ocorrência de diálogo indireto.

Finalmente, a literatura acadêmica recente aponta para as diferenças de posicionamento entre candidatos à reeleição e desafiantes. Um dos aspectos mencionados seria a hipótese de que candidatos à reeleição tendem a discutir menos questões políticas do que candidatos desafiantes. Como os candidatos à reeleição possuem um histórico mais robusto de performance no cargo e uma significativa vantagem em termos de visibilidade, acabam focando mais em questões relativas a caráter, competência, experiência e integridade, quando comparados aos adversários (desafiantes).

Esses dois últimos tópicos serão especialmente considerados na medida em que constituem uma dimensão relevante para o fenômeno empírico que se pretende abordar na pesquisa: a ocorrência e a natureza do diálogo entre as candidaturas presidenciais brasileiras do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 2014. O aumento da competitividade da campanha realmente torna significativa a ocorrência do diálogo entre as candidaturas? Será que, de fato, candidatos à reeleição dedicam-se menos do que os desafiantes à discussão política? Finalmente,

candidatos desafiantes discutem mais temas políticos e insistem mais no diálogo com seus adversários do que os que buscam a reeleição?

A fim de avaliar essas questões, elaborei três parâmetros classificatórios do diálogo entre as candidaturas: 1) desconstrução da imagem pessoal do adversário; 2) desconstrução da imagem política do adversário; e 3) crítica ao projeto político defendido pelo adversário. Cada uma dessas categorias resulta em consequências distintas para a democracia. A primeira seria a mais inadequada, uma vez que não contribui em nada para a escolha do eleitor. Ataques pessoais não consideram a dimensão política da disputa, desqualificam o debate e empobrecem a democracia. Candidatos que fazem ataques pessoais, em geral, perdem a eleição. Esse, portanto, é um recurso irracional, já que é ineficaz quanto ao seu propósito: ganhar a confiança do eleitorado e seu voto. A segunda categoria visa demonstrar a incompetência do adversário nas diversas áreas de atuação do Estado. Esse é um recurso que só é válido para usar com adversários que já tenham alguma experiência administrativa. Por essa razão, deverão ser usados com maior frequência pelos candidatos ou partidos desafiantes. Como o objetivo é demonstrar a incompetência do adversário, este pode tornar-se um recurso perigoso, desde que a estratégia utilizada seja a da desqualificação e do desdém, o que indicaria soberba de quem o usa, um valor aristocrático que é incompatível com a democracia. A terceira seria a categoria mais favorável à qualificação de uma campanha democrática, pois dá a oportunidade ao eleitor de comparar propostas. Seria um recurso com maior potencial de indução de resposta do adversário, com o intuito de defender sua plataforma governamental e, por essa razão, permitiria ao eleitorado tomar uma decisão mais informada e mais qualificada.

Apontamentos teórico-metodológicos

O primeiro passo a ser dado na análise dos dados é explicar a metodologia que foi utilizada, ou seja, como se processou a coleta e a organização de dados e informações.

Foram assistidos e analisados todos os programas eleitorais diários da campanha na televisão de primeiro e segundo turnos: 187 programas em bloco e 66 *spots* veiculados entre os dias 19 de agosto e 2 de outubro de 2014; 34 programas e 84 *spots* veiculados entre os dias 9 e 24 de outubro de 2014. Programas e *spots* repetidos foram descartados. Em cada um dos programas em bloco foram feitas marcações separando o número de peças publicitárias veiculadas. Os *spots* contaram como uma única peça. Dessa forma, foi possível mensurar a ocorrência das distintas categorias acima explicadas, contabilizando cada uma delas apenas uma vez em cada peça. Essa técnica permite que se contabilize a utilização de um, dois ou dos três recursos dialógicos, mas apenas uma vez cada um, pois a presença de cada um no discurso já é suficiente para caracterizar seu uso. Dividir os programas em bloco em peças publicitárias tem a vantagem de driblar a diferença de tempo de veiculação de cada candidatura. As estatísticas de ocorrência de diálogo são

calculadas a partir do número de peças em que aparecem e não a partir do tempo em que são utilizadas, o que poderia resultar em uma distorção nos resultados, que levaria a crer que o candidato com maior tempo teria maior predisposição ao diálogo.

Feitas as marcações, foi totalizado o número de peças veiculadas no período para cada uma das candidaturas. Esse número é a base de cálculo para verificar a incidência dos recursos dialógicos, individualmente ou de forma agregada. O uso de cada um dos recursos foi contabilizado para cada uma das candidaturas. Primeiramente, somei os recursos em sua totalidade e calculei seu percentual de incidência ao longo de toda a campanha, dividido por turnos, a fim de verificar a disposição para o diálogo de cada uma das candidaturas. Em seguida, calculei a incidência de cada uma das estratégias em cada candidatura a fim de verificar se houve diferença de uso entre elas e qual foi essa diferença: Qual foi a estratégia dominante? Qual foi a segunda estratégia utilizada e em qual proporção? Qual foi a estratégia menos importante para cada uma das candidaturas?

Antes de partir para os resultados propriamente ditos, gostaria de explorar algumas das categorias teóricas revisadas na literatura recente sobre diálogo em campanhas.

Em primeiro lugar, não trabalhei a categoria diálogo indireto, que poderia tornar a análise muito subjetiva. Seleccionei apenas os exemplos de diálogo direto, ou seja, quando o adversário e/ou seu partido são explicitamente mencionados. Se incluísse os exemplos de diálogo indireto, a incidência de diálogo teria sido ainda mais expressiva do que já foi, demonstrando que a tese de ausência de diálogo nas campanhas eleitorais contemporâneas não se confirma, ao menos no caso da eleição presidencial brasileira de 2014.

Em segundo lugar, verificou-se a convergência temática em ao menos cinco ocasiões durante o segundo turno: no dia do professor (15/10), no dia seguinte a cada um dos debates televisivos (Bandeirantes: 15/10, SBT: 17/10, Record: 20/10) e no último dia da propaganda eleitoral (24/10), sobre o lançamento da revista *Veja* no dia anterior. Essa convergência temática ocorreu simultaneamente, ou seja, no mesmo dia. Outras convergências foram identificadas, mas uma análise com precisão demandaria um trabalho de coleta de dados temáticos específicos nesse sentido⁶. De qualquer forma, nessas cinco ocasiões os eleitores puderam conhecer os distintos pontos de vista de cada uma das candidaturas a respeito do tema. Nos debates, cada um valorizou seus melhores momentos, mas sempre em ataque ao outro. Sobre a matéria de capa da *Veja*, cada um deu sua opinião sobre o semanário e sobre o conteúdo das denúncias apresentadas. A convergência temática mais interessante foi a do dia dos professores, que possibilitou aos candidatos apresentarem suas propostas para a educação e a sua visão sobre o papel social dos professores.

⁶ O estudo da convergência temática permite sofisticar a análise do diálogo em campanha, possibilitando ampliar a compreensão sobre ele, e deve ser desenvolvido em uma etapa posterior da pesquisa.

Em terceiro lugar, foram verificadas algumas ocorrências interessantes, especialmente na campanha do PSDB. Não havia como ignorar o sucesso das políticas sociais dos governos do PT, então a campanha buscou reafirmar seu compromisso na manutenção de programas como o Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida, entre outros, sempre adicionando a informação de que tais programas eram falhos e precisavam ser aprimorados. Especialmente com relação ao Bolsa Família, houve uma tentativa do PSDB de se apropriar da “paternidade” do programa, argumentando que ele já existia, de forma embrionária, durante os governos FHC; segundo a campanha, o Bolsa Família seria uma fusão de vários programas sociais existentes naquela época. Essa é uma estratégia original para lidar com a propriedade temática: deslocá-la do adversário para si. Não encontrei nenhum caso similar na literatura. Entretanto, importa ressaltar que políticas sociais nunca se constituíram em propriedade temática do PSDB. Suas políticas sociais eram minoritárias no conjunto de ações do governo. Seu campo de domínio sempre foi a macroeconomia. O Bolsa Família é um dos maiores programas governamentais do PT e uma de suas principais marcas. Seu impacto na redução da pobreza no Brasil é reconhecido internacionalmente. Dizer, como afirmou o candidato do PSDB, que seu partido está no “DNA” do Bolsa Família, em uma estratégia de reverter para si a propriedade temática que o PT tem sobre ele, não me parece que tenha sido eficaz. O impacto que ele teve sobre a vida das famílias carentes ocorreu na vigência dos governos do PT, assim como o controle da inflação e a estabilidade da moeda ocorreram nos governos do PSDB; o eleitor tem capacidade de distinguir isso.

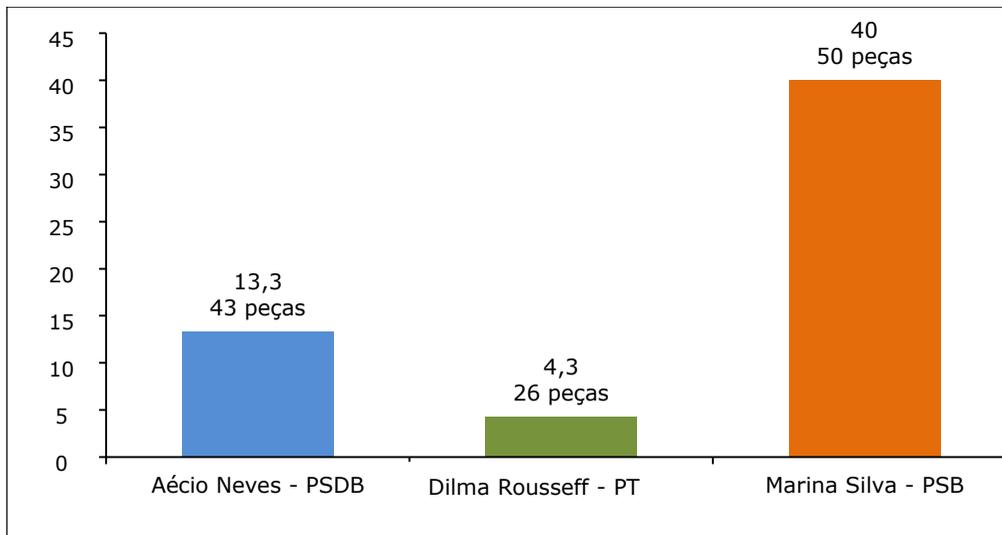
Dito isso, partimos para a análise proposta, dividida entre o primeiro e o segundo turno das eleições.

O primeiro turno da eleição presidencial de 2014: como dialogaram PT, PSDB e PSB?

O HGPE em bloco (primeiro turno)

Em primeiro lugar, importa ressaltar que os programas em bloco mais fragmentados em peças eram os do PT: em média, 10 peças por programa; contabilizaram-se 610 peças no primeiro turno da campanha. Os programas do PSDB eram bem menos fragmentados do que os do PT: 4,4 peças em média por programa, somando-se 324 peças no primeiro turno. As peças do PSDB eram mais longas do que as do PT, o que atribuía à propaganda eleitoral desse último uma maior dinamicidade. Já os programas do PSB eram os menos fragmentados, apresentando uma média de 2,4 peças por programa, 125 peças no total, e isso é explicado pelo tempo significativamente mais curto de campanha do PSB com relação ao de seus adversários.

Gráfico 1
Incidência de diálogo direto nas campanhas do HGPE em bloco
(primeiro turno) – Percentual do uso do tempo (%)

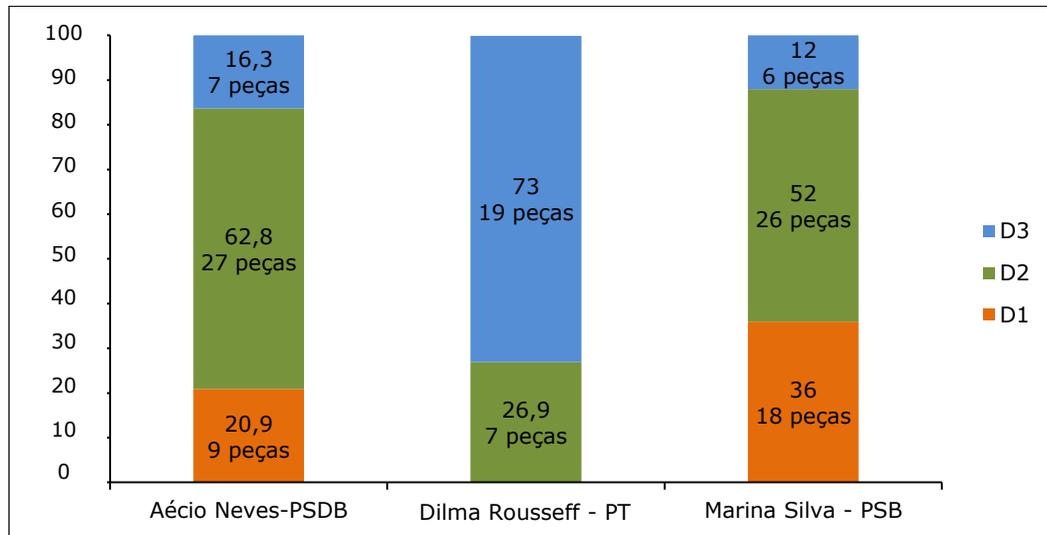


Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

No cômputo geral, as menções diretas aos adversários, ou seja, a ocorrência de diálogo direto, foram maiores na campanha do PSB, apesar do tempo exíguo de televisão. Foram 50 ocorrências de diálogo direto, o que significa que a candidata Marina Silva buscou o diálogo com seus adversários em 40% da sua propaganda em bloco. O PSDB dialogou diretamente com seus adversários em 43 peças de campanha, perfazendo um total de 13,3% de uso dessa estratégia eleitoral comunicativa na televisão. Importa ressaltar que o diálogo empreendido em ambas as campanhas mencionadas visava prioritariamente a candidatura do PT, ocupante do cargo de presidente em busca de reeleição. O PT, por sua vez, foi o partido que menos utilizou a estratégia do diálogo direto com seus adversários na propaganda em bloco, registrando-se apenas 26 ocorrências nesse sentido, um total de 4,3%.

Até aqui, nenhuma novidade. Partidos de oposição tendem a dialogar mais, uma vez que não têm o patrimônio governamental a seu favor, e se apoiam nas fragilidades da atual gestão para criticá-la e mostrar que serão capazes de superar esses problemas, preferencialmente apresentando propostas alternativas.

Gráfico 2
O uso dos tipos de diálogo pelas candidaturas no HGPE
em bloco no primeiro turno (%)



Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

Legenda: D1 = desconstrução da imagem pessoal do adversário; D2 = desconstrução da imagem política do adversário; D3 = crítica ao projeto político defendido pelo adversário.

Desdobrando-se a incidência das categorias sobre cada uma das campanhas, descobrimos que a segunda categoria foi a mais utilizada como estratégia de diálogo entre as candidaturas de oposição. Ou seja, na maioria das vezes que os candidatos se referiam ao seu adversário, o faziam no intuito de desconstruir sua imagem política, buscando apontar as falhas administrativas de cada um. Para candidaturas desafiantes, essa é uma estratégia mais comum, pois possuem um amplo material a ser explorado, já que seu adversário é, ao mesmo tempo, o responsável pelo governo. Em 62,8% das tentativas de diálogo, o PSDB buscou desconstruir a imagem política de seu adversário. O PSB utilizou a mesma estratégia em 52% de seu diálogo direto. O PT buscou criticar a capacidade administrativa e/ou ações governamentais de seus adversários em 26,9% de suas peças que continham diálogo direto. Em relação a Aécio Neves, a campanha de Dilma focou nos erros de sua gestão durante oito anos no governo de Minas Gerais. Em relação a Marina Silva, a campanha do PT focou em seu trabalho no Ministério do Meio Ambiente durante o governo Lula e na incoerência de seu discurso de presidenciável. Seguem alguns exemplos do uso em cada candidatura da segunda estratégia dialógica:

Hoje eu quero mostrar pra vocês como os erros do governo Dilma, que vêm se acumulando, causam enormes prejuízos aos brasileiros e paralisam o Brasil. (...) E nós chegamos a esse ponto porque esse governo que aí está faz sempre as escolhas erradas, não planeja, é o governo do improviso. É um

governo que não cuida do dinheiro do seu imposto. Isso porque o PT se julga dono do Brasil e acha que pode fazer tudo o que quer (Aécio Neves, HGPE 23/9/2014).

Não adianta maquiagem. Dilma prometeu defender a Petrobras e o Brasil inteiro sabe o que aconteceu. Dilma disse que ia dar prioridade à educação, mas o Brasil não cumpriu a meta contra o analfabetismo. Dilma disse que ia controlar a economia. A inflação voltou e o país está em recessão. Podem maquiagem o quanto quiserem. Por mais propaganda que Dilma e o PT façam, não conseguem esconder a realidade (locutor em *off*, campanha do PSB em 20/9/2014).

As contradições de Aécio. O povo se lembra que o governo do PSDB quebrou o Brasil por três vezes, que praticou as maiores taxas de juros de toda a história. Em março de 1997, o senhor (dirigindo-se a Aécio Neves durante debate) declarou que pode ser inclusive que chegue o momento de discutirmos a privatização da Petrobras, mas não será agora. Recentemente o senhor voltou ao tema dizendo que a Petrobras não está no radar da privatização do PSDB. Quais as privatizações que estão no radar? (Dilma Rousseff, reprodução de debate na televisão, HGPE 30/9/2014).

Entretanto, a estratégia mais utilizada pelo PT durante o HGPE em bloco do primeiro turno das eleições de 2014 foi a terceira: "crítica ao projeto político defendido pelo adversário". Em 73,1% de seus diálogos, a campanha de Dilma Rousseff buscou explorar o projeto político sustentado pelo adversário em comparação ao seu próprio. Novamente, não surpreende o resultado, uma vez que cabe ao candidato à reeleição fazer com que o eleitor acredite que sua vida irá piorar com a alternância na condução governamental. Os candidatos do PSDB e do PSB investiram bem menos nessa estratégia: 16,3% e 12%, respectivamente. Essa foi a terceira estratégia na qual ambos investiram. Importa lembrar que esse é um tipo de diálogo que permite ao eleitor uma maior comparação entre os projetos políticos em disputa, qualificando o ambiente informacional. Abaixo, seguem alguns exemplos desse tipo de diálogo que aqui está sendo tratado como qualificador da democracia, na medida em que apresenta distintas escolhas ao eleitorado no caso de voto em um ou outro candidato.

Aécio é a favor de diminuir a maioria penal em caso de reincidência e crimes hediondos. A Dilma é contra. A Marina também é contra. E você, é contra ou a favor? (apresentadores da propaganda eleitoral do PSDB, HGPE 13/9/2014).

Está na hora de superar a velha disputa do poder pelo poder e unir a sociedade brasileira em torno de um projeto que não é só de um partido. Para isso

fizemos um plano de governo reunindo milhares de pessoas. Para mudar o Brasil é preciso ouvir o Brasil (Marina Silva, PSB em 26/8/2014).

Marina tem dito que, se eleita, vai fazer a autonomia do Banco Central. Parece algo distante da vida da gente, né? Parece, mas não é. Isso significaria entregar aos banqueiros um grande poder de decisão sobre a sua vida e a de sua família. Os juros que você paga, seu emprego, preços e até salários. Ou seja, os bancos assumem um poder que é do presidente e do Congresso, eleitos pelo povo. Você quer dar a eles esse poder? (locutor em *off*, campanha do PT em 9/9/2014).

Ambas as candidaturas adversárias desafiantes investiram, em segundo lugar, na primeira estratégia de diálogo direto: o ataque pessoal ao adversário. A candidatura do PSB foi bem mais enfática nessa estratégia do que a do PSDB: enquanto 36% de suas estratégias de diálogo apontavam nessa direção, 20,9% da campanha de Aécio dedicou-se a atacar pessoalmente seus adversários. Esse resultado inverte um senso comum amplamente disseminado de que a candidatura do PT teria sido responsável pela derrota de Marina Silva no primeiro turno através de uma virulenta campanha de ataques pessoais. O que se notou na propaganda eleitoral do PSB é que, enquanto a candidata se dizia vilipendiada pela adversária, fazia contra esta aquilo de que ela mesma dizia estar sendo vítima. Entretanto, não foi registrada nenhuma estratégia de diálogo do primeiro tipo no HGPE em bloco do primeiro turno da campanha do PT. Alguns exemplos da campanha do PSB e do PSDB nesse sentido seguem abaixo:

A Dilma nunca tinha governado antes e deu no que deu. O Brasil parou de crescer e a inflação está de volta. A Marina também nunca governou e muda de posições ao sabor das circunstâncias. Eu apresento a você um projeto debatido em todo Brasil, com as melhores cabeças, para transformá-lo em realidade (Aécio Neves, campanha do PSDB em 4/9/2014).

Quem não foi nem vereadora e vira presidente do Brasil não entende isso, come pela boca do marqueteiro, come pela boca do assessor. Não me venha chamar de mentirosa. Mentira é quem diz que não sabe que tinha roubo na Petrobras. Mentira é quem diz que não sabe o que está acontecendo na corrupção desse país (Marina Silva, durante encontro com apoiadores de campanha, HGPE 2/10/2014).

