OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

REVISTA DO CESOP

Vol. 26, nº 1, 2020

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

cesop

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 26, nº 1, janeiro-abril de 2020 – Campinas: CESOP, 2020.
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

Janeiro-abril 2020 Vol. 26, nº 1

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

Pág.

Padrões de votação no tempo e no espaço: classificando as eleições presidenciais brasileiras 1
Maria do Socorro Braga
Aleksei Zolnerkevic

Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017 34
Renato Sérgio de Lima
Paulo de Martino Jannuzzi
James F. Moura Junior
Damião S. de Almeida Segundo

Será que vai virar processo? Determinantes da elucidação dos homicídios dolosos em uma cidade brasileira 66
Ludmila Ribeiro
Flora Moara Lima

PSOL versus PSOL: facções, partidos e mídias digitais 98
Marcelo Alves dos Santos Junior
Afonso de Albuquerque

Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento 127
Edite da Penha Cunha
Isabella Lourenço Lins
Márcia Miranda Soares

Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana 158
Augusto Neftali Corte de Oliveira

Social representations of globalisation and the functioning of the metasystem in social comparison contexts: evidence from two studies in Portugal 193
Raquel Ribeiro
Gabrielle Poeschl

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 26, nº 1, p. 1-221
Janeiro-abril 2020
ISSN 1807-0191

cesop

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-019120202611
e-ISSN 1807-0191

Padrões de votação no tempo e no espaço: classificando as eleições presidenciais brasileiras

Maria do Socorro Braga[1]
Aleksei Zolnerkevic[2]

Em 2018, o Brasil realizou seu oitavo pleito presidencial pós-redemocratização, acumulando evidências empíricas cruciais para a análise das características dos processos eleitorais que podem ser responsáveis por mudanças substanciais na distribuição do poder entre os partidos políticos. A partir de base conceitual alicerçada em literatura internacional sobre eleições críticas, este artigo visa criar uma classificação para as eleições brasileiras. Como subsídio principal para essa classificação, é analisado simultaneamente, no tempo e no espaço, por meio da análise fatorial, o desempenho eleitoral dos primeiros colocados nas eleições presidenciais desde 1989 até 2018 em primeiro turno na escala das microrregiões brasileiras, buscando identificar as regiões de apoio duradouro e os períodos de estabilidade e mudança nos padrões de votação. Como resultado, as eleições presidenciais são classificadas em três tipos: mantidas, desviantes e convertidas (críticas).

Palavras-chave: eleições presidenciais; eleições críticas; realinhamento; comportamento eleitoral; Brasil

Introdução[3]

A eleição presidencial de 2018, que elegeu o candidato Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), isoladamente representou a ascensão de um candidato de extrema-direita[4] (Löwy, 2015), com todas as suas consequências. Entretanto, analisando-a de uma forma sistemática e comparando-a com todas as outras eleições

[1] Universidade Federal de São Carlos, Departamento de Ciências Sociais. São Carlos (SP), Brasil.
E-mail: <msbraga@ufscar.br>.
[2] Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia. São Paulo (SP), Brasil.
E-mail: <alekseizolner@gmail.com>.
[3] Este artigo está inserido no âmbito do projeto de pesquisa "Avaliando a qualidade da democracia em países da América Latina (II)", apoiado pela bolsa de produtividade em pesquisa do CNPq. Agradecemos aos pareceristas da revista *Opinião Pública* pelos valiosos comentários e sugestões.
[4] Löwy (2015), ao comparar o conservadorismo no Brasil com os movimentos de extrema-direita na Europa, mais especificamente na França, aponta como semelhanças o culto à violência policial e a intolerância com as minorias sexuais. Ele vê, como uma particularidade do Brasil, o apelo aos militares (o chamado a uma intervenção militar, o saudosismo da ditadura militar etc.).

presidenciais desde a redemocratização, ela representou também uma mudança na balança do poder político partidário com o partido até então hegemônico, o Partido dos Trabalhadores (PT), não elegendo o presidente após quatro mandatos consecutivos, apesar de continuar com a maior bancada parlamentar no Congresso Nacional.

O estudo das principais características presentes nos processos eleitorais, responsáveis por mudanças substanciais na distribuição do poder entre os partidos políticos, tem longa tradição na ciência política europeia e estadunidense. Mas, de acordo com Blondel (1981), a importância ampliou-se consideravelmente após os eventos que levaram à Segunda Guerra Mundial. Já na América Latina, onde a maioria dos países apresenta períodos efêmeros de experiências de competição partidária, interrompidas normalmente por intervenções militares, como é o caso brasileiro, esse campo de estudo somente mais recentemente começa a ter maior relevância. Contudo, embora o Brasil já tenha vivenciado oito pleitos presidenciais em 32 anos de experiência de eleições diretas para o principal cargo de sua democracia presidencialista, análises mais robustas ainda não foram realizadas.

Em contrapartida, diversos estudos na literatura estadunidense, desde os anos 1950, vêm buscando desenvolver uma forma de classificar as eleições presidenciais a partir da identificação de padrões de estabilidade e mudança nos resultados eleitorais (Key, 1955; Pomper, 1967; Archer e Taylor, 1981; Knuckey, 1999), nas preferências eleitorais no âmbito individual (Campbell, 1966) ou ainda em relação às agendas políticas adotadas (Schattschneider, 1975). O objetivo deste artigo é justamente classificar a série de eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização (de 1989 a 2018) a partir dessa base conceitual internacional, analisando simultaneamente no tempo e no espaço o desempenho eleitoral dos principais contendores, identificando períodos de estabilidade e mudança nos padrões de votação.

Para atingir o objetivo proposto, este artigo está organizado da seguinte maneira: Após esta Introdução, na seção "Considerações teóricas sobre tipos de eleições e suas consequências políticas", delimitamos, com apoio nas contribuições teóricas existentes, os principais elementos conceituais e a utilidade das categorias de tipos de eleições para a construção de uma classificação. Em seguida, em "Hipótese e metodologia: análise fatorial do modelo S e T", apresentamos a hipótese a ser verificada e a metodologia que irá operacionalizá-la. Em "Resultados empíricos" e "Classificando as eleições presidenciais", descrevemos e analisamos os resultados aferidos. Finalmente, em "Conclusões" destacamos os principais achados e reflexões deste artigo.

Considerações teóricas sobre tipos de eleições e suas consequências políticas

Eleições críticas e a teoria do realinhamento

O estudo seminal de Key (1955) introduziu o conceito de "eleição crítica". Ao comparar os resultados eleitorais de uma série de eleições consecutivas em agregados geográficos (estados, municípios etc.), observou-se que em eleições específicas havia uma forte modificação nos padrões de votação em relação às anteriores, indicando uma "brusca alteração da clivagem preexistente dentro do eleitorado[5]". Esse tipo de eleição crítica caracterizar-se-ia por um realinhamento nos apoios eleitorais e persistiria por várias eleições subsequentes. Mais tarde, ponderou-se que esse realinhamento aconteceria de uma forma gradual em um processo de realinhamento denominado "secular" (Key, 1959).

No entanto, não há um consenso na literatura sobre se uma eleição crítica necessariamente geraria um realinhamento (Mayhew, 2002). Pomper (1967), em sua classificação sobre as eleições presidenciais, como veremos mais à frente, considera que a condição para uma eleição ser classificada como de realinhamento é a derrota do partido majoritário conjuntamente com uma mudança significativa nos padrões de votação que permanece nas eleições subsequentes. Já outros autores consideram que as condições para uma eleição de realinhamento não se restringiriam apenas à questão eleitoral e à da alternância de poder (Schattschneider, 1975; Sundquist, 1983): o realinhamento seria um fenômeno político raro que ocorreria em momentos de crise, quando a substituição do controle partidário e do governo no poder é seguida de mudanças concretas nas prioridades e agendas políticas para enfrentar as novas demandas surgidas em torno daquela eleição crítica. A consequência dessas ações efetivas, caso bem-sucedidas, seria a reorganização gradual da distribuição das lealdades do eleitorado em torno de uma nova e dominante clivagem que polarizaria o eleitorado durante vários ciclos eleitorais. Nesse sentido, o realinhamento eleitoral não ocorreria durante a eleição crítica, mas após sua realização, em um processo gradual.

A eleição crítica que precede um realinhamento seria caracterizada, de um lado, por uma forte preocupação do eleitorado sobre os assuntos de interesse que pautam aquela eleição, e, de outro lado, por um maior antagonismo nas propostas dos principais partidos políticos sobre esses temas centrais da eleição. Nos Estados Unidos, até os anos 1960, acreditava-se que o fenômeno do realinhamento ocorreria a cada 30 anos (Burnham[6], 1967, apud Mayhew, 2002, p. 17) em consequência de uma crise ou de um

[5] "(...) sharp alteration of the pre-existing cleavage within the electorate" (Key, 1955, p. 4).
[6] Burnham, W. D. Party systems and the political process. In: Chambers, W. N.; Burnham, W. (eds.). *The American party systems*: stages of political development. New York: Oxford University Press New York, cap. 10, 1967.

importante assunto de interesse (Sundquist, 1983): escravidão (década de 1850), desigualdade na distribuição da renda e da riqueza entre regiões e classes (década de 1890) e a grande depressão (década de 1930).

Haveria também maior polarização ideológica e carga emocional durante o período de campanha eleitoral, assim como maior mobilização e participação do eleitorado. O trauma social e o peso emocional causados por esse processo, principalmente após a concretização da agenda política proposta pelo partido vencedor, faria com que, ao longo do tempo, o eleitorado absorvesse na sua identidade pessoal o apego ao seu partido de preferência e a hostilidade ao adversário. Desse modo, por uma geração, ocorreria um congelamento do comportamento eleitoral. Por fim, o "descongelamento" só ocorreria gradualmente com o aparecimento de novos eleitores não influenciados pela identificação induzida por aquele realinhamento (Beck[7], 1974, apud Mayhew, 2002, p. 19).

Na conjuntura da Europa Ocidental, a partir da teoria das clivagens sociais de Lipset e Rokkan (1990), que considerava que o sistema de partidos refletia uma série de clivagens sociais (centro-periferia, Estado-igreja, rural-urbana e de classes) surgidas durante os processos de desenvolvimento, modernização e nacionalização dos Estados-nação (Caramani, 2004) e que faria com que o apoio aos partidos ao longo do tempo se mantivesse estável, vários estudos, durante as décadas de 1980 e 1990, buscaram demonstrar o "descongelamento" desses apoios duros aos partidos tradicionais (Pedersen 1979; Bartolini e Mair, 1990) a partir dos anos 1970. Esses últimos estudos subsidiaram teorias explicativas sobre esse processo de "descongelamento", como é o caso da teoria do desalinhamento de Dalton, Scott e Beck (1984), que, assim como a tese do realinhamento, considerava os novos assuntos de interesses não representados pelos partidos tradicionais – a questão ambiental (partidos verdes), por exemplo – como um dos principais motivos para a quebra da estabilidade nos padrões de votação.

O exemplo clássico de eleição crítica, seguida de um processo gradual de realinhamento, é o das duas primeiras eleições presidenciais de Franklin Roosevelt, do Partido Democrata, nos Estados Unidos. Após três mandatos consecutivos do Partido Republicano, Roosevelt, com a promessa de solucionar os problemas causados pela grande depressão de 1929, é eleito presidente em uma grande vitória, conquistando 42 estados e 57% dos votos populares. Durante seu primeiro mandato, Roosevelt implementou medidas efetivas para a realização do seu projeto de governo, fazendo uma série de reformas legislativas nos seus 100 primeiros dias de governo (política do *New Deal*). O sucesso de suas políticas fez com que, quatro anos depois, fosse reeleito numa votação ainda mais expressiva (conquista 46 estados e 60% dos votos). O Partido Democrata, em um efeito *coattail*, conquistou a maioria das cadeiras nas duas casas do congresso estadunidense, reorganizando definitivamente a lealdade partidária dos

[7] Beck, P. A. A socialization theory of partisan realignments. In: Niemi, R. (ed.). *The politics of future citizens.* San Francisco: Jossey-Bass, 1974.

eleitores na chamada "coalizão moderna de apoio ao Partido Democrata" (Shelley et al., 1996): classe trabalhadora, minorias raciais, imigrantes europeus e liberais. Assim, a clivagem seccional (norte-sul ou núcleo-periferia), que até então mobilizava o eleitorado estadunidense, foi substituída por uma clivagem nacional de classe, permanecendo importante até os dias de hoje.

Voto normal: eleições mantidas e desviantes

Com base no estudo de Key (1955) sobre as eleições críticas, pesquisadores da Universidade de Michigan desenvolveram o conceito de "voto normal" (Converse, 1966) a partir de seus estudos sobre pesquisas de opinião.

Segundo a teoria do funil de causalidade (Campbell et al., 1960), existiria um conjunto de causas que determinariam a decisão eleitoral do indivíduo no dia do pleito, causas mais antigas e duradouras relacionadas à distribuição estável das identidades partidárias entre grupos sociais e causas mais recentes relacionadas a acontecimentos do período eleitoral atual. Enquanto a tendência do eleitor de se decidir a partir de estímulos acumulativos passados que determinaram seu voto nas eleições anteriores produziria o voto normal, os estímulos recentes, relacionados a acontecimentos próximos à eleição atual, produziriam uma variação desse voto normal, que poderia ser permanente ou não. Dessa forma, o conceito de voto normal teria dois componentes: o alinhamento, ou divisão, eleitoral "normal" esperado para certo grupo social com base no seu comportamento eleitoral retrospectivo e o desvio dessa normalidade em função das causas de curto prazo associadas a uma eleição específica.

Campbell (1966), ao assumir a existência de um alinhamento do eleitorado fundamentado no conceito de voto normal, busca classificar as eleições presidenciais em três tipos: mantidas, desviantes e de realinhamento. Seu argumento é o de que a flutuação do voto normal em torno das causas de curto prazo de cada eleição específica pode oscilar entre o partido majoritário e o minoritário e, caso esteja associada também a uma alteração das identidades partidárias dos eleitores, pode causar mudanças significativas nos apoios eleitorais.

Nas eleições mantidas, os padrões de apoio da eleição anterior se mantêm e o partido majoritário ganha as eleições. Caso os acontecimentos de curto prazo não sejam relevantes, a votação irá se aproximar do voto normal e haverá também um baixo comparecimento às urnas. Se as causas de curto prazo forem fortes, o apoio eleitoral irá oscilar positivamente ou a favor do partido majoritário, recebendo uma votação maior do que a normal, ou a favor do minoritário, mas não o suficiente para este ganhar as eleições.

Nas eleições desviantes, quando as causas de curto prazo são fortes, os padrões de apoio eleitoral alteram-se suficientemente para que o partido minoritário ganhe as eleições. No entanto, com o passar do tempo, essas causas específicas que contribuíram

para a flutuação do voto normal desaparecem e os apoios eleitorais retornam aos padrões esperados, o que, teoricamente, reflete mais a distribuição estável da identidade partidária no eleitorado. Campbell (1966) utiliza como exemplo de eleições desviantes as duas eleições presidenciais (1952, 1956) vencidas pelo candidato republicano Eisenhower. Na eleição de 1952, seu partido ganha tanto a presidência quanto as duas casas legislativas, com uma grande parcela de votos de democratas e independentes. Porém, tanto nas eleições legislativas de meio de mandato (1954) quanto na eleição de reeleição (1956), os democratas retomam o controle do Congresso, indicando que, apesar do apoio popular ao presidente, principalmente por ter sido herói de guerra nacional, após a eleição crítica de 1952, nem sua popularidade pessoal nem as ações práticas do seu governo foram capazes de alterar as linhas de divisão "normal" de apoio aos partidos formadas durante o *New Deal*.

Finalmente, nas eleições consideradas de realinhamento, como vimos anteriormente, os anseios populares relacionados às políticas em discussão na eleição são de tal forma intensos que as bases de apoio partidário que formavam o voto normal se alteram e um novo padrão de apoio é criado. Em contraposição às eleições de Eisenhower, o autor argumenta que, na história estadunidense, as eleições de realinhamento não foram caracterizadas por candidatos que vieram ao cargo com uma grande popularidade ou apelo pessoal[8] (Lincoln, 1860; McKinley, 1896; Roosevelt, 1932), mas por grandes crises nacionais, que fizeram com que essas eleições tomassem um caráter ideológico, no sentido de discussão de ideias, reorientando as identidades partidárias básicas dos eleitores.

A classificação de Pomper (1967) e as eleições convertidas

Um quarto tipo de eleição é mencionado em Pomper (1967). A partir do estudo de Key (1955) sobre eleições críticas e dos conceitos de eleição mantida, desviante e de realinhamento de Campbell (1966) baseados no conceito de voto normal (Converse, 1966), Pomper (1967) criou uma classificação para as eleições presidenciais estadunidenses, analisando os resultados das eleições de 1832 a 1960.

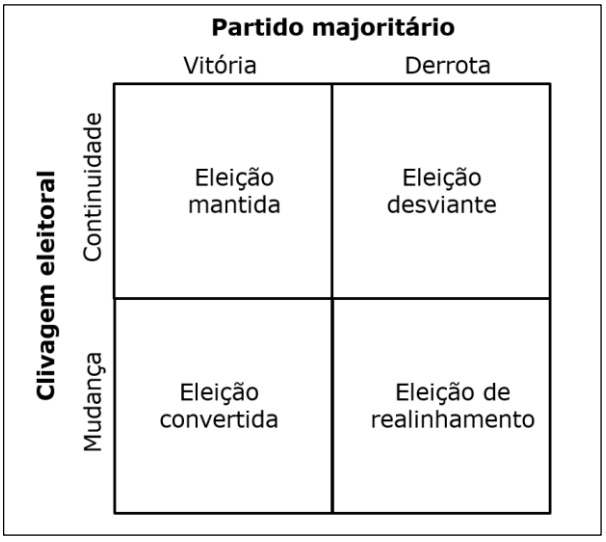
O autor estuda os resultados eleitorais do partido democrata comparando, em uma análise estatística, a porcentagem de votos por estado de cada eleição com a anterior através do índice de correlação R de Pearson. Em uma segunda etapa, é comparada a porcentagem de votos por estado em cada ano com a média da porcentagem de votos das quatro eleições consecutivas anteriores com o objetivo de compensar os fatores de curto prazo de cada eleição de acordo com a teoria do voto normal (Converse, 1966). Por fim, a partir dos valores de correlação para cada eleição, é

[8] Como é o caso, na eleição presidencial brasileira de 2018, do bolsonarismo.

gerada uma tabela de matriz em que, de acordo com o autor, são identificadas as "eras", períodos de estabilidade nos padrões de votação para o Partido Democrata.

A partir dessa análise, Pomper classifica as eleições em quatro tipos (Quadro 1):

Quadro 1
Classificação das eleições presidenciais de acordo com o esquema de Pomper (1967)



Fonte: Pomper (1967), adaptado pelos autores.

1. *Eleição mantida* – O partido majoritário ganha as eleições e há uma alta correlação estatística entre a porcentagem de votos da eleição em questão com a anterior, significando que houve uma estabilidade dos padrões de voto.
2. *Eleição desviante* – O partido majoritário perde as eleições, mas a correlação estatística entre a porcentagem de votos da eleição em questão e a anterior continua sendo alta, indicando que, apesar da derrota do partido majoritário, as linhas de apoio eleitoral mantêm-se relativamente estáveis, ocorrendo, no entanto, uma flutuação acentuada dos apoios eleitorais baseada no voto normal a favor do partido minoritário.
3. *Eleição de realinhamento* – O partido majoritário perde as eleições e a correlação estatística entre a porcentagem de votos da eleição atual e a da anterior é baixa, significando que houve uma mudança nos padrões de votação. Ou seja, o partido minoritário ganha as eleições sobre uma nova base de apoio eleitoral.
4. *Eleição convertida* – O partido majoritário ganha as eleições, mas a correlação estatística entre essa eleição e a anterior é baixa, ou seja, houve

> uma continuidade partidária no poder, mas as bases de apoio eleitoral se modificaram.

Teoricamente, o conceito de eleição convertida se enquadra bem no processo que a literatura denominou de "realinhamento secular" (Key, 1959), ou seja, quando ocorre uma mudança gradual nos padrões de apoio eleitoral. Em uma primeira eleição classificada como desviante, ocorreria uma troca de partido no poder, mas sem uma alteração significativa dos padrões de votação. Como descrito nos estudos sobre realinhamento (Schattschneider, 1975; Sundquist, 1983; Mayhew, 2002), esse novo partido no poder, ao adotar medidas efetivas para enfrentar o assunto de interesse pelo qual foi eleito, tem sua administração aprovada e é reeleito. Nessa eleição subsequente, o mesmo partido ganha as eleições, mas agora com uma nova base de apoio eleitoral "moldada" pelas políticas realizadas no primeiro mandato. Nesse caso, essa segunda eleição seria classificada como convertida, ou seja, o novo partido majoritário ganha as eleições, mas há uma mudança nos padrões de votação. Por fim, essas duas eleições juntas, uma classificada como desviante e a outra como convertida, poderiam então ser entendidas como parte de um processo de realinhamento secular (Key, 1959) ou gradual.

Porém, o próprio estudo de Pomper (1967) aponta problemas na operacionalização desse conceito de eleição convertida. Na sua análise sobre as eleições presidenciais estadunidenses, a eleição presidencial de 1928, que antecedeu o *New Deal* e elegeu o republicano Herbert Hoovert, na comparação dos resultados eleitorais em porcentagem para o Partido Democrata por estado, apresentava um padrão de votação mais parecido com a eleição subsequente de 1932 do que com a anterior de 1924, podendo, assim, ser teoricamente classificada como uma eleição convertida e não mantida. Em vez de essa eleição convertida significar uma alteração dos padrões de votação como consequência das políticas promovidas pelo governo no poder, podemos pensar que essa mudança significa apenas o esgotamento da clivagem eleitoral que mobilizava os eleitores anteriormente desde a década de 1890. O estudo revela que o candidato democrata Al Smith havia perdido 10 pontos percentuais em estados sulistas (até então reduto democrata) na eleição de 1928, enquanto havia ganhado em votos em outros estados com caraterísticas relacionadas ao voto republicano (urbano católico e rural progressista), indicando, portanto, que já havia um movimento de mudança dentro do eleitorado quatro anos antes da primeira vitória de Roosevelt na eleição de 1932, classificada como de realinhamento.

O estudo de Knuckey (1999), que busca seguir o trabalho de Pomper (1967), agora analisando as eleições presidenciais estadunidenses de 1932 a 1996, adota, em vez da classificação de Pomper (1967) com quatro tipos, uma versão alternativa com apenas três, substituindo os termos "eleição convertida" e "eleição de realinhamento" pelo termo "eleições críticas". Segundo ele, o interesse principal é identificar as

mudanças eleitorais que resultam em novos alinhamentos estáveis, e não verificar se estes resultam na ascendência de um novo partido majoritário ao poder (Knuckey, 1999, p. 643), que é a diferença essencial entre eleição convertida e de realinhamento.

Volatilidade e a teoria do desalinhamento

Embora o termo "desalinhamento" não seja utilizado para classificar uma eleição, o processo ao qual ele se refere afeta diretamente a estabilidade dos padrões de votação ao longo do tempo. A teoria do desalinhamento (Dalton, Scott e Beck, 1984; Dalton, McAllister e Wattenberg, 2003), ao observar um aumento nos índices de volatilidade eleitoral nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos, argumenta que essa instabilidade eleitoral seria causada pela diminuição do papel dos partidos políticos no processo de socialização e mobilização política das pessoas. Com a diminuição da influência mobilizadora dos partidos políticos, os níveis de identificação, filiação partidária e participação eleitoral também teriam diminuído, resultando em maior imprevisibilidade dos resultados eleitorais ao longo dos anos (volatilidade eleitoral).

Essa diminuição do papel dos partidos políticos seria causada, principalmente, por uma mudança na estrutura das sociedades, que acabaria tornando as linhas de divisão entre os estratos sociais menos evidentes, alterando consequentemente os padrões de identidade coletiva dos eleitores. Com a modernização da economia e a adoção do modo flexível de produção, houve redução do número de trabalhadores industriais e aumento da fragmentação dos postos de trabalho com diferentes níveis de exclusão social, tornando as demandas dos trabalhadores mais setorizadas e individuais e mais difíceis de serem representadas pelas organizações coletivas de classe tradicionais, como os sindicatos (Dalton, McAllister e Wattenberg, 2000; Gallagher, Laver e Mair, 2011).

O aumento do nível educacional dos eleitores, em conjunto com um maior acesso às mídias de massa, como a televisão, teria também contribuído para que eles ficassem cada vez mais independentes dos partidos, tornando as decisões eleitorais mais individualizadas e levando as pessoas a prescindirem de atalhos cognitivos de referências sociais e das legendas partidárias para a tomada de suas decisões eleitorais.

Por fim, para se adequar a essa nova realidade, os partidos buscaram também se modernizar e ampliar suas agendas políticas para além das suas linhas sociais de sustentação básica. Os partidos de centro-esquerda, por exemplo, vendo a sua base social de apoio se fragmentar, procuraram ampliar a sua agenda em um movimento *catch all* para o centro com o objetivo de atrair setores da classe média. No entanto, esse movimento, no longo prazo, provocou pelo menos duas consequências: 1. reduziu, no eleitorado, a percepção das diferenças ideológicas entre os partidos tradicionais, os quais falharam em restaurar os níveis de prosperidade social anteriores às crises econômicas mundiais, como a de 2008; e 2. esse fracasso levou uma porção significativa dos eleitores a flertar com partidos e candidatos populistas dos dois extremos do espectro

ideológico, como Bernie Sanders e Donald Trump, nos Estados Unidos, na eleição presidencial de 2016 (Inglehart e Norris, 2016).

Nos países da América Latina, o afastamento dos eleitores em relação aos partidos estabelecidos, além de estar relacionado com o desempenho econômico dos governos, deve-se também aos altos níveis de corrupção entre os membros dessas organizações (Carreras, Morgenstern e Su, 2013). Os candidatos "anti-establishment" ou "outsiders", prometendo combater a corrupção, aproveitam-se justamente desse descontentamento para obter apoio junto ao eleitorado, como é o caso do candidato Bolsonaro na eleição presidencial de 2018.

Na prática, o processo de desalinhamento resulta em uma diminuição da importância dos estímulos de longo prazo sobre o voto dos eleitores, como as identidades partidárias, que, como vimos, são fatores estabilizadores dos apoios eleitorais. Assim, os eleitores acabam sendo mais influenciados por estímulos de curto prazo relacionados aos acontecimentos do período eleitoral, fazendo com que os resultados das eleições se tornem cada vez mais imprevisíveis e voláteis.

Esse processo deixa os eleitores mais vulneráveis e receptivos ao surgimento de novos partidos e candidatos, teoricamente menos enraizados na sociedade (como os de extrema-direita), que, por sua vez, buscam uma conexão direta com os eleitores por meio, por exemplo, do personalismo. Esses partidos e candidatos, portanto, veem nesse processo de crise dos partidos tradicionais uma oportunidade para obter apoio dessa parcela cada vez maior do eleitorado "desalinhado".

Por fim, uma discussão trazida por Carreras, Morgenstern e Su (2013) é que, na maioria dos países da África, do Leste Europeu e da América Latina, não seria adequado utilizar as terminologias "realinhamento" ou "desalinhamento" eleitoral ao tratar dos apoios eleitorais. O argumento seria que os sistemas partidários nesses países nunca foram suficientemente estáveis ao longo do tempo, nem tiveram partidos suficientemente programáticos para que se desenvolvessem alinhamentos partidários duradouros com o eleitorado. Haveria nesses países o que os autores denominam de "alinhamentos parciais", em que uma porção substancial do eleitorado vai se tornando alinhada a um ou mais partidos políticos ao longo do tempo, enquanto a porção restante se mantém não alinhada. Nesse sentido, seria mais frequente o processo de "desalinhamento parcial", quando algum desses partidos, que em determinado momento conseguiu criar vínculos junto ao eleitorado, se desintegrou ou perdeu apoio devido, por exemplo, a denúncias de corrupção, enquanto os demais mantiveram os vínculos. O exemplo paradigmático de um "desalinhamento parcial" seria o da Argentina, em que um dos grandes partidos, União Cívica Radical, desaparece, enquanto o outro, o Partido Justicialista, mantém a lealdade dos seus apoiadores.

Hipótese e metodologia: análise fatorial do modelo S e T

A hipótese deste artigo é de que é possível classificar as eleições presidenciais brasileiras de 1989 a 2018 nos quatro tipos conceituados na seção anterior (eleições mantidas, desviantes, de realinhamento ou convertidas), considerando as seguintes variáveis:

1. Identificação de períodos de estabilidade e mudança nos padrões espaciais de votação, utilizando dados agregados sobre os resultados eleitorais, mais especificamente, os resultados em porcentagem na escala de microrregião[9] observados por meio de análise fatorial.
2. Informação sobre qual era o partido majoritário no momento da eleição. No caso estadunidense, a decisão sobre qual é o partido majoritário, mais do que simplesmente *status* de partido incumbente ou desafiante, tem relação com a configuração das forças no Legislativo federal. É o caso da reeleição do presidente republicano Eisenhower (1956), quando seu partido perdeu a maioria no Congresso para os democratas dois anos antes. No caso do Brasil, adotamos a incumbência como fator principal para essa escolha devido à elevada fragmentação do Legislativo federal e à quantidade de candidatos a presidente (principalmente nas eleições de 1989 e 2018).
3. Informação sobre continuidade ou mudança nas agendas políticas dos governos eleitos. Como vimos, os estudos sobre a teoria do realinhamento argumentam que a mudança da agenda política de um governo e a aprovação ou não desta pelo eleitorado podem ser importantes para diferenciar uma eleição desviante de um processo de realinhamento.

Para checarmos essa hipótese, utilizamos como parâmetro para a análise fatorial o estudo pioneiro na geografia eleitoral estadunidense de Archer e Taylor (1981), que introduziu o uso dessa técnica estatística como subsídio para analisar as eleições presidenciais. Assim como Pomper (1967), Archer e Taylor (1981) analisam o desempenho eleitoral do Partido Democrata nas eleições presidenciais na escala dos estados estadunidenses buscando identificar padrões de estabilidade e de mudança, tanto no tempo quanto no espaço, através de dois modelos de análise fatorial T e S.

No modelo T (*time*), correlacionam-se, simultaneamente, os resultados eleitorais em porcentagem de uma série de eleições consecutivas agregadas por unidades geográficas (estados, microrregiões, municípios etc.) agrupando eleições com padrões de votação semelhantes em um mesmo fator. Interpretando os resultados a partir dos

[9] Adotamos essa escala por dois motivos: primeiro, porque o número de municípios variou significativamente de 1989 a 2018 (de 4.491 municípios para 5.570). Ao adotarmos a escala das microrregiões, o N é fixado em 558 unidades; segundo, a escala de microrregiões é a mais adequada para se representar graficamente e permitir uma melhor análise visual do conjunto do país (Jacob et al., 2009).

estudos sobre eleições críticas na América do Norte, Archer e Taylor (1981) consideram que eleições consecutivas com altas cargas fatoriais agrupadas em um mesmo fator indicam a existência de um período ou "era" de estabilidade nos padrões de votação, enquanto eleições que apresentam cargas fatoriais mais baixas seriam classificadas como desviantes. Já a formação de dois ou mais fatores, em que, em um deles, uma série de eleições consecutivas apresenta altas cargas fatoriais e, em um segundo fator, o mesmo aconteça com outra série de eleições consecutivas, pode significar a existência de uma eleição crítica de realinhamento entre essas duas séries estáveis (Johnston et al., 2017).

Já no modelo S (*space*), em vez de eleições consecutivas, correlacionam-se unidades geográficas (estados, microrregiões, municípios etc.) com padrões de votação semelhantes ao longo de um período específico no tempo[10]. A ideia é a de o modelo S ser aplicado para cada agrupamento de eleições consecutivas encontrado (no modelo T), que representaria teoricamente um período de estabilidade nos padrões de votação. Dessa forma, buscar-se-ia identificar, através do modelo S, as regiões de apoio eleitoral duradouro para os partidos durante esses períodos de estabilidade encontrados. O estudo de Figueiredo et al. (2002) sobre a distribuição de votos dos partidos políticos nas eleições na cidade de São Paulo de 1994 até 2000 é um dos poucos exemplos da utilização desse modelo S de análise fatorial no Brasil[11].

De uma forma resumida, enquanto no modelo T busca-se agrupar eleições consecutivas com padrões de votação semelhantes, no modelo S os dados são transpostos e busca-se agrupar unidades geográficas com padrões de votação semelhantes em um período de tempo específico.

Em ambos os modelos (T e S), utiliza-se o método de redução de dados, denominado análise de componentes principais (ACP), em que toda a variância dos dados é utilizada, tanto a comum quanto a compartilhada. Em relação ao tipo de rotação dos fatores, que torna o resultado empírico encontrado mais facilmente interpretável (Figueiredo Filho e Silva Junior, 2010), no modelo T é utilizado o método de rotação fatorial "oblíqua", que permite que os fatores se correlacionem entre si, aumentando a probabilidade de a análise fornecer cargas fatoriais intermediárias que representariam eleições desviantes, enquanto no modelo S é utilizado o método "ortogonal", que assume que os fatores extraídos são independentes entre si (não se correlacionam), fornecendo muitas cargas fatoriais altas e baixas e poucas intermediárias para cada variável. Esse método seria a melhor opção quando se quer obter regiões geográficas uniformes (Archer e Taylor, 1981).

Nos estudos sobre as eleições presidenciais estadunidenses (Pomper, 1967; Knuckey, 1999), como vimos, foram utilizados na análise apenas os resultados eleitorais,

[10] Segundo Clark Archer: "The S-mode analysis can be thought of as summarizing correlations between districts over elections" (informação pessoal – mensagem recebida por <alekseizolner@gmail.com> em 23 de setembro de 2016).
[11] Mesmo que os autores não utilizem essa denominação no trabalho.

em porcentagem, agregados por estado, de um dos dois grandes partidos políticos, o Partido Democrata. Como o sistema partidário estadunidense é virtualmente bipartidário, entende-se que, ao analisar o resultado eleitoral de um, está se "espelhando" o do outro. Vale ressaltar que estudos sobre realinhamento (Mayhew, 2002) argumentam que terceiros partidos[12] na história estadunidense sempre estiveram relacionados com períodos de mudança na política daquele país e que a ascensão momentânea destes pode ser entendida como um indício do descontentamento e de uma mobilização dos eleitores fora do normal.

No caso deste artigo, decidiu-se por analisar os resultados eleitorais dos dois primeiros colocados em cada eleição presidencial de 1989 a 2018, usando como referência o desempenho do Partido dos Trabalhadores (PT), que esteve nessas posições durante todo esse período. Após a vitória do candidato Jair Bolsonaro (PSL), em 2018, que, assim como Collor (PRN), substituiu o candidato do PSDB nessa alternância das primeiras posições na eleição presidencial, estudos recentes sobre comportamento eleitoral e identidade partidária (Samuels e Zucco, 2014; Ribeiro, Carreirão e Borba, 2016; Samuels e Zucco, 2018) argumentam que o comportamento dos eleitores no Brasil, desde a redemocratização, estaria orbitando em torno do PT em uma dicotomia petismo e antipetismo, ou seja, as duas forças mobilizadoras do eleitorado durante as eleições presidenciais teriam sido o voto a favor ou contra o partido. Esse voto contrário ao PT, que aqui denominamos "forças antipetistas", teria sido representado pelo PRN, em 1989, pelo PSDB, entre 1994 e 2014 e, finalmente, pelo PSL, em 2018.

Com a análise fatorial do modelo T aplicada, tanto para a porcentagem de votos do PT nas eleições presidenciais na escala das microrregiões quanto para as forças antipetistas, buscamos identificar os períodos de estabilidade e mudança nos padrões espaciais de votação ao longo do tempo para ambos os grupos, analisando-os conjuntamente como subsídio para nossa classificação das eleições presidenciais.

Para determinar a continuidade ou mudança nas agendas políticas dos governos eleitos, buscamos identificar certos momentos históricos de ruptura a partir da análise da literatura que trata desses períodos, como o *impeachment* do governo Collor, o Plano Real nos governos Itamar e FHC, a ênfase nas políticas sociais nos governos petistas, assim como o caráter reformista liberal dos governos Temer e Bolsonaro.

Resultados empíricos

Para checar a nossa hipótese, primeiramente, assim como nos estudos de Pomper (1967) e Knuckey (1999), geramos duas tabelas matrizes que mostram a comparação da porcentagem de votos em primeiro turno por microrregião de cada

[12] Liberty Party e Free Soil Party na década de 1840; Greenback Party e Populist Party na década de 1890; e Progressive Party na década de 1920 (Mayhew, 2002); e o candidato independente Ross Perot na eleição presidencial de 1992.

eleição com a anterior desde 1989 a 2018 através do índice de correlação R de Pearson tanto para os resultados do PT quanto para as forças antipetistas (Tabelas 1 e 2, respectivamente):

Tabela 1
Matriz de correlação dos resultados em porcentagem do PT na escala das microrregiões das eleições de 1989 a 2018

	PT-89	PT-94	PT-98	PT-02	PT-06	PT-10	PT-14	PT-18
PT-89	1							
PT-94	0,558	1						
PT-98	0,223	0,760	1					
PT-02	0,344	0,589	0,585	1				
PT-06	0,494	0,139	-0,047	-0,132	1			
PT-10	0,276	0,094	-0,03	-0,178	0,875	1		
PT-14	0,234	0,044	-0,071	-0,246	0,842	0,928	1	
PT-18	0,357	0,121	-0,086	-0,146	0,805	0,861	0,886	1

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.
Nota: Cargas fatoriais altas e médias em destaque.

Tabela 2
Matriz de correlação dos resultados em porcentagem das forças antipetistas na escala das microrregiões das eleições de 1989 a 2018

	PRN-89	PSDB-94	PSDB-98	PSDB-02	PSDB-06	PSDB-10	PSDB-14	PSL-18
PRN-89	1							
PSDB-94	0,705	1						
PSDB-98	0,498	0,584	1					
PSDB-02	0,138	0,166	0,567	1				
PSDB-06	-0,193	-0,199	0,308	0,400	1			
PSDB-10	-0,097	-0,102	0,360	0,385	0,927	1		
PSDB-14	-0,244	-0,182	0,262	0,289	0,906	0,876	1	
PSL-18	-0,246	-0,230	0,223	0,084	0,794	0,79	0,886	1

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.
Nota: Cargas fatoriais altas e médias em destaque.

Em seguida, aplicamos a análise fatorial do modelo T para os mesmos dados, utilizando o método de rotação do tipo "oblíqua" e o critério de Kaiser[13] para definir a quantidade de fatores. Ambos os modelos resultam na extração de dois fatores, explicando 79% da variabilidade dos dados (Anexos 1 e 2).

[13] Extrair apenas os fatores com valor de *eigenvalue* acima de 1 (Figueiredo Filho e Silva Junior, 2010).

Examinando as duas matrizes e as cargas fatoriais extraídas de ambas as análises fatoriais (Tabelas 3 e 4), segundo a interpretação sugerida por Archer e Taylor (apud Johnston et al., 2017), os dados indicam a existência de dois períodos de estabilidade nos padrões de votação ao longo do tempo. Um período com a sequência de eleições consecutivas com altas cargas fatoriais que, na análise sobre os resultados do PT, vai de 1994 a 2002, e das forças antipetistas, que vai de 1989 a 1998; e um segundo período de estabilidade entre 2006 e 2018, coincidente para os dois grupos. Como cada uma dessas sequências de eleições consecutivas com altas cargas fatoriais encontra-se em fatores diferentes, entende-se que haveria uma eleição crítica entre elas, no caso a eleição de 2006, que, como veremos adiante, foi classificada como uma eleição "convertida".

Tabela 3
Cargas fatoriais extraídas da análise fatorial do modelo T para os resultados eleitorais do PT em primeiro turno nas eleições presidenciais de 1989 a 2018 na escala das microrregiões brasileiras

Partidos	**PT**							
Eleições	**1989**	**1994**	**1998**	**2002**	**2006**	**2010**	**2014**	**2018**
Fator 1	0,438	0,137	-0,069	-0,190	**0,940**	**0,952**	**0,949**	**0,933**
Fator 2	0,612	0,920	0,835	0,804	0,090	0,007	-0,058	0,029

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.
Nota: Cargas fatoriais altas e médias em destaque.

Tabela 4
Cargas fatoriais extraídas da análise fatorial do modelo T para os resultados eleitorais das forças antipetistas em primeiro turno nas eleições presidenciais de 1989 a 2018 na escala das microrregiões brasileiras

Partidos	**PRN**	**PSDB**	**PSDB**	**PSDB**	**PSDB**	**PSDB**	**PSDB**	**PSL**
Eleições	**1989**	**1994**	**1998**	**2002**	**2006**	**2010**	**2014**	**2018**
Fator 1	-0,229	-0,200	0,361	0,417	0,963	0,946	0,958	0,885
Fator 2	0,809	0,847	0,849	0,528	0,039	0,125	-0,021	-0,105

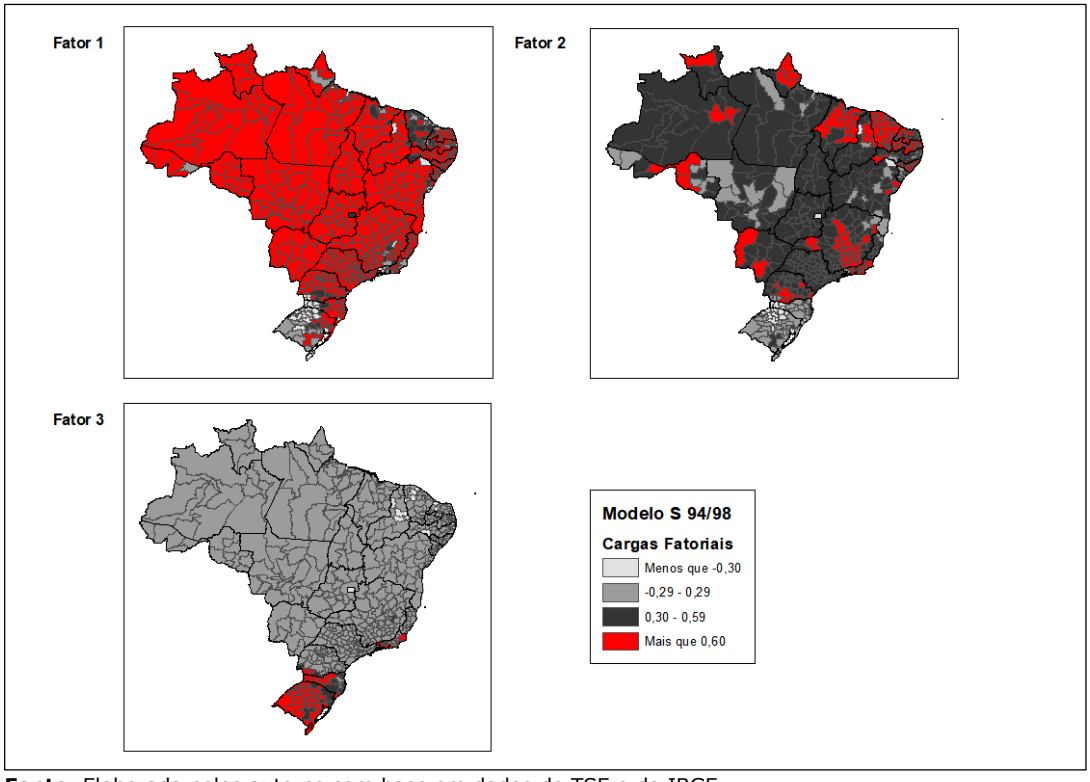
Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.
Nota: Cargas fatoriais altas e médias em destaque.

Com a avaliação dessas duas sequências de eleições consecutivas, buscamos identificar as regiões com padrões de votação parecidos nesses períodos de estabilidade a partir da análise fatorial do modelo S. As eleições de 1989 e 2002 são deixadas de fora dessa análise por apresentarem, em uma das análises fatoriais do modelo T, cargas fatoriais intermediárias e que, segundo Archer e Taylor (apud Johnston et al., 2017), poderiam ser classificadas como desviantes. Na eleição de 1989, como a matriz de correlação mostra (Tabela 1), o padrão de votação do PT é semelhante ao do partido em

1994 e 2006, enquanto o padrão de votação do PSDB no primeiro turno de 2002 se assemelha ao padrão de votação do partido na eleição de 1998 e 2006, ou seja, essas duas eleições (1989 e 2002) apresentam padrões semelhantes aos das eleições dos dois períodos de estabilidade identificados, 1994-1998 e 2006-2018.

A análise fatorial do modelo S referente ao período 1994-1998, utilizando o método de rotação do tipo ortogonal Varimax, resulta na extração de três fatores "naturais" representando 100% da variabilidade dos dados (Figura 1 e Anexos 3 e 4). Observando a média da porcentagem de votos das microrregiões com cargas fatoriais maiores que 0,6 para cada fator (Tabela 5), os dados indicam que o fator 1 refere-se ao amplo agrupamento de microrregiões onde o PSDB, partido majoritário nesse período, foi bem votado; o fator 3, às regiões de apoio ao PT, microrregiões localizadas principalmente no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro; e o fator 2, às regiões intermediárias onde ocorre uma queda no apoio ao PSDB, possivelmente causada pela força de um terceiro candidato competitivo na eleição de 1998 (Ciro Gomes).

Figura 1
Representação gráfica das cargas fatoriais extraídas da análise fatorial do modelo S referente aos resultados eleitorais dos dois primeiros colocados nas eleições presidenciais de 1994 e 1998 na escala das microrregiões



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

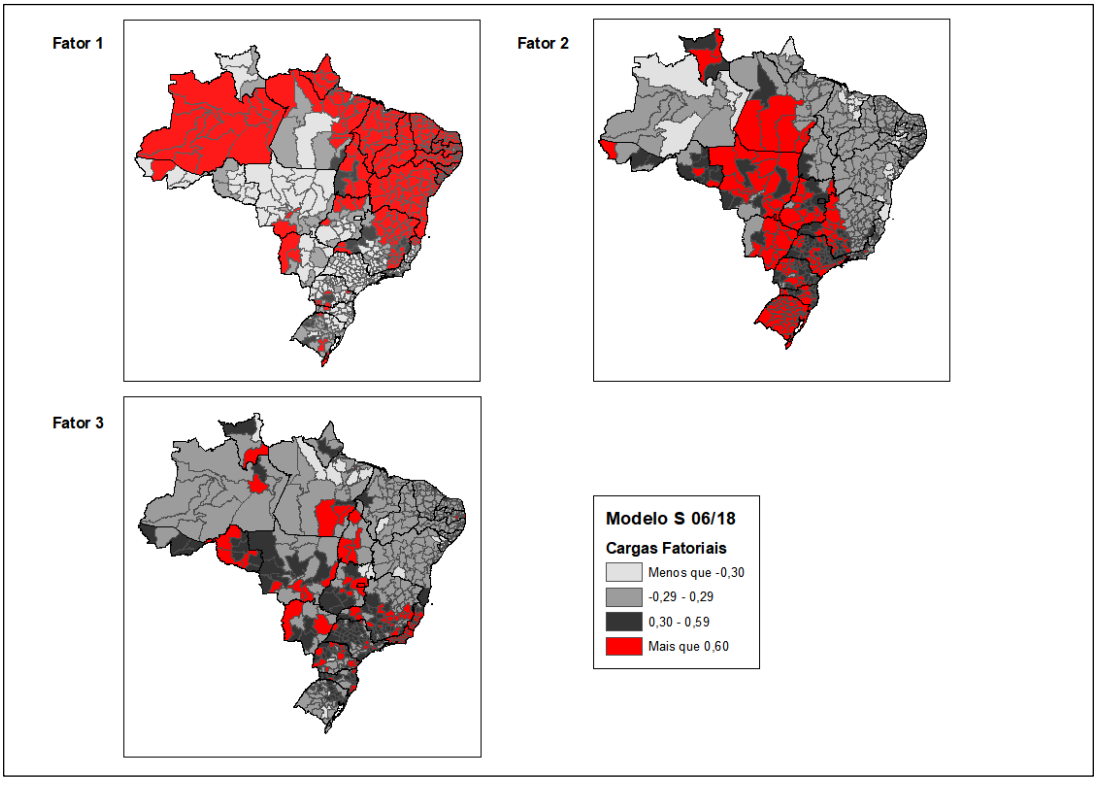
Tabela 5
Média da porcentagem de votos para as microrregiões agrupadas em cada fator extraído na análise fatorial do modelo S para o período 1994-1998 com cargas fatoriais maiores que 0,6

	Fator 1		Fator 2		Fator 3	
Eleições	**PT**	**Forças antipetistas**	**PT**	**Forças antipetistas**	**PT**	**Forças antipetistas**
1994	20,54	64,09	21,42	65,17	30,92	29,60
1998	22,33	62,91	28,29	48,57	47,11	40,15

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

A análise fatorial do modelo S referente ao período 2006-2018, utilizando o método de rotação do tipo ortogonal Varimax, resulta na extração de sete fatores "naturais" representando 100% da variabilidade dos dados (Anexo 5); mas, após análise gráfica da curva da variância de cada valor no *scree plot* (Anexo 6), como sugerido por Figueiredo Filho e Silva Junior (2010), utilizamos apenas os três primeiros fatores que, juntos, representam 94% da variabilidade dos dados (Figura 2). Observando a média da porcentagem de votos das microrregiões com cargas fatoriais maiores que 0,6 para cada fator (Tabela 6), podemos argumentar que o fator 1 refere-se ao amplo agrupamento de microrregiões onde o PT obteve forte apoio eleitoral durante essas quatro eleições consecutivas, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, e o norte do estado de Minas Gerais; o fator 2 refere-se às regiões onde, durante esse período, a maioria dos seus eleitores votou a favor das forças antipetistas (PSDB e PSL): região Sul, parte da região Centro-Oeste, estado de São Paulo e região sul do estado de Minas Gerais; finalmente, o fator 3, observando os dados da Tabela 6, refere-se às regiões onde a maioria gradualmente mudou o seu voto do PT para as forças antipetistas, mais acentuadamente na eleição de 2018 no estado do presidente eleito Jair Bolsonaro, Rio de Janeiro.

Figura 2
Representação gráfica das cargas fatoriais extraídas da análise fatorial do modelo S referente aos resultados eleitorais dos dois primeiros colocados nas eleições presidenciais em primeiro turno de 2006 a 2018 na escala das microrregiões



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

Tabela 6
Média da porcentagem de votos para as microrregiões agrupadas em cada fator extraído na análise fatorial do modelo S para o período 2006-2018 com cargas fatoriais maiores que 0,6

	Fator 1		Fator 2		Fator 3	
Eleições	**PT**	**Forças antipetistas**	**PT**	**Forças antipetistas**	**PT**	**Forças antipetistas**
2006	65,39	29,57	35,4	57,92	47,95	42,24
2010	64,97	23,87	43,97	43,95	42,97	35,35
2014	65,1	18,66	39,56	45,15	37,43	37,87
2018	54,26	24,79	24,55	53,49	22,37	55,69

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

Classificando as eleições presidenciais

Eleição de 1989: desviante

Os candidatos Ulysses Guimarães (PMDB) e Aureliano Chaves (PFL) pertenciam a partidos que formavam a base de sustentação do governo Sarney. Assim, o candidato vitorioso, Fernando Collor (PRN), mesmo que em certo momento daquela eleição (principalmente no segundo turno) tenha se tornado o preferido da grande mídia e dos setores conservadores da sociedade, não pode ser classificado como candidato "governista" e muito menos o seu governo pode ser considerado de continuidade ao governo anterior. A agenda política do governo Collor, ao contrário da do governo Sarney, caracterizou-se por um reformismo liberal (Sallum Jr., 2011), com privatizações, reformas administrativas, liberalização da economia e, mesmo que guarde semelhanças com a agenda do governo seguinte, o fato histórico é que os planos econômicos do governo foram um fracasso (Plano Collor 1 e 2) e Collor caiu após denúncias de corrupção. Por esses motivos (o partido majoritário não venceu a eleição e a agenda política foi diferente da anterior) a eleição de 1989 é classificada como "desviante". Acrescente-se que, pelo fato de esta ter sido a primeira eleição após a redemocratização, não cabe analisar a variável "padrão de votação" para essa classificação.

Eleições de 1994 e 1998: período de voto normal, eleições mantidas

A análise fatorial mostra que esse período específico foi de estabilidade nos padrões espaciais de votação tanto para as forças antipetistas (PSDB) quanto para o PT, mesmo que as altas cargas fatoriais sejam menos lineares do que no período de 2006-2018. Em relação à eleição de 1994, o candidato eleito, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), era claramente o incumbente: após o *impeachment* de Collor, foi ministro da Fazenda do governo Itamar (PMDB) e, com o sucesso do Plano Real, foi lançado como candidato com o apoio deste último e reeleito em 1998. Como a literatura da época relata (Carreirão, 2002), a agenda política desses dois governos foi centrada na economia e no controle da inflação, deixando de lado os temas do desemprego e da desigualdade social, que se tornariam importantes na eleição de 2002. A economia teria sido a causa de curto prazo, e o tema de interesse que mobilizou os eleitores nas eleições de 1994 e 1998 teria sido os atributos pessoais do presidente para enfrentar as crises econômicas internacionais daquele período (crise financeira asiática em 1997 e russa em 1998). Dessa forma, se considerarmos a estabilidade nos padrões de votação, o continuísmo do governo FHC em relação ao período Itamar e a agenda política focada na economia, classificamos os pleitos de 1994 e 1998 como eleições mantidas e esse período, como de voto normal.

Eleições de 2002 e 2006: período de realinhamento secular (desviante + convertida)

Na eleição de 2002, o candidato governista, José Serra (PSDB), perde para Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno, ou seja, o partido majoritário perde as eleições. No entanto, a análise fatorial do modelo T para o PT mostra que o padrão espacial do partido, em 2002, guarda semelhanças com 1994 e 1998, indicando, portanto, uma estabilidade. Essas duas características somadas, mudança do partido majoritário e manutenção nos padrões de votação, nos dão elementos para considerar essa eleição como desviante.

Durante o primeiro governo Lula, há uma mudança na agenda política, que passa de uma ênfase exacerbada na estabilidade da economia e no controle da inflação para uma outra voltada a combater a desigualdade social. É nesse quadro de mudança de agenda política e avaliação das medidas concretas do governo que a eleição seguinte ocorre (2006). Nela, o PT ganha novamente, mas agora ocorre uma mudança nos padrões de votação, como a análise fatorial do modelo T mostra, tanto para o partido quanto para as forças antipetistas. De acordo com a classificação de Pomper (1967), a manutenção do partido majoritário e uma mudança dos padrões de votação nos dão argumentos para classificar essa eleição como convertida.

Essa mudança geográfica nos padrões de votação do PT em 2006 está bem documentada pela literatura (Hunter e Power, 2007; Nicolau e Peixoto, 2007; Soares e Terron, 2008). A partir de 2006, o PT passa a ser apoiado pelos eleitores de um extenso agrupamento regional de municípios menos populosos e mais pobres, concentrados, em sua maioria, na região Nordeste (Soares e Terron, 2008), apesar de manter em parte o seu apoio na periferia das áreas metropolitanas mais populosas das regiões Sul e Sudeste[14]. Esse padrão de alta concentração de votos para o PT nas regiões mais pobres do país estaria relacionado às políticas sociais promovidas pelo governo Lula durante o seu primeiro mandato. Alguns estudos (Bohl, 2011; Simoni Jr., 2017) relativizam a importância dos programas sociais para esse padrão de votação, mais especificamente o Bolsa Família, argumentando, por exemplo, que, historicamente, candidatos incumbentes sempre têm maior votação nas áreas menos desenvolvidas do país (Zucco, 2008), o chamado "qualunquismo" (Melo, 2014). Por outro lado, a perda de apoio entre a classe média e os mais escolarizados das grandes cidades e regiões mais desenvolvidas do país seria consequência das seguidas denúncias de casos de corrupção, desde o primeiro governo petista, com o chamado "Mensalão" (Hunter e Power, 2007).

A literatura sobre a teoria do realinhamento mostra que esse seria um fenômeno raro e que geralmente se manifesta na sua forma gradual (realinhamento secular): após uma primeira eleição pautada por um assunto de interesse que mobiliza os eleitores de uma forma mais intensa do que o usual, as linhas de apoio de voto normal anteriormente

[14] Simoni Jr. (2017), por exemplo, mostra que na região Sul do país, no nível agregado de seções eleitorais, o partido, em 2002, já era o mais votado entre os "menos educados" (p. 103).

estabelecidas são cruzadas e há uma alteração do partido hegemônico no poder. Em uma segunda eleição, em consequência das medidas concretas realizadas pelo novo governo, este é reeleito, mas acontece um rearranjo nos padrões de votação em torno de uma nova e dominante clivagem eleitoral que, ao longo do tempo, se demonstra duradouro.

Os dados apresentados neste artigo nos dão argumentos para classificarmos esse período 2002-2006 como de realinhamento secular ou gradual. Em 2002, há a formação de uma nova maioria com a troca do partido hegemônico no poder sem que ocorra uma mudança drástica nos padrões de votação. Quatro anos mais tarde, na reeleição do ex-presidente Lula, mudam os padrões de votação com o surgimento de uma clivagem eleitoral norte-sul, e esse novo padrão se mantém nas três eleições subsequentes (2010, 2014 e 2018). Essa constatação não é nova e foi levantada primeiro por Singer (2010) ao comparar as duas eleições do ex-presidente Lula (2002-2006) às de Franklin Roosevelt (1932-1936) na América:

> Nesse caso, as eleições brasileiras de 2002 e 2006 poderão ser vistas, no futuro, como o início de um longo ciclo político, semelhante ao que aconteceu com as vitórias de Roosevelt em 1932 e 1936. Na primeira eleição (1932, 2002), formou-se uma nova maioria. Na segunda (1936, 2006), em uma votação de continuidade, a coalizão majoritária se manteve, mas com uma troca de posição importante no apoio ao presidente. Em ambos os casos (Roosevelt, Lula), a troca de apoio decorreu da política levada a cabo no primeiro mandato: a classe média se afastou do presidente, mas eleitores pobres tomaram o seu lugar.

O principal argumento contrário a essa ideia de um processo de realinhamento durante esse período 2002-2006 é o de que não havia, até 2006, um padrão claro de votação do PT, tanto geográfico (Terron e Soares, 2010) quanto social (Bohn, 2011; Limongi e Guarnieri, 2014). O partido, ao longo das eleições de 1994 e 1998, teria paulatinamente conquistado maior apoio eleitoral, chegando ao padrão de votação encontrado em 2002: bem votado em todas as regiões (Tabela 7) e em todas as camadas sociais, mas mantendo o padrão ou tendência de ser mais votado entre os eleitores com maior renda e escolaridade. Esse crescimento gradual de apoio, tanto territorial quanto social, explicaria por que, na nossa análise fatorial do modelo T, as cargas fatoriais mais altas para o PT no período de 1989 a 2002 são menos lineares e ligeiramente mais baixas do que as de 2006 a 2018, indicando que os padrões de votação nessas primeiras eleições são menos semelhantes entre si do que nas do segundo período.

Embora não possamos afirmar que havia um alinhamento nos padrões de votação até 2006, a análise fatorial do modelo T mostra que, a partir dessa eleição, há uma linearidade dos valores de alta carga fatorial do fator 1 para ambos os grupos, PT e forças antipetistas (Tabelas 3 e 4), indicando, portanto, que a partir desse momento

estabeleceu-se um alinhamento pelo menos parcial do voto, ou seja, o período 2002-2006 foi de fato determinante para a formação da clivagem eleitoral que se manteve nas outras três eleições seguintes.

Um outro aspecto sobre a teoria do realinhamento é a questão do assunto de interesse ou de crise geradora desse processo. Como vimos, três grandes temas foram indutores de processos de realinhamento na história estadunidense: escravidão, conflitos seccionais e a grande depressão. No caso brasileiro, estudos que analisaram o comportamento eleitoral na eleição de 2006 citam como fatores importantes para o voto: o desempenho econômico do governo e os sentimentos dos eleitores em relação ao PT (Rennó, 2007; Carreirão, 2007). Estudos posteriores, os quais analisam retrospectivamente essa eleição e as seguintes, apontaram esse último fator, sentimento dos eleitores sobre o PT (petismo-antipetismo) (Ribeiro, Carreirão e Borba, 2011, 2016; Samuels e Zucco, 2018), como o principal indutor do comportamento eleitoral durante esse período. Considerando que os governos do PT, através dos ganhos econômicos e programas sociais, tenham realmente alterado o patamar de vida das pessoas mais pobres do Brasil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, talvez essas populações sejam gratas durante a sua vida inteira, ocasionando como consequência uma era de congelamento do comportamento eleitoral (Mayhew, 2002). Por outro lado, devido aos seguidos casos de corrupção (Mensalão e Lava Jato) e a partir da crise econômica surgida no segundo governo Dilma (2015), o antipetismo se manifestou com mais força principalmente entre as classes média e alta do país, que, demograficamente, se concentram nas regiões mais desenvolvidas. Podemos supor que o próprio petismo-antipetismo, mais do que uma clivagem social pobre-rico, seja, no caso brasileiro, o que mantém os padrões de votação "normais" durante esse período (2006-2018).

Tabela 7
Porcentagem de votos por região para o PT no primeiro turno das eleições de 1989 a 2018

Regiões	1989	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Norte	18,7	25,52	26,52	44,41	56,06	49,23	50,05	36,8
Nordeste	**21,67**	**30,3**	31,64	45,88	**66,77**	**61,63**	**59,68**	**50,6**
Sudeste	16,93	25,58	31,19	46,47	43,27	40,88	32,39	19,19
Sul	7,71	28,14	**38,76**	**49,45**	34,87	42,1	36,32	19,81
Centro-Oeste	15,26	24,82	22,06	43,07	38,48	39,89	32,69	20,78

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do TSE, Ipeadata e Cepesp Data.
Nota: Em destaque, região com maior número de votos para o PT em porcentagem em cada eleição.

Eleições de 2010 e 2014: eleições mantidas

Assim como as eleições de 1994 e 1998, classificamos as eleições de 2010 e 2014 como mantidas, pois o partido majoritário, o PT, se mantém no poder, e a análise fatorial do modelo T mostra que esse período é de estabilidade, tanto para o partido quanto para as forças antipetistas, repetindo aquele padrão de votação formado na eleição de 2006 como bem a literatura da época documenta (Marzagão, 2013; Magalhães, Silva e Dias, 2015). Também classificamos esse período como de voto normal ao observar que, apesar das variações, de maneira geral, as linhas básicas de apoio eleitoral não se alteram, como pode ser observado na Tabela 6, principalmente quando observamos os fatores 1 e 2 referentes à análise fatorial do modelo S.

Eleição de 2018: eleição desviante

Com a contestação dos resultados da eleição de 2014 pelo candidato perdedor, Aécio Neves, do PSDB, e a subsequente crise política e econômica, os acontecimentos levaram ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Roussef, do PT, em agosto de 2016, assumindo, tal como em 1993, um vice do PMDB[15], Michel Temer.

Apesar da baixa popularidade e das denúncias envolvendo a cúpula do governo, Temer adotou uma agenda política reformista liberal que, na prática, foi bem-sucedida: aprovaram-se no Congresso Nacional a PEC dos gastos públicos (241/55) e a reforma trabalhista. Mesmo assim, a eleição de 2018 teve contornos parecidos com a de 1989, pois a maioria dos candidatos[16] buscou se dissociar desse governo impopular. Dessa forma, assim como Collor, o candidato eleito, Bolsonaro, não representou a continuidade, embora o seu governo tenha dado continuidade à agenda liberal de reformas iniciada por Temer.

A análise fatorial do modelo T (Tabelas 3 e 4) indica que, de uma maneira geral, houve manutenção do padrão espacial de votação, tanto para o PT quanto para as forças antipetistas em relação às eleições anteriores, embora o padrão de votação de Bolsonaro seja ligeiramente diferente do das eleições anteriores do PSDB (2006, 2010 e 2014).

Usando a classificação de Campbell (1966), fundamentada no conceito de voto normal, apesar de aqui estarmos analisando dados agregados, a eleição de 2018 pode ser considerada "desviante" devido a causas de curto prazo fortes (crise econômica, política, *impeachment* da ex-presidente Dilma, prisão do ex-presidente Lula e atentado contra o então candidato Bolsonaro). Nessa eleição, houve uma flutuação acentuada dos apoios eleitorais a favor do partido minoritário (forças antipetistas), fazendo com que Bolsonaro ganhasse as eleições, embora respeitando as linhas de apoio de voto normal estabelecidas no passado.

[15] Em dezembro de 2017 o partido mudou o nome da legenda para MDB.
[16] Com exceção do candidato Henrique Meirelles, do MDB.

Períodos de desestabilização causados por crises econômicas e políticas, de acordo com a literatura sobre o desalinhamento eleitoral (Dalton, McAllister e Wattenberg, 2003; Carreras, Morgenstern e Su, 2013; Inglehart e Norris, 2016), historicamente fazem com que partidos e candidatos populistas, "anti-establishment" e "outsiders" tenham maior chance eleitoral, enquanto os partidos mais tradicionais perdem espaço. Esse seria o caso do candidato de extrema-direita, Bolsonaro, substituindo o PSDB na preferência do eleitorado antipetista. Cabe ressaltar que, diferentemente de países europeus, como Alemanha, Áustria ou Grécia, onde partidos de extrema-direita "anti-establishment" conquistaram uma relativa base eleitoral, o apoio ao candidato Bolsonaro, em 2018, apresenta mais um caráter personalista, o chamado "bolsonarismo", do que necessariamente um apoio ao seu partido, o PSL[17].

Como vimos, a classificação de uma eleição ou de um período como críticos (realinhamento) necessariamente ocorre *a posteriori*, porque precisamos saber as consequências da eleição em questão e das ações do novo governo para o comportamento eleitoral, como foi o caso da primeira eleição do ex-presidente Lula, em 2002, e do seu primeiro governo. A mesma situação se apresenta agora em relação ao governo Bolsonaro. Podemos especular que as ações do primeiro mandato do presidente Bolsonaro deverão ser determinantes para sabermos como esse período iniciado em 2019 será lembrado: (1) como uma mera eleição desviante dentro de um período de voto normal mais amplo, caso na próxima eleição a estabilidade dos padrões de votação formados em 2006 se mantenha, ou (2) uma eleição desviante que, junto com as ações do novo governo, criará uma nova clivagem dentro do eleitorado, modificando os padrões de votação estabelecidos anteriormente em um novo processo de realinhamento.

Para a primeira hipótese, não há necessidade de haver uma alternância de poder, no caso, a volta do PT, mas, simplesmente, a manutenção das linhas de apoio "normais", iniciadas em 2006, oscilando entre os dois grandes grupos. Em relação à segunda hipótese, talvez o resultado da eleição de 2022 traga subsídios para, por exemplo, referendarmos ou não a tese do "qualunquismo" (Melo, 2014), caso os eleitores das regiões menos desenvolvidas do país se "alinhem" ao candidato governista, modificando os atuais padrões de voto normal.

O Quadro 2 sintetiza o conjunto de variáveis e argumentos levados em consideração na classificação das eleições presidenciais brasileiras de 1989 a 2018 proposta por este artigo:

[17] Em novembro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro anunciou a sua desfiliação do PSL e a criação de um novo partido, o "Aliança pelo Brasil", que tem como sua maior liderança o próprio Bolsonaro, reforçando o caráter personalista do seu movimento político.

Quadro 2
Resumo das informações e variáveis utilizadas como subsídio para a classificação das eleições presidenciais (1989-2018)

	Informações relevantes				Variáveis			Resultado	
Ano	**Eleição**	**Governo***	**Vitorioso**	**Grupo**	**Partido majoritário**	**Padrão de votação**	**Agenda política**	**Classificação**	**Período**
1989	1989	Sarney (PMDB)	Collor	Anti-PT	PMDB	-	Reformismo liberal	Desviante	-
1993	-	Itamar (PMDB)	-	-	-	-	Plano Real	-	-
1994	1994	Itamar (PMDB)	FHC	Anti-PT	PSDB**	Estabilidade	Plano Real	Mantida	Voto normal
1998	1998	FHC (PSDB)	FHC	Anti-PT	PSDB	Estabilidade	Plano Real	Mantida	Voto normal
2002	2002	FHC (PSDB)	Lula	PT	PSDB	Estabilidade	Políticas sociais	Desviante	Realinhamento secular
2006	2006	Lula (PT)	Lula	PT	PT	Mudança	Políticas sociais	Convertida (Crítica)	Realinhamento secular
2010	2010	Lula (PT)	Dilma	PT	PT	Estabilidade	Políticas sociais	Mantida	Voto normal
2014	2014	Dilma (PT)	Dilma	PT	PT	Estabilidade	Políticas sociais	Mantida	Voto normal
2016	-	Temer (PMDB)	-	-	-	-	Reformismo liberal	-	-
2018	2018	Temer (MDB)	Bolsonaro	Anti-PT	MDB	Estabilidade	Reformismo liberal	Desviante	Voto normal

Fonte: Elaborado pelos autores.
* No momento da eleição.
** Apoiado pelo presidente Itamar (PMDB).

Conclusões

Admitimos a dificuldade de encontrar uma classificação para as eleições presidenciais fundamentada na literatura internacional sobre eleições críticas em um contexto de disputa multipartidária, como é o caso do Brasil; porém, usando como parâmetros principais a classificação de Pomper (1967) e a interpretação para os resultados de análise fatorial sugerida por Archer e Taylor (apud Johnston et al. 2017) aplicada para os votos em porcentagem dos primeiros colocados das eleições presidenciais de 1989 a 2018, a verificação da hipótese deste artigo revelou a possibilidade de chegar a uma classificação por meio das variáveis utilizadas.

Outra constatação primordial deste estudo é que o eleitorado brasileiro está cada vez mais atento às ações programáticas dos governantes eleitos. Como vimos, para a classificação de uma eleição ou de um período como críticos (realinhamento), tornou-se muito relevante a incorporação dos padrões de continuidade ou de mudança da agenda política dos governos analisados no período de 1989 a 2018 e a aprovação ou não desta pelo eleitorado.

A nossa classificação sugere a existência de três eleições consideradas desviantes (1989, 2002 e 2018), quatro eleições mantidas (1994, 1998, 2010 e 2014) e uma eleição crítica classificada como convertida (2006). Mais ainda, sugerimos a existência de um período de mudança (realinhamento secular) entre 2002 e 2006 e dois períodos de voto normal: um durante os governos FHC (1994-1998) e outro que começa a partir do padrão de votação formado na eleição de 2006 e que compreende as eleições de 2010, 2014 e 2018, sendo que esta última, devido à perda da hegemonia do PT, pelo menos inicialmente, é classificada neste artigo como desviante.

Referências bibliográficas

ARCHER, J. C.; TAYLOR, P. J. *Section and party*: a political geography of American presidential elections, from Andrew Jackson to Ronald Reagan. Chichester: Wiley, 1981.

BARTOLINI, S.; MAIR, P. *Identity, competition and electoral availability*: the stabilization of European electorates, 1885-1985. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BLONDEL, J. *The discipline of politics*. London & Boston: Butterworths, 1981.

BOHN, S. R. "Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base". *Latin American Research Review*, vol. 46, nº 1, p. 54-69, 2011.

CAMPBELL, A. A classification of elections. In: CAMPBELL, A., et al. (eds.). *Elections and the political order*. New York: Wiley, 1966.

CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York: Wiley, 1960.

CARAMANI, D. The dynamic perspective: state formation and mass democratization. In: CARAMANI, D. *The nationalization of politics*: Cambridge studies in comparative politics. Cambridge: Cambridge University Press, p. 195-250, 2004.

CARREIRÃO, Y. S. "Identificação ideológica e voto para presidente". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 8, nº 1, p. 54-7, 2002.

_____. "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, p. 307-339, 2007.

CARRERAS, M.; MORGENSTERN, S.; SU, Y. "Refining the theory of partisan alignments: evidence from Latin America". *Party Politics*, vol. 21, nº 5, p. 671-685, 2013.

CONVERSE, P. E. The concept of a normal vote. In: CAMPBELL, A., et al. (eds.). *Elections and the political order*. New York: Wiley, 1966.

DALTON, R. J.; MCALLISTER, I.; WATTENBERG, M. P. The consequences of partisan dealignment. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. P. (eds.). *Parties without partisans*: political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, p. 37-63, 2000.

_____. "Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas". *Análise Social*, vol. 38, nº 167, p. 295-320, 2003.

DALTON, R. J.; SCOTT, C. F.; BECK, P. (eds.). *Electoral change*: realignment and dealigment in advanced industrial democracies. Princeton: Princeton University Press, 1984.

FIGUEIREDO, A. C., et al. "Partidos e distribuição espacial dos votos na cidade de São Paulo (1994-2000)". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 64, p. 153-176, 2002.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JUNIOR, J. A. "Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 1, p. 160-185, 2010.

GALLAGHER, M.; LAVER, M.; MAIR, P. Cleavage structures and electoral change. In: GALLAGHER, M.; LAVER, M.; MAIR, P. *Representative government in modern Europe*. New York: McGraw-Hill Higher Education, p. 278-325, 2011.

HUNTER, W.; POWER, T. Recompensando Lula: Poder Executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006. In: MELO, C. R.; MANUEL A. S. (orgs.). *A democracia brasileira*: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. "Trump, Brexit, and the rise of populism: economic have-nots and cultural backlash". In: American Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia, 2016.

JACOB, C. R., et al. "A eleição presidencial de 2006 no Brasil: continuidade política e mudança na geografia eleitoral". *Revista Alceu*, vol. 10, nº 9, p. 232-261, 2009.

JOHNSTON, R., et al. "Was the 2016 United States' presidential contest a deviating election? Continuity and change in the electoral map – or "Plus ça change, plus c'est la mème géographie". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 27, nº 4, p. 369-388, 2017.

KEY, V. O. "A theory of critical elections". *The Journal of Politics*, vol. 17, nº 1, p. 3-8, 1955.

_____. "Secular realignment and the party system". *The Journal of Politics*, vol. 21, nº 2, p. 198-210, 1959.

KNUCKEY, J. "Classification of presidential elections: an update". *Polity*, vol. 31, nº 4, p. 639-653, 1999.

LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. "A base e os partidos: as eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização". *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, nº 99, p. 5-24, 2014.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage structures, party systems, and voter alignments. In: MAIR, P. *The West European party system.* Oxford: Oxford University Press, 1990.

LÖWY, M. "Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil". *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 124, p. 652-664, 2015.

MAGALHÃES, A. M.; SILVA, M. E. A.; DIAS, F. M. "Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 3, p. 535-573, 2015.

MARZAGÃO, T. "A dimensão geográfica das eleições brasileiras". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 19, nº 2, p. 270-290, 2013.

MAYHEW, D. R. *Electoral realignments*: a critique of an American genre. New Haven, CT: Yale University Press, 2002.

MELO, M. A. "Lulismo ou 'qualunquismo'"? *Valor Econômico*, 15 jan. 2014. Disponível em: <https://qualidadedademocracia.com.br/lulismo-ou-qualunquismo-d8cea335e496>. Acesso em: out. 2019.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. As bases municipais da votação de Lula em 2006. In: REIS VELLOSO, J. P. (coord.). *Quem elegeu Lula?* Cadernos do Fórum Nacional, nº 19866, 2007.

NORRIS, P. "A tese da 'nova clivagem' e a base social do apoio à direita radical". *Opinião Pública*, vol. 11, nº 1, p. 1-32, 2005.

PEDERSEN, M. N. "The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility". *European Journal of Political Research*, vol. 7, nº 1, p. 1-26, 1979.

POMPER, G. "Classification of presidential elections". *The Journal of Politics*, vol. 29, nº 3, p. 535-566, 1967.

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

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 17, n° 2, p. 333-368, 2011.

_____. "Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 22, nº 3, p. 603-637, 2016.

SALLUM JR., B. "Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, p. 259-288, 2011.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO, C. "The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments". *American Journal of Political Science*, vol. 58, nº 1 p. 212-225, 2014.

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

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semisovereign people*: a realist's view of democracy in America. Boston: Wadsworth, 1975.

SHELLEY, F. M., et al. *Political geography of the United States*. New York: The Guilford Press, 1996.

SIMONI JR., S. "Política distributiva e competição presidencial no Brasil: Programa Bolsa-Familia e a tese do realinhamento eleitoral". Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, USP, São Paulo, 2017.

SINGER, A. "O lulismo e seu futuro". *Revista Piauí*, nº 49, 2010. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-lulismo-e-seu-futuro/>. Acesso em: nov. 2019.

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

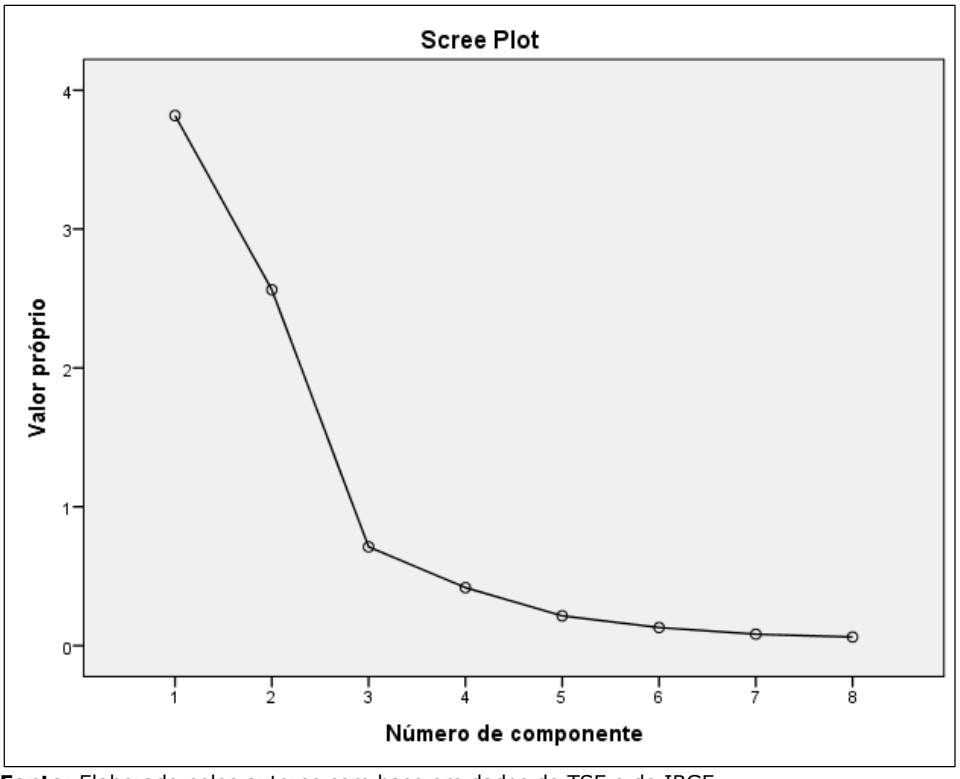
SUNDQUIST, J. L. *Dynamics of the party system, alignment and realignment of political parties in the United States*. Revised Edition. Washington, DC: Brookings Institution, 1983.

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

ZUCCO, C. "The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections". *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, nº 1, p. 29-49, 2008.

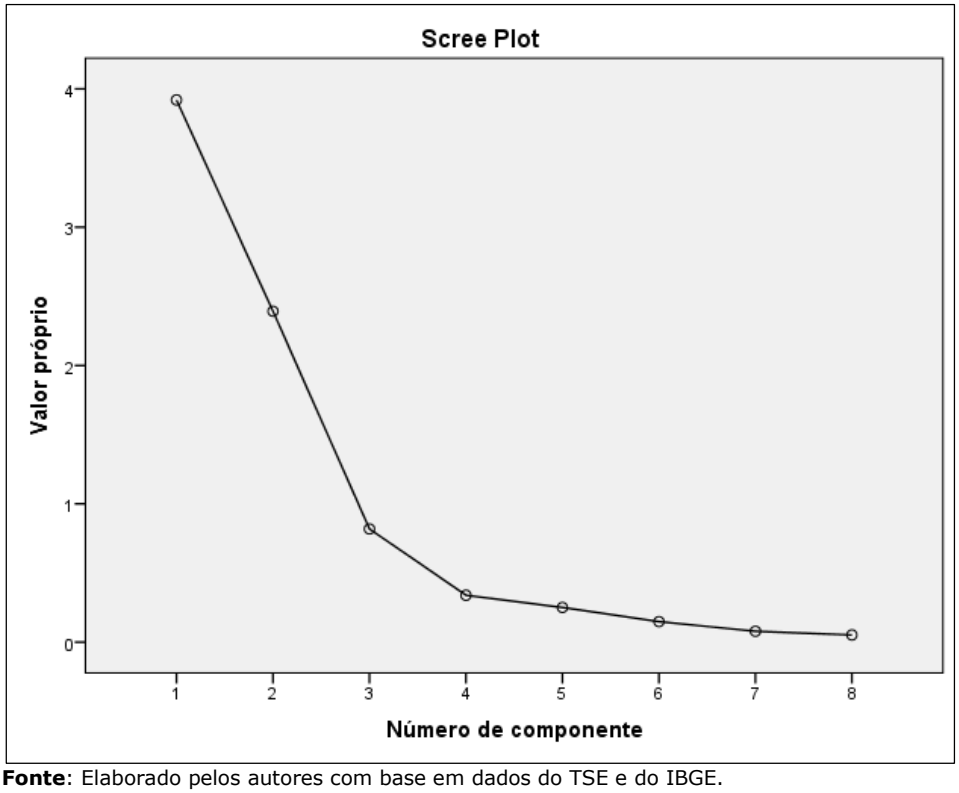
Anexos

Anexo 1
***Scree plot* dos fatores gerados a partir da análise fatorial do modelo T para os resultados eleitorais do PT em primeiro turno nas eleições presidenciais de 1989 a 2018 na escala das microrregiões**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

Anexo 2
***Scree plot* dos fatores gerados a partir da análise fatorial do modelo T para os resultados eleitorais das forças antipetistas em primeiro turno nas eleições presidenciais de 1989 a 2018 na escala das microrregiões**



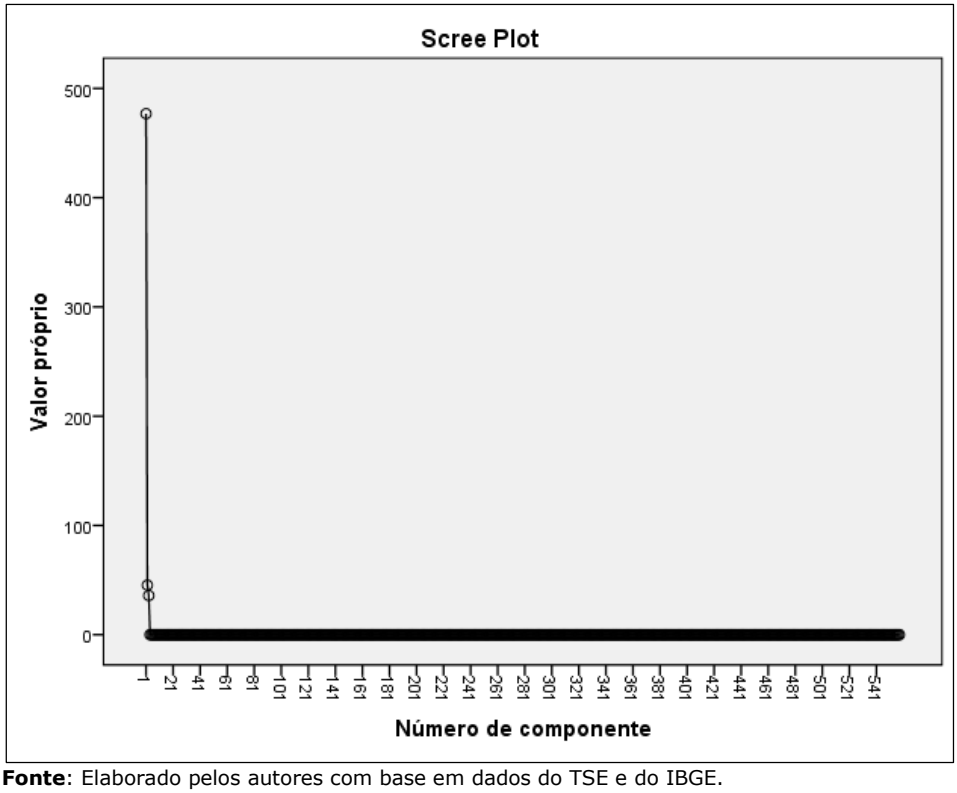
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

Anexo 3

Variação total explicada						
Componente	**Valores próprios iniciais**			**Somas de extração de carregamentos ao quadrado**		
	Total	**% variação**	**% cumulativa**	**Total**	**% variação**	**% cumulativa**
1	476,824	85,452	85,452	476,824	85,452	85,452
2	45,339	8,125	93,578	45,339	8,125	93,578
3	35,837	6,422	100	35,837	6,422	100

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

Anexo 4
***Scree plot* dos fatores gerados a partir da análise fatorial do modelo S referente ao período 1994-1998**



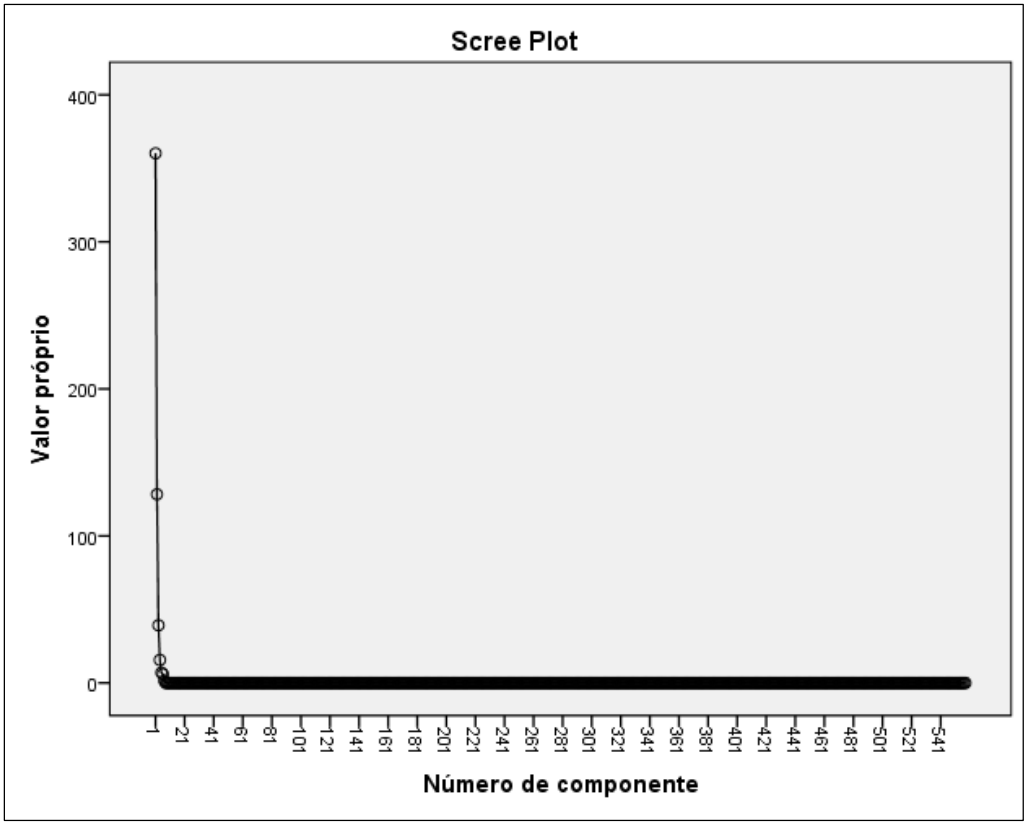
Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

Anexo 5

Variação total explicada						
Componente	**Valores próprios iniciais**			**Somas de extração de carregamentos ao quadrado**		
	Total	**% variação**	**% cumulativa**	**Total**	**% variação**	**% cumulativa**
1	360,21	64,5	64,5	360,21	64,5	64,5
2	128,297	22,9	87,5	128,297	22,9	87,5
3	39,211	7	94,5	39,211	7	94,5
4	15,649	2,8	97,3			
5	7,023	1,2	98,6			
6	6,028	1	99,7			
7	1,582	0,2	100			

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE.

Anexo 6
***Scree plot* dos fatores gerados a partir da análise fatorial do modelo S referente ao período 2006-2018**



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do TSE e do IBGE

Abstract

Voting patterns in time and space: classifying Brazilian presidential elections

In 2018, Brazil held its eighth post-redemocratization presidential election, accumulating empirical evidence that are crucial to the analysis of the characteristics of electoral processes that may be responsible for substantial changes in the distribution of power among political parties. From a conceptual basis grounded in international literature on critical elections, this article aims to create a classification for Brazilian elections. As the main subsidy for this classification, it is analyzed simultaneously, in time and space, through factor analysis, the electoral performance of the first runners in the presidential elections of 1989 to 2018 in the first round of the scale of the Brazilian micro regions seeking to identify the support regions and periods of stability and changing voting patterns. As a result, presidential elections are classified into three types: maintained, deviant and converted (critical).

Keywords: presidential elections; critical elections; realignment; electoral behavior; Brazil

Resumen

Patrones de votación en el tiempo y el espacio: clasificación de las elecciones presidenciales brasileñas

En 2018, Brasil celebró su octava elección presidencial posterior a la redemocratización, acumulando evidencia empírica crucial para el análisis de las características de los procesos electorales que pueden ser responsables de cambios sustanciales en la distribución del poder entre los partidos políticos. Desde una base conceptual fundamentada en la literatura internacional sobre elecciones críticas, este artículo tiene como objetivo crear una clasificación para las elecciones brasileñas. Como principal subsidio para esta clasificación, se analiza simultáneamente, en el tiempo y en el espacio, a través del análisis factorial, el desempeño electoral de los primeros corredores en las elecciones presidenciales de 1989 a 2018 en la primera ronda de la escala de las micro regiones brasileñas que buscan identificar las regiones de apoyo y períodos de estabilidad y cambios en los patrones de votación. Como resultado, las elecciones presidenciales se clasifican en tres tipos: mantenidas, desviadas y convertidas (críticas).

Palabra claves: elecciones presidenciales; elecciones críticas; realineamiento; comportamiento electoral; Brasil

Résumé

Modèles de vote dans le temps et l'espace: classification des élections présidentielles brésiliennes

En 2018, le Brésil a tenu sa huitième élection présidentielle post-redémocratisation, accumulant des preuves empiriques cruciales pour l'analyse des caractéristiques des processus électoraux qui peuvent être responsables de changements substantiels dans la répartition du pouvoir entre les partis politiques. À partir d'une base conceptuelle fondée sur la littérature internationale sur les élections critiques, cet article vise à créer une classification pour les élections brésiliennes. Principale subvention de ce classement, elle analyse simultanément, dans le temps et l'espace, à travers l'analyse factorielle, les performances électorales des premiers coureurs aux élections présidentielles de 1989 à 2018 au premier tour de l'échelle des microrégions brésiliennes cherchant à identifier les régions d'appui. et des périodes de stabilité et de modification des modes de scrutin. En conséquence, les élections présidentielles sont classées en trois types: maintenues, déviantes et converties (critiques).

Mot-clés: élections présidentielles; élections critiques; réalignement; comportement électoral; Brésil

Artigo submetido à publicação em 15 de fevereiro de 2019.
Artigo ressubmetido à publicação em 10 de novembro de 2019.
Versão final aprovada em 7 de janeiro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191202026134
e-ISSN 1807-0191

Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017

Renato Sérgio de Lima[1]
Paulo de Martino Jannuzzi[2]
James F. Moura Junior[3]
Damião S. de Almeida Segundo[4]

O presente artigo examina o apoio da população brasileira a posições autoritárias e, de forma ampla, dialoga com as preocupações com os recentes rompimentos democráticos e o fortalecimento de posições antidemocráticas após 30 anos da Constituição Federal. Para tanto, foi realizado um levantamento com uma amostra representativa da população adulta a partir dos 16 anos. Foram entrevistadas 2.087 pessoas que responderam a uma versão de 17 itens da escala de autoritarismo de Adorno (Escala F). Os resultados indicam uma forte adesão às posições autoritárias em todos os estratos sociais, mas ainda mais intensas para segmentos sociais historicamente marginalizados. O medo da violência, que tem sido eficazmente explorado pelos porta-vozes da extrema direita política para o reforço do pânico moral, pode ter sido o propulsor das tendências autoritárias.

Palavras-chave: autoritarismo; Brasil; medo; democracia

Introdução

O autoritarismo se refere a um conjunto de crenças, sentimentos e atitudes antidemocráticas e preconceituosas, relacionadas a submissão e agressividade autoritária e à defesa de valores e instituições convencionais ou conservadores (Crochík, 2005). No Brasil, o preconceito é um fenômeno abrangente, cujas origens remontam à sua formação autoritária como povo e nação, sendo concebido como um conjunto de informações

[1] Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Gestão Pública Eaesp. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Pesquisador do CNPq com Bolsa PQ. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <renato.lima@forumseguranca.org.br>.
[2] Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE). Escola Nacional de Administração Pública. Pesquisador PQ/CNPq. Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: <paulo.jannuzzi@ibge.gov.br>.
[3] Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Redenção. Universidade Federal do Ceará (UFC). Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Fortaleza (CE), Brasil.
E-mail:<jamesferreirajr@gmail.com>.
[4] Universidade Federal do Ceará (UFC). Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Fortaleza (CE), Brasil.
E-mail: <damiao_soares@hotmail.com>.

negativas constituído de aspectos cognitivos, afetivos e comportamentais impetrados a um determinado grupo social (Paluck e Green, 2009). Essa generalização atinge diversos grupos, como as pessoas com transtorno mental (Salles e Barros, 2013), a população negra (Nogueira, 2007), os *gays*, lésbicas e transgêneros (Costa et al., 2015) e as pessoas em situação de pobreza (Narayan, 2000).

Portanto, o preconceito é uma crença preconcebida sobre algum grupo ou temática. Ele está baseado em uma forma de reconhecimento depreciativo do outro. Entende-se que essa crença é amparada por um contexto social. É importante salientar que as subjetividades humanas são desenvolvidas a partir do imaginário social. Ou seja, os seres humanos pensam, agem, sentem e refletem a partir de discursos sociais pertencentes a uma determinada realidade social e/ou contexto. Assim, os signos e os símbolos da linguagem constituem a consciência do indivíduo, repercutindo nas suas formas de pensar e de agir sobre a realidade (Codo, 1994). O autoritarismo, então, seria uma tendência presente na sociedade que impacta nos modos de agir dos indivíduos.

O autoritarismo é um traço constante na história do Brasil. Na Colônia, o autoritarismo manifestou-se pela escravização de índios e negros e pela violência com que eram dizimados os indivíduos que se revoltavam contra essa condição (Grosfoguel, 2016). No período pós-abolição, essa cultura escravocrata autoritária legitimava diferentes formas de tratar – e matar – negros e pobres no país (Mbembe, 2017). O Brasil republicano vivenciou diversos momentos autoritários, cada qual com diferentes mecanismos de vigiar a sociedade e punir os então considerados subversivos, comunistas e agitadores (Schwartzman, 2007).

No limite, a violência faz parte da história das relações sociais no Brasil e é aceita como forma legítima de solução de conflitos em várias esferas – da violência doméstica à violência do Estado, passando pela violência e dominação das organizações criminosas de territórios e prisões (Lima, 2018). Tanto é que, para muitos sociólogos e cientistas políticos, o país nunca deteve o monopólio da violência do Estado dentro de parâmetros democráticos (Adorno e Dias, 2014), em muito derivado da convivência com aquilo que Paulo Sérgio Pinheiro (1991) chamou de "autoritarismo socialmente implantado", isto é, com padrões dependentes de sistemas de hierarquia e de poder que apartam a população em dois grandes grupos, que, nos anos 1980, eram os "trabalhadores" *versus* os "vagabundos" e, nos 2000, os "cidadãos de bem" *versus* "bandidos". Aos primeiros, a Lei. Aos segundos, a repressão dos organismos de Estado voltados a manter uma ordem social desigual e violenta.

E, para explicar essa separação da sociedade brasileira em dois grandes grupos, Lima (2018) recupera vários autores (Alba Zaluar, Paulo Sérgio Pinheiro, Sérgio Adorno, Wanderley Guilherme dos Santos, Teresa Caldeira, James Holston, entre outros) que se dedicaram a compreender as formas e as clivagens socioeconômicas, demográficas, políticas e territoriais que acionam os mecanismos de rotulação e classificação de cidadãos como integrantes de um e/ou de outro grupo para defender a ideia de que violência, medo

e crime ocupam papéis-chave na construção de representações sociais sobre como as respostas públicas frente aos desafios da segurança e da manutenção da ordem se estruturam. Ainda mais em um cenário no qual a política criminal e as instituições que compõem o sistema de justiça criminal do país não foram transformadas por completo pela redemocratização brasileira e ainda são operadas por leis e doutrinas autoritárias que aceitam a violência como uma das linguagens legítimas.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 é um marco na luta por direitos civis, sociais e políticos, e estabeleceu limites para discricionariedade autoritária (Sprandel, 2004), mas não transformou a arquitetura das instituições de justiça e de segurança (Lima, 2018). A Constituição foi um marco na construção da democracia. Porém, em que pese a vertebração de direitos sociais concretos, como discutido em Moura Jr., Ximenes e Sarriera (2014), a fragilidade das instituições construídas e a força da vertente autoritária de segmentos da sociedade brasileira mostraram-se por demais resilientes e nos provocam a refletir sobre os elementos que estão a informar as representações sociais que movem a adesão ao autoritarismo no país.

Este artigo tem como objetivo analisar a propensão da população brasileira ao apoio a posições autoritárias, a partir de pesquisa nacional realizada em março de 2017, com uma amostra representativa da população adulta com 16 anos ou mais de idade por unidade da federação. Em termos mais amplos, o artigo dialoga com a preocupação contida em Lima (2018), que, passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal e com a emergência de diversos sinais que indicam o refortalecimento de narrativas conservadoras e autoritárias na vida política brasileira, alerta para o perigo da "desconsolidação" da democracia[5] enquanto regime de governo mais adequado para administrar os conflitos sociais modernos. Para tanto, no tópico "O dimensionamento do autoritarismo", apresenta-se um breve panorama das primeiras pesquisas empíricas sobre o autoritarismo e da mensuração do construto, principalmente a criação da escala F e a perspectiva atual de sua dimensionalidade. Em seguida, no tópico "A proposta metodológica de dimensionamento do autoritarismo", são discutidos os estudos brasileiros com a escala F que serviram como base para o método do presente artigo e são relatados alguns dos resultados para os 17 itens da versão da escala F aplicada. No terceiro tópico, "Propensão ao autoritarismo segundo diferentes recortes analíticos", são apresentados e discutidos os resultados acerca da propensão ao autoritarismo no Brasil para distintos recortes, como: faixa etária, cor/raça, classe econômica, macrorregião, porte do município e escolaridade. Por fim, em "À guisa de conclusão: o que pode ser feito para sair dessa situação?", discutimos as implicações dos resultados encontrados em 2017 e as repercussões para o contexto brasileiro atual, com o fortalecimento da ultradireita e o retrocesso na agenda de direitos civis, políticos e sociais.

[5] Termo utilizado por Foa e Mounk (2016) para os contextos dos EUA e da Europa, que também enfrentam ondas autoritárias, derivadas principalmente das crises com refugiados e do medo do terrorismo religioso.

O dimensionamento do autoritarismo

Personalidade autoritária é um tema de investigação com longa tradição na psicologia política, com origens remontando à década de 1940 e, não por acaso, segundo Bernal (1982), motivado pelo acirramento do preconceito contra judeus e pelo genocídio por que passaram milhões deles na Alemanha nazista. O autor atribui às contribuições de Erich Fromm e, em especial, de Theodor Adorno e colegas a abertura desse programa de investigação, que se consolidaria nas décadas seguintes em diversos países.

A explicitação do conflito societal e pessoal entre escolhas de maior liberdade ou maior segurança seria, na análise de Bernal (1982), uma contribuição fundamental de Fromm ao tema do autoritarismo. Em seu livro, publicado em 1941 no exterior e em 1983 no Brasil, o psicanalista alemão (e judeu emigrado para os EUA) propôs que o homem, quanto mais ganha em liberdade, mais perde em segurança. Em períodos de crise, em que as pessoas se sentem mais inseguras e impotentes, mais agudo seria esse conflito de valores e mais fértil seria o terreno para o avanço do autoritarismo (Fromm, 1983).

Foi Fromm quem primeiro notou a relação entre o nazismo e o autoritarismo. Em sua obra, o autor destacou uma das principais características vinculadas à personalidade autoritária: a orientação ambivalente entre autoridade e poder (Fromm, 1983). Segundo esse autor, o indivíduo autoritário é, a um só tempo, submisso e dominador: submisso em relação àqueles que percebe como mais fortes – autoridade – e dominador diante daqueles que julga mais fracos (Teixeira e Polo, 1975, p. 48). Frenkel e Sanford discutiram traços mais gerais associados à atitude antissemita que chamou de etnocentrismo e foi medida pela escala E. No entanto, foi a seminal publicação de Theodor Adorno e colegas que se tornou o principal instrumento para mensuração de personalidades autoritárias, chamada de escala F (Fascismo). O livro *Personalidade autoritária* (Adorno et al., 1950) é reconhecido como primeira e principal referência nas pesquisas posteriores sobre o tema por apresentar uma forma de mensurar o grau de autoritarismo prevalecente na população. Nesse trabalho, Adorno e colaboradores procuraram avaliar o preconceito etnocêntrico e mensurar as disposições a concepções autoritárias de uma personalidade potencialmente fascista. A bateria psicométrica de quesitos que compôs a escala F foi uma proposta metodológica com grande repercussão no meio acadêmico, influenciando até hoje programas de pesquisa na área entre sociólogos, cientistas políticos e psicólogos sociais. De forma sucinta, como registram Bernal (1982) e Barros, Torres e Pereira (2009), a proposta dessa escala refere-se à avaliação da suscetibilidade individual a valores autoritários. Ela se estruturaria em torno de vários subconstructos latentes, entre os quais o convencionalismo (adesão aos valores tradicionais e convenções da sociedade), a submissão à autoridade (aceitação incondicional a uma liderança reconhecida como legítima) e a agressividade autoritária (predisposição à hostilidade de minorias).

Ainda segundo Barros, Torres e Pereira (2009), não poderia ser mais atual a constatação clássica desse estudo seminal:

> Para Adorno e colegas, os indivíduos que são socializados numa sociedade sob um regime político autoritário tendem a se submeter às autoridades e a se posicionar no lado político dominante. Esses indivíduos nutrem uma confiança excessiva nas autoridades e tornam-se mais predispostos ao autoritarismo por acreditarem que compartilham o poder e a fama daqueles que apoiam. Por outro lado, a internalização dessas normas exerceria a função de proteção nos momentos em que figuras de autoridade não estiverem presentes, minimizando a ansiedade. E mais, qualquer crítica feita a essas normas é vista pelo indivíduo como um ataque à própria pessoa (Barros, Torres e Pereira, 2009, p. 48).

Portanto, a escala psicométrica elaborada por Adorno e colaboradores (1950) foi desenhada com o objetivo de medir tendências antidemocráticas implícitas na personalidade dos indivíduos. O conjunto de frases que compõem o formulário empregado na pesquisa pretendia aferir a adesão a assertivas autoritárias sem explicitar, no entanto, o objetivo de investigar essa adesão ao autoritarismo. O questionário se apresentava como um levantamento geral de opinião pública sobre questões cotidianas (Adorno et al., 1950). Os indivíduos não foram questionados diretamente sobre seu posicionamento político e ideológico. Desse modo, pretendia-se identificar, nos Estados Unidos dos anos 1950 (apenas cinco anos após o término da Segunda Guerra Mundial), uma potencial receptividade da população à propaganda antidemocrática e, com isso, perceber tendências de crescimento do autoritarismo em um país democrático.

As primeiras versões do questionário utilizado visaram estimar, ainda de modo exploratório, a adesão a ideias autoritárias correlatas ao nazismo: antissemitismo, etnocentrismo e conservadorismo político-econômico. Essas foram as escalas testadas inicialmente. Com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível compor um único formulário de 78 itens com o objetivo de medir a ideologia subjacente aos três grupos. Esse novo instrumento foi chamado de escala F, em função de seu objetivo de captar tendências pré-fascistas implícitas (Adorno et al., 1950). As questões também foram validadas em estudos de caso: grupos focais e entrevistas clínicas com indivíduos com pontuações distintas na escala. À medida que novos estudos eram realizados para aprimorar a confiabilidade da medida, diminuía-se o número de itens da escala. Desse modo, se o primeiro formulário tinha 78 itens, aos poucos ele foi sendo calibrado e passou para 60, 45 e, por fim, 40 assertivas. As afirmações do formulário se distribuíam em nove dimensões: submissão à autoridade; agressividade autoritária; convencionalismo; anti-introspecção; superstição e estereotipia; poder e "dureza"; destrutividade e cinismo; projetividade; preocupação com o sexo.

A dimensão "convencionalismo" media à época a adesão rígida a valores convencionais da classe média norte-americana dos anos 1940, um apego às normas morais e uma inclinação a punir quem não as seguia. A afirmação "Um indivíduo de más

maneiras, maus costumes e má educação dificilmente pode fazer amizade com pessoas decentes" denota esse apego a imagens do que seria uma pessoa decente e de quem seriam os indivíduos com os quais ela se relacionava. O item que divide os homens em duas categorias, "os fracos e os fortes", mede também a adesão a categorias fechadas e convencionais. Como afirmam Adorno et al. (1950), o indivíduo que segue convenções também pode mudar facilmente de um conjunto de padrões a outro, de uma ideologia a outra. No entanto, mesmo com a mudança de padrão, a estrutura de classificação e hierarquização ainda permanece. A personalidade apegada a valores convencionais possui grande potencial de seguir e fazer o que lhe é dito por agência externa, não importa o teor do pedido. Outro fator importante do "convencionalismo" é o pensamento em categorias rígidas e a crença em causas externas fantásticas ou místicas que determinam o destino dos indivíduos, que os autores chamam de superstição, como capta a afirmação "A ciência tem o seu lugar, mas há muitas coisas importantes que a mente humana jamais poderá compreender". No limite, a adesão a esses valores indica a tendência de retirar do indivíduo a responsabilidade por seus próprios atos.

A dimensão "submissão à autoridade" representa a tendência ou desejo de adotar uma atitude submissa e acrítica perante as autoridades morais idealizadas em determinado grupo social. Está associada ao desejo de um líder forte e moralmente respeitado. A concordância com os itens dessa dimensão não denota apenas um respeito equilibrado e razoável a uma autoridade válida, derivada de normas e acordos socialmente construídos, mas uma necessidade exagerada de submissão a uma pessoa idealmente detentora de carisma e "virtudes" morais específicas. É o que está indicado quando se diz que "A obediência e o respeito à autoridade são as principais virtudes que devemos ensinar às nossas crianças". Nesse sentido, não se indica uma visão crítica dos rumos da sociedade, apenas a obediência servil e, no limite, opressora. A "submissão à autoridade" contribui para o potencial antidemocrático pois indica a receptividade dos indivíduos a serem orientados por forças externas mais fortes sem questionamentos ou criticidade. Significa dizer que apenas esse líder forte pode indicar os caminhos que a sociedade deverá percorrer, ainda que impliquem a opressão de grupos sociais minoritários dentro dessa mesma sociedade e a indisposição e desvalorização em relação ao dissenso, próprio de uma arena política democrática.

Já a dimensão "agressividade autoritária" pretende medir a tendência a procurar, condenar, rejeitar e punir (violentamente) as pessoas que violam os valores convencionais e tradicionais, mesmo quando resultam em opressão. Está fortemente relacionada à dimensão "submissão à autoridade". É o que está presente na declaração "A maioria de nossos problemas sociais estaria resolvida se pudéssemos nos livrar das pessoas imorais, dos marginais e dos pervertidos". Categorias como "imoralidade", "perversão" e "marginalidade" demarcam distinções entre valores sociais de determinado grupo social e práticas de um grupo social. Nesse sentido, não há abertura para crítica desses valores (que apenas podem ser obedecidos) e deve haver punição para quem não compactua com

eles. Em relação à realidade brasileira, essa questão lembra a recente onda moralista, que clama por censura e denuncia exposições artísticas e culturais que recorrem à nudez e as tratam, independentemente de maiores apurações, como imorais e incitadoras de pedofilia. Adicionalmente, essa dimensão também se caracteriza pela oposição ao que é difícil de compreender, à introspecção, à imaginação e à intelectualidade, como atesta a afirmação "Se falássemos menos e trabalhássemos mais, todos estaríamos melhor".

Vale registrar que, ao longo dos últimos 50 anos, diversos pesquisadores debruçaram-se sobre a proposta original dos autores, apontando suas limitações, virtudes e correlações – em maior ou menor intensidade – com outros constructos como preconceito, conservadorismo e adesão às teses políticas da direita. Na atualidade, pelo que atesta Etchezahar (2012), a conceituação e operacionalização do constructo da personalidade autoritária com maior consenso é a proposta pelo psicólogo Robert Altemeyer, conhecida como comportamento autoritário das direitas (RWA, acrônimo de *right wing authoritarism*), proposta nos anos 1980. De fato, pela revisão de trabalhos mais atuais na área, a RWA é reconhecida como uma proposta metodológica mais aprimorada e robusta, ainda que os constructos latentes originais e a forma de avaliá-los guardem muito da proposta original de Adorno e colegas (1950). A RWA compartilha os três constructos latentes da proposta original de dimensionamento do autoritarismo – convencionalismo, submissão à autoridade e agressividade autoritária –, mas se revela mais consistente e instrumental quando procura investigar ou predizer atitudes preconceituosas (relacionadas a sexismo, homofobia, racismo, etnocentrismo), obediência à autoridade, fundamentalismo religioso, conservadorismo ou aceitação de transgressão de direitos constitucionais (Etchezahar, 2012; Cárdenas e Parra, 2010).

A proposta metodológica de dimensionamento do autoritarismo

A proposta de dimensionamento do autoritarismo na população brasileira aqui apresentada foi desenvolvida a partir de quesitos encartados em uma pesquisa amostral de cobertura nacional realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Datafolha em março de 2017. Por questões de custo, foram selecionados 15 itens com maiores cargas fatoriais da escala medida por Crochík (2005), pesquisador que mais se notabilizou no Brasil no uso desses tipos de escalas psicométricas[6].

Como a pesquisa desenvolvida tinha que ser de rápida aplicação, foi construído um índice de apoio a posições autoritárias com a redução do número de enunciados da escala F, distribuindo as assertivas selecionadas pelas suas cargas fatoriais de forma equilibrada

[6] Em sua pesquisa sobre autoritarismo, aplicada em 139 estudantes de administração de empresas e de psicologia no início dos anos 2000 no estado de São Paulo, o autor partiu do formulário de 40 itens da escala F de Adorno e colaboradores, mas o reduziu e o validou em uma versão com 28 itens (teste de validade alpha de Cronbach igual a 0,84). Além da escala F, Crochík empregou outras três escalas desenvolvidas por ele: escala de ideologia da racionalidade tecnológica, de características narcisistas de personalidade e de manifestação de preconceitos.

de acordo com as três subdimensões estruturantes que Adorno e, posteriormente, Crochík conceituaram como fenômenos associados a posturas autoritárias – submissão à autoridade, agressividade autoritária e convencionalismo (Quadro 1). Adicionalmente, incluíram-se dois novos enunciados, um no intuito de mensurar a eventual influência da religiosidade na construção das representações sociais acerca da identidade dos policiais brasileiros ("O policial é um guerreiro de Deus para impor a ordem e proteger as pessoas de bem") e outro, para mensurar eventual preconceito com pobres após vários anos de investimento em programas de transferência de renda e combate à pobreza extrema ("Pobreza é consequência da falta de vontade de querer trabalhar").

Com essas 17 assertivas em mãos[7], o Datafolha aplicou 2.087 entrevistas, em uma amostra estatisticamente representativa da população brasileira com 16 anos ou mais e em 130 municípios de pequeno, médio e grande porte, entre os dias 7 e 11 de março de 2017. A amostra permite a leitura dos resultados por macrorregião do país, sendo que a margem de erro da pesquisa é de 2 pontos para mais ou para menos, considerando um intervalo de confiança de 95%. Na pesquisa se fez uso de técnicas de abordagem pessoal dos entrevistados em pontos de fluxo populacionais a partir de questionários estruturados em seis níveis de concordância em relação às afirmações: concorda totalmente, concorda, concorda parcialmente; discorda parcialmente, discorda e discorda totalmente.

Os resultados descritivos da pesquisa apontam forte concordância com valores típicos do autoritarismo, em especial daqueles relacionados à "submissão à autoridade" (Tabela 1). De fato, 93% dos entrevistados concordam (em parte, mediana ou totalmente) com a assertiva 3, "A obediência e o respeito à autoridade são as principais virtudes que devemos ensinar às nossas crianças". Na mesma direção, 85% concordaram com a assertiva 1, "O que este país necessita, principalmente, antes de leis ou planos políticos, é de alguns líderes valentes, incansáveis e dedicados em quem o povo possa depositar a sua fé". Por fim, vale registrar que mais de um terço dos entrevistados revelam menções totalmente concordantes com essas duas assertivas (43% e 34%, respectivamente).

[7] O questionário completo pode ser visualizado no Anexo. A base de dados utilizada está disponibilizada no site do Cesop (cesop.unicamp.br), na seção Revista Opinião Pública, ao final da página correspondente a este artigo em Arquivos Anexados.

Quadro 1
Assertivas utilizadas para dimensionar o grau de propensão ao apoio a posições autoritárias na população brasileira (com 16 anos ou mais), por subdimensão latente

Submissão à autoridade	Agressividade autoritária	Convencionalismo
O que este país necessita, principalmente, antes de leis ou planos políticos, é de alguns líderes valentes, incansáveis e dedicados em quem o povo possa depositar a sua fé.	A maioria de nossos problemas sociais estaria resolvida se pudéssemos nos livrar das pessoas imorais, dos marginais e dos pervertidos.	A ciência tem o seu lugar, mas há muitas coisas importantes que a mente humana jamais poderá compreender.
A obediência e o respeito à autoridade são as principais virtudes que devemos ensinar às nossas crianças.	Se falássemos menos e trabalhássemos mais, todos estaríamos melhor.	Os homens podem ser divididos em duas classes definidas: os fracos e os fortes.
Não há nada pior do que uma pessoa que não sente profundo amor, gratidão e respeito por seus pais.	Deve-se castigar sempre todo insulto à nossa honra.	Um indivíduo de más maneiras, maus costumes e má educação dificilmente pode fazer amizade com pessoas decentes.
Nenhuma pessoa decente, normal e em seu são juízo pensaria em ofender um amigo ou parente próximo.	Os crimes sexuais tais como o estupro ou ataques a crianças merecem mais que prisão; quem comete esses crimes deveria receber punição física publicamente ou receber um castigo pior.	Todos devemos ter fé absoluta em um poder sobrenatural, cujas decisões devemos acatar.
O policial é um guerreiro de Deus para impor a ordem e proteger as pessoas de bem.	Os homossexuais são quase criminosos e deveriam receber um castigo severo.	Pobreza é consequência da falta de vontade de querer trabalhar.
	Às vezes, os jovens têm ideias rebeldes que, com os anos, deverão superar para acalmar os seus pensamentos.	
	Hoje em dia, as pessoas se intrometem cada vez mais em assuntos que deveriam ser somente pessoais e privados.	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

Também é expressiva a concordância com as frases associadas às subdimensões do convencionalismo. Cerca de 78% dos entrevistados concordam (em alguma medida) com a assertiva 11, "Todos devemos ter fé absoluta em um poder sobrenatural, cujas decisões devemos acatar", e uma parcela um pouco menor (70%) avaliza que "Um indivíduo de más maneiras, maus costumes e má educação dificilmente pode fazer amizade com pessoas decentes" (assertiva 9).

Tabela 1
Posicionamento dos respondentes quanto ao grau de concordância e discordância com relação às assertivas investigadas – Brasil, março de 2017 (resposta estimulada e única, em %)

Assertiva	Concorda totalmente	Concorda	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda	Discorda totalmente	Não sabe	Total
1. O que este país necessita, principalmente, antes de leis ou planos políticos, é de alguns líderes valentes, incansáveis e dedicados em quem o povo possa depositar a sua fé.	34	35	16	4	5	4	2	100
2. A maioria de nossos problemas sociais estaria resolvida se pudéssemos nos livrar das pessoas imorais, dos marginais e dos pervertidos.	34	35	16	4	5	4	2	100
3. A obediência e o respeito à autoridade são as principais virtudes que devemos ensinar às nossas crianças.	43	38	12	3	2	2	1	100
4. Os homens podem ser divididos em duas classes definidas: os fracos e os fortes.	17	27	15	7	15	17	2	100
5. Deve-se castigar sempre todo insulto à nossa honra.	16	29	19	9	15	11	2	100
6. A ciência tem o seu lugar, mas há muitas coisas importantes que a mente humana jamais poderá compreender.	33	41	13	4	4	2	3	100
7. Os crimes sexuais tais como o estupro ou ataques a crianças merecem mais que prisão; quem comete esses crimes deveria receber punição física publicamente ou receber um castigo pior.	44	25	12	5	7	5	2	100

Assertiva	Concorda totalmente	Concorda	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda	Discorda totalmente	Não sabe	Total
8. Hoje em dia, as pessoas se intrometem cada vez mais em assuntos que deveriam ser somente pessoais e privados.	40	39	10	3	4	3	1	100
9. Um indivíduo de más maneiras, maus costumes e má educação dificilmente pode fazer amizade com pessoas decentes.	23	30	17	8	12	8	1	100
10. Se falássemos menos e trabalhássemos mais, todos estaríamos melhor.	42	34	12	3	4	3	1	100
11. Todos devemos ter fé absoluta em um poder sobrenatural, cujas decisões devemos acatar.	30	34	14	5	8	6	2	100
12. Não há nada pior do que uma pessoa que não sente profundo amor, gratidão e respeito por seus pais.	51	32	7	3	4	2	1	100
13. Os homossexuais são quase criminosos e deveriam receber um castigo severo.	6	7	6	4	23	53	2	100
14. Nenhuma pessoa decente, normal e em seu são juízo pensaria em ofender um amigo ou parente próximo.	28	39	14	5	7	5	1	100
15. O policial é um guerreiro de Deus para impor a ordem e proteger as pessoas de bem.	22	31	24	7	8	7	1	100
16. Às vezes, os jovens têm ideias rebeldes que, com os anos, deverão superar para acalmar os seus pensamentos.	25	42	18	4	6	3	2	100
17. Pobreza é consequência da falta de vontade de querer trabalhar.	12	19	16	8	18	26	1	100

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

A intolerância, e seu correlato, a propensão à agressividade autoritária, é outro resultado da pesquisa. De cada 100 entrevistados, 85 concordam que "A maioria de nossos problemas sociais estaria resolvida se pudéssemos nos livrar das pessoas imorais, dos marginais e dos pervertidos" (item 2) e 64 parecem avalizar punições extremadas mesmo em casos menos graves, como sugere a concordância com a assertiva 5, "Deve-se castigar sempre todo insulto à nossa honra".

De modo a avançar em perspectiva analítica, buscou-se construir um índice que sintetizasse o conjunto dos itens investigados: o índice de propensão ao apoio a posições autoritárias. As respostas aos itens vinculados à escala F foram convertidas em um *ranking* de 1 a 10 pontos: quanto mais próximo de 1, menor o apoio a posições autoritárias e, quanto mais próximo de 10, maior a adesão e o apoio a elas.

Na construção do índice, foram descartadas as respostas "Não sabe", e as análises preliminares necessárias à validação da escala permitiram identificar ser adequada a realização de análise fatorial exploratória (AFE), tendo obtido KMO (Kaiser Meyer Olkin) igual a 0,914. O teste de esfericidade de Bartlett apontou $p < 0,001$ [$X2 (136) = 6483,678$], indicando valor significativo e rejeição da hipótese nula de matriz de correlação de identidade. Para a extração de fatores, foi feita a análise dos componentes principais, foram examinados os *eigenvalues* (autovalores) e o gráfico *scree plot* (gráfico de declive), e foi feita a análise paralela, a fim de determinar a quantidade de fatores a serem extraídos. Após a definição da quantidade de fatores, foi feita a análise de eixos principais, que indicou a solução unifatorial como a mais adequada. Com essa estrutura, foi realizada a análise de confiabilidade da escala, com *alpha* de Cronbach de 0,824, muito próximo daquele observado por Crochík (2005). Em outras palavras, em termos estatísticos, a escala construída para a mensuração do grau de adesão a posições autoritárias, compreendidas na perspectiva teórica e conceitual consagrada por Adorno e colaboradores (1950), mostrou-se robusta e validada, mesmo com a utilização de uma quantidade menor de enunciados se comparada com os estudos anteriores.

O escore médio de apoio a posições autoritárias no país foi de 8,10, indicativo de forte propensão de adesão às questões da escala de autoritarismo. As assertivas que mais se destacam no Brasil são aquelas relacionadas à dimensão originalmente nomeada de submissão à autoridade. Encontrar um "salvador", que "coloque ordem na casa", parece ser uma necessidade nacional premente, à luz da pesquisa. As questões relativas a posições convencionais e às atitudes de agressividade autoritária receberam uma adesão um pouco menor. Para conduzir as análises de comparação entre grupos, consideramos a escala em um índice único, com uma solução unifatorial, conforme indicado pela AFE.

Foram realizadas análises de variância (Anovas) comparando o índice de apoio a posições autoritárias a partir de idade, cor, classe, região, porte do munícipio e escolaridade, utilizando o teste *post-hoc* de Turkey para identificar diferenças entre as médias. Também foi criado o índice de medo da violência a partir das respostas às 16 perguntas vinculadas ao modelo de questão "Você diria que tem medo de..." referentes ao medo de sofrer violência, respondidas com "Sim" ou "Não", por exemplo: "Morrer assassinado?", "Ser vítima de agressão sexual?"[8]. Em seguida, foram recodificadas as respostas anteriores no banco (1 = Sim e 2 = Não) para valores que permitissem a variação entre 0 e 1 (0 = Não, 1 = Sim). Para evitar perda amostral, os sujeitos que informaram

[8] Ver a descrição completa dos 16 itens no questionário anexo.

não ter carro ou moto foram computados como 0 nos itens: "Você diria ter medo de... ter seu carro ou moto tomados de assalto ou furtados?". Por fim, foi calculado o "índice de medo da violência" a partir do somatório dos 16 itens divididos por 16, de forma que o índice varia entre 0 e 1: 0 significando não ter medo de sofrer algum tipo de violência até o máximo de 1, que é o medo de sofrer todos os tipos de violência. Assim, quanto maior o valor do índice, maior o número de violências que se tem medo de sofrer. A amostra foi dividida em dois grupos: a partir de 50% do percentil mais alto representando mais medo e a partir de 50% do percentil mais baixo representando menos medo. Esses dois grupos de medo foram comparados a partir de teste t para amostras independentes.