Os documentos do Senado registram a verdade: Marina fez duas vezes o contrário do que diz. Mudar de opinião ainda vá lá. Agora, falar que fez o que

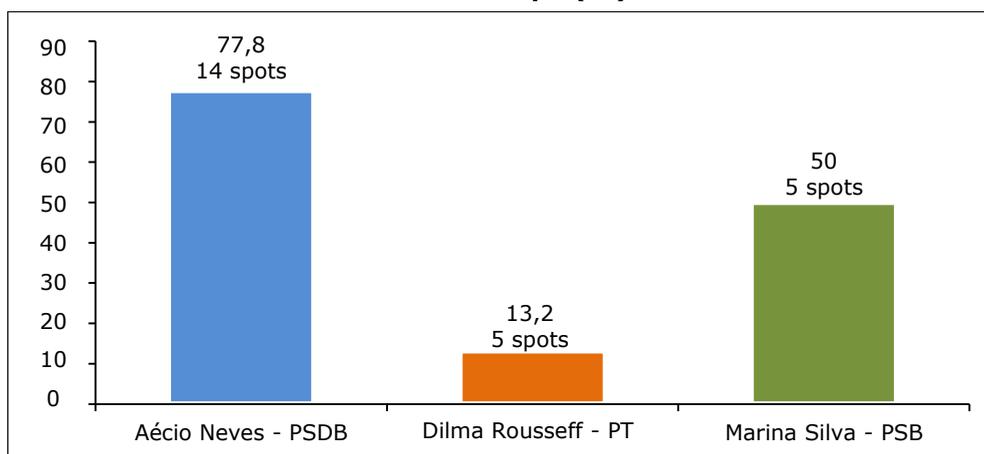
não fez, isso tem outro nome (locutor em *off*, veiculado em *spot* do PT em 28/9/2014)⁷.

O que é possível supor, nesse caso, é que a candidata do PSB estivesse se referindo à circulação de informações pela internet, veículo com o qual não estou trabalhando neste artigo. Optei por comparar discursos em um mesmo veículo, pois, como já demonstrado em diversos estudos, as estratégias comunicativas de campanha variam muito entre os diferentes veículos, sejam eles o rádio, a televisão ou a internet.

HGPE em spots de campanha no primeiro turno

Os *spots* de campanha são inserções de até 30 segundos na programação normal das redes de TV aberta, assim como no rádio, que aqui não está sendo investigado. O objetivo é transmitir mensagens curtas, de modo ágil, visando atingir positiva ou negativamente o eleitorado com relação a determinada candidatura. Por serem curtos, contabiliza-se apenas uma peça por *spot*, descartando-se imagem de abertura e encerramento, em que não caberia a possibilidade de diálogo. Por ser uma linguagem mais objetiva do que o bloco, é possível supor que os *spots* sirvam de mecanismo propício para atingir candidaturas adversárias. Foram analisados 66 *spots* da campanha presidencial do primeiro turno de 2014: 18 do PSDB, 38 do PT e 10 do PSB.

Gráfico 3
Incidência de diálogo direto nos spots das campanhas no primeiro turno
Uso do tempo (%)



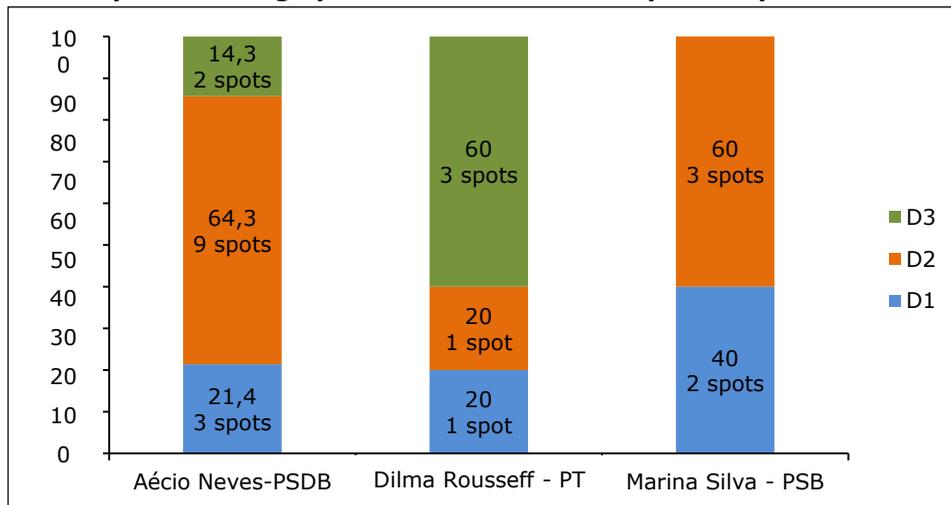
Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

⁷ Transcrevi a passagem de um *spot* como exemplo do primeiro tipo de diálogo do PT, pois não houve registro desse D1 na sua propaganda em bloco do HGPE durante o primeiro turno.

O primeiro dado que chama a atenção no uso de estratégias comunicativas nos programas em bloco e nos *spots*, no que se refere à busca pelo diálogo com os adversários, é uma inversão na intensidade aplicada pelas candidaturas desafiantes. Ou seja, enquanto a candidatura de Marina Silva buscou mais o diálogo nos programas televisivos em bloco, Aécio Neves o fez na exibição de seus *spots*. Em 77,8% dos *spots* do PSDB analisados verificou-se alguma tentativa de diálogo com as adversárias, especialmente com a candidata à reeleição. É possível mesmo afirmar que o uso dos *spots* na candidatura de Aécio Neves tinha como objetivo confrontar a(s) adversária(s). A candidatura do PSB também ampliou o uso do diálogo como estratégia comunicativa nos *spots*, mas de forma bem menos intensa do que seu adversário do PSDB, ainda assim em um percentual superior em relação a seus programas em bloco: o fez na metade dos *spots* analisados. A candidatura do PT também ampliou significativamente sua capacidade de diálogo nos *spots* televisivos: o fenômeno foi observado em 13,2% dos casos, em comparação aos 4,3% verificados nos blocos de programação.

Proporcionalmente, durante os *spots*, o PSDB sustentou cerca de 55% das estratégias dialógicas da campanha. O PSB veio em seguida, com aproximadamente 35% dos diálogos. Por último, o PT, com apenas 9% da busca por diálogos com adversários. Assim como analisado no HGPE em blocos, o comportamento das campanhas seguiu o padrão demonstrado na literatura: candidaturas desafiantes dialogam mais do que a candidatura à reeleição. Mas é no tipo de diálogo que empreendem que está a maior diferença entre elas.

Gráfico 4
O uso dos tipos de diálogo pelas candidaturas nos *spots* no primeiro turno (%)



Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

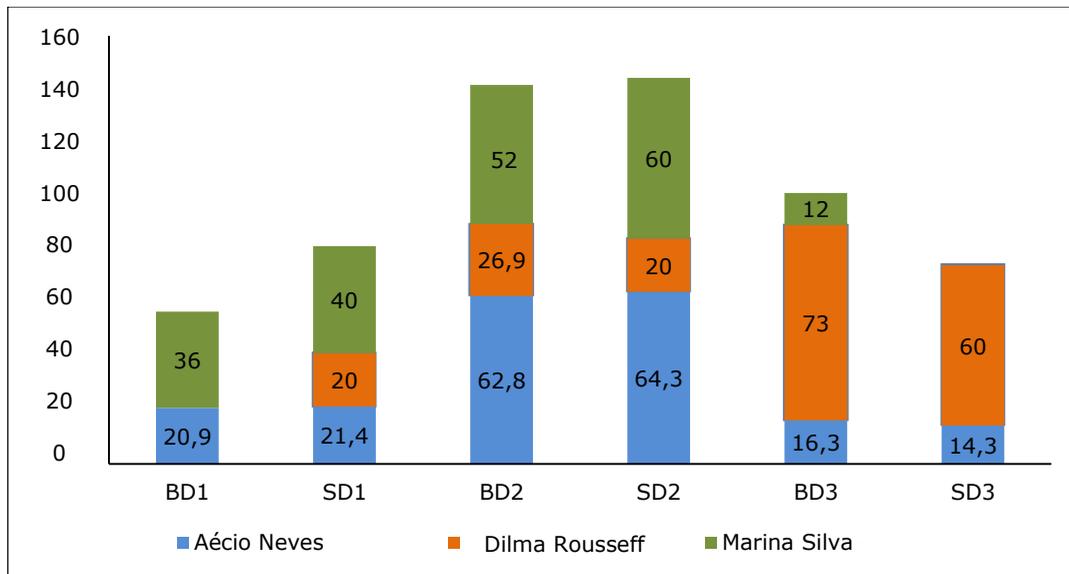
Legenda: D1 = desconstrução da imagem pessoal do adversário; D2 = desconstrução da imagem política do adversário; D3 = crítica ao projeto político defendido pelo adversário.

Aécio Neves investiu prioritariamente na desconstrução da imagem política do adversário (D2), assim como Marina Silva. Ambos buscavam apontar as fragilidades do governo federal sob o comando do PT. Fizeram isso em mais de 60% das vezes que tentaram dialogar. Dilma Rousseff também fez uso desse tipo de diálogo nos *spots*, embora em proporções significativamente menores: 20%. Seu principal alvo era o governo de Aécio Neves no estado de Minas Gerais. Novamente, sua principal estratégia dialógica foi a terceira, crítica às propostas de campanha do adversário, em contraste com as suas. O que chama atenção em seus *spots*, entretanto, é a ampliação da estratégia de primeiro tipo, a que mais se assemelha à propaganda negativa de cunho pessoal. Nesse caso, parece que nos *spots* a campanha do PT se sentiu mais à vontade em mencionar negativamente o caráter de seus adversários, desafiando-os. O PT atacou, proporcionalmente, tanto quanto a campanha do PSDB (20% e 21,4% respectivamente), sendo ambos deixados para trás pela virulência da campanha do PSB (40% do diálogo empreendido era dessa natureza), que sequer utilizou a terceira e mais democrática das estratégias dialógicas.

Conclusão parcial: o diálogo em campanha no primeiro turno das eleições presidenciais de 2014

Como síntese do primeiro turno, apresento o Gráfico 5, no qual é possível verificar, de forma comparada, o tipo de diálogo predominante em cada candidatura e em cada estilo de HGPE, bloco e *spots*:

Gráfico 5
Tipos de diálogo por candidatura em bloco e spots no primeiro turno (%)



Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-IESP. Classificação própria.

Legenda: BD1 = diálogo tipo 1 em bloco; BD2 = diálogo tipo 2 em bloco; BD3 = diálogo tipo 3 em bloco; SD1 = diálogo tipo 1 em spots; SD2 = diálogo tipo 2 em spots; SD3 = diálogo tipo 3 em spots.

A observação mais notória do Gráfico 5 é a coerência da campanha do PSDB na utilização de recursos de diálogo nos diferentes modelos comunicativos. Não houve diferença significativa no uso de cada tipo de diálogo entre o HGPE em bloco (BD 1, 2 ou 3) e spots (SD 1, 2 ou 3). Em ambos, houve predomínio da segunda estratégia (em torno de 60%), seguida pela primeira forma de diálogo (em torno de 20%), acompanhada de perto pela terceira (em torno de 15%).

As outras duas candidaturas apresentaram uma variação maior no uso de cada estratégia por modelo comunicativo. No caso da campanha do PSB, houve menor discrepância no uso da primeira estratégia entre o programa em bloco e os spots, em que se verificaram percentuais semelhantes, 36% e 40% respectivamente. Na segunda forma de diálogo, houve um aumento de 8% no uso da estratégia em spots. A terceira forma de diálogo não foi registrada em spots, tendo representado 12% dos recursos dialógicos de seu HGPE em bloco.

A candidatura mais discrepante no uso dos recursos de diálogo por forma comunicativa foi a do PT. Visivelmente o espaço comunicativo dos spots serviu a propósitos mais agressivos em termos de relacionamento com os adversários, apresentando um incremento de 20% na primeira forma de diálogo em relação ao HGPE em bloco, no qual não houve registro dessa forma. A segunda forma de diálogo, por sua vez, foi menos utilizada em spots: 7% a menos do que seu uso em HGPE em bloco. Da mesma forma,

houve uma redução significativa (13%) no uso da terceira forma de diálogo entre os blocos e os *spots*.

O que esses dados demonstram é que o argumento, amplamente utilizado pela campanha tanto de Aécio Neves quanto de Marina Silva, de que seus candidatos teriam sido atacados em sua integridade moral pela campanha da adversária e candidata à reeleição não se confirma. Apoiadores de Marina Silva, inclusive, atribuem à campanha do PT a responsabilidade por sua derrota em virtude de uma suposta intensa campanha negativa. A campanha do PT foi a que menos dialogou com seus adversários e, quando o fez, foi a que menos utilizou a estratégia de desconstrução da imagem pessoal deles. A campanha campeã na utilização dessa forma de diálogo, proporcionalmente, foi a da própria Marina Silva, seguida pela campanha de Aécio Neves, em proporção significativamente menor. A campanha de Dilma Rousseff apenas se igualou, proporcionalmente, à do PSDB na desconstrução da imagem de seus adversários nos *spots* durante o primeiro turno das eleições.

Veremos, em seguida, como evoluiu o uso do diálogo durante o segundo turno das eleições. Nesse caso, somente com as duas principais forças políticas em disputa: PT e PSDB.

O segundo turno da eleição presidencial de 2014: como dialogaram PT e PSDB?

O HGPE em bloco (segundo turno)

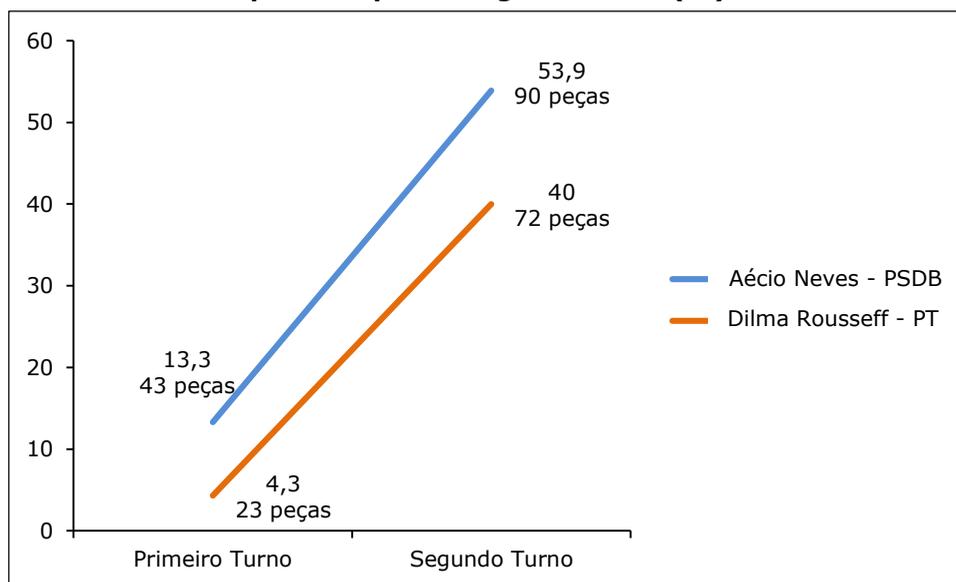
Assim como no primeiro turno, os programas televisivos em bloco do PSDB eram um pouco menos fragmentados do que os do PT, ou seja, suas peças eram mais longas. Uma das suas principais características era a utilização de um *jingle* longo, cantado por artistas apoiadores da campanha, entrecortado por depoimentos de apoio da classe artística. Ao todo, os programas do PSDB de segundo turno apresentaram 167 peças publicitárias, enquanto os do PT apresentaram 180 peças, relativamente independentes⁸.

No total, os programas de Aécio Neves fizeram 90 menções diretas à adversária, seu governo ou partido, enquanto os programas de Dilma Rousseff fizeram 72 menções diretas ao adversário, seu partido ou governos passados. Considerei os números muito expressivos diante da literatura internacional, que já chegou a afirmar a escassez de diálogo nas campanhas eleitorais contemporâneas. Calculamos a disposição dialógica de cada uma das candidaturas tomando como universo o número de peças apresentadas nas campanhas. O resultado é que, em 53,9% das peças publicitárias da propaganda de segundo turno do PSDB, houve tentativa de diálogo com a adversária, somando-se as três

⁸ Digo relativamente na medida em que toda propaganda eleitoral apresenta algumas divisões difusas entre as peças em função da abordagem contínua de uma mesma temática. São as diferenças visuais e comunicativas que vão determinar o momento de término de uma peça e o início de outra.

categorias selecionadas para a análise: 1) desconstrução da imagem pessoal, 2) desconstrução da imagem política e 3) crítica ao projeto político defendido pelo adversário. No caso do PT, a tentativa de diálogo ocorreu em 40% de suas peças publicitárias, um número relativamente alto, considerando-se a usual baixa disposição de candidatos à reeleição para o diálogo. Ao comparar o que ocorreu durante o primeiro turno, nota-se uma mudança significativa na disposição para o diálogo em ambas as candidaturas. Enquanto o PSDB aumentou as menções à adversária em mais de 40% entre o primeiro e o segundo turno da campanha, o PT aumentou esse percentual em quase 36%.

Gráfico 6
Evolução do diálogo direto entre candidaturas do primeiro para o segundo turno (%)



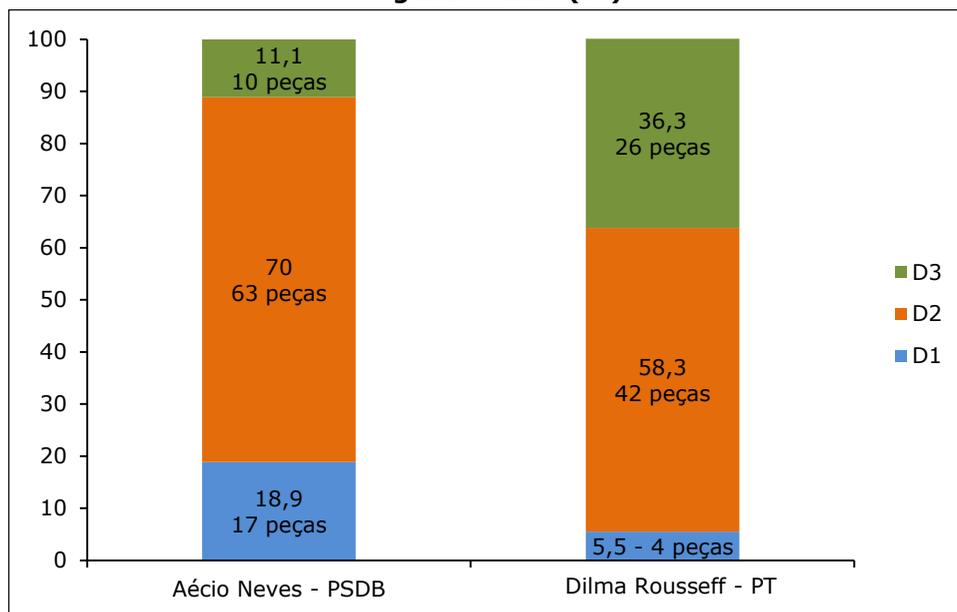
Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

Esse fenômeno, provavelmente, deveu-se ao aumento súbito da competitividade da campanha quando, já no início do segundo turno, pesquisas de opinião indicaram a virtual vitória do candidato de oposição. As pesquisas confirmaram esse resultado até a última semana da campanha, quando passaram a indicar a vitória da candidata à reeleição. Conforme indicado na literatura, quanto maior a competitividade da campanha, maior é a probabilidade da ocorrência de diálogo entre as candidaturas. O resultado, portanto, confirma algumas das expectativas da literatura acadêmica sobre diálogo em campanhas.

Mas que tipo de diálogo pode ser percebido na campanha de segundo turno? Qual foi a qualidade do diálogo entre as duas principais forças em disputa? Nesse caso, a segunda categoria foi a mais utilizada por ambas as candidaturas, o que significa que o principal objetivo de ambos ao mencionarem o adversário era desconstruir a imagem

política dele, apontando falhas em sua capacidade governativa. Esse comportamento já havia sido observado na campanha do PSDB durante o primeiro turno, o que é comum em candidaturas desafiantes: questionar os resultados governamentais do candidato à reeleição. Mas na campanha do PT foi verificada uma alteração no padrão de diálogo: enquanto no primeiro turno predominou o terceiro tipo de diálogo, que aposta em uma comparação entre as propostas de campanha, no segundo turno o diálogo assumiu um tom muito mais agressivo com relação ao adversário, que, nesse momento, já ameaçava sua reeleição.

Gráfico 7
O uso dos tipos de diálogo pelas candidaturas no HGPE em bloco no segundo turno (%)



Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

Legenda: D1 = desconstrução da imagem pessoal do adversário; D2 = desconstrução da imagem política do adversário; D3 = crítica ao projeto político defendido pelo adversário.

Entretanto, quando a campanha do PT utilizava essa estratégia, referia-se a governos do PSDB em geral e ao governo de Minas Gerais, especificamente durante a gestão do adversário Aécio Neves. De fato, o uso da segunda estratégia foi relativamente mais importante para o PSDB do que para o PT: 70% das tentativas de diálogo do PSDB eram fruto dessa segunda categoria, enquanto para o PT isso ocorreu em 58,25% das vezes em que dialogou. No caso do PSDB, houve um aumento proporcional pouco expressivo no uso da segunda estratégia entre o primeiro e o segundo turno. Já para o PT, o uso dessa estratégia no segundo turno dobrou com relação ao primeiro.

Seguem abaixo dois exemplos do uso pelas candidaturas dessa segunda estratégia:

O seu governo chega ao final, a meu ver, de forma melancólica. A grande verdade é essa, porque fracassou na condução da economia, inflação alta, crescimento baixo, fracassou na melhoria dos nossos indicadores sociais. E nós estamos aí com essas denúncias de corrupção que assustam e trazem indignação a todos os brasileiros (programa eleitoral do PSDB, em 15/10/2014, reproduzindo imagens do debate na Bandeirantes – fala de Aécio Neves).

Eu pedi essa reflexão a vocês pra alertar que aqueles mesmos que diziam que era impossível nascer um novo Brasil, esse novo Brasil que todos vocês ajudaram a construir, são os mesmos que tentam voltar agora e dizem que têm um remédio para todos os males do Brasil. Podem estar certos que qualquer remédio deles tem o gosto amargo do desemprego, do arrocho salarial e da falta de oportunidades (programa eleitoral do PT, dia 16/10/2014, sexta peça – fala de Lula).

Foi na utilização das outras duas estratégias que as candidaturas mais se diferenciaram. A campanha de Aécio Neves promoveu, em segundo lugar, a primeira estratégia, ou seja, a da desconstrução da imagem pessoal da adversária, que caracterizou 18,9% das suas formas de diálogo. Essa foi a terceira estratégia utilizada pela campanha do PT, com uma incidência de apenas 5,5% do conjunto dialógico apresentado. Tal fato contraria definitivamente a tese amplamente difundida pela candidatura do PSDB e por alguns setores da mídia de que a candidatura do PT se especializou em destruir reputações, especialmente do ponto de vista pessoal. Teria feito isso primeiro com Marina Silva, depois com Aécio Neves. Na propaganda do dia 22/10/2014 da campanha do PSDB, o candidato Aécio proferiu o seguinte discurso:

Essa eleição vai ficar marcada pela mentira, pela calúnia dos meus adversários, pela covardia. Segundo levantamento de um importante jornal nacional, nesse segundo turno, de 22 peças publicitárias produzidas pela campanha da minha adversária, 19 foram pra me atacar e apenas três para falar de propostas⁹ (...). Em uma covarde onda de falsidades e calúnias, tentam jogar na lama o nome honrado da minha família. Tentam jogar na lama o meu nome honrado, construído em uma vida pública de mais de 30 anos de dedicação a Minas e ao Brasil. (...) A campanha adversária tenta me desqualificar do ponto de vista pessoal de todas as formas (programa eleitoral do PSDB, dia 22/10/2014, segunda peça – fala de Aécio Neves).

⁹ Convido qualquer pesquisador a comprovar esses dados. Eles absolutamente não correspondem à verdade.

Ao mesmo tempo em que acusa a candidatura adversária de ataques pessoais, usa contra ela os termos: mentira, covardia, covarde, falsidades, calúnias. Todos eles atributos pessoais em vez de políticos. Ou seja, acusou a adversária daquilo que fazia no próprio discurso: desconstrução da imagem pessoal. Ao longo de toda a campanha televisiva do segundo turno, o PSDB investiu 10,2% de suas peças na desconstrução da imagem pessoal de sua adversária, enquanto apenas 2,2% das peças do PT continham esse tipo de mensagem¹⁰.

Seguem abaixo dois exemplos da utilização desse tipo de recurso dialógico, elaborado pelas candidaturas de PSDB e PT:

Com medo de perder o poder, Dilma e o PT estão fazendo a campanha mais baixa, agressiva e mentirosa de toda a história recente democrática do Brasil. (...) Atacam e mentem sobre Aécio e o seu trabalho em Minas Gerais para tentar manchar a história do político competente e honrado que ele é. Mas, para Dilma e o PT, tudo isso parece não bastar. Não agridem apenas Aécio Neves. Eles também agridem, de forma covarde, o filho, o pai, o marido, o irmão, o cidadão Aécio Neves (programa eleitoral do PSDB, dia 15/10/2014, segunda peça – fala do apresentador).

O comportamento dele não é o comportamento de um candidato, de alguém que tem responsabilidade. É o comportamento de um filhinho de papai (programa eleitoral do PT, dia 20/10/2014, oitava peça – discurso de Lula em palanque).

A campanha de Dilma Rousseff optou por utilizar a terceira categoria dialógica como segundo recurso preferencial: 36,25% de suas estratégias dialógicas visavam atacar o projeto político defendido pelo adversário. Na campanha de Aécio Neves, por sua vez, esse recurso correspondeu a 11,1% de suas estratégias dialógicas. No conjunto total da campanha de segundo turno, ou seja, não apenas no universo de peças destinadas ao diálogo, mas na soma geral das peças, o PT destinou 14,5% de suas peças para criticar o projeto político do adversário e apresentar sua proposta, enquanto o PSDB o fez em 6% de suas peças.

Seguem abaixo dois exemplos da utilização da terceira categoria dialógica nas candidaturas:

A impressão que eu tenho é que temos dois candidatos de oposição. Seu partido governou 12 anos o Brasil, candidata. A senhora está há 4 anos no governo, por que não fez isso? Por que não assumiu a responsabilidade, por exemplo, de pelo menos executar o orçamento da área de segurança pública?

¹⁰ Note-se que esses percentuais não se referem ao uso do primeiro diálogo no conjunto de diálogos, mas ao uso do referido diálogo no conjunto de peças, ou seja, no total da campanha, razão pela qual os percentuais diferem daqueles apresentados no Gráfico 7.

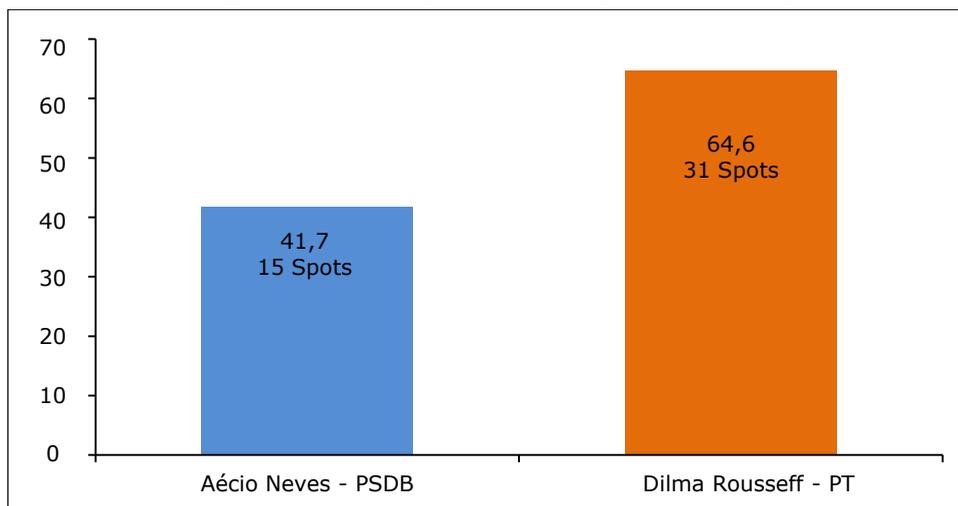
O Fundo Nacional de Segurança foi executado em menos de 40%. O Fundo Penitenciário, muito menos do que isso. (...) Eu quero dizer a você, telespectador, que no meu governo eu vou assumir o comando de uma política nacional de segurança pública: controlando nossas fronteiras, fortalecendo as nossas Forças Armadas, também abandonadas no seu governo. Dando também à Polícia Federal a estrutura que ela deixou de ter; ela tem o pior orçamento de investimento dos últimos cinco anos (programa eleitoral do PSDB, dia 15/10/2014, reproduzindo imagens do debate na Bandeirantes).

Portanto é muito difícil não se indignar quando meu adversário fala em “medidas impopulares”. Ora, se são impopulares é porque são contra o povo e eu tenho um lado muito claro: o lado do povo. O Brasil não pode voltar àquele passado em que era governado por uma elite e para uma elite. Pois é contra esse retrocesso que vou lutar com todas as minhas forças (programa eleitoral do PT, dia 13/10/2014, quarta peça – fala de Dilma Rousseff).

HGPE em spots de campanha no segundo turno

Foram analisados 84 *spots* da campanha presidencial do segundo turno de 2014: 36 do PSDB e 48 do PT.

Gráfico 8
Incidência de diálogo direto nos *spots* das campanhas no segundo turno (%)



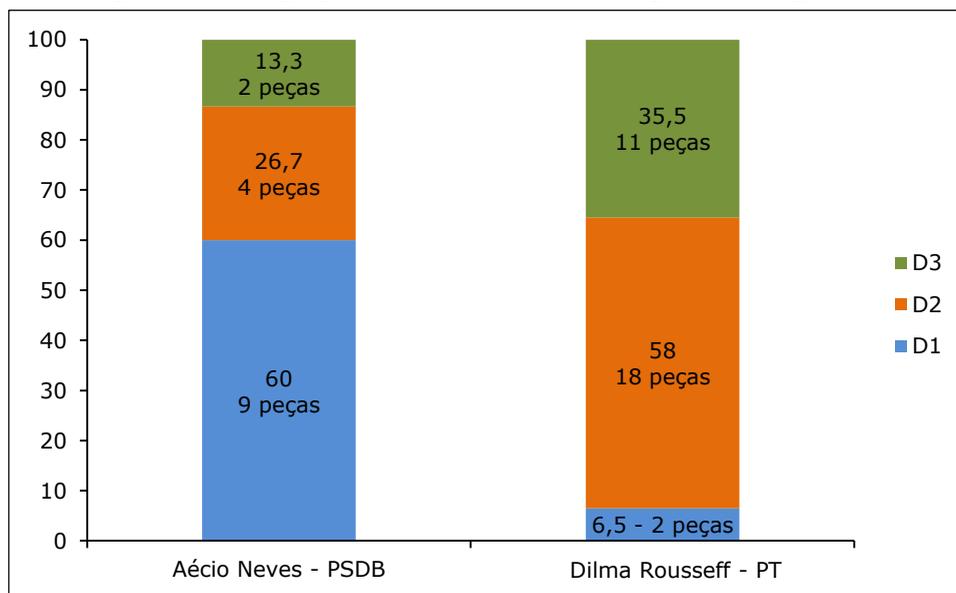
Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa- Iesp. Classificação própria.

O aumento do diálogo na campanha de segundo turno ganhou um destaque ainda maior na análise dos *spots*. Pela primeira vez, foi a campanha da candidata do PT que

buscou maior diálogo com seu adversário: em 64,6% dos *spots* verificou-se alguma menção direta ao seu adversário do PSDB, que, por sua vez, o fez em 41,7% de seus *spots* de segundo turno.

Proporcionalmente, durante os *spots*, o PT contribuiu com cerca de 55% das estratégias dialógicas da campanha do segundo turno. O PSDB contribuiu com 39% desse percentual. Pela primeira vez, o comportamento das candidaturas em campanha contrariou o padrão demonstrado na literatura, tendo a candidata à reeleição apresentado uma maior disposição para o diálogo. Como mencionado acima, o que explica esse fenômeno é, provavelmente, o aumento da competitividade da campanha e uma real ameaça de derrota eleitoral para o PT, segundo pesquisas de intenção de voto. Porém, importa ainda fazer uma análise qualitativa, ou seja, que tipo de diálogo buscou cada uma das candidaturas.

Gráfico 9
O uso dos tipos de diálogo pelas candidaturas nos *spots* no segundo turno (%)



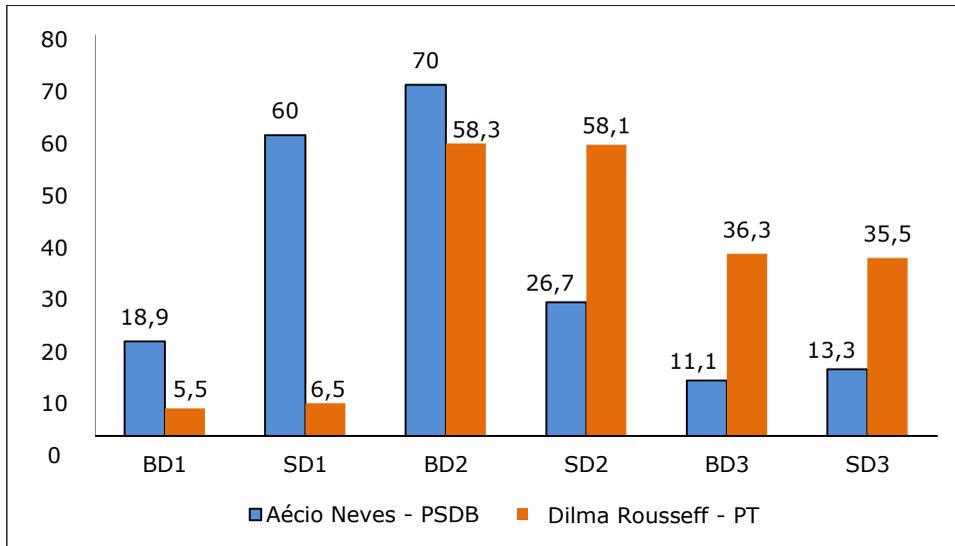
Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

Legenda: D1 = desconstrução da imagem pessoal do adversário; D2 = desconstrução da imagem política do adversário; D3 = crítica ao projeto político defendido pelo adversário.

Se a quantidade de diálogo em *spots* do PSDB foi menor do que a do PT, sua virulência foi muito maior. Em 60% das menções diretas à sua adversária, a campanha de Aécio Neves buscou desconstruir a imagem pessoal de Dilma Rousseff. Esta o fez contra Aécio em apenas 6,5% de seus intentos de diálogo. A principal estratégia da candidatura do PT foi a desconstrução da imagem política de seu adversário (58,1%), fazendo críticas ao seu partido quando esteve no governo federal ou ao seu próprio governo no estado de Minas Gerais. Nesse último caso, ficou na memória o reiterado bordão “quem conhece

Aécio, não vota no Aécio”, em referência à sua derrota eleitoral no primeiro turno em Minas Gerais, estado que governou por dois mandatos. O terceiro tipo de diálogo, que contribuiria para um maior esclarecimento do eleitor, foi a segunda estratégia dialógica mais utilizada em *spots* do PT e foi a terceira do PSDB.

Gráfico 10
Tipos de diálogo por candidatura em bloco e *spots* no segundo turno (%)



Fonte: Dados coletados na propaganda eleitoral televisiva de 2014 no acervo do Doxa-Iesp. Classificação própria.

Legenda: BD1 = diálogo tipo 1 em bloco; BD2= diálogo tipo 2 em bloco; BD3 = diálogo tipo 3 em bloco; SD1 = diálogo tipo 1 em *spots*; SD2 = diálogo tipo 2 em *spots*; SD3 = diálogo tipo 3 em *spots*.

A regularidade no padrão de uso das estratégias de diálogo do PSDB em bloco e *spots* durante o primeiro turno da campanha não se repetiu no segundo turno. Neste, ficou patente que a virulência da campanha negativa, traduzida pela desconstrução da imagem pessoal da adversária, foi canalizada para os *spots*, em que o segundo tipo de diálogo declinou na mesma proporção do uso da estratégia D2. É possível afirmar, portanto, que, enquanto a campanha do PSDB utilizou a desconstrução da imagem política da adversária nos programas do HGPE em bloco, os *spots* foram utilizados para desconstruir sua imagem pessoal. O terceiro tipo de diálogo foi igualmente inexpressivo em um e outro cenário comunicacional.

Da mesma forma, a irregularidade da campanha do PT no primeiro turno não se repetiu no segundo. Impressiona a equivalência percentual no uso de cada estratégia nos distintos segmentos da propaganda política televisiva. Parecia que a propaganda em *spots* era uma réplica síntese da propaganda em bloco, ao menos em termos de diálogo em campanha.

Um fato curioso chama a atenção: tanto Aécio Neves no primeiro turno quanto Dilma Rousseff no segundo estiveram muito próximos, segundo as pesquisas de intenção de voto, de uma derrota. O primeiro para Marina Silva, a segunda para o próprio Aécio Neves, e viraram o resultado na reta final. Simultaneamente, tanto Aécio no primeiro turno quanto Dilma no segundo turno adotaram um padrão comunicacional regular nos diferentes estilos de propaganda na televisão, ao menos no que concerne aos seus comportamentos diante dos adversários. Padrões comunicacionais regulares contribuem positivamente para o sucesso eleitoral? Essa pode ser uma interessante agenda de pesquisa a ser investigada em estudos de recepção. Aqui trabalhamos exclusivamente com a emissão de discursos de campanha.

Conclusão

Neste artigo meu objetivo foi mobilizar a categoria do “diálogo” para analisar a campanha presidencial de 2014. Conforme visto na revisão da literatura, feita no segmento do artigo “Diálogo em campanhas eleitorais: breve revisão da literatura recente”, o diálogo é visto por seus investigadores como um critério qualificador da democracia na medida em que permite ao eleitor um maior contraste entre as propostas apresentadas pelas candidaturas em disputa. Utilizando a perspectiva da racionalidade do voto, quanto maior a informação e a comparabilidade entre candidatos, maior é a possibilidade de o eleitorado votar conforme suas expectativas e preferências.

Segundo esses autores, o diálogo ocorre em uma campanha eleitoral quando uma candidatura se refere direta ou indiretamente ao seu adversário e/ou respectivos partido, governo ou propostas. Neste artigo, trabalhei exclusivamente com o diálogo direto, ou seja, quando os adversários eram mencionados explicitamente na propaganda eleitoral de alguma candidatura.

Tal literatura sustenta que o ambiente informacional de uma campanha é dominado pelos dois maiores partidos em disputa, sendo considerada insignificante a comunicação da terceira força eleitoral. Não foi o que ocorreu no processo eleitoral de 2014. A entrada de Marina Silva (PSB) na disputa e sua ascensão na intenção de votos, retirando virtualmente do segundo turno a segunda força mais importante (Aécio Neves, PSDB)¹¹, levou à escolha de estudar a comunicação entre os três primeiros colocados no primeiro turno. A pesquisa avançou pelo segundo turno da eleição com as duas candidaturas que restaram. Assumo aqui a perspectiva de que primeiro e segundo turnos são duas eleições diferentes e, portanto, foram analisadas em segmentos diferentes do artigo, embora o contexto geral das campanhas tenha permanecido o mesmo.

A primeira dimensão analítica do artigo foi quantitativa, o que significa dizer que o propósito inicial foi quantificar o uso da estratégia do diálogo em cada candidatura. Nesse

¹¹ Não se confirmando na prática, entretanto.

aspecto, a literatura internacional sobre diálogo em campanhas afirma que candidaturas desafiantes apresentam maior propensão ao diálogo, ou seja, preocupam-se mais em trazer o adversário para sua campanha. Já candidatos à reeleição tenderiam a evitar tanto responder a seus adversários quanto provocá-los em intentos de diálogo, preferindo ignorá-los. Entretanto, essa mesma literatura, em geral, registra a escassez de diálogo nas campanhas eleitorais, fenômeno com maior tendência de ser revertido quanto maior a competitividade da disputa.

A eleição presidencial de 2014 foi particularmente competitiva, observando distintos cenários de resultados, sugeridos por pesquisas de intenção de voto, tanto no primeiro quanto no segundo turno. Na largada do primeiro turno, os candidatos favoritos a passar para o segundo turno eram Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB). Entretanto, ao longo da campanha, as pesquisas de opinião sugeriam que, em um possível segundo turno entre a candidata à reeleição e um de seus adversários, Marina Silva (PSB) teria mais chances de vencer a eleição do que Aécio Neves (PSDB). A partir desse momento, a candidata do PSB passou a subir nas pesquisas, enquanto o candidato do PSDB declinava em proporções praticamente idênticas. Ao final da campanha, o cenário se inverteu novamente e Aécio Neves passou para o segundo turno juntamente com Dilma Rousseff, que manteve relativa estabilidade em sua intenção de voto ao longo do primeiro turno. Apoiado pela adversária derrotada do PSB, o candidato do PSDB permaneceu em vantagem com relação à adversária do PT durante quase toda a campanha de segundo turno, cenário revertido na reta final, resultando na reeleição de Dilma Rousseff.

A competitividade da campanha presidencial de 2014 foi acompanhada por um turbulento debate público, envolvendo as redes sociais da internet, dividindo o eleitorado em correntes ideológicas, mais fundamentalmente em petistas e antipetistas, ou seja, defensores da continuidade de um lado e da ruptura governamental de outro. Provavelmente¹², a competitividade da campanha e a intensidade do debate público foram responsáveis por uma forte disposição para o debate entre as candidaturas disponíveis.