Propensão ao autoritarismo segundo diferentes recortes analíticos

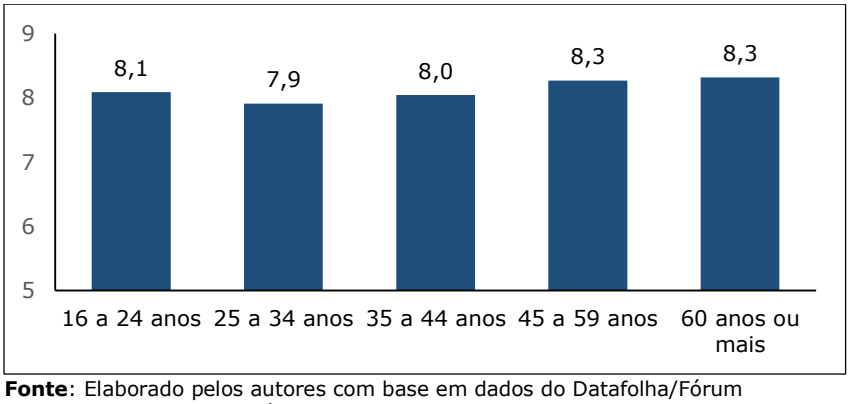
A análise do índice de propensão ao apoio a posições autoritárias parece seguir, de modo geral, o comportamento esperado segundo os diversos recortes socioeconômicos, demográficos e regionais. Mas, de forma um tanto surpreendente, os níveis de adesão ao autoritarismo são altos nos diversos segmentos populacionais analisados, com algum diferencial – ainda que restrito – segundo classe socioeconômica e nível educacional.

O primeiro aspecto analisado foi o sexo: não houve diferenças estatisticamente significativas ($F = 0{,}448$, $p > 0{,}05$) entre os homens ($M = 8{,}07$, $DP = 1{,}66$) e as mulheres ($M = 8{,}12$, $DP = 1{,}60$). Em seguida, foi feita uma comparação segundo diferentes faixas etárias.

Com relação aos diferenciais do índice segundo a idade, surpreende pouco o fato de a faixa etária da população com maior adesão ao autoritarismo ser aquela mais velha (Gráfico 1). Foi identificado que os maiores níveis de adesão estão entre as pessoas com mais de 60 anos, enquanto os indivíduos de 25 a 34 anos apresentam menores níveis de adesão ($F = 4{,}426$, $p < 001$). Todavia, notou-se que a faixa entre 16 e 24 anos de idade demonstra propensão de adesão a posições autoritárias em proporção levemente superior à população acima de 40 anos. A maior adesão a essas posições se dá na faixa etária de 60 anos de idade ou mais, e a menor ocorre na população de 25 a 34 anos de idade. Todas, porém, em níveis muito próximos. Ressalte-se, no entanto, que as únicas diferenças significativas entre as médias são as dos grupos de 25 a 44 anos ($M = 7{,}90$, $DP = 1{,}92$), de 45 a 59 anos ($M = 8{,}26$, $DP = 1{,}57$, $p = 0{,}007$) e de 60 anos ou mais ($M = 8{,}31$, $DP = 1{,}50$, $p = 0{,}005$). Nesse processo, considerando os novos grupos e movimentos políticos que ganharam destaque após as manifestações de 2013 e o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (O MBL – Movimento Brasil Livre – é o caso mais visível), a juventude parece surgir como um fator central para a explicação da atual forte propensão ao autoritarismo captada pelo índice, na medida em que a média apurada para a faixa etária entre 16 e 24 anos de idade é idêntica à média geral da amostra. Também, pode-se sugerir a centralidade das redes sociais e das figuras de autoridade virtual na dinâmica cotidiana

das populações mais jovens, como também o acesso a *smartphones* e internet, que são importantes meios de sociabilidade, identitários e de legitimação de opiniões.

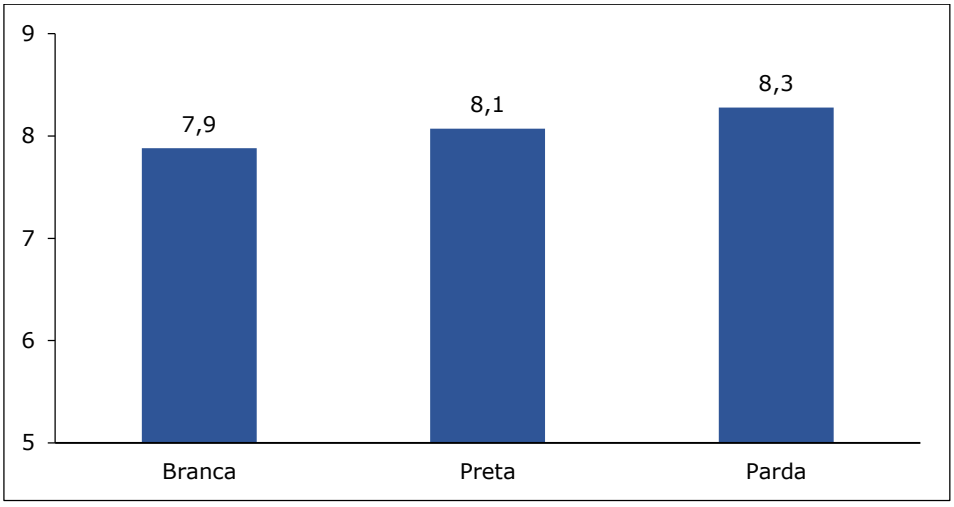
Gráfico 1
Índice de propensão a posições autoritárias por faixa etária



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

Em relação a diferenciais por raça/cor, observa-se que a maior adesão a posições autoritárias se dá entre os autodeclarados pardos, seguidos dos autodeclarados pretos e, depois, dos autodeclarados brancos ($F = 6{,}622$, $p < 0{,}001$). Se considerado o intervalo de variação das médias para cada categoria da variável raça/cor, contudo, nota-se que todas variam em um intervalo pequeno, que oscila cerca 0,4 ponto (Gráfico 2). Os autodeclarados pardos foram os que apresentaram maiores médias ($M = 8{,}27$, $DP = 1{,}41$). Nesse caso, é necessário avançar na compreensão das razões que fazem com que os pardos tenham se destacado em relação à maior adesão a posições autoritárias. Mas, seja como for, a maior adesão às tendências autoritárias entre os pardos deveria ser considerada como um elemento para reflexão pelo movimento negro no país, que já acumula discussões e conquistas importantes sobre o reconhecimento desse segmento demográfico como componente da população negra brasileira e tem mais condições de compreender e explicar tal fenômeno.

Gráfico 2
Índice de propensão a posições autoritárias por cor/raça



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

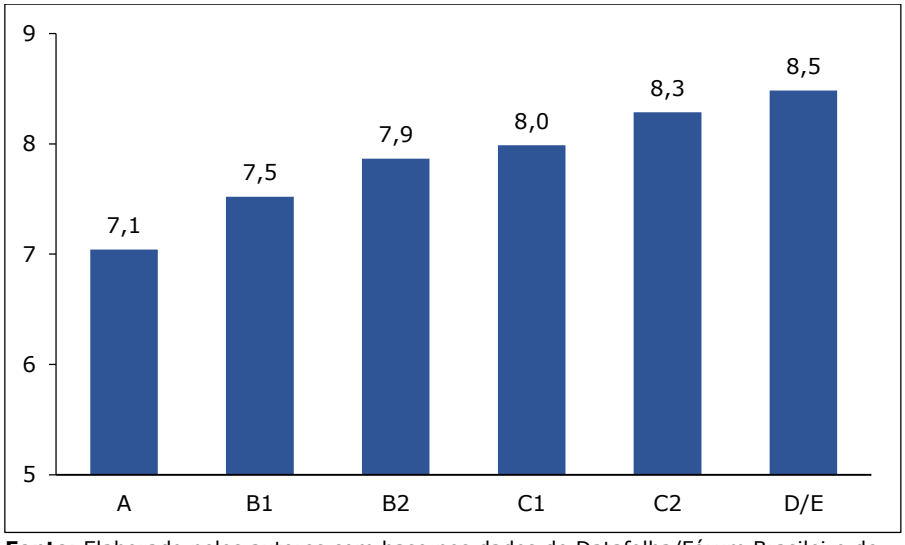
Em todas as classes socioeconômicas, a adesão a posturas autoritárias é elevada, de 7,1 a 8,5 entre as classes A e D/E (Gráfico 3). Nesse caso, percebeu-se uma diferença estatisticamente significativa entre as distintas classes sociais ($F = 19{,}305$, $p < 0{,}001$): quanto menor o nível socioeconômico, maior a adesão a valores não democráticos. Por exemplo, a classe A ($M = 7{,}04$, $DP = 1{,}99$) apresentou médias mais baixas que a B1 ($M = 7{,}52$, $DP = 2{,}00$) e a mesma lógica ocorreu com as demais classes. Os resultados parecem indicar que, conforme a população adulta do país avança em termos de bem-estar material, menos suscetível fica em relação às tentações autoritárias. Pode-se destacar que a classe D/E apresentou as pontuações mais elevadas e o maior número de diferenças significativas em relação às outras classes, não se diferenciando apenas da classe C2.

Alguns pontos podem ser destacados e problematizados a título de primeira hipótese a ser explorada por outros estudos. Considerando que a subdimensão latente que apresentou a maior média no Índice foi a da submissão autoritária, que está associada à expectativa de líderes fortes e salvadores da pátria, é possível supor que a maior adesão a posições autoritárias observada nessa categoria da amostra é fruto da correlação dos seguintes fenômenos: 1) as classes D/E são, proporcionalmente, as classes socioeconômicas mais dependentes de programas e políticas sociais, que historicamente apresentam um déficit de cobertura e qualidade no Brasil; 2) os riscos de perdas de benefícios sociais, emprego e renda estão colocados hoje no debate público a partir do agravamento do cenário de crise fiscal e econômica, mas, também, como efeito/subproduto da crise ética e da corrupção do Estado; 3) os integrantes das classes

D/E são, por fim, aqueles mais suscetíveis de serem vítimas e sofrerem o impacto da violência e da insegurança pública.

A maior adesão ao autoritarismo revelada entre as classes D/E pode ser vista como a tradução da soma de todos os fenômenos acima citados e seria responsável por retroalimentar uma enorme desconfiança e incerteza dessas classes em relação ao Estado e às políticas públicas. Tal processo projeta medos e temores em relação ao futuro e à violência e agrava as profundas carências na incorporação dessas classes como sujeitos de direitos e como atores econômicos na sociedade brasileira. Os pobres hoje estariam decepcionados com os déficits/retrocessos nas políticas sociais e, na inexistência de sólidos anteparos civis e de perspectivas democráticas, estariam mais dispostos do que outros segmentos a embarcar em discursos radicais salvacionistas.

Gráfico 3
Índice de propensão a posições autoritárias por classe econômica

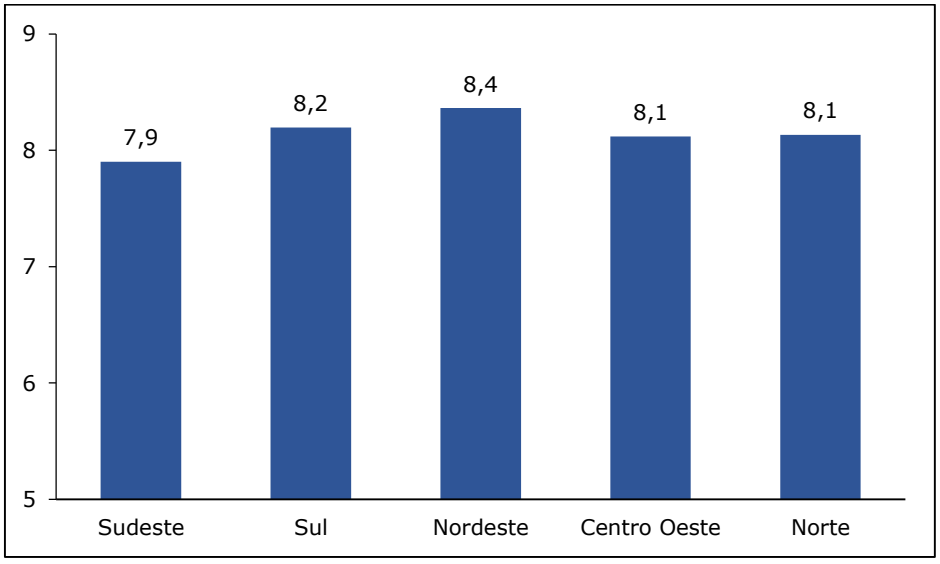


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

Na análise desagregada da adesão a posições autoritárias por macrorregiões do país (F = 7,166, p<0,001), houve somente diferenças significativas de médias entre Sudeste, com a menor média de pontuação de adesão a valores não democráticos (M = 7,90, *DP* = 1,75, p < 0,001), e o Nordeste, com a maior (M = 8,36, *DP* = 1,45). Destaca-se o fato de o Nordeste apresentar índice bem superior (8,4) às demais macrorregiões do país (Gráfico 4). Em termos mais estruturais, a variável que melhor ajudaria a explicar esse comportamento do índice seria, além do peso da classe D/E, a violência. É nessa região que as cenas explícitas de barbárie, como as decapitações ou esquartejamentos de presos, ganharam protagonismo, não obstante existirem em várias outras unidades da

Federação. A rápida mudança no padrão da criminalidade violenta no Nordeste e a insistência das autoridades em vinculá-la exclusivamente à dinâmica do tráfico de drogas parece tensionar ainda mais uma população que, historicamente, construiu sua identidade e suas representações sociais em laços de solidariedade que, na atualidade, são postos à prova pelas diversas transformações da sociedade brasileira e pelas contínuas crises e déficits civis acumulados.

Gráfico 4
Índice de propensão a posições autoritárias por macrorregião do país

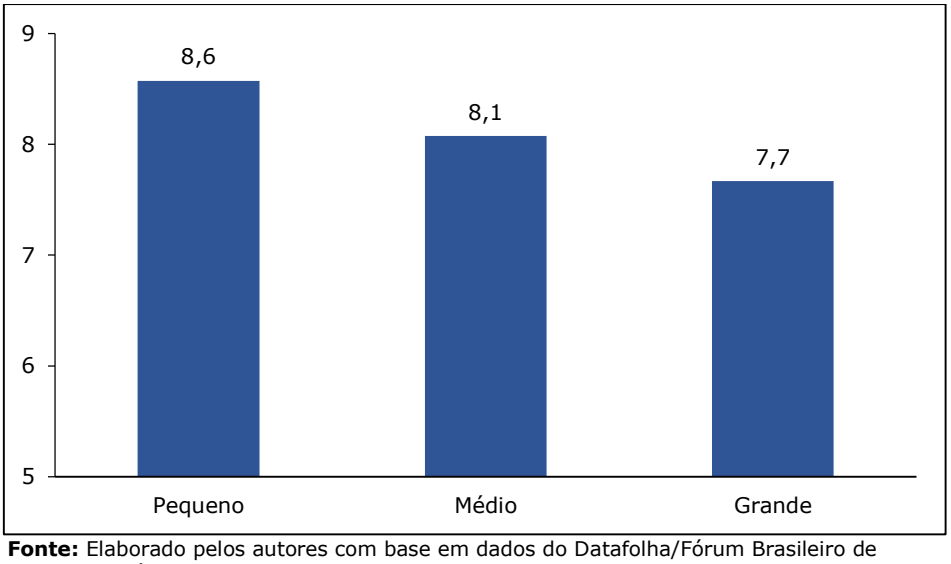


Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

Ainda em reforço às hipóteses até aqui levantadas, a distribuição da amostra por porte dos municípios em que residiam os entrevistados mostra que há diferenças significativas de médias entre eles (F = 51,525, p < 0,001). Observa-se uma maior tendência de adesão a posturas autoritárias em municípios de menor porte populacional, com até 50 mil habitantes (Gráfico 5). Nessas localidades, a média do escore observado é um ponto acima daquela medida para os grandes municípios (8,6 contra 7,7, respectivamente), numa evidência de que, em paralelo com as demais variáveis, a dinâmica urbana e espacial das cidades influencia na configuração da propensão e/ou da disposição para aceitar saídas autoritárias. No entanto, também há diferenças significativas entre as médias dos municípios de médio (M = 8,07, DP = 1,50) porte, pequeno porte (M = 8,57, DP = 1,36, p < 0,001) e grande porte (M = 7,66, DP = 1,88, p < 0,001). E, em um cenário de interiorização da violência criminal, as novas incertezas sociais e econômicas somam-se às tradicionais e, por vezes, violentas e cruéis formas de resolução de conflitos sociais e à insuficiente/seletiva presença do Estado. Há referências morais, políticas e

institucionais autoritárias sobre como lidar com a nova realidade urbana e rural posta. Isso surge com destaque em municípios menores, mas tende a ser um fenômeno mais amplo.

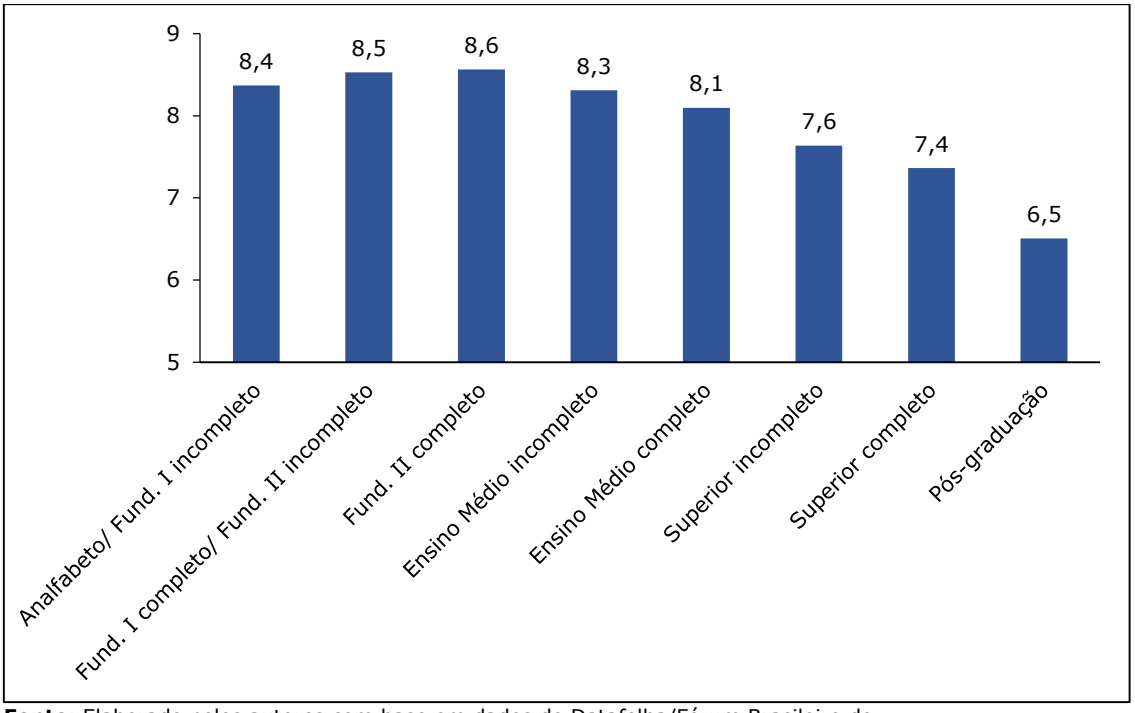
Gráfico 5
Índice de propensão a posições autoritárias por porte do município



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

Outro importante resultado da pesquisa foi a diferença significativa nas pontuações conforme diferentes níveis de escolaridade ($F = 23,492$, $p < 0,001$). No geral, quanto menor a escolaridade, maior a propensão a posições autoritárias; e, em sentido inverso, à medida que cresce a escolaridade, diminui a propensão a apoiar essas posições (Gráfico 6). Se entre analfabetos o índice atinge 8,4, entre aqueles com ensino superior completo cai para 7,4, patamar ainda alto de adesão ao autoritarismo de todo modo. O resultado mais baixo do escore ocorre apenas na parcela bastante minoritária de pós-graduados ($M = 6,50$, $DP = 2,13$). Ainda assim, esse resultado dá certo alento pois permite pensar a educação como fator de contenção de posições autoritárias.

Gráfico 6
Índice de propensão ao apoio a posições autoritárias por escolaridade



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Datafolha/Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017).

Para finalizar, foi comparado o índice de apoio a posições autoritárias nos grupos com maior e menor medo da violência. Identificou-se que há diferenças significativas entre as médias do autoritarismo, sendo que o grupo com maior medo (M = 8,24, DP = 1,66) apresentou um maior índice de apoio a posições autoritárias em relação ao grupo com menor medo (M = 7,88, DP = 1,74, $p < 0,001$).

À guisa de conclusão: o que pode ser feito para sair dessa situação?

Como chegamos até aqui, nesse patamar de adesão a posições autoritárias, dimensionado em um nível de 8,1 em uma escala com máximo de 10? Se isso já é uma péssima notícia em si, como entender que essa adesão é elevada em qualquer segmento populacional analisado, entre jovens e pessoas mais velhas, entre mais ricos e mais pobres, entre homens e mulheres, entre brancos e negros, residentes no Nordeste ou Sudeste? Os resultados da pesquisa mostram que, felizmente, a adesão ao autoritarismo parece ceder parcialmente à escolarização. Parcialmente, pois a adesão é significativamente mais baixa só entre aqueles com pós-graduação.

Na realidade, não parece que as escolas estejam contribuindo de forma importante para mitigar ou reverter esse quadro. A natureza marcadamente "desempenhista" da avaliação educacional, como apontado por Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016), não parece colaborar nesse sentido. A preocupação com o desempenho cognitivo dos estudantes – em matemática e português – ou a preparação instrumental para o mundo do trabalho parecem estar muito à frente da preocupação com o desenvolvimento de sociabilidades e valores de cidadania, outro objetivo da política educacional[9]. O "desempenhismo cognitivo" como objetivo final do processo educacional pode estar contribuindo, inclusive, para acirrar posições mais individualistas, discriminatórias e intolerantes dos estudantes – e seus professores – a julgar pelo que se passou recentemente nos EUA[10]. Como bem descreve Bastos (2018), concepções instrumentalistas da educação, levadas a cabo na Lei de Responsabilidade Educacional pelo governo Bush em 2002, vêm sendo acusadas de empobrecimento curricular, desmotivação de professores, desvirtuamento ético na realização dos exames nacionais de aprendizagem e ampliação da segregação socioeducacional naquele país. Tal concepção de qualidade educacional, além de garantir o desempenho cognitivo esperado em matemática e língua inglesa, parece ter comprometido o desenvolvimento no campo dos valores sociomorais e capacidades socioemocionais.

O quadro não parece ser diferente no Brasil. É o que apontam os resultados de estudo piloto de avaliação de sociabilidades em termos de respeito, solidariedade, justiça e convivência democrática em amostra de escolas – públicas e particulares – na Grande São Paulo (Tavares et al., 2016). Crianças e adolescentes não estão com proficiência baixa só em matemática e português, mas também nessas dimensões sociomorais. Com respeito à solidariedade, por exemplo, parcelas ínfimas de estudantes do segundo ciclo do ensino fundamental e do ensino médio atingiram proficiência propriamente desenvolvida nessa dimensão. Muito poucos deles se moveriam, pela aplicação dos instrumentos da pesquisa, "por buscar a igualdade, ou o bem comum, por sensibilizar-se pela necessidade do outro, ou, ainda, por compartilhar sentimentos e perspectivas" (p. 200). Entre os professores, o quadro é, felizmente, melhor, mas cerca de 29% da amostra pesquisada demonstraria uma atitude de solidariedade "na maioria das vezes movida por atender às convenções sociais e por obediência ou manutenção das regras" (p. 200)[11].

Como mostram os autores, a importância de cuidar do desenvolvimento desses valores entre estudantes estaria respaldada não só por extensa relação de pesquisas e

[9] Como preconiza o artigo 205 da Constituição Federal de 1988 "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".
[10] Um estudante de 19 anos, expulso da escola por questões disciplinares, cometeu um atentado com 17 mortes em uma escola na cidade de Parkland (Flórida) em fevereiro de 2018. Disponível em: (<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/atirador-deixa-feridos-em-escola-na-florida.shtml>). Acesso em: 2 abr. 2020.
[11] Em termos de uma escala linear, entre o intervalo de 18 a 177 pontos, tomando a proficiência de solidariedade de crianças com nível 100, a dos adolescentes seria de 111, e dos professores, 167.

experiências na área como, inclusive, em diversas normas brasileiras, da Constituição aos Parâmetros Curriculares Nacionais. Não há como negar o papel fundamental da escola nessa questão.

> A construção de relações mais justas e respeitosas e dos valores sociomorais nelas inseridos são (sic), sem dúvida, metas importantes para a educação, e a escola, dependendo da qualidade das interações estabelecidas em seu interior, constitui-se num local propício para que esse desenvolvimento ocorra (...).
>
> Constatamos que valores como solidariedade, justiça, respeito e convivência democrática estão sempre presentes nos objetivos dos projetos político-pedagógicos e nas falas dos professores. Contudo, não basta um projeto para autonomia, é preciso oferecer um ambiente escolar que seja, efetivamente, propício para tal conquista (Tavares et al., 2016, p. 206).

Se um instrumento semelhante fosse desenvolvido e aplicado para dimensionar a adesão a valores sociomorais em estudantes e professores universitários, seriam os resultados muito melhores? Talvez não, pois a vida universitária já começa bastante competitiva no vestibular, e a competição persiste por alguns anos nas disputas por bolsas de estudo, estágios profissionais, vagas para auxiliares de pesquisa, submissão de artigos para congressos e revistas científicas. As pressões competitivas não arrefecem na saída da universidade, nos processos seletivos de contratação profissional, nas exigências de credenciais de formação e experiência, no esforço requerido em concursos públicos ou exames profissionais (para advogados, por exemplo).

Enquanto não se desenvolve tal instrumento, talvez se possa replicar a metodologia de análise de conteúdo dos projetos políticos pedagógicos dos cursos, usada por Dias et al. (2018) na avaliação dos "resultados de aprendizagem" almejados nos cursos de engenharia em Portugal. A frequência com que termos como "competências", "capacidades" e "conhecimentos" aparecem nos documentos aponta a prevalência do desenvolvimento cognitivo na formação dos engenheiros. A análise dos autores revelou também que o desenvolvimento de competências transversais, referidas às atitudes, valores e formas de pensar e de agir em contextos de mudança tecnológica e social, é menos presente.

Adesão a valores do autoritarismo diz muito sobre as manifestações de preconceito, discriminação e intolerância nas mídias sociais, nas ruas, nas reuniões de amigos e familiares no país. Buscar saídas para esse quadro disruptivo em que o Brasil se encontra requer, certamente, o conhecimento de como a agenda de cidadania, solidariedade, respeito e outros valores sociomorais está sendo trabalhada em processos formativos, da escola à universidade.

Mas, ao buscarmos essas frentes todas, os dados contidos no estudo "Medo da violência e autoritarismo no Brasil" (FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017), que, além do estudo aqui detalhado, inclui uma hipótese contrafactual de acesso a direitos (que não se confirmou), sugerem uma combinação de elementos simbólicos. Por um lado, esses elementos reforçam a desigualdade estrutural da sociedade brasileira ao demonstrar que, entre os mais ricos, a ampliação de direitos parece ser compreendida como ameaça a privilégios de classe vistos como conquistados por "meritocracia" – como é o caso de 51% dos entrevistados pelo estudo, que declararam que a Lei das Domésticas interfere indevidamente nas relações entre patrões e empregados. Por outro lado, a maior adesão dos mais pobres e menos escolarizados às tendências autoritárias parece sugerir uma forte fadiga com a ineficiência das políticas públicas, abrindo espaço para o reforço de posições salvacionistas e autoritárias.

Em conclusão, a forte adesão às posições autoritárias medidas pela escala F adaptada à realidade brasileira está fortemente correlacionada com um fator que devemos considerar chave na determinação dos movimentos das representações sociais sobre democracia e autoritarismo no Brasil: o medo da violência, que tem sido eficazmente explorado pelos porta-vozes da extrema direita política para o reforço do pânico moral que tem tomado conta do Ocidente nos últimos anos e que, no país, é traduzido como fruto da "frouxidão" das leis penais e da "imposição" de uma agenda "globalista" e "esquerdista" de direitos humanos e sociais. Como coloca Lima (2018, p. 170):

> A violência continua sendo vista como legítima resposta ao crime, em um movimento que reforça a manutenção de ordem como a imposição de um único e hegemônico modelo de comportamento e projeto nacional, engendrado antes do ciclo de transição para a democracia. Nesse movimento, parece que a cidadania continuará a ser garantida apenas por uma parcela da população, ou seja, aqueles que merecem o rótulo de "cidadão de bem", já que, em relação aos "bandidos", a percepção é de que eles possam ser eliminados. O drama contemporâneo é que as declarações universais de direitos, entre outras normas nacionais e internacionais, tinham sido capazes de ao menos mudarem tais discursos. No entanto, vivemos uma nova onda impulsionada pelo tempo social da direita que bloqueia o debate político e coloca em risco os avanços na agenda de direitos feitos em 1988 com a promulgação da Constituição Federal (Lima, 2018, p. 170).

Para a ultradireita brasileira, a agenda de direitos civis, políticos e sociais da Constituição brasileira é a responsável pela decadência "moral" e "cívica" da nação e apenas com a retomada da "autoridade" e de políticas criminais baseadas no enfrentamento do inimigo é que o país poderá voltar a ter tranquilidade e paz. Por trás desse engenhoso processo comunicacional, em muito reposto pelas novas linguagens das redes sociais, o autoritarismo é retroalimentado como referência para o sentido das

relações sociais da nossa sociedade. Porém, todo esse processo deriva do medo da violência, que, por sua vez, nunca foi moral ou politicamente interditada pelas políticas públicas brasileiras e é a principal chave explicativa para o novo ciclo de (retro)adesão a valores autoritários.

Enfim, se queremos avançar na contenção do autoritarismo em suas diferentes formas e contextos ou na redução da pobreza e da desigualdade, na melhoria da educação e na garantia da cidadania ou, teremos que oferecer saídas para o drama do medo da violência.

Referências bibliográficas

ADORNO, S.; DIAS, C. N. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, vol. 1, p. 187-197, 2014.

ADORNO, T. W., et al*. The authoritarian personality.* New York: Harper and Row, 1950.

BARROS, T. S.; TORRES, A. R. R.; PEREIRA, C. "Autoritarismo e adesão a sistemas de valores psicossociais". *Psico-USF*, vol. 1, nº 14, p. 47-57, jan.-abr. 2009.

BASTOS, R. M. B. "O papel dos testes padronizados na política educacional para ensino básico nos Estados Unidos". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, vol. 26, nº 99, p. 418-444, 2018.

BERNAL, A. O. "El autoritarismo: enfoque psicológico". *El Basilico*, nº 13, p. 40-44, jun. 1982.

CÁRDENAS, M.; PARRA, L. "Adaptación y validación de la versión abreviada de la escala de autoritarismo de derechas (RWA) en una muestra chilena"*. Revista de Psicologia*, vol. 1, nº 19, p. 61-79, 2010.

CROCHÍK, J. L. "Preconceito: relações com a ideologia e com a personalidade". *Estudos de Psicologia,* Campinas, vol. 22, nº 3, p. 307-319, 2005.

_____. "Personalidade autoritária e pesquisa empírica com a escala F: alguns estudos brasileiros". *Impulso*, Piracicaba, vol. 27, nº 69, p. 49-64, 2017.

CODO, W. Relações de trabalho e transformação social. In: LANE, S. T. M.; CODO, W. (orgs.). *Psicologia social*: o homem em movimento. 13º ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

COSTA, A. B., et al. "Prejudice toward gender and sexual diversity in a Brazilian public university: prevalence, awareness, and the effects of education". *Sexuality Research and Social Policy*, vol. 12, nº 4, p. 261-272, 2015.

DIAS, D., et al. "O que se 'ensina' no ensino superior: avaliando conhecimentos, competências, valores e atitudes". *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 29, p. 318-337, maio-ago. 2018.

ETCHEZAHAR, E. "Las dimensiones del autoritarismo: análisis de la escala de autoritarismo del ala de derechas (RWA) en una muestra de estudiantes universitarios de la ciudad de Buenos Aires". *Psicologia Política*, vol. 12, nº 25, p. 591-603, set.-dez. 2012.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. "The democratic disconnect". *Journal of Democracy*, vol. 27, nº 3, jul. 2016.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. "Medo da violência e apoio ao autoritarismo no Brasil", Texto para discussão, nº 1, São Paulo, 2017.

FRENKEL-BRUNSWIK, E.; SANFORD, R. N. "Some personality factors in anti-semitism". *The Journal of Psychology*, vol. 20, nº 2, p. 271-291, 1945.

FROMM, E. *O medo à liberdade*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1983.

GROSFOGUEL, R. "A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI". *Sociedade e Estado,* vol. 31, nº 1, p. 25-49, 2016.

HORTA NETO, J. L.; JUNQUEIRA, R. D.; OLIVEIRA, A. S. "Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica". *Em Aberto*, vol. 29, nº 96, p. 21-37, 2016.

JANNUZZI, P. M. "Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais". *Desenvolvimento em Debate*, vol. 4, nº 1, p. 117-142, 2016.

LIMA, R. S. "Violence and public safety as a democratic simulacrum in Brazil". *International Journal of Criminology and Sociology*, vol. 7, p. 159-172, 2018.

MBEMBE, A. *Políticas da inimizade*. Lisboa: Antígona Editores Refractários, 2017.

MOURA JR., J. F.; XIMENES, V. M.; SARRIERA, J. C. "A construção opressora da pobreza no Brasil e suas consequências no psiquismo". *Quaderns de Psicologia*, vol. 16, nº 2, p. 85-93, 2014.

NARAYAN, D. *Voices of the poor*: can anyone hear us? World Bank Publication, 2000.

NOGUEIRA, O. "Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil". *Tempo Social*, vol. 19, nº 1, p. 287-308, 2007.

PALUCK, E. L.; GREEN, D. P. "Prejudice reduction: what works? A review and assessment of research and practice". *Annual Review of Psychology*, vol. 60, p. 339-367, 2009.

PINHEIRO, P. S. "Autoritarismo e transição". *Revista USP*, nº 45, 1991.

SALLES, M. M.; BARROS, S. "Inclusão social de pessoas com transtornos mentais: a construção de redes sociais na vida cotidiana". *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 18, nº 7, p. 2.129-2.138, 2013.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SPRANDEL, M. A. *A pobreza no paraíso tropical*: interpretações e discursos sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

TAVARES, M. R., et al. "Construção e validação de uma escala de valores sociomorais". *Cadernos de Pesquisa*, vol. 46, nº 59, p. 186-210, jan.-mar. 2016.

TEIXEIRA, J. B.; POLO, A. "A personalidade autoritária: componentes e gênese psicológica". *Arquivo Brasileiro de Psicologia Aplicada*. Rio de Janeiro, vol. 27, nº 4, out.-dez. 1975.

Anexo

Questionário Geral

Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Datafolha

1. UF: ___
2. Idade: _____
3. Sexo: (1) Masculino (2) Feminino

Você diria que tem medo de... (**LEIA CADA ITEM) [ESTIMULADA E ÚNICA POR LINHA]**

P.1b **(P.1a = 1)** Se sim, muito medo ou pouco medo?

APLIQUE RODÍZIO	**Sim**	**Não**			**Não sabe**
			Muito Medo	**Pouco Medo**	
4. Ter sua residência invadida ou arrombada?	1	2	3	4	99
5. Ter objetos pessoais de valor tomados à força por outras pessoas em um roubo	1	2	3	4	99
6. Ter seu carro ou moto tomado de assalto ou furtados	1	2	3	4	99
7. Se envolver em brigas ou agressões físicas com outras pessoas	1	2	3	4	99
8. Morrer assassinado?	1	2	3	4	99
9. Ser sequestrado	1	2	3	4	99
10. Sofrer sequestro relâmpago	1	2	3	4	99
11. Ser vítima de agressão sexual	1	2	3	4	99
12. Ser vítima de uma fraude e perder quantia significativa de dinheiro	1	2	3	4	99
13. Receber uma ligação de bandidos exigindo dinheiro	1	2	3	4	99
14. Ser vítima de violência por parte da Polícia Militar, aquela que executa o policiamento fardado e ostensivo nas ruas	1	2	3	4	99
15. Ser vítima de violência por parte da Polícia Civil, aquela que atua investigando crimes e registra ocorrência nas delegacias	1	2	3	4	99
16. Ter o celular furtado ou roubado	1	2	3	4	99
17. Ter os seus conteúdos pessoais divulgados na internet	1	2	3	4	99
18. Ter parentes envolvidos com drogas	1	2	3	4	99
19. Andar na vizinhança depois de anoitecer	1	2	3	4	99

Em uma escala de 0 a 10, onde 0 significa nenhuma chance de acontecer e 10 muita chance de acontecer, qual a chance de (**LEIA CADA ITEM) [ESTIMULADA E ÚNICA POR LINHA]**

APLIQUE RODÍZIO	**Anote**
20. Ter sua residência invadida ou arrombada no próximo mês?	
21. Ter objetos pessoais de valor tomados à força por outras pessoas em um roubo no próximo mês	
22. Ter seu carro ou moto tomado de assalto ou furtados no próximo mês	
23. Se envolver em brigas ou agressões físicas com outras pessoas no próximo mês	
24. Morrer assassinado no próximo mês	
25. Ser sequestrado no próximo mês	
26. Sofrer sequestro relâmpago no próximo mês	
27. Ser vítima de agressão sexual no próximo mês	
28. Ser vítima de uma fraude e perder quantia significativa de dinheiro no próximo mês	
29. Receber uma ligação de bandidos exigindo dinheiro no próximo mês	
30. Ser vítima de violência por parte da Polícia Militar, aquela que executa o policiamento fardado e ostensivo nas ruas no próximo mês	
31. Ser vítima de violência por parte da Polícia Civil, aquela que atua investigando crimes e registra ocorrência nas delegacias no próximo mês	
32. Ter o celular furtado ou roubado no próximo mês	
33. Ter os seus conteúdos pessoais divulgados na internet no próximo mês	
34. Ter parentes envolvidos com drogas no próximo mês	
35. Andar na vizinhança depois de anoitecer no próximo mês	

No último mês: (**LEIA CADA ITEM) [ESTIMULADA E ÚNICA POR LINHA]**

APLIQUE RODÍZIO	**SIM**	**NAO**
36. Sua residência foi invadida ou arrombada	1	2
37. Ser roubado, assaltado ou furtado em casa, no transporte ou na escola/trabalho?	1	2
38. Seu carro ou moto tomado de assalto ou furtados	1	2
39. Se envolveu em brigas ou agressões físicas com outras pessoas	1	2
40. Foi sequestrado	1	2
41. Sofreu sequestro relâmpago	1	2
42. Foi vítima de agressão sexual	1	2
43. Foi vítima de uma fraude e perdeu quantia significativa de dinheiro	1	2
44. Recebeu uma ligação de bandidos exigindo dinheiro	1	2
45. Foi vítima de violência por parte da Polícia Militar, aquela que executa o policiamento fardado e ostensivo nas ruas	1	2
46. Foi vítima de violência por parte da Polícia Civil, aquela que atua investigando crimes e registra ocorrência nas delegacias	1	2
47. Teve o celular furtado ou roubado	1	2
48. Teve os seus conteúdos pessoais divulgados na internet	1	2
49. Teve parentes envolvidos com drogas	1	2
50. Andou na vizinhança depois de anoitecer	1	2

Vou ler algumas frases e gostaria que você me dissesse se concorda ou discorda de cada uma delas **(LEIA CADA ITEM)**. Você concorda ou discorda? **(SE CONCORDA OU DISCORDA)** Totalmente ou em parte? **(ESTIMULADA E ÚNICA)**

	Aplique o rodízio	**Concorda totalmente**	**Concorda**	**Concorda em parte**	**Discorda em parte**	**Discorda**	**Discorda totalmente**	**Não sabe**
51	O que este país necessita, principalmente, antes de leis ou planos políticos, é de alguns líderes valentes, incansáveis e dedicados em quem o povo possa depositar a sua fé.	1	2	3	4	5	6	99
52	A maioria de nossos problemas sociais estaria resolvida se pudéssemos nos livrar das pessoas imorais, dos marginais e dos pervertidos.	1	2	3	4	5	6	99
53	A obediência e o respeito à autoridade são as principais virtudes que devemos ensinar às nossas crianças.	1	2	3	4	5	6	99
54	Os homens podem ser divididos em duas classes definidas: os fracos e os fortes.	1	2	3	4	5	6	99
55	Deve-se castigar sempre todo insulto à nossa honra.	1	2	3	4	5	6	99
56	A ciência tem o seu lugar, mas há muitas coisas importantes que a mente humana jamais poderá compreender.	1	2	3	4	5	6	99
57	Os crimes sexuais tais como o estupro ou ataques a crianças merecem mais que prisão; quem comete esses crimes deveria receber punição física publicamente ou receber um castigo pior.	1	2	3	4	5	6	99
58	Hoje em dia, as pessoas se intrometem cada vez mais em assuntos que deveriam ser somente pessoais e privados.	1	2	3	4	5	6	99

59	Um indivíduo de más maneiras, maus costumes e má educação dificilmente pode fazer amizade com pessoas decentes.	1	2	3	4	5	6	99
60	Se falássemos menos e trabalhássemos mais, todos estaríamos melhor.	1	2	3	4	5	6	99
61	Todos devemos ter fé absoluta em um poder sobrenatural, cujas decisões devemos acatar.	1	2	3	4	5	6	99
62	Não há nada pior do que uma pessoa que não sente profundo amor, gratidão e respeito por seus pais	1	2	3	4	5	6	99
63	Os homossexuais são quase criminosos e deveriam receber um castigo severo	1	2	3	4	5	6	99
64	Nenhuma pessoa decente, normal e em seu são juízo pensaria em ofender um amigo ou parente próximo	1	2	3	4	5	6	99
65	O policial é um guerreiro de Deus para impor a ordem e proteger as pessoas de bem.	1	2	3	4	5	6	99
66	Às vezes, os jovens têm ideias rebeldes que, com os anos, deverão superar para acalmar os seus pensamentos	1	2	3	4	5	6	99
67	Pobreza é consequência da falta de vontade de querer trabalhar	1	2	3	4	5	6	99

68. Qual sua cor?

(1) Branca

(2) Preta

(3) Parda

(4) Amarela

(5) Indígena

Agora, vou mencionar alguns bens de consumo e você me diz quantos possui:

69. Automóveis de passeio exclusivamente de uso particular? Quantos?

70. Empregados mensalistas, considerando apenas os que trabalham pelo menos 5 dias na semana? Quantos?

71. Máquinas de lavar roupas, excluindo tanquinho? Quantas?

72. Aparelho de DVD, incluindo qualquer outro dispositivo que leia DVD? Quantos?

73. Banheiros? Quantos?

74. Geladeira? Quantas?

75. *Freezer* independente ou aquele que faz parte da geladeira "duplex"? Quantos?

76. Microcomputador, considerando computadores de mesa, *lap tops*, *notebooks* e *netbooks* e excluindo *tablets, palms* ou *smartphones*? Quantos?

77. Máquina de lavar louças? Quantas?

78. Fornos de micro-ondas? Quantos?

79. Motocicletas, desconsiderando as que são utilizadas exclusivamente para fins profissionais? Quantas?

80. Máquina secadora de roupas? Quantas?

81. Até que ano da escola o chefe da família estudou?

(1) Analfabeto

(2) Primário ou Fundamental I Completo

(3) Ginasial ou Fundamental II Completo

(4) Colegial ou Ensino Médio Incompleto

(5) Colegial ou Ensino Médio Completo

(6) Superior Incompleto

(7) Superior Completo

(8) Pós-graduação

(9) Recuso

82. Renda Individual Mensal

(1) "Até 2 S.M."

(2) "Mais de 2 a 3 S.M."

(3) "Mais de 3 a 5 S.M."

(4) "Mais de 5 a 10 S.M."

(5) "Mais de 10 a 20 S.M."

(6) "Mais de 20 a 50 S.M."

(7) "Mais de 50 S.M."

(97) "Recusa"

(99) "Não sabe"

82. Voce mora em qual cidade? _____

Abstract

Fear of violence and adherence to authoritarianism in Brazil: methodological proposal and results in 2017

This article examines support to authoritarian positions from Brazilian population and dialogues with concerns about recent democratic disruptions and strengthening of antidemocratic positions post-30 years of the Federal Constitution. For this purpose, a survey was conducted with a representative sample of the adult population from the age of 16 years. 2,087 people interviewees answered a version of 17 items of the Adorno's authoritarianism scale (F Scale). The results indicate a strong adherence to authoritarian positions in all layers of society but even more intense for historically marginalized social segments. The fear of violence, which has been effectively exploited by the spokesmen of the extreme right-wing politician's to reinforce moral panic, may have been the propeller of authoritarian tendencies.

Keywords: authoritarianism; Brazil; fear; democracy

Resumen

Miedo a la violencia y adherencia al autoritarismo en el Brasil: propuesta metodológica y resultados en 2017

El presente artículo examina el apoyo a posiciones autoritarias de la población brasileña y, de forma amplia, dialoga con las preocupaciones con los recientes rompimientos democráticos y fortalecimientos de posiciones antidemocráticas post-30 años de la Constitución Federal. Para ello, se realizó un levantamiento con una muestra representativa de la población adulta a partir de los 16 años. Se entrevistaron a 2.087 personas que respondieron a una versión de 17 ítems de la escala de autoritarismo de Adorno (Escala F). Los resultados indican una fuerte adhesión a las posiciones

autoritarias en todos los estratos sociales, pero aún más intensas para segmentos sociales históricamente marginados. El miedo de la violencia, que ha sido eficazmente explotado por los portavoces de la extrema derecha política para el refuerzo del pánico moral, puede haber sido el propulsor de las tendencias autoritarias.

Palabras clave: autoritarismo; Brasil; miedo; democracia

Résumé

Peur de la violence et adhésion à l'autoritarisme dans le Brésil proposition méthodologique et résultats en 2017

Cet article examine le soutien aux positions autoritaires de la population brésilienne et, de manière générale, dialogue avec les préoccupations suscitées par les récentes ruptures démocratiques et le renforcement des positions antidémocratiques après 30 ans de la Constitution Fédérale. Pour cela, une enquête a été réalisée avec un échantillon représentatif de la population adulte à partir de 16 ans. Nous avons interrogé 2 087 personnes qui ont répondu à une version de 17 éléments de l'échelle d'autoritarisme d'Adorno (échelle F). Les résultats indiquent une forte adhésion aux positions autoritaires dans toutes les couches sociales, mais encore plus intense pour les segments sociaux historiquement marginalisés. La peur de la violence, qui a été efficacement exploitée par les porte-parole de l'extrême droite politique pour renforcer la panique morale, a peut-être été le moteur des tendances autoritaires.

Mots-clés: autoritarisme; Brésil; peur; démocratie

Artigo submetido à publicação em 20 de outubro de 2018.
Versão final aprovada em 3 de dezembro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191202026166
e-ISSN 1807-0191

Será que vai virar processo? Determinantes da elucidação dos homicídios dolosos em uma cidade brasileira[1]

Ludmila Ribeiro[2]
Flora Moara Lima[3]

Neste artigo analisamos dados de inquéritos policiais e processos penais de homicídios dolosos arquivados em Belo Horizonte entre os anos de 2003 e 2013, para entender os determinantes da elucidação desses homicídios. Como variáveis preditoras, usamos as características da vítima, os atributos do delito e a natureza dos procedimentos policiais. Os resultados informam que as características do assassinato e os métodos de descoberta da verdade (centrados no flagrante e na presença de testemunhas oculares do delito) são as variáveis que melhor explicam a diferença entre casos arquivados na polícia e na justiça. Todavia, o decurso do tempo tem papel de destaque, posto que inquéritos policiais não encerrados em até cinco anos têm chances irrisórias de serem transformados em processos penais.

Palavras-chave: elucidação; homicídios; Brasil; inquérito policial; sistema de justiça criminal

Introdução[4]

Em 14 de março de 2018, os jornais de todo o país noticiavam o assassinato de Marielle Franco, uma das vereadoras mais votadas na cidade do Rio de Janeiro em 2014[5]. Dois anos depois, quando encerramos a escrita deste artigo, a investigação policial apontou dois suspeitos, denunciados pelo Ministério Público para início do processo penal no Judiciário[6], mas pouco avançara em termos de informações sobre as razões para esse

[1] Trabalho realizado a partir do financiamento da Fapemig (APQ 00744-14).
[2] Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Sociologia, Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <ludmila.ribeiro@gmail.com>.
[3] Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Departamento de Ciências Sociais. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <fmoara.lima@gmail.com>.
[4] As autoras agradecem aos pareceristas anônimos pelas sugestões que muito contribuíram para a versão final do texto, com pontuações que incluíram desde estratégias para melhorar a redação até uma outra modelagem para os dados.
[5] Nesse sentido, ver: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/vereadora-do-psol-marielle-franco-e-morta-a-tiros-no-centro-do-rio.ghtml>. Acesso em: 26 nov. 2018.
[6] Nesse sentido, ver: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/12/policia-prende-suspeitos-pelos-assassinatos-da-vereadora-marielle-franco-e-anderson-gomes.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2019.

assassinato[7]. Infelizmente, esse padrão de investigação – em termos de tempo e dificuldade no apontamento de um suspeito – está longe de ser uma exceção quando falamos do fluxo do sistema de justiça criminal para os homicídios intencionais no Brasil[8].

Em razão da ausência de um sistema de estatísticas criminais, concatenando as diversas etapas de processamento, como ocorre em outros países (Liem et al., 2018), as análises que procuram reconstituir o caminho percorrido pelos indivíduos e documentos no sistema de justiça criminal são muito artesanais (Oliveira e Machado, 2018). Os pesquisadores que se arriscam nesse empreendimento precisam coletar informações sobre o registro do crime pela Polícia Militar, a investigação pela Polícia Civil, a denúncia pelo Ministério Público, a defesa pela Defensoria Pública ou Privada, a decisão de pronúncia pelo juiz e a decisão final pelos Tribunais do Júri (Costa e Lima, 2018)[9]. Com o banco de dados em mãos, é possível compreender a influência das características dos envolvidos (como cor da pele, idade e sexo), das circunstâncias do delito (como local de ocorrência e arma utilizada) e dos métodos de descoberta da verdade (presença de testemunhas e prisão em flagrante) no tempo e desfecho das distintas etapas que compõem o fluxo de processamento (Vargas, 2014).

O homicídio intencional é um dos delitos com maior qualidade em termos de registro, posto que contabilizado pelas agências de saúde e segurança pública (Costa e Lima, 2018), além de ser um dos poucos crimes que aciona o Tribunal do Júri, o que significa um processamento mais longo e complexo (Oliveira e Machado, 2018). Por isso, tende a ser o crime preferencial para reconstituição dos padrões de seleção e filtragem que permeiam o fluxo do sistema de justiça criminal (Azevedo e Sinhoretto, 2018). A representação gráfica do fluxo é semelhante a um funil, com muitas mortes comunicadas à Polícia Civil, mas poucas transformadas em denúncia pelo Ministério Público, momento em que tem início o processo penal (Costa, 2015).

A ausência de dados integrados, que permitam o acompanhamento do homicídio desde o registro até o final do processo de responsabilização, faz com que, em comparação à produção internacional, quase nada saibamos sobre como as características do suspeito, os elementos do crime ou as formalidades da investigação aumentam ou diminuem as chances de início do processo judicial (Costa e Oliveira Júnior, 2016). Com vistas a suprir essa lacuna, o presente artigo tem o propósito de compreender os fatores que influenciam o desfecho da investigação policial[10].

A proposta é fazer uma comparação pela semelhança. Inicialmente, identificamos

[7] Nesse sentido, ver: <https://piaui.folha.uol.com.br/comeco-para-uma-historia-sem-fim/>. Acesso em: 8 nov. 2019.
[8] Nesse sentido, ver: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/brazil>. Acesso em: 8 nov. 2019.
[9] O processamento dos crimes dolosos contra a vida, consumados ou tentados (homicídio simples; homicídio qualificado; homicídio privilegiado; induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio; infanticídio; aborto; feminicídio), é feito por meio de um procedimento processual bifásico, que sucede a investigação policial.
[10] Como marco conceitual, adotamos a definição de esclarecimento do homicídio doloso empregado pelo Instituto Sou da Paz (2017, p. 6), qual seja, oferecimento da denúncia no processo penal.

nos estudos internacionais quais são as variáveis que explicam a elucidação policial. Depois, procuramos compreender se essas dimensões são capazes de ilustrar as diferenças entre os casos arquivados como inquéritos policiais e os arquivados como processos penais. Como contraponto empírico, será utilizada uma base de dados construída a partir da consulta a inquéritos policiais (casos não elucidados) e processos penais (casos elucidados) de homicídio doloso arquivados entre 2003 e 2013 na cidade de Belo Horizonte.

Para tanto, este artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução e da conclusão, sendo que cada qual se orienta por uma pergunta específica. A primeira, denominada "O que podemos considerar como elucidação nos homicídios intencionais?", enumera as dificuldades encontradas na conceitualização e na compilação das taxas de esclarecimento de homicídios, tanto na literatura nacional como na internacional. A subsequente, intitulada "Os determinantes da elucidação de homicídios?", procura indicar, a partir da revisão da literatura internacional, como as características das vítimas, os atributos do delito e as nuances dos procedimentos policiais interferem no desfecho da investigação de mortes violentas.

A terceira seção é dedicada a descrever a metodologia empregada no estudo. Já a quarta, busca responder "Quais são as diferenças existentes entre inquéritos policiais e processos penais?", e, para tanto, são identificados os atributos que diferenciam os casos encerrados como inquéritos policiais daqueles arquivados como processos penais em Belo Horizonte entre 2003 e 2013. A quinta seção aplica modelos estatísticos para entendimento da realidade brasileira, o que permite responder à pergunta "Determinantes da elucidação: a literatura internacional explica a dinâmica de Belo Horizonte?". Nas considerações finais são enumeradas as lições aprendidas com essa análise.

O que podemos considerar como elucidação nos homicídios intencionais?

Os trabalhos sobre padrão de decisão no sistema de justiça criminal que têm como objeto de análise as mortes violentas intencionais destacam que o apontamento do responsável pelo delito é a fase mais problemática (Pastia, Davies e Wu, 2017). Em algumas localidades, vários são os corpos encontrados com marcas de violência e apenas uma parcela destes resultará na indicação de um suspeito (Carter e Carter, 2016), o que faz do trabalho policial uma fase crítica no fluxo do sistema de justiça (Hough, 2019). Se o caso "sobreviver" à fase de investigação policial, aumentam substantivamente as chances de ele resultar em punição pelo sistema de justiça (Jarvis, Mancik e Regoeczi, 2017).

De certa maneira, essa discussão também permeia o contexto brasileiro (Vargas, 2014). O estudo mais recente sobre o tema, realizado pelo Instituto Sou da Paz, constatou que "a investigação e processamento de homicídios por parte das instituições que compõem o sistema de justiça criminal e segurança no Brasil é ineficaz e ineficiente" (2017, p. 5). A elucidação do crime, que tem como objetivo apontar um suspeito que possa ser

responsabilizado no âmbito do Poder Judiciário, é a fase na qual a maioria dos registros de homicídio intencional é encerrada (Misse, 2011; Costa, 2015; Costa e Lima, 2018). Apesar de a pergunta "quantos casos de assassinato são elucidados anualmente?" parecer relativamente simples, a resposta a ela é bastante complexa.

O primeiro ponto de controvérsia – entre a literatura nacional e a internacional – diz respeito ao que pode ser considerado como elucidação. Nos Estados Unidos (Braga, Turchan e Barao, 2019) e na Europa (Liem et al., 2018), um assassinato é considerado elucidado quando há a prisão do suspeito, que passa a ser nomeado como o responsável pela morte e sujeito à acusação pública ou à negociação da culpa (como ocorre no *plea bargain*). Braga, Turchan e Barao (2019) destacam que existem outras formas de elucidação, as quais devem ser consideradas como excepcionais porque consistem no suicídio, no homicídio ou na morte do suspeito por causas naturais.

No Brasil, o apontamento de alguém como responsável pela morte de outrem não enseja a prisão[11] e, em algumas situações, pode não resultar em processo penal. Várias investigações policiais são consideradas como malsucedidas em razão dos homicídios retaliatórios, que tendem a ceifar a vida dos suspeitos em razão dos conflitos de gangues e das dinâmicas de tráfico de drogas (Machado e Porto, 2016). Por isso, o Instituto Sou da Paz (2017, 2019) definiu a elucidação dos homicídios dolosos como aquelas situações em que as investigações resultam no apontamento de um suspeito *e* na denúncia pelo Ministério Público. São excluídas da definição as situações excepcionais, em que o suspeito é identificado, mas o caso não resulta em desdobramentos policiais (indiciamento) e judiciais (denúncia) porque ele faleceu.

Seguindo essa definição, alguns pesquisadores calcularam a taxa de elucidação para o homicídio doloso. Esta varia entre 8% (Rio de Janeiro) e 69% (Brasília), como pode ser observado no Quadro 1:

[11] As razões para a prisão durante o processo são enumeradas no Código de Processo Penal, dividindo-se entre garantia da ordem pública, garantia da ordem econômica, conveniência da instrução criminal e da aplicação da lei penal. Assim, se um sujeito matou outrem, mas não se enquadra nessas quatro possibilidades de prisão provisória, ele irá responder ao processo em liberdade e não privado dela.

Quadro 1
Sumário das pesquisas que calcularam as taxas de elucidação de homicídios dolosos

Pesquisa	Abrangência	Período	Taxa de elucidação
Soares (1996)	Rio de Janeiro	1992	8%
Rifiotis (2007)	Florianópolis	2000-2006	43%
Ratton e Cireno (2007)	Recife	2003-2005	15%
Misse e Vargas (2007)	Rio de Janeiro	2000-2005	14%
Sapori (2007)	Belo Horizonte	2000-2005	15%
Costa (2009)	Brasília	2003-2007	69%
Ribeiro (2010)	São Paulo	1991-1998	22%
Cano e Duarte (2010)	Rio de Janeiro	2000-2007	8%
Costa, Zackeski e Maciel (2016)	Área metropolitana de Brasília	2010	10%
Instituto Sou da Paz (2017)	Sete estados da federação (Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rondônia, São Paulo e Mato Grosso do Sul)	Janeiro de 2015 a junho de 2017	21%
Instituto Sou da Paz (2019)	Doze estados da federação (Acre, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo)	Janeiro de 2015 a dezembro 2016	27%

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da pesquisa.

O segundo ponto de controvérsia é o significado dos números listados no Quadro 1. Na Europa, os percentuais de elucidação de homicídios são sempre superiores a 80%, alcançando 98% na Finlândia (Liem et al., 2018). Em outros locais, essas taxas variam entre 96% (na Coreia do Sul), 91% (na Nova Zelândia), 65% (nos Estados Unidos da América) e 24% (em Trinidad e Tobago) (UNODC, 2019). A taxa de elucidação na maioria das cidades brasileiras (para as quais temos informações válidas) é substancialmente menor que a de outros países, ainda que em nenhum país a polícia seja capaz de elucidar todos os assassinatos que chegam ao seu conhecimento (Petersen, 2017).

A terceira controvérsia diz respeito aos mecanismos causais que explicam a variação desses percentuais. Como destacam Braga, Turchan e Barao (2019, p. 2), apesar dos avanços na tecnologia forense e nos testes de DNA, as taxas de elucidação de homicídios nos Estados Unidos da América "diminuíram de 79% em 1976 para 61% em 2007 e permanecem abaixo de 67% desde meados dos anos 2000". Entre os fatores apontados para tanto está "a crescente parcela de homicídios provenientes de atividades criminosas, como violência relacionada a gangues e drogas" (Braga, Turchan e Barao,

2019, p. 10). Nessas situações, é difícil prender o suspeito após o delito e/ou conseguir informações sobre testemunhas oculares.

Se compararmos as taxas de elucidação de homicídios do Rio de Janeiro – localidade representada como espaço que concentra muitas mortes violentas como resultado das disputas por mercados ilegais (Misse, 2010) – com lugares tradicionalmente vistos como seguros, como Santa Catarina (Rifiotis, 2006), poderíamos nos ver tentados a explicar os percentuais do Quadro 1 por meio dessa narrativa. Contudo, será mesmo que somente o tipo de violência interfere nas chances de elucidação?

Nos Estados Unidos da América, há uma ampla literatura sobre o esclarecimento dos homicídios dolosos, a qual tende a entender esse fenômeno como o resultado combinado de características das vítimas, dinâmica do delito e procedimentos adotados pela polícia para elucidação do caso (Regoeczi, Jarvis e Mancik, 2020). No Brasil, boa parte da literatura sobre o tema tende a explicar as taxas de elucidação recorrendo ao formato do sistema de justiça criminal, que mescla uma primeira etapa inquisitorial com outra acusatorial (Misse, 2011).

A fase policial, que se orienta por princípios inquisitoriais, busca descobrir a "verdade real" a partir da interrogação de suspeitos e testemunhas com vistas à formação de uma narrativa sobre o crime e o criminoso (Kant de Lima, 2004). Os problemas desse formato são o sigilo e a não admissão de contrariedade das narrativas desenvolvidas pela polícia (Kant de Lima, 1997). Em razão dessa mesma tradição, provas periciais (como exames de balística ou DNA) tendem a ter pouco espaço na investigação (Costa e Oliveira Júnior, 2016), que termina por privilegiar o depoimento das testemunhas oculares (Platero e Vargas, 2017). O problema dessa opção é que as falas transcritas indiretamente podem ser reinterpretadas para forjar uma narrativa policial mais convincente (Santos, 2018), garantindo o desfecho desejado, qual seja, início ou não do processo penal (Kant de Lima e Mouzinho, 2017).