Durante o primeiro turno da campanha presidencial, os partidos que mais dialogaram foram os desafiantes, PSB e PSDB, correspondendo às expectativas da literatura pertinente. Entretanto, cada um deles optou por modelos distintos de propaganda para investir mais no diálogo com os adversários. Enquanto Marina Silva dominou 69% das estratégias de diálogo em programas em bloco, Aécio Neves respondeu por 23% do diálogo nesse formato de campanha. Já nos *spots* foi a candidatura do PSDB que dominou a estratégia de diálogo, com 55%, enquanto a candidata do PSB respondeu por 35%. Dilma Rousseff foi a candidata que menos procurou o diálogo com seus adversários durante o primeiro turno, correspondendo a 7% do total de diálogo em blocos e 9% nos *spots*. O comportamento dos candidatos corrobora a expectativa da literatura, conforme já mencionado. A oscilação das preferências eleitorais se deu entre os candidatos

¹² Digo provavelmente porque seria necessária a comparação com os mesmos dados em outras eleições de modo a confirmar a extraordinariedade do comportamento dialógico das candidaturas em 2014.

do PSDB e do PSB, e foram estes também os que mais dialogaram. A estabilidade das preferências eleitorais do PT durante o primeiro turno converge para seu comportamento menos dialógico. Sendo este artigo um estudo de emissão, o que se quer explicar é o comportamento das elites e não dos eleitores. Portanto, não pretendo aqui explicar a variação no comportamento dos eleitores em função das estratégias de campanha, e sim o contrário¹³.

No segundo turno, o comportamento da campanha do PT modificou radicalmente diante de uma possível derrota, já que desde a primeira semana da campanha Aécio Neves figurava como virtual vencedor da eleição. Na propaganda em bloco, o candidato do PSDB foi responsável por 57% do diálogo em campanha contra 43% da candidata do PT, percentual muito elevado para candidatos à reeleição. Nos *spots*, a situação se inverteu: Dilma Rousseff dialogou bem mais do que seu adversário, respondendo por 61% das estratégias dialógicas de campanha contra 39% de Aécio Neves. Certamente, a vantagem do PSDB nas pesquisas de intenção de voto contribuiu para a alteração no comportamento das candidaturas, ao menos do ponto de vista da quantidade de diálogos.

Na prática, o diálogo em campanhas eleitorais em geral, e especialmente no Brasil, se confunde com a propaganda negativa. É razoável supor que candidaturas que visem a adesão popular através do voto não irão mencionar diretamente seus adversários a fim de destacar seus atributos mais favoráveis. Pelo contrário, ao provocar o adversário sobre determinado tema de campanha, cada candidatura pretende demonstrar aos eleitores sua própria superioridade para lidar com o tema. Entretanto, há distintas maneiras de fazê-lo. Neste artigo, desenvolvi três categorias de diálogo, levando em consideração os padrões de diálogo direto identificados ao longo das campanhas eleitorais no Brasil: 1) desconstrução da imagem pessoal do adversário, 2) desconstrução da imagem política do adversário e 3) crítica ao projeto político defendido pelo adversário. Através da classificação nessas categorias procurei qualificar o diálogo empreendido pelas candidaturas.

Durante o primeiro turno da eleição presidencial, o tipo mais acionado de diálogo pelas candidaturas desafiantes foi o segundo: desconstrução da imagem política do adversário. Cerca de 60% do diálogo empreendido por PSB e PSDB visou esse objetivo, tanto na propaganda em bloco quanto nos *spots*. O comportamento dessas candidaturas foi coerente com seu papel na disputa. Não tendo a vantagem de apoiar-se em resultados de políticas públicas, os adversários buscam evidenciar fragilidades governamentais do candidato à reeleição.

Já a candidata do PT, quando dialogou com seus adversários, buscou principalmente contrastar propostas de campanha, criticando o projeto político do adversário. Mais de 70% de seus intentos de diálogo na propaganda em bloco e mais de

¹³ Um interessante estudo de recepção da propaganda negativa na campanha eleitoral de 2014 foi realizado por Borba, Veiga e Martins (2015).

60% nos *spots* foram nesse sentido. Tal atitude também foi coerente com a postura de candidato à reeleição, na medida em que buscava demonstrar que seria mais seguro para os eleitores incrementar políticas públicas do que substituí-las por outras.

Quanto à primeira forma de diálogo, que configura a essência da propaganda negativa na medida em que busca desqualificar o adversário moralmente, foi a menos utilizada. Entretanto, foi possível identificá-la em cerca de 40% da propaganda do PSB e 20% da do PSDB, tanto na propaganda em blocos quanto nos *spots*. A campanha do PT só a utilizou durante o primeiro turno, em 20% dos *spots*. A campanha que mais atacou foi a de Marina Silva, contrariando todo um discurso de vitimização que se construiu em torno dela, atribuindo sua derrota a uma eficiente campanha negativa, supostamente empreendida pela candidatura do PT. Se propaganda negativa fosse suficiente para ganhar eleição, a candidata do PSB certamente teria sido eleita em 2014¹⁴.

O segundo turno da eleição presidencial de 2014 no Brasil demonstrou forte disposição para o debate entre as candidaturas disponíveis, dado o acirramento da disputa tanto em intenção de votos quanto no debate público. Fato é que identificamos a ocorrência de diálogo direto e indireto – embora esse último não tenha entrado na contabilidade deste artigo –, convergência temática e tentativas de subversão da propriedade temática do adversário, todos indicativos de um comportamento altamente dialógico das candidaturas. Supostamente, tudo isso contribuiria para a qualidade da democracia em seu aspecto estritamente eleitoral.

Entretanto, quando observamos o tipo de diálogo que se estabeleceu, torna-se necessário fazer algumas ressalvas. A maioria absoluta das inserções dialógicas na propaganda em bloco de ambos os partidos se enquadrava na categoria 2: desconstrução da imagem política do adversário (70% das inserções dialógicas do PSDB e 58% das do PT). Nos *spots*, o percentual desse tipo de diálogo permaneceu inalterado na campanha do PT, reduzindo-se drasticamente para cerca de 27% em relação à campanha em bloco do PSDB. Conforme analisado acima, esse recurso não favorece o contraponto entre propostas, deixando ao adversário a decisão de responder ou não a uma afirmação ou acusação. Em geral, as candidaturas não perdem seu tempo na televisão para discutir assuntos que foram postos na pauta de forma negativa pelo seu adversário. Fazendo isso, assumem o risco de que o eleitorado concorde com a conclusão negativa de seu opositor. Mesmo assim, sempre cabe ao eleitor a decisão final de acreditar em uma ou outra versão e, finalmente, decidir o seu voto. Certamente, essa é a estratégia dialógica que apresenta o menor grau de risco de perdas para os candidatos, razão pela qual foi a mais utilizada na campanha de um modo geral.

A terceira categoria foi utilizada de forma relativamente importante pela campanha do PT, mas de forma marginal pela campanha do PSDB (em média 36% das inserções dialógicas do primeiro e 12% das do segundo turno, tanto na propaganda em blocos quanto

¹⁴ Como dito anteriormente, este artigo não é um estudo de recepção e, portanto, não se presta à explicação do comportamento eleitoral e sim das escolhas comunicativas das elites políticas.

nos *spots*). A campanha do PT esforçou-se por contrastar seu próprio modo de governar com o de seu oponente. Certamente, não o fez de maneira técnica e sim política. Isso significa dizer que falou dos aspectos positivos de seu governo e dos negativos dos governos dos adversários. O PSDB poderia ter feito o mesmo, mas a estratégia 3 não foi a sua preferida. Utilizou um recurso inovador, embora já estivesse presente na campanha de José Serra em 2010, que foi o de tentar quebrar a propriedade temática do PT na área social, desqualificando seu principal programa de redistribuição de renda, o Bolsa Família, ao considerá-lo simples fusão de diversos programas sociais do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Finalmente, a primeira estratégia é a menos política, porque trabalha no plano da ofensa pessoal, desqualifica o adversário moralmente e o trata com soberba e superioridade. Aécio Neves (PSDB) e sua campanha declararam inúmeras vezes que o candidato estava sendo ofendido em sua honra pela campanha adversária. Nesse diagnóstico, foram apoiados por setores da grande mídia que atribuíram a derrota de Marina Silva (PSB) aos ataques do PT e depois, no segundo turno, referendaram a fala de Aécio Neves afirmando que, naquele momento, a campanha do PT fazia o mesmo com ele. Surpreendentemente, a análise de dados demonstrou o contrário: o PSDB fez ataques pessoais em 19% de suas estratégias dialógicas no HGPE em bloco, enquanto o PT utilizou esse recurso em 6% delas. Nos *spots*, a campanha negativa contra a adversária do PSDB subiu a patamares expressivos: 60%. Obviamente meus dados trabalham com informações oficiais da campanha, de forma mais precisa, exclusivamente com o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). O que ocorre na campanha extraoficial, especialmente nas redes sociais, não é responsabilidade de nenhuma das duas campanhas oficiais. Mesmo os *sites* oficiais das candidaturas não foram objeto de análise neste artigo. Mas foi em um debate ao vivo na TV Bandeirantes, trecho não reproduzido no HGPE, que o próprio candidato do PSDB chamou a candidata do PT de leviana e mentirosa.

A título de finalização dessa análise, cumpre retomar a premissa utilizada no início deste artigo: o diálogo em campanha teria um caráter virtuoso na democracia, já que seria útil no esclarecimento do eleitor para a decisão eleitoral. O uso de estratégias de desqualificação dos adversários, próprio de um tipo de campanha negativa, não é novidade no contexto das campanhas eleitorais brasileiras. Sua intensificação, sim. A extrapolação de condições mínimas de respeito entre candidaturas choca o observador mais atento. Em termos analíticos, é desafiador pensar que justamente o diálogo, entendido pela literatura de referência como um elemento qualificador da democracia, apareça como instrumento de depreciação da própria democracia ao desprezar o eleitor em sua capacidade de decidir o voto.

O acirramento da disputa entre PT e PSDB durante a campanha eleitoral de 2014, com a participação coadjuvante de Marina Silva, foi agravado pela divisão ideológica da sociedade e por uma crescente intolerância política, e atingiu o seu ápice durante o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, que resultou no seu afastamento

definitivo do governo em 2016. Michel Temer (PMDB), vice-presidente eleito, assumiu o governo com uma agenda política neoliberal de contenção do gasto público e reformas políticas impopulares – como a trabalhista e a da previdência. A agenda do governo aprovada nas urnas, portanto, foi substituída pela do partido derrotado, o PSDB, que se tornou o principal aliado do governo Temer. Nas eleições de 2018, a imensa impopularidade do governo federal derrotou as candidaturas do PMDB e do PSDB, reduzindo o poder de influência desses dois partidos nas esferas legislativas federal e estaduais. O PT manteve seu poder de influência em governos estaduais, ampliou o tamanho de suas bancadas legislativas na maioria dos estados e elegeu a maior bancada na Câmara Federal, apesar de sua principal liderança, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ter sido condenado e preso por crimes relacionados à corrupção. O partido terminou a campanha presidencial de 2018 em segundo lugar em uma disputa acirrada com um candidato de um partido até então desconhecido e inexpressivo, o PSL, que, a partir de 2019, passou a comandar o país como sua principal força política. A campanha de 2018, portanto, interrompeu a polarização entre PT e PSDB nas disputas presidenciais brasileiras.

Referências bibliográficas

BORBA, F. M.; VEIGA, L. F.; MARTINS, F. B. "Propaganda negativa na campanha presidencial em 2014. Ou como tudo que é frágil se desmancha no ar". *Revista de Estudos Políticos*, vol. 6, nº 1, 2015.

BRUGNAGO, F.; CHAIA, V. "A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook". *Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política*. São Paulo, vol. 7, nº 21, p. 99-129, out. 2014–jan. 2015.

BUDGE, I.; FARLIE, D. J. *Explaining and predicting elections: issue effects and party strategies in twenty-three democracies*. London: Allen & Unwin, 1983.

DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

KAPLAN, N.; PARK, D. K.; RIDOUT, T. N. "Dialogue in American political campaigns? An examination of issue convergence in candidate television advertising". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 3, 2006.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly*, New York, vol. 36, nº 2, p. 176-187, 1972.

PAGE, B. *Choices and echoes in presidential elections*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

PETROCIK, J. R. "Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study". *American Journal of Political Science*, vol. 40, nº 3, p. 825-850, 1996.

PETROCIK, J. R.; BENOIT, W. L.; HANSEN, G. J. "Issue ownership and presidential campaigning, 1952-2000". *Political Science Quarterly*, vol. 118, nº 4, p. 599-626, 2003.

SIGELMAN, L.; BUELL JR., E. H. "Avoidance or engagement? Issue convergence in U.S. presidential campaigns (1960-2000)". *American Journal of Political Science*, vol. 48, nº 4, p. 650-661, 2004.

MARCIA DIAS

SIMON, A. F. *The winning message: candidate behavior, campaign discourse, and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2002.

STOKES, D. E. "Spatial models of party competition". *American Political Science Review*, vol. 57, p. 368-377, 1963.

WALGRAVE, S.; LEFEVERE, J.; NUYTEMANS, M. "Issue ownership stability and change: how political parties claim and maintain issues through media appearances". *Political Communication*, vol. 26, nº 2, p. 153-172, 2009.

WEBER, M. H. Imagem pública. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: EDUFBA/Unesp, 2004.

XENOS, M. A.; FOOT, K. A. "Politics as usual, or politics as unusual? Position taking and dialogue on campaign websites in the 2002 U.S. elections". *Journal of Communication*, vol. 55, nº 1, p. 169-185, 2005.

Abstract

Dialogue in campaign: an analysis of the communicative strategies of confrontation in the Brazilian presidential election of 2014

This article intends to identify the dialogue, as well as its nature and contribution to the clarification of the electoral proposals, of the three main candidates competing in the 2014 presidential elections: Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB), and Marina Silva (PSB). The primary source of information was the Free Time of Electoral Advertising (block and spots) aired during the two rounds of the elections. The first objective was to elaborate a quantitative analysis of the occurrence of direct dialogue between the candidacies, identifying the candidates who had the most dialogue. The second objective was to qualify the nature of the dialogue undertaken by each candidacy, classifying it based on three categories: deconstruction of personal image; deconstruction of political image; criticism of the opponent's political project. Such classification will assess to what extent the dialogue between the candidates has allowed discerning with greater or lesser clarity the ideological-political contours between the governmental projects in dispute. It is concluded that the occurrence of dialogue between the candidates in 2014 was increased by the sudden rise in competitiveness of the campaign.

Keywords: electoral campaign; dialogue; democracy; elections

Resumen

Diálogo en campaña: un análisis de las estrategias comunicativas de confrontación en la elección presidencial brasileña de 2014

Este artículo pretende identificar la ocurrencia del diálogo, su naturaleza y contribución a la aclaración de las propuestas electorales de las tres principales candidaturas en disputa en las elecciones presidenciales de 2014: Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) y Marina Silva (PSB). La principal fuente de información fue el programa Horario Gratuito de Propaganda Eleitoral (block and spots) conducido durante los dos turnos de las elecciones. El primer objetivo fue elaborar un análisis cuantitativo de la ocurrencia del diálogo directo entre las candidaturas. El segundo objetivo era calificar la naturaleza del diálogo que se emprendió por cada candidatura, clasificarla en tres categorías: deconstrucción de la imagen personal, deconstrucción de la imagen política, crítica al proyecto político defendido por el oponente. Esta clasificación nos permitió evaluar hasta qué punto el diálogo entre los candidatos permitía discernir sobre los contornos político-ideológicos de los proyectos gubernamentales en disputa con mayor o menor claridad. Se concluye que la aparición del diálogo entre los presidenciables en 2014 se vio potenciada por el repentino aumento de la competitividad de la campaña.

Palabras clave: campaña electoral; diálogo; democracia; elecciones

Résumé

Dialogue dans la campagne: une analyse des stratégies communicatives de confrontation lors de l'élection présidentielle brésilienne de 2014

Cet article vise à identifier la présence du dialogue, sa nature et sa contribution à la clarification des propositions électorales des trois principaux candidats lors des élections présidentielles de 2014: Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) et Marina Silva (PSB). La principale source d'information était l'émission Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral Gratuita (bloc et spots) véhiculée pendant les deux tours des élections. Le premier objectif était d'élaborer une analyse quantitative de la présence d'un dialogue direct entre les candidats. Le second objectif était de qualifier la nature du dialogue qui a été entrepris par chaque candidat, en le classant en trois catégories: la déconstruction de l'image personnelle, la déconstruction de l'image politique, la critique du projet politique défendu par l'adversaire. Cette classification a permis d'évaluer dans quelle mesure le dialogue entre les candidats permettait de discerner plus ou moins clairement les contours politico-idéologiques des projets gouvernementaux en lice. On en conclut que l'apparition du dialogue entre les candidats à la présidence en 2014 a été concrétisée par l'augmentation soudaine de la compétitivité de la campagne.

Mots-clés: campagne électorale; dialogue; démocratie; élections

Artigo ressubmetido à publicação em 23 de fevereiro de 2018.

Artigo submetido à publicação em 26 de novembro de 2018.

Versão final aprovada em 4 de novembro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018)¹

Igor Ferraz da Fonseca² 

O cenário em torno das instituições participativas brasileiras é marcado por certa estagnação, tendo em vista vínculos históricos com partidos de esquerda. Na conjuntura posterior às eleições de 2018, faz-se necessário voltar o olhar para experiências ativas em governos conservadores. Nessa linha, este artigo analisa uma experiência supralocal institucionalizada por um governo de direita e que possui mais de 20 anos de história: a Consulta Popular, no Rio Grande do Sul. O referencial teórico discute o salto de escala e a institucionalização da participação, e a metodologia utilizada foi qualitativa, com ênfase na técnica de rastreamento de processos (*process tracing*). Os resultados mostram que o aumento de escala foi insuficiente para garantir uma transformação ampla do sistema político. No entanto, a Consulta apresenta uma forma inovadora de promover a participação e a deliberação em escala supralocal, a partir da perspectiva da governança suficientemente boa. Já a institucionalização foi fundamental para explicar sua resiliência em relação às mudanças de governo. Por fim, o caso aponta que, se a instituição participativa mostra resultados em termos de eficiência na gestão pública e não tem a ambição de alterar o *status quo* preestabelecido, a participação pode ser tolerada e incentivada em governos de direita.

Palavras-chave: salto de escala; institucionalização; Rio Grande do Sul; Consulta Popular; sistemas deliberativos

Introdução^{3, 4}

O cenário em torno das instituições participativas (IPs) brasileiras é atualmente marcado por certa estagnação (e mesmo retrocessos). Após décadas de difusão, os últimos anos assinalaram questionamentos sobre a efetividade de tais instrumentos (Pires, 2011), polêmicas em torno de incorporação de IPs no âmbito do governo – como no caso dos conflitos em torno do Decreto 8.243/2014, que instituiu o Sistema Nacional de Participação

¹ Este artigo é fruto de doutorado realizado na Universidade de Coimbra. A pesquisa contou com o apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e foi elaborada no âmbito do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação.

² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília (DF), Brasil. E-mail: <igorffonseca@gmail.com>.

³ Deixo aqui agradecimentos aos meus orientadores Giovanni Allegretti e Leonardo Avritzer. Os agradecimentos são estendidos aos pareceristas anônimos da *Opinião Pública*.

⁴ O presente artigo contém alguns trechos que também estão presentes em Fonseca (2019).

Social⁵ (Alencar e Coelho, 2014) – e mudanças de governo e de projeto político em nível nacional que trouxeram consigo uma ênfase menor em processos participativos.

No Brasil, os mecanismos participativos foram recorrentemente associados aos governos de esquerda, em especial ao Partido dos Trabalhadores (PT). Isso, obviamente, apresenta um desafio às IPs, que podem enfrentar dificuldades em governos com orientação política diferente. No entanto, há casos em que a participação social prospera em governos de direita. No cenário político brasileiro posterior às eleições de 2018, faz-se necessário voltar o olhar para experiências participativas ativas em governos conservadores. Compreender quais são as principais características (potencialidades e limites) desses processos, bem como analisar a resiliência de mecanismos participativos a mudanças significativas de orientação governamental, parece ser um caminho necessário ao campo de estudos nacionais sobre democracia e participação.

Este artigo tenta dar maior concretude a esse debate, com base na análise de um processo participativo singular, criado por um governo de centro-direita e que possui mais de 20 anos de história, tendo sobrevivido a seis mudanças governamentais, a partidos políticos e a orientações ideológicas distintas. Trata-se da Consulta Popular (CP), institucionalizada em nível estadual, no Rio Grande do Sul (RS), Brasil.

Para explicar a resiliência, as potencialidades e os limites de tal IP, é necessário enfatizar duas de suas principais características: trata-se de uma iniciativa supralocal e institucionalizada. A base teórica deste artigo enfatizará o salto de escala e a institucionalização da participação social.

Uma das principais justificativas para promoção de iniciativas supralocais vem da constatação de que as experiências em nível local sofrem grande influência do contexto social e político de maior escala, o que muitas vezes tem impacto sobre sua efetividade e perenidade. Sem um vínculo direto com processos políticos mais amplos, as deliberações oriundas de fóruns participativos e deliberativos podem não ser traduzidas em ações concretas, pois instâncias locais muitas vezes carecem de prerrogativas e capacidades para incidir sobre políticas públicas em diversos níveis de governo.

A importância do salto de escala (*scaling-up*) está intimamente vinculada ao processo de institucionalização da participação. Por grau de institucionalização, entende-se a incorporação dos mecanismos no âmbito do Estado por meio de um vínculo direto entre os resultados da instância participativa e o processo decisório. A institucionalização tem como objetivo garantir certa perenidade aos mecanismos, assim como formalizar sua integração ao processo de *policy making*.

Em contrapartida, críticos da institucionalização apontam que tal movimento pode reduzir a flexibilidade e o potencial de inovação, que são comumente associados às experiências não institucionalizadas. Se a formalização pode induzir uma maior legitimidade das instâncias participativas dentro do Estado, argumentos críticos enfatizam

⁵ O Decreto 8.243/2014 foi revogado pelo Decreto 9.759/2019, em seu artigo 10º. Esse decreto também estabelece novas regras e busca extinguir uma série de colegiados vinculados ao governo federal, denotando um momento difícil para mecanismos participativos em nível federal no Brasil.

que a institucionalização pode gerar uma nova crise de legitimidade, dessa vez por parte de atores da sociedade civil. A percepção é de que a participação promovida pelo Estado – de cima para baixo (*top-down*) – acabe por retirar autonomia da sociedade civil, reduzindo o potencial transformador da democracia participativa.

Este artigo teve como referência metodológica a tradição de pesquisa qualitativa em ciências sociais, tanto na escolha do caso quanto nos procedimentos de análise. Adotou um conjunto de técnicas, utilizadas de forma complementar, a saber: os estudos de caso (Yin, 2014) e a técnica de rastreamento de processos – *process tracing* (Collier, 2011; Mahoney, 2012).

O *process tracing* reconstruiu a trajetória da CP entre 1998 e 2018, identificando fatores que explicam mudanças na trajetória da experiência estudada. A pesquisa identificou que os períodos de mudanças de governo são momentos-chave para explicar tanto a resiliência da CP quanto suas mudanças de ênfase e de orientação ao longo do tempo. Posteriormente a cada mudança governamental, foram identificados ciclos de “ativismo político” dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), atores centrais na implementação da CP. Nesses ciclos de ativismo, os Coredes iniciam períodos de negociação com o novo governo eleito, pressionando pela manutenção do processo formalizado em lei e realizando concessões no que tange à metodologia dos processos e suas principais ênfases (inclusão política e quantidade de participantes para governos de esquerda; eficiência administrativa para governos de direita).

A pesquisa de campo foi realizada entre outubro de 2015 e julho de 2017 e contemplou 25 entrevistas semiestruturadas⁶, coleta de dados bibliográficos e documentais e o acompanhamento *in loco* do XVIII Encontro Anual de Avaliação e Planejamento dos Coredes, realizado nos dias 18 e 19 de novembro de 2015. A evolução da CP foi monitorada à distância até o final do ano de 2018. Neste artigo, optou-se por não citar diretamente os entrevistados para não suscitar sensibilidades políticas.

Os resultados mostram que, por um lado, o aumento de escala foi insuficiente para garantir uma maior influência da IP na transformação ampla do sistema político gaúcho. Os impactos da CP estiveram limitados às políticas estaduais de desenvolvimento regional, não afetando de forma direta outras áreas de política pública. Apesar de contar com o apoio de diversos governos municipais, a CP também não teve influência na democratização e no aumento de transparência de administrações locais. Por outro lado, a Consulta Popular apresentou uma forma inovadora de atuação em escala supralocal, ao combinar formas participativas, representativas e eleitorais em um único desenho

⁶ Entre os entrevistados estão contempladas pessoas que atuaram na implementação da CP em suas diferentes fases. Quatro entrevistados foram agrupados na categoria “atores políticos”, contemplando governadores e secretários estaduais de diferentes gestões. Catorze entrevistados foram incluídos na categoria “burocratas”, contemplando servidores e ex-servidores públicos (tais como diretores e coordenadores de área). Dez dos “burocratas” atuaram no governo estadual, três em governos locais do RS e um no governo federal. Cinco entrevistados foram incluídos na categoria “membros de Coredes”, representando cinco diferentes Coredes. Por fim, foram entrevistados dois membros da sociedade civil estadual, que eram também conselheiros no Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência e no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do RS.

institucional.

No que diz respeito à resiliência, a CP apresentou resultados ambíguos. Verificou-se que a formalização por meio de leis contribuiu incisivamente para a perenidade dela, ampliando sua resistência às mudanças de governo. Ademais, as formas adotadas de institucionalização permitiram certa flexibilidade aos atos jurídicos e aos modelos de gestão da CP, não justificando os receios dos críticos em relação à redução da flexibilidade e à cooptação das instituições participativas por atores estatais. No entanto, apesar de necessária para sua manutenção, a institucionalização formal não garantiu, por si só, efetividade. Coalizões de defesa em torno da CP foram fundamentais para mobilizar politicamente as leis para que estas garantissem o seu sustento. Além disso, foi notado que resiliência não implica maior influência da IP no núcleo central de governo. Em um contexto de Estados fragmentados e marcados por disputa entre projetos políticos, a institucionalização da iniciativa gaúcha foi consolidada às margens do sistema político.

Por fim, com relação à orientação política do governo, percebe-se que a CP conseguiu superar a identificação com determinados partidos e orientações políticas. Se é verdade que cada governo estadual (de direita ou de esquerda) enfatizou aspectos do processo mais alinhados às suas ideologias e visões de mundo, a discussão central foi além da polarização entre haver ou não mecanismos de participação, concentrando-se no debate sobre qual modelo participativo deveria ser adotado.

O artigo está dividido em seis seções, sendo a primeira esta Introdução. A segunda seção, “Das vertentes puras às perspectivas híbridas: escala e institucionalização nas teorias democráticas”, discute os dilemas de escala e as teorias em torno da institucionalização da participação. A terceira, “A Consulta Popular: um processo participativo institucionalizado em nível supralocal”, apresenta brevemente a Consulta Popular, a partir de seus objetivos, atores envolvidos e desenho institucional. A quarta, “Consulta Popular: uma trajetória de 20 anos”, realiza uma reconstrução da trajetória da CP enquanto política pública, a partir dos referenciais metodológicos adotados. A quinta seção, “Discussão: inovações institucionais e resiliência da Consulta Popular”, reflete sobre os principais pontos inovadores do caso gaúcho. A discussão estrutura-se em três dimensões centrais. A subseção “Combinando participação e processos eleitorais em nível supralocal” trata da relação entre escala e participação. A subseção “Resiliência e participação: o círculo virtuoso entre os Coredes e a institucionalização” aborda a resiliência da CP às mudanças de governo. A análise das características e dos resultados da CP em governos de centro-direita e centro-esquerda é apresentada na subseção “Eficiência ou inclusão? A Consulta Popular em governos de direita e de esquerda”. Por fim, a seção “Considerações finais” resume as principais conclusões do artigo, a partir das três dimensões elencadas.

Das vertentes puras às perspectivas híbridas: escala e institucionalização nas teorias democráticas

A base teórica em torno da qual este artigo está estruturado enfatiza um movimento em curso na teoria e na prática de experiências relacionadas às novas formas de participação e deliberação. Tal movimento é marcado pelo significativo descolamento entre as experiências empíricas e a teorização sobre estas.

Após algumas décadas de multiplicação de experiências em pequenas escalas, as instituições participativas e deliberativas ganham terreno e começam a atingir contextos complexos, em escala supralocal. O salto de escala, por um lado, responde a dinâmicas específicas de cada contexto e a uma tendência de replicar, em outras escalas, modelos que se tornaram relativamente comuns e foram considerados boas práticas em escala local, no âmbito da difusão de uma agenda de boa governança (Grindle, 2004, 2007; Santiso, 2001); por outro, também busca minorar um problema de efetividade das instituições locais: ao enfatizar apenas a microescala, muitas experiências inspiradas pelo ideal participativo e deliberativo acabam tendo pouca influência em decisões políticas estruturantes, que geralmente são tomadas em escalas superiores (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006; Hendriks, 2006; Mansbridge et al., 2012).

Nas teorias da democracia, a questão da escala foi justificativa central para que teóricos que defendiam modelos centrados na representação afirmassem que, em sociedades modernas e complexas, a participação social e a cidadania ativa não podiam ir além da pequena escala. Segundo teóricos como Schumpeter (1961), Dahl (1998), Dahl e Tufte (1973) e Bobbio (1997), em sociedades grandes, o cidadão teria seu papel reduzido àquele de formação de governos, em que a participação política assumiria formas controladas e esporádicas, centradas nos raros momentos eleitorais. A ampliação da complexidade seria um efeito direto do aumento de escala, levando a um quadro em que o peso dos conhecimentos técnicos implicaria a centralidade do especialista – em detrimento do cidadão comum – na tomada de decisões (Bobbio, 1997).

Ao avaliar o modelo representativo hegemônico como símbolo de um esvaziamento democrático nas sociedades modernas, as vertentes da democracia participativa (ver, por exemplo, Barber, 2003; Pateman, 1970) e da democracia deliberativa (ver, por exemplo, Calhoun, 1996; Cohen, 1989; Fishkin, 2009; Habermas, 1992) propõem o retorno da participação cívica ao centro do processo político, abrindo espaço para fóruns e experiências com maior intensidade democrática.

O grande problema é que, em linha com a multiplicação de pequenos fóruns participativos e deliberativos que ganharam terreno em nível internacional a partir da última década do século XX, as vertentes “puras” da democracia participativa e da democracia deliberativa – por razões conjunturais e por escolhas metodológicas – deram origem as suas teorias tendo como referencial a escala local. O nível local foi romantizado, obscurecendo relações de poder que se reproduzem em pequena escala, e visto como lócus ideal para a manifestação dos princípios deliberativos e participativos (Cleaver, 2005;

Cooke e Kothari, 2001; Mohan e Stokke, 2000). Esse movimento fez com que as vertentes “puras” deixassem na tangente de seus modelos os dilemas da escala. Nem autores centrais nas correntes – como Jürgen Habermas – conseguiram questionar tais dilemas, ao confirmar que a escala continua sendo um limite para um amplo processo de democratização (Faria, 2007).

O efeito colateral da ênfase dada pelas vertentes “puras” em pequenos fóruns foi negligenciar estruturas em maior escala (Chambers, 2009; Goodin e Dryzek, 2006). Assim sendo, este artigo argumenta que os referenciais da democracia participativa e da democracia deliberativa são insuficientes para analisar experiências supralocais de participação e de deliberação. É inadequado construir inovações democráticas em nível supralocal com base em modelos teóricos orientados predominantemente para a escala local.

A análise das inovações democráticas em grande escala ganhou um novo impulso a partir de evoluções nas teorias “puras”. As novas correntes são marcadas por um hibridismo entre as vertentes representativa, participativa e deliberativa, advogando por maior fluidez e intercâmbio entre as abordagens. A partir do reconhecimento de que cada vertente isolada é insuficiente – e estéril do ponto de vista analítico – para compreender a evolução em torno da multiplicação e implementação das experiências democráticas, as vertentes híbridas apostam em abordagens menos idealistas, prometendo um novo olhar sobre as escalas.

Neste artigo, destacam-se duas vertentes híbridas: a vertente participativa “do sul” e a corrente que defende a implementação e a análise de sistemas deliberativos. A vertente participativa “do sul” é peculiar porque tem origem na teorização a partir de experiências participativas empíricas que tiveram lugar em países periféricos, notadamente na América Latina, nas últimas décadas do século XX. A sua ênfase maior em processos empíricos levou ao reconhecimento de que, na prática, é insuficiente e limitada a filiação a uma única corrente teórica. Para a compreensão dos processos reais de implementação de políticas, é fundamental mesclar elementos das abordagens participativa, deliberativa e representativa.

As experiências participativas “do sul” apresentam características inovadoras, tais como: a) a promoção de formas de participação e deliberação impulsionadas pelo diálogo e pela articulação entre atores estatais e não estatais, em um contexto marcado pelo trânsito de indivíduos que circulam entre os polos da administração pública e da sociedade civil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e Von Bülow, 2011; Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011); b) uma ênfase na inclusão de grupos historicamente excluídos do processo político, na busca por justiça social e por redução das desigualdades (Dagnino, 2002; Santos e Avritzer, 2002); e c) uma articulação entre formas de representação e de participação direta no interior de fóruns participativos e deliberativos (Almeida, 2013; Avritzer, 2007; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Lüchmann, 2007; Souza, Lima e Teixeira, 2012).

Assim sendo, a vertente híbrida “do sul” permite abordar de forma mais efetiva o salto de escala, a partir da combinação de formas de representação e de participação e, sobretudo, dá um passo além na defesa das formas institucionalizadas, pois aponta o potencial que as novas instituições têm de democratizar o Estado, ampliando suas capacidades (Abers e Keck, 2008; Pires e Vaz, 2012; Santos, 1999).

Outra vertente híbrida explorada neste artigo trata dos sistemas deliberativos. O descolamento entre a teoria e a prática de fóruns deliberativos e participativos e a dificuldade em influenciar escolhas e políticas públicas não passaram despercebidos aos teóricos deliberativos. Na busca por corrigir o idealismo excessivo da abordagem deliberativa – amplamente criticada por teóricos participativos (Pateman, 2012) e agonísticos (Mouffe, 1999, 2013; Purcell, 2008) –, a teoria sistêmica reconhece a inevitabilidade e os problemas das experiências empíricas (Chambers, 2003; Goodin e Dryzek, 2006), passando a advogar uma deliberação possível em contraponto ao ideal deliberativo (Bächtiger et al., 2010; Goodin, 2005). Trata-se de uma reformulação teórica em que os elementos vistos como perniciosos para a vertente deliberativa “pura” – tais como o autointeresse e as relações de poder – são revitalizados (Mansbridge, 1999; Mansbridge et al., 2010, 2012).

Além da relativização das condições ideais de deliberação, a teoria sistêmica incorpora de forma direta o problema da escala, até então negligenciado. Ao deslocar o foco dos resultados obtidos por fóruns deliberativos em pequena escala para a resultante deliberativa do sistema, obtida a partir da interação entre diversas instituições e escalas, a vertente sistêmica retoma uma aspiração potencial do campo deliberativo relegada ao segundo plano: a democratização ampla do sistema político (Dryzek, 2016), consubstanciada em uma reação contra um fosso entre os objetivos macro e micro das teorias deliberativas (Hendriks, 2006) e sua tímida presença em termos de impacto político.

Em adição à ênfase na dimensão da escala, que vai além do foco romantizado em nível local, a perspectiva sistêmica enfatiza a revitalização, dentro da vertente deliberativa, da importância da representação política (Dryzek e Niemeyer, 2006; Mansbridge, 2003, 2011; Saward, 2006; Urbinati e Warren, 2008).

A teoria sistêmica tem ganhado força no campo teórico e alguns autores a veem como o marco de uma nova geração de deliberativistas (Elstub, Ercan e Mendonça, 2016). O grande problema é que tal abordagem ainda foi pouco utilizada para analisar experiências concretas, notadamente os processos supralocais, o que faz com que a teoria sistêmica seja marcada por alto grau de generalidade e pouca força empírica (Almeida e Cunha, 2016; Mendonça, 2016).

Dessa forma, para que seja possível compreender o caso da Consulta Popular em sua complexidade, é necessário que tal experiência seja analisada a partir de referenciais teóricos híbridos e, sobretudo, da perspectiva da “deliberação boa o suficiente” (Bächtiger et al., 2010).

O debate sobre institucionalização da participação é antigo, estando presente

desde as primeiras formulações das correntes participativas (Barber, 2003; Pateman, 1970) e deliberativas (Cohen, 1989). A visão que cada corrente teórica tende a ter sobre as formas institucionalizadas é influenciada pelo papel que cada uma delas atribui ao Estado, aos burocratas e ao conhecimento técnico/especializado.

A vertente da democracia participativa tende a valorizar a autonomia da sociedade civil perante o Estado, visto por alguns teóricos como uma estrutura intrinsecamente autoritária (Barber, 2003). Nessa perspectiva, a tendência é olhar a institucionalização com certa desconfiança, na medida em que a internalização das ferramentas participativas e deliberativas na estrutura estatal aumenta a influência exercida por políticos, técnicos e burocratas. Tal situação poderia desencadear padrões marcados pelo controle dos processos por parte de atores do Estado, com predomínio do discurso dos especialistas, podendo levar à despolitização, além de favorecer um maior engessamento metodológico e uma maior vulnerabilidade às pressões políticas.

Já a vertente da democracia deliberativa tende a enfatizar a complementaridade de saberes técnicos e não técnicos (Calhoun, 1996; Habermas, 1992) e mostra-se mais aberta à presença de atores governamentais na organização e na atuação de processos deliberativos. Assim sendo, abre-se espaço para uma nova geração de burocratas atuando como facilitadores de comunidades participativas (Fischer, 2009).

Apesar de uma diferença entre as abordagens “puras”, nenhuma delas questiona a divisão entre Estado e sociedade civil, estabelecida por autores como Cohen e Arato (1994). A complementaridade e o diálogo entre os polos estatais e não estatais podem variar entre as correntes puras, mas o limite entre as categorias continua claro e bem definido.

Ao contrário, as vertentes híbridas vão além na análise da interação entre Estado e sociedade civil, questionando a própria fronteira entre as categorias. Isso é bem claro a partir da vertente participativa “do sul”, que enfatiza as fronteiras fluidas entre os atores do Estado e da sociedade civil, a partir de trajetórias individuais de atores que transitam entre os polos estatais e não estatais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e Von Bülow, 2011; Avritzer, 2002; Marques, 2006; Silva e Oliveira, 2011).

Tal postura tem muitas afinidades com a definição de Estado como um campo de disputa e como um ente não monolítico. Em tal visão, o Estado seria fragmentado e interpenetrado por fluxos e múltiplas interações entre seus componentes, sendo em si a resultante das disputas por hegemonia em seu interior (Migdal, 2004).

Mais importante que a divisão entre Estado e sociedade civil é a disputa entre projetos políticos e modelos de sociedade (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Os projetos políticos são conjuntos de crenças e ideologias compartilhadas por atores estatais e não estatais que se articulam por meio de redes de políticas públicas (Bonafont, 2004), formando coalizões de defesa em torno de certas políticas (Sabatier e Weible, 2007).

Dessa forma, nas abordagens híbridas, as redes e a conexão entre os atores são

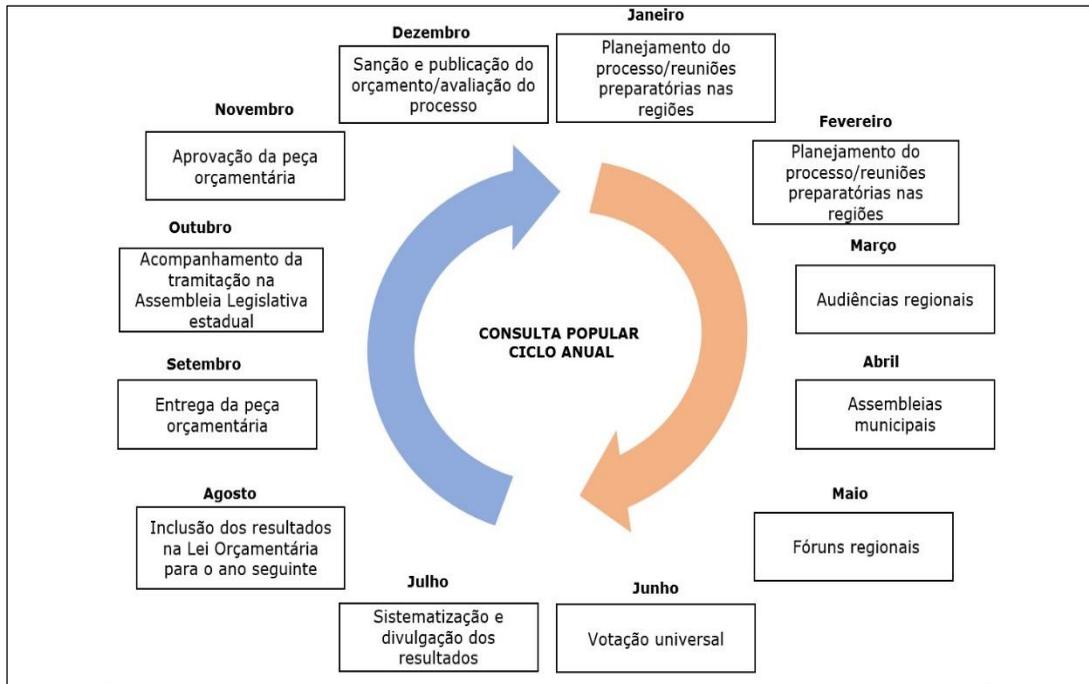
fundamentais (Abers e Von Bülow, 2011; Marques, 2006; Santos, 1999). Ganha força a ideia de ativismo feito de dentro da estrutura estatal, com a participação ativa de burocratas. A desconstrução e a reformulação do Estado, a partir de sua concepção enquanto campo de disputa, abrem a possibilidade para pensar as instituições participativas e deliberativas, uma vez institucionalizadas, como agentes de democratização das próprias estruturas do Estado (Santos, 1999), além de promover e ampliar as capacidades estatais em áreas em que o Estado tem limites de eficiência e efetividade (Abers e Keck, 2008; Pires e Vaz, 2012).