O modelo inquisitorial, ao privilegiar o segredo e dar fé pública ao que o policial escreve como relato do que as testemunhas disseram (Kant de Lima, 2004)[12], permite à polícia recorrer ao criminoso para entender sobre o crime e não o inverso (Paixão, 1982). Com isso, a elucidação passa a ser vista como função do tirocínio policial (Mingardi, 1992), uma lógica em uso compartilhada por todos os policiais sobre quais são as características que transformam um sujeito qualquer em suspeito, ainda que não existam evidências de sua participação no cometimento do crime (Paixão, 1982; Mingardi, 1992; Misse, 2011)[13].

[12] Isso ocorre porque não há transcrição direta do depoimento das testemunhas, mas somente indireta. Assim, nos documentos policiais temos a sumarização do que o policial alega ter a pessoa dito e do que, na perspectiva dele, a testemunha lhe respondeu. Para maiores detalhes sobre como o inquérito policial funciona no Brasil, ver Misse (2011).

[13] Santos (2018, p. 47), ao descrever essa realidade em Portugal, destaca que o modelo inquisitorial favorece a utilização "de um 'impulso central', um ponto de partida, que conduz os investigadores criminais no processo de 'reconstrução' da sequência de eventos de cada crime, recorrendo para tal à interpretação de sinais de atividade e movimento na cena de crime, à aplicação de reportórios de conhecimento acerca de comportamentos criminais tipificados, bem como ao conhecimento geral acerca de cada tipo de crime". Acreditamos que essa lógica em curso também se aplica à forma de realização do inquérito policial e, por

Se a polícia não tem um suspeito horas após o assassinato, alguém que seja visto naquela área como possível criminoso, dificilmente essa morte resultará num processo penal (Costa, 2015; Costa e Oliveira Júnior, 2016).

Os efeitos dessa marca de origem são enormes porque o processo penal, que é obrigatório no caso brasileiro, só pode se iniciar se o promotor demonstrar indícios de autoria e materialidade do delito (Kant de Lima e Mouzinho, 2017). Como o promotor não participa ativamente das investigações realizadas pela polícia (Paes, 2013), a única alternativa é apresentar ao juiz uma denúncia que terá como base o relatório final do delegado de polícia (Vargas e Rodrigues, 2011). Legitimam-se, assim, as práticas inquisitoriais porque são elas que vão permitir a transformação do suspeito em acusado (Santos, 2018), viabilizando o início do processo penal (Kant de Lima, 2004).

Portanto, os percentuais apresentados no Quadro 1 revelam que somente uma pequena parcela dos homicídios dolosos registrados pela polícia se transformou em processo penal. São esses os casos em que os policiais conseguiram indicar um suspeito, que estava vivo no momento de encerramento do inquérito policial, razão pela qual os números do Quadro 1 são muito ilustrativos da incapacidade das polícias investigativas de cumprir suas missões institucionais (Costa, 2009). Todavia, esses números nada nos dizem sobre quais elementos contribuem para que o homicídio doloso seja elucidado (Costa e Lima, 2018). Ou seja, mais do que reconstituir e descrever o fluxo de processamento, destacando as suas características inquisitoriais, é preciso entender os determinantes do "sucesso" na elucidação do homicídio, o que explicaria a variação das taxas (Oliveira e Machado, 2018). Pesquisas desse tipo ainda são raras no Brasil (Costa, 2015), mas bastante frequentes nos Estados Unidos da América (Keel, Jarvis e Muirhead, 2009), razão pela qual tomaremos essa literatura como ponto de partida da nossa análise.

Os determinantes da elucidação de homicídios

Na literatura internacional, três são os fatores que contribuem para a elucidação do homicídio: características das vítimas (sexo, idade e raça), atributos do delito (local de ocorrência do crime, arma utilizada, horário do assassinato e associação com atividades criminais) e procedimentos policiais (presença de testemunhas oculares, perícias e prisão em flagrante) (Regoeczi, Jarvis e Mancik, 2020).

Características das vítimas

Algumas pesquisas da sociologia do direito têm observado que existe uma enorme variação na quantidade de leis aplicadas de acordo com a geometria social dos envolvidos em um conflito (Black, 1976). Essa categoria é definida pelas características dos autores e

conseguinte, de construção do processo penal no Brasil.

das vítimas do delito, das relações que elas estabelecem entre si e do contexto social mais amplo em que elas interagem (Jarvis, Mancik e Regoeczi, 2017).

Donald Black (1976) sublinha que as vítimas de menor *status* são as que tendem a receber menor quantidade de lei, posto que as organizações policiais e judiciais tratariam os crimes que ocorrem contra elas como de menor importância. Assim, homicídios com vítimas femininas, jovens e de minorias étnicas teriam menos chances de esclarecimento do que aqueles com vítimas masculinas, idosas e brancas (Black, 1976, p. 21). Ou seja, é de esperar que homicídios de "vítimas desvalorizadas" tenham menores chances de elucidação. Como esses indivíduos possuem menor valor para a sociedade, as polícias dificilmente se empenhariam em elucidar tais delitos, deixando-os sem punição.

Desde a formulação da teoria da vítima desvalorizada, vários são os estudos que procuram verificar como esta se faz ou não presente na realidade norte-americana (Hough, 2019) e de que maneira pode ser utilizada para explicar as taxas de elucidação em outros países (Liem et al., 2018). Ao analisar o caso do Canadá, Pastia, Davies e Wu (2017) constataram que homicídios domésticos que vitimam mulheres pobres e negras são os que têm maiores chances de elucidação porque contam com grande número de testemunhas dispostas a colaborar com a polícia. No entender dos autores, trata-se de uma negação da teoria de Black (1976), indicando como o tipo de delito seria um elemento mais importante para a compreensão dos padrões de elucidação do que as características da vítima.

Nos Estados Unidos da América, a raça da vítima é uma variável que ora se comporta na direção da teoria de Black (1976), ora na direção verificada por Pastia, Davies e Wu (2017). Algumas análises sublinham que assassinatos de negros têm menores chances de elucidação, já que as polícias tenderiam a acreditar que esses casos serão resolvidos de outra maneira (como a retaliação), razão pela qual seria "perda de tempo" concentrar esforços neles (Keel, Jarvis e Muirhead, 2009). Outras salientam que tudo depende da forma como a raça é mensurada e, por isso, categorias binárias (brancos e não brancos) poderiam escamotear uma série de discriminações, o que resultaria na não significância dessa variável em modelos estatísticos (Banziger e Killias, 2014; Roberts e Lyons, 2011).

Na Europa, Liem et al. (2018) constataram que o gênero (ser mulher), a idade (ser muito jovem ou muito velho) e a raça (pertencer a uma minoria étnica) são elementos determinantes para elucidação de homicídios na Suécia e na Holanda, mas têm pouco impacto nos outros países que compõem a base de dados do *Homicide Monitor*. Ou seja, o contexto de pesquisa faz com que o papel desempenhado pelas características das vítimas nas chances de elucidação do homicídio pela polícia seja diferenciado (Riedel, 2008).

Os indivíduos mais propensos a serem mortos sem que isso signifique elevada comoção em nossa sociedade e resposta do sistema de justiça criminal são os homens jovens, negros e residentes de periferia (Vargas, 2014). São estes também os mais

suscetíveis à violência policial[14], o que se convencionou chamar de genocídio da população jovem e negra (Sinhoretto et al., 2014). Nesses casos, "o raciocínio social implícito de que certas vidas – as negras em especial – não importam perpetua as atitudes e crenças da sociedade em geral que não se mobiliza para enfrentar a desigualdade social também no esclarecimento das mortes por homicídios" (Platero e Vargas, 2017, p. 637).

Portanto, a perspectiva da "vítima desvalorizada" (Black, 1976) poderia ser traduzida no Brasil pela categoria "bandido", que identifica o sujeito legitimamente matável (Misse, 2010). Assim, é de esperar que as mortes de sujeitos do sexo masculino, jovens e negros sejam as mais propensas a ter o inquérito policial arquivado sem elucidação.

Atributos do delito

Outro elemento destacado nos estudos internacionais como variável que influencia as chances de elucidação é a discricionariedade que o policial possui para iniciar os procedimentos investigatórios. Jarvis, Mancik e Regoeczi (2017, p. 8) enfatizam que "prioridades políticas e diretrizes de gestão podem impactar as probabilidades de resolução de casos", o que significa dizer que a priorização de crimes para investigação ou mesmo os métodos que, na perspectiva do policial, devem ou não ser acionados pela polícia podem influenciar no desfecho dessa etapa.

A escolha de qual assassinato deve ser investigado prioritariamente é, inicialmente, informada pelo perfil da vítima (por exemplo, se é ou não um "bandido"), mas as características situacionais do delito também têm papel de destaque. A chamada para a polícia pode apenas informar que há um corpo, sem dar maiores características deste, situação em que a área de ocorrência do delito será um definidor da disposição dos policiais em responder a esse incidente (Petersen, 2017). Nos bairros de população negra, por exemplo, a investigação policial tende a ser menos eficiente porque a polícia demora a chegar, fazendo com que a quantidade de casos elucidados seja substantivamente menor em comparação a áreas afluentes da cidade (Carter e Carter, 2016). Novamente, estamos diante de características socioeconômicas, o que reproduziria a teoria de Black (1976) sobre a quantidade de lei destinada a cada grupo social.

Para escapar dessa tautologia, Banziger e Killias (2014) sugerem que, em vez do bairro, outros elementos circunstanciais sejam considerados. Para eles, a polícia tende a preferir casos de fácil resolução, como os delitos de proximidade, que ocorrem na

[14] Em paralelo à elaboração deste artigo, está em discussão no país um projeto de lei, proposto em fevereiro de 2019 pelo ministro da Justiça, denominado "Projeto de lei anticrime". Nesse sentido ver: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1549284631.06/projeto-de-lei-anticrime.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019. Um dos pontos mais polêmicos do projeto se refere ao excludente de ilicitude, que já é assegurado no Código Penal Brasileiro; entretanto, há um debate, proposto pelo projeto, sobre a necessidade de alterar a lei para que agentes públicos na função de policiamento tenham maiores garantias. Até o fechamento deste artigo, em dezembro de 2019, não havia uma definição sobre o assunto. Contudo, há certo consenso entre especialistas sobre quão problemático é o tema para a potencialização do genocídio da população jovem e negra.

residência do algoz, a partir do uso de facas ou estrangulamento, quando muitas testemunhas podem ouvir os gritos da vítima. Nessas situações, os próprios elementos do delito fazem com que a investigação seja breve e seus resultados sejam muito palpáveis, o que aumentaria o reconhecimento da qualidade do serviço prestado pela polícia à população (Regoeczi, Jarvis e Mancik, 2020).

Nessa mesma direção, Liem et al. (2018) propõem a incorporação de elementos como o lugar do delito, o momento de sua ocorrência e o instrumento utilizado pelo perpetrador como variáveis que ajudariam a compreender os padrões de elucidação. Ao testar essa hipótese, os autores constataram que casos de violência doméstica, em que facas e as próprias mãos são usadas para causar a morte de outrem, são mais facilmente elucidados do que homicídios relacionados a outros delitos, como o tráfico de drogas e as brigas entre gangues. Estes têm na arma de fogo o seu principal meio de execução e contam com a vantagem de serem perpetrados nas madrugadas, em ruas desertas, nas quais dificilmente alguém verá o que ocorreu, o que dificulta a elucidação (Keel, Jarvis e Muirhead, 2009).

Ao realizarem um exercício semelhante, mas levando em consideração as motivações que os policiais atribuíam às mortes violentas, Roberts e Lyons (2011) constataram que os homicídios relacionados a disputas entre gangues ou tráfico de drogas têm menores chances de elucidação. Muitas vezes, a própria codificação do caso como relacionado a esses grupos é indicativo de que dificilmente ele será elucidado (Braga, Turchan e Barao, 2019). Nesse sentido, a diferenciação entre as violências de proximidade e as relativas ao *criminal milieu* seria a melhor preditora do resultado do trabalho policial (Riedel, 2008).

No Brasil, as características do delito são comumente utilizadas como explicações para a baixa taxa de elucidação de homicídios nas pesquisas que se utilizam das representações sociais dos operadores de segurança pública e justiça criminal (Machado e Porto, 2016). Para os policiais, a disputa entre gangues tornaria muito difícil a coleta de informações junto à população, que, por temer represálias, não colabora com a polícia (Costa, Zackeski e Maciel, 2016). Sem testemunhas, fica difícil estabelecer uma linha de raciocínio sobre o crime e como ele aconteceu, o que dificulta o esclarecimento (Costa, 2009). Como a maioria das mortes violentas, letais e intencionais ocorre nas áreas periféricas das grandes cidades, nas quais a polícia tem enorme dificuldade em se fazer presente, poucos seriam os casos elucidados (Costa, 2015).

Procedimentos mobilizados na investigação policial

Nos seriados norte-americanos, as mortes violentas intencionais são esclarecidas com a interdição da área em que o assassinato ocorreu, coleta de vestígios de DNA do agressor no corpo da vítima, exame de balística e oitiva da testemunha ocular do crime,

descoberta em razão dos bons relacionamentos de alguns policiais com pessoas que residem na comunidade onde o delito ocorreu[15].

Para que a ficção possa acompanhar a realidade, a investigação deve ser iniciada tão logo o crime seja comunicado à polícia (Regoeczi, Jarvis e Mancik, 2008). Caso isso não aconteça, pode ter início a destruição de provas ou, até mesmo, a ocorrência do homicídio retaliatório que irá ceifar a vida do agressor (Keel, Jarvis e Muirhead, 2009). Carter e Carter (2016, p. 154) chamam atenção para o fato de que "o homicídio é o tipo de crime com maior probabilidade de ser influenciado pelos recursos disponíveis para investigar", uma vez que a quantidade de policiais prontos para se deslocar aos chamados influencia no tempo de resposta e, por conseguinte, na quantidade de evidências e testemunhos coletados. Tais estudos sublinham que crimes não elucidados em até 48 horas dificilmente sobreviverão à fase policial (Riedel, 2008).

Nesse contexto, o horário de ocorrência do crime ganha relevo. "As ofensas ocorridas na madrugada ou nas primeiras horas da manhã podem resultar em atrasos na entrevista de testemunhas e na coleta e processamento de evidências físicas relativas às ofensas ocorridas durante o dia" (Jarvis, Mancik e Regoeczi, 2017, p. 17). Geralmente, esse é o momento de troca de turnos das equipes ou quando as delegacias de polícia estão funcionando no sistema de plantão, com poucos policiais, o que dificulta os deslocamentos para identificação dos vestígios do crime (Braga, Turchan e Barao, 2019).

Qualquer que seja o horário de ocorrência do delito, quando a polícia chega até o corpo, a primeira providência deveria ser a coleta de vestígios físicos, com destaque para as impressões digitais e restos de DNA sobre o corpo da vítima (Schroeder e White, 2009). Ato contínuo está o registro de todos os presentes no local do delito, posto que crimes com muitas testemunhas têm mais chances de elucidação (Carter e Carter, 2016).

Nos dias subsequentes ao assassinato, a polícia deve retornar ao bairro para conversar com outros indivíduos que não estavam no local do crime, mas podem ter ouvido ou visto algo, conhecer autores e vítimas (Jarvis, Mancik e Regoeczi, 2017). Nesse ponto, a confiança que a população deposita na polícia é o elemento-chave para que as testemunhas possam fornecer aos investigadores informações sobre os potenciais infratores (Braga e Dusseault, 2018). Algumas podem preferir o silêncio por medo de retaliação, o que seria típico das áreas que concentram grande número de homicídios (Braga, Turchan e Barao, 2019). Outras podem optar pela colaboração mais imediata com a polícia por temer que novas mortes possam acontecer na localidade (Schroeder e White, 2009).

Se todos os procedimentos listados (coleta de vestígios, entrevista de testemunhas e conversas com residentes na área do crime) são realizados prontamente, aumenta-se a chance de elucidação do homicídio intencional (Riedel, 2008), o que cria um círculo virtuoso entre a polícia e a comunidade (Santos, 2018). Braga e Dusseault (2018) chegam a afirmar

[15] Um exemplo seria o seriado *CSI* (*Crime, scene, investigation*), cujas informações podem ser acessadas em: <https://www.minhaserie.com.br/serie/26-csi>. Acesso em: 27 mar. 2019.

que, quanto maior a capacidade da polícia para esclarecer as mortes violentas no menor lapso temporal, maior a disposição dos indivíduos em cooperar com ela. É por essa razão que a presença de testemunhas do delito pode ser lida como uma *proxy* de legitimidade policial (Regoeczi, Jarvis e Mancik, 2008).

No Brasil, a organização do trabalho policial é diversa da observada nos seriados e nos estudos acadêmicos norte-americanos. Inicialmente, são duas as polícias responsáveis pelas atividades de policiamento: enquanto o patrulhamento ostensivo cabe à Polícia Militar (PM), a investigação penal compete à Polícia Civil (PC). Em razão das disputas corporativas entre as instituições, não raro, quando a PC é avisada da existência do cadáver, as provas mais imediatas já foram destruídas e as testemunhas não se encontram nas imediações do crime (Platero e Vargas, 2017).

Quando a Polícia Civil começa a realizar o seu trabalho, a tradição inquisitorial passa a orientar a descoberta do que aconteceu (Kant de Lima, 2004). Se nos Estados Unidos da América a investigação é realizada para que um suspeito possa ser preso, no Brasil, a polícia inverte essa lógica (Paixão, 1982). Muitas vezes, o trabalho policial é iniciado com a prisão de algum suspeito porque ele estava nas imediações do delito, o que configuraria o flagrante (Costa e Oliveira Júnior, 2016). Essas são as situações preferenciais por parte das polícias, porque o flagrante dispensa a investigação que deveria ser realizada no âmbito do inquérito policial (Misse, 2011), fazendo com que o caso possa ser rapidamente encaminhado ao Ministério Público para denúncia e início do processo policial (Ratton e Cireno, 2007).

No modelo inquisitorial, as testemunhas são preferidas às perícias, dada a maior facilidade de coleta e tradução de falas para a linguagem do inquérito em comparação com a realização de procedimentos mais técnicos (Misse, 2011; Santos, 2018). Em vez de a polícia centrar os seus esforços em identificar testemunhas do fato, boa parte da investigação é destinada a ouvir as testemunhas de caráter, que irão dizer sobre a personalidade dos envolvidos (Costa, Zackeski e Maciel, 2016). Soma-se a isso a baixa confiança na polícia em áreas periféricas que concentram muitos homicídios (Costa, 2015), o que diminui sensivelmente a disposição dos moradores em colaborar, sobretudo, em casos relacionados ao tráfico de drogas (Machado e Porto, 2016). Resta aos policiais procurar potenciais suspeitos para, a partir de sua detenção, verificar se há alguma correspondência entre estes e os homicídios que foram registrados nas delegacias de polícia (Paixão, 1982; Mingardi, 1992)[16].

[16] Um bom resumo de como o modelo inquisitorial interfere diretamente nas práticas que serão acionadas pela Polícia Civil é apresentado por Kant de Lima e Mouzinho (2017, p. 519), os quais descrevem tais procedimentos da seguinte maneira: "O inquérito policial é um procedimento administrativo, não judicial, e por isso mesmo pode ter caráter explicitamente inquisitorial, isto é, registrar por escrito, com *fé pública*, emprestada pelo cartório que a delegacia possui, informações obtidas dos envolvidos sem que estes tenham conhecimento das suspeitas contra eles. Os registros policiais, assim, constituem-se em afirmações fidedignas que reforçam a presunção de culpa dos envolvidos, seguindo *entranhados* no processo com a indicação dos elementos que formaram a convicção da Polícia sobre sua culpabilidade. Esses registros, na forma de *autos* de um *Inquérito*, são encaminhados ao Ministério Público, que faz a *Denúncia* e a encaminha

Vargas e Rodrigues (2011) sinalizam que o flagrante registrado no inquérito policial articula o sistema de justiça criminal, permitindo a concatenação entre as diversas agências encarregadas de apontar e processar um suspeito pela prática de um assassinato. Dessa maneira, o flagrante seria o elemento mais importante – se não o primordial – para a transformação do registro policial em processo penal.

Portanto, de acordo com a revisão de literatura internacional, os percentuais de esclarecimento de homicídios dolosos são muito aquém dos esperados. A nossa hipótese é de que essa taxa resulta da combinação de vítimas desvalorizadas, homicídios associados ao *criminal milieu* e procedimentos policiais eminentemente inquisitoriais, pouco lastreados em provas técnicas e muito concatenados à prisão em flagrante. Ou seja, a combinação entre características das vítimas, atributos do crime e mecanismos de descoberta da verdade é o que explica a pequena chance de esclarecimento de homicídios dolosos no Brasil. Vejamos se essa hipótese encontra ressonância nos dados coletados em Belo Horizonte.

Metodologia

O objetivo do presente artigo é entender se as variáveis que explicam a elucidação dos homicídios intencionais na literatura internacional podem ser utilizadas para a compreensão da diferença entre os casos que foram arquivados como inquéritos policiais e os arquivados como processos penais em Belo Horizonte entre os anos de 2003 e 2013.

Em solo brasileiro, não contamos com um sistema de informações que nos permita conhecer prontamente o desfecho da investigação policial dos homicídios intencionais (Costa e Lima, 2018). Para suprimir essa lacuna, os estudos se utilizam de três metodologias de coleta de dados: *transversal*, que consiste no contraste dos números totais registrados em cada organização, de forma a comparar as distintas produções decisórias (Cano e Duarte, 2010); *longitudinal prospectiva*, na qual o pesquisador acompanha a construção do processo de incriminação, desde o registro do crime na polícia até a sentença no Judiciário (Misse e Vargas, 2007); e *longitudinal retrospectiva*, a qual parte de todos os casos encerrados em dado momento do tempo para reconstituir o fluxo até o registro da ocorrência (Oliveira e Machado, 2018).

A metodologia *transversal* é a menos acurada, pois considera as estatísticas totais obtidas nas diferentes organizações (Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público e Judiciário) como se elas correspondessem aos mesmos crimes e mesmos momentos, o que não é necessariamente real (Misse e Vargas, 2007). O maior problema desse desenho é o não acompanhamento do percurso de incriminação, sendo a maior vantagem a comparação de registros nas distintas etapas do fluxo de processamento (Cano e Duarte,

ao juiz, que a aceita, ou não. Somente após esse procedimento é que o processo se torna efetivamente público e os envolvidos tomam conhecimento das acusações".

2010). É a partir dessa metodologia que o Instituto Sou da Paz (2017, 2019) constrói a cada dois anos o mapa da impunidade no Brasil.

A metodologia *longitudinal prospectiva* é a mais acurada, pois permite a sistematização em detalhe dos casos que se encerram ao longo do fluxo, com avaliações de cunho qualitativo sobre como o processo decisório foi construído (Oliveira e Machado, 2018). Porém, é a mais difícil de ser operacionalizada, pois não se sabe ao certo quanto tempo demorará para que as ocorrências inicialmente registradas na polícia sejam processadas pela justiça (Vargas, 2014). Atualmente, o monitor da violência acompanha 1.195 homicídios registrados em todo o país entre 21 e 27 de agosto de 2017[17]. Dois anos depois do início do monitoramento, 52% das mortes tinham sido esclarecidas, mas menos de 5% tinham recebido uma decisão final no Judiciário.

A metodologia *longitudinal retrospectiva* tem a vantagem de utilizar todos os procedimentos encerrados na polícia e na justiça com o emprego de amostras e questionários estruturados (Cano e Duarte, 2010). Mas tem a desvantagem de se referir a crimes que ocorreram em momentos distintos, ainda que tenham recebido a decisão final no mesmo ano (Oliveira e Machado, 2018).

Neste estudo, utilizamos a metodologia longitudinal retrospectiva. Consideramos como universo todos os documentos relativos aos homicídios dolosos arquivados em Belo Horizonte, o que permitiu tanto a análise dos casos elucidados (encerrados como processos penais) como não elucidados (encerrados como inquéritos policiais). O ponto de partida foi o arquivamento, porque cabe ao Poder Judiciário a guarda de toda a documentação (da polícia e da justiça), já que o nosso Código de Processo Penal (CPP) obriga o Judiciário a se pronunciar sobre o momento em que os inquéritos policiais sem autoria devem ser encerrados[18], não sendo de competência da autoridade policial decidir sobre o fim dessa investigação[19]. Esse mesmo arquivo guarda todos processos penais encerrados com ou sem sentença final.

Uma vez estabelecida a metodologia que orientaria a pesquisa, o segundo passo foi a delimitação do recorte temporal. Em Belo Horizonte, entre os anos de 2003 e 2013, os homicídios dolosos viveram um período de ascensão e queda, em razão de diversas políticas públicas implementadas na cidade com vistas a prevenir esses incidentes e a garantir uma resposta mais efetiva a esses episódios (Sapori, 2007). Essa é também uma década especial em termos de funcionamento do sistema de justiça criminal, já que as agências estavam simultaneamente engajadas numa melhor articulação para processar

[17] Nesse sentido, ver: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/09/22/monitor-da-violencia-dois-anos-depois-quase-metade-dos-casos-de-morte-violenta-continua-em-aberto-na-policia.ghtml>. Acesso em: 9 mar. 2020.

[18] CPP, Art. 18. Depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia.

[19] CPP, Art. 17. A autoridade policial não poderá mandar arquivar autos de inquérito.

aqueles delitos que contavam com um conjunto probatório mínimo em decorrência da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (Enasp).

A Enasp visava promover a articulação dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a partir da coordenação das ações de combate à violência e de políticas nacionais sobre o tema (Ferraz, 2019)[20]. Suas metas foram estabelecidas em 2010, 2011 e 2012. Inicialmente, elas determinavam a conclusão de todos os inquéritos e procedimentos que investigavam os homicídios dolosos instaurados até o ano de 2007, sendo que, ao longo dos anos subsequentes, as metas tiveram o ano de instauração dos inquéritos adaptado sucessivamente para 2008 e 2009. Ao determinar o encerramento de investigações que se mostravam infrutíferas de maneira imediata, a Enasp contribuiu para que os procedimentos que se protelavam nas delegacias, por meio de infinitas solicitações de dilações de prazo, fossem encerrados pelo Judiciário[21]. Logo, o recorte estabelecido pela pesquisa cobriu uma década (2003-2013) porque permitiria a análise do padrão do fluxo de processamento antes e depois do estabelecimento das metas da Enasp.

Entre os anos de 2003 e 2013, foram arquivados nos Tribunais do Júri de Belo Horizonte uma miríade de documentos relacionados aos homicídios dolosos tentados e consumados ocorridos na capital em anos diversos. Nessa década, o arquivo do Júri recebeu 5.112 inquéritos policiais e 4.221 processos penais[22].

Para cobrir esse universo, foi criada uma amostra que levava em consideração a natureza do procedimento (inquérito policial ou processo penal) e o ano em que o arquivamento ocorreu. Em seguida, os casos foram sorteados aleatoriamente até o montante estabelecido como mínimo para a geração de uma amostra confiável sobre toda a população de documentos. O terceiro passo foi a consulta e análise desse material a partir de questionário estruturado formatado para a finalidade de reconstituição do fluxo de processamento. Ao final foi gerada uma base de dados com 823 casos, com margem de erro total de 3,3 pontos percentuais e nível de confiança de 95% (Tabela 1):

[20] Sobre o assunto, ver: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/metas-enasp>. Acesso em: 1 ago. 2019.

[21] Houve um aumento absoluto dos arquivamentos, tanto de inquéritos como de processos, sendo que proporcionalmente há mais inquéritos encerrados sem elucidação do que processos encerrados por quaisquer motivos.

[22] A desagregação da quantidade de casos arquivados por ano, de acordo com a natureza do procedimento, indica que, a partir do momento em que a Enasp entra em operação, há aumento considerável do arquivamento de inquéritos policiais e redução de processos penais.

Tabela 1
Quantidade de casos no universo e na amostra - Processos penais e inquéritos policiais de homicídio doloso (tentados e consumados), arquivados em Belo Horizonte entre 2003 e 2013

	Inquéritos Policiais	Processos Penais	Total
Universo	5.112	4.221	9.333
	55%	45%	100%
Amostra	431	392	823
	52%	48%	100%

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa.

Com a base de dados em mãos, a tarefa seguinte foi reconstruir o fluxo de processamento, tomando como base o desenho transversal, ou seja, aquele que permite contrastar a quantidade de homicídios dolosos tentados e consumados registrados na polícia, com os inquéritos policiais e processos penais existentes nesse período (Cano e Duarte, 2010). A partir dos números reunidos, estimamos que 20% dos homicídios dolosos (tentados ou consumados) acontecidos em Belo Horizonte se transformaram em processos penais ao longo da década (2003-2013).

A taxa de elucidação guarda proximidade com o percentual encontrado por Sapori (2007) para os homicídios dolosos consumados em Belo Horizonte no começo da década passada – 15% (Quadro 1). Trata-se de número muito semelhante à média nacional calculada pelo Sou da Paz por meio dessa mesma metodologia, o que faria de Belo Horizonte um arquétipo em termos de represamento do fluxo de processamento dos homicídios dolosos (tentados e consumados) na fase policial (Tabela 2):

Tabela 2
Número de ocorrências, processos e sentenças por homicídios dolosos tentados e consumados – calculados a partir da metodologia transversal
Belo Horizonte (2003-2013)

Categoria	Número absoluto	Percentual
Ocorrências	21.534	100
Processos	4.221	20
Sentenças	1.760	8
Condenações	1.270	6

Fonte: Ocorrências: Índice Mineiro de Responsabilidade Social (<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>). Processos: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Sentenças: Ribeiro, Lima e Maia (2017).

Superar o gargalo da fase policial não é sinônimo de sucesso na fase judicial, posto que a passagem de uma etapa a outra é caracterizada pela perda progressiva de ocorrências (Vargas, 2014). Em Belo Horizonte, entre 2003 e 2013, estimamos que 8% dos homicídios dolosos (tentados e consumados) registrados chegaram à sentença do júri, sendo que 6% foram encerrados com uma sentença de condenação. Esse percentual é semelhante ao observado por Ribeiro (2010) para o estado de São Paulo entre os anos de 1991 e 1998, o que pode ser mais um indicativo de que a capital mineira é um exemplo do que ocorre em outras regiões do país.

Neste artigo, optamos por entender os determinantes da elucidação dos homicídios dolosos consumados e excluímos da base de dados construída na pesquisa as tentativas de homicídio. Nessas situações, como a vítima está viva, ela pode auxiliar a polícia no apontamento do suspeito, o que faz com que a dinâmica de investigações seja substancialmente distinta daqueles casos em que ela faleceu (Braga e Dusseault, 2018). Analisamos 613 casos (352 inquéritos policiais e 261 processos penais), sendo esse o total que será utilizado nas análises subsequentes (Tabela 3) [23]:

Tabela 3
Distribuição dos homicídios dolosos consumados nos inquéritos policiais (casos não elucidados) e nos processos penais (casos elucidados)
Belo Horizonte (2003-2013)

Tipo de procedimento	Frequência	Porcentagem
Inquérito Policial	352	57,4
Processo de Homicídio	261	42,6
Total	613	100

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa.

A nossa variável dependente é, portanto, a elucidação. Ela recebeu valor 0 para os casos não elucidados, ou seja, aqueles encerrados como inquéritos policiais porque o Ministério Público não ofereceu a denúncia para início do processo penal. E recebeu valor 1 para os casos elucidados, aqueles encerrados como processos penais, porque os supostos autores dos delitos foram publicamente acusados, momento a partir do qual se inicia o processo penal.

Para entender a diferença entre casos elucidados e não elucidados, as variáveis independentes foram as características das vítimas (sexo, idade, cor da pele), os atributos do delito (motivo apontado para a morte, horário e local do delito e uso de arma de fogo) e os procedimentos policiais mobilizados para a elucidação (testemunhas do fato, testemunhas de caráter, perícia e prisão em flagrante)[24].

Em termos analíticos, inicialmente, realizamos cruzamentos bivariados, para verificar em que medida cada uma das variáveis independentes está associada às variáveis dependentes. Interpretamos os resultados com referência ao teste do qui-quadrado[25]. Em seguida, empregamos a regressão logística binomial, indicada quando a variável resposta

[23] Uma limitação do recorte longitudinal retrospectivo é o fato de ele contabilizar crimes que ocorreram em momentos diferenciados (no caso, homicídios dolosos ocorridos entre 1964 e 2012). Os casos constantes na base de dados têm em comum o ano de encerramento (entre 2003 e 2013), mas a morte ou a tentativa se deu em diversos momentos do tempo.

[24] Nesse ponto, utilizamos a definição de elucidação estabelecida pelo Instituto Sou da Paz (2017), mas estamos cientes de que ela pode não abarcar a complexidade da base de dados analisada. Isso porque, em algumas situações, os pedidos de arquivamento do inquérito policial são justificados pela morte do principal suspeito (o que aconteceu em 18% dos casos analisados), o que tende a ser bastante frequente em casos nos quais a polícia categorizou a morte da vítima como decorrente de disputas do tráfico de drogas. Se na literatura internacional esses casos são considerados como elucidados, aqui optamos por deixá-los como não elucidados, para seguir a metodologia consolidada em outros estudos (Instituto Sou da Paz, 2017, 2019), que destaca que tão somente a denúncia pode indicar o fim com sucesso da fase policial.

[25] Lembrando que associação não é causalidade.

está categorizada em 0 (o caso foi encerrado como inquérito policial e, por isso, não tem denúncia) e 1 (o caso foi encerrado como processo penal e, por isso, tem denúncia). Dessa maneira, procuramos entender quais são os efeitos que as características da vítima, as circunstâncias do crime e os procedimentos mobilizados na investigação policial têm nas chances de elucidação.

Quais são as diferenças existentes entre inquéritos policiais e processos penais?

A teoria da vítima desvalorizada pressupõe que o assassinato de alguém de menor *status* social não implicará investigação policial (Black, 1976), já que essa é uma vida que não merece qualquer tipo de resposta por parte do Estado (Pastia, Davies e Wu, 2017). Em um contexto como o belo-horizontino, no qual a maioria das vítimas de homicídio doloso é composta de homens, jovens, pretos e pardos, características essas que compõem o *status* social inferior a que Black (1976) se refere, é razoável inferir que as taxas de elucidação são baixas porque essas são as vidas que não importam.

Os dados indicam que a teoria da vítima desvalorizada (Black, 1976) não se aplica aos casos arquivados entre 2003 e 2013 em Belo Horizonte. A maioria das mortes, tanto dos inquéritos policiais como dos processos penais, é de indivíduos do sexo masculino, sendo que inexistem diferenças estatisticamente significativas entre os dois grupos. No quesito idade na data da morte, há mais vítimas adultas nos processos penais do que nos inquéritos policiais. Por fim, a vitimização de negros ocorre mais nos processos penais do que nos inquéritos policiais, sendo essa diferença estatisticamente significativa.

Tabela 4
Cruzamento entre as características das vítimas e a natureza do procedimento – se inquérito policial (caso não elucidado) ou processo penal (caso elucidado) – Belo Horizonte (2003-2013)

Características das vítimas	Inquéritos policiais		Processos penais	
	N	%	N	
Sexo				
Masculino	321	91	229	88
Feminino	31	9	32	12
Total	352	100	261	100
Qui-quadrado: 1,099 (p > 0,050)				
Idade na data do crime				
Jovem (até 35 anos)	266	76	143	55
Não jovem (a partir de 36 anos)	24	7	78	30
Sem informação	62	17	40	15
Total	352	100	261	10
Qui-quadrado: 57,491 (p < 0,001)				
Cor da pele				
Brancos	89	25	45	17
Negros (pretos e pardos)	240	68	195	75
Sem informação	23	7	21	8
Total	352	100	261	100
Qui-quadrado: 5,312 (p<0,050)				

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados da pesquisa.

De acordo com a literatura internacional, é esperado que mortes ocorridas em espaços públicos, nos quais o anonimato é garantido (Jarvis, Mancik e Regoeczi, 2017); na calada da noite, quando não existem muitos indivíduos despertos como testemunhas (Liem et al., 2018); com o uso de arma de fogo, que não deixam vestígios (Pastia, Davies e Wu, 2017); e mortes que a polícia associa desde o registro inicial a "guerras de gangue" ou ao "tráfico de drogas" impliquem silêncio nos contextos sociais em que o corpo foi encontrado (Braga, Turchan e Barao, 2019) e, por isso, permaneçam impunes no sistema de justiça criminal (Carter e Carter, 2016).

Nos inquéritos policiais não elucidados, há prevalência de homicídios que ocorreram no espaço público, com uso de arma de fogo e que estavam, na visão dos policiais, associados ao tráfico de drogas. As diferenças encontradas na comparação dessas variáveis com o desfecho (se inquérito policial ou processo penal) são estatisticamente significativas (Tabela 5).

Entre os atributos do crime, chama a atenção o fato de que a associação da morte com o tráfico está presente sobremaneira nos casos encerrados como inquéritos policiais. Somente um quarto dos processos penais fazia menção a esse *criminal milieu* como causa do homicídio doloso, confirmando a percepção de que esses delitos são de difícil esclarecimento (Machado e Porto, 2016) ou a percepção de que tal classificação pode ser um sinal de que essa morte não tem elementos que permitam a sua elucidação (Pastia, Davies e Wu, 2017).

Tabela 5
Cruzamento entre os atributos do crime e a natureza do procedimento – se inquérito policial (casos não elucidados) ou processo penal (casos elucidados) Belo Horizonte (2003-2013)

Atributos do crime	Inquéritos policiais		Processos penais	
	N	%	N	%
Menção ao tráfico de drogas como causa?				
Não	93	26	200	77
Sim	259	74	61	23
Total	352	100	261	100
Qui-quadrado: 151,415 (p < 0,001)				
Morte causada por arma de fogo?				
Não	77	22	114	44
Sim	275	78	147	56
Total	352	100	261	100
Qui-quadrado: 51,349 (p < 0,001)				
O crime ocorreu de madrugada?				
Não (entre 6h00 e 23h59)	111	32	66	25
Sim (entre 0h00 e 05h59)	240	68	195	75
Total	352	100	261	100,00
Qui-quadrado: 5,312 (p < 0,050)				
Crime cometido no espaço público?				
Não	128	37	156	59
Sim	223	63	105	40
Total	352	100	261	100
Qui-quadrado: 38,464 (p < 0,001)				

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados da pesquisa.

Em termos de características das investigações policiais, o Brasil estaria em situação de desvantagem em comparação a outras nações em virtude dos resquícios inquisitoriais que orientam a descoberta da verdade nessa etapa (Kant de Lima, 2004). Tais características fazem com que a polícia se centre num suspeito (que precisa provar a sua inocência) em detrimento do delito apresentado (Paixão, 1982; Mingardi, 1992; Costa e Oliveira Júnior, 2016). As análises existentes indicam que o trabalho dos policiais civis consiste na busca de crimes para criminosos e não o contrário (Kant de Lima e Mouzinho, 2017), razão pela qual, se não há um suspeito em potencial, dificilmente o delito será elucidado (Paixão, 1982).

Nesse contexto, seriam priorizados os assassinatos cujo agressor foi preso em flagrante, o que dispensaria maiores investigações sobre como o crime ocorreu (Costa e Oliveira Júnior, 2016), dado que o policial já apresenta o "culpado" nas primeiras horas do inquérito (Misse, 2011). Na ausência da prisão em flagrante, as testemunhas do fato seriam determinantes no sucesso da investigação, posto que dariam detalhes impossíveis de serem extraídos das perícias (Costa, 2015). O pior cenário é aquele no qual os policiais não fazem a mínima ideia do que aconteceu e precisam recorrer ao trabalho da perícia e às testemunhas de caráter (Platero e Vargas, 2017). Esses procedimentos contribuem "pouco para a elucidação da autoria em casos típicos de mortes classificadas como homicídios" (Platero e Vargas, 2017, p. 621).

Os dados coletados em Belo Horizonte apontam para a pertinência de algumas dessas observações. Existem diferenças estatisticamente significativas em todos os cruzamentos, reforçando a tese de que os casos não elucidados são distintos dos esclarecidos nessas dimensões (Tabela 6). É importante destacar a maior presença de perícias entre os casos não elucidados, reforçando que, quando não há qualquer sujeito para dizer o que aconteceu, os policiais precisam se valer dos elementos disponíveis no corpo sem vida para traçar uma linha de investigação (Platero e Vargas, 2017).

Tabela 6
Cruzamento entre os procedimentos mobilizados na investigação policial e a natureza do procedimento – se inquérito policial (casos não elucidados) ou processo penal (casos elucidados) – Belo Horizonte (2003-2013)

Procedimentos mobilizados na investigação policial	Inquéritos policiais		Processos penais	
	N	%	N	%
Há testemunhas do fato?				
Não	157	45%	29	11%
Sim	195	55%	232	89%
Total	352	100%	261	100%
Qui-quadrado: 79,536 (p < 0,001)				
Há testemunhas de caráter?				
Não	45	13%	51	20%
Sim	307	87%	210	81%
Total	352	100%	261	100%
Qui-quadrado: 5,179 (p < 0,050)				
Há perícias?				
Não	9	3%	37	14%
Sim	343	97%	224	86%
Total	352	100%	261	100%
Qui-quadrado: 29,152 (p < 0,001)				
Há flagrante?				
Não	345	98%	215	82%
Sim	7	2%	46	18%
Total	352	100%	261	100%
Qui-quadrado: 46,390 (p < 0,001)				

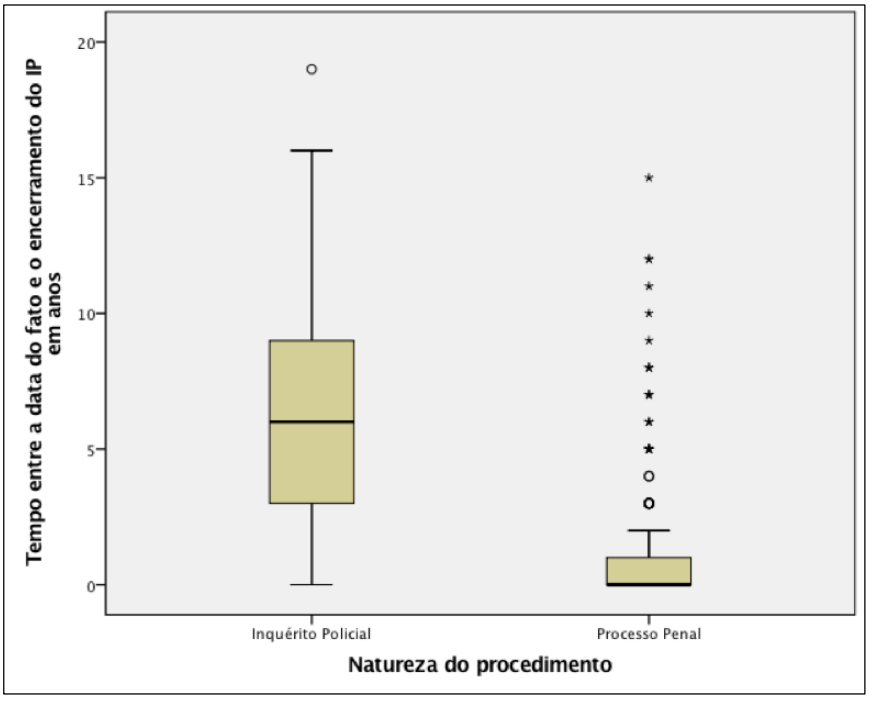
Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados da pesquisa.

Uma última dimensão que merece destaque é o tempo da investigação, que afeta diretamente a chance de elucidação. Carter e Carter (2016) asseguram que delitos que não foram elucidados nas horas subsequentes dificilmente serão resolvidos pela polícia nos meses e anos que seguem à abertura da investigação. Inclusive, há elevada concordância na literatura internacional de que, quanto mais o caso demora para ser investigado, maior é a probabilidade de este permanecer sem solução (Pastia, Davies e Wu, 2017, p. 13).

Em Belo Horizonte, verificamos que os casos encerrados como inquéritos policiais demoram, em média, 2.356 dias (ou 6,45 anos) para serem finalizados. Já os casos transformados em processo penal são encerrados na Polícia Civil, em média, com 524 dias (1,4 ano). A diferença em termos de duração da fase policial se torna evidente no Boxplot

1[26]. Enquanto os casos que foram convertidos em processos penais dificilmente têm investigação policial com duração superior a cinco anos, a barra que sinaliza a mediana de tempo dos casos encerrados como inquéritos policiais está acima desse limite[27]. Como somente 8,1% dos casos foram esclarecidos após cinco anos, consideramos este como o limite temporal para que a investigação policial se converta em processo penal.

Boxplot 1
Distribuição do tempo de duração da investigação policial para casos encerrados como inquérito policial (casos não elucidados) e como processo penal (casos elucidados) – Belo Horizonte (2003-2013)



Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da pesquisa.

De acordo com os dados apresentados nesta seção, existem diferenças estatisticamente significativas entre casos não elucidados (encerrados como inquéritos policiais) e elucidados (encerrados como processos penais) no que diz respeito às

[26] O Boxplot é um gráfico que resume as estatísticas descritivas principais de um fenômeno. Seu limite inferior é o valor mínimo da distribuição, enquanto o último asterisco representa o maior valor em termos de tempo entre a data do fato e a do encerramento da investigação policial. A vantagem desse gráfico é o desenho de uma caixa que engloba do primeiro ao terceiro quartil, além de uma linha no meio, indicando a posição da mediana.

[27] Ao contrário da hipótese do parecerista anônimo, não há uma correlação perfeita entre o tempo de cinco anos e a elucidação do homicídio. A correlação de Pearson nesse caso foi de 0,4, sendo que 8,1% dos casos analisados foram esclarecidos após cinco anos e 22% foram encerrados – sem elucidação – antes mesmo dos cinco anos. Outros testes estatísticos foram realizados para que o tempo de cinco anos pudesse ser inserido no modelo de regressão logística sem apresentar colinearidade com as demais variáveis.

características da vítima (com exceção do sexo), aos atributos do crime, aos procedimentos policiais mobilizados na investigação e ao tempo de duração da fase policial.

Determinantes da elucidação: a literatura internacional explica a dinâmica de Belo Horizonte?

Nesta seção, nos interessa verificar quais são as variáveis que explicam a diferença existente entre inquérito policial e processo penal. Com isso, queremos entender se os determinantes da elucidação em Belo Horizonte são os mesmos apontados na literatura internacional sobre o tema.

Os resultados dispostos na Tabela 7 indicam que a teoria da vítima desvalorizada de Black (1976) se aplica apenas em parte à realidade nacional. Ao contrário do verificado nas pesquisas estrangeiras, o sexo não tem relevância estatística. No caso da cor da pele, é preciso uma pequena digressão para que o resultado apresentado pelo modelo de regressão logística binomial seja adequadamente compreendido.

Tabela 7
Resultados do modelo de regressão logística binomial estimando as chances do caso de homicídio doloso consumado ser encerrado como processo penal em detrimento de inquérito policial - Belo Horizonte (2003-2013)

Tipo de variáveis	Variáveis inseridas no modelo	B	E.P.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Características da vítima	Homem	0,086	0,476	0,032	1	0,857	1,089
	Referência: mulher						
	Negro (pretos e pardos)	0,737	0,351	4,407	1	0,056	2,090
	Referência: branco						
	Jovem (até 35 anos)	-2,504	0,472	28,203	1	0,000	0,082
	Referência: Não jovem (a partir de 36 anos)						
Atributos do crime	Menção ao tráfico de drogas como causa da morte	-1,79	0,296	36,652	1	0,000	0,167
	Referência: sem menção ao tráfico						
	Local Público	-0,486	0,297	2,673	1	0,102	0,615
	Referência: local privado						
	Arma de Fogo	-0,912	0,343	7,072	1	0,008	0,402
	Referência: arma branca						
	O crime ocorreu de madrugada (entre 0h e 5h59)	-1,412	0,369	14,661	1	0,000	0,244
	Referência: o crime não ocorreu de madrugada (entre 6h e 23h59)						
Procedimentos policiais	Testemunhas Fato	1,786	0,379	22,207	1	0,000	5,965
	Referência: sem testemunhas do fato						
	Testemunhas Caráter	-0,188	0,388	0,235	1	0,628	0,829
	Referência: sem testemunhas de caráter						
	Perícias	-0,88	0,595	2,189	1	0,139	0,415
	Referência: sem perícias						
	Prisão em flagrante	1,312	0,541	5,884	1	0,015	3,712
	Referência: IP sem flagrante						
Tempo de duração	Investigação policial com duração de até cinco anos	2,793	0,42	44,232	1	0,000	16,326
	Referência: Investigação policial com duração maior que cinco anos						
	Constante	0,663	0,992	0,448	1	0,504	1,941

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em dados da pesquisa R quadrado Cox e Snell: 0,546. Número de casos: 511.

Ao contrário das metodologias empregadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para a classificação racial, as quais primam pela autoclassificação do entrevistado em termos de cor da pele (Muniz, 2012), no sistema de justiça criminal a forma de categorização da raça é distinta. Nos casos de homicídio, a autoclassificação seria inviável porque a vítima não está mais viva, fazendo com que a cor da cútis (termo constante no registro de ocorrência) seja dada pelo policial, que irá provavelmente codificar aquele sujeito como negro ou branco de acordo com as suas percepções (Costa Ribeiro, 1995).

Essa ressalva é importante porque a variável cor da pele, codificada em brancos e negros, não apresentou significância estatística, já que a maioria dos casos analisados era de vítimas pretas ou pardas, assim classificadas de acordo com a percepção do policial. Porém, o uso de outras metodologias classificatórias (como a família dizer a cor da pele do morto) pode levar a resultados distintos do obtido neste artigo.

A idade foi a única variável, entre as características do morto, que apresentou significância estatística. Os jovens são as vítimas desvalorizadas (Black, 1976) em Belo Horizonte. Assassinatos de pessoas com até 35 anos de idade na data do óbito têm baixas chances de elucidação. Ser classificado nessa faixa etária diminui em 92% as chances de início do processo penal, o que seria uma amostra muito evidente de que o genocídio da juventude no Brasil não encontra nos meios judiciais qualquer tipo de responsabilização (Sinhoretto et al., 2014).

Quanto aos atributos do crime, somente o local em que o delito foi perpetrado não apresentou significância estatística. Se, desde o momento do registro policial, a morte violenta está associada ao tráfico de drogas, o caso tem 83% menos chance de se converter em processo penal (quando comparado a crimes cujos inquéritos policiais não contam com essa menção). Nessa dimensão específica, é bom destacar que estamos diante de uma classificação feita pela polícia com base em suas representações e lógicas em uso sobre os atributos diferenciados que a morte causada pelo tráfico de drogas tem (Machado e Porto, 2016; Platero e Vargas, 2017).

Resultados semelhantes foram encontrados em pesquisas realizadas nos Estados Unidos da América, país no qual os homicídios têm menos chance de serem elucidados quando são relacionados ao tráfico de drogas ou a gangues (Petersen, 2017). Uma análise recente constatou que, "controlando por outros fatores, os homicídios de gangues e drogas em Boston foram quase 69% menos propensos ao esclarecimento quando comparados a homicídios classificados como não-gangues e não-drogas" (Braga, Turchan e Barao, 2019, p. 360).

Os estudos sobre processos de classificação de crimes pela polícia e pela justiça têm informado que essa associação da causa do crime, feita pelos policiais nas primeiras horas de investigação, dificilmente é revertida na justiça pela promotoria ou pelo juiz, especialmente nos processos penais de homicídios (Ribeiro e Couto, 2017) ou tráfico de

drogas (Jesus, 2016). Logo, a classificação dos policiais tem implicações em termos de percepções dos operadores, o que irá reverberar nos processos decisórios subsequentes. Por essa razão, tal categorização pode transformar o registro numa espécie de crime que não merece responsabilização (na direção da teoria da vítima desvalorizada de Black, 1976).

Em Belo Horizonte, assassinatos cometidos com o uso da arma de fogo têm 60% menos chances de superar a fase policial. A literatura internacional sugere que tais mortes são mais difíceis de elucidar por não contarem com evidências deixadas por lutas, agressões ou outras situações de contato físico, que podem ser verificadas nos exames do corpo de delito, aumentando a chance de elucidação (Liem et al., 2018; Regoeczi, Jarvis e Mancik, 2020).

Os homicídios que ocorreram de madrugada (entre 0h e 5h59) têm 76% menos chances de elucidação em comparação àqueles que foram perpetrados durante o dia. De acordo com os estudos internacionais, essa variável está muito correlacionada com a presença de testemunhas (Jarvis, Mancik e Regoeczi, 2017), já que mortes resultantes de acertos de contas tendem a ocorrer nesse período, quando não há qualquer indivíduo presente para atestar quem foi o autor do fato.

No que se refere à associação entre práticas de investigação e chance de elucidação, os resultados encontrados a partir do modelo de regressão logística estão em acordo com a literatura internacional (Braga e Dusseault, 2018) e nacional (Costa e Oliveira Júnior, 2016). Duas foram as variáveis que não apresentaram significância estatística: testemunhas de caráter e presença de perícia.

As testemunhas de caráter são as que vão à polícia dizer sobre o caráter dos envolvidos no crime e ajudam a reunir informações sobre quem era a vítima ou o provável autor, mas em nada contribuem para o desfecho do caso (Misse, 2011). As perícias não têm destaque porque, na tradição inquisitorial, "a utilização das tecnologias de DNA ao serviço da justiça é, em parte ou significativamente, subordinada ao estabelecimento de narrativas criminais e aos elementos de prova que se pretende consolidar" (Santos, 2018, p. 41). Se não há prisão em flagrante ou testemunha ocular do delito, não há um suspeito a quem a morte possa ser imputada, que é a lógica em curso dos policiais civis (Kant de Lima e Mouzinho, 2017). Nesse caso, os investigadores não sabem como caminhar na condução do inquérito policial, o que dificulta a conversão em processo penal (Platero e Vargas, 2017).

Entre as variáveis relacionadas aos procedimentos policiais que apresentaram significância estatística, a que teve maior efeito foi a testemunha do fato, que aumenta em quase 500% a chance de o caso ser convertido em processo penal em comparação aos casos que não contam com esse elemento. Esse resultado reforça a perspectiva de que a investigação policial no Brasil é excessivamente centrada em testemunhos, relegando a segundo plano provas periciais, que poderiam contradizer essas narrativas (Kant de Lima, 2004; Platero e Vargas, 2017).

A segunda variável com significância estatística foi a prisão em flagrante, que aumenta em 271% as chances de a investigação policial resultar em processo penal em comparação às situações em que não foi possível prender o assassino nas horas subsequentes ao crime. A prisão do suspeito nas primeiras horas faz com que o inquérito policial seja considerado bem-sucedido, dispensando a coleta de outros elementos para subsidiar a denúncia do promotor de justiça (Costa, 2015).

Por fim, inserimos a variável binária de tempo de duração do inquérito policial. Investigações que duraram menos de cinco anos têm 1.532% mais chances de se transformar em processos penais do que aquelas que duraram mais de cinco anos. Essa é a variável com maior razão de chance, o que confirma a constatação de outros estudos de que, quanto maior o tempo, maior a certeza de que a investigação policial não resultará em processo penal (Vargas, 2014; Costa, 2015; Azevedo e Sinhoretto, 2018; Carter e Carter, 2016; Pastia, Davies e Wu, 2017; Regoeczi, Jarvis e Riedel, 2008.

Quando analisamos as razões de chance (Exp(B)) das variáveis que apresentaram significância estatística no modelo de regressão logística binomial, verificamos que as características dos homicídios dolosos (ligação com o tráfico, ocorrência durante a madrugada e com uso de arma de fogo) diminuem as chances de elucidação enquanto os procedimentos de investigação aumentam as chances de transformação em processo penal. Diante dessas conclusões, é possível afirmar que a capacidade da polícia para responder rapidamente aos chamados informando a ocorrência de violências letais e intencionais pode contribuir para ocorrência de prisões e encontro de testemunhas, aumentando as chances de elucidação (Braga, Turchan e Barao, 2019). Por outro lado, vítimas jovens tendem a ser casos categorizados pelos policiais como decorrentes do tráfico de drogas, os quais usualmente ocorrem de madrugada através do uso de arma de fogo e que, por isso, não contam com testemunhas que possam colaborar com a investigação, dada a baixa legitimidade da polícia nessas áreas (Misse, 2011), o que faz com que essas mortes tenham menores chances de elucidação.

Considerações finais

O assassinato da vereadora Marielle Franco em 14 de março de 2018 é um delito que ainda carece de maiores explicações. Cometido à noite, em via pública, por meio de disparo de arma de fogo, sem a presença de testemunhas ou prisão em flagrante do responsável por essa violência, esse homicídio é um exemplo das mortes que permanecem impunes no Brasil. A divulgação pela mídia e a atenção que tal crime recebeu não foram suficientes para minimizar o peso dos elementos que caracterizam tal delito em sua precária elucidação.

Partindo desse exemplo dramático da ineficiência do sistema de justiça criminal em responder adequadamente sobre as mortes que chegam a seu conhecimento, a

proposta deste artigo foi identificar quais são os elementos que contribuem para a elucidação dos homicídios dolosos em Belo Horizonte.

Como ainda não contamos com uma base de dados que reúna as informações da polícia e da justiça, a opção encontrada foi recorrer ao desenho longitudinal retrospectivo para contrastar casos encerrados como inquéritos policiais com aqueles arquivados como processos penais. Aplicando essa metodologia à documentação disponível no Tribunal do Júri em Belo Horizonte, foi possível construir uma base de dados com informações relativas a casos encerrados entre os anos de 2003 e 2013.

Para identificar quais variáveis deveriam ser utilizadas para estimar as chances de esclarecimento, a literatura internacional foi revisada. Em razão dos inúmeros trabalhos existentes sobre elucidação de mortes intencionais, apenas os publicados nos últimos anos, que traziam um balanço da produção desse campo, foram utilizados como ponto de partida. Tais pesquisas organizam os determinantes do esclarecimento em características da vítima, atributos do crime e procedimentos mobilizados na investigação policial. Como o tempo é um elemento definidor do sucesso da investigação policial, posto que a demora aumenta o risco de o caso não se converter em processo penal, inserimos uma variável de diferenciação do tempo do inquérito policial, dividindo os casos entre aqueles que se encerraram em até cinco anos e aqueles que ultrapassaram esse marco.

Em seguida, a partir de modelos de regressão logística binomial, procuramos identificar quais são as variáveis que melhor explicam a chance de elucidação controlando pelo tempo de duração da investigação policial. Constatamos que os casos esclarecidos são muito semelhantes aos que foram transformados em processos penais no que se refere às características das vítimas, majoritariamente homens, e também no que diz respeito à cor da pele, já que a maioria dos casos com informação é classificada como não branco. O destaque fica por conta de a vítima ter até 35 anos (na data do crime), que foi um fator de diferenciação entre inquéritos policiais e processos penais no modelo de regressão, indicando que os homicídios de jovens são os que possuem maiores chances de permanecer impunes em Belo Horizonte.

Quanto aos atributos do incidente, verificamos que os casos com menções ao tráfico de drogas como causa da morte, que aconteceram de madrugada e com uso de arma de fogo são os que têm menores chances de elucidação. Essas são as violências para as quais a polícia não consegue apontar um suspeito que possa ser denunciado, o que contribui para que elas sejam represadas na fase policial. Num país em que a maioria dos homicídios tem exatamente essas características, é possível entender por que as taxas de elucidação dificilmente superam a marca dos 20% (UNODC, 2019).

Em termos de elementos investigativos, os casos elucidados são distintos quanto à presença de testemunhas de fato e prisão em flagrante, o que confirma os resultados de pesquisas nacionais (Costa e Oliveira Júnior, 2016) e internacionais (Carter e Carter, 2016; Braga e Dusseault, 2018) sobre essa temática.

Os resultados do modelo de regressão reforçam o entendimento de que apenas casos com um conjunto probatório mínimo têm chances de superar o maior gargalo de todos, qual seja, a fase de investigação policial. Se a ação do policial ocorre logo após o delito, ele tem chances de identificar testemunhas e prender o responsável imediatamente, fazendo com que o perpetrador da morte possa ser responsabilizado por meio do processo penal.

Na América Latina, Bergman (2018) argumenta que somente os casos com prisão em flagrante têm chance de sobreviver a todas as etapas do fluxo de procedimento e ser encerrados com condenação. Assim, estreitar as relações entre polícia e comunidade para que todos os homicídios sejam prontamente registrados e investigados parece ser um enorme desafio rumo a um menor represamento de casos na fase policial. Apenas dessa maneira será possível à polícia chegar ao local do delito quando o assassino ainda está com a mão na arma, o que aumenta não apenas as chances de esclarecimento (Costa, 2015), como também a velocidade de processamento (Vargas, 2004) e as chances de condenação (Costa e Oliveira Júnior, 2016). Se vamos ser capazes de promover tamanha revolução em nossas polícias civis, só o futuro dirá.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, R.; SINHORETTO, J. "O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia". *BIB*, São Paulo, nº 84, p. 188-215, abr. 2018.

BANZIGER, M.; KILLIAS, M. "Unsolved homicides in Switzerland: patterns and explanations". *European Journal of Criminology*, vol. 11, nº 5, p. 619-634, 2014.

BERGMAN, M. *More money, more crime:* prosperity and rising crime in Latin America. Oxford: University Press, 2018.