A Consulta Popular: um processo participativo institucionalizado em nível supralocal

O estado do Rio Grande do Sul (RS) está localizado no extremo sul do Brasil e conta com cerca de 10,7 milhões de habitantes, distribuídos em 497 municípios e em uma superfície territorial total de 281.748 km². A capital do estado, Porto Alegre, foi onde se originou o Orçamento Participativo (OP), experiência criada em 1989 e que foi posteriormente difundida pelo Brasil e pelo mundo (Sintomer et al., 2010; Wampler e Avritzer, 2006).

Dentro de uma disputa política que surgiu a partir do sucesso do OP de Porto Alegre, em 1998, um governo de centro-direita criou e institucionalizou por meio de lei estadual a CP, processo no qual a população do estado decide – direta e anualmente – a destinação de parcela do orçamento gaúcho voltada a investimentos de interesse regional. Diversas atribuições de coordenação e implementação da CP são executadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), entidades colegiadas compostas por representantes da sociedade civil e política gaúchas.

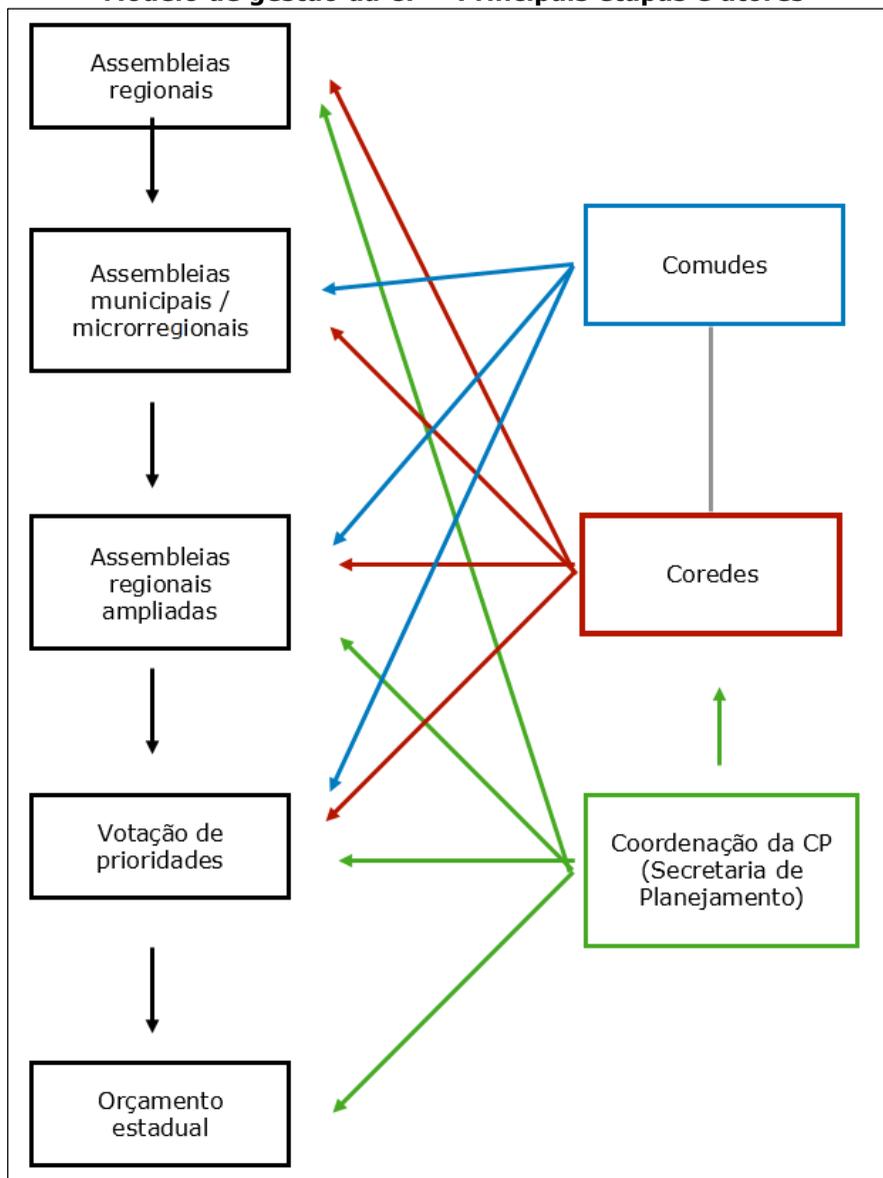
Figura 1
Consulta Popular – Ciclo orçamentário anual



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de modelo adotado pela Secretaria de Planejamento – Seplan (RS).

De um modo geral, e apesar de contar com variações ao longo de seus mais de 20 anos de existência, o ciclo anual da CP (ver Figura 1) se inicia com o governo estadual definindo o orçamento anual destinado a ela. Na sequência, as linhas gerais do processo são discutidas com os Coredes em audiências públicas regionais. E depois realizam-se assembleias públicas municipais organizadas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes). As assembleias municipais são abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos residentes nos municípios, em que são sugeridas prioridades e escolhidos representantes. Na próxima etapa, os Coredes coordenam fóruns regionais em cada uma das 28 regiões de planejamento do estado. Os fóruns são abertos a todos os cidadãos, com direito a voz. Já o voto é restrito aos membros dos Coredes e aos delegados eleitos nas etapas municipais. Após processo de mobilização realizado pelos Coredes e Comudes, tais conselhos organizam a votação universal, atualmente feita integralmente *online*. Cada eleitor vota para escolher as demandas prioritárias em cada região. Por fim, os Coredes sistematizam os resultados da votação e os encaminham para o governo, onde integram a lei orçamentária para o ano subsequente. Por fim, os Coredes acompanham a execução das demandas eleitas. As relações entre os diversos atores estão representadas graficamente na Figura 2:

Figura 2
Modelo de gestão da CP – Principais etapas e atores



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados empíricos coletados pelo autor.

Consulta Popular: uma trajetória de 20 anos

Esta seção apresenta a síntese da reconstrução histórica da CP realizada a partir da metodologia do *process tracing*. Por questões de limites de espaço, se enfatizará aqui apenas os momentos-chave que contribuem para explicar o perfil e as mudanças estruturais na condução e na orientação da CP em cada “fase” de sua implementação.

As origens da CP remontam à tradição gaúcha na promoção de mecanismos de participação social (Allebrandt, 2010; Bandeira, 2007). Apesar de contar com um histórico marcado pelo autoritarismo, o Rio Grande do Sul vivenciou uma intensificação do associativismo, do cooperativismo e do ativismo social durante o século XX, que gerou novas dinâmicas a partir do processo de redemocratização brasileira (Brose, 2010). Tais dinâmicas levaram à criação e consolidação do OP. Nesse contexto, destaca-se o papel das universidades regionais que, para além de dotar os pequenos municípios do interior de uma elite cultural relevante, mantiveram fortes vínculos com a sociedade civil e política locais e regionais.

Com fortes vínculos com as universidades regionais, foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que impulsionaram a conformação do desenvolvimento regional como tema de políticas públicas em um estado marcado por profundas desigualdades regionais. Tal tema entrou formalmente no âmbito do Estado durante o governo trabalhista de Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Entre 1991 e 1994, os Coredes foram criados, consolidados e, posteriormente, institucionalizados pela Lei 10.238/1994. A criação dos Coredes é o primeiro momento-chave que permite compreender a evolução da CP. Explica por que, até o presente momento, a CP tem vínculos fortes com as universidades regionais e com os municípios do interior do estado (mais do que com Porto Alegre e sua região metropolitana). Contribui também para explicar por que a influência da CP foi direcionada para as políticas de desenvolvimento regional.

Às vésperas de eleições estaduais, em 1998, o governo de centro-direita chefiado por Antônio Britto, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (1995-1998), aprovou a Lei 11.179/1998, que visava realizar uma consulta direta à população sobre quais ações ou políticas de interesse regional deveriam ser incluídas no orçamento estadual. Tal iniciativa pode ser analisada como uma resposta ao OP, que estava em seu auge em municípios como Porto Alegre e que contribuía para o favoritismo eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo estadual. A institucionalização da CP é vista como um momento-chave em sua trajetória.

Apesar de a CP ter sido proposta pelo núcleo do governo Britto, sem a participação direta dos Coredes em sua concepção, tais conselhos aceitaram assumir as atribuições de coordenação da Consulta, conforme estipulado na lei de criação da CP. A primeira edição da CP mobilizou expressivos 379.205 eleitores, que escolheram prioridades de políticas públicas a partir das alternativas disponíveis em uma lista elaborada pelos Coredes.

Diferentemente do OP de Porto Alegre (criado por um governo de esquerda chefiado pelo PT) – que era focado nas assembleias locais, na participação face a face e na inclusão de grupos social e politicamente marginalizados –, o modelo da CP criado pelo PMDB enfatizou a votação universal em uma tentativa de incluir um maior número de participantes, em uma escala supralocal, e de buscar maior eficiência no uso de recursos públicos. Um exemplo disso é que o governo estadual optou por não contar o número de participantes nas etapas em que se daria a participação face a face. A Tabela 1 apresenta os dados consolidados da CP entre 1998 e 2018:

Tabela 1
Consulta Popular – Dados consolidados (1998-2018)

| Ano | Votos em urna | Votos via internet, SMS e aplicativo | Total de votos | Percentual de eleitores (%) | Recursos destinados à CP (em reais) | Participantes em etapas intermediárias (assembleias regionais + municipais) |
|-------------|---------------|--------------------------------------|----------------|-----------------------------|-------------------------------------|---|
| 1998 | 379.205 | - | 379.205 | 5,7 | 100 milhões | s/d |
| 1999 (OPE*) | 188.528 | - | 188.528 | 2,7 | Não definido | 188.528 |
| 2000 (OPE) | 281.926 | - | 281.926 | 3,9 | Não definido | 281.926 |
| 2001 (OPE) | 378.340 | - | 378.340 | 5,3 | Não definido | 378.340 |
| 2002 (OPE) | 333.040 | - | 333.040 | 4,5 | Não definido | 333.040 |
| 2003 | 459.155 | 3.137 | 462.292 | 6,3 | 310 milhões | s/d |
| 2004 | 574.891 | 6.224 | 581.115 | 7,7 | 337 milhões | s/d |
| 2005 | 629.526 | 44.549 | 674.075 | 8,9 | 202 milhões | s/d |
| 2006 | 640.998 | 85.982 | 726.980 | 9,4 | 310 milhões | s/d |
| 2007 | 329.680 | 39.737 | 369.417 | 5,6 | 40 milhões | s/d |
| 2008 | 428.809 | 49.501 | 478.310 | 7,1 | 50 milhões | s/d |
| 2009 | 813.700 | 136.377 | 950.077 | 11,9 | 115 milhões | s/d |
| 2010 | 1.039.471 | 177.596 | 1.271.067 | 15,0 | 165 milhões | s/d |
| 2011 | 998.145 | 135.996 | 1.134.141 | 13,9 | 165 milhões | 66.400 |
| 2012 | 907.146 | 121.551 | 1.028.697 | 12,3 | 165 milhões | 65.700 |
| 2013 | 967.610 | 157.549 | 1.125.159 | 13,5 | 165 milhões | 75.904 |
| 2014 | 1.059.642 | 255.751 | 1.315.393 | 15,6 | 165 milhões | 85.221 |
| 2015 | 443.761 | 121.797 | 565.558 | 6,7 | 60 milhões | s/d |
| 2016 | - | 405.541 | 405.541 | 4,8 | 50 milhões | 22.847 |
| 2017 | - | 705.835 | 705.835 | 8,5 | 60 milhões | s/d |
| 2018 | - | 794.312 | 794.312 | 9,5 | 80 milhões | s/d |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Allebrandt (2010), Silva e Gugliano (2014), GRS (2002, 2014a) e documentos internos do governo do RS. *OPE – Orçamento Participativo Estadual.

Apesar da criação da CP, o PMDB perdeu as eleições e a esquerda chegou ao poder com Olívio Dutra, do PT (1999-2002), que concretizou uma promessa feita durante a campanha eleitoral de levar o OP à escala estadual. O governo Dutra implantou o

Orçamento Participativo Estadual (OPE) mantendo um desenho institucional muito próximo ao OP de Porto Alegre (com ênfase na inclusão política e participação presencial) e nomeando coordenadores regionais para atuar como mobilizadores nas diversas regiões do estado. O problema é que, em tais regiões, houve conflitos entre os coordenadores regionais nomeados pelo PT e os Coredes, que passariam a não ter mais privilégios na discussão do orçamento estadual. A primeira mudança de governo enfrentada pela CP constitui outro momento-chave. Foi nesse contexto que foi ativado um mecanismo que será recorrente em todas as transições de governo subsequentes e que é fator central para explicar sua resiliência: o ativismo político dos Coredes e o uso político (e jurídico) da lei que institucionalizou a CP.

Os Coredes advogaram a legitimação da CP realizada no ano anterior, por meio da implementação das propostas eleitas e da retomada da centralidade desses conselhos na discussão orçamentária, conforme explicitado nas leis dos Coredes e da Consulta Popular. Tal impasse gerou um conflito de grande escala, com ampla divulgação na mídia e contemplando ramificações judiciais. Em um primeiro momento, os Coredes aliaram-se ao Poder Legislativo estadual – majoritariamente de oposição ao PT – e novas formas de participação "concorrentes"⁷ ao OPE foram criadas pelo Coredes e pela Assembleia Legislativa, enquanto se tentava judicialmente a suspensão do OPE.

Após cerca de seis meses de intenso conflito, os Coredes e o governo estadual fizeram um acordo, alterando o desenho institucional do OPE para dar maior espaço aos Coredes em seu interior. Assim, elementos típicos da CP foram restaurados, a começar pela maior influência dos Coredes na coordenação do processo. O Orçamento Participativo Estadual continuou ativo nos quatro anos seguintes, com ampliação de participantes ao longo do tempo e uma redução dos conflitos, sendo tal redução maior ou menor conforme a região de planejamento do RS. O acordo realizado entre os Coredes e o governo petista é momento importante na trajetória da CP. A partir de então, a experiência passou a contar com maior intensidade participativa em suas fases intermediárias, o que se refletiu em um desenho institucional que previa a eleição de delegados entre as etapas municipais e regionais e uma maior ênfase na mobilização e na inclusão de grupos marginalizados. Tais inovações são exemplos das características estimuladas pelos governos de esquerda, que tendem a enfatizar a mobilização contínua, os diálogos face a face, a construção conjunta de propostas e a inclusão política. Os números quantificados referiram-se aos cidadãos que participaram em todas as etapas do processo (ver Tabela 1).

No entanto, por não estar formalmente institucionalizado, o OPE teve fim após nova mudança de governo, quando o governador Germano Rigotto (PMDB) restaurou o processo institucionalizado da CP. A restauração da CP nos moldes do governo Britto foi também proposta de campanha do candidato do PMDB. Nesse contexto, e antes de assumir o principal cargo do Executivo, o governador eleito Rigotto afirmou, em entrevista ao jornal *Zero Hora*, de 28 de dezembro de 2002, que

⁷ Notadamente o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FD DR).

Não há como governar sem participação popular. Agora, o Orçamento Participativo não é a única forma de participação popular. O OP teve méritos, mas nem sempre aquilo que é decidido em assembleia se transforma em obra. Há denúncias de manipulação em assembleias. Não podemos desconhecer que o Rio Grande do Sul foi um dos pioneiros na busca da participação popular e temos que dar crédito a quem produziu isso. A participação popular deve começar pelos Coredes, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Eles têm de estabelecer estratégias de desenvolvimento e prioridades de cada região e depois devemos submeter essas demandas a uma Consulta Popular. Não existe uma lei que regulamente o OPE. A Consulta Popular está prevista em lei (apud Allebrandt, 2010, p. 179).

Durante o governo de centro-direita de Rigotto, a CP inicia um período de consolidação institucional. A CP fortaleceu a autonomia dada aos Coredes e a ênfase em uma política formalmente institucionalizada. Aos Coredes cabia coordenar o processo, e o momento-chave da participação social seria a votação universal e não o processo de elaboração de propostas. Apesar disso, a nova CP terminou por incorporar diversos elementos do OPE, em um modelo que Allebrandt (2010), Bandeira (2007) e Silva e Gugliano (2014) avaliaram como híbrido entre a Consulta Popular original (de 1998) e o Orçamento Participativo Estadual, que esteve em vigor durante o governo Dutra.

Apesar de ser mais indireto e menos intensivo que o OPE no sentido de mobilização e participação, a CP gerou uma solução interessante para tratar o problema do *scaling-up*: a votação universal de prioridades, que permitiu ampliar significativamente a participação. A quantidade de eleitores que votaram na etapa final do processo cresceu consistentemente nos quatro anos do governo do PMDB, atingindo 726.980 eleitores em 2006, último ano do governo.

Apesar do sucesso em torno da institucionalização e da consolidação do modelo da CP, o governo Rigotto não conseguiu implementar adequadamente as demandas votadas, aumentando aquilo que entrevistados denominaram de “passivo”, o que gerou críticas oriundas dos Coredes e um certo descrédito na efetividade do instrumento (Allebrandt, 2010; Silva e Gugliano, 2014). Embora os recursos destinados à CP tenham sido superiores a 300 milhões de reais em três dos quatro anos de mandato, a execução das demandas foi muito baixa, chegando a 34% (ou 118 milhões de reais) em 2005 (Allebrandt, 2010, p. 188).

No início do governo Ieda Crusius (PSDB), em 2007, houve uma tentativa de suspender a CP, tendo em vista o aumento do passivo. Em mais um momento crítico de sua trajetória, o fato de a CP ser institucionalizada foi determinante para a sua manutenção. A força da lei e o ativismo dos Coredes garantiram sua continuidade, ainda que tenha sido necessário renegociar o volume de recursos destinados ela, que foi reduzido entre 2007 e 2008. Contudo, após essa redução dos recursos e a diminuição do número de eleitores na votação universal, a CP retomou sua vitalidade nos últimos dois anos do governo do PSDB. Isso ocorreu porque esse governo e os Coredes pactuaram um termo

de ajuste em que o governo Crusius se comprometeu a reduzir o “passivo” da CP, enfatizando a eficiência no uso dos recursos e a implementação das demandas eleitas. Após redução inicial nos recursos disponibilizados e no número de votantes, o quadro foi invertido nos dois anos finais e 2010 registrou 1.271.067 de eleitores, em um processo que disponibilizou 165 milhões de reais para projetos de desenvolvimento regional.

Ao final do mandato do PSDB, o modelo da Consulta Popular estava consolidado na política estadual, sendo importante para o surgimento e o enraizamento de uma identidade regional, sobretudo em Coredes do interior e em municípios menos populosos, que contavam firmemente com os repasses da CP para a implementação de ações (Bandeira, 2007).

Durante os anos de 2011 a 2014, a esquerda volta ao poder com o governador Tarso Genro (PT). Durante esse período, a Consulta Popular foi integrada ao ambicioso projeto do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), que buscou tratar a participação de forma complexa e sistêmica. A partir de um diagnóstico que apontava a sobreposição e a baixa articulação entre as várias IPs em vigor no estado, bem como acentuava os limites das formas tradicionais e presenciais de participação, o governo petista buscou promover a articulação entre os diversos mecanismos e ampliar as formas digitais (*online*) de participação e deliberação.

Para além de valorizar as formas existentes (tais como conselhos e conferências estaduais), o governo petista criou novas instituições para a promoção do diálogo entre Estado e sociedade civil, vinculadas diretamente ao gabinete do governador. Entre as novas instituições, destacam-se o Gabinete Digital (GD), responsável pelas novas formas não presenciais de participação, e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Na tentativa de evitar novo conflito com os Coredes e com o Legislativo estadual (como ocorrido durante o governo de Olívio Dutra, entre 1999 e 2002), o governo petista reconheceu a existência da CP, atuando no sentido de ampliar sua intensidade democrática e de articulá-la com as demais instâncias participativas.

Embora ambiciosa, a perspectiva sistêmica do governo Tarso Genro pouco avançou para além do âmbito teórico. Apesar de ter contado com novas instituições participativas relativamente bem-sucedidas (notadamente o GD e o CDES), a articulação entre as diversas instituições participativas não ocorreu como era esperado. Ao longo da experiência do Sisparci, contudo, a CP foi paulatinamente ganhando espaço e tornou-se, ao fim do governo, a principal “vitrine” do sistema. Isso ocorreu porque o PT resolveu adotar e potencializar a experiência maturada nos governos anteriores, mantendo a centralidade dos Coredes e evitando conflitos com uma forma já enraizada de participação social, fundamental sobretudo em municípios do interior do estado.

Em mais um momento-chave na trajetória da CP, os Coredes utilizaram-se de seu “ativismo” para garantir a manutenção, em linhas gerais, de seu desenho institucional. No entanto, o governo de esquerda também conseguiu influenciar o perfil do processo durante os anos de 2011 a 2014. A partir de negociações com os Coredes, mudanças pontuais no

desenho institucional permitiram maior mobilização e participação nas etapas preliminares, realizadas em todos os municípios e regiões do estado, aumentando assim a intensidade democrática do processo.

De forma diversa ao ocorrido nos governos anteriores de centro-direita, o número de participantes nas etapas de construção de propostas foi novamente calculado, atingindo 85.221 participantes nas etapas preliminares. A quantidade de eleitores que participaram da votação universal manteve-se alta, com média superior a 1 milhão de eleitores por ano e atingindo, em 2014, a cifra recorde de 1.315.393 votantes. Por meio da articulação com o GD, a CP, além de adotar a votação presencial, passou a permitir o voto *online*.