BLACK, D. *The behavior of law*. New York: Emerald Group Publishing, 1976.

_____. *The manners and customs of the police*. New York: Academic Press, 1980.

BRAGA, A. A.; DUSSEAULT, D. "Can homicide detectives improve homicide clearance rates?". *Crime and Delinquency*, vol. 64, nº 3, p. 283-315, 2018.

BRAGA, A. A.; TURCHAN, B.; BARAO, L. "The influence of investigative resources on homicide clearances". *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 35, nº 2, p. 337-364, 2019.

CANO, I.; DUARTE, T. "A mensuração da impunidade no sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro". *Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública*, Brasília, ano II, nº 4, Senasp, 2010.

CARTER, D. L.; CARTER, J. G. "Effective police homicide investigations: evidence from seven cities with high clearance rates". *Homicide Studies*, vol. 20, nº 2, p. 150-176, 2016.

COSTA RIBEIRO, C. A. *Cor e criminalidade*: estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1995.

COSTA, A. T. M. "O inquérito policial no Distrito Federal". *Cadernos Temáticos da Conseg*, vol. 6, p. 53-64, 2009.

COSTA, A. T. M. "A (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal". *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 1, p. 11-26, 2015.

COSTA, A. T. M.; LIMA, R. S. "Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil". *BIB*, São Paulo, nº 84, p. 81-106, 2018.

COSTA, A. T. M.; OLIVEIRA JÚNIOR, A. "Novos padrões de investigação policial no Brasil". *Sociedade e Estado*, vol. 31, nº 1, p. 147-164, 2016.

COSTA, A. T. M.; ZACKESKI, C. M.; MACIEL, W. C. "Investigação e processamento dos crimes de homicídio na área metropolitana de Brasília". *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, vol. 10, p. 36-54, mar. 2016.

FERRAZ, T. S. "Articulação e comunicação entre os agentes do Estado: possíveis impactos sobre a impunidade nos crimes de homicídio". *Revista da Ajuris*, vol. 45, nº 145, 267-292, 2019.

HOUGH, R. M. "The investigation of homicide". *Homicide Studies*, vol. 23, nº 2, p. 87-92, 2019.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *Onde mora a impunidade?.* São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2017. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2017.

_____. *Onde mora a impunidade?.* São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2019. Disponível em: <http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/index_isdp_web.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2020.

JARVIS, J. P.; MANCIK, A.; REGOECZI, W. C. "Police responses to violent crime: reconsidering the mobilization of law". *Criminal Justice Review*, vol. 42, nº 1, p. 5-25, 2017.

JESUS, M. G. M. "'O que está no mundo não está nos autos': a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas". Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016.

KANT DE LIMA, R. "Polícia e exclusão na cultura judiciária". *Tempo Social*, vol. 9, nº 1, p. 169-183, 1997.

_____. "Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 1, p. 49-59, 2004.

KANT DE LIMA, R.; MOUZINHO, G. M. P. "Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: entre delações e confissões premiadas". *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 9, nº 3, p. 505-529, 2017.

KEEL, T. G.; JARVIS, J. P.; MUIRHEAD, Y. E. "An exploratory analysis of factors affecting homicide investigations: examining the dynamics of murder clearance rates". *Homicide Studies*, vol. 13, nº 1, p. 50-68, 2009.

LIEM, M., et al. "Homicide clearance in Western Europe". *European Journal of Criminology*, vol. 16, 2018.

MACHADO, B. A.; PORTO, M. S. G. "Violência e justiça criminal na área metropolitana de Brasília: dinâmicas organizacionais e representações sociais". *Tempo Social*, vol. 28, nº 3, p. 217-242, 2016.

MINGARDI, G. *Tiras, trutas e gansos*. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MISSE, M. "Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria 'bandido'". *Lua Nova*, nº 79, 2010.

_____. "O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa". *Sociedade e Estado*, vol. 26, nº 1, p. 15-27, 2011.

MISSE, M.; VARGAS, J. D. "O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise". In: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife, 2007.

MUNIZ, J. O. "Preto no branco? Mensuração, relevância e concordância classificatória no país da incerteza racial". *Dados*, vol. 55, nº 1, p. 251-282, 2012.

OLIVEIRA, M. V. B. N.; MACHADO, B. A. "The flux of the justice system as a technique for empirical research in the field of public security". *Revista Direito e Práxis*, vol. 9, nº 2, p. 781-809, 2018.

PAES, V. *Crimes, procedimentos e números*: estudo sociológico sobre a gestão dos crimes na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

PAIXÃO, A. L. "A organização policial numa área metropolitana". *Dados*, vol. 25, nº 1, p. 63-85, 1982.

PASTIA, C.; DAVIES, G.; WU, E. "Factors influencing the probability of clearance and time to clearance of Canadian homicide cases, 1991-2011". *Homicide Studies*, vol. 21, nº 3, p. 199-218, 2017.

PETERSEN, N. "Neighborhood context and unsolved murders: the social ecology of homicide investigations". *Policing and Society*, vol. 27, nº 4, p. 372-392, 2017.

PLATERO, K. A. S.; VARGAS, J. D. "Homicídio, suicídio, morte acidental... 'O que foi que aconteceu?'". *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 10, nº 3, p. 621-641, 2017.

RATTON, J. L.; CIRENO, F. "Violência endêmica: homicídios na cidade do Recife – Dinâmica e fluxo no sistema de justiça criminal". *Revista do Ministério Público de Pernambuco*, vol. 6, p. 17-157, 2007.

REGOECZI, W. C.; JARVIS, J.; MANCIK, A. "Homicide investigations in context: exploring explanations for the divergent impacts of victim race, gender, elderly victims, and firearms on homicide clearances". *Homicide Studies*, vol. 24, nº 1, p. 25-44, 2020.

REGOECZI, W. C.; JARVIS, J.; RIEDEL, M. "Clearing murders: is it about time?". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 45, nº 2, p. 142-162, 2008.

RIBEIRO, L. "A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998". *Dados*, vol. 53, nº 1, p. 159-194, 2010.

RIBEIRO, L. M. L.; COUTO, V. A. "Tipos de homicídio e formas de processamento: existe relação?". *Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, vol. 7, nº 2, p. 417, 2017.

RIBEIRO, L. M. L.; LIMA, F. M.; MAIA, Y. C. "Fluxo e tempo do sistema de justiça criminal: uma análise dos casos de homicídios dolosos arquivados em Belo Horizonte (2003-2013)". Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, 2017. Disponível em: <https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/08/Fluxo-e-Tempo-Final.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

RIEDEL, M. "Homicide arrest clearances: a review of the literature". *Sociology Compass*, vol. 2, nº 4, p. 1.145-1.164, 2008.

RIFIOTIS, T. "Fluxo da justiça criminal em casos de homicídios dolosos na região metropolitana de Florianópolis entre os anos de 2000 e 2003". Florianópolis: UFSC, 2006. Mimeo.

ROBERTS, A.; LYONS, C. J. "Hispanic victims and homicide clearance by arrest". *Homicide Studies*, vol. 15, nº 1, p. 48-73, 2011.

SANTOS, F. "Crime, narrativa e DNA: os desafios da prova de DNA no processo inquisitorial". *Lex Humana*, vol. 9, nº 2, p. 40-67, 2018.

SAPORI, L. F. *Segurança pública no Brasil*: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

SCHROEDER, D. A.; WHITE, M. D. "Exploring the use of DNA evidence in homicide investigations: implications for detective work and case clearance". *Police Quarterly*, vol. 12, nº 3, p. 319-342, 2009.

SINHORETTO, J., et al. "A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais*". Segurança pública e direitos humanos: temas transversais*, vol. 5. Ministério da Justiça, Brasília, p. 121-160, 2014.

SOARES, L. E. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

TRINDADE, R. F. C., et al. "Mapa dos homicídios por arma de fogo: perfil das vítimas e das agressões". *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, vol. 49, nº 5, p. 748-755, 2015.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global study on homicide 2019:* trends, contexts, data. Viena: UNODC, 2019.

VARGAS, J. D. "Estupro: que justiça? Fluxo do funcionamento e análise do tempo da justiça criminal para o crime de estupro". Tese de Doutorado em Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2004.

_____. "Fluxo do sistema de justiça criminal. Crime, polícia e justiça no Brasil". *Contexto*, São Paulo, vol. 1, p. 412-423, 2014.

VARGAS, J. D.; RODRIGUES, J. N. L. "Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado". *Sociedade e Estado*, vol. 26, nº 1, p. 77-96, 2011.

Abstract

Will it become a trial? Determinants of clearance of intentional homicides in a Brazilian city

In this paper we analyzed data from police investigations and trials of intentional homicides shelved in Belo Horizonte between 2003 and 2013 in order to understand the clearance's determinants. As independent variables, we used the characteristics of victim, crimes' attributes and police procedures. The results inform that the homicides features and police truth-finding methods (centered on the flagrante delicto and the presence of eyewitnesses) were the variables that explained the clearance likelihood. However, the length of time may affect this result, since police inquiries that are not completed within five year are not likely to be trialed.

Keywords: clearance; homicide; Brazil; police; criminal justice system

Resumen

¿Se convertirá en un proceso? Determinantes del aclaramiento de homicidios en una ciudad brasileña

En este artículo analizamos datos de investigaciones policiales y casos penales de homicidios intencionales, presentados en Belo Horizonte entre 2003 y 2013, para comprender los determinantes del aclaramiento de este tipo de delitos. Como variables predictores, utilizamos las características de la víctima, los atributos del delito y la naturaleza de los procedimientos policiales. Los resultados indican que las características del asesinato y los métodos para descubrir la verdad (centrados en el acto y la presencia de testigos oculares del crimen) son las variables que mejor explican la diferencia entre los casos presentados ante la policía y la justicia. Sin embargo, el curso del tiempo tiene un papel destacado, ya que las investigaciones policiales que no se han cerrado en cinco años tienen una posibilidad insignificante de convertirse en un proceso penal.

Palabras clave: aclaración; homicidios; Brasil; investigación policial; sistema de justicia penal

Résumé

Cela deviendra-t-il un procès? Déterminants de l'élimination des homicides intentionnels dans une ville brésilienne

Dans cet article, nous avons analysé les données des enquêtes policières et des procès d'homicides intentionnels mis à l'écart à Belo Horizonte entre 2003 et 2013 afin de comprendre les déterminants de l'autorisation. En tant que variables indépendantes, nous avons utilisé les caractéristiques de la victime, les attributs des crimes et les procédures policières. Les résultats indiquent que les caractéristiques des homicides et les méthodes d'enquête policière (centrées sur le flagrant délit et la présence de témoins oculaires) étaient les variables qui expliquaient la probabilité de libération. Cependant, la durée peut affecter ce résultat, car les enquêtes policières qui ne sont pas terminé dans les cinq ans ne seront probablement pas jugées.

Mots clés: dégagement; homicide; Brésil; police; système de justice pénale

Artigo submetido à publicação em 27 de março de 2019.
Versão final aprovada em 20 de fevereiro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191202026198
e-ISSN 1807-0191

PSOL *versus* PSOL: facções, partidos e mídias digitais

Marcelo Alves dos Santos Junior[1]
Afonso de Albuquerque[2]

Este artigo investiga os desafios que as mídias sociais apresentam em relação ao poder das cúpulas dos partidos de definir o discurso majoritário. A hipótese é de que, em contexto de fragmentação partidária, as mídias sociais oferecem oportunidades para correntes internas vocalizarem insatisfações e negociarem suas agendas publicamente, o que gera ruídos externos e dificulta consensos. O estudo de caso focaliza as disputas travadas entre diferentes facções do PSOL acerca da aliança com PT, PCdoB e Rede na eleição para a prefeitura do Rio de Janeiro em 2016. Coletamos dados a partir de requisições à Graph API para mapear a presença de lideranças, diretórios, facções e núcleos dos quatro partidos. Os achados indicam a distância estrutural entre os subsistemas comunicativos organizados em torno do PSOL e do PT-PCdoB e a ríspida discussão pública sobre a composição da aliança eleitoral.
Palavras-chave: mídias sociais, partido; PSOL; esquerda; Facebook

Introdução

Entre abril e junho de 2016, lideranças do PSOL, do PCdoB e da Rede negociaram uma possível aliança para o lançamento de candidatura única à prefeitura do Rio de Janeiro. Os três pré-candidatos representantes do espectro ideológico esquerdista, Alessandro Molon (Rede), Jandira Feghali (PCdoB) e Marcelo Freixo (PSOL), chegaram a se reunir com o propósito de evitar a divisão dos votos e garantir uma alternativa unificada às candidaturas da chapa incumbente, liderada por Pedro Paulo (PMDB), e da oposição conservadora, de Marcelo Crivella (PRB), que acabou sendo eleito no segundo turno. O esforço ganhava relevância em face das circunstâncias políticas que se apresentavam naquele momento. Por um lado, o cenário político nacional favorecia a união de amplos setores da esquerda em torno da luta contra o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, que eles, bem como diversos analistas políticos (Albuquerque, 2019; Santos e Guarnieri, 2016), qualificaram como um golpe. Por outro lado, o papel de destaque que o PMDB

[1] Universidade Federal Fluminense. Superintendência de Comunicação Social. Niterói (RJ), Brasil. E-mail: <marcelo_alves@id.uff.br>.
[2] Universidade Federal Fluminense. Departamento de Estudos Culturais e Mídia. Niterói (RJ), Brasil. E-mail: <afonsoal@uol.com.br>

desempenhou nesse processo inviabilizou a continuidade da aliança entre esse partido, o PT e o PCdoB em nível local, e incentivou esses dois últimos partidos a buscar uma aproximação com outras forças de esquerda no estado.

Contudo, as negociações pela chapa única foram mal recebidas por setores do PSOL, liderados pela facção Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST). Em resposta, a CST publicou o "Manifesto pela Frente Socialista de Esquerda nas eleições do Rio de Janeiro em 2016". O manifesto também circulou nas mídias sociais, por meio da criação de uma página no Facebook intitulada "Pela Frente Socialista de Esquerda nas eleições do Rio", divulgando textos e imagens dos encontros contra a aliança com PT, PCdoB e Rede. Após um mês de debates e ferozes contendas nas mídias sociais, gerando disputas externas entre as lideranças dos partidos da esquerda carioca e internas entre facções do PSOL, a proposta fracassou. Ao final, três partidos envolvidos na tentativa de coordenação eleitoral lançaram candidatura própria.

O episódio chama a atenção para questões que têm sido pouco exploradas pela literatura acadêmica: a importância do papel que as facções desempenham nas dinâmicas partidárias e as oportunidades que as mídias digitais oferecem a esse respeito. Na conjuntura contemporânea, há uma popularização e uma personalização do consumo de informação política pelas mídias sociais em virtude da interação individualizada com as lideranças, que criam bases de seguidores mais volumosas que as organizações partidárias (Braga, Rocha e Carlomagno, 2015). Em linhas gerais, os estudos de comunicação política sobre os partidos operam em dois extremos, ou muito além ou muito aquém do âmbito em que as facções se tornam um fenômeno analiticamente significativo. O primeiro grupo toma a unidade dos partidos como um dado não problemático e supõe que os meios de comunicação reproduzem os pontos de vista do partido como um todo. Estudos desse tipo inicialmente investigaram o uso da televisão como instrumento de comunicação partidária (Dias, 2013) e, mais recentemente, passaram a explorar as oportunidades oferecidas pelas mídias digitais a esse respeito, seja no modelo mais tradicional dos *websites* dos partidos (Gibson e Ward, 2000; Gibson e Rommele, 2001; Norris, 2003; Braga, França e Nicolás, 2009), seja no uso que estes fazem de mídias sociais como Twitter e Facebook (Enli e Skogerbø, 2013). No extremo oposto, estão os estudos que dão conta do potencial dos meios de comunicação (e, particularmente, das mídias digitais) no sentido de viabilizar um empoderamento dos indivíduos no interior dos partidos e servir como instrumento de "equalização" (Gibson e Ward, 2009) e democratização das dinâmicas intrapartidárias (Jackson e Lilleker, 2009), e aqueles focados no potencial que as mídias sociais oferecem para a construção de novos modelos de mobilização política, alternativos aos partidos, como a ação conectiva proposta por Bennett e Segerberg (2012).

Tendo em vista as disputas travadas entre diferentes facções do PSOL acerca da aliança com PT, PCdoB e Rede na eleição para a prefeitura do Rio de Janeiro em 2016, este artigo se propõe a discutir os desafios que as mídias sociais apresentam do ponto de vista das relações intrapartidárias e, em particular, da capacidade das cúpulas dos partidos de

definir o discurso majoritário e as estratégias de comunicação política a serem adotadas em campanhas eleitorais e em outras ocasiões de relevância estratégica. Em conformidade com a abordagem organizacional da comunicação partidária, estudos demonstraram que as ferramentas digitais jogam luz sobre disputas internas em partidos faccionalizados e oferecem oportunidades para correntes internas tangenciarem as elites partidárias, obterem visibilidade nas mídias e ganharem força para negociar suas agendas (Ceron, 2017). Dessa forma, a internet contribui decisivamente para a multiplicação de espaços de comunicação de órgãos e representantes partidários e, consequentemente, para a desunião no discurso.

O PSOL oferece um exemplo particularmente interessante a esse respeito, dado que seu modelo de organização reconhece e legitima a existência de facções (ou "tendências"), e é, dentre os partidos existentes no país, um dos que têm empregado mais intensivamente as mídias sociais como recurso de comunicação política. Esse artigo se dedica ao estudo de caso acerca das disputas discursivas de facções internas do PSOL que ganharam visibilidade no Facebook com um posicionamento contra o acordo realizado pelas lideranças do partido com PT, Rede e PCdoB para organização das estratégias eleitorais e unificação da chapa. Para isso, realizamos um mapeamento não somente das páginas dos partidos municipais, mas também das lideranças locais envolvidas em negociações, diretórios regionais e, principalmente, facções. O estudo combinou métodos de análise de redes sociais para identificar as redes de conexão intra e interpartidárias e análise de conteúdo dos posicionamentos contidos em 44 postagens para aferir de quais atores partiram as controvérsias e os ruídos contra a unificação da chapa.

O artigo está organizado da seguinte forma: A primeira seção, "Equalização ou normalização? A internet e a democratização da comunicação partidária", revisa a literatura acadêmica sobre internet e política e, de modo especial, uma tradição de investigação sobre a influência potencial exercida pelo uso das tecnologias da informação e comunicação no tocante às relações que se estabelecem no interior das organizações partidárias, uma tradição investigativa que já conta com 25 anos de desenvolvimento. A segunda seção, "Comunicação digital e organização partidária", apresenta a abordagem organizacional dos partidos políticos e como os estudos das facções pode contribuir para lançar outros olhares sobre a comunicação digital. A terceira seção, "Partidos e esquerda no Rio – Conjuntura histórica", contextualiza a disputa político-eleitoral das prévias de 2016 no Rio de Janeiro e o papel do PT na estruturação do campo da esquerda. Em "Metodologia, problema e hipóteses", são detalhados o desenho de pesquisa e os procedimentos de coleta de dados e de análise de redes sociais no Facebook. A quarta seção, "Resultados e análise", apresenta os principais resultados, mostrando, com base na análise das ligações entre 54 *fanpages* associadas ao PSOL, entre as quais 14 vinculadas a facções do partido, e 135 *fanpages* de outros três partidos da esquerda (PT, PCdoB e Rede), as controvérsias entre as lideranças e as principais facções do PSOL em torno da candidatura do partido e a coordenação estratégica com outros partidos de esquerda para

a eleição municipal. Nas "Conclusões", retomamos os principais argumentos e apontamos caminhos para pesquisas futuras no campo da comunicação partidária na internet.

Equalização ou normalização? A internet e a democratização da comunicação partidária

Nas duas últimas décadas, a pesquisa sobre o uso das ferramentas digitais pelos partidos políticos e seu impacto se tornou um campo de investigação consolidado. Em linhas gerais, a literatura acadêmica sobre o tema tem explorado duas ordens de questões relativas ao potencial da internet para: 1) fomentar a participação dos indivíduos nas atividades dos partidos, aumentando a sua democracia interna; e 2) reduzir a assimetria de poder e de visibilidade entre os partidos por meio de um canal de comunicação direta com os públicos. Esta seção apresenta os principais argumentos associados a essas duas perspectivas, tendo em vista seus avanços e limitações, para, em seguida, sugerir a necessidade de explorar uma via analítica alternativa, que considere a questão sob um prisma organizacional.

Desde o princípio, a pesquisa sobre a relação entre partidos políticos e internet tem sido dominada por uma questão fundamental: em que medida a internet providenciaria condições para uma transformação da política como um todo e do papel dos partidos nessa transformação em particular. Um primeiro conjunto de trabalhos centrou o seu foco no problema da interação entre partidos e indivíduos. Norris (2003), por exemplo, destacou o potencial dos *websites* dos partidos políticos para incrementar a participação dos cidadãos comuns na vida partidária. Para a autora, não obstante o objetivo principal desses *websites* seja o de garantir uma comunicação de cima para baixo, de modo a informar, persuadir e mobilizar apoio de militantes e simpatizantes, eles abririam a possibilidade de uma comunicação no sentido inverso, permitindo aos cidadãos comuns oportunidades para prover algum retorno e influenciar nos debates internos sobre as propostas dos partidos. Outros, como Strommer-Galley (2000) e Coleman (2005), vão mais longe e sugerem que a internet pode ser um fator favorável ao incremento do processo conversacional e deliberativo no interior dos partidos. Esses estudos compartilham a expectativa de que o uso desse recurso comunicativo possa abrir espaços para trocas discursivas e consultas sobre políticas que empoderem os indivíduos, possibilitando maior controle sobre as decisões da elite burocrática dos partidos. Essa perspectiva se sustenta na dimensão participativa da democracia e na *affordance* interativa da tecnologia, na qual o partido é uma variável passiva, submetido ao questionamento de cumprir ou não o ideal de responsividade.

Estudos organizacionais, porém, matizaram consideravelmente as expectativas participativas, sugerindo que atores políticos evitam a interação nos espaços digitais, preferindo investir na disseminação de informações (Vaccari, 2008; Jackson e Lilleker, 2009; Braga, França e Nicolás, 2009; Blanchard, 2016) ou numa "interação controlada"

em plataformas de mobilização eleitoral pela distribuição de atividades gerenciadas e moderadas pela direção da campanha (Strommer-Galley, 2014). Essa interação controlada teria o objetivo de evitar a perda do controle sobre a mensagem, o risco à imagem e a exposição a críticas de oponentes. Em particular, Lilleker, Pack e Jackson (2010) sugeriram que, visto que uma das finalidades dos partidos é ganhar e manter o poder, os líderes se questionam se a interatividade *online* traria, de fato, algum benefício político, como vencer eleições, angariar recursos e mobilizar apoio na sociedade. Tais perspectivas normativas, dessa forma, foram entendidas como um recurso discursivo desvinculado das instâncias de tomada de decisão.

A segunda abordagem diz respeito ao debate sobre a capacidade da internet para nivelar a visibilidade e a influência política entre partidos majoritários e minoritários. A literatura se divide em dois argumentos concorrentes: (1) equalização: as ferramentas digitais possuem características especiais que mitigam a assimetria de poder e de visibilidade, levando, em última análise, à igualdade da competição partidária (Gibson e Ward, 2009); e (2) normalização: as ferramentas digitais possuem influência residual para alterar as disputas interpartidárias, na medida em que organizações com mais recursos e membros têm maior eficiência em se apropriar do meio e reproduzir as desigualdades políticas (Margolis, Resnick e Tu, 1997; Vaccari, 2008). Estudos empíricos encontraram evidências que sustentam ambos os argumentos, combinando traços que apontam para normalização e equalização (Norris, 2003). No entanto, autores argumentam que a discussão entre as duas escolas não faz avançar o conhecimento em relação às condicionantes institucionais para o uso da internet (Anstead e Chadwick, 2008). O problema é que a dicotomia normalização/equalização pouco contribui para entender os processos políticos e comunicativos concretos e o contexto dos sistemas políticos em que os partidos se inserem.

Não obstante a considerável influência que essas perspectivas exerceram na pesquisa sobre o uso da internet pelos partidos políticos, elas apresentam algumas limitações. A expectativa de que a internet teria um potencial para incrementar a qualidade da participação política, confirmada ou negada por essas investigações, não se originou do nada, mas, como observou Mosco (2004), tem a sua gênese em uma mitologia política bastante específica, patrocinada por agentes como o *think tank* Progress and Freedom Foundation (PFF), que atribuía ao ciberespaço o potencial de promover uma sociedade mais horizontal e focada antes nos interesses e necessidades dos cidadãos individuais que nas instituições políticas, vistas como corruptas e antidemocráticas. Como resultado disso, os estudos frequentemente tomam a comunicação digital de forma abstrata, desconectada do partido enquanto organização burocrática com fins políticos específicos (Rommele, 2003). Os *sites* são investigados como unidades que gravitam num vácuo, pois não são considerados o ambiente da comunicação política digital e as relações dos partidos e seus componentes com outros atores políticos (Albuquerque e Martins, 2010).

Comunicação digital e organização partidária

A análise dos partidos políticos sob uma perspectiva organizacional tem uma sólida tradição no âmbito da ciência política que remete, dentre muitos exemplos, à proposição da "lei de ferro da oligarquia", de Robert Michels (1954), à distinção entre modelos de organização centralizados e descentralizados, de Maurice Duverger (1970), e ao destaque que Panebianco (2005) dispensa aos dilemas organizativos, exigências contraditórias que afetam os partidos políticos tanto quanto quaisquer outras organizações complexas. Contudo, o impacto dessa perspectiva na pesquisa da comunicação partidária digital tem sido, até o presente, bastante limitado.

Partidos são compostos por diversos subgrupos com objetivos, recursos e métodos de atuação particulares. Panebianco subdivide esses segmentos em facções (mais organizados) e tendências (menos organizados). "Num partido cujos grupos internos são facções (grupos de elevada organização), o controle sobre as zonas de incerteza é disperso (subdividido entre as facções) e a coalizão dominante é pouco coesa" (Panebianco, 2005, p. 75). Além de considerar diversos tipos de facções, devemos pontuar como elas idealmente se comportam em partidos que possuem dinâmicas e objetivos diferentes. Wolinetz (2002) sugere a distinção em três categorias: (a) *policy-seeking*: fortemente orientado pela defesa de agendas e programas políticos; (b) *vote-seeking*: abre mão de políticas programáticas em busca de maximizar seu capital eleitoral; e (c) *office-seeking*: tem como principal característica a barganha por cargos no governo e em estatais. Espera-se que os partidos reorientem suas estratégias de comunicação política de acordo com essas características e com suas finalidades específicas. Dependendo do nível de organização e institucionalização das facções, elas podem vocalizar publicamente sua insatisfação com decisões internas e aumentar o preço das barganhas (Maor, 1995; Polk e Kolln, 2017).

Em linhas gerais, a abordagem organizacional da comunicação partidária em meios digitais fundamenta-se nos diferentes usos das novas tecnologias da comunicação (NTCs) pelos partidos, de acordo com os objetivos e tipologias organizacionais. Rommelle (2003) argumenta que os contextos políticos condicionam a apropriação dessas ferramentas. A autora mitiga o tecnodeterminismo, na medida em que "a adaptação não pode ser entendida como um modelo único. Embasando-me na literatura dos objetivos partidários e das tipologias partidárias clássicas, argumento que as NTCs desempenharão papéis diferentes em partidos diferentes" (Rommelle, 2003, p. 8).

Em vez de destacar as potencialidades interativas das novas ferramentas para renovar a qualidade da democracia e reaproximar os partidos dos eleitores, essa abordagem se concentra no modo como os partidos utilizam as ferramentas da internet para atingir seus objetivos organizacionais. Um dos aspectos fundamentais a se considerar aqui é que os partidos não são unidades coesas, sem tendências ou conflitos internos. Por esse motivo, a comunicação partidária não deve ser entendida meramente como expressão

de uma perspectiva "oficial", unívoca, dos partidos políticos, mas se constitui também como espaço de conflito e negociação dos diferentes pontos de vista e interesses que se apresentam no interior das legendas.

Naturalmente, os problemas que se apresentam à comunicação partidária variam amplamente de acordo com os recursos comunicacionais que se encontram à disposição. No Brasil, o modelo de propaganda política no rádio e na televisão transforma os partidos políticos no vetor central das campanhas eleitorais, ao conceder a eles tempo gratuito para a veiculação de suas mensagens políticas, tanto no bloco de propaganda política exibido em horários determinados (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, ou HGPE) quanto nas inserções exibidas nos intervalos comerciais (*spots* políticos).

O HGPE e os *spots* políticos se constituem como uma dinâmica institucional de distribuição de incentivos coletivos e seletivos (Panebianco, 2005) através da comunicação partidária. O primeiro caso diz respeito ao esforço de projeção da imagem partidária (Dias, 2005) nos programas de rádio e televisão. O segundo exemplo se refere à distribuição desigual de tempo entre os candidatos do partido, proporcionando a eles maior ou menor visibilidade pública (Cervi, 2011). De acordo com Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999), a distribuição desigual do tempo entre os candidatos em eleições proporcionais se configura como uma "lista partidária" informal, na medida em que ela impacta na competitividade de cada um deles no certame eleitoral. Por outro lado, autores argumentam que a distribuição do tempo no HGPE não obedece apenas a uma racionalidade eleitoral, mas se constitui como um meio para negociar/consolidar a distribuição de poder entre diferentes lideranças ou facções do partido (Albuquerque, Steibel e Carneiro, 2008).

O uso da internet como recurso de comunicação política oferece um novo conjunto de desafios e oportunidades para os partidos políticos. Um primeiro ponto a se considerar aqui – um ponto que a literatura sobre partidos e internet tem prestado relativamente pouca atenção – é que o termo geral "internet" comporta uma série de plataformas com naturezas e lógicas de funcionamento totalmente distintas entre si. Tradicionalmente, a pesquisa no campo privilegiou os *websites* como objeto de investigação (Gibson e Ward, 2000; Norris, 2003; Braga, França e Nicolás, 2009), o que faz sentido quando se considera que essa plataforma se desenvolveu anteriormente às demais como veículo de comunicação política. Não obstante os *websites* apresentem possibilidades comunicativas inteiramente diferentes daquelas dos meios de comunicação tradicionais (impressos, rádio e televisão), no que diz respeito ao barateamento do acesso à mídia – o que foi suficientemente demonstrado pela literatura sobre o potencial democratizante da internet que discutimos acima –, eles ainda propiciam um grau considerável de concentração do poder de falar pelo partido, uma vez que se trata de um espaço oficial de manifestação do partido e que pode prescindir de aspectos interativos, como caixas de comentários.

Por outro lado, as mídias sociais apresentam um desafio totalmente distinto, uma vez que, nelas, agentes oficiais, como os partidos, dividem espaço com todo o tipo de atores, de natureza coletiva ou individual. Tais características levam a que as mídias sociais

sejam um ambiente particularmente desafiador para as lideranças que dominam os postos principais na hierarquia partidária, visto que outros agentes têm potencial de visibilidade. Esse processo tem consequências particularmente intensas em partidos com alto grau de facciosismo. Nesses espaços, a literatura vem demonstrando que a cúpula tem menos controle sobre a comunicação, e as disputas entre facções internas ganham exposição pública, contribuindo para fragmentar o discurso partidário e gerar crises com influência externa, como enfraquecimento das estratégias político-eleitorais de articulação com outros partidos (Ceron, 2017).

A bibliografia especializada recente possui alguns trabalhos com estudos empíricos sobre a comunicação de facções partidárias nas mídias sociais. Nesse sentido, Ceron (2017) analisa as mensagens dos perfis no Twitter para encontrar padrões de heterogeneidade intrapartidária. Ele mostra que a comunicação digital dá pistas importantes sobre as preferências ideológicas dos políticos, como a tendência de manifestar apoio em períodos eleitorais ou o descumprimento do encaminhamento da votação pela liderança partidária no parlamento. "Facebook e Twitter representam uma nova oportunidade para obter informações acerca do grau de heterogeneidade entre as visões políticas de facções partidárias ou políticos individuais e podem ser usados para responder a uma série de questões sobre dinâmicas intrapartidárias" (Ceron, 2017, p. 1). Todavia, inexiste na bibliografia nacional uma pesquisa que analise teórica ou empiricamente as consequências das mídias sociais para as instâncias de democracia partidária interna e atuação de facções para criar ruídos e enfraquecer as negociações interpartidárias.

Partidos e esquerda no Rio – Conjuntura histórica

Para que se possa entender a dinâmica das negociações de uma chapa única unindo PSOL, PCdoB e Rede, com o apoio do PT, na eleição municipal do Rio de Janeiro em 2016, é preciso ter em mente as características da conjuntura política de então. Quatro elementos se fazem particularmente importantes aqui. O primeiro deles aponta para o enfraquecimento do PMDB, partido que permaneceu à frente do governo do estado do Rio de Janeiro desde 2003 e que, entre 2009 e 2016, controlou também a prefeitura da sua capital, através de Eduardo Paes. A liderança do PMDB no estado e no município do Rio de Janeiro foi muito favorecida pelas boas relações que o governador Sérgio Cabral (2006-2014) e o prefeito Eduardo Paes (2009-2016) mantiveram com o governo federal petista. Essas relações, contudo, pioraram dramaticamente depois da reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, visto que lideranças peemedebistas tiveram um papel relevante no processo que culminou na sua deposição, em 2016, através de um golpe parlamentar, e sua sucessão pelo vice-presidente Michel Temer (PMDB-RJ). A despeito do sucesso obtido pelo partido em termos nacionais, o PMDB do Rio foi fortemente atingido pelas investigações de corrupção que serviram de pano de fundo para a deposição da presidente Dilma Rousseff,

que levaram à prisão o ex-governador Sérgio Cabral e o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha. Por conta de todos esses fatores, o candidato escolhido para a sucessão de Eduardo Paes – seu secretário de governo Pedro Paulo – jamais foi capaz de se demonstrar competitivo, e viu sua situação política piorar ainda mais em função das denúncias de que ele teria agredido sua esposa – o que se tornou um tema permanente da campanha.

Tomados em conjunto, a queda do governo petista, em âmbito nacional, e a crise do PMDB no estado e no município do Rio de Janeiro abriram caminho para um segundo fator da conjuntura política: o surgimento de quatro candidaturas com perfil à direita, que demonstravam algum fôlego nas pesquisas de opinião: o senador Marcelo Crivella (PRB) liderava todos os cenários, com mais de 30% e uma plataforma clientelista; e três pleiteantes flutuavam em torno de 10%: Carlos Osório (PSDB), ex-secretário de Transportes; Flávio Bolsonaro (PSC), defendendo um discurso de fortalecimento da segurança pública e combate à esquerda; e Índio da Costa (PSD), com plataforma voltada para a tecnologia e contra a corrupção.

O terceiro elemento que deve ser considerado diz respeito à fragmentação da esquerda no estado do Rio de Janeiro e, em particular, na sua capital. O PT do Rio de Janeiro enfrentou uma dificuldade histórica em lançar candidaturas próprias, visto que o estado muitas vezes serviu de moeda de troca com outras legendas para a construção de alianças em nível nacional (Dos Santos e Travagin, 2015). De acordo com essa lógica, o PT e o PCdoB do Rio de Janeiro apoiaram formalmente desde 2009 o governo de Eduardo Paes (PMDB) na cidade do Rio de Janeiro, recebendo a vice-prefeitura e cargos em secretarias. A manutenção dessa política se tornou inviável com o golpe parlamentar, e, em consequência, o PT retirou apoio ao pré-candidato do PMDB, Pedro Paulo, e formalizou aliança com o PCdoB para lançar Jandira Feghali[3].

Historicamente, o PT serviu como baliza institucional e simbólica para o campo da esquerda no Brasil (Hunter, 2010), caracterizado por uma articulação de facções com tendências ideológicas bastante diferentes entre si (Leal, 2005; Amaral, 2010). Partidos como PSTU, PSOL e Rede se originaram de grupos ou quadros anteriormente filiados ao PT[4], e os candidatos Marcelo Freixo (PSOL) e Alessandro Molon (Rede) militaram no partido, respectivamente, até 2005 e 2015. A saída de Molon, especialmente, foi consequência das críticas quanto à ligação entre PT e PMDB na capital (ele já havia sido

[3] Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/extra-extra/pcdob-devolve-cargos-eduardo-paes-lanca-candidatura-de-jandira-19127629.html>. Acesso em: 12 out. 2019.

[4] Apesar de as principais lideranças da Rede não terem saído diretamente do PT, como PSTU e PSOL, ou ocupado um lugar marcadamente de esquerda no espectro ideológico, podemos compreender a trajetória destas como um movimento de afastamento em relação ao PT, como é o caso de Marina Silva e Alessandro Molon. Essa chave de análise é fundamental para elucidar o processo de decisão das chapas únicas e o racha das esquerdas no pleito municipal de 2016 no Rio de Janeiro.

preterido como candidato do partido em 2008, quando o PT apoiou Eduardo Paes) e de sua vontade de lançar candidatura própria a prefeito em 2016[5].

O caso do PSOL merece uma atenção especial dado o foco do artigo. O partido foi fundado a partir de desfiliações de facções do PT, resultantes principalmente de disputas sobre votações no Congresso Nacional (Morais, 2014). Parlamentares como Luciana Genro, João Batista Oliveira de Araújo (Babá) e Heloísa Helena foram expulsos do PT por terem se posicionado contra a reforma da previdência. Genro e Babá também levaram os membros de suas facções trotskistas: o Movimento Esquerda Socialista (MES) e a Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST). Além disso, o PSOL também recebeu tendências do PSTU, como o Coletivo Socialismo e Liberdade (C-SOL), que deixou o PSTU em desacordo com a proibição de facções internas. Freixo deixou o PT em 2005 e se elegeu deputado estadual pelo PSOL em 2006.

Assim, o PSOL nasceu como alternativa ao PT, defendendo um posicionamento de esquerda socialista, diferenciando-se do discurso *catch all* petista. O momento de sua fundação marca a organização partidária como uma legenda composta por diversas facções internas e decisão concentrada nos congressos, diretórios e convenções: "as ações e formulações do partido se iniciam em sua base, em seus órgãos mais básicos que são os Núcleos e as Setoriais, embora, ainda, as decisões sejam tomadas nas instâncias decisórias" (Morais, 2014, p. 18).

Em linhas gerais, esse quadro dá conta das razões que levaram ao esforço de unir as candidaturas de Marcelo Freixo, Jandira Feghali e Alessandro Molon em uma estratégia comum para a eleição, e os empecilhos que ela enfrentou. Em particular, a proposta gerou insatisfação entre as correntes periféricas do PSOL. As facções Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST) e Liberdade, Socialismo e Revolução (LSR) lançaram o "Manifesto pela Frente Socialista de Esquerda no Rio de Janeiro" em seus *sites* a nas mídias sociais, fazendo campanha contra a possível chapa única. Em plenária, a proposta do bloco amplo de esquerda foi derrotada. No dia 4 de julho, o PSOL oficializou a pré-candidatura de Marcelo Freixo à prefeitura do Rio de Janeiro, em chapa composta somente pelo PCB, colocando ponto final à estratégia de união da esquerda. No primeiro turno da eleição, Freixo ficou em segundo lugar, com 18,3% dos votos, o que o habilitou a disputar o segundo turno com Marcelo Crivella, que obteve cerca de 27,8% dos votos. Jandira e Molon tiveram, respectivamente, 3,3% e 1,4% dos votos. No segundo turno, Crivella superou Freixo com 59,4% dos votos, contra 40,6%.

Metodologia, problema e hipóteses

Este artigo se propõe a discutir os desafios que as mídias sociais apresentam do ponto de vista das relações intrapartidárias e, em particular, da capacidade das cúpulas

[5] Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-09-24/molon-anuncia-saida-do-pt-em-documento-de-tres-paragrafos.html>. Acesso em: 12 out. 2019.

dos partidos de definir o discurso majoritário e as estratégias de comunicação política a serem adotadas em campanhas eleitorais e em outras ocasiões de relevância estratégica. O problema fundamental é que as ferramentas digitais, e principalmente as mídias sociais, expõem publicamente as controvérsias de partidos faccionalizados e oferecem oportunidades para correntes internas tangenciarem as elites partidárias, gerar ruído no processo de decisão interno e mobilizar suas bases para negociar suas agendas (Ceron, 2017). Dessa forma, as mídias sociais contribuem decisivamente para a multiplicação de espaços de comunicação de órgãos e representantes partidários e, consequentemente, para a articulação de campanhas públicas contrárias às decisões majoritárias do partido.

Questão de pesquisa: como as facções partidárias comunicam posições de dissenso interno nas mídias sociais?

HP1: No caso das negociações pré-eleitorais para a disputa da prefeitura do Rio de Janeiro, espera-se encontrar no Facebook canais específicos de facções do PSOL que articularam campanhas públicas contra negociações feitas pela cúpula do partido pela unificação da chapa de esquerda na cidade.

HP2: Hsu e Park (2011) defendem que redes de associação (*following network*) representam aproximações simbólicas e políticas entre atores políticos na internet. Esperamos que os canais da esquerda do Rio de Janeiro no Facebook apresentem conexões majoritariamente com pares do próprio partido no Facebook.

HP3: Em conjunturas de dissenso interno acerca de negociações interpartidárias pela criação de alianças e maximização dos votos, facções *policy-seeking* tornam pública a insatisfação nas mídias sociais e geram um processo de ruídos, críticas e desgaste no campo ideológico.

Coleta de dados

Com a finalidade de tensionar os questionamentos empiricamente, este artigo desenvolve uma pesquisa de caráter exploratório, a partir de um estudo de caso, com o seguinte desenho metodológico: (1) mapear a presença digital das lideranças partidárias, se existentes, do PT, do PCdoB, do PSOL e da Rede no Facebook. Nesse ponto, o artigo não se limitou somente às páginas oficiais dos partidos, mas investigou também páginas de lideranças estaduais, diretórios locais e, sobretudo, facções. Optamos por inserir na amostra as lideranças porque Freixo, Jandira e Molon foram as principais vozes em favor da aliança, enquanto Babá, vinculado ao PSOL, foi o seu crítico mais ativo; (2) analisar as redes de filiação desses canais, ou seja, como constroem pontes de conexão entre si; e (3) estudar os posicionamentos utilizados nas postagens realizadas sobre a união das esquerdas com atenção ao tratamento dado aos partidos. O Facebook foi escolhido como objeto empírico para o artigo porque resultados de pesquisas anteriores evidenciaram que é a plataforma mais utilizada por políticos e partidos em contexto nacional (Braga, Rocha e Carlomagno, 2015).

O mapeamento das páginas das lideranças e facções partidárias da esquerda no Facebook foi realizado a partir de consultas à Search API da plataforma utilizando os nomes em listas elaboradas pela literatura especializada. Morais (2014) elenca as seguintes facções do PSOL:

Ação Popular Socialista (APS), com duas divisões: comunista e Nova Era;
Movimento da Esquerda Socialista (MES);
Coletivo Rosa Zumbi;
Insurgência;
Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST);
Coletivo Revolucionário Socialista (CRV);
Tendência de Luta Socialista (TLS-SP);
Coletivo Primeiro de Maio (SP);
Coletivo Fortalecer PSOL (SP-RS);
Coletivo Brasil Real (PE);
Liberdade, Socialismo e Revolução (LSR).

Sobre o PSOL, encontramos 54 *fanpages* que atendem aos critérios da pesquisa. Repetimos o procedimento para PT, PCdoB e Rede, chegando ao total de 189 canais da esquerda do Rio de Janeiro no Facebook.

A segunda etapa é a análise de redes sociais dos laços de filiação entre as *fanpages* de lideranças e facções existentes no Facebook[6]. Segundo Recuero (2009, p. 98), redes associativas, ou de filiação, são formadas por conexões estáveis, referentes ao pertencimento a determinado grupo. Literatura relacionada demonstra que essas ligações são *proxies d*e posicionamentos políticos. Estudos empíricos anteriores demonstraram que *hiperlinks* representam, em alguma medida, posicionamentos ideológicos, com valor simbólico sobre o ator político e o universo em que se insere (Hsu e Park, 2011; Ackland e Gibson, 2013). Barberá (2015) também utilizou análise de redes e a estrutura de conexões entre os atores no Twitter para estimar seu posicionamento ideológico, tanto entre a elite como entre o público, durante a eleição presidencial estadunidense de 2012.

Utilizamos duas medidas da análise de redes sociais nessa etapa: (1) a centralidade de autovetor, que avalia o posicionamento dos nós na rede a partir da qualidade das conexões estabelecidas; e (2) o algoritmo de modularidade de Louvain, que divide a rede em subagrupamentos de acordo com a densidade das conexões. Para visualizar a rede,

[6] As conexões entre os canais no Facebook foram coletadas a partir do Módulo Page Like Network do aplicativo Netvizz. A ferramenta extrai dados relativos às páginas que os partidos seguem no Facebook. Ou seja, assim como os usuários, as *fanpages* podem "curtir" outras *fanpages*. Isso só pode ser realizado pela administração do canal. As páginas seguidas são expostas publicamente na seção "Curtidas desta Página" no Facebook. Quando uma página curte a outra, ela passa a receber todas as publicações realizadas em sua linha do tempo, tornando mais fácil o acompanhamento diário dessas postagens. Além disso, estabelece ligações entre um conjunto de atores para futuras referências, trocas de informações e compartilhamento de publicações. É uma atividade que cumpre função semelhante ao "Blogroll" dos *blogs* e às seções de *links* de instituições parceiras, geralmente disponíveis em *sites* e *blogs*.

aplicamos um algoritmo de força gravitacional chamado Force Atlas 2 com a finalidade de identificar o desenho estrutural a partir da configuração e da densidade das conexões (Blondel et al., 2008). A seleção desse modelo de visualização se justifica com o objetivo de elucidar as relações de força entre nós de redes de diferentes partidos.

Por fim, coletamos todas as postagens das 189 *fanpages* listadas na primeira etapa durante os dias 15 de abril e 15 de julho de 2016. São 3.950 publicações referentes aos mais variados temas que não tratavam do objeto dessa pesquisa. Por isso, filtramos apenas aquelas que citavam a união das esquerdas no Rio de Janeiro, a partir de palavras-chave como: "esquerda", "união", "unidade", "Molon", "Freixo" e "Jandira". O banco de dados resultante dessa filtragem possui 44 postagens. Os posicionamentos foram investigados pela análise de conteúdo a partir da construção de três categorias (Favorável, Desfavorável, Ambíguo)[7].

Resultados e análise

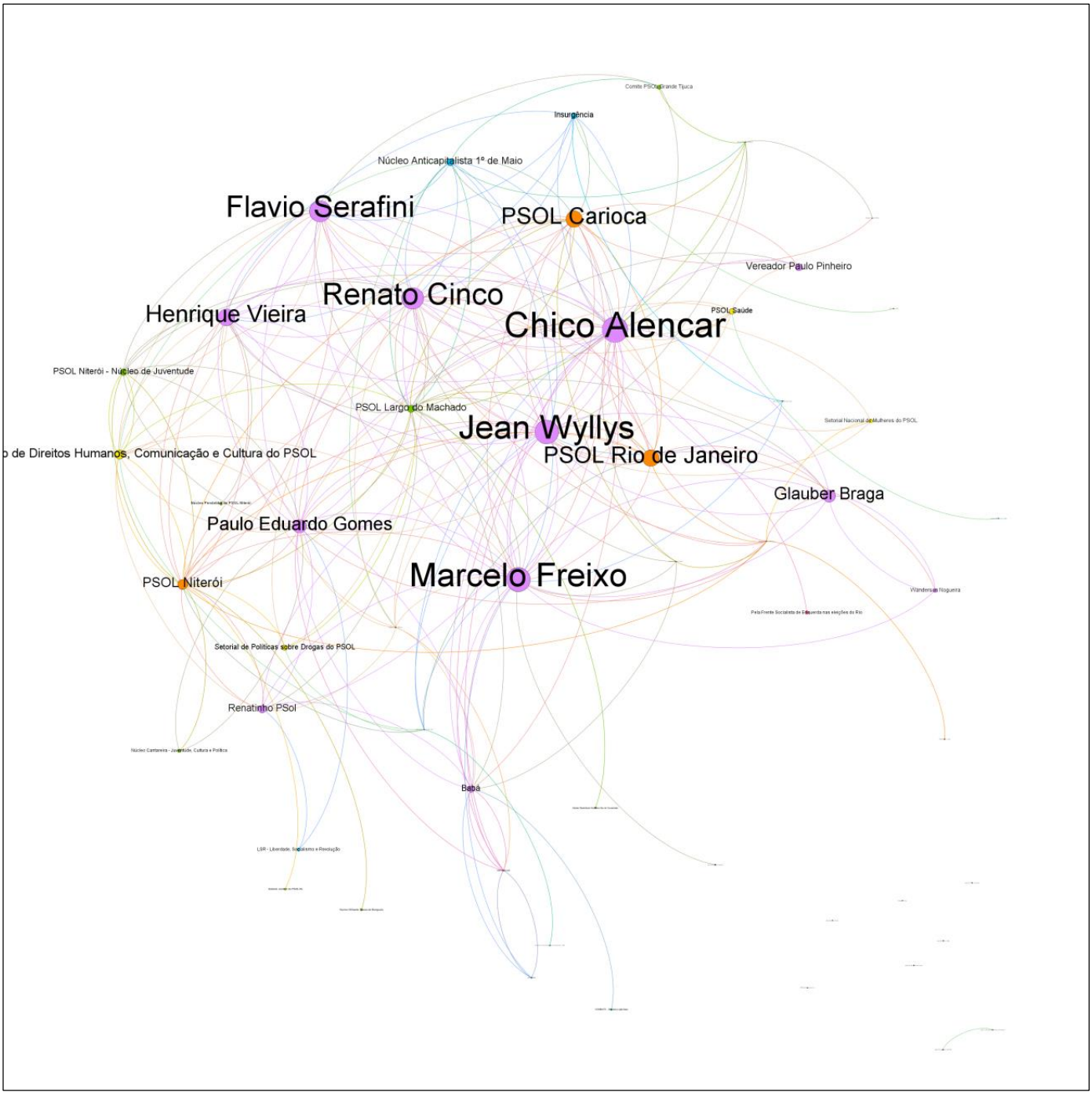
Organizamos a apresentação dos resultados em três eixos: (1) presença do PSOL e suas organizações internas no Facebook; (2) análise de redes de esquerda no Rio de Janeiro; e (3) estudo das publicações contrárias e favoráveis à chapa única de esquerda.

Organização do PSOL no Facebook

Na primeira etapa, investigamos como o PSOL está presente e se organiza no Facebook. Para guiar esse levantamento, utilizamos as categorias: (1) diretórios - laranja; (2) vereadores e deputados - roxo; (3) setoriais - amarelo; (4) núcleos locais – verde; (5) movimentos – vermelho; (6) sindicato – laranja; e facções – azul. O resultado mostra a estrutura topológica sobre a conexão entre os atores no Facebook, e o tamanho dos nós está dimensionado pelo grau de centralidade de autovetor (quantidade de ligações direcionadas para o canal) – Figura 1:

[7] Essas categorias constam em livro de códigos com a operacionalização, instruções para codificação e o teste de confiabilidade, que foram construídas em pesquisa anterior e aplicadas para compreender as controvérsias temáticas, combinando análise de conteúdo e de redes sociais.

Figura 1
Rede PSOL no Facebook



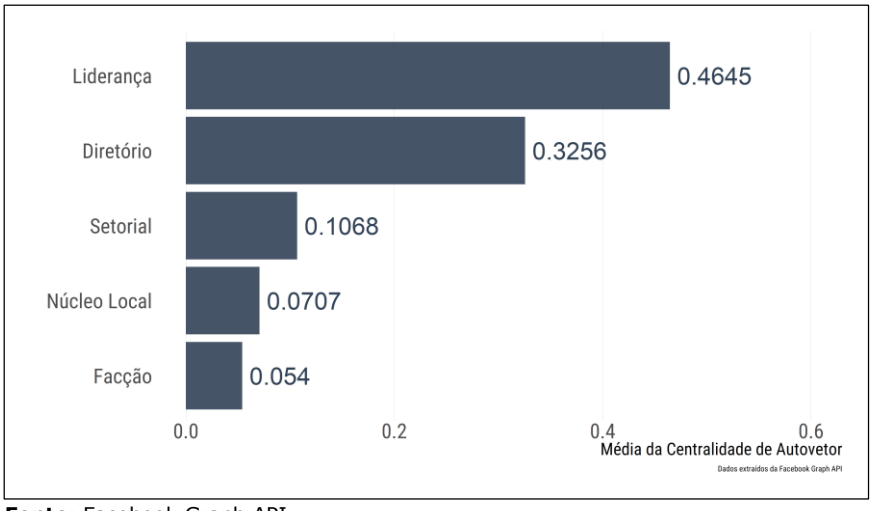
Fonte: Facebook Graph API.

O panorama da rede demonstra a representação da organização partidária do PSOL no Facebook. O centro é ocupado pelas lideranças, como Marcelo Freixo, Jean Wyllys e Chico Alencar. É possível identificar uma clusterização à esquerda com parlamentares de Niterói, como Paulo Eduardo Gomes, Henrique Vieira e Flávio Serafini. Já a parte sul da rede contém menos pontos de conexão em comum com o resto da estrutura. Estão localizadas naquela região as facções e seus aparelhos partidários, como Babá, Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST), Combate (braço sindical) e Liberdade, Socialismo e Revolução (LSR).

De fato, há *fanpages* de comunicação de nove facções do PSOL no Facebook: Luta Socialista; Núcleo Anticapitalista 1º de Maio; Liberdade, Socialismo e Revolução (LSR); Insurgência; Coletivo Primeiro de Maio; Coletivo Rosa Zumbi; Ação Popular Socialista (APS); Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST); e Movimento Esquerda Socialista (MES). O resultado vai na direção da primeira hipótese deste artigo: de acordo com a fragmentação partidária, as facções mais institucionalizadas desenvolvem seus próprios canais digitais de comunicação. Além disso, todas as facções do PSOL possuem uma página no Facebook, padrão não encontrado nos demais partidos no Rio de Janeiro. De fato, houve muito mais visibilidade dos grupos faccionalizados do PSOL, enquanto os demais partidos se comunicavam pelos canais dos diretórios ou das lideranças.

Podemos aprofundar esse achado ao analisar a média de centralidade de autovetor de acordo com as categorias dos atores. As páginas foram codificadas em: (1) vereadores e deputados (representando 27,78% do total); (2) núcleos locais (22,22%); (3) facções (18,52%); (4) setoriais (14,81%); (5) diretórios (9,26%); (6) movimentos (5,56%) e sindicato (1,85%).

Figura 2
Média de centralidade de autovetor por categoria



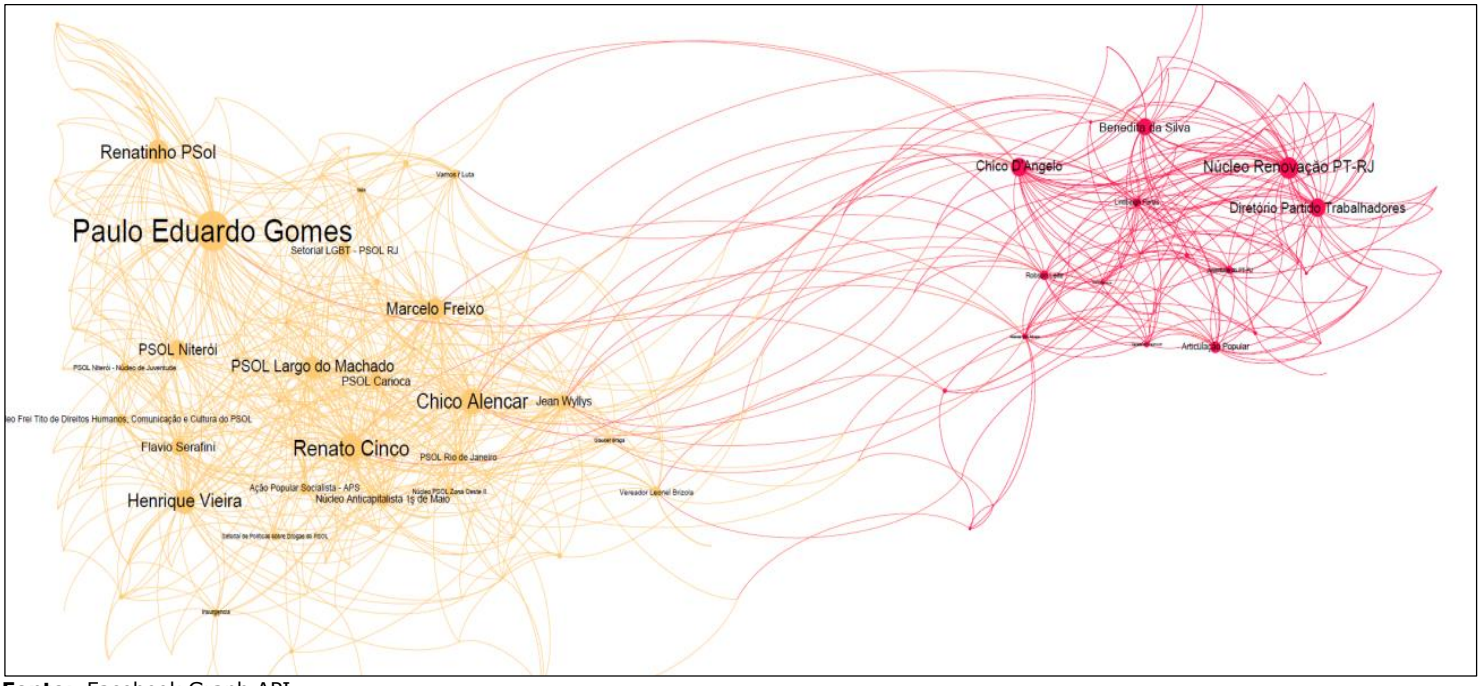
Fonte: Facebook Graph API.

A Centralidade de Autovetor é uma medida da análise de redes sociais que atribui um valor de 0 a 1 pela qualidade das ligações realizadas pelos atores. Em nossa amostra, a maior média pertence às lideranças, 0,4645, seguidas dos diretórios, 0,3256, e das setoriais temáticas (direitos humanos, comunicação, juventude, saúde), com 0,1068. As facções aparecem depois de núcleos locais, com 0,054, à frente apenas de movimento e sindicato, categorias residuais com apenas três *fanpages*. Esse achado fortalece a sustentação da primeira hipótese, evidenciando que as facções ocupam posicionamento periférico, considerando as conexões estabelecidas por atores partidários no Facebook. Além disso, evidencia que as conexões entre os pares no Facebook favorecem as lideranças pessoais em detrimento dos espaços organizacionais, nesse caso, da esquerda no Rio de Janeiro.

A esquerda do Rio de Janeiro no Facebook

Antes de analisar o conteúdo das publicações, repetimos o mesmo procedimento de coleta das ligações entre canais, adicionando à amostra também os agentes do PT, do PCdoB e da Rede. O objetivo foi entender se outros partidos também possuem facções locais ativas no Facebook e como se configura o panorama macro de conexões interpartidárias. Nesse sentido, espera-se, ao analisar a presença digital comparada de outros partidos e de seus componentes, entender em que medida a publicização das facções é algo particular do PSOL na cidade. A Figura 3 apresenta 189 *fanpages* com 880 ligações entre si. O particionamento das comunidades foi realizado a partir do algoritmo de modularidade de Louvain, disponível no aplicativo de análise de redes sociais Gephi.

Figura 3
Mapeamento de PSOL, PT, PCdoB e Rede



Fonte: Facebook Graph API.

O panorama dessa rede das esquerdas do Rio de Janeiro no Facebook mostra uma nítida cisão entre dois *clusters*: (a) há um grande agrupamento de agentes do PSOL, em laranja, que representa 68,78% da amostra; e (b) um grupo menor, pertencente ao PT-PCdoB, em vermelho, com 31,22%. Outro ponto interessante é que o agrupamento da Rede e de Alessandro Molon não é numeroso o suficiente para criar um *cluster* separado dos demais e acaba sendo atraído para o lado petista. A segunda hipótese – que sustenta que as conexões seguem as linhas partidárias – é parcialmente confirmada. Encontramos uma fragmentação entre canais do PT e do PSOL, mas Rede e PCdoB não geraram outro *cluster*: Rede possivelmente pelo breve período de fundação e pouco enraizamento social, e PCdoB por conta de sua integração política com o PT. Além disso, é possível perceber como a rede PSOL é mais densa que as dos outros partidos. Não há a mesma presença de páginas de facções partidárias do Rio de Janeiro no Facebook no caso de PT, PCdoB e Rede, na medida em que esse grupo está mais fortemente articulado em torno da atuação personalizada de suas lideranças.

Insatisfações públicas e fragmentação na esquerda carioca

Os pré-candidatos Marcelo Freixo (PSOL), Jandira Feghali (PCdoB) e Alessandro Molon (Rede) divulgaram vídeos no Facebook depois de uma reunião no dia 3 de junho de 2016. Nela, haviam decidido que não se atacariam no primeiro turno e que, no segundo turno, os derrotados manifestariam apoio formal ao candidato de esquerda que fosse ao segundo turno. A partir daí, foram iniciadas duas campanhas nas mídias sociais: uma favorável à unificação das chapas, mobilizada pelas lideranças do PT, do PSOL, do PCdoB e da Rede, e outra contrária, articulada por facções do PSOL. No dia seguinte, dissidentes internos no PSOL criticaram o encontro pelas redes e o caso ganhou escala pública na cidade, sendo coberto pela imprensa como uma disputa fratricida nos termos: "PSOL *versus* PSOL". Nesta subseção, analisaremos as publicações coletadas no Facebook sobre as negociações, as críticas feitas pelas facções do PSOL e a anulação do acordo.

A análise de conteúdo apresentada na Tabela 1 demonstra que a maioria das publicações no Facebook era favorável à unificação das chapas. Na prática, havia manifestações públicas de apoio do PT, do PCdoB, da Rede e de parte do PSOL. Não encontramos nenhuma publicação contrária ao bloco nas páginas de componentes do PT, do PCdoB e da Rede. Especialmente, deputados do PT e do PCdoB foram os mais enfáticos em defender a estratégia, fazendo campanha aberta com cartas e apelos públicos. A reação desfavorável veio particularmente de facções do PSOL e, com mais intensidade, do então vereador Babá.

Tabela 1
Frequência simples da análise de conteúdo

Codificação	***Posts***	**Percentual (%)**
Favorável	31	70,5
Contrário	13	29,5

Fonte: Facebook Graph API.

A página do PSOL do diretório municipal do Rio de Janeiro divulgou no dia 3 de junho um vídeo em que Marcelo Freixo fala sobre o encontro com Jandira e Molon. No mesmo dia, o então deputado estadual publicou um texto, com mais de 160 compartilhamentos, relatando a pauta do encontro e negando que tenham debatido a chapa única. O parlamentar argumentou que discutiu um projeto de transformação para a cidade e informou que seriam marcados outros encontros em breve, o que não aconteceu[8]. Jean Wyllys divulgou, no dia 4, o texto "Rio de Janeiro: não é hora de sectarismos", explicando que, em sua visão, há muitas diferenças entre o PSOL e os demais partidos, mas que não deveria haver ataques e que um acordo de apoio mútuo no segundo turno seria importante para frear o conservadorismo.

[8] Disponível em: <https://www.facebook.com/MarceloFreixoPsol/posts/1192505077456413>. Acesso em: 12 out. 2019.

Além disso, lideranças do PT, do PC do B e da Rede também se manifestaram em favor do acordo. O deputado federal pelo PT-RJ, Wadih Damous, postou duas cartas à militância pedindo chapa única, uma delas intitulada "Em busca da necessária unidade":

> Aqui no Rio de Janeiro, defendo que toda a esquerda se una nas eleições municipais, independentemente de quem ocupe a cabeça de chapa. É necessário reconhecer que o PT errou ao simplesmente apoiar uma aliança cujo resultado geral era distinto do programa petista. Como foi equivocada a decisão do partido de abrir mão da crítica e da denúncia em questões como a lógica da "cidade-negócio" e as remoções arbitrárias (Damous, 2016)[9].

Jandira Feghali fez três publicações defendendo a importância da união dos partidos de esquerda. Em "A busca pela unidade", defende chapa única no Rio de Janeiro, argumentando pela arregimentação de "trabalhadores, negros, aposentados e LGBTs" como uma forma de combater os retrocessos do governo de Michel Temer e enfrentar as candidaturas conservadoras. O então vereador por Niterói, Babá, realizou uma publicação no Facebook contrapondo o texto de Feghali, chamando-a de "demagoga" e afirmando que recebeu verbas nas eleições de 2010 e 2014 de empresas investigadas pela Operação Lava-Jato e que o PCdoB representa um: "governismo decadente, desesperado, oportunista e hipócrita, que só busca unidade com o PSOL após terem sido escorraçados do poder pelos velhos e reacionários ex-aliados do PMDB, PP e outras legendas fisiológicas e corruptas" (Babá, 2016, s.p)[10].

Molon, por sua vez, fez duas postagens relatando as conversas da reunião com Freixo e Feghali. Em seu texto, faz um apelo pela união de forças progressistas em prol do Rio de Janeiro: "Abrimos um espaço de diálogo constante entre nós. Esse espaço é necessário, mas não suficiente. Entendo que é preciso ouvir outras vozes progressistas que possam contribuir para a construção de um Rio que seja melhor não para um grupo, mas para todos" (Molon, 2016, s.p)[11].

A reunião entre os três candidatos deflagrou fortes reações de diversas alas do PSOL. No dia seguinte à reunião, a CST divulgou em seu *site* e Facebook a nota "Não em nosso nome", em que ataca o encontro e o compromisso de não agressão e apoio mútuo no segundo turno. "Consideramos que não há nada de esquerda ou progressivo com PT, PCdoB e Rede. E muito pior porque essa movimentação prejudica, atrasa e destrói a possibilidade real de surgir uma alternativa que apareça para a população" (CST, 2016)[12].

[9] Disponível em: <https://www.facebook.com/wadihdamous/posts/676713732466389>. Acesso em: 12 out. 2019.
[10] Disponível em: <https://www.facebook.com/babapsol/photos/a.302939273109185.65172.290375317698914/969715986431507>. Acesso em 12 de out. 2019
[11] Disponível em: <https://www.facebook.com/MolonRJ/videos/1035978346495654/>. Acesso em 12 out. 2019
[12] Disponível em: <https://www.facebook.com/cstpsol/posts/1196253403751064>. Acesso em: 12 out. 2019.

O vereador niteroiense Babá foi o mais engajado no assunto, publicando cinco textos com média de 772 compartilhamentos cada. Ele chamou a iniciativa de Jandira Feghali de "oportunista e demagógica" e considerou a chapa unificada um erro categórico:

> É UM ERRO CATEGÓRICO SE UNIR A JANDIRA E MOLON | Os ex-governistas do PT e PCdoB, isolados por seus ex-aliados corruptos e reacionários do PMDB e PP, ex-ARENA, tentam usar de todas as formas o PSOL como bote salva-vidas frente à decadência política e ao rechaço popular em que se encontram. A Rede é o partido de Marina, que apoiou o corrupto Aécio no segundo turno (Babá, 2016)[13].

No dia 7 de junho, em represália ao acordo dos candidatos, correntes do PSOL lançaram o "Manifesto pela Frente Socialista de Esquerda nas eleições do Rio de Janeiro – Pela rejeição categórica de qualquer aliança política com PT, PCdoB, Rede e demais partidos da ordem"[14]. O texto é assinado por quatro vereadores, Babá, Renato Cinco, Paulo Eduardo Gomes e Renatinho, além de seis facções: Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST); Liberdade, Socialismo e Revolução (LSR); Luta Socialista (LS); Liberdade e Revolução Popular (LRP); Nova Organização Socialista (NOS); e o Coletivo Ecossocialista Libertário (Ecossol). A disputa interna se tornou pública também na imprensa por meio da coluna de Berenice Seara, intitulada "PSOL *versus* PSOL" (Seara, 2016), relatando o racha entre Jean Wyllys e Babá.

O texto foi publicado no *site* das facções e dos parlamentares signatários no dia 7 e circulou nas mídias sociais a partir da mobilização de uma campanha com uma *fanpage* no Facebook chamada "Pela Frente Socialista de Esquerda nas eleições do Rio", que atraiu em torno de 500 curtidas, para divulgar o manifesto e relatar as plenárias internas do PSOL. Assim, além de divulgar os textos contrários ao acordo de Freixo, apoiado publicamente por Jean Wyllys, com PT, PCdoB e Rede, as facções do PSOL também passaram a criticar as lideranças desses partidos e pedir uma chapa ideologicamente homogênea para a prefeitura do Rio de Janeiro.

O manifesto se posiciona fortemente contrário a qualquer aliança ou acordo com PT, PCdoB e Rede e repudia o encontro entre Freixo, Molon e Jandira. Segundo o argumento, a reunião e a pauta não haviam sido aprovadas pelos mecanismos de decisão de base do PSOL e Freixo não poderia assumir acordos sem cumprir esse procedimento. Além da exposição pública da insatisfação interna das facções, o documento enfatizou críticas ásperas contra os demais candidatos do campo da esquerda:

[13] Disponível em: <https://www.facebook.com/babapsol/videos/976087752460997/>. Acesso em: 12 out. 2019.
[14] Disponível em: <http://cstpsol.com/home/index.php/2016/06/07/manifesto-pela-frente-socialista-de-esquerda-nas-eleicoes-do-rio-de-janeiro-em-2016pela-rejeicao-categorica-de-qualquer-alianca-politica-com-pt-pcdob-rede-e-demais-partidos-da-ordem/>. Acesso em: 12 out. 2019.

> Não podemos acreditar num súbito giro à esquerda do PT, do PCdoB e de outras agremiações que se apresentam como alternativa, como é o caso da REDE. Neste sentido, não podemos admitir uma relação fraternal com essas agremiações, deixando de denunciar que elas fizeram parte do bloco político, junto com o PMDB, que afundou o país e o Rio de Janeiro. Até hoje, o PT participa da gestão de Eduardo Paes. Por isso, *avaliamos ter sido um grande erro a presença do PSOL na reunião realizada no dia 03/06*, que agrupou Marcelo Freixo, Jandira Feghali (PCdoB), Alessandro Molon (REDE) e Quaquá (presidente do PT-RJ). Tal reunião de fato selou, mesmo que não se expresse em coligações formais no primeiro turno, uma aliança política entre estes setores (pacto de não agressão, compromissos de apoios no segundo turno etc.), já rejeitada pelo congresso estadual do partido. Pior: tanto a participação na reunião quanto as posições assumidas foram adotadas sem passar pela base e pelas instâncias democráticas do PSOL (Manifesto, 2016, grifo nosso)[15].

A campanha liderada por Babá e outras facções psolistas se opôs à união com PCdoB, PT e Rede em função de defender a homogeneidade do bloco que chamam de "esquerda socialista". Essa ação marca o posicionamento dos atores contra as alianças entre PT, PCdoB e o PMDB no Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que advoga por outra forma de governar e outras pautas. Isso pode ser interpretado pela chave de análise do posicionamento *policy-seeking* do partido. Nesse sentido, o argumento principal foi que disputar a eleição ao lado desses partidos representaria grandes concessões programáticas, na medida em que PT e PCdoB fizeram parte da gestão de Eduardo Paes e a Rede apoiou Aécio Neves (PSDB) no segundo turno do pleito presidencial de 2014.

As negociações intrapartidárias entre as facções se arrastaram pelo mês de junho. No dia 19, houve reunião do diretório municipal do PSOL e os signatários do manifesto voltaram a divulgar nota contra a chapa única de esquerda:

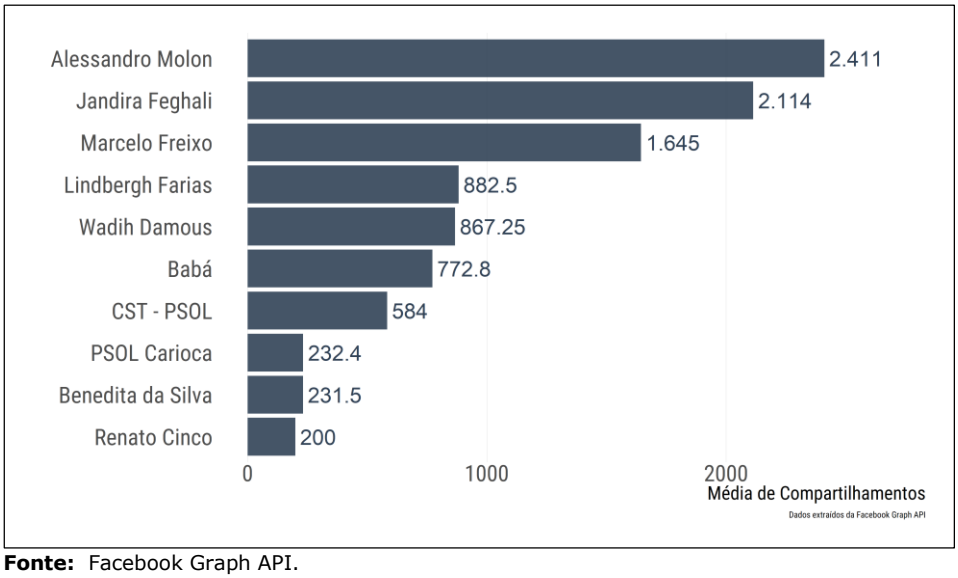
> PT, PCdoB e REDE estiveram juntos com o PMDB e o PSDB votando o ajuste fiscal que penaliza o povo. Neste sentido, o PSOL Carioca não manterá uma relação fraternal com essas agremiações. Não compomos um mesmo campo. Não deixaremos de denunciar que elas fizeram parte do bloco político, junto com o PMDB, que afundou o país e o Rio de Janeiro. Portanto, não estabeleceremos pactos de não agressão com PT, PC do B e REDE na próxima eleição municipal do Rio. Ou seja, combateremos de igual forma as candidaturas de Pedro Paulo, de Crivella e de Romário, bem como de Jandira e Molon. Ao mesmo tempo, não assumiremos compromissos de apoios aos

[15] Nota publicada no *site* da CST e divulgada nas páginas da facção, de Babá e do Manifesto no Facebook. Disponível em: <http://cstpsol.com/home/index.php/2016/06/07/manifesto-pela-frente-socialista-de-esquerda-nas-eleicoes-do-rio-de-janeiro-em-2016pela-rejeicao-categorica-de-qualquer-alianca-politica-com-pt-pcdob-rede-e-demais-partidos-da-ordem/>. Acesso em: 12 out. 2019.

candidatos a prefeito dessas organizações no segundo turno (Manifesto, 2016, ver nota 15).

Na votação em plenária interna, os acordos realizados por Marcelo Freixo foram desfeitos e o PSOL aprovou a coalizão diminuta somente com o PCB. Em seguida, as negociações pela unificação das chapas foram encerradas e Jandira Feghali saiu como candidata pelo PCdoB e Alessandro Molon pela Rede. A Figura 4 evidencia o papel fundamental das lideranças parlamentares para disseminar os posicionamentos no Facebook. Os principais canais com publicações mais compartilhadas são os de Jandira Feghali, Alessandro Molon, Marcelo Freixo, do então senador pelo PT Lindbergh, do deputado federal Wadi Damous e do vereador e líder da CST, Babá. Também aparecem entre os primeiros as páginas da facção CST e do PSOL Carioca:

Figura 4
Média de compartilhamentos das publicações no Facebook



Fonte: Facebook Graph API.

O estudo exploratório realizado pelo artigo demonstra a organização estrutural de redes partidárias que representam e reconstroem a distribuição de visibilidade intrapartidária, de um lado, e interpartidária, de outro. Nesse sentido, identificamos como as facções do PSOL e suas lideranças fizeram campanha publicamente contra a chapa única e o acordo de evitar ataques no primeiro turno. Nesse caso, a publicização de discordâncias internas no PSOL, por meio da comunicação de facções partidárias e de seus líderes, mobilizou a militância em campanha digital contra a unificação eleitoral no Rio de Janeiro, inclusive por meio da criação de uma *fanpage* dedicada especialmente ao assunto, com a finalidade de evitar a unificação. Principalmente, durante a reunião entre os três candidatos, foi possível encontrar diversas lideranças e militantes psolistas criticando o

tangenciamento das decisões tomadas em plenárias e externando a insatisfação, inclusive com campanha sistemática por uma "união socialista", bloco programático com o PCB. Além disso, mostramos como os dados das mídias sociais podem jogar luz sobre comportamentos partidários e sobre a circulação de informações políticas em período de pré-campanha.

Discussão

Os dados apresentados evidenciam uma mudança na lógica da campanha eleitoral, tal como ela se verifica no ambiente das mídias sociais, em comparação com a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão (HGPE). O primeiro ponto a se destacar diz respeito aos agentes que têm voz e acesso ao público. O HGPE reforça o papel da direção partidária como lugar de coordenação e distribuição de poder político no interior dos partidos (Albuquerque, Steibel e Carneiro, 2008); alternativamente, as mídias sociais permitem que facções exerçam influência indireta no processo de comunicação, para além do controle exercido pela direção partidária. Um segundo ponto diz respeito à natureza do processo de circulação das mensagens. No modelo de *broadcasting*, o público atingido pela mensagem política é mais universal, pois corresponde à audiência do rádio e da televisão aberta sintonizada no momento da transmissão; nas mídias sociais, por sua vez, a circulação de mensagens depende da existência de canais de comunicação preexistentes (*links*) entre os diversos agentes que atuam nelas, bem como da ação de compartilhamento dos pares e do público para que as mensagens ganhem visibilidade.

Três elementos podem ser destacados nos resultados. Em primeiro lugar, assim como apontado por Hsu e Park (2011), a análise de redes sociais evidencia a formação de *clusters* partidários, no caso nacional demonstrando a distância entre os subsistemas comunicativos estruturados em torno do PSOL e do PT-PCdoB. Longe de ser uma característica necessariamente digital, essa distância reflete os padrões históricos de conflito e afastamento entre os partidos, como analisados por Morais (2014), desde a fundação do PSOL, visto que este construiu a sua identidade política principalmente em oposição ao PT. A abordagem organizacional da comunicação política em âmbito digital analisa essencialmente a relação entre o uso dessas ferramentas e os objetivos e condições concretas dos partidos.

Um segundo aspecto digno de nota diz respeito à presença das facções partidárias da rede do PSOL. Isso não se replica em nenhum dos demais partidos observados neste artigo. Como visto em Ceron (2017), as mensagens postadas nas mídias sociais são fonte válida de observação para entender as dinâmicas internas dos partidos e as preocupações com a heterogeneidade ideológica em coalizões. No caso do Rio de Janeiro, um partido altamente faccionalizado como o PSOL terá uma fragmentação em seus canais de comunicação, publicizando controvérsias internas e críticas contra lideranças que disputam o espectro ideológico.

O terceiro achado aponta para o aspecto de personalização da comunicação política nas mídias sociais. Nesse sentido, cabe debater o paradoxo entre o modelo de ação conectiva, como proposto por Bennett e Segerberg (2012), que privilegia as conexões individuais, e o modelo de ação coletiva, que pressupõe a formação de consensos e acordos coletivos necessários para a mobilização. O confronto entre essas lógicas partidárias tradicionais e digitais traz consequências para a democracia contemporânea, como a exposição pública de ruídos, críticas e controvérsias que antes ficavam restritas aos âmbitos internos dos partidos. Tal modelo de racionalidade individualista faz com que campanhas sejam mobilizadas pelas redes para contrariar as decisões da direção, como o posicionamento de Freixo em favor da candidatura única.

Do ponto de vista do debate sobre a conveniência ou não de uma aliança de esquerdas, essa questão favoreceu um discurso que destacava a consistência de um posicionamento ideológico estreito – em nível federal, estadual ou municipal – em contraste com os demais partidos (principalmente o PT), cuja abordagem *catch all* da política foi sistematicamente apresentada pelos opositores da aliança como prova de incoerência e descompromisso com os ideais da esquerda. Em particular, o achado referente aos compartilhamentos chama a atenção para o papel relevante que lideranças do PSOL em Niterói, município vizinho ao Rio de Janeiro, desempenharam nesse processo.

Nesse sentido, embora as mídias sociais viabilizem a vocalização das demandas e insatisfações, isso não necessariamente se traduz em fortalecimento ou melhoria das decisões intrapartidárias, na medida em que a barganha externa gera ruídos e estimula controvérsias e hostilizações dentro do campo ideológico, enfraquecendo os posicionamentos da direção e a coordenação das estratégias.

Conclusões

O presente artigo explorou a comunicação partidária nas mídias sociais, tendo por referência o debate em torno da montagem de uma aliança das candidaturas de esquerda na eleição de 2016 para a prefeitura do Rio de Janeiro. Nas duas últimas décadas, a pesquisa sobre o uso da internet como ferramenta de comunicação pelos partidos políticos produziu um volume significativo de trabalhos em vários países. De modo geral, pode-se dizer que as questões que nortearam a investigação original – o potencial da internet para promover uma democratização das relações intrapartidárias, dando mais voz ao cidadão comum, bem como um maior equilíbrio nas relações interpartidárias – permanecem centrais na agenda de investigação.

Alternativamente, este artigo procurou explorar o assunto com base em uma perspectiva analítica distinta, tendo em vista dois aspectos principais. Em primeiro lugar, ele emprega uma abordagem organizacional da comunicação partidária, que considera o uso político da internet menos em função do seu potencial de promover uma mudança qualitativa na natureza da atividade política do que da sua capacidade de servir como

recurso estratégico a serviço de interesses políticos particulares. Em segundo lugar, ele aborda especificamente a dinâmica das mídias sociais, em vez da "internet", considerada de forma mais geral. Com base nisso, exploramos o modo como o uso das mídias sociais se constitui como fator de fortalecimento do poder de comunicação política das facções e lideranças particulares que compõem o PSOL em relação à liderança formal do partido.

Os resultados da investigação sugerem que as mídias sociais possibilitaram que, dada a fragmentação interna do PSOL, suas facções tangenciem a hierarquia organizacional e manifestem insatisfações e controvérsias publicamente como forma de mobilizar militantes contra as decisões da direção. Isso ocorre porque, ao contrário do que acontece com a propaganda política no rádio e na televisão, e de maneira muito mais eficiente que os *websites* de partidos, as mídias sociais permitem a agentes particulares quebrar o monopólio comunicativo da liderança formal dos partidos. Por esse motivo, elas têm o potencial de oferecer visibilidade pública a dissensos e confrontos internos entre diferentes facções partidárias e entre os partidos e suas lideranças. Por outro lado, cabe questionar se essa lógica comunicativa efetivamente favorece a democracia no partido, uma vez que *fanpages* de facções ou de lideranças com boa inserção na rede (em termos tanto do seu número de seguidores quanto da estrutura de *links* nas quais elas estão inseridas) podem exercer influência política, ignorando os mecanismos institucionais de tomada de decisão característicos da vida partidária.

Essa estrutura de comunicação encontra no PSOL-RJ um caso paradigmático, dado que o partido se estrutura em torno de facções organizadas e de sua forte presença nas mídias sociais, muito mais expressiva do que a do campo político representado por PT e PCdoB. O resultado da análise de redes sociais evidencia uma nítida separação entre as redes do PSOL e do PT-PCdoB nas mídias sociais, e identifica os aparatos comunicacionais de facções como condições para a articulação de campanhas públicas contra sinalizações da direção. A reação dos dissidentes denunciava a aliança com PT-PCdoB como uma traição aos seus ideais de esquerda, dada a política de alianças ampla, *catch all*, que caracterizava esses partidos nos ambientes da política nacional, estadual e do município do Rio de Janeiro.

O presente artigo possui algumas limitações que devem ser levadas em consideração. Em primeiro lugar, não objetiva estabelecer uma relação de nexo causal entre fatores tecnológicos e organização partidária. Nesse sentido, não argumentamos que as mídias sociais produzem a fragmentação dos partidos, mas sugerimos que, em contexto de dissidência interna, é possível encontrar, nas mídias digitais, canais que oferecem visibilidade para as facções, o que não era possível nos meios de massa. Além disso, outros estudos podem enriquecer os achados com observações qualitativas e de caráter etnográfico sobre o uso das mídias digitais por partidos e facções para compreender como e por que elas publicizam as controvérsias e quais os impactos disso na formação de consensos e na coordenação interna.

Referências bibliográficas

ACKLAND, R.; GIBSON, R. "Hyperlinks and networked communication: a comparative study of political parties online". *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 16, nº 3, p. 231-244, 2013.

ALBUQUERQUE, A. "Protecting democracy or conspiring against it? Media and politics in Latin America: a glimpse from Brazil". *Journalism*, vol. 20, nº 7, p. 906-923, 2019.

ALBUQUERQUE, A.; MARTINS, A. F. "Apontamentos para um modelo de análise dos partidos na web". In: 19º Encontro Anual da Compós, Rio de Janeiro, 2010.

ALBUQUERQUE, A.; STEIBEL, F. B.; CARNEIRO, C. M. Z. "A outra face do horário gratuito: partidos políticos e eleições proporcionais na televisão". *Dados*, vol. 51, nº 2, p. 459-487, 2008.

AMARAL, O. M. "As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009". Tese de doutorado em ciência política. Unicamp, Campinas, 2010.

ANSTEAD, N.; CHADWICK, A. Parties, election campaigning, and the internet toward a comparative institutional approach. In: CHADWICK, A.; HOWARD, P. (orgs.). *The Routledge handbook of internet politics*. London: Routledge, 2008.

BARBERÁ, P. "Birds of the same feather tweet together: bayesian ideal point estimation using Twitter data". *Political Analysis*, vol. 23, nº 1, p. 76-91, 2015.

BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. "The logic of connective action: digital media and the personalization of contentious politics". *Information, Communication & Society*, vol. 15, nº 5, p. 739-768, 2012.

BLANCHARD, G. "O uso da internet a serviço da comunicação do partido". *Líbero*, vol. 18, p. 9-17, 2016.

BLONDEL, V. D., et al. "Fast unfolding of communities in large networks". *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, vol. 10, 2008.

BRAGA, S.; FRANÇA, A.; NICOLÁS, M. A. "Os partidos políticos brasileiros e a internet". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, nº 34, p. 183-208, 2009.

BRAGA, S.; ROCHA, L. C.; CARLOMAGNO, M. C. "A internet e os partidos políticos brasileiros". *Cadernos Adenauer*, vol. 16, nº 3, p. 47-74, 2015.

CERON, A. "Intra-party politics in 140 characters". *Party Politics*, vol. 23, nº 1, p. 7-17, 2017.

CERVI, E. U. "O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 1, p. 106-136, 2011.

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

DIAS, M. R. "Projeção da imagem partidária nas estratégias de campanha na televisão: uma análise do HGPE 2002". *Dados*, vol. 48, nº 1, p. 149-187, 2005.

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

DOS SANTOS, R.; TRAVAGIN, L. "As eleições para prefeito no Rio de Janeiro: uma análise sobre partidos, coligações e a política subnacional". *Teoria & Pesquisa*, vol. 24, nº 2, p. 121-143, 2015.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ENLI, G. S.; SKOGERBØ, E. "Personalized campaigns in party-centred politics: Twitter and Facebook as arenas for political communication". *Information, Communication & Society*, vol. 16, nº 5, p. 757-774, 2013.

GIBSON, R. K.; ROMMELE, A. "Political parties and professionalized campaigning". *The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 6, nº 3, p. 1-43, 2001.

GIBSON, R. K.; WARD, S. A. "Proposed methodology for studying the function and effectiveness of party and candidate websites". *Social Science Computer Review*, vol. 18, nº 3, p. 301-319, 2000.

_____. "Parties in the digital age — A review article". *Representation*, vol. 45, nº 1, p. 87-100, 2009.

HSU, C. L.; PARK, H. W. "Sociology of hyperlink networks of Web 1.0, Web 2.0, and Twitter: a case study of South Korea". *Social Science Computer Review*, vol. 29, nº 3, p. 354-368, 2011.

HUNTER, W. *The transformation of the Workers' Party in Brazil.* 1989-2009. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

JACKSON, N. A.; LILLEKER, D. G. "Building an architecture of participation? Political parties and Web 2.0 in Britain". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 6, nº 3-4, p. 232-250, 2009.

LEAL, O. R. F. *PT e o dilema da representação política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

LILLEKER, D. G.; PACK, M.; JACKSON, N. "Political parties and Web 2.0: the liberal democrat perspective". *Politics*, vol. 30, nº 2, pp. 105-112, 2010.

MAOR, M. "Intra-party determinants of coalition bargaining". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 7, nº 1, p. 65-91, 1995.

MARGOLIS, M.; RESNICK, D.; TU, C. "Campaigning on the internet: parties and candidates on the world wide web in the 1996 primary season". *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 2, nº 1, p. 59-78, 1997.

MICHELS, R. *A lei de ferro da oligarquia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1954.

MORAIS, M. "A estrutura organizacional do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)". *Anais do III Seminário de Pesquisa da Fapesp*, São Paulo, 2014.

MOSCO, V. *The digital sublime*: myth, power and cyberspace. Cambridge, MA: MIT Press, 2004.

NORRIS, P. "Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites". *Party Politics*, vol. 9, nº 1, p. 21-45, 2003.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

POLK, J.; KOLLN, A. K. "The lives of the party: contemporary approaches to the study of intraparty politics in Europe". *Party Politics*, vol. 23, nº 1, p. 3-6, 2017.

RECUERO, R. *Redes sociais na internet*. Porto Alegre: Sulina, 2009.

ROCHA, L. C. "Os partidos na rede: ação política virtual das instituições partidárias brasileiras". Dissertação de mestrado em ciência política. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

ROMMELE, A. "Political parties, party communication and new information and communication technologies". *Party Politics*, vol. 9, nº 1, p. 7-20, 2003.

ROSE, R. "Parties, factions and tendencies in Britain". *Political Studies*, vol. 12, nº 1, p. 33-46, 1964.

SANTOS, F.; GUARNIERI, F. "From protest to parliamentary coup: an overview of Brazil's recent history". *Journal of Latin American Cultural Studies*, vol. 25, nº 4, p. 485-494, 2016.

STROMMER-GALLEY, J. "Online interaction and why candidates avoid it". *Journal of Communication*, vol. 50, nº 4, p. 111-132, 2000.

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

SCHMITT, R.; CARNEIRO, L.; KUSCHNIR, K. "Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais". *Dados*, vol. 42, nº 2, p. 277-301, 1999.

SEARA, B. "PSOL *versus* PSOL". *Jornal Extra*, p. 8, 2016.

VACCARI, C. "Research note: Italian parties' websites in the 2006 elections". *European Journal of Communication*, vol. 23, nº 1, 69-77, 2008.

WOLINETZ, S. B. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In: GUNTHER, R.; MONTEIRO, J. R.; LINZ, J. (orgs.). *Political parties*: old concepts and new challenges. New York: Oxford University Press, p. 136-165, 2002.

Abstract

PSOL versus PSOL: factions, parties and digital media

This paper investigates the challenges posed by social media to the directive head of the parties to define the majority discourse. The hypothesis is that in a context of party fragmentation, social media offer opportunities for internal currents to vocalize dissatisfactions and to publicly negotiate their agendas publicly, which generates external noise and hinders consensus. The case study focuses on the coalition negotiations among PSOL factions, PT, PCdoB and Rede for the 2016 Rio de Janeiro City Hall election. This study has collected public data by querying the Facebook Graph API, searching fan pages of leaders, directories, factions and local representations. The sample is composed of 189 pages, from which 54 are connected to PSOL organization and 10 factions. The findings indicate the structural distance between the communicative subsystems organized around PSOL and PT / PCdoB, with separate clusters on Facebook and a strong public discussion about the composition of the electoral alliance.

Keywords: social media; party; PSOL; left; Facebook

Resumen

PSOL versus PSOL: facciones, partidos y medios digitales

Este artículo investiga los desafíos que presentan las redes sociales en relación con el poder de las cumbres de los partidos para definir el discurso mayoritario. La hipótesis es que en un contexto de fragmentación de los partidos, los medios de comunicación social ofrecen oportunidades para que las corrientes internas vocalicen las insatisfacciones y negocien sus programas públicamente, lo que genera ruido externo y dificulta el consenso. El estudio de caso se centra en las disputas entre las diferentes facciones de PSOL sobre la alianza con PT, PCdoB y las elecciones del Consejo de la Ciudad de Río de Janeiro en 2016. Recopilamos datos de solicitudes a Graph API para aumentar la presencia de líderes, directorios, facciones y núcleos de las cuatro partes, que comprenden una muestra de 189 páginas de admiradores, de las cuales 54 representan PSOL, de las cuales 10 facciones. Los resultados indican la distancia estructural entre los subsistemas comunicativos organizados en torno a PSOL y PT/PCdoB, con grupos separados en Facebook y una fuerte discusión pública sobre la composición de la alianza electoral.

Palabras clave: redes sociales; partido; PSOL; izquierda; Facebook

Résumé

PSOL contre PSOL: factions, partis et communication numérique

Cet article examine les défis que les médias sociaux présentent pour le pouvoir des sommets de partis de définir le discours de la majorité. Sur la base de l'approche organisationnelle théorique de la communication entre partis, l'hypothèse est que les médias sociaux fragmentent la communication entre partis divisés et offrent aux courants internes la possibilité d'exprimer leur mécontentement et de négocier publiquement leurs programmes. L'étude de cas porte sur les différends entre différentes factions du PSOL sur l'alliance avec PT, PCdoB et les élections du conseil municipal de Rio de Janeiro en 2016. Nous avons collecté des données à partir de demandes adressées à Graph API afin de renforcer la présence de dirigeants, répertoires, factions et noyaux des quatre partis, comprenant un échantillon de 189 pages de fans, dont 54 représentent le PSOL, dont 10 factions. Les résultats indiquent la distance structurelle entre les sous-systèmes de communication organisés autour du PSOL et du PT / PCdoB, avec des clusters séparés sur Facebook et un débat public animé sur la composition de l'alliance électorale.

Mots clés: médias sociaux; parti; PSOL; gauche; Facebook

Artigo submetido à publicação em 25 de outubro de 2019.
Versão final aprovada em 20 de março de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912020261127
e-ISSN 1807-0191

Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento

Edite da Penha Cunha[1]
Isabella Lourenço Lins[2]
Márcia Miranda Soares[3]

Federalismo e participação social são temas relevantes nos estudos de políticas públicas. Contudo, nota-se pouco diálogo entre esses temas, lacuna que este artigo busca minimizar ao analisar os efeitos do centralismo fiscal da assistência social no funcionamento e no resultado produzidos pelos conselhos. A dinâmica federativa dessa política se reproduziria também nos conselhos, diferenciando as instituições nacionais e subnacionais? Para responder a essa questão, o artigo adota análise qualitativa para identificar fortalecimento ou constrangimento do centralismo fiscal em trechos de 658 atas e 2.364 resoluções de cinco casos: o CNAS; os conselhos estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul; e os conselhos municipais de Belo Horizonte e Porto Alegre. Os resultados apontam que a forte regulamentação da assistência social e a concentração de gastos no nível central têm importantes efeitos, promovendo o fortalecimento do CNAS e constrangimentos à atuação dos conselhos subnacionais na definição e controle dessa política em seu financiamento.

Palavras-chave: federalismo; instituições participativas; conselhos de políticas públicas; assistência social; financiamento

Introdução

Este artigo busca contribuir para uma agenda de pesquisa que associe federalismo, instituição tradicional do sistema político que tem vigência formal no Brasil desde 1889, e instituições de participação social (IPs), novo tipo de institucionalidade que ganha destaque a partir da nova ordem constitucional brasileira. A IP considerada neste artigo é o conselho de assistência social. O objetivo é verificar os efeitos do centralismo fiscal, expresso na regulamentação e execução de gastos da União com a assistência social, no funcionamento

[1] Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <edite_cunha@yahoo.com.br>.
[2] Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <bellalins2017@gmail.com>.
[3] Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail:<marciamsoares@uol.com.br>.

e resultado dessas instituições no âmbito nacional, estadual e municipal, no período de 2003 a 2010, quando essa política passou a ser priorizada na agenda pública. Com esse propósito, a questão que norteia o artigo é: como a organização federativa da política de assistência social, marcada pelo centralismo fiscal, afeta o funcionamento e o resultado dos conselhos de assistência social?

No Brasil, os estudos sobre federalismo e participação social prosperaram, nas últimas décadas, na ciência política em decorrência da redemocratização e dos desafios trazidos para as políticas públicas em um país marcado pela autonomia política dos estados e municípios. A agenda de federalismo aprofundou o conhecimento sobre os efeitos dessa forma de organizar o Estado nacional para as políticas sociais. Já a agenda de participação social tem como um dos seus focos de análise os conselhos de políticas públicas, denominados pela literatura como Instituições Participativas (IPs), que se distinguem como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (Avritzer, 2008, p. 45). Contudo, os estudos que conectam essas agendas são escassos, valendo mencionar nesse aspecto os trabalhos de Lavalle e Barone (2015) e Lavalle, Voigt e Serafim (2016).

Na busca de articulação entre federalismo e IPs, pode-se adotar a metáfora do "enxerto" de Wampler (2011), que sugere novos estudos que extrapolem os limites internos das instituições participativas e as situem em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal, entre outros). Nessa direção, a atuação das IPs impacta as políticas públicas e os contextos nos quais estão inseridas, assim como "são influenciadas, condicionadas e têm suas possibilidades e limites de atuação determinados pelos próprios contextos e estruturas institucionais em que se inserem" (Pires et al., 2011, p. 356). Essa é a perspectiva analítica deste artigo, que tem no federalismo uma instituição do sistema político tradicional que influencia as novas institucionalidades porque estabelece as regras do jogo (*polity*) no qual os atores interagem e tomam decisões, em determinado contexto político (*politcs*) (Hall e Taylor, 2003). Dessa forma, o federalismo pode tanto impor constrangimento, entendido aqui como a limitação da capacidade decisória e do controle exercidos pelos conselhos sobre o financiamento da política, quanto fortalecer a atuação dos conselhos, ou seja, promover a garantia e/ou a ampliação da capacidade destes para decidir e controlar o financiamento.

O pressuposto geral é de que a centralização da assistência social, caracterizada aqui em sua dimensão fiscal, fator estruturante na conformação e no desenvolvimento dessa política, se reflete nas IPs, centralizando poder no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e conformando a discussão e as decisões dos conselhos estaduais e municipais de assistência social.

A metodologia adotada para testar esse pressuposto foi a análise descritiva do funcionamento e do resultado dos conselhos na temática do Financiamento da assistência social. Foi realizada a análise de conteúdo de leis, decretos, portarias e instruções normativas do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), atas e

resoluções de cinco casos selecionados: o CNAS; os conselhos estaduais de assistência social de Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS); e os conselhos municipais de Belo Horizonte (BH) e Porto Alegre (PoA). A escolha dos casos foi necessária diante do volume de documentos que são produzidos pelas IPs e da profundidade pretendida para a investigação. O CNAS é único e central na análise da dinâmica federativa nas IPs, já os municípios de BH e PoA foram escolhidos por representarem casos similares (Seawright e Gerring, 2008). Esses municípios apresentam trajetória de projetos políticos participativos e relações entre sociedade civil e Estado marcadas pela criação e continuidade das primeiras experiências de participação institucionalizada na assistência social. A escolha das IPs estaduais decorreu da localização dos municípios selecionados, contemplando os três níveis de governo.

O período analisado, de 2003 a 2010, justifica-se pela necessidade de delimitar o escopo da pesquisa, pela disponibilidade dos documentos e, ainda, por ter sido marcado por um forte processo de coordenação federativa na assistência social, exercido pelo MDS, e pelo incentivo e ampliação da participação social institucionalizada durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). É quando o governo central faz uso de seus poderes institucionais, como a centralização jurisdicional, para promover mudanças substantivas na assistência social. Assim, é no período selecionado que se tem a aprovação e implantação de normativas que estabeleceram as bases de criação e estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Se na literatura sobre federalismo fiscal mais tradicional é enfatizada a participação dos governos subnacionais nas receitas e nos gastos públicos como principais indicadores de centralização ou descentralização fiscal, na mais recente entende-se que é preciso ir além desses aspectos. É exemplar dessa perspectiva o trabalho de Rodden (2005), que, ao revisar a literatura sobre o tema, sustenta que é preciso considerar "a estrutura regulatória das finanças subnacionais", já que "a descentralização do gasto governamental pode dizer muito pouco sobre o lócus da autoridade" (p. 11). Essa é a perspectiva adotada neste artigo, que considera a expressiva produção normativa nacional sobre o financiamento da política de assistência social e o aumento substantivo dos gastos da União para caracterizar o centralismo fiscal. Centralismo que pode ter influenciado a atuação dos conselhos nos diferentes níveis de governo na discussão e nas decisões sobre a política na temática do financiamento.

O artigo está estruturado em quatro seções: na seção que se segue a esta Introdução, "Federalismo, instituições participativas e centralismo fiscal na assistência social brasileira", tem-se uma breve revisão bibliográfica que apresenta aspectos do federalismo brasileiro e das IPs na atual ordem constitucional, tendo destaque a configuração do federalismo na política de assistência social, marcada pela centralização fiscal. Na seção seguinte, "Efeitos do centralismo fiscal no funcionamento e resultados dos conselhos de assistência social", é apresentada a estratégia metodológica utilizada e os resultados encontrados sobre os efeitos do centralismo fiscal no funcionamento e resultado

dos conselhos. Por fim, nas "Conclusões" discutem-se os resultados da pesquisa e as perspectivas para novos estudos.

Federalismo, instituições participativas e centralismo fiscal na assistência social brasileira

O federalismo é fator institucional relevante para compreender as políticas públicas, destacadamente as sociais (Pierson, 1995; Arretche, 2004, 2012; Abrucio, 2006), o que não difere para o caso da assistência social brasileira, no qual a União teve um papel fundamental na constituição de um sistema nacional com vistas a coordenar as ações dos entes governamentais, o Suas. Um aspecto pouco claro dos efeitos dessa dinâmica federativa se refere às instituições participativas que integram a política, objeto a que este artigo se dedica.

O modelo federativo brasileiro na ordem constitucional iniciada em 1988 tem como grande novidade o *status* constitucional alcançado pelos municípios. A federação de três níveis de governo, com distribuição de poderes políticos, fiscais e administrativos entre União, estados e municípios, foi um elemento adicional na estruturação de um sistema político com elevada dispersão do poder, considerando ainda elementos como o presidencialismo, o bicameralismo, eleições proporcionais para o Legislativo, entre outros. Cientes disso e temendo efeitos negativos para a estabilidade democrática, os constituintes buscaram garantir alguns poderes ao Executivo nacional, destacadamente o poder de agenda na produção legislativa, inclusive na questão fiscal (Limongi, 2008).

Esse aspecto centralizador, que contrasta com outros de dispersão de poder, teve efeitos importantes na conformação e desenvolvimento das políticas sociais, principalmente a partir de meados dos anos 1990, com a estabilização da moeda e o avanço de medidas legislativas do Executivo para fortalecer suas finanças e fazer avançar os amplos direitos sociais previstos no texto constitucional, dentre os quais se situa a assistência social. Conforme Arretche (2009) e Soares e Machado (2016), a CF-88 dotou a União de poderes para iniciar legislação de interesse próprio e para regulamentar competências administrativas e fiscais dos entes subnacionais, inclusive sobre as políticas sociais, sem precisar de supermaiorias para aprovar tais propostas. Arretche (2012) aponta que o governo central, com seu poder de legislar e financiar políticas sociais, reteve boa parte da autoridade decisória de formulação das políticas públicas (*policy decision-making*), cabendo aos entes subnacionais, principalmente aos municípios, o poder de implementar as políticas (*policy-making*), sem desconsiderar que esse último poder também envolve decisões e reformulações da política.

O federalismo brasileiro atual, portanto, é caracterizado por grande poder de normatização da União (centralização jurisdicional), que se faz presente na dimensão fiscal, seja na política tributária, seja na definição dos gastos públicos. Além de poder definir, via normas, o financiamento das políticas públicas, o governo central tem alta

capacidade de realizar gastos com estas, podendo expandir ou recuar em seu financiamento. Essas duas dimensões – o poder de normatizar e o de executar gastos da União – configuram o centralismo fiscal no federalismo brasileiro. Com isso, a União pode induzir comportamentos subnacionais em relação a uma determinada política, especialmente quando faz uso de legislação nacional vinculante aos entes subnacionais e de transferências intergovernamentais condicionadas para as políticas sociais, com destaque para saúde, educação e assistência social. Nesse último aspecto, o mecanismo principal utilizado tem sido as transferências legais fundo a fundo, que são transferências de um fundo nacional setorial para outro fundo subnacional setorial, de acordo com as regras estabelecidas em lei, ou seja, são transferências condicionadas. Há ainda as transferências diretas de renda aos cidadãos por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF), que possuem dinâmicas ainda mais centralizadas na União.

Outra dimensão importante da configuração política do país é a participação social. E a maior novidade nesse aspecto foi a sua valorização e a criação de canais permanentes para sua ocorrência. Com isso, têm-se as IPs, que podem ser caracterizadas como "mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública" (Cortes, 2011, p. 137). No Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos e as conferências de políticas públicas. O artigo analisa um tipo de IP, os conselhos, organizados nos três entes federados, sob a influência da dinâmica política nacional.

Os conselhos de políticas públicas emergem como inovações institucionais participativas destinadas a influir nas decisões estatais mediante o exercício de competências conferidas pelas leis que os criaram e definiram seu campo de atuação (Tatagiba, 2002). Instituídos como forma de participação e deliberação no campo das políticas públicas pós-Constituição de 1988, exercem duas principais funções: a de democratizar a tomada de decisão no que diz respeito à formulação de políticas públicas e a de controlar e fiscalizar a execução dessas políticas, destacadamente na utilização dos recursos públicos.

Ainda que compartilhem algumas características, os conselhos de políticas se diferenciam em relação à origem, à composição, às atribuições formais e ao poder de influência nas decisões estatais. Assim, os conselhos de assistência social devem seguir tanto suas competências definidas em legislação específica quanto as orientações constantes da Norma Operacional Básica (NOB)/Suas, que reafirmam a participação popular como um dos eixos estruturantes do Suas e reforçam a vinculação dos conselhos ao órgão gestor da política, em cada nível federativo, o qual deve lhes dar condições de funcionamento. Essa norma especifica com mais clareza as atribuições e competências dos conselhos de cada nível de governo, que consistem

em: (1) estabelecer diretrizes e aprovar a política; (2) acompanhar e controlar a sua execução; (3) acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e projetos; (4) aprovar, acompanhar e controlar a execução do plano plurianual e do plano anual de ação; (5) aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas da política, alocados no fundo de assistência social; (6) aprovar o plano de aplicação desse fundo e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos; (7) normatizar as ações e regular a prestação de serviços; (8) convocar as conferências de assistência social; (9) zelar pela efetivação do Suas.

O termo "controle social" enseja diversas definições para a participação das IPs nas políticas públicas e abrange a decisão e o controle sobre o financiamento destas (Cunha, 2018). Neste artigo, delimitou-se a análise da participação dos conselhos de assistência social na definição da proposta orçamentária da área e dos programas do fundo, na aprovação dos critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais e entidades e organizações de assistência social, e no acompanhamento da execução dos recursos, dos gastos e na emissão de pareceres sobre as prestações de contas do fundo.

O centralismo jurisdicional da União, com destaque para sua dimensão fiscal, o que inclui a criação de mecanismos de repasse de recursos condicionados à criação e ao efetivo funcionamento das IPs, foi fundamental para a expansão dos conselhos em diferentes áreas de políticas públicas (Arretche,1999, 2002; Abrucio, 2006), mas isso não ocorreu de forma uniforme. Lavalle e Barone (2015) demonstram três padrões de evolução territorial dos conselhos municipais, entre 1989 e 2009, associados a graus distintos de indução federal, que ocorre, sobretudo, por meio de transferências de recursos fundo a fundo, tendo como uma das condicionalidades a institucionalização da participação social. Os autores identificam conselhos: (1) que tenderam à universalização em todo o país, impulsionados por mecanismos fortes de indução federal, notadamente os repasses condicionados; (2) com expansão média, estimulados por modalidades moderadas de indução federal; (3) com presença territorial baixa, associados a formas de indução federal fracas. Lavalle, Voigt e Serafim (2016), a partir de uma análise da produção decisória dos conselhos, apontam também a presença de atividade decisória consideravelmente mais elevada nos conselhos com alta indução federal.

O presente artigo busca avançar na análise do efeito da dinâmica federativa sobre as IPs a partir do exame de como o financiamento da política de assistência social, que sofre o efeito direto do centralismo fiscal do federalismo brasileiro, influencia o funcionamento e o resultado dos conselhos de políticas públicas. O funcionamento é uma dimensão de análise central nos estudos sobre IPs, dado que importa saber não apenas quem participa e decide nesses espaços, mas, principalmente, como e sobre o que se delibera (Pires et al., 2011). Em relação ao resultado produzido pelos conselhos, este corresponde às decisões transformadas em resoluções, sendo também uma dimensão de análise importante porque expressa a capacidade efetiva das IPs de influenciar

determinada política pública.

A assistência social passou por alterações profundas, destacadamente a partir de 2003, quando o Executivo nacional a assume como política prioritária de governo e, utilizando os instrumentos institucionais que o federalismo lhe proporciona, passa a exercer o papel de coordenador perante outros entes de governo. Em 2004, no governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atendendo às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, revisou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que produziu as bases conceituais e estabeleceu os princípios, diretrizes e objetivos que nortearam a criação e a implantação do Suas. Para operacionalizar a participação da sociedade civil na assistência social, a Loas (1993) estabeleceu dois espaços institucionalizados de participação e deliberação: os conselhos e as conferências. Essa lei instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas), o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), todos devendo ser dotados de caráter permanente, deliberativo e de composição paritária entre governo e sociedade civil.

A política de assistência social é relevante para a análise em questão, que busca articular federalismo e participação social institucionalizada, porque está organizada em um sistema nacional de provisão de serviços públicos nos três níveis de governo, o que envolve cofinaciamento e fundos setoriais, e também porque conta com um processo decisório participativo. Ainda, é uma política que evoluiu em pouco espaço de tempo e de forma abrangente a partir de 2003, quando o Executivo nacional se utiliza de seu poder de normatizar e gastar para fazê-la avançar em todo o território.

Em relação à regulamentação, tem-se definido no artigo 204 da CF/88 que o financiamento da política será realizado com recursos do orçamento da Seguridade Social, previstos no art. 195, além de outras fontes. Tanto a Constituição como a Loas, em seu artigo 28, determinam a responsabilidade do Poder Público no financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. As diretrizes da PNAS/2004 e da NOB/Suas 2005 reiteraram o financiamento compartilhado entre os três entes e estabeleceram critérios de partilha e regras de cofinanciamento. A Loas determinou a criação de fundos especiais de assistência social, o que foi reforçado na PNAS, que definiu sua existência nas três esferas de governo a partir de recursos próprios dos governos e repasses intergovernamentais.

A NOB (2005) também definiu a segmentação das transferências dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) sob a forma de pisos de proteção social, que passaram a ser adotados conforme o nível de complexidade das proteções e os diferentes tipos de gestão (inicial, básica e plena). Esses pisos foram adequados à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, instituída em 2009, que organizou a oferta de atenções da política de assistência social por níveis de complexidade e de proteção (básica, média e alta complexidade).

Em termos de distribuição das competências de financiamento, a Loas estabelece que compete à União a concessão e a manutenção dos benefícios de prestação continuada e o apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional (art. 12). Aos estados compete a destinação de recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais; o apoio financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local; e o apoio financeiro a associações e consórcios municipais na prestação de serviços (art. 13). Ao Distrito Federal e aos municípios compete destinar recursos financeiros para o pagamento dos benefícios eventuais e prestar serviços assistenciais (arts. 14 e 15). Destaque-se que a Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, determinou que compete à União financiar, em conjunto com os entes subnacionais, as ações assistenciais de caráter emergencial.

A União não somente centralizou a regulamentação do financiamento da assistência social, como também a execução dos gastos. Castro et al. (2012) verificaram, para o período de 1995 a 2010, que a assistência social foi a área social que, proporcionalmente, obteve maior crescimento de gastos federais em percentual do produto interno bruto brasileiro (PIB). Passou de 0,08% em 1995, para 0,66% em 2003 e para 1,07% em 2010. A razão principal para esse crescimento foi a implantação do BPC e a rápida expansão do PBF na segunda metade do período. Em termos de evolução dos gastos entre os entes no período de 2003 a 2010, os gastos da União passaram de 8,4 para 39,1 bilhões, o dos estados, de 2,2 para 4,0 bilhões e o dos municípios, de 3,5 para 8,9 bilhões[4]. Com isso, tem-se um quadro de amplo crescimento dos gastos com a política liderado pela União, seguido pelos municípios e, por fim, pelos estados.

Efeitos do centralismo fiscal no funcionamento e resultados dos conselhos de assistência social

Metodologia

Compreende-se que o centralismo fiscal pode ter dois efeitos sobre a atuação dos conselhos de assistência social: constrangimento e fortalecimento. O primeiro é entendido como a limitação da capacidade decisória e do controle exercidos pelos conselhos subnacionais sobre o financiamento da política, e o segundo efeito é o fortalecimento, compreendido como a garantia e/ou a ampliação da capacidade dos conselhos para decidir e controlar o financiamento.

Tendo como pressuposto que o centralismo fiscal – regulamentação do financiamento e capacidade de gasto da União com a política – fortalece o Conselho Nacional de Assistência Social e constrange os conselhos subnacionais de participarem da

[4] Valores deflacionados para a data de 31 de dezembro de 2010 a partir do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA).

decisão e do controle do financiamento da assistência social, o Quadro 1 apresenta os efeitos esperados nos casos selecionados para análise.

Observe que, na dimensão do funcionamento, espera-se o fortalecimento do CNAS, ou seja, a capacidade do conselho nacional para definir e controlar o financiamento é fortalecida pelo centralismo fiscal, uma vez que cabe à União o papel preponderante de regular e executar os gastos com a política. No caso dos conselhos subnacionais, espera-se que a capacidade destes para definir e controlar o financiamento seja constrangida pelo centralismo fiscal, visto que muitos entes subnacionais, para receberem recursos do FNAS para a execução da política em seus âmbitos, devem se vincular a decisões tomadas no âmbito nacional.

Em relação ao resultado produzido pelos conselhos, a direção seria a mesma do funcionamento, espera-se que as decisões produzidas pelo conselho nacional expressem o efeito de fortalecimento deste pelo centralismo fiscal, enquanto as decisões produzidas pelos conselhos subnacionais expressem o efeito de constrangimento desse centralismo.

Quadro 1
Dimensões de análise e efeitos esperados do centralismo fiscal sobre os conselhos de assistência social

Dimensões dos conselhos	Nível dos conselhos	Efeitos esperados
Funcionamento	Nacional	Fortalecimento
	Subnacionais	Constrangimento
Resultado	Nacional	Fortalecimento
	Subnacionais	Constrangimento

Fonte: Elaboração própria.

Para captar os efeitos, a pesquisa adotou técnicas de análise de conteúdo dos documentos para tratar o amplo material coletado: 49 leis, decretos, portarias e instruções normativas do MDS, 658 atas e 2.364 resoluções. Optou-se pela utilização do *software* NVivo para sistematização e análise dos dados.

A dimensão funcionamento foi pesquisada através das atas por meio da análise de seu conteúdo temático, que teve por finalidade identificar os temas constantes no processo deliberativo das IPs, sendo a presença e a frequência de determinado conteúdo significativas para a análise de seu funcionamento, conforme lembram Cunha (2007) e Almeida (2008).

Tendo em vista a grande variedade de assuntos sobre os quais as IPs discutem e decidem, desde questões relacionadas com sua organização interna até o planejamento e o controle da política pública, torna-se fundamental identificá-los. Conforme argumentam Cunha et al. (2011), a codificação dos temas que são discutidos pelas IPs possibilita mapear o processo deliberativo e estabelecer comparações entre elas no que tange à

presença ou não das condições necessárias para sua efetividade deliberativa. Ainda, a análise das temáticas possibilita verificar se as IPs se aproximam ou se afastam do que é normativamente definido como suas atribuições (Pires et al., 2011). A unidade de registro escolhida para análise das atas e resoluções dos conselhos neste artigo foi, portanto, o tema. Sendo assim, classificou-se uma fala ou um conjunto de falas como uma frequência de vocalização de determinado tema.

Identificou-se que quatro temas, além do Financiamento, foram abordados com maior frequência pelos conselhos estudados: 1) Gestão da política – ações socioassistenciais, apoio técnico, gestão administrativa, normatização, gestão do trabalho como discussão da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB RH), implantação de sistemas de informação, habilitação e desabilitação de municípios ao Suas, equipamentos públicos, planos, relatórios e avaliação; 2) Participação social – participação da sociedade em conferências, fóruns, audiências públicas, articulação com outros conselhos, órgãos gestores e entidades e ONGs, capacitação de conselheiros e incentivos à participação dos usuários; 3) Certificação de entidades – deferimento e/ou indeferimento de recursos e a normatização do processo de certificação; e 4) Inscrição de entidades – solicitação, aprovação, manutenção, suspensão ou o cancelamento e normatização desses processos. O tema Financiamento apareceu em 1.215 trechos de atas, sendo que, no CNAS, foi o terceiro tema mais debatido (19%); nos conselhos estaduais, foi o segundo mais discutido: 25% no Ceas MG e 24% no Ceas RS; e, no âmbito municipal, foi o tema mais debatido, com 36% das discussões no CMAS BH e CMAS PoA.

Já a dimensão de resultado produzido pelos conselhos foi analisada por meio das resoluções, sendo feita a classificação do conteúdo destas a partir dos mesmos cinco temas: Financiamento, Gestão, Participação social, Certificação e Inscrição. Enquanto os conteúdos das atas referiam-se a discussões relacionadas a diversos dos temas elencados, as resoluções tratavam do registro de decisões referentes a apenas um desses temas. Das 2.364 resoluções coletadas, identificou-se que 1.066 (45%) trataram do tema Financiamento, constituindo-se, portanto, na amostra de análise para resultado produzido pelos conselhos. Verificou-se que esse tema correspondeu ao segundo mais identificado nas resoluções do CNAS (59 resoluções); enquanto nos conselhos estaduais foi o segundo tema mais presente no caso do Ceas MG (85 resoluções) e o primeiro no Ceas RS (136 resoluções); já nos munícipios foi o tema mais identificado nos dois casos, 271 no CMAS BH e 515 no CMAS PoA.

Os dados mostram a importância do financiamento para a dinâmica de discussão e deliberação dessas IPs, o que reforça a propriedade do tema escolhido. Os conteúdos das atas e resoluções relacionados ao tema Financiamento foram reclassificados, o que resultou em cinco subtemas relacionados a três aspectos: elaboração de proposta orçamentária (1- Orçamento); decisão e controle sobre a execução dos gastos nas ações socioassistenciais (2- Benefício de Prestação Continuada, 3- Benefícios eventuais e 4-

Serviços, programas e projetos); e controle da prestação de contas dos recursos do FNAS (5- Prestação de contas)[5].

A *proxy* para centralismo fiscal foi a legislação nacional produzida sobre o financiamento da política, sendo essa a referência para analisar cada trecho e identificar se a regra estabelecida para o subtema gerou constrangimento ou não à atuação dos conselhos. Em alguns casos, também foi possível mobilizar o aspecto de gasto do centralismo fiscal para analisar seu efeito sobre as IPs. Para o CNAS, nos trechos em que se identificou a confirmação do pressuposto de que o centralismo fortalece a capacidade do conselho nacional para decidir e controlar o financiamento federal, ou seja, situações que denotavam uma atuação desse conselho na elaboração do orçamento e no controle da execução e dos recursos do FNAS, atribuiu-se o código 1. Um exemplo de situação de confirmação do pressuposto verificou-se ao se observar o CNAS definindo procedimentos e parâmetros para elaboração, análise e aprovação do orçamento e critérios de partilha e de transferência de recursos.

Naqueles trechos em que não se identificou que o centralismo fiscal fortaleceu o conselho nacional, tendo efeito nulo ou contrário ao esperado (constrangimento), atribuiu-se o código 0. Um exemplo de situação de não confirmação do pressuposto é a exigência de Certidão Negativa de Débitos (CND) para a efetivação dos repasses entre entes federados. Outro exemplo são as regras gerais do processo orçamentário que impõem prazos e procedimentos específicos.

Na análise dos conselhos subnacionais, atribuiu-se o código 1 para as situações em que se identificou que a legislação nacional sobre o subtema limitou a capacidade desses conselhos para decidir e controlar os recursos do FNAS, confirmando, assim, o pressuposto de que o centralismo inibe a atuação das IPs subnacionais. Um exemplo é o registro de menções sobre a impossibilidade de os conselheiros subnacionais discutirem a previsão e a destinação de recursos federais. Diversamente, o código 0 foi atribuído para situações em que não se identificou que o centralismo fiscal tenha limitado os conselhos subnacionais, tendo efeito nulo ou contrário ao esperado (fortalecimento). Um exemplo é quando a legislação nacional fortalece as competências fiscais dos conselhos subnacionais perante seus gestores, ao condicionar os repasses dos recursos para os entes subnacionais ao parecer do respectivo conselho. Outro exemplo, nesse caso de neutralidade, é quando o centralismo não abarca os entes subnacionais e gestores, e os conselhos têm autonomia para definir fontes e formas de controle de seus recursos próprios.

Resultados

Os resultados da pesquisa são apresentados abaixo para cada subtema de Financiamento, e, na sequência, os efeitos encontrados do centralismo sobre os conselhos,

[5] Para mais informações sobre essa codificação, vide o Anexo.

conforme classificação dos trechos e as dimensões analisadas.

A atuação dos conselhos na elaboração de propostas orçamentárias

A proposta orçamentária da assistência social, elaborada inicialmente pelo Poder Executivo nos três níveis de governo, deve ser apreciada pelo respectivo conselho, que posteriormente acompanhará a sua tramitação no Legislativo. A participação do conselho nesse processo depende muito do Executivo, que deve enviar, em tempo hábil, todas as informações quanto aos recursos previstos para a política. Identificaram-se, na análise das atas, 180 trechos relativos à "Elaboração de proposta orçamentária", com variações significativas entre os conselhos, conforme Quadro 2, evidenciando sua maior incidência nas discussões do CNAS e menor frequência nos conselhos subnacionais.

Os conselheiros nacionais discutiram e acompanharam todo o processo orçamentário da União, desde a formulação da proposta pelo Executivo até a tramitação no Legislativo, o que pode ser explicado pelo centralismo do gasto de assistência social na União. As atas também evidenciaram a evolução substancial desse gasto, alterando a dinâmica de discussões do CNAS, que passou a incorporar com maior frequência em suas reuniões questões relacionadas à formulação e à execução do orçamento e a intensificar as articulações com o Legislativo para assegurar os recursos necessários à implantação do Suas.