A CP, promovida no âmbito do Sisparci, foi premiada pelas Nações Unidas em 2013 e foi considerada pelo governo (GRS, 2014b), pelo Banco Mundial (Peixoto, Sjoberg e Mellon, 2017) e por diversos autores (Goldfrank, 2014; Spada et al., 2015; Mellon, Peixoto e Sjoberg, 2017) como sendo a maior experiência de orçamento participativo já existente, ainda que se tratasse de uma forma mais ampla e menos intensa de OP.

A evolução do Sisparci foi interrompida após nova eleição, na qual o PMDB voltou ao governo com a eleição de José Ivo Sartori (2015-2018). Em um governo marcado por crise econômica, corte de gastos e redução do tamanho do Estado, as instituições participativas criadas durante o governo anterior foram descontinuadas e a perspectiva sistêmica, não institucionalizada, não foi mantida.

A Consulta Popular, por sua vez, continuou ativa, apesar de ter enfrentado tentativas de suspensão durante o ano de 2015. Alegando dificuldades financeiras, o governo Sartori relutava em dar continuidade ao processo. Em mais um momento importante na trajetória da CP, a lei que a institucionalizou teve papel importante na sua manutenção. Não realizar a CP poderia gerar problemas jurídicos para o novo governador, em início de mandato. A mobilização e a pressão exercidas pelos Coredes também contribuíram para a sua continuidade, mesmo em um governo em que a participação social não ocupou lugar central e prioritário nas políticas públicas.

No entanto, novo equilíbrio teve que ser buscado e a CP teve seu escopo reduzido a partir de 2015. Os recursos destinados ao processo sofreram uma redução, de 165 milhões de reais anuais entre 2011 e 2014 para 50 milhões em 2016. A mobilização durante as etapas intermediárias também foi reduzida, passando de 85.221 participantes em 2014 para 22.847 em 2016. Por fim, o número de eleitores, que atingiu 1.315.393 em 2014, sofreu redução para 405.541 em 2016.

Em linha com os governos de centro-direita anteriores, a CP no governo Sartori enfatizou menos a mobilização e a inclusão política e mais questões relacionadas à eficiência na execução das propostas eleitas, mesmo que isso implicasse uma menor intensidade participativa e um recuo na mobilização e participação. O argumento da austeridade econômica também foi central para a decisão de eliminar a possibilidade de voto presencial em urna. Utilizando as bases iniciadas durante o governo Tarso Genro, a votação universal passou a ser realizada exclusivamente *online* (via internet, por SMS e por aplicativos de celular) a partir de 2016.

Enquanto o governo Tarso priorizava a mobilização em torno das etapas preliminares e a quantidade de votantes, as etapas preliminares no governo do PMDB foram muito menos intensas do ponto de vista da participação, com queda significativa no número de participantes e casos em que municípios optaram por realizar conjuntamente assembleias microrregionais para grupos de municípios, em vez de uma assembleia em cada município, como foi o padrão no governo de esquerda anterior.

Por outro lado, enfatizou-se a execução das demandas eleitas. Durante o governo do PT, o passivo da CP cresceu. O novo governo atuou no sentido de minorar o passivo deixado pela gestão anterior e de não criar novos passivos. A partir da normatização de fluxos de implementação, do aumento da integração das demais secretarias ao processo da Consulta e do acompanhamento ostensivo da execução das demandas, o governo do PMDB conseguiu aumentar o percentual de execução das demandas eleitas, que atingiu 83% em 2016.

O aumento na execução das demandas eleitas deu um novo fôlego para a CP. Em 2017, os recursos voltaram ao patamar de 60 milhões, atingindo 80 milhões em 2018. Já a quantidade de eleitores subiu paulatinamente nos últimos dois anos do governo Sartori: 2017 contou com 705.835 votos e a edição de 2018 registrou novo aumento, alcançando a marca de 794.312 eleitores.

Discussão: inovações institucionais e resiliência da Consulta Popular

Tendo em vista a riqueza e a longa trajetória histórica da experiência, a Consulta Popular é útil para discutir diversas questões que estão presentes tanto nas teorias democráticas quanto na análise de instituições participativas. Não é objetivo deste artigo explorar de forma exaustiva todas essas questões. Não obstante, é útil abordar, de forma mais estruturada, três dimensões de análise enfatizadas no referencial teórico e na pesquisa empírica. A primeira subseção a seguir retoma a discussão sobre escala e participação a partir da experiência da CP. A segunda discute, por sua vez, os fatores que explicam a resiliência da CP às mudanças de governo. E a terceira mostra como a CP, criada por um governo de centro-direita, teve suas características e objetivos mantidos ou alterados conforme o perfil ideológico de cada governo estadual.

Combinando participação e processos eleitorais em nível supralocal

Do ponto de vista teórico, a CP apresenta resultados ambíguos: ao mesmo tempo que tende a confirmar pressupostos clássicos da teoria da democracia que apontam o aumento de escala como redutor da intensidade democrática (Dahl e Tufte, 1973), essa experiência mostra que, ao contrário da visão defendida por autores da democracia representativa (tais como Bobbio, 1997; Schumpeter, 1961), o voto universal pode ser utilizado com proveito não só para eleger representantes e para realizar plebiscitos e

referendos, mas também como instrumento efetivo para mobilizar parcelas significativas da população em processos regulares de definição direta de políticas públicas.

A questão da escala também é enfrentada a partir da representação no interior das experiências de participação (Lüchmann, 2007). Tais tipos de representação assumem duas formas distintas na CP. A primeira reproduz o formato clássico das experiências de Orçamento Participativo: um número de delegados proporcional ao número de indivíduos presentes nas assembleias municipais é eleito para atuar como representante nas instâncias superiores. No entanto, diferentemente do OP, tais delegados passam a atuar conjuntamente com os membros dos Coredes. A legitimidade representativa de tais colegiados é oriunda não de eleições, mas da sustentação política e social que recebem da sua formalização por meio de lei, aliada ao seu trabalho em municípios do interior, em torno da agenda do desenvolvimento regional. Tal agenda passa a articular uma identidade comum aos "coredianos", a partir de formas de representação por afinidade (Avritzer, 2007).

A CP constitui uma forma inovadora de salto de escala, pois consegue combinar processos participativos, deliberativos e eleitorais em um desenho institucional composto por etapas intermediárias marcadas pela interação face a face, seguidas por votações universais regulares anuais em que são definidas obras e políticas públicas de interesse regional. Ainda que seja menos intenso do que recomenda o modelo habermasiano ideal de deliberação (Sobottka e Streck, 2014), a Consulta pode ser considerada um exemplo de participação e deliberação "boa o suficiente" (Bächtiger et al., 2010; Goodin, 2005), erigido a partir da tradição política gaúcha, com suas potencialidades e limitações. Dessa forma, o modelo da CP permite atingir uma grande quantidade de participantes e uma significativa mobilização social, sobretudo em municípios do interior sul-rio-grandense, contornando de forma relativamente eficaz os limites postos pela extensão territorial, pelo número de habitantes e pela complexidade administrativa típica de níveis supralocais.

Se, por um lado, o modelo da Consulta Popular permite contornar os limites do *scaling-up* da participação e da deliberação, por outro lado, não consegue resolvê-los. No modelo analisado, a tensão entre complexidade social e soberania popular (Faria, 2007) continua presente. Apesar da eficiência do processo no que tange aos seus principais resultados, a CP apresenta alguns limites claros. Além da já mencionada baixa intensidade democrática quando comparada aos processos participativos locais, é possível citar: a) o predomínio das demandas locais em relação às regionais no interior do processo participativo supralocal; e b) as dificuldades de incorporação da CP no interior das administrações públicas.

Apesar de ser esperado que a CP, processo supralocal, seja centrada em escolhas políticas mais amplas, estruturantes e complexas, as demandas de caráter local tendem a predominar durante a votação. Isso ocorre porque tais demandas aparentam ter maior potencial de assegurar uma mobilização constante em torno de si. Grupos sociais locais (professores, policiais, bombeiros, associações de bairro, entre outros) veem na CP uma oportunidade de realização de pequenas obras e ações em um contexto em que os recursos

para os pequenos municípios são escassos. Assim sendo, tais grupos sociais fazem campanha eleitoral e mobilizam os eleitores de determinada região para votarem nas demandas de seu interesse.

O cidadão comum, por sua vez, tende a escolher as propostas locais, cujo resultado é mais palpável e imediato, não direcionando recursos para ações e políticas estruturantes em macroescala. Apesar de a coordenação da CP ter, ao longo do tempo, testado diversas alternativas metodológicas para garantir um direcionamento mínimo de recursos para demandas mais complexas em escala regional (denominado pelos membros dos Coredes entrevistados de "atacado"), os projetos e ações de caráter fundamentalmente local (denominadas "varejo") continuam a predominar em vários municípios e regiões. Isso induz a uma contradição que aponta que, embora a CP seja um processo participativo supralocal, boa parte dos seus recursos e ações são destinados para o nível local, pouco abordando as complexidades inerentes às escolhas e políticas públicas em larga escala.

Resiliência e participação: o círculo virtuoso entre os Coredes e a institucionalização

É argumento corrente que as instituições participativas são vulneráveis a mudanças de governo e mantêm-se, muitas vezes, ligadas ao partido político ou ao gestor que as criou. Com uma trajetória de mais de 20 anos e tendo sobrevivido a seis mudanças de governo, cada qual com sua própria ideologia, a CP é incomumente resiliente. O tema conseguiu atingir um *status* suprapartidário (Goldfrank e Schneider, 2006; Faria, 2006; Cortes, 2003). As disputas em torno da questão conseguiram ir além do binômio de ter ou não ter mecanismos de participação direta da população no orçamento, para concentrar-se na disputa sobre qual o modelo participativo mais adequado para o RS.

O *process tracing* realizado na pesquisa que deu origem a este artigo identificou as transições governamentais como sendo momentos-chave na trajetória da CP. Durante tais transições, foi identificado um padrão que recorrentemente foi mobilizado quando a sua continuidade esteve ameaçada. Esse padrão é denominado aqui de círculo virtuoso estabelecido entre a coalizão de defesa (Sabatier e Weible, 2007) em torno da política e as leis que a institucionalizam.

A coalizão de defesa é liderada pelos Coredes, que são um dos pilares de sustentação da CP. Em diversos momentos, a pressão e a atuação dos Coredes foram fundamentais para manter, organizar e promover as Consultas. No entanto, é fundamental compreender que o surgimento e a consolidação dos Coredes são anteriores às CPs e que as atribuições dos Conselhos e suas articulações com o governo e com a sociedade vão além dos processos de participação no orçamento. Os Coredes foram apropriados por organizações da sociedade civil, por representantes de governos municipais e pelas universidades regionais, tornando-se canal fundamental de promoção dos interesses regionais.

É importante mencionar que, apesar de contar com representantes vinculados a diferentes linhas político-partidárias, os Coredes não pretendem ser apolíticos. Ao contrário, as disputas partidárias reproduzem-se no interior desses conselhos, que contam com representantes ligados aos diversos partidos presentes no espectro político estadual. No entanto, e apesar da variação entre os 28 Coredes existentes, foi possível o estabelecimento de uma “identidade corediana”, que foi capaz de, na maioria dos casos, prevalecer sobre os vínculos partidários (Allebrandt et al., 2011).

Para compreender como foi possível a construção dessa “independência”, é útil levar em conta a constituição jurídica dos Coredes (e do Fórum dos Coredes), que são formalmente associações privadas sem fins lucrativos⁸, ou seja, têm uma relação com o governo diferente daquela que tem a maioria dos outros conselhos estaduais de políticas públicas, que são diretamente vinculados ao aparato governamental (Guimarães e Martins, 2013).

Apesar de institucionalizados e recebendo – por lei – recursos governamentais para sua manutenção e para a realização da CP, estes e outros repasses de verbas são feitos aos Coredes por meio de convênios, de maneira semelhante a uma organização não governamental (Allebrandt et al., 2011), por exemplo. O resultado disso é que os Coredes não são completamente dependentes da administração pública estadual. Se tal dimensão aproxima os Coredes de grupos de interesse privados, também garante sua continuidade e vitalidade após múltiplos governos estaduais.

Se, por um lado, a perenidade e a vitalidade da Consulta Popular podem ser creditadas aos Coredes, por outro lado, é fundamental apontar a importância da lei que institucionalizou a CP em 1998 e suas modificações posteriores. Entrevistados de diversos setores apontam que a Consulta só existe porque foi criada por meio de lei e que essa lei garantiu sua continuidade.

O papel-chave da lei pôde ser sentido durante as transições de governo e em momentos em que os governos estaduais não priorizaram a CP. Foi a lei da Consulta Popular que sustentou a atuação dos Coredes quando o governo petista de Olívio Dutra quis substituir a CP pelo modelo do OPE. Foi a existência da lei que garantiu a manutenção da CP no início do governo Ieda Crusius (PSDB), quando o alto passivo deixado pelo governo de esquerda e o foco no corte de gastos serviram como justificativa para uma tentativa de suspender a Consulta Popular. O suporte fornecido pela lei da CP também foi determinante para que essa consulta tenha sido central e bem estruturada quando o governo Tarso (PT) promoveu o Sisparci. Por fim, a lei da CP foi determinante para a manutenção do processo durante o governo Sartori (PMDB), em um mandato marcado por crise econômica e não priorização de mecanismos de participação social.

⁸ No ordenamento jurídico brasileiro, as associações privadas sem fins lucrativos são entidades de direito privado cujo objetivo final não pode ser o lucro. São exemplos de organizações privadas sem fins lucrativos as organizações não governamentais e diversas associações, como as de classe, de moradores, religiosas, entre outras.

Apesar de estar clara a importância da institucionalização para explicar a perenidade, também está claro que se não tivesse sustento político e social, dificilmente a lei da CP conseguiria – por si só – manter ativo o processo. Assim sendo, constitui-se uma relação virtuosa e de mão dupla entre a institucionalização da participação e o ativismo social e político, em que um elemento potencializa o outro. Tal relação torna-se mais forte ao longo do tempo, na medida em que a Consulta Popular passa a fazer parte da tradição política gaúcha.

Uma característica interessante da Lei estadual nº 11.179/1998 é que ela foi institucionalizada sem deixar demasiadamente rígido o processo da CP. Ao atribuir a coordenação do processo aos Coredes, a lei garantiu certa flexibilidade ao processo. Assim sendo, o modelo da CP pôde adaptar-se ao perfil de vários governos estaduais.

Eficiência ou inclusão? A Consulta Popular em governos de direita e de esquerda

As IPs que floresceram no Brasil a partir da década de 1990 são recorrentemente associadas a partidos de esquerda. De fato, o OP de Porto Alegre foi criado e consolidado em governos do PT. A ascensão do mesmo partido ao governo federal em 2003 potencializou o uso dos mecanismos (já existentes) dos conselhos e conferências nacionais.

A perda de espaço do PT e de demais partidos de esquerda no Brasil após o ciclo de manifestações iniciado em junho de 2013 trouxe consigo uma redução na intensidade democrática e o fim de várias IPs. No entanto, deixando à parte os conflitos partidários, há ampla margem para expressão de experiências participativas em governos de direita.

Do ponto de vista formal, os conceitos de participação e, em menor grau, de deliberação foram adotados por atores e grupos tanto da “nova esquerda” quanto da “nova direita” como um elemento importante para a promoção de políticas públicas, ainda que por razões diversas (Mohan e Stokke, 2000; Dagnino, 2002; Sanyal, 2005).

Na visão da “esquerda”, a participação e a deliberação tendem a ater-se mais diretamente aos ideais de revitalização e aumento da legitimidade democrática, assim como de inclusão política, redução de desigualdades e cidadania ativa. A participação estaria relacionada com a celebração da diversidade e da integração entre os cidadãos, ressaltando experiências de vida compartilhadas.

Por sua vez, o olhar da “direita” tende a enfatizar o potencial efeito da participação no aumento da eficiência das políticas e na redução de conflitos em torno de intervenções privadas e públicas. O efeito democratizante recai na crença de que a sociedade civil pode exercer pressão em Estados autocráticos e ineficientes, promovendo boa governança e estabilidade política e econômica.

De maneira geral, tanto a perspectiva da “direita” como a da “esquerda” tiveram lugar na CP, ao longo dos seus 20 anos de trajetória. O mais interessante é que, no caso empírico, vários elementos teóricos sobre orientação política e participação foram

confirmados. A título de ilustração, a Tabela 2 apresenta, para cada governo estadual, as principais ênfases e resultados da CP:

Tabela 2
CP: principais ênfases e resultados (1998-2018)

| Governo | Partido | Orientação política | Ênfases | Principais resultados |
|-----------------------------|----------------|----------------------------|---|---|
| Antônio Britto (1995-1998) | PMDB | Centro-direita | <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalização por meio de leis - Coordenação descentralizada para os Coredes - Votação universal | <ul style="list-style-type: none"> - Criação da CP em 1998 - Envolvimento formal dos Coredes no processo |
| Olívio Dura (1999-2002) | PT | Centro-esquerda | <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalização vista como rigidez e falta de autonomia - Criação de instância alternativa de participação (Orçamento Participativo Estadual), estimulando a inclusão política de grupos e movimentos sociais marginalizados - Conflito com os Coredes (vistos como "elitistas") - Foco nas etapas de mobilização e de participação face a face (construção coletiva de propostas) | <ul style="list-style-type: none"> - Implementação do OPE - Conflito com os Coredes e com o Legislativo estadual - Oposição dos adversários políticos - Movimentos sociais e sindicatos alinhados ao PT ganham importância. |
| Germano Rigotto (2003-2006) | PMDB | Centro-direita | <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalização por meio de leis - Coordenação descentralizada para os Coredes - Votação universal | <ul style="list-style-type: none"> - CP restaurada (fim do OPE) - Alteração no desenho institucional, incorporando elementos do OPE - Número de participantes e recursos destinados à CP cresce continuamente. - A disputa passa a ser sobre qual modelo de participação deve ser adotado (e não se há ou não participação). - Início do período de "consolidação" da CP |
| Yeda Crusius (2007-2010) | PSDB | Centro-direita | <ul style="list-style-type: none"> - Tentativa inicial de suspender a CP (devido ao aumento do passivo) - Coredes e institucionalização garantem manutenção do processo - Descentralização e coordenação dos Coredes fortalecida - Votação universal - Busca por eficiência administrativa - Foco na implementação de demandas | <ul style="list-style-type: none"> - Número de recursos e votantes reduzido nos primeiros dois anos do governo - Redução do passivo - Número de eleitores volta a aumentar nos dois últimos anos do governo. - Ultrapassa a marca de 1 milhão de eleitores em 2010 |

| | | | | |
|------------------------------|------|-----------------|--|---|
| Tarso Genro (2011-2014) | PT | Centro-esquerda | <ul style="list-style-type: none"> - Experiência do Sistema Estadual de Participação (Sisparci) - CP mantida e formalmente integrada ao Sisparci - Relação positiva do governo com os Coredes - Ênfase tanto nas etapas de participação face a face (construção coletiva de propostas) quanto na votação universal - Estímulo à inclusão política de grupos e movimentos marginalizados | <ul style="list-style-type: none"> - A CP torna-se a vitrine do Sisparci - Reconhecimento internacional (maior OP em nível mundial) - Votantes superam 1 milhão em todos os anos - Recorde de 1.315.393 eleitores - Votação <i>online</i> passa a ser permitida. - Aumento do passivo |
| José Ivo Sartori (2015-2018) | PMDB | Centro-direita | <ul style="list-style-type: none"> - Tentativa inicial de suspender a CP (devido ao aumento do passivo) - Coredes e institucionalização garantem manutenção do processo. - Ênfase na eficiência administrativa - Foco na implementação de demandas | <ul style="list-style-type: none"> - Número de recursos e votantes reduzido nos primeiros dois anos do governo. - Redução do passivo - Votação passa a ser exclusivamente <i>online</i> - Número de eleitores volta a aumentar nos dois últimos anos do governo |

Fonte: Elaboração do autor com base em argumentos discutidos ao longo do artigo.

A partir dos dados e informações coletadas, é possível perceber a repetição de padrões e ênfases entre os governos de centro-direita (Britto, Rigotto, Crusius, Sartori), por um lado, e os governos de centro-esquerda, por outro.

Em linha com os argumentos teóricos apresentados no início desta seção, os governos de direita recorrentemente enfatizaram: a) a participação institucionalizada; b) a votação universal, considerada uma forma mais democrática de participação que a inclusão de grupos sociais “alinhados à esquerda”; e c) a ênfase na participação como forma de aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos e na implementação de políticas públicas, como notado na questão da redução do passivo da CP.

Já nos períodos em que a CP operou em governos de centro-esquerda, foram fortalecidos elementos como: 1) a ampla mobilização social ao longo do processo, sobretudo nas etapas de construção coletiva de propostas (cidadania ativa); 2) a inclusão política de grupos marginalizados, para além dos Coredes (vistos como “elitistas” por parte da esquerda); e 3) a quantidade de participantes e de recursos destinados à CP torna-se, por vezes, prioritária em relação à implementação das demandas eleitas.