No caso do CNAS, dentre os 93 trechos classificados nesse subtema, observou-se em 74 (80%) que o centralismo fiscal (em seu aspecto jurisdicional) fortaleceu a capacidade desse conselho para definir o financiamento. A maior atuação do conselho nacional foi expressa na indicação anual de parâmetros para o processo de elaboração, na análise e na aprovação da proposta orçamentária do Executivo para a área[6], em especial do FNAS, antes de esta seguir para o Legislativo. Em outros 19 trechos (20%), o centralismo fiscal não fortaleceu o CNAS, tendo efeito nulo ou mesmo de constrangimento, ocasionado por regras gerais do processo orçamentário e do Ministério do Planejamento, assim como a não vinculação de receita para a assistência social, que coloca o financiamento dessa política vulnerável a contextos e atores políticos.

Na análise do resultado deliberativo do conselho nacional para o subtema, identificaram-se 15 resoluções sobre a aprovação das propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, com recomendações e ressalvas, além de sugestões de parâmetros para a elaboração e apresentação dos projetos de leis orçamentárias ao Poder Legislativo[7].

[6] A iniciativa das leis orçamentárias é do Poder Executivo, que apresenta a proposta por meio de projetos de lei ao Poder Legislativo, responsável por apreciar e emendar as propostas que, após aprovação final, serão publicadas em formato de lei.

[7] A CF/88, em seu art. 165, determina a elaboração do orçamento público, nos entes federados, por meio de três peças legislativas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nos conselhos subnacionais, observou-se no Ceas MG a maior frequência de discussão sobre as propostas orçamentárias, com 35 ocorrências (40%) nas atas, enquanto no Rio Grande do Sul foram encontrados apenas 16 trechos (18%). O conselho municipal de BH também apresentou uma frequência maior de discussões acerca da questão orçamentária em comparação com PoA, com, respectivamente, 26 (30%) e 10 (12%) trechos. Em relação aos efeitos do centralismo fiscal, dada a autonomia dos entes subnacionais para elaborar seus orçamentos, não se identificaram constrangimentos colocados pela legislação federal aos conselhos estaduais e municipais. Contudo, no que diz respeito à regulação dos recursos federais destinados aos fundos estaduais e municipais, confirmou-se o pressuposto de constrangimento do centralismo fiscal. A definição dos recursos federais para as ações da assistência social fica a cargo da União, não cabendo ingerência dos conselhos subnacionais, que não têm poder de modificar os valores nem sua destinação.

De forma congruente com o observado nas atas (funcionamento) dos conselhos, também foram encontrados efeitos de constrangimento do centralismo nos resultados deliberativos produzidos pelos conselhos subnacionais (17 resoluções). As resoluções dos conselhos tendem a estar alinhadas ao que se discute nas plenárias, e, no caso do Ceas RS, que não apresentou nenhuma resolução, ocorreram reiteradas cobranças de envio das propostas orçamentárias pelo Executivo, algo que não era realizado. A definição dos recursos federais para as ações da política de assistência social, como BPC, Bolsa Família e FNAS, fica a cargo do governo federal e de seu respectivo conselho, não cabendo a participação dos conselhos subnacionais. Esses conselhos discutem e decidem acerca das propostas orçamentárias de seus respectivos entes, e fazem isso de maneira mais restrita que o CNAS. Sendo assim, o centralismo fiscal fortaleceu a atuação do CNAS e não teve efeitos de fortalecimento captados sobre os conselhos subnacionais.

Quadro 2
Efeitos do centralismo fiscal no subtema Proposta orçamentária, por conselho (2003-2010)

Pressuposto	Conselho	Dimensão de análise	Trechos de confirmação do pressuposto	Trechos de não confirmação do pressuposto	Total de ocorrências
Fortalecimento pelo centralismo fiscal	CNAS	Funcionamento	74	19	93
		Resultado	15	0	15
Constrangimento pelo centralismo fiscal	CEAS MG	Funcionamento	35	0	35
		Resultado	3	0	3
	CEAS RS	Funcionamento	16	0	16
		Resultado	-	0	-
	CMAS BH	Funcionamento	26	0	26
		Resultado	8	0	8
	CMAS PoA	Funcionamento	10	0	10
		Resultado	6	0	6

Fonte: Elaboração própria com base na análise das atas e resoluções.

Atuação dos conselhos na decisão e controle sobre a execução dos gastos federais nas ações socioassistenciais (BPC, benefícios eventuais, serviços, programas e projetos)

BPC e benefícios eventuais

Os benefícios socioassistenciais integram a política de assistência social e se dividem em duas modalidades com públicos-alvo específicos: o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e os benefícios eventuais. O BPC consiste em uma importante política de garantia de renda não contributiva e sua regulamentação ocorreu em 1993, com a promulgação da Loas.

Diferente dos serviços socioassistenciais, cuja dinâmica é mais descentralizada, o BPC e também o Programa Bolsa Família, objeto de análise do próximo tópico, concentram decisões e execução no nível nacional de governo. As transferências são diretas do governo federal ao cidadão a partir de critérios definidos por legislação nacional. O BPC é ainda mais centralizado que o Bolsa Família, uma vez que é formulado no âmbito nacional e operado pelo INSS, que é responsável pelo cadastro de beneficiários, concessão do recurso e perícia médica, sem intermediação de estados e municípios (Licio, 2012). Ainda, a regulamentação federal que o normatiza não estabelece nem mesmo competências para o CNAS e, tampouco, para os conselhos subnacionais. Cabe ao CNAS apenas sugerir ao Executivo alterações nos critérios de elegibilidade do BPC.

Os poucos trechos (8) identificados nas atas do CNAS registram discussão sobre

elevar a renda familiar para um salário mínimo como critério de concessão desse benefício. Na dimensão resultado, não existem resoluções específicas para o BPC, congruente com o que prevê a regulamentação nacional.

A ausência de discussão e resoluções específicas sobre o financiamento do BPC também é verificada nos conselhos subnacionais, com exceção de uma ocorrência de discussão em relação aos recursos destinados à revisão desse benefício, no Ceas MG. Dessa forma, o centralismo fiscal desse benefício não somente concentra no nível nacional as decisões e implementações de suas ações, como também não favorece a participação social institucionalizada.

Em perspectiva mais descentralizada, os benefícios eventuais são regulamentados pela Loas e pelo Decreto Federal nº 6.307, de 2007, que não padronizam os valores nem o perfil dos beneficiários. A União regulamenta apenas a caracterização desses benefícios, por meio de decreto, em complemento às diretrizes definidas pelo CNAS. Os conselhos subnacionais devem, portanto, definir critérios e formas para a sua concessão. Sua prestação e seu financiamento são de competência dos municípios e do Distrito Federal, com responsabilidade sobre sua regulamentação e com cofinanciamento pelos estados.

A discussão desses benefícios concentrou-se nos conselhos subnacionais (29 trechos), sendo o Ceas MG o conselho que mais debateu o assunto (15 ocorrências), seguido pelo CMAS BH (7 ocorrências) e pelo Ceas RS (6 ocorrências). No CMAS PoA identificou-se apenas um trecho. Destaca-se o caso do Ceas MG, que, em 2010, apresentou em ata a normatização do cofinanciamento estadual desse benefício, por meio do Piso Mineiro de Assistência Social.

Em relação à dimensão resultado, foram identificadas duas resoluções do CNAS que definem regras para os benefícios eventuais. Tais documentos evidenciaram o cumprimento da competência definida pela Loas e o fortalecimento desse conselho pelo centralismo fiscal.

No caso dos conselhos subnacionais, foram identificadas duas resoluções do Ceas MG e uma do CMAS PoA, corroborando a baixa discussão sobre o financiamento desses benefícios identificada na análise das atas. Registraram-se ausência de regulamentação e uma diversidade de critérios para a concessão e custeio dos benefícios eventuais nas IPs subnacionais, principalmente no que tange ao cofinanciamento estadual destes.

As resoluções sobre regras dos benefícios eventuais produzidas pelo CNAS sugerem que o centralismo fiscal fortaleceu a atuação desse conselho, que não apenas definiu critérios e prazos para os entes subnacionais e respectivos conselhos, mas também provocou a regulamentação desses benefícios por decreto federal. Contudo, a ausência de resoluções do CNAS e decretos federais, definindo valores e critérios para a concessão, afetou de modo diferenciado os conselhos subnacionais, que não tiveram parâmetros para definir e controlar o financiamento dos benefícios eventuais. A regulamentação federal limitada a aspectos gerais desses benefícios contribuiu para o fortalecimento da capacidade decisória dos conselhos de Belo Horizonte e de Minas Gerais, enquanto, nos de Porto Alegre

e do Rio Grande do Sul, verificou-se o não cumprimento das competências em relação a eles.

Quadro 3
Efeitos do centralismo fiscal no subtema Decisão e controle sobre a execução dos gastos nos benefícios eventuais, por conselho (2003-2010)

Pressuposto	Conselho	Dimensão de análise	Trechos de confirmação do pressuposto	Trechos de não confirmação do pressuposto	Total de ocorrências
Fortalecimento pelo centralismo fiscal	CNAS	Funcionamento	3	0	3
		Resultado	2	0	2
Constrangimento pelo centralismo fiscal	CEAS MG	Funcionamento	0	15	15
		Resultado	0	2	2
	CEAS RS	Funcionamento	0	6	6
		Resultado	-	-	-
	CMAS BH	Funcionamento	0	7	7
		Resultado	-	-	-
	CMAS PoA	Funcionamento	0	1	1
		Resultado	0	1	1

Fonte: Elaboração própria com base na análise das atas e resoluções.

Serviços, programas e projetos

Os serviços são atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observam os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na Loas (art. 23). Os programas, previstos no artigo 24 da Loas, são ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência (art. 25, Loas).

Os conselhos devem participar tanto da decisão como do controle da execução dos gastos dessas ações. Em relação à decisão, os conselhos nacional e estaduais devem aprovar critérios de transferência de recursos para os entes subnacionais e disciplinar os procedimentos de transferência e repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social; aos conselhos municipais cabe também definir critérios para o repasse de recursos financeiros às entidades de assistência social situadas no seu âmbito. Em relação ao controle dos gastos, os conselhos têm como competência acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Na análise das atas, foi possível identificar e classificar 443 trechos sobre serviços, programas e projetos, sendo esse aspecto o mais discutido (51%) pelos conselhos, quando comparado a benefícios (5%), proposta orçamentária (20%) e prestação de contas (24%).

A distribuição desses trechos, por conselho, apresenta variações (Quadro 4). A maior incidência de discussões no CMAS PoA pode ser explicada pela periodicidade das reuniões plenárias, que era quinzenal, e pela sua dinâmica de discussão mais intensa.

A maior parte dos trechos do CNAS classificados (113 trechos) sugere que o centralismo fiscal (em seu aspecto jurisdicional) fortaleceu sua capacidade para decidir e controlar a execução dos gastos nas ações socioassistenciais, enquanto o pressuposto de fortalecimento desse conselho não se confirmou em poucos trechos (10), como no caso do PBF.

O CNAS ganhou destaque: na definição dos recursos necessários para custear os serviços socioassistenciais; nas discussões sobre o cofinanciamento para a definição de critérios de partilha dos recursos federais transferidos para os entes subnacionais; em decisões acerca das pactuações realizadas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)[8] em relação às condições de transferência de recursos para estados e municípios; e nas discussões sobre a nova sistemática de financiamento da assistência social.

O efeito do centralismo fiscal no fortalecimento do CNAS, especialmente em sua dimensão de regulamentação do gasto da União com a política de assistência social, também pode ser observado no processo de discussão conduzido por esse conselho para aprovação dos novos critérios de partilha dos recursos orçamentários do FNAS com os fundos subnacionais, mediante o cumprimento de regulamentações federais.

Em relação ao controle do gasto, o CNAS acompanhou o repasse de recursos federais para a rede de serviços de ação continuada (SAC), os convênios para os programas e projetos de combate ao abuso e exploração sexual, o Agente Jovem e a implantação dos equipamentos públicos em todo o território nacional, assim como para as pactuações da CIT para a transferência de recursos do FNAS aos fundos municipais e as discussões sobre o cofinanciamento.

No âmbito do governo federal, a iniciativa de enfrentamento à pobreza com maior destaque no período analisado foi o PBF, que tem sua formulação e execução centralizados na União (Almeida, 2005; Bichir, 2011; Licio, 2012). Os estados e municípios atuam apenas de forma complementar na execução. Aos primeiros cabe a participação na gestão do PBF, com a função de apoiar os municípios com suporte tecnológico e capacitação. Enquanto os municípios atuam, em especial, na alimentação do cadastro e no acompanhamento das famílias quanto ao cumprimento das condicionalidades

[8] A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) de Assistência Social foi criada pela NOB/02, aprovada pela Resolução nº 207/CNAS de 16 de dezembro de 1998, como arena federativa de deliberação da política de assistência social, sendo composta por gestores das três esferas de governo e do DF. É responsável pela negociação de aspectos operacionais da gestão nacional do sistema de assistência social.

do programa (CadÚnico). Dessa forma, esses entes participam na sua implementação quase como "agentes administrativos do governo central" (Almeida, 2005).

Apesar de ter suas decisões predominantemente tomadas no nível central, na regulamentação desse programa não existe previsão de atribuições para o CNAS em relação a aspectos de seu financiamento. Assim como no BPC, a centralização do PBF diz respeito ao Executivo Federal, predominantemente, com pouco espaço para participação social.

Em relação à dimensão resultado, foram identificadas 14 resoluções do CNAS que expressavam a sua capacidade de atuação na decisão sobre o financiamento. Estas consistiam em propostas que estabeleceram normas para a celebração de convênios, recursos para estruturação de equipamentos públicos (Cras e Creas), além da pactuação de critérios de expansão do gasto em serviços e a definição de critérios de partilha e pisos para o cofinanciamento federal.

Em geral, a regulamentação federal e a crescente alocação de recursos na política de assistência social fortaleceram o CNAS para atuar seja na definição de critérios de partilha e de transferência de recursos, seja na nova sistemática de financiamento, seja no controle da execução dos gastos.

O pressuposto de que a capacidade dos conselhos subnacionais é constrangida pelo centralismo fiscal foi confirmado em 320 trechos de atas, sendo 48 (15%) no Ceas MG, 22 (7%) no Ceas RS, 83 (26%) no CMAS BH e 167 (52%) no CMAS PoA (Quadro 3). Esses dados evidenciaram que aspectos e/ou condições definidas pelo centralismo fiscal formataram as discussões dos conselhos subnacionais relacionadas à decisão e ao controle da execução dos gastos com os serviços, programas e projetos socioassistenciais.

Nas atas do Ceas MG, 48 trechos expressaram o constrangimento causado pelo centralismo, por exemplo, quando esse conselho controla os pagamentos dos convênios, a implantação e adequação dos Cras e Creas cofinanciados pelo FNAS, assim como as mudanças necessárias das ações cofinanciadas com o piso básico de transição, cumprindo os critérios estabelecidos pelas regulamentações federais.

As evidências encontradas no caso do Ceas RS (22 trechos) sugerem que sua capacidade de decidir e controlar a execução dos gastos foi constrangida pelo centralismo fiscal. Assim como o Ceas de Minas, essa IP foi constrangida pelo gasto da União com a política, uma vez que a decisão sobre os critérios de partilha dos recursos ficou limitada àqueles referentes ao seu âmbito, e, no caso dos recursos federais, deliberou apenas em relação à pactuação e manutenção da planilha de recursos do Ministério da Assistência Social, substituído pelo MDS, mantendo, em 2004 e 2005, os mesmos critérios de partilha de 2003 para a rede SAC.

Nos casos dos conselhos municipais, foram encontrados mais trechos (250) quando comparados aos conselhos estaduais, que sugerem a confirmação do pressuposto de constrangimento pelo centralismo fiscal. No CMAS BH, identificaram-se 83 trechos, sendo que o constrangimento apresenta-se de forma mais frequente quando o conselho aprova,

com base em parâmetros definidos no âmbito federal, a celebração, a renovação, o cancelamento e/ou a suspensão dos convênios cofinanciados pelo FNAS, além dos reajustes e/ou ampliação de metas para entidades conveniadas; e a prorrogação de vigência e a apreciação de convênios, assim como o reordenamento da rede de serviços cofinanciada com o piso de transição, de acordo com as novas modalidades da política regulamentada no âmbito federal.

O controle da execução do gasto nessas ações apresentou-se constante, especialmente no que se refere aos pagamentos de convênios e atrasos nos repasses para as entidades, além de proposições em relação ao estudo dos custos dos serviços da rede. Assim, a regulamentação federal, ao mesmo tempo em que determina a necessidade desse controle pelos conselhos para a continuidade do recebimento dos recursos, também delimita os parâmetros e critérios para que isso ocorra.

No CMAS PoA, identificou-se que o centralismo fiscal constrange a capacidade desse conselho (167 trechos), sendo mais frequentes as discussões em torno da adequação dos serviços cofinanciados para assegurar a continuidade e para ampliar o recebimento dos recursos do FNAS.

O centralismo fiscal se apresenta como fator de constrangimento no CMAS PoA na medida em que formatou as discussões relacionadas à renovação, ao cancelamento ou à suspensão dos convênios cofinanciados com recursos federais; à aprovação dos reajustes e/ou à ampliação de metas; aos recursos para instalação dos Cras e Creas, assim como ao controle dos gastos dos recursos oriundos do FNAS. Quanto às discussões em relação ao Bolsa Família, identificaram-se situações que também denotaram o constrangimento desse conselho, uma vez que são definidas condições de repasse de recursos, as quais este não consegue alterar.

Os conselhos subnacionais analisados produziram 889 resoluções relacionadas à decisão e ao controle da execução dos gastos com serviços, programas e projetos de assistência social. Essa produção apresentou variação por conselho, sendo as resoluções municipais as que apresentaram o maior número. O CMAS PoA produziu 490 resoluções (55%), enquanto o CMAS BH, 230 (26%). Nas IPs estaduais, o subtema apareceu em 50 (6%) e 119 (13%) resoluções do Ceas MG e Ceas RS, respectivamente.

O pressuposto de constrangimento dos conselhos subnacionais pelo centralismo fiscal foi confirmado, na medida em que se identificou nos conteúdos das resoluções a atuação desses conselhos na aprovação de regras próprias para conveniamento e no acompanhamento da execução dos gastos com serviços, programas e projetos cofinanciados com recursos federais, observando-se os parâmetros estabelecidos pelas regulamentações federais.

Não foram encontrados resultados produzidos pelas IPs em relação ao Bolsa Família, à exceção do CMAS PoA, em que se observaram três resoluções sobre a aprovação da prestação de contas dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e duas relativas à aprovação da liberação de recursos para implantação e investimento no

programa.

Conclui-se que a atuação do CNAS na decisão e no controle da execução dos gastos relativos aos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, com exceção do BPC e PBF, foi fortalecida pelo centralismo fiscal. No caso dos conselhos subnacionais, também foi confirmado o pressuposto de que o centralismo constrange sua atuação quanto à decisão e controle sobre a execução dos gastos com as ações da política de assistência social, com destaque para os benefícios eventuais, e de que a ausência do centralismo fiscal contribui tanto para o fortalecimento da capacidade decisória dos conselhos subnacionais, como nos casos de Belo Horizonte e Minas Gerais, quanto para o não cumprimento das competências destas em relação a esse tipo de benefício, como ocorrido em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul.

Enfim, o constrangimento do centralismo fiscal foi identificado na regulamentação dos aspectos e condições para a decisão e controle da aplicação dos recursos federais pelas IPs subnacionais. A dependência de regras nacionais para o recebimento de recursos nacionais pelos entes subnacionais, o que contribui para o custeio das ações socioassistenciais, tendo destaque os repasses fundo a fundo, faz com que as respectivas IPs busquem adequar-se aos parâmetros e condicionalidades estabelecidos no nível central de governo.

A adesão dos municípios às transferências realizadas no âmbito do FNAS para o cofinanciamento da assistência social encontra-se expressa nos dados da Munic (2009), os quais informam que 87,3% dos municípios brasileiros declararam receber cofinanciamento federal e/ou estadual para a função de assistência social, sendo que essas proporções atingiram 100% no caso dos municípios de grande e médio portes.

Quadro 4
Efeitos do centralismo fiscal no subtema Decisão e controle sobre a execução dos gastos nos serviços socioassistenciais, por conselho (2003-2010)

Pressuposto	Conselho	Dimensão de análise	Trechos de confirmação do pressuposto	Trechos de não confirmação do pressuposto	Total de ocorrências
Fortalecimento pelo centralismo fiscal	CNAS	Funcionamento	113	10	123
		Resultado	14	0	14
Constrangimento pelo centralismo fiscal	Ceas MG	Funcionamento	48	0	48
		Resultado	50	0	50
	Ceas RS	Funcionamento	22	0	22
		Resultado	119	0	119
	CMAS BH	Funcionamento	83	0	83
		Resultado	230	0	230
	CMAS PoA	Funcionamento	167	0	167
		Resultado	490	0	490

Fonte: Elaboração própria, com base na análise das atas e resoluções.

Atuação dos conselhos no controle da prestação de contas dos recursos do FNAS

Em relação ao controle do financiamento da política de assistência social, destaca-se a competência dos conselhos de aprovar a prestação de contas dos recursos financeiros repassados pelo FNAS. A Loas estabelece apenas para o CNAS a competência de divulgar no *Diário Oficial* todas as suas decisões e os pareceres em relação à utilização dos recursos do FNAS. No Manual de Orientações de Convênios e em portarias do MDS tem-se a definição das atribuições dos conselhos em relação ao controle sobre as prestações de contas, como aprovação do relatório de cumprimento do objeto de convênios, verificação do cumprimento das metas físicas e financeiras do Plano de Ação, recomendação de devolução de recursos sobrantes repassados pelo FNAS e avaliação e cadastro do parecer do conselho competente sobre a prestação de contas e reprogramação de saldo.

Identificaram-se e classificaram-se nas atas 211 trechos relacionados ao subtema Prestação de contas de recursos do FNAS. A distribuição desses trechos apresentou variações (Quadro 5). No CNAS, de 40 trechos, 38 (95%) expressavam o fortalecimento da sua atuação pelo centralismo e dois (5%) tratavam da dificuldade de realizarem suas atribuições devido ao atraso na entrega da prestação de contas.

Em relação ao resultado do CNAS, identificaram-se 28 resoluções de aprovação de prestação de contas, sendo apenas uma aprovada com ressalva, que solicitava a apresentação trimestral e anual de dados da execução física e a nota explicativa sobre os resultados alcançados, e outra com recomendação para a inclusão nos relatórios das metas físicas executadas e de nota explicativa com a identificação de ações e projetos por unidade da Federação.

As demais resoluções apresentaram-se detalhadas, atendendo, assim, a demandas do CNAS quanto à necessidade de esclarecimentos e de transparência em relação à utilização dos recursos do FNAS.

No caso dos conselhos subnacionais, a centralização fiscal tendeu a constranger suas atuações no controle da aplicação dos recursos federais (171 trechos de atas). O Ceas MG registrou a maior frequência de trechos que evidenciam esse constrangimento, 76 (45%), seguido do CMAS BH e CMAS PoA, com 36 (21%) e 35 (20%), respectivamente. No Ceas RS, entre os 24 trechos (14%) que representam constrangimento, também se verificou a ausência de prestação de contas pelo gestor estadual.

A regulamentação da operacionalização do Suasweb, sistema nacional que operacionalizava a prestação de contas dos recursos repassados pelo FNAS, tendeu a impor constrangimentos aos conselhos subnacionais. Estes podiam ser temporais, como o cumprimento dos prazos estabelecidos pelo MDS, e/ou a aplicação de sanções aos governos subnacionais, como a suspensão e até mesmo a devolução dos recursos federais repassados.

No CMAS PoA, também se identificou menção à sanção de suspensão dos recursos

federais para o município, caso o conselho não emitisse parecer sobre a prestação de contas. Em diversas situações, o conselho não concordou com a prestação de contas; contudo, para não prejudicar o município no recebimento desses recursos, acabou aprovando-a com ressalvas, denotando um dilema no controle dos recursos executados na política.

O cumprimento da competência dos conselhos subnacionais de apreciar as prestações de contas depende da apresentação regular destas pelos gestores. Se, por um lado, o centralismo fiscal pode impor constrangimentos para o controle dos recursos federais pelos conselhos, por outro, os gestores subnacionais também podem criar determinadas condições que afetam a atuação destes, como o atraso na entrega, a falta de informações precisas e completas e o não envio das prestações de contas.

A despeito do contexto político no qual os conselhos subnacionais estavam inseridos, os gestores da política, nos casos analisados, tenderam a acatar as suas demandas em relação aos esclarecimentos acerca das prestações de contas para sua aprovação e a formulação de instrumentos de apoio para sua análise. A necessidade do cumprimento das regras para o recebimento de recursos federais denotou que o centralismo fiscal também pode validar o papel de controle dos conselhos subnacionais em relação às transferências intergovernamentais no nível central.

O resultado produzido pelos conselhos subnacionais em relação à Prestação de contas dos recursos federais repassados para os respectivos fundos subnacionais encontra-se expresso em 98 resoluções, com variações por conselho. O CMAS BH e, na sequência, o Ceas MG foram os conselhos em que se identificou o maior número de resoluções, com, respectivamente, 33 (34%) e 30 (31%). O CMAS PoA apresentou 18 (18%) resoluções nesse subtema, seguido pelo Ceas RS, com 17 (17%).

O maior número de resoluções expedidas pelos conselhos subnacionais, com exceção do Ceas RS e do CMAS PoA, sugere o cumprimento do seu papel de controle. Comparando-se as resoluções relativas a decisões acerca da proposta orçamentária e da execução dos recursos, observa-se que os conselhos subnacionais controlam mais do que decidem sobre o financiamento da assistência social.

As ressalvas e/ou observações identificadas expressaram as discordâncias dos conselhos em relação às prestações de contas apresentadas, assim como registraram recomendações para que os gestores ajustassem procedimentos e garantissem maior transparência aos atos de aplicação dos recursos. Contudo, o receio das sanções de suspensão ou corte dos recursos federais, dos quais os entes subnacionais dependem para execução da política, tendeu a levar os conselhos subnacionais, mesmo discordando das prestações apresentadas ou não as tendo analisado por falta de tempo, a aprová-las.

As ressalvas sugeriram a incidência do constrangimento das regulamentações federais e do gasto da União sobre o resultado produzido por esses conselhos, como no caso do CMAS PoA, que, para não prejudicar o município no recebimento de recursos federais, respondeu aos questionamentos feitos pelo órgão gestor federal e reviu sua

decisão de reprovar uma prestação de contas.

No subtema Prestação de contas, o centralismo fiscal, tanto no aspecto da regulamentação quanto no gasto da União com a política, causou constrangimentos para o funcionamento dos conselhos subnacionais, assim como fortaleceu o CNAS. O condicionamento do recebimento de recursos federais pelos entes subnacionais à existência de parecer sobre a prestação de contas pelos conselhos subnacionais e a delimitação de parâmetros e mecanismos para o processamento dessas prestações incidiram positivamente na relação dos conselhos com os respectivos gestores, que tenderam a cumprir seu papel como forma de assegurar os recursos para a política de assistência social. Sendo assim, apesar de constrangimento na agenda dos conselhos subnacionais, o centralismo fiscal também teve um efeito de validar o papel das IPs subnacionais no controle do financiamento da assistência social perante os gestores estaduais e municipais.

Quadro 5
Efeitos do centralismo fiscal no subtema Prestação de contas do FNAS, por conselho (2003-2010)

Pressuposto	Conselho	Dimensão de análise	Trechos de confirmação do pressuposto	Trechos de não confirmação do pressuposto	Total de ocorrências
Fortalecimento pelo centralismo fiscal	CNAS	Funcionamento	38	2	40
		Resultado	28	0	28
Constrangimento pelo centralismo fiscal	Ceas MG	Funcionamento	76	0	76
		Resultado	30	0	30
	Ceas RS	Funcionamento	24	0	24
		Resultado	17	0	17
	CMAS BH	Funcionamento	36	0	36
		Resultado	33	0	33
	CMAS PoA	Funcionamento	35	0	35
		Resultado	18	0	18

Fonte: Elaboração própria com base na análise das atas e resoluções.

Conclusões

A assistência social destaca-se como uma política marcada pela centralização fiscal nacional no período que se seguiu à CF/88. A União, com destaque para o Executivo nacional, teve papel relevante na regulamentação e execução dos gastos da política nacional de assistência social no período de 2003 a 2010, cabendo ao MDS a coordenação e execução de ações necessárias à sua implementação em todo o território nacional. Essa

situação caracteriza, conforme Arretche (2004, 2010), um quadro em que o nível central é o principal regulador da política pública e a autonomia decisória das unidades subnacionais é afetada. Neste artigo, buscou-se verificar se a dinâmica centralizadora dessa política também incidiu no funcionamento e no resultado produzidos pelos conselhos de assistência social.

Para isso, utilizou-se de análise documental, confrontando a legislação federal com trechos de atas e resoluções do conselho nacional, de dois conselhos estaduais e dois municipais. Esperava-se que o centralismo fiscal fortalecesse o CNAS e tivesse efeito inverso nas IPs subnacionais no que diz respeito à sua capacidade de decidir e controlar o financiamento da assistência social.

Nos cinco subtemas do Financiamento analisados, os efeitos encontrados foram na direção esperada, mas não para todos os casos, nem com a mesma intensidade. Para o CNAS, pode-se confirmar o pressuposto de fortalecimento da capacidade desse conselho, pelo centralismo fiscal, em quase todos os subtemas analisados, exceto nos casos do BPC e PBF, nos quais, apesar da centralização federal nos gastos e na regulamentação desse benefício e desse programa, o CNAS não teve participação na definição e na regulamentação do seu financiamento.

Nos casos dos conselhos subnacionais, tem-se também, com exceção nos benefícios eventuais, a confirmação do pressuposto de que o centralismo fiscal constrangeu a capacidade de atuação desses conselhos. Os resultados de constrangimentos encontrados nas atas e resoluções dos entes subnacionais estão associados, principalmente, à dependência destes de regulamentação nacional do financiamento da política, inclusive na definição de recursos federais para a implementação da política. Assim, os conselhos buscaram adequar-se aos parâmetros e condicionalidades estabelecidos pela regulamentação federal para terem acesso aos recursos nacionais, com destaque para aqueles do FNAS.

No caso dos benefícios eventuais, a ausência do centralismo fiscal teve efeitos diferenciados, tanto positivos quanto negativos. A centralização da regulamentação federal limitada a aspectos gerais desses benefícios contribuiu para o fortalecimento da capacidade decisória dos conselhos subnacionais, que definiram questões relacionadas a financiamento e regras de destinação dos benefícios. Por outro lado, essa ausência também levou ao não cumprimento de competências em relação a estes, por exemplo, não definição de cofinanciamento estadual para esses benefícios.

Ainda, nos subtemas Orçamento e Serviços, programas e projetos, foram encontrados outros fatores não relacionados ao centralismo fiscal que também incidiram sobre a capacidade de atuação dos conselhos. No CNAS, em relação ao Orçamento, identificaram-se as regras gerais do processo orçamentário, como os prazos para apresentação das propostas de lei e a falta de conhecimento técnico sobre o orçamento; nos Serviços, programas e projetos, a exigência de CND para a efetivação de transferência de recursos entre os entes federados, o prazo de aprovação do orçamento, entre outros

constrangimentos que também afetaram a atuação desse conselho. Nos subnacionais, identificaram-se fatores como a relação com o gestor do governo estadual ou municipal, a autonomia dos entes subnacionais para definir as fontes e as formas de gestão de recursos próprios, como a Loteria Mineira, a Lei da Solidariedade no RS, o Orçamento Participativo (OP) em PoA e as emendas parlamentares. No caso do Ceas RS, por exemplo, projetos socioassistenciais financiados pela Lei da Solidariedade não se orientam pelas diretrizes do Suas e representam mais da metade das resoluções produzidas por esse conselho. Essas outras variáveis identificadas, que fogem ao escopo mais específico do trabalho, apontam para aspectos diferenciadores do funcionamento e da produção de resultado pelas IPs subnacionais que podem ser explorados em outros trabalhos.

A conclusão geral, a partir do estudo de cinco casos, é que o centralismo do governo federal na política de assistência social, no qual o financiamento tem papel de destaque, foi importante para induzir as ações nos níveis subnacionais, isto é, promover o alinhamento, principalmente dos governos locais, às prioridades da agenda federal (Arretche, 2012), algo que alcançou também os conselhos dessa política. Com isso, em um contexto político favorável, houve, em pouco tempo, como apontam dados da Munic (2009), uma evolução muito positiva na universalização e na equidade dessa política em todo o território nacional, com destaque para os municípios. Contudo, reconhece-se que isso afetou a autonomia política decisória das unidades subnacionais, com reflexos diretos nos conselhos de assistência social em sua capacidade para decidir e controlar o financiamento, conforme identificado neste artigo.

O centralismo fiscal teve efeito positivo na IP nacional e, em algumas situações, também sobre as IPs subnacionais, por exemplo, ao validar o papel destas perante os gestores locais e ao estabelecer a vinculação do recebimento de recursos federais aos pareceres emitidos por elas. Contudo, esse efeito tendeu a induzir os conselhos a atuarem como instituição de controle da União sobre o financiamento federal para implementação da política pelos entes subnacionais. Em relação às IPs subnacionais, esse é um aspecto que merece reflexão: qual deve ser o papel dos conselhos na formulação e implementação das políticas públicas?

A indução federal, no aspecto do financiamento, leva os conselhos de estados e municípios a uma atuação mais reativa que propositiva em resposta às demandas provenientes do Executivo federal, conforme destacam Almeida e Tatagiba (2012). Contudo, este artigo evidencia que o CNAS, diferentemente, foi fortalecido pelo centralismo fiscal e teve uma atuação propositiva em relação a aspectos da decisão e controle do financiamento da assistência social. Os achados, decorrentes deste estudo exploratório e em profundidade de alguns casos, podem constituir-se em hipóteses a guiar pesquisas futuras envolvendo outros conselhos de assistência social, outras periodicidades ou, ainda, outras IPs de políticas públicas.

Importante também destacar que o centralismo fiscal, componente da *polity*, pode favorecer uma determinada política pública (*policy*), como foi o caso apresentado aqui da

assistência social no período de 2003 a 2010, mas também pode ter efeitos neutros ou negativos, a depender do contexto político do governo federal (*politics*). No período analisado, o governo federal colocou a assistência social como uma agenda prioritária, o que reverberou positivamente na regulamentação e no aumento nos gastos com a política. Tal fato também teve efeito positivo no aumento do controle social do financiamento federal. Contudo, a alteração dessa dinâmica política pode trazer efeitos diferenciados, inclusive na direção inversa, com constrangimento na atuação do conselho nacional. Isso remete à necessidade de novos estudos que contemplem a variável dinâmica política do governo central. Um governo com um projeto político que não tenha um viés participativo pode criar novas regras de financiamento da política, por exemplo, estabelecer novas condicionalidades para aprovação de prestação de contas sem a participação dos conselhos. O centralismo fiscal pode, dessa forma, ser usado pelo governo central para afetar negativamente o funcionamento das IPs.

Espera-se, com este artigo, contribuir para o avanço da compreensão sobre o potencial da teoria do federalismo nas agendas de pesquisas que tenham por objeto a participação institucionalizada no processo decisório e no controle das políticas públicas. O aspecto principal a ser destacado é que os resultados apresentados apontam para a importância do federalismo brasileiro na conformação da política de assistência social e de seus conselhos. Contudo, estudos futuros de outros casos são necessários para corroborar os resultados deste artigo e/ou incluir novas perspectivas de análise.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, p. 41-67, 2005.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento:* Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010.

ALMEIDA, C. C.; TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas". *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº 109, mar. 2012.

ALMEIDA, D. C. "Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas". In: 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Unicamp, Campinas, SP, set. 2008.

ALMEIDA, M. H. T. "Recentralizando a federação?". *Revista de Sociologia e Política,* nº 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. T. "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. T. *Estado federativo e políticas sociais:* determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/Fapesp, 2000.

_____."Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais". *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, n° 3, p. 431-458, 2002.

_____. "Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 18, nº 2, p. 17-26, 2004.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas públicas*: coletânea. Brasília: Enap, 2006.

_____. "Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009.

_____. "Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?". *Revista Dados*, Rio de Janeiro, vol. 53, n° 3, p. 587-620, 2010.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz/FGV, 2012.

AVRITZER, L. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, jun. 2008.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods:* foundations and guidelines. Michigan: Michigan University Press, 2013.

BENNETT, A. Case study methods: design, use, and comparative advantages. In: SPRINZ, D. F.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. (eds.). *Models, numbers, and cases:* methods for studying international relations. Ann Arbor: University of Michigan, 2004.

BICHIR, R. M. "Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família". Tese de Doutorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BLATTER, J.; BLUME, T. "Beyond the co-variational template: alternative directions in case study methodology". In: 4th General Conference of the European Consortium for Political Research. Essex (UK): University of Essex, 2007.

CASTRO, J., et al. "Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005". Texto para Discussão nº 1324. Brasília: Ipea, 2008.

CASTRO, J., et al. Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota técnica nº 9. Brasília: Ipea, 2012.

CORTES, S. M. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

COSTA, B. L.; PALOTTI, P. L. "Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais". *Revista de Sociologia e Política,* vol. 19, p. 211-235, 2011.

CUNHA, E. S. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação social no Nordeste.* Belo Horizonte: UFMG, p. 135-162, 2007.

CUNHA, E. S., et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas:

dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, E. P. "Federalismo e instituições participativas: os conselhos de assistência social (2003-2010)". Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas de políticas públicas. In: *Para a década de 90*: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: Ipea/Iplan, 1990.

FARIA, C. F.; CUNHA, E. S. M. "Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação". *Revista Democracia e Participação*. Secretaria Geral da Presidência da República, vol. 1, nº 1, 2014.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. "As três versões do neoinstitucionalismo". *Revista Lua Nova,* nº 58, p. 193-223, 2003.

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (org.). *Trajetórias das desigualdades:* como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*.* São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Editora Unesp, 2015.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. "O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas". *Dados,* vol. 59, nº 3, p. 609-650, 2016.

LICIO, E. C. "Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)". Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIMONGI, F. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild/Anpocs, 2008.

MESQUITA, A.; MARTINS, R.; CRUZ, T. "Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social". Texto para Discussão nº 1724*.* Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. IBGE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Suplemento de Assistência Social. Brasil, 2009.

PIERSON, P. "Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policies". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 8, nº 4, p. 449-478, 1995.

PIRES, R. R., et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

RODDEN, J. "Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas". *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, p. 9-27, jun. 2005.

SÁTYRO, N. G.; CUNHA, E. "A entrada da política de assistência social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente". In: 35º Encontro Anual da Anpocs GT029 - Políticas Públicas, Caxambu, 2011.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. "Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options"*. Political Research Quarterly*, vol. 61, nº 2, 2008.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. "Federalismo e políticas sociais no Brasil e na Argentina". In: 10º

Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, ABCP, Belo Horizonte, 2016.

SOUZA, C. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988". *Revista Sociologia e Política*, nº 24, 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

WAMPLER, B. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil:* estratégias de avaliação. Brasília, Ipea, 2011.

Anexo único

Codificação dos conteúdos das atas e resoluções

Os conteúdos das atas e resoluções dos conselhos, relacionados ao tema Financiamento, foram classificados em subtemas definidos a partir da política de assistência social e do conjunto de regulamentações federais: Orçamento, Benefício de Prestação Continuada, Benefícios eventuais, Serviços, programas e projetos e Prestação de contas.

No subtema Orçamento, foram classificados trechos relacionados à discussão da proposta anual de orçamento elaborada pelo Poder Executivo na área da assistência social; da proposta orçamentária dos recursos alocados nos respectivos fundos; da participação do conselho na elaboração e aprovação do PPA, da LDO e da LOA; da articulação com o Legislativo nas fases de elaboração do orçamento e de sua implementação; e da demanda por vinculação de percentual obrigatório para investimento na política de assistência social.

Quanto às ações socioassistenciais, classificou-se, inicialmente, o BPC, que corresponde a trechos relacionados à discussão sobre o financiamento desse benefício, como mudança nos critérios de acesso, os quais implicam alterações em seu custeio. O subtema Benefícios eventuais diz respeito às discussões sobre sua regulamentação, ao estabelecimento de critérios para definição de público-alvo, ao valor e à fonte de custeio, assim como à necessidade do cofinanciamento estadual. Em relação ao subtema Serviços, programas e projetos, foram classificados trechos relacionados a remanejamento de *per capita* dos serviços de ação continuada, recursos e metas; transferência de recursos e saldos remanescentes de uma entidade para outra; emendas parlamentares; questões relacionadas aos convênios, tais como aprovação, desconveniamento e aditamento; recursos para reforma, ampliação ou construção de Cras e Creas; aplicação dos recursos do IGD do PBF; definição de critérios de partilha de recursos e de transferência, como os pisos; e aprovação de relatórios de cumprimento do objeto de convênios.

O último subtema referiu-se à Prestação de contas dos respectivos fundos de assistência social, à aprovação do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeiro no SuasWeb, assim como a trechos relacionados à reprogramação de saldos.

Posteriormente, buscou-se identificar, nos trechos de falas classificadas nesses subtemas, como o centralismo fiscal da política incidiu sobre a capacidade das IPs de tomar decisões e exercer o controle do financiamento da assistência social. Foram atribuídos o código 0 para efeito nulo ou contrário do esperado e o código 1 para efeitos observados, de fortalecimento ou constrangimento.

Abstract

Federalism and social assistance councils: an analysis from financing

Federalism and social participation are relevant themes in public policy studies. However, there is little dialogue between these themes, a gap that this article aims to minimize when analyzing the effects of fiscal centralization of social assistance on the functioning and results produced by the councils. Would the federative dynamics of this policy also be reproduced in the councils, differentiating national and subnational institutions? To answer this question, the article adopts qualitative analysis to identify the strengthening or the constraint of fiscal centralism in excerpts of 658 minutes and 2,364 resolutions of five cases: CNAS; the state councils of Minas Gerais and Rio Grande do Sul; and the municipalities of Belo Horizonte and Porto Alegre. The results indicate that the strong regulation of social assistance and the concentration of expenditures at the central level have important effects, promoting the strengthening of CNAS and constraints to the work of subnational councils in the definition and control of this policy in their financing.

Keywords: federalism; participatory institutions; public policy councils; social assistance; financing

Resumen

Federalismo y consejos de asistencia social: un análisis a partir del financiamiento

El federalismo y la participación social son temas relevantes en los estudios de políticas públicas. Sin embargo, hay poco diálogo entre esos temas, brecha que ese artículo busca minimizar al analizar los efectos del centralismo fiscal de la asistencia social en el funcionamiento y resultado producidos por los consejos de políticas públicas. ¿La dinámica federativa de la política se reproduce también en los consejos, distinguindo las instituciones nacionales y subnacionales? Para responder a esta cuestión, el artículo adopta un análisis cualitativo para identificar el fortalecimiento o la limitación del centralismo fiscal en pasajes de 658 atas y 2.364 resoluciones de cinco casos seleccionados: el CNAS; los consejos estatales de Minas Gerais (MG) y Rio Grande do Sul (RS); y los municipales de Belo Horizonte (BH) y Porto Alegre (PoA). Los resultados encontrados indican que la fuerte regulación fiscal de la asistencia social y la concentración de gastos a nível central tienen importantes efectos, promoviendo el fortalecimiento del CNAS y limitaciones a la atuación de los consejos subnacionales en la definición y control de la assistência social en su financiamento.

Palabras clave: federalismo; instituciones participativas; consejos de políticas públicas; asistencia social; financiamiento

Résumé

Fédéralisme et conseils de l'assistance sociale: une analyse du financement

Le fédéralisme et la participation sociale sont des thèmes pertinents dans les études de politique publique. Cependant, il y a peu de dialogue entre ces thèmes, une lacune que cet article cherche à minimiser lors de l'analyse des effets de la centralisation fiscale de l'assistance sociale sur le fonctionnement et les résultats produits par les conseils. La dynamique fédératrice de cette politique serait-elle également reproduite dans les conseils, en différenciant les institutions nationales et sous-nationales? Pour répondre à cette question, l'article adopte une analyse qualitative visant à identifier le renforcement ou la contrainte du centralisme fiscal

dans des extraits de 658 minutes et 2 364 résolutions de cinq affaires: CNAS; les conseils d'état de Minas Gerais et du Rio Grande do Sul; et les municipalités de Belo Horizonte et Porto Alegre. Les résultats indiquent que la réglementation stricte de l'assistance sociale et la concentration des dépenses au niveau central ont des effets importants, favorisant le renforcement de la CNAS et limitant le travail des conseils infranationaux dans la définition et le contrôle de cette politique dans leur financement.

Mots-clés: fédéralisme; institutions participatives; conseils de politique publique; assistance sociale; financement

Artigo submetido à publicação em 13 de fevereiro de 2019.
Versão final aprovada em 5 de fevereiro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912020261158
e-ISSN 1807-0191

Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana

Augusto Neftali Corte de Oliveira[1]

Este artigo investiga a permanência do neoliberalismo na política eleitoral latino-americana durante a Onda Rosa, mostrando sua presença nas plataformas presidenciais lançadas entre 1999 e 2015. Com esse objetivo, desenvolve uma estratégia de análise de conteúdo baseada nas regras do Consenso de Washington, espécie de manifesto programático do neoliberalismo. Foram analisados 94 programas de governo, de 47 eleições presidenciais ocorridas em 13 países da América Latina. A pesquisa revela que o neoliberalismo realmente perdeu espaço e que algumas regras do Consenso de Washington, como a privatização e a redução do gasto público, foram enfaticamente rejeitadas. Já o espaço ocupado por regras como o controle da inflação e a redução do déficit público mostra a resiliência neoliberal durante a Onda Rosa, mesmo em parte dos programas de governo dos presidentes não neoliberais. Na medida em que dimensiona a presença do Consenso de Washington na cena política da América Latina dos anos 2000, esta investigação ajuda a refletir sobre os limites da agenda contrária ao neoliberalismo e as bases da retomada dessa ideologia no subcontinente.

Palavras-chave: ideologia; eleições presidenciais; programas de governo; partidos políticos

Introdução

Enquanto movimento político, o neoliberalismo se consolidou na paisagem ideológica da América Latina a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, especialmente com a difusão das propostas conhecidas como Consenso de Washington (CW). Originalmente, o neoliberalismo aparece como resposta política – mas também técnica econômica – ao desafio da estagflação (Notermans, 2000). A percepção de que a orientação heterodoxa ou keynesiana, adotada tanto por governos social-democratas quanto por conservadores no pós-guerra, não oferecia respostas adequadas no final da década de 1970 favoreceu a adoção das propostas neoliberais.

Na América Latina, as experiências neoliberais se iniciaram em alguns países concomitantemente às dos países centrais do Ocidente. O caso do Chile é paradigmático,

[1] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Escola de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: augusto.oliveira@pucrs.br

considerando sua antecedência. As iniciativas neoliberais manejadas pelos Chicago Boys[2] assumiram papel central na ditadura de Pinochet entre 1973 e 1990. Posteriormente, o neoliberalismo foi adotado como resposta à crise da dívida externa sentida em diferentes países da América Latina no contexto da moratória mexicana de 1982 (Vanden e Prevost, 2002, p. 165).

Em países governados democraticamente, chamou a atenção o fato de que o neoliberalismo muitas vezes foi adotado de surpresa, isto é, por presidentes que, enquanto candidatos, defendiam propostas diferentes. Stokes (2001, p. 13) encontrou essa situação em oito países do subcontinente entre 1982 e 1995. O mesmo argumento aparece em Anderson (1998, p. 20). A defesa de políticas direcionadas à eficiência econômica, sob o potencial custo da segurança social (já bastante limitada) dos eleitores latino-americanos, era percebida pelos candidatos presidenciais como inviável para sustentar uma campanha eleitoral vitoriosa.

Com ou sem a aprovação inicial das urnas, a ideologia neoliberal tornou-se central na política da América Latina até ser desafiada, no início dos anos 2000, pela ascensão de candidatos críticos às presidências nacionais. A eleição de Chávez, na Venezuela em 1998, de Lula, no Brasil em 2002, de Kirchner, na Argentina em 2003, de Vázquez, no Uruguai em 2004, de Morales, na Bolívia em 2005, de Correa, no Equador em 2006, de Funes, em El Salvador em 2009, de Humala, no Peru em 2011, dentre outros, podem ser consideradas representativas de um processo político latino-americano que diverge, ou mesmo antagoniza, com a predominância neoliberal da década de 1990.

Para autores como Lora e Oliveira (2015), Coutinho (2006), Gallegos (2006), Murillo, Oliveros e Vaishanav (2010), Baker e Greene (2011), Clark e North (2018), esse movimento expressou a rejeição, por parte dos eleitores, das políticas neoliberais e de suas consequências na América Latina. A virada política na América Latina foi identificada por Marea Rosa ou Pink Tide (Lopes e Faria, 2016), uma Onda Rosa. De acordo com Gonzalez (2019, p. 7), o termo foi cunhado pelo correspondente do *New York Times* em Montevidéu, Frank Lehrer, e incorretamente atribuído a Hugo Chávez.

[2] Chicago Boys é a designação de um grupo de economistas neoconservadores chilenos formados em um convênio entre a Universidade Católica do Chile e a Universidade de Chicago (Loveman, 2001, p. 282; Silva, 2002, p. 455; Gonzalbo, 2015, p. 107). Sua origem está em um programa de bolsas do governo dos Estados Unidos voltado para modernização dos estudos econômicos na América Latina, intermediado pela Fundação Ford a partir de 1956. Durante o governo Pinochet, especialmente após 1975, os Chicago Boys controlaram a política econômica chilena e implementaram um programa ortodoxo de estabilização econômica contra a inflação, adotando a redução do gasto público e políticas de livre mercado por meio de privatização e desregulamentação financeira. A natureza ditatorial do regime protegeu e insulou o projeto político e econômico dos Chicago Boys contra pressões dos setores assalariados e de renda média da população, bem como – o que nem sempre é reparado – dos interesses do setor empresarial tradicional do Chile, que foi profundamente transformado (Clark, 2018). Gonzalbo (2015, p. 110) considera que a experiência chilena, respaldada por Friedrich Hayek e Milton Friedman, marcou a história do neoliberalismo, pois foi sua primeira adoção enquanto regra política geral de um governo.

Embora o fenômeno da Onda Rosa não possa ser resumido a uma contraposição ao neoliberalismo, sua relação com a ruptura do modelo econômico está bem documentada na literatura acadêmica, como aponta a revisão de Ruckert, MacDonald e Proulx (2017) sobre a ideia de "pós-neoliberalismo". O conceito de "pós-neoliberalismo" remeteu originalmente à rejeição – tanto intelectual quanto política – da permanência do neoliberalismo no centro da cena político-governamental (como na tese sobre o fim da história). Essa acepção do conceito ocorre nos diferentes textos de Sader e Gentili (1998). Por exemplo, nas afirmações "não sei quando, mas o pós-neoliberalismo chegará" (Therborn, 1998, p. 184) e "o pós-neoliberalismo é, ainda, uma etapa em construção" (Borón, 1998, p. 186). Posteriormente, o termo passou a designar os governos "pós-neoliberais" da Onda Rosa na América Latina, não excluindo outras abordagens como a do "novo-desenvolvimentismo"[3] e do "buen vivir"[4].

Tanto as razões de rejeição do neoliberalismo quanto as alternativas apresentadas respondem a diferentes estratégias discursivas contextuais em torno da questão econômica, da participação popular, da inclusão social e da proteção ambiental. Como ressalta Coutinho (2006, p. 122), ao contrário da tendência homogeneizadora das reformas neoliberais inspiradas no CW durante os anos 1990, observa-se uma diversidade expressiva nas alternativas críticas ao neoliberalismo na América Latina. No mesmo sentido, Angel e López-Londoño (2019), após análise dos discursos de investidura dos presidentes da Onda Rosa na América do Sul, concluem que o traço retórico comum de rejeição ao neoliberalismo não está acompanhado de uma mesma e igual estratégia alternativa.

Apesar das divergências específicas relacionadas a casos particulares ou à amplitude do processo[5], bem como à complexidade em torno das alternativas realmente apresentadas, um observador da cena latino-americana na primeira década dos anos 2000 poderia esperar que as inovações econômicas democraticamente induzidas consolidassem uma estratégia político-econômica de longa duração na região, a exemplo do consenso

[3] O termo é empregado por Bresser-Pereira e Theuer (2012) para identificar estratégias desenvolvimentistas com características sociais e nacionais na América Latina recente. Por outro lado, pensando no caso brasileiro, Sallum Jr. e Goulart (2016) destacam a continuidade entre os governos e a diversidade das políticas adotadas, na síntese menos precisa de um desenvolvimentismo liberal.

[4] Silva e Guedes (2017) destacam que o uso de "buen vivir" no Equador e na Bolívia carrega elementos de pluralismo, reconhecimento e relacionamento com o ambiente bastante salientes quando comparados com a visão do "novo-desenvolvimentismo". Contudo, Cubillo-Guevara (2016) identifica no uso político-eleitoral do termo uma apropriação imprecisa do "Sumak Kawsay" pensado no Movimento Indígena Equatoriano, um conceito *omnibus* tornado análogo ao de desenvolvimento "pós-neoliberal" na região andina. A análise de Cuestas-Caza (2019) revela uma relação complexa entre "buen vivir" e "Sumak Kawsay", facetada pela lente de interpretação adotada e pelas estratégias investigativas. Ela ilustra, para o presente artigo, a especificidade e a complexidade do estudo sobre o conteúdo positivo da Onda Rosa da América Latina.

[5] Existe uma ressalva bem conhecida ao argumento da superação do neoliberalismo. Diz respeito à manutenção de pressupostos neoliberais na gestão da política econômica e social, a baixa articulação das inovações manejadas em um modelo de desenvolvimento alternativo e os déficits de inclusão social e política não atacados. O argumento é articulado para a América Latina por Garretón e outros (2007); para Argentina e Chile por Undurraga (2015); para o Brasil por Boito Jr. e Berringer (2013) e Boito Jr. (2016).

social-democrata durante os Trinta Gloriosos na Europa ocidental. Extrapolando a proposição de Bresser-Pereira e Theuer (2012) e Ruckert, MacDonald e Proulx (2017), que não deixam de pontuar desafios para a resiliência das experiências econômicas da Onda Rosa, poder-se-ia imaginar uma situação na qual as forças político-eleitorais antagônicas entrassem em disputassem em torno do novo modelo (ou modelos) desenvolvimentista e abandonassem decisivamente o neoliberalismo.

Contudo, seja como parte dos conteúdos discursivos antagônicos à Onda Rosa, ou mesmo incorporados nos próprios discursos de seus presidentes, os paradigmas da política neoliberal continuaram ocupando um espaço relevante na política da América Latina. Recentemente, quando inovações políticas ocorreram democraticamente (na Argentina, com a eleição de Mauricio Macri, em 2015) ou por outras vias (no Brasil, a partir do *impeachment* que levou à Presidência Michel Temer, em 2016), o neoliberalismo rapidamente reapareceu na disputa pela condução da política econômica. Aponta-se, assim, para o final do ciclo "progressista" na América Latina (Gaudichaud, 2016, 2019; Lopes e Faria, 2016; Silva, 2019; Gonzalez, 2019). Onde e sob qual feição o neoliberalismo resistiu durante a Onda Rosa?

Este artigo dedica-se à face visível da ideologia neoliberal na política da América Latina[6]. Preocupa-se com o sentido ideológico da política econômica, isso é, com a apropriação de discursos e proposições de política econômica como instrumentos na disputa eleitoral. Evans e Sewell (2012) observam que o neoliberalismo possui uma dimensão de ideologia política, mas também de teoria econômica, de paradigma para política pública e de imaginário social. Algumas relações com a teoria econômica, enquanto base para a investigação, são reportadas na próxima seção. Entretanto, o foco da investigação é restrito na dimensão político-ideológica do neoliberalismo.

O corpo de pesquisa é composto pelos documentos programáticos (programas, planos, plataformas de governo) das candidaturas presidenciais lançadas entre 1999 e 2015. A partir de uma estratégia de análise de conteúdo, esquadrinha nos programas de governo a presença de noções que compõem o cerne do CW – espécie de manifesto programático do neoliberalismo. Portanto, a definição operacional de neoliberalismo aqui é dada pelo conceito de CW e nos termos das regras que o compõem.

A pesquisa envolve 13 países da América Latina, em um total de 47 eleições presidenciais entre 1999 e 2015. Foram analisados 94 programas de governo eleitorais, o que corresponde a igual número de candidaturas à presidência das nações latino-americanas. Os países analisados são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. O fator de seleção

[6] Os partidos políticos ou o ambiente das eleições presidenciais não são os únicos locais de criação e disseminação de proposições ligadas ao neoliberalismo na América Latina, devendo ser ressaltado o papel de organizações da sociedade civil voltadas para essa finalidade (Gros, 2004; Fischer e Plehwe, 2013).

foi a disponibilidade dos programas de governo dos dois principais candidatos em pelo menos três eleições consecutivas[7]. Foram incluídos todos os programas de governo dos candidatos eleitos e dos segundos colocados, em um total de três ou quatro eleições por país ocorridas no período de estudo.

A primeira seção, "O neoliberalismo nos programas de governo: aspectos teóricos, estratégia de análise de conteúdo e operacionalização das variáveis", apresenta os fundamentos teóricos da compreensão sobre as categorias discursivas adotadas para identificar a adesão dos programas ao ideário neoliberal (operacionalização das variáveis) e esboça a estratégia metodológica de análise de conteúdo. Essa estratégia é reportada em outros trabalhos (Oliveira, 2015, 2016a).

A segunda seção, "Existiu uma Onda Rosa na América Latina?", apresenta uma análise gráfica do comportamento ideológico das duas principais candidaturas presidenciais nos 13 países estudados. Realiza uma análise descritiva dos dados e busca uma definição mínima e consistente para a Onda Rosa. A terceira seção, "As regras do Consenso de Washington durante a Onda Rosa", mostra a presença, manutenção e transformações da ideologia neoliberal. Ao abrir o conceito de neoliberalismo nas regras do CW, é possível reparar como seu conteúdo ideológico mudou ao longo do período. A quarta seção, "Adesão ao Consenso de Washington: a análise de clusters e a versão mitigada (neoliberalismo do tripé macroeconômico)", realiza uma análise de *clusters* e identifica três agrupamentos: o dos programas de governo com presença abrangente das regras do CW; o dos programas que rejeitam sistematicamente o neoliberalismo; e um agrupamento intermediário, cujo centro de aproximação com o neoliberalismo restringe-se à visão do tripé macroeconômico. Esse último grupo reúne programas que possuem elevada presença de certas regras do CW (câmbio flutuante, metas de inflação e de metas de superávit primário), mas rejeitam em grande medida suas demais disposições.

Na quinta seção, "Neoliberalismo e o debate sobre as duas esquerdas na Onda Rosa", o artigo apresenta algumas considerações sobre o debate da classificação das experiências estudadas. A investigação centrada no uso e na recusa do CW como elemento ideológico característico da América Latina recente permite um olhar complexo sobre questões por vezes tratadas como similares ou a partir de premissas normativas. O neoliberalismo atravessou a Onda Rosa da América Latina como elemento da identidade dos partidos que lhe fizeram oposição, mas, também, em certa medida, como parte do conteúdo das bases programáticas dos próprios presidentes "pós-neoliberais". Estudar sua persistência ao longo desse período ajuda a compreender como, atualmente, o

[7] A pesquisa por programas de governo ocorreu em repositórios digitais de órgãos eleitorais, *sites* na internet de partidos políticos ou candidaturas e em veículos de imprensa. A eleição excepcional de 2013 na Venezuela, ocorrida em decorrência do falecimento de Hugo Chávez, não foi considerada já que os candidatos apresentaram os mesmos programas do pleito anterior. Os dados brutos utilizados estão organizados no Banco de Asserções Programáticas (BAP), disponível para *download*, que também informa as referências bibliográficas dos documentos utilizados e os partidos patrocinadores de cada candidatura (Oliveira, 2016b).

neoliberalismo pôde voltar a disputar o espectro central da discussão política e a viabilizar-se como opção das forças que protagonizam a tomada de decisão nos países da América Latina[8].

O neoliberalismo nos programas de governo: aspectos teóricos, estratégia de análise de conteúdo e operacionalização das variáveis

A análise de conteúdo (Henry e Moscovici, 1968; Lasswell, 1982; Bardin, 1995) é uma estratégia adotada para estruturar a leitura de documentos ou outros registros, de maneira a organizar, padronizar e quantificar a apreensão de significados. Seu objetivo principal é capturar, para além do conteúdo formal da comunicação, elementos identificadores do fenômeno discursivo associado à sua autoria. Em suma, engloba um desenho estratégico que visa alcançar os valores presentes no momento em que o(s) autor(es) se expressam.

No que concerne à comunicação política e, especialmente, às eleições, a análise de conteúdo dos programas de governo partidários é uma ferramenta usual. Normalmente os candidatos apresentam programas de governo formais, redigidos e documentados em um volume ou em um conjunto de volumes ou fascículos. Os programas também são apresentados como documentos virtuais, páginas disponíveis na internet. Em algumas circunstâncias, no lugar de um programa de governo formal, podem ser encontrados pronunciamentos dos candidatos à imprensa.

Em todos os casos, trata-se de manifestações políticas com uma intenção propriamente eleitoral. Se os programas não visam necessariamente conquistar votos (como um panfleto de campanha), eles fornecem os contornos nos quais o candidato opera em relação aos seus oponentes e fixa os termos do debate prospectivo. Seu conteúdo é objeto de crítica pelas candidaturas competidoras e pela mídia, podendo responsabilizar o candidato eleitoralmente.