Não obstante as diferenças de ênfases em cada fase da CP, destaca-se como resultado fundamental da CP a sua resiliência às mudanças de governo e sua crescente consolidação no panorama político gaúcho. Tal resiliência e consolidação são tributárias do já mencionado círculo virtuoso estabelecido entre os Coredes e as leis que institucionalizam a CP.

Eficiência ou inclusão? A Consulta Popular em governos de direita e de esquerda

Este artigo reconstruiu a trajetória da Consulta Popular desde suas origens, que remontam ao início da década de 1990. Por meio da metodologia de rastreamento de processos, foram identificados conjunturas e momentos-chave que explicam as peculiaridades de uma política pública singular, que foi capaz de sobreviver a diversas mudanças de governo e a diferentes orientações político-ideológicas. Um caso único, em que a participação e a deliberação conseguiram ultrapassar barreiras políticas e partidárias. Apesar de ter vínculos com os modelos de OP criados pelo campo da esquerda gaúcha, boa parte da concepção, da institucionalização e da implementação da Consulta Popular ocorreu no interior de governos de centro-direita, o que torna o caso gaúcho útil para analisar a perenidade das políticas participativas ao longo do tempo, bem como as potencialidades e limites de tais políticas em governos conservadores.

Neste artigo, a abordagem teórica e o caso empírico permitem discutir três dimensões centrais para o campo de estudos sobre participação e deliberação. A primeira delas trata do *scaling-up* da participação, já que o desenho institucional da CP envolve dois níveis de governo (estadual e municipal), em diversas fases durante ciclos anuais.

Do ponto de vista do salto de escala, a experiência sul-rio-grandense pode ser considerada uma forma inovadora e relativamente eficaz de promover a participação e a deliberação em escalas supralocais, na medida em que contorna algumas limitações ao salto de escala.

No caso estudado, foi possível identificar um desenho institucional que combina elementos participativos, deliberativos e eleitorais e que permite a influência de um grande número de cidadãos na definição de ações e políticas públicas a serem diretamente incluídas no orçamento estadual. Trata-se da maior experiência de Orçamento Participativo existente, ainda que sua força quantitativa em termos de inclusão política implique uma redução em sua intensidade democrática, afastando-a dos modelos ideais de boa deliberação para concentrar-se na deliberação possível.

Não obstante, tal experiência também apresenta limites. Se, por um lado, é possível defender o desenho institucional da CP como uma forma que conseguiu contornar, de maneira relativamente eficaz, os limites do salto de escala, por outro lado, é importante dizer que tais limites não foram plenamente resolvidos. A existência de um processo participativo supralocal não conseguiu induzir maior articulação institucional entre os níveis estadual e locais. Apesar de os níveis locais responderem pela grande mobilização em torno da CP, tal onda participativa parece não ter tido efeito sobre a democratização dos processos políticos e decisórios internos aos governos municipais, que continuam a ser predominantemente fechados e pouco transparentes.

A segunda dimensão abordada neste artigo tratou da análise da resiliência dos mecanismos de participação social, que tendem a ser dependentes da vontade política do gestor e vulneráveis a mudanças de governo. A CP é incomumente resiliente, tendo

sobrevivido a seis mudanças governamentais, sempre alternando entre governos de centro-direita e centro-esquerda, ao longo de uma trajetória que supera duas décadas.

O artigo mostra que a perenidade da CP remete a uma combinação entre o ativismo dos Coredes (que possuem autonomia relativa em relação ao governo estadual), o enraizamento da Consulta Popular no território gaúcho (especialmente em pequenos municípios do interior) e a institucionalização formal da política por meio de leis.

A partir do diálogo com os Coredes, a CP tornou-se um importante instrumento para governos municipais e para a sociedade civil local no RS, sobretudo em pequenos municípios e em regiões menos desenvolvidas. Em tais localidades, a Consulta é vista como um canal importante de diálogo e influência dos municípios no orçamento estadual, que historicamente beneficiou Porto Alegre e sua região metropolitana.

As leis que institucionalizaram a CP tiveram papel preponderante em garantir a sua continuidade em momentos críticos de mudanças de governo, sendo mobilizadas continuamente pelos Coredes e pelos demais defensores do processo. Trata-se de uma relação virtuosa e de mão dupla, estabelecida entre a institucionalização da participação e o ativismo social e político em torno do tema, em que um reforça o outro.

A força política dos Coredes e seu diálogo com o Poder Legislativo levaram ao aperfeiçoamento da Consulta, em que novas leis foram aprovadas, modificando a lei original. Dessa forma, trata-se de um caso em que a institucionalização da participação contribuiu para a perenidade da política pública sem que essa institucionalização gerasse um engessamento das formas de participação e sem que houvesse um perfil marcado pela cooptação e pelo controle do processo por atores governamentais, não confirmando os receios dos críticos à institucionalização.

Por fim, a terceira dimensão abordada neste artigo trata das ênfases dadas por governos de centro-direita e de centro-esquerda ao longo da trajetória da CP. Discutir as potencialidades e limites de IPs brasileiras em governos de direita tende a ser cada vez mais relevante após as eleições de 2018, em um momento em que a participação social perde centralidade na agenda do governo federal e de diversas administrações estaduais.

Nessa dimensão, ressalta-se que, nos mandatos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, a tendência foi buscar a inclusão de grupos politicamente marginalizados, aumentar o número de participantes e promover uma maior intensidade democrática a partir de maior mobilização em torno das assembleias regionais e municipais, momentos em que as propostas são coletivamente construídas. No entanto, em ambos os mandatos petistas, houve um aumento do passivo, isto é, das propostas eleitas mas não implementadas, seja por falta de recursos no momento da execução, seja por problemas administrativos.

Os governos de centro-direita (PMDB e PSDB), por sua vez, mostraram-se confortáveis com a baixa intensidade democrática ao longo de todo o processo e, sobretudo, em suas etapas de interação direta e presencial entre os atores. Esses governos não deram tanta ênfase a elementos como a inclusão política ou a mobilização. Seu foco

maior foi direcionado à execução das propostas eleitas, mesmo que para isso fosse necessário reduzir o volume de recursos destinados à CP e, por vezes, ter que lidar com redução na quantidade de eleitores durante a votação universal. Tais governos se pautaram por uma visão em que o objetivo principal da CP é aumentar a eficiência administrativa e proporcionar um processo eficiente de transferência de recursos do governo estadual para os governos municipais.

Durante os governos conservadores, não existiu a intenção formal de que toda a gestão pública fosse guiada pelo princípio participativo. Assim sendo, a experiência da Consulta Popular aponta que, caso a instituição participativa mostre resultados em termos de eficiência na gestão pública e não tenha a ambição de alterar o *status quo* preestabelecido por meio da inclusão de grupos marginalizados, a participação e a deliberação podem ser toleradas – e mesmo incentivadas – em governos conservadores e de direita.

Referências bibliográficas

ABERS, R. N.; KECK, M. E. "Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores". *Caderno CRH*, vol. 21, nº 52, p. 99-112, 2008.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, vol. 13, nº 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.

ALENCAR, J.; COELHO, U. "O decreto sobre a participação social no governo federal e a 'polêmica bendita'". *Boletim de Análise Político-Institucional*, Ipea, Brasília, nº 6, 2014.

ALLEBRANDT, S. L. "Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos Conselhos Regionais e Municipais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009". Tese de doutorado em desenvolvimento regional. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, S. L., et al. "Social management and deliberative citizenship: an analysis of the Coredes experience in Rio Grande do Sul, 1990-2010". *Cadernos Ebape*, vol. 9, nº 3, p. 914-945, 2011.

ALMEIDA, D. R. "A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 82, p. 45-66, 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. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação", *Dados*, vol. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.

BÄCHTIGER, A., et al. "Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities". *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, nº 1, p. 32-63, 2010.

BANDEIRA, P. S. "Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul". Primeiro Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, Brasil, 22-25 ago. 2007.

- BARBER, B. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. 3ª ed. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 2003.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BONAFONT, L. *Redes de políticas públicas*. Madri: Siglo Vientiuno de España Editores, 2004.
- BROSE, M. *Da ditadura positivista à democracia participativa: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.
- CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the public sphere*. 4ª ed. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- CHAMBERS, S. "Deliberative democratic theory". *Annual Review of Political Science*, vol. 6, nº 1, p. 307-326, 2003.
- _____. "Rhetoric and the public sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy?". *Political Theory*, vol. 37, nº 3, p. 323-350, 2009.
- CLEAVER, F. "The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty". *World Development*, vol. 33, nº 6, p. 893-906, 2005.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (eds.). *The good polity: narrative analysis of the State*. New York: Basil Blackwell, New York, p. 17-34, 1989.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1994.
- COLLIER, D. "Understanding process tracing". *Political Science & Politics*, vol. 44, nº 4, p. 823-830, 2011.
- COOKE, B.; KOTHARI, U. (eds.). *Participation: the new tyranny?*. New York: Zed Books, 2001.
- CORTES, S. V. "O governo do estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso do Rio Grande do Sul de 1991 a 2003". *Caderno CRH*, vol. 39, p. 83-103, 2003.
- DAGNINO, E. (ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- DAHL, R. *On democracy*. New Haven; London: Yale University Press, 1998.
- DAHL, R.; TUFTTE, E. *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- DRYZEK, J. S. "Symposium commentary: reflections on the theory of deliberative systems". *Critical Policy Studies*, vol. 10, nº 2, p. 209-215, 2016.
- DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. "Reconciling pluralism and consensus as political ideals". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 3, p. 634-649, 2006.
- ELSTUB, S.; ERCAN, S.; MENDONÇA, R. F. "Editorial introduction: the fourth generation of deliberative democracy". *Critical Policy Studies*, vol. 10, p. 139-151, 2016.
- FARIA, C. F. "Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)". *Opinião Pública*, vol. 12, nº 2, p. 378-406, 2006.
- _____. "Complexidade social e soberania popular: uma tensão constitutiva na teoria democrática". *Teoria e Pesquisa*, vol. 16, nº 1, p. 61-95, 2007.
- FISCHER, F. *Democracy and expertise: reorienting policy inquiry*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.
- FISHKIN, J. S. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FONSECA, I. F. Participação como método de governo: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil, e na Toscana, Itália. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190212_participacao_como_meto_de_governo.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

GOLDFRANK, B. "Participation, distribution, and the left: the return of PB in Rio Grande do Sul". Painel A New Critical Juncture? Changing Patterns of Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America. Kellogg Institute, University of Notre Dame, April 24-26, 2014.

GOLDFRANK, B.; SCHNEIDER, A. "Competitive institution building: the PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul". *Latin American Politics and Society*, vol. 48, nº 3, p. 1-31, 2006.

GOODIN, R. E. "Sequencing deliberative moments". *Acta Politica*, vol. 40, nº 2, p. 182-196, 2005.

GOODIN, R. E.; DRYZEK, J. S. "Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics". *Politics & Society*, vol. 34, nº 2, p. 219-244, 2006.

GRINDLE, M. S. "Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries". *Governance*, vol. 17, nº 4, p. 525-548, 2004.

_____. "Good enough governance revisited". *Development Policy Review*, vol. 25, nº 5, p. 533-574, 2007.

GRS. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. *Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul – Brasil: quatro anos de gestão democrática (1999/2002)*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2002.

_____. *Sistema estadual de participação: construção e desafios*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2014a.

_____. *Gabinete digital – Democracia em rede (balanço 2011-2014)*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2014b.

GUIMARÃES, M.; MARTINS, T. C. "Participação social e desenvolvimento: conselhos regionais no Chile e no Rio Grande do Sul". *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, vol. 9, nº 3, p. 130-153, 2013.

HABERMAS, J. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Studies in Contemporary German Social Thought. Cambridge: MIT Press, 1992.

HENDRIKS, C. M. "Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy". *Political Studies*, vol. 54, nº 3, p. 486-508, 2006.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, vol. 67, p. 49-103, 2006.

LÜCHMANN, L. H. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, vol. 70, p. 139-170, 2007.

MAHONEY, J. "The logic of process tracing tests in the social sciences". *Sociological Methods & Research*, vol. 41, nº 4, p. 570-597, 2012.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in the deliberative system. In: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, p. 211-242, 1999.

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

_____. "Clarifying the concept of representation". *American Political Science Review*, vol. 105, nº 3, p. 621-630, 2011.

MANSBRIDGE, J., et al. "The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy". *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, nº 1, p. 64-100, 2010.

_____. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (eds.). *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26, 2012.

MARQUES, E. C. "Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, p. 15-41, 2006.

MELLON, J.; PEIXOTO, T.; SJOBERG, F. M. "Does online voting change the outcome? Evidence from a multi-mode public policy referendum". *Electoral Studies*, vol. 47, p. 13-24, 2017.

MENDONÇA, R. F. "Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system". *Critical Policy Studies*, vol. 10, nº 2, p. 171-190, 2016.

MIGDAL, J. S. *State in society: studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MOHAN, G.; STOKKE, K. "Participatory development and empowerment: the dangers of localism". *Third World Quarterly*, vol. 21, nº 2, p. 247-268, 2000.

MOUFFE, C. "Deliberative democracy or agonistic pluralism?". *Social Research*, vol. 66, nº 3, p. 745-758, 1999.

_____. *Agonistics: thinking the world politically*. London: Verso Books, 2013.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

_____. "Participatory democracy revisited". *Perspectives on Politics*, vol. 10, nº 1, p. 7-19, 2012.

PEIXOTO, T.; SJOBERG, F.; MELLON, J. "A get-out-the-vote experiment on the world's largest participatory budgeting vote in Brazil". *British Journal of Political Science*, p. 1-9, 2017.

PIRES, R. R. (ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo: um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Brasília: Funag, 2012.

PURCELL, M. *Recapturing democracy: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*. New York: Routledge, 2008.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (ed.). *Theories of the policy process*. New York: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SANTISO, C. "Good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality". *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, nº 1, p. 1-22, 2001.

SANTOS, B. S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (eds.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp, p. 243-271, 1999.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (ed.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.

SANYAL, B. "Planning as anticipation of resistance". *Planning Theory*, vol. 4, nº 3, p. 225-245, 2005.

SAWARD, M. "The representative claim". *Contemporary Political Theory*, vol. 5, nº 3, p. 297-318, 2006.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

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

SILVA, R. S.; GUGLIANO, A. A. "Rio Grande do Sul, o estado da participação popular: a trajetória da participação no orçamento estadual". XI Congresso Nacional y IV Congresso Internacional sobre Democracia "Entre el malestar y la innovación". Rosário, Argentina, 8-11 de setembro de 2014.

SINTOMER, Y., et al. "Learning from the South: participatory budgeting worldwide – An invitation to global cooperation". *Dialog Global*, vol. 25, p. 85, 2010.

SOBOTTKA, E. A.; STRECK, D. R. "When local participatory budgeting turns into a participatory system. Challenges of expanding a local democratic experience". *International Journal of Action Research*, vol. 10, p. 156-183, 2014.

SOUZA, C. H.; LIMA, P. F.; TEIXEIRA, A. C. "Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação". *Argumentum*, vol. 4, nº 1, p. 152-172, 2012.

SPADA, P., et al. "Effects of the internet on participation: study of a public policy referendum in Brazil". *Policy Research Working Paper (World Bank)*, 7204, 2015.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. "The concept of representation in contemporary democratic theory". *Annual Review of Political Science*, vol. 11, nº 1, p. 387-412, 2008.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. "The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government". *Journal of Latin American Urban Studies*, vol. 7, p. 737-752, 2006.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. London: Sage Publications, 2014.

Abstract

Resilience, scale and participation in right-wing governments: an analysis of the Popular Consultation in Rio Grande do Sul (1998 - 2018)

The environment around Brazilian participatory institutions is marked by a certain stagnation, based on its historical ties to left-wing parties. After the 2018 elections, it became necessary to pay attention to active experiences in conservative governments. This paper analyzes a supralocal experience, institutionalized by a right-wing government, that has a trajectory spanning 20 years: the Popular Consultation, in Rio Grande do Sul. The theoretical basis of this work discusses the scaling-up and the institutionalization of participation. The methodology is qualitative, with emphasis on process tracing. The results show that the scaling-up was insufficient to ensure a broad change in the political system. However, Popular Consultation is an innovative way to promote supra-local participation and deliberation, based on a good enough governance perspective. Institutionalization is fundamental to explaining its resilience to changes of government. Finally, this case signals that if the participatory institution shows results in terms of the efficiency of public management and does not have the ambition to change the pre-established status quo, the participation mechanism can be tolerated and encouraged in conservative governments.

Keywords: scaling-up; institutionalization; Rio Grande do Sul; Popular Consultation; deliberative systems

Resumen

Resiliencia, escala y participación en gobiernos de derecha: un análisis de la Consulta Popular en Rio Grande do Sul (1998 - 2018)

El escenario en torno a las instituciones participativas brasileñas está marcado por cierto estancamiento, tomando en cuenta vínculos históricos con partidos de izquierda. En la coyuntura posterior a las elecciones de 2018, se hace necesario volver la mirada a las experiencias activas en gobiernos conservadores. En esta línea, este artículo analiza una experiencia supralocal institucionalizada por un gobierno de derecha y que posee más de veinte años de historia: la Consulta Popular, en Rio Grande do Sul. El referencial teórico discute el salto de escala y la institucionalización de la participación, la metodología utilizada fue cualitativa, con énfasis en la técnica de *process tracing*. Los resultados muestran que el aumento de escala fue insuficiente para garantizar una transformación amplia del sistema político. Sin embargo, la Consulta presenta una forma innovadora de promover la participación y la deliberación a escala supralocal, desde la perspectiva de una gobernanza suficientemente buena. La institucionalización fue fundamental para explicar su resiliencia en relación a los cambios de gobierno. Por último, el caso apunta que, si la institución participativa muestra resultados en términos de eficiencia en la gestión pública y no tiene la ambición de alterar el statu

quo preestablecido, la participación puede ser tolerada e incentivada en gobiernos de derecha.

Palabras clave: salto de escala; institucionalización; Rio Grande do Sul; Consulta Popular; sistemas deliberativos

Résumé

Résilience, échelle et participation dans les gouvernements de droite: une analyse de la Consultation Populaire dans le Rio Grande do Sul (1998 - 2018)

Le scénario autour des institutions participatives brésiliennes est marqué par une certaine stagnation, eu égard aux liens historiques établis avec les partis de gauche. Après les élections de 2018, il est nécessaire de revenir sur les expériences actives des gouvernements conservateurs. Cet article analyse une expérience supralocale institutionnalisée par un gouvernement de droite et qui a plus de vingt ans d'histoire: la Consultation populaire, dans le Rio Grande do Sul. Le référentiel théorique discute le changement d'échelle et l'institutionnalisation de la participation. La méthodologie était qualitative et mettait l'accent sur la technique de process tracing. Les résultats montrent que le saut d'échelle était insuffisant pour assurer une vaste transformation du système politique. Cependant, la Consultation présente une forme innovante de promouvoir la participation et la délibération au niveau supralocale, dans la perspective d'une gouvernance suffisamment bonne. L'institutionnalisation était fondamentale pour expliquer sa résilience face aux changements de gouvernement. Enfin, l'affaire souligne que si une institution participative obtient des résultats en termes d'efficacité dans la gestion publique et qu'elle n'a pas l'ambition de changer le status quo préétabli, sa participation peut être tolérée et encouragée dans les gouvernements de droite.

Mots-clés: saut d'échelle; institutionnalisation; Rio Grande do Sul; Consultation Populaire; systèmes délibératifs

Artigo submetido à publicação em 10 de abril de 2018.
Artigo resubmetido à publicação em 15 de janeiro de 2019.
Versão final aprovada em 8 de agosto de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

September-december 2019

Vol. 25, nº 3

ISSN 1807-0191

CONTENTS

| | <i>Page</i> |
|---|-------------|
| From modernization to authority: the Brazilian mainstream press, between the dictatorship and democracy – <i>Folha de S. Paulo</i> and <i>O Globo</i> , 1964-2014 <i>André Bonsanto Dias</i> | 472 |
| The news coverage of the 2017 general strikes: protest paradigm or political slant <i>João Feres Júnior</i> <i>Marcia Rangel Candido</i> <i>Patricia Bandeira de Melo</i> <i>Lidiane Rezende Vieira</i> | 495 |
| Political tolerance in Brazil <i>Ednaldo Ribeiro</i> <i>Mario Fuks</i> | 531 |
| Brazilian public opinion on the Bolsa Família Program and its beneficiaries <i>Pedro Santos Mundim</i> <i>Robert Vidigal</i> <i>Fernando Canto Michelotti</i> <i>André Jácomo de Paula Pinto</i> | 556 |
| Relations between collectives with the Journeys of June <i>Olívia Cristina Perez</i> | 577 |
| Do Brazilian federal deputies speak a lot? An analysis of floor speeches frequency <i>Davi Moreira</i> | 597 |
| Intra-ministerial changes and coalition management: Brazil, 1990–2014 <i>Rosiene Guerra</i> | 630 |
| Dialogue in campaign: an analysis of the communicative strategies of confrontation in the Brazilian presidential election of 2014 <i>Marcia Dias</i> | 660 |
| Resilience, scale and participation in right-wing governments: an analysis of the Popular Consultation in Rio Grande do Sul (1998-2018) <i>Igor Ferraz da Fonseca</i> | 694 |



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 25, nº 3, p. 472-725
September-December 2019
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