Seus autores respondem, portanto, às pressões provenientes do eleitorado (bem como de apoiadores e financiadores). Essa característica não precisa ser compreendida como *fraude* das reais intenções ou valores dos autores, dispostos a *mentir* para conquistar votos ou apoio. Interesses, opiniões, cálculo político, confundem-se na dimensão ideológica do programa de governo. Isso ocorre necessariamente pela razão de que a condição da realização de um programa é a vitória eleitoral. É justamente o aspecto relacional do discurso eleitoral inserido nos programas de governo que permite o acesso ao fenômeno ideológico, isto é, ao uso de ideias como armas na disputa do poder político.

[8] O banco de dados utilizado neste artigo está disponibilizado no site do Cesop (<cesop.unicamp.br), na seção Revista Opinião Pública, ao final da página referente a este artigo.

O que a análise de conteúdo dos programas de governo é capaz de revelar não é necessariamente seu conteúdo prospectivo ou promessas – o que pode ser pesquisado enquanto congruência entre o conteúdo do programa e a política pública[9]. Em primeiro plano, é uma forma de apreender e comparar como as candidaturas se organizam uma em relação às outras e em face da visão do eleitorado que municia a estratégia de campanha. Tal descrição pode parecer artificial, e muitas vezes os programas contêm uma boa dose de artificialidade. Mais uma vez, entretanto, deve-se ressalvar que os programas de governo não são peças autônomas da realidade política. Sua capacidade de ter incidência política depende de estar conectado à trajetória pessoal dos candidatos, à história dos partidos políticos que apoiam a candidatura e dos governos aos quais fazem oposição ou aos quais se alinham, às políticas públicas adotadas por esses governos, aos grupos sociais organizados que podem apoiar ou rechaçar a candidatura, aos sentimentos mais difusos existentes entre os eleitores (sejam eles orientados ideologicamente ou não).

Por essas razões, a análise de conteúdo dos programas de governo nas candidaturas presidenciais é uma estratégia adequada para revelar os valores que informam o comportamento ideológico das candidaturas e, indiretamente, dos partidos relacionados. Permite abrir uma entrada para o fenômeno da autoria, para estudar comparativamente a adesão ou o espaço que um determinado tema de cognição política possui no posicionamento da candidatura.

A estratégia de análise de conteúdo adotada na presente pesquisa é baseada na presença ou ausência de asserções programáticas do corpo do programa de governo analisado. Por asserção, compreende-se um fragmento de texto que expressamente disponha (a) um posicionamento positivo em relação ao conteúdo especificado e/ou (b) a intenção programática de que, após vencer as eleições, o presidente eleito atuará para que um posicionamento seja traduzido em política pública.

O conteúdo a ser mensurado diz respeito à adesão às proposições típicas do neoliberalismo, a partir das diretrizes do CW. Essa definição limitada é oportuna do ponto de vista operacional da análise empírica e justificável a partir do processo histórico de construção de uma ideologia neoliberal no contexto político-eleitoral da América Latina (ponto explorado em seguida). Salienta-se que, embora a definição de neoliberalismo ancorada no CW não avance sobre um fenômeno que recebe interpretações complexas e polivalentes na teoria sociológica (Andrade, 2019), ela evita a crítica de um uso excessivamente elástico ou impreciso do termo em análises empíricas – como reparado por Fernandes e Borges (2008).

[9] O recorte da presente pesquisa está restrito às plataformas das candidaturas e, portanto, ao neoliberalismo enquanto ideologia programática. Para uma discussão recente sobre diferentes formas de investigar a congruência política, inclusive com o uso de programas de governo, pode-se consultar Carreirão (2015).

O termo "Consenso de Washington" foi cunhado por Williamson (1990, 2008) no ano de 1989, em referência às dez políticas que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina na visão *consensual* dos organismos financiadores do governo dos Estados Unidos e organizações multilaterais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional. O fundamento do CW, conforme Williamsom (1990, p. 1), é "que os objetivos econômicos convencionais de crescimento, inflação baixa, viabilidade da balança de pagamentos e justa distribuição de renda devem determinar a utilização dos instrumentos de política [econômica]"[10].

O autor apresenta as dez propostas no contexto de crítica às estratégias de crescimento adotadas no subcontinente a partir dos anos de 1950 (desenvolvimentismo, substituição de importação), em favor do que seriam as práticas frequentes e relacionadas ao sucesso dos países desenvolvidos do Ocidente. Como faz questão de reparar em textos posteriores (Williamson, 1993, 2008), as medidas do CW não estariam ligadas às noções neoliberais dos governos Thatcher e Reagan – monetarismo, economia *supply-side* e governo mínimo.

As políticas do CW foram reinterpretadas ao longo do tempo, tanto a partir de aportes por especialistas (tecnocratas e acadêmicos) como em relação às idiossincrasias nacionais relacionadas à implantação das normas (Marangos, 2009). Como aponta Stiglitz (2008), o termo Consenso de Washington distanciou-se do uso dado por Williamson para referir-se mais genericamente ao conjunto de propostas focadas em privatização, liberalização e estabilidade de preços, passando a ser usado em uma conotação relativamente descolada da teoria econômica:

> Para a maioria das pessoas, o Consenso de Washington representa um conjunto de políticas baseado em uma forte crença – mais forte do que o justificável pela teoria econômica ou pela experiência histórica – na liberalização do mercado e no objetivo de reduzir ou mesmo minimizar o papel do governo (Stiglitz, 2008, p. 41)[11].

Tangenciando sua utilização como recurso político-ideológico, Naim (2000) observa que o CW desempenhou um papel relevante para simplificar e organizar a complexa realidade dos países "em desenvolvimento" e prescrever um plano de ação para a política econômica não apenas para a América Latina, mas também para países do leste europeu, em face da dissolução da União Soviética. Distanciando-se das intenções originais de Williamson, Naim aponta a razão pela qual o nome foi popularizado e, no que tange ao rigor acadêmico, corrompido:

[10] No original: "that the standard economic objectives of growth, low inflation, a viable balance of payments, and an equitable income distribution should determine the disposition of such policy instruments".
[11] No original: "To most people, the Washington Consensus represents a set of policies predicated upon a strong faith – stronger than warranted either by economic theory or historical experience – in unfettered markets and aimed at reducing, or even minimizing, the role of government".

> Porque, na época, [o termo Consenso de Washington] preenchia um vácuo ideológico e era relativamente simples para os políticos entenderem e usarem em seus discursos. Também deu aos ministros um plano de ação prático com objetivos específicos; tinha o aval de instituições e indivíduos de prestígio e, por último, mas não menos importante, tinha dinheiro. A adoção do Consenso de Washington, prometia-se (e se esperava), traria toneladas de dinheiro estrangeiro. O FMI e o Banco Mundial abririam seus cofres. Os investidores estrangeiros, ansiosos por se beneficiar da prosperidade que as novas políticas trariam para os países em reforma, também contribuiriam para a bonança financeira (Naim, 2000, p. 508) [12].

Enquanto Stiglitz e Naim apontam para uma apropriação política do CW, como se ele sofresse uma metamorfose entre teoria econômica e ideologia, Bresser-Pereira (2006) ressalta que em certo sentido essa diferenciação pode ser desconsiderada. O autor identifica dois momentos do CW. O inicial, tal como apresentado por Williamson, enquanto resposta de política econômica para a crise da dívida; e o decorrente, em que o CW passa a ser compreendido como uma estratégia de desenvolvimento. No entanto, ambas as versões do consenso estariam unidas enquanto partes de uma mesma onda ideológica (que denomina ortodoxia convencional) com início nos Estados Unidos na década de 1970. De forma mais direta, Bresser-Pereira (2006, p. 17) salienta: "O Consenso de Washington é, na verdade, a forma que a ideologia neoliberal e globalista assumiu, efetivamente, no plano das políticas econômicas recomendadas aos países em desenvolvimento".

Observa-se que as fronteiras pouco claras entre teoria econômica e ideologia representam um desafio para a análise do uso político do CW. Nesse sentido, a estratégia de análise de conteúdo precisa transitar entre o conteúdo formal do CW e sua apropriação político-ideológico nos programas de governo das candidaturas presidenciais. Para dar conta do desafio, a operacionalização das regras do CW seguiu alguns procedimentos. Inicialmente, partiu-se de uma aproximação à noção original que Williamson emprestou às dez regras. O segundo passo foi retrabalhar cada regra de acordo com a literatura[13] que trata da incorporação do CW na América Latina (reinterpretação). O terceiro passo foi selecionar no Banco de Asserções Programáticas (BAP) aquelas variáveis (asserções) que dialogam com o conteúdo da regra do CW em questão. Algumas regras do CW foram

[12] No original: "Because, at the time, it filled an ideological vacuum and it was relatively simple for politicians to understand and use in speeches. It also gave ministers a practical action plan with specific goals; it had the endorsement of prestigious institutions and individuals and, last but not least, it had the ring of money. The adoption of the Washington Consensus, it was promised (and expected), would bring tons of foreign money. The IMF and the World Bank would open their coffers. Foreign investors, eager to benefit from the prosperity that the new policies would bring to reforming countries would also contribute to the financial bonanza".

[13] Os trabalhos consultados foram os seguintes: Sader e Gentili (1998), Rodrik (2006), Garretón e outros (2007), Marangos (2009), Naim (2000), Bresser-Pereira e Theuer (2012) e Ruckert, MacDonald e Proulx (2017).

operacionalizadas a partir de duas ou mais asserções programáticas do BAP. Nesse caso, a presença de qualquer asserção dentre as listadas foi computada como adesão à regra do CW. Portanto, objetivamente, o que a investigação constata nos programas de governo é a presença ou a ausência dos conceitos operacionalizados descritos abaixo.

Além do decálogo de Williamson, uma 11ª regra foi incluída. Trata-se da proposição de que a política econômica deve dedicar-se principalmente ao controle da inflação. Essa regra apreende um elemento finalístico do CW que dialoga com a adesão aos valores do neoliberalismo, conforme inferido por Stiglitz, tanto no contexto da hiperinflação dos anos 1980 na América Latina quanto no da estagflação na Europa Ocidental.

Regra 1 – Disciplina Fiscal. Visão original: não permitir, como cláusula geral, que o déficit fiscal anual atinja 1% ou 2% do Produto Interno Bruto. *Reinterpretação:* redução, eliminação do déficit fiscal*. Operacionalização:* proposta de/referência positiva à redução ou limitação do déficit orçamentário (variável número 41 do BAP).

Regra 2 – Redução do Gasto Público. Visão original: prioridades do gasto público. Reverter o gasto público, especialmente de subsídios indiscriminados para políticas de saúde e educação que beneficiem os mais pobres e políticas de investimento. *Reinterpretação:* promoção do ajuste fiscal por meio do corte de gastos públicos. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva ao controle ou diminuição do gasto público (variável número 50 do BAP).

Regra 3 – Reforma Tributária. Visão original: preferência por tributos com incidência mais ampla e menor taxa. *Reinterpretação:* diminuição da carga tributária sobre a atividade econômica e a riqueza. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva à diminuição de tributos que incidem sobre a produção ou o consumo (variável número 10 do BAP); ou proposta de/referência positiva à diminuição de tributos que incidem sobre o capital (variável número 11 do BAP).

Regra 4 – Autonomia do Banco Central. Visão original: liberalização financeira. Levantamento de interferências governamentais, para que as taxas de juros sejam livremente decididas pelo mercado financeiro. *Reinterpretação:* desregulamentação do mercado financeiro, autonomia do Banco Central. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva à autonomia do Banco Central (variável número 44 do BAP).

Regra 5 – Câmbio de Mercado. Visão original: taxa de câmbio de mercado. Assegurar a vigência de uma taxa de câmbio competitiva. *Reinterpretação:* livre flutuação da taxa de câmbio. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva à não intervenção na taxa de câmbio ou moeda forte (variável número 47 do BAP).

Regra 6 – Abertura Comercial. Visão original: liberalização da política comercial. A partir do ideal de livre mercado, evitar as barreiras alfandegárias e definir limites para taxação de importação (10% ou 20%). *Reinterpretação:* abertura comercial, firmação de acordos de livre comércio. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva à diminuição

de barreiras comerciais com os Estados Unidos ou adesão ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (Cafta) ou Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (variável número 2 do BAP); ou proposta de/referência positiva à economia de livre mercado ou à eliminação de restrições ao comércio entre os países por meio de tarifas e cotas (variável número 49 do BAP).

Regra 7 – Investimento Externo Direto. Visão original: liberalização do investimento externo direto. Abolição dos mecanismos que barram ou constrangem o investimento financeiro externo. *Reinterpretação:* abertura para o investimento externo direto. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva ao investimento externo direto (variável número 48 do BAP).

Regra 8 – Privatização. Visão original: privatização das empresas econômicas estatais. *Reinterpretação:* privatização de empresas e serviços públicos. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva à privatização (variável número 12 do BAP).

Regra 9 – Desregulamentação. Visão original: desregulamentação das relações econômicas. Diminuição das exigências burocráticas para as empresas se instalarem e fazerem negócios. *Reinterpretação:* desregulamentação das leis trabalhistas, desburocratização. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva à busca de eficiência administrativa, eficiência do governo ou contra a burocracia com viés favorável ao desenvolvimento do mercado (variável número 18 do BAP); ou proposta de/referência positiva à desregulamentação, flexibilização ou livre negociação nas relações de trabalho (variável número 30 do BAP).

Regra 10 – Direito de Propriedade. Visão original: assegurar direitos de propriedade. Dotar os agentes econômicos de formas de garantir a proteção da propriedade a custos acessíveis. *Reinterpretação:* proteção da propriedade privada, inclusive intelectual. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva à garantia dos direitos de propriedade (variável número 22 do BAP).

Regra 11 – Estabilidade de Preços. Visão original: estabilidade de preços como um dos objetivos da política econômica. *Reinterpretação:* estabilidade de preços como função precípua da política econômica. *Operacionalização:* proposta de/referência positiva ao controle da inflação como meta da política econômica (variável número 43 do BAP).

A partir das 11 regras do CW descritas, foi calculado um indicador global da adesão de cada programa de governo ao neoliberalismo, chamado *"CW – Neoliberalismo"*. Seu cálculo é a simples média aritmética do conjunto de 11 regras $\left(\frac{1}{11}\sum_{i-1}^{11} Regra_i\right)$. O indicador possui a variação entre 0, nenhuma presença de regra no programa de governo, e 1, presença de todas as regras no programa de governo. O indicador pode ser utilizado como marcador sintético do grau de adesão ao neoliberalismo manifestado no programa de governo de uma candidatura presidencial ou de um grupo de candidaturas.

Existiu uma Onda Rosa na América Latina?

Esta seção busca averiguar se, a partir da análise dos programas de governo presidenciais, é possível observar a existência do fenômeno descrito como Onda Rosa. O foco encontra-se no posicionamento ideológico das candidaturas vitoriosas e derrotadas nas eleições presidenciais.

O Quadro 1 mostra quantas das eleições analisadas foram vencidas pela candidatura com programa de governo menos neoliberal, em cada país estudado. Também fornece o valor médio do indicador CW – Neoliberalismo por país, discriminando os valores médios dos programas de candidatos presidenciais eleitos e dos programas dos candidatos derrotados (segundos colocados). Observando-se a diferença entre o CW – Neoliberalismo dos candidatos eleitos e dos derrotados, verifica-se em quais países existe um resultado negativo – isto é, preferência pelos candidatos com programas de governo menos aderentes ao neoliberalismo.

Quadro 1
Eleições e indicador CW – Neoliberalismo (médio) por país, por programa de governo de candidato eleito e de candidato derrotado (América Latina, 1999-2015)

	Eleições		CW – Neoliberalismo (média)		
	Analisadas	**Vitórias do menos neoliberal**	**Programas eleitos**	**Programas derrotados**	**Diferença eleitos x derrotados**
Argentina	4	3	0,14	0,32	-18%
Bolívia	4	2	0,18	0,27	-9%
Brasil	4	4	0,36	0,71	-35%
Chile	4	3	0,64	0,59	4%
Colômbia	4	1	0,36	0,27	9%
Costa Rica	4	2	0,45	0,38	7%
El Salvador	3	1	0,55	0,46	9%
Equador	4	3	0,30	0,38	-9%
México	3	0	0,55	0,42	13%
Panamá	3	0	0,33	0,27	6%
Peru	3	0	0,55	0,42	13%
Uruguai	4	3	0,39	0,46	-7%
Venezuela	3	3	0,21	0,73	-51%
Todos os casos	**47**	**26**	**0,38**	**0,43**	**-5%**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Oliveira, 2016a.

O Quadro 1 indica que os programas menos neoliberais (em comparação com os segundos colocados) foram vitoriosos em 55% das eleições analisadas. Considerando

todos os 94 programas estudados, verifica-se que existe uma pequena desproporção (da ordem de 5%) contrária às regras do CW. São evidências pouco animadoras para identificar a Onda Rosa.

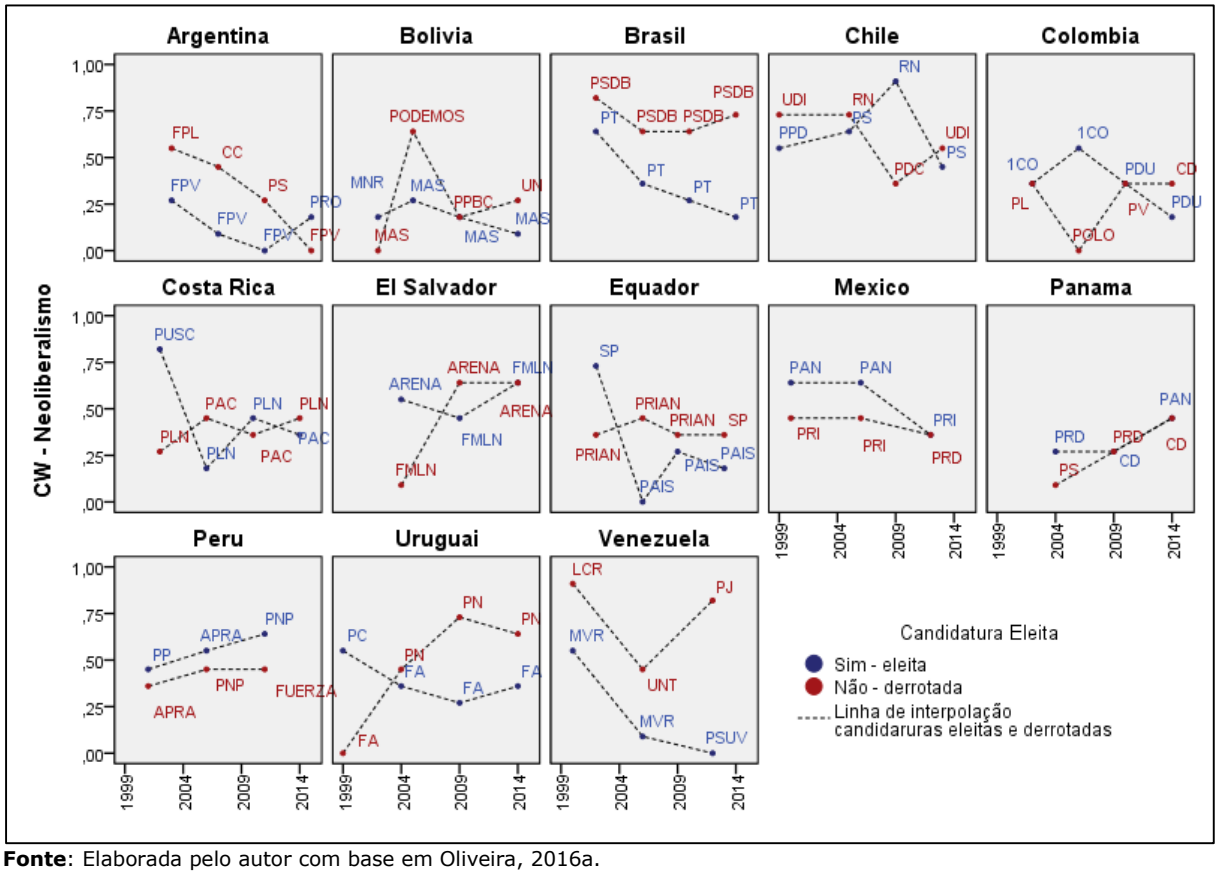
Em seis países, os candidatos menos neoliberais venceram a maioria das eleições analisadas: Argentina, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela. Na Bolívia, o menos neoliberal venceu duas de quatro eleições. Em todos, exceto no Chile, o valor médio do indicador CW – Neoliberalismo foi menor entre os candidatos eleitos do que entre os derrotados. Chama atenção, entretanto, a baixa diferença entre os programas de governo dos candidatos vencedores e derrotados na Bolívia (9%), no Equador (9%) e no Uruguai (7%). Nos seis países restantes – Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá e Peru –, observa-se uma média do indicador CW – Neoliberalismo positiva, ou seja, com maior presença do neoliberalismo entre os eleitos do que entre os derrotados. México, Panamá e Peru não elegeram o menos neoliberal em nenhuma oportunidade, enquanto El Salvador e Colômbia em apenas uma das eleições analisadas.

Se a Onda Rosa é caracterizada pela vitória de presidentes com plataformas programáticas que rejeitam o neoliberalismo em seus contextos nacionais, conforme as duas análises do Quadro 1, então esse é um fenômeno observado em seis dos 13 países estudados (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela). Para buscar uma definição mais precisa para a Onda Rosa, a Figura 1 abre as informações no tempo: apresenta a distribuição dos programas por desempenho no indicador CW – Neoliberalismo, por país, no período 1999-2015. Indica, em azul, os programas de governo das candidaturas vitoriosas e, em vermelho, as candidaturas derrotadas nas eleições presidenciais.

Na Argentina, a sequência de eleições vencidas pela Frente para a Vitória (FPV) (2003-2011) apresentou uma trajetória de abandono do CW, com queda no indicador. Essa trajetória foi revertida, por diferença marginal, com a vitória da Proposta Republicana (PRO), em 2015. Considerando as duas candidaturas com melhor desempenho nas quatro mais recentes eleições argentinas, percebe-se que tanto a FPV quanto seus opositores convergiram para uma agenda distante do CW.

No mesmo sentido, as três últimas eleições presidenciais na Bolívia levaram à escolha do candidato do Movimento ao Socialismo (MAS), com baixa e decrescente adesão ao CW. Nesse país – assim como na Argentina –, os partidos de oposição apresentaram programas com pouca presença das regras do CW. A exceção é a candidatura oposicionista e derrotada oferecida pelo partido Poder Democrático Social (Podemos) em 2005.

Figura 1
Indicador CW – Neoliberalismo por país, ano da eleição e resultado eleitoral (América Latina, 1999-2015)



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Oliveira, 2016a.

O comportamento do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil foi semelhante ao observado na FPV e no MAS, com abandono do neoliberalismo após a eleição vitoriosa de 2002. Embora o PT tenha alçado a presidência em 2002 com um programa implicado em sete das 11 regras do CW, na última eleição analisada – 2014 – apenas duas eram manejadas (Desregulamentação e Estabilidade de Preços). Principal força de oposição eleitoral, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) preservou uma diferença importante em relação ao PT, com maior adesão ao CW (diferentemente das candidaturas de oposição na Argentina e na Bolívia).

O Chile é o país com maior presença do CW, conforme destaca o Quadro 1. Pode-se observar na Figura 1 como os programas permanecem na parte intermediária e superior do quadro. Em seu programa de governo, a candidatura bem-sucedida da Renovação Nacional (RN), em 2009, indicava adesão a todas as regras do CW, com exceção de Privatizações. Em que pese serem menos favoráveis ao CW do que seus oponentes, tratar

das candidaturas dos partidos que compuseram a Concertação de Partidos pela Democracia no Chile é uma questão complexa, considerada adiante.

A Colômbia não é associada à Onda Rosa, mas chama atenção que os programas de governo das candidaturas presidenciais estudadas no país possuem baixa presença do neoliberalismo. O fato de que o principal partido contrário ao neoliberalismo do país – o Polo Democrático Alternativo (Polo) – entrou na pesquisa apenas em 2002 não impediu que o CW – Neoliberalismo médio da Colômbia ficasse significativamente inferior ao da América Latina (Quadro 1). O parapartido Primeiro Colômbia (1CO) (do ex-presidente Álvaro Uribe, vencedor em 2002 e 2006) foi sucedido pelo Partido Social de Unidade Nacional (PDU), em 2010 e 2014. A trajetória mostra uma queda da importância do CW nos programas de governo dos eleitos entre 2006 e 2014; mas, considerando as principais candidaturas oposicionistas, a agenda neoliberal não parece ser um foco de distinção política. Em 2002 e em 2010, as duas principais candidaturas aderiram ao mesmo número de regras: quatro.

Na Costa Rica, após a vitória, em 2002, de uma candidatura claramente vinculada ao neoliberalismo (Partido Unidade Social Cristã – PUSC), a eleição de 2006 marca um recuo com a vitória do Partido de Libertação Nacional (PLN). Após 2006, PLN e Partido de Ação Cidadã (PAC) passaram a disputar em um campo semelhante em relação ao nível de aderência ao CW.

Em El Salvador, quando a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) obteve a vitória em 2009, o país se aproxima da Onda Rosa. Entretanto, se o programa da FMLN em 2004 era claramente contrastante com o da Aliança Republicana Nacionalista (Arena) pela expressa rejeição do neoliberalismo, nas eleições subsequentes a diferença ficou menos marcada. Nas últimas eleições analisadas (2014), os dois partidos apresentaram o mesmo número de ênfases do CW.

No Equador, a eleição de 2006 apresenta uma mudança radical. Se a candidatura do partido Sociedade Patriótica 21 de Janeiro (SP) em 2002 apresentava oito das 11 regras do CW, o Movimento Pátria Altiva e Soberana (Pais), eleito em 2006, o rejeitava completamente. Mesmo que nas reeleições subsequentes o PAIS incluísse algumas regras do CW em seus programas de governo, as opções derrotadas vinculavam-se mais claramente aos valores do neoliberalismo.

O programa de governo do principal partido mexicano antagônico ao neoliberalismo, o Partido da Revolução Democrática (PRD), foi incluído na pesquisa apenas na eleição de 2012 (em 2000 e 2006 permaneceu em terceiro lugar). O Partido Ação Nacional (PAN), vitorioso nas duas primeiras eleições analisadas, é o de maior adesão ao CW (sete ênfases em cada programa de governo). Quando da vitória do Partido da Revolução Institucional (PRI) em 2012, seu programa possuía o mesmo número de ênfases do CW do que o PRD. Verifica-se, portanto, uma inflexão para o quadrante inferior (maioria das propostas do CW ausentes).

No Panamá, nenhum dos programas analisados apresenta mais do que cinco regras do CW. A agenda do neoliberalismo não parece ser um fator de mobilização político-programática no país, tanto que nas duas últimas eleições as principais candidaturas (Câmbio Democrático – CD; Partido Revolucionário Democrático – PRD; e Partido Panamenho – PAN) apresentaram o mesmo número de ênfases do CW em seus programas de governo: três em 2009, cinco em 2014.

Como já revelado pelo Quadro 1, nas três eleições do Peru as candidaturas com maior número de regras do CW saíram-se vitoriosas. Peru Possível (PP), Ação Popular (Apra) e Partido Nacionalista Peruano (PNP) apresentaram, respectivamente, cinco, seis e sete regras do CW. Não obstante, as segundas candidaturas em todos os pleitos não divergiram de maneira muito significativa das vencedoras quanto à aderência ao neoliberalismo. Essa informação permite colocar em avaliação a percepção de que as candidaturas do PNP, capitaneadas por Ollanta Humala, fariam parte da Onda Rosa.

No Uruguai, a primeira candidatura analisada da Frente Ampla (FA), em 1999, rejeitava completamente o CW. Após essa eleição, vencida pelo Partido Colorado (PC), a FA ganhou em 2004, 2009 e 2014 apresentando programas de governo com 3 ou 4 regras do CW. O principal partido opositor – Partido Nacional (PN) – manteve, durante o período, vinculação muito mais clara com os valores do neoliberalismo. Nesse sentido, a oposição uruguaia recente se assemelha mais com a brasileira do que com a argentina.

Nas três eleições apresentadas, os cidadãos da Venezuela elegeram Hugo Chávez presidente da República, seja pelo Movimento V República (MVR), em 2000 e 2006, ou por seu sucessor, o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), em 2012. Em conjunto, essas agremiações apresentam um movimento de abandono das regras do CW. Se, em 2000, o MVR chegou a apresentar seis regras do CW em seu programa de governo, o PSUV as rejeitou completamente. As opções mantidas na oposição permaneceram ligadas aos valores do neoliberalismo, em contraste aos programas vitoriosos – com relativa ponderação da candidatura de 2006, Um Novo Tempo (UNT).

Os grupos políticos que impulsionaram a Onda Rosa nos seis países destacados pelo Quadro 1 (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela) apresentam dois padrões de comportamento em face da presença de regras do CW em seus programas de governo presidenciais. Em quatro casos – a argentina FPV, o boliviano MAS, o brasileiro PT e o venezuelano MVR/PSUV –, após as primeiras eleições presidenciais analisadas, iniciaram um movimento de abandono das regras do CW. Em dois casos, PT e MVR, esse movimento é especialmente saliente, considerando uma presença inicial de, respectivamente, sete e seis regras. Em sentido inverso, no Equador, o PAIS passou a apresentar um número maior de regras nas eleições posteriores a sua primeira vitória. No Uruguai, a FA manteve o espaço do CW em seus programas de governo entre 2004 e 2014.

A análise gráfica das trajetórias ajuda a pensar sobre os casos da Costa Rica, de El Salvador e do Peru. Nos dois primeiros, PLN e FMLN de fato assumem a presidência com

programas de governo menos neoliberais do que seus opositores principais. Contudo, em ambos os casos, nas eleições subsequentes apresentam maior (PLN) ou igual (FMLN) aderência ao CW em relação a seus principais opositores. No Peru, embora o PNP tenha concorrido como opção menos liberal em 2006, na eleição vitoriosa de 2011 apresentava maior presença de regras do CW do que a candidatura da Força Popular (Fuerza). Todos os três (PLN, FMLN e PNP), ademais, mantiveram uma presença do CW em seus programas significativamente superior às observadas no FPV, no PT, no MAS ou no MVR/PSUV.

A partir dessas observações, é possível definir um conceito mínimo para a Onda Rosa que reporte: (1) um fenômeno em âmbito nacional, não apenas uma eleição isolada; (2) coerência com uma dimensão político-ideológica contrária ao neoliberalismo no contexto nacional; (3) relativa autonomia em relação a partidos/candidaturas, ou seja, prioridade para o conteúdo ideológico (menor adesão ao neoliberalismo) em detrimento da permanência da força política atuante. Foram definidos os seguintes critérios como conceito mínimo da Onda Rosa, em que concerne ao neoliberalismo:

a) vitória eleitoral de candidaturas que apresentam programas de governo com menor presença do CW em detrimento das alternativas eleitoralmente mais relevantes; e
b) ao menos uma vitória consecutiva da mesma candidatura ou do mesmo partido, desde que em face de alternativa com maior ou igual adesão ao CW; ou
c) vitória consecutiva de outra candidatura ou partido, desde que em face de alternativa com maior adesão ao CW.

Considerando esse conceito mínimo, a Onda Rosa seria observada nas seguintes eleições: Argentina, 2003, 2007 e 2011; Bolívia, 2005, 2009 e 2014; Brasil, 2002, 2006, 2010 e 2014; Chile, 1999 e 2005; El Salvador, 2009 e 2014; Equador, 2006, 2009 e 2013; Uruguai, 2004, 2009 e 2014; e Venezuela[14], 2000, 2006 e 2012. A partir do conceito mínimo, observa-se uma tendência de eleição de presidentes menos associados ao neoliberalismo na América Latina a partir das eleições do PPD de 1999, do MVR de 2000 e do PT de 2002, embora possuíssem expressivo conteúdo programático do neoliberalismo. A partir da virada do século, entre 1999 e 2002, momento em que parece iniciar, a Onda Rosa ganha força e alcança um número crescente de países.

Se considerada a Concertação de Partidos pela Democracia (sequência de candidaturas PPD, PS, Partido Democrata Cristão – PDC) como unidade organizacional, a trajetória da Onda Rosa no Chile revela uma circunstância interessante. Com apenas quatro regras do CW, a candidatura do PDC de 2009 foi a menos neoliberal dentre as observadas no Chile, o que poderia colocar a Concertação em uma trajetória de

[14] Ressalva-se que a primeira eleição de Hugo Chávez, do MVR da Venezuela, ocorrida no final de 1998, não foi incluída na pesquisa. Não foi possível obter o programa de governo da candidatura derrotada na eleição de 1998.

afastamento do CW próxima à do FPV, do PT e do MVR/PSUV. Entretanto, a vitória da RN em 2009 – com um programa expressamente neoliberal – interrompeu a Onda Rosa chilena. Por fim, para que a Costa Rica fosse incluída na definição mínima na Onda Rosa, de forma coerentemente contrária ao neoliberalismo, após a vitória do PLN, em 2006, deveria ter ocorrido a vitória do PAC, em 2010 (o que ocorreu apenas em 2014).

As regras do Consenso de Washington durante a Onda Rosa

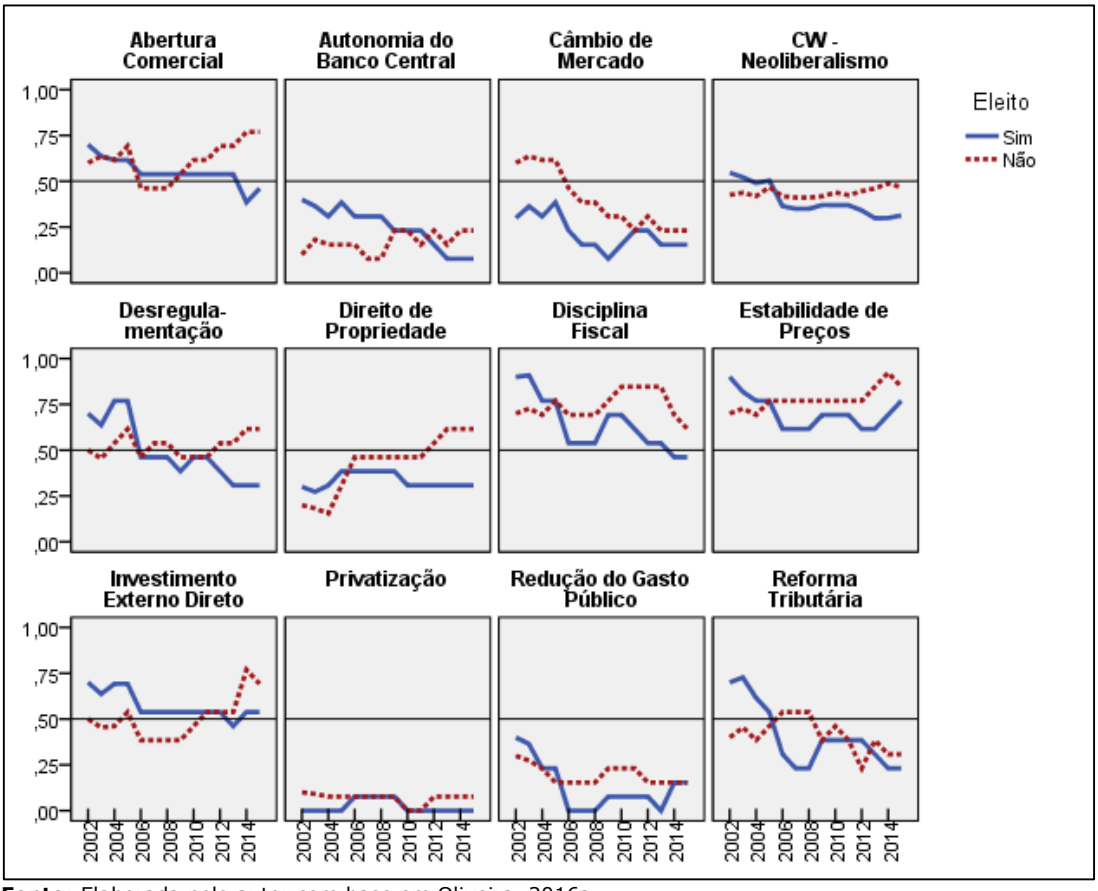
A Figura 2 mostra a presença de cada regra do CW nos programas de governo dos presidentes eleitos e nos dos candidatos que ficaram em segundo lugar, não eleitos, na América Latina, entre 2002 e 2015. A linha azul marca os programas vitoriosos, a vermelha, os derrotados. As linhas refletem o valor médio da presença do conjunto das regras do CW entre todos os casos analisados. Assim, o valor 1 indica que a respectiva regra é presente em todos (100%) os programas de governo dos candidatos eleitos ou derrotados do ano indicado ou do intervalo até o próximo ciclo eleitoral.

O quadro da Figura 1, que apresenta o indicador *CW – Neoliberalismo*, consolida a posição de todos os países estudados (individualizados na Figura 1). Pode-se observar que, na marca do ano 2006, existe uma inflexão relevante da linha azul, indicando a queda do número de regras do CW nos programas de governo dos presidentes eleitos. Trata-se da eleição dos candidatos com programas de governo menos neoliberais na Costa Rica (PLN) e no Equador (PAIS), bem como do abandono do neoliberalismo no Brasil (PT) e na Venezuela (MVR).

A análise do desempenho das regras do CW permite observar quais foram abandonadas e quais permaneceram no cenário político. Permite, também, observar quais regras foram preservadas pelos partidos alijados do poder e quais foram incorporadas nos programas de governo dos candidatos eleitos.

A *Regra 1 – Disciplina Fiscal* permaneceu presente em metade ou mais dos programas, inclusive entre os candidatos eleitos. Nesse grupo, nota-se no ano de 2006 uma expressiva queda da preocupação com o déficit fiscal. Uma retomada do interesse pela Disciplina Fiscal ocorre em 2009, mais frágil entre as candidaturas eleitas do que entre as derrotadas. Salienta-se, de qualquer forma, que a regra da Disciplina Fiscal é uma das mais frequentes no panorama político-ideológico da América Latina, com uma presença em 66% dos programas analisados – inclusive todos os do Chile e do Peru.

Figura 2
Regras do Consenso de Washington e CW – Neoliberalismo, por ano (América Latina, 2002-2015)



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Oliveira, 2016a.

A *Regra 2 – Redução do Gasto Público*, em que pese o paralelismo com a Disciplina Fiscal, não possuiu o mesmo desempenho. Após ser eliminada dos programas vitoriosos com a Onda Rosa, no ano de 2006, continuou com uma participação muito marginal tanto entre os eleitos quanto entre os derrotados. Sublinha-se, contudo, que a impopular regra 2 foi mais frequente nos programas derrotados entre 2006 e 2014 (15% dos programas). Apenas no Brasil e no Uruguai atinge 50% dos programas analisados, sendo inferior em todos os demais, inclusive com nenhuma contribuição na Argentina, Bolívia, Colômbia, Panamá e Venezuela.

Assim como as regras anteriores, a *Regra 3 – Reforma Tributária* também sofreu um revés importante durante os primeiros anos da Onda Rosa. Se, em 2002, 70% dos programas de governo dos presidentes eleitos defendiam a redução da tributação sobre a atividade econômica ou a riqueza, em 2008 – ponto mais baixo – sua vigência havia caído

para 23%. A diferença entre os programas eleitos e derrotados é sensível especialmente no período 2006-2009, quando a Reforma Tributária passa a constar em taxas semelhantes nos dois grupos. Sua maior frequência ocorre no Brasil e no Uruguai (75% dos programas analisados), bastante superior à média geral de 40%.

A *Regra 4 – Autonomia do Banco Central* possui uma trajetória clara de decadência nos programas eleitos, perdendo o *status* de 40% em 2002 para apenas 8% em 2015. Entre as candidaturas derrotadas, a presença da regra não superou 23%. Uma questão que pode ser aventada é a de a baixa popularidade da regra 4 ser impactada pela existência de Bancos Centrais independentes em países específicos. Essa hipótese, contudo, não parece se confirmar. Por exemplo, embora o Chile possua um Banco Central consideravelmente mais independente do que o da Colômbia (Dincer e Eichengreen, 2014), 50% dos programas de governo defendem a regra 4 no Chile e nenhum apoia essa regra na Colômbia. Preliminarmente, portanto, pode-se afastar essa circunstância específica. Salienta-se que, ao lado do Chile, a regra 4 é igualmente frequente nos programas do Peru e da Venezuela.

A *Regra 5 – Câmbio de Mercado* perdeu espaço tanto entre os programas vitoriosos quanto entre os derrotados após 2005, em um movimento que durou até 2011. Nesse último ano, a ideia da não intervenção na taxa de câmbio recuperou alguma popularidade. O país no qual a regra 5 é mais comum é a Costa Rica, 63%, seguido por Brasil, Chile e Peru (50%).

Frequente em mais de 50% dos programas de governo dos presidentes eleitos entre 2002 e 2013, a *Regra 6 – Abertura Comercial* é outra cuja presença verifica-se com maior ênfase nos programas das candidaturas derrotadas. Após um crescente interesse pela regra entre as candidaturas malsucedidas, em 2015 observou-se uma diferença acentuada: era defendida por 46% dos presidentes eleitos, contra 77% dos candidatos derrotados. De qualquer forma, trata-se de uma das quatro regras do CW mais resistentes, com pequena inflexão reparada no início do período da Onda Rosa. A regra 6 é muito frequente nos programas de governo do Chile (88%), de El Salvador e do México (83%).

Um desempenho semelhante é observado no que concerne à *Regra 7 – Investimento Externo Direto*. Com queda modesta no início do período, a partir de 2006 a regra esteve presente em cerca de 50% dos programas de governo dos presidentes eleitos. Embora um pouco menos frequente nos programa derrotados (mínimo de 38% entre 2006 e 2009), a regra 7 ganhou adesões também nesse campo nos últimos anos. El Salvador (100%), Costa Rica e Equador (75%) são seus maiores bastiões.

Com rejeição muito expressiva, a *Regra 8 – Privatização* não esteve presente em mais de um programa de governo de candidato eleito ou derrotado entre 2002 e 2015. Trata-se, portanto, de um termo praticamente banido do vocabulário político-ideológico da América Latina durante a Onda Rosa, com exceção de Costa Rica (25% dos programas) e

Venezuela (33%). Em todo o universo pesquisado, apenas 4% dos programas a apresentam.

Em um movimento já reparado pelas regras da Disciplina Fiscal, da Reforma Tributária, da Redução do Gasto Público e do Câmbio de Mercado, a *Regra 9 – Desregulamentação* enfrentou perda de interesse a partir de 2006 nos programas de governo de candidatos eleitos. Constando de 70% deles em 2002, bateu em um mínimo de 31% entre 2013 e 2015. No final do período, a regra voltou a frequentar os programas de governo, ainda que dos candidatos derrotados (62% em 2015). Noções de desburocratização do governo e flexibilização das regras trabalhistas, em qualquer caso, não foram excluídas durante a Onda Rosa. Panamá (83%), Brasil e Chile (75%) são os países nos quais aparece mais comumente.

A *Regra 10 – Direito de Propriedade* manteve uma presença bastante constante, embora relativamente baixa, nos programas de governo dos presidentes eleitos, variando entre 27% e 38%. Tornou-se, por outro lado, um tema que ganhou interesse entre as candidaturas malsucedidas, incrementando de 15% para 62% sua presença entre 2004 e 2015. A proteção da propriedade privada, assim, é a única regra do CW que claramente ganhou espaço durante a Onda Rosa, se considerados todos os programas de governo analisados. México, Peru (67%) e Chile (63%) conferem maior espaço à regra.

Com ainda mais força do que a Disciplina Fiscal, o Investimento Externo Direto e a Abertura Comercial, a *Regra 11 – Estabilidade de Preços* permaneceu com um patamar sólido de aceitação pelos programas de governo analisados. Mesmo que tenha perdido uma posição praticamente hegemônica (90% em 2002), a presença da regra não caiu para menos de 62% dos programas de governo vencedores e 69% dos derrotados. No geral, constou em 73% dos programas estudados. Todas as candidaturas presidenciais em quatro países – Brasil, Chile, México e Peru – vincularam essa regra a seus programas de governo.

A sensível queda do neoliberalismo na América Latina durante a Onda Rosa, percebida entre os anos de 2002 e 2006, refere-se à perda de importância acumulada de diversas regras. Redução do Gasto Público, Reforma Tributária e Disciplina Fiscal foram as que mais contribuíram para o enfraquecimento do neoliberalismo no subcontinente. Estabilidade de Preços e Desregulamentação ofereceram uma contribuição de relevância intermediária. Investimento Externo Direto, Abertura Comercial, Autonomia do Banco Central e Câmbio de Mercado contribuíram de forma muito modesta, enquanto Direitos de Propriedade e Privatização não contribuíram.

Partindo de posições hegemônicas no início do período, Disciplina Fiscal e, com ainda maior importância, Estabilidade de Preços foram baluartes do neoliberalismo no panorama ideológico da América Latina durante a Onda Rosa. As duas regras estiveram presentes em mais de 50% dos programas de presidentes eleitos durante todo o período de estudo (exceto nos últimos dois anos, para Disciplina Fiscal). Ambas as regras do CW também recuperaram espaço a partir da eleição de 2008. Abertura Comercial e

Investimento Externo Direto, de forma mais modesta, se mantiveram em fração majoritária dos programas de presidentes eleitos.

Seis regras do CW parecem ter migrado, durante a Onda Rosa, para os programas de governo de candidatos mantidos na oposição. Tratando-se das candidaturas que chegaram em segundo lugar, presume-se, possuíram impacto político relevante. Esse é o caso inclusive de Disciplina Fiscal e Estabilidade de Preços, que se mantiveram com força ainda mais expressiva nos programas derrotados do que nos vencedores.

As demais quatro regras que se tornaram mais salientes nos programas rejeitados são: Abertura Comercial, Desregulamentação, Direito de Propriedade e Investimento Externo Direto. O grupo de candidaturas presidenciais derrotadas passou a apresentar as quatro regras referidas com mais intensidade a partir de 2010, quando se acentuam as diferenças em relação aos candidatos eleitos. De fato, as forças que exerceram uma oposição ideologicamente próxima do neoliberalismo às lideranças da Onda Rosa no Brasil, no Uruguai e na Venezuela – e, em menor medida, no Chile, em El Salvador e no Equador – são fundamentais para explicar o aumento do interesse na América Latina pelas quatro regras destacadas. Estas diferem-se das regras Estabilidade de Preços (na qual concomitantemente eleva-se o interesse de candidatos eleitos e não eleitos) e Disciplina Fiscal (em relação à qual cai o interesse dos dois grupos, embora, entre os derrotados, com atraso). Trata-se, portanto, de um esforço específico da oposição à Onda Rosa para a manutenção e o incremento do espírito do neoliberalismo em seus respectivos países e, em consequência, na América Latina.

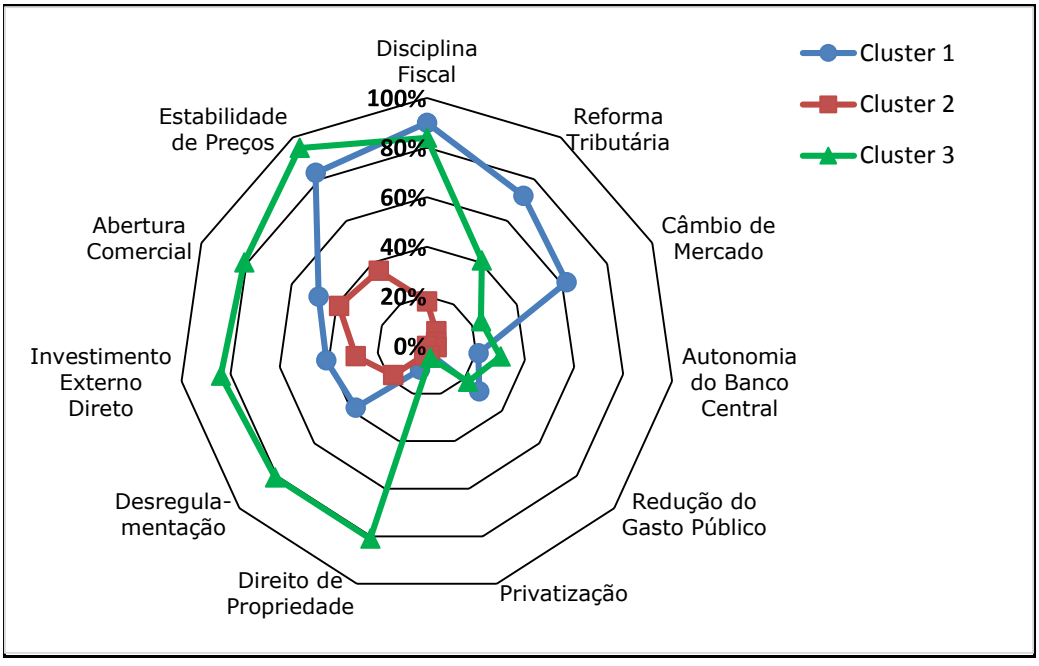
Adesão ao Consenso de Washington: a análise de *clusters* e a versão mitigada (neoliberalismo do tripé macroeconômico)

O indicador CW – Neoliberalismo fornece uma visão líquida, sem especificação, da adesão das candidaturas ao CW. Embora permita ranquear os programas conforme o volume de regras, não especifica quais as diferenças intrínsecas entre eles. Nada levaria a crer, por princípio, que determinadas regras – mesmo as mais frequentes – distribuem-se de maneira próxima à uniformidade entre os programas, ou em um grupo adscrito por critérios extrínsecos. Para fornecer uma interpretação sobre a interação das regras no conjunto dos 94 programas de governo, realizou-se uma análise de *clusters* (agrupamentos)[15]. A análise permitiu interpretar a existência de três grupos de candidaturas no universo analisado, conforme descritos na Figura 3.

[15] Utilizando a análise de K-médias (SPSS 22), por exigência das variáveis dicotômicas, verificou-se a melhor estabilização do modelo com três *clusters* (na quarta interação). Teste *post hoc* (Bonferroni) rodado com os três *clusters* revelou variação não significativa entre pares para diversas variáveis, como ilustra a proximidade das presenças médias. A interpretação levou em consideração apenas as variações com significância no intervalo de 5%.

Os três agrupamentos são significativamente diferentes entre si. Há diferenças estatisticamente significativas entre os agrupamentos 1 e 2 nas regras Estabilidade de Preços, Redução do Gasto Público, Disciplina Fiscal, Reforma Tributária e Câmbio de Mercado. Os agrupamentos 2 e 3 são os mais diferentes entre si, incluindo na relação prévia a Desregulamentação, o Investimento Externo Direto, o Direito de Propriedade e a Abertura Comercial, e excluindo, apenas, o Câmbio de Mercado (no que a diferença entre os agrupamentos 2 e 3 não é significativa). Os agrupamentos 1 e 3 são mais semelhantes, mas existem diferenças estatisticamente significativas em Reforma Tributária, Câmbio de Mercado, Abertura Comercial, Investimento Externo Direto, Desregulamentação e Direito de Propriedade.

Figura 3
Adesão às regras do Consenso de Washington em três agrupamentos de candidaturas presidenciais (América Latina, 1999-2015)



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Oliveira, 2016a.

O aglomerado 2 é o conjunto de 28 programas de governo que mais profundamente rejeitam o CW, embora com concessões importantes para as regras Estabilidade de Preços, Abertura Comercial e, com menor relevância, Investimento Externo Direto. É, portanto, o agrupamento que mais claramente se divorcia do neoliberalismo. Também é o grupo central da Onda Rosa, concentrando 11 dos 23 programas identificados segundo o conceito mínimo definido anteriormente. O centro de interseção entre a Onda Rosa e o agrupamento 2 encontra-se na Bolívia e no Equador (todos os programas de

governo do MAS e do PAIS), ramificando-se para Argentina e Venezuela (os dois últimos, dos três programas vitoriosos do FPV e do MVR/PSUV) e para o Brasil (programa do PT de 2014). Candidatos eleitos com plataforma do agrupamento 2 também governaram a Colômbia (PDU em 2014), a Costa Rica (PAC em 2014) e o Panamá (PRD e CD), embora esses países tenham sido excluídos da definição mínima de Onda Rosa.

O aglomerado 1 apresenta uma versão reduzida do neoliberalismo próxima ao conceito de tripé macroeconômico, reunindo câmbio flutuante (regra de Câmbio de Mercado), metas de inflação (Estabilidade de Preços) e metas de superávit primário (Disciplina Fiscal). É composto por 29 casos. A interseção entre a Onda Rosa e o agrupamento 1 está no Uruguai (todos os programas de candidatos eleitos do FA) e no Brasil (todos os programas de candidatos eleitos do PT – 2002, 2006, 2010 –, exceto o de 2014). Antes do Brasil, a Argentina (FPV) e a Venezuela (MVR) haviam abandonado o agrupamento 1 em favor do 2 após as eleições bem-sucedidas de, respectivamente, 2003 e 2000. No Chile, o PPD havia sido eleito com um programa do agrupamento 1 em 1999, mas no pleito seguinte o PS apresentou um programa inserido no agrupamento 3. Candidatos eleitos com programas de governo no agrupamento 1 governaram, ainda, a Costa Rica (dois mandatos do PLN) e a Colômbia (primeiro do PDU).

A adequação de um agrupamento ao "tripé" não estava prevista no desenho da pesquisa e emergiu a partir da análise empírica dos dados. Conforme Nassif (2015, p. 428), o conceito foi formado no Brasil para designar a estratégia macroeconômica adotada após o ataque especulativo de 1999. Ele está baseado em três políticas específicas, que podem ser assim resumidas: metas para a inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais primários (Bresser-Pereira, 2006, p. 20; Biancarelli e Rossi, 2014, p. 21; Nassif, 2015, p. 428). Enquanto Bresser-Pereira (2006) fixa as regras do "tripé" como o núcleo central do projeto neoliberal, Biancarelli e Rossi (2014) consideram que não haveria contradição entre sua adoção e um modelo de desenvolvimento não neoliberal.

Por sua presença nos programas de governo de gestões que compõem a Onda Rosa, a adesão ao "tripé" parece ser uma âncora ideológica para manutenção do neoliberalismo ao longo do período. Além de suas disposições centrais, a presença da regra da Reforma Tributária também identifica o aglomerado 1, nesse caso em contraposição aos dois outros agrupamentos. Destaca-se que, para Clark e North (2018, p. 213), a política de tributação regressiva preservada no período é uma evidência de que os governos da Onda Rosa não se divorciaram plenamente do neoliberalismo.

No aglomerado 3 encontram-se os 37 dos 94 programas de governo estudados, que professam a versão mais abrangente que o neoliberalismo alcançou na América Latina dos anos 2000. Com exceção das regras Câmbio de Mercado e Reforma Tributária, esse agrupamento possui indicadores elevados em todas as regras que não são recusadas genericamente. Essas duas regras estão mais presentes nos programas do grupo do "tripé". Apenas os dois programas vitoriosos da FMLN, em El Salvador, e o programa do

PS de 2005, no Chile, poderiam constar concomitantemente na definição de Onda Rosa e no agrupamento 3 (pois seus opositores eram ainda mais fortemente neoliberais). Candidatos eleitos com programas do agrupamento 3 governaram o México, o Peru e El Salvador por todo o período, o Chile em três ocasiões a partir de 2005, a Colômbia durante o período de Álvaro Uribe e Costa Rica e Panamá nas primeiras eleições analisadas (ver Quadros 2 e 3).

A variação do indicador CW – Neoliberalismo, utilizada para identificar a Onda Rosa, é captada pela divisão nos agrupamentos. Observem-se as médias do indicador: 0,14 para o agrupamento 2 (não neoliberal), 0,45 para o 1 (neoliberal do tripé macroeconômico) e 0,57 para o 3 (neoliberal). A análise de *clusters* permite especificar como um grupo determinado de programas de governo, geralmente inseridos na Onda Rosa, se relaciona com o neoliberalismo. Os governos do PT, no Brasil, e do FA, no Uruguai, principalmente, são tratados como exemplos de moderação. Do ponto de vista da ideologia programática professada em seus programas de governo, essa interpretação está correta.

Eles exibem uma espécie de neoliberalismo reduzido às diretrizes mais próximas da gestão macroeconômica – identificada como tripé macroeconômico. Rejeitam, contudo, as expectativas relacionadas ao setor externo (Abertura Comercial e Investimento Externo Direto) e as expectativas institucionais de influenciar o comportamento do setor privado (Direito de Propriedade e Desregulamentação). São essas mesmas quatro regras que ganharam maior interesse dos opositores à Onda Rosa no final do período analisado (Figura 2) e diferenciam positivamente o aglomerado 3, composto por candidaturas mais fortemente vinculadas ao neoliberalismo.

Neoliberalismo e o debate sobre as duas esquerdas na Onda Rosa

Uma das primeiras e mais difundidas interpretações da Onda Rosa na América Latina fala em duas esquerdas, uma radical, populista (da Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina) e outra moderada, responsável (do Brasil, Uruguai e Chile) (Castañeda, 2006). A partir de uma revisão da literatura sobre as tipologias das esquerdas durante a Onda Rosa, Silva (2011, p. 241) destaca o uso normativo e polissêmico de categorizações genéricas como as de Castañeda, em análises que simplificam fenômenos complexos e divergentes em uma dualidade esquerda boa e má. Gallegos (2006) e Gonzalez (2019, p. 168), ademais, pontuam que a classificação de Castañeda corrobora com uma posição crítica à Onda Rosa.

Não faz parte do interesse central da presente pesquisa um esforço de tipologia das esquerdas durante a Onda Rosa, apenas no que ajuda a pensar a relação dessas forças políticas com o neoliberalismo. Especificamente nesse ponto, Silva (2011, p. 166) destaca que – entre as experiências que analisa – o PS chileno (principalmente), o FA uruguaio e o PT brasileiro "aceitaram em suas proposições alguns elementos do *corpus* teórico

neoliberal", enquanto o MAS boliviano "manteve uma perspectiva mais radical e 'ofensiva', defendendo algo mais que a reforma ou a superação do neoliberalismo nos moldes implantados no continente" (Silva, 2011, p. 166).

Os programas de governo presidenciais analisados neste artigo contam uma história da Onda Rosa cujo enredo é mais sinuoso. No princípio, a Onda Rosa era uma esquerda apenas. Os partidos que chegaram à presidência de seus países no início da Onda Rosa comungavam não de uma visão antagônica ao neoliberalismo, mas de uma visão mitigada, centrada no "tripé": PPD no Chile (1999), MVR na Venezuela (2000), PT no Brasil (2002), FPV na Argentina (2003) e FA no Uruguai (2004).

Entre esse ciclo eleitoral e o seguinte, algo mudou na cena política da América Latina. A primeira eleição vitoriosa do MAS, em 2005, na Bolívia, é um sinal. O programa de governo de Evo Morales em 2005 incorporou algumas regras do CW – Autonomia do Banco Central, Câmbio de Mercado e Abertura Comercial –, enquanto no anterior, de 2002, não havia nenhuma. Ainda assim, a plataforma do MAS de 2005 é a primeira vitoriosa que não apenas rejeitava genericamente o neoliberalismo, mas também não adotava a visão do "tripé".

Depois de Evo Morales, elege-se Rafael Correa (PAIS, Equador, em 2006) com um programa de governo ausente do neoliberalismo. Ao grupo de presidentes eleitos que rejeitam o CW em seus programas de governo, somam-se, apenas em suas segundas candidaturas vitoriosas, o MVR venezuelano e o FPV argentino. Embora continuamente diminuindo a presença do CW em seus programas, o PT apenas abandona o "tripé" em 2014, na reeleição de Dilma Rousseff. No Chile, ao menos em um primeiro momento, a Concertação – com a candidatura do PS, de 2005 – torna-se mais neoliberal, com um programa de governo próximo à visão mais forte do CW. Assim como o FMLN de El Salvador, que, nas duas eleições vitoriosas pesquisadas, permanece com seu programa de governo dentro do grupo neoliberal.

O Quadro 2 sintetiza essa compreensão sobre as diferentes esquerdas presentes nos programas de governo dos presidentes eleitos na Onda Rosa da América Latina. A Onda Rosa, pela interpretação mínima incialmente trabalhada, agrega plataformas ideológicas dos três grupos de adesão ao neoliberalismo. De qualquer forma, a Onda Rosa propriamente neoliberal poderia ser identificada apenas no Chile e em El Salvador e, durante o período, apenas o Uruguai se manteve na perspectiva do "tripé". Todos os demais países – Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela – iniciam ou chegam a programas de governo não neoliberais (no grupo de menor presença das regras do CW).

Quadro 2
Programas de governo dos presidentes eleitos na Onda Rosa, por país, adesão ao neoliberalismo, sigla do partido patrocinador da candidatura e ano da eleição (América Latina, 1999-2015)

	Neoliberal (*Cluster* 3)	**Neoliberal do tripé macroeconômico (*Cluster* 1)**	**Não neoliberal (*Cluster* 2)**
Argentina		FPV (2003)	FPV (2007, 2011)
Bolívia			MAS (2005, 2009, 2014)
Brasil		PT (2002, 2006, 2010)	PT (2014)
Chile	PS (2005)	PPD (1999)	
El Salvador	FMLN (2009, 2014)		
Equador			PAIS (2006, 2009, 2013)
Uruguai		FA (2004, 2009, 2014)	
Venezuela		MVR (2000)	MVR/PSUV (2006, 2012)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Oliveira, 2016a.

Os programas dos presidentes eleitos no período estudado e que não foram enquadrados no conceito mínimo de Onda Rosa são apresentados no Quadro 3. Percebe-se a concentração no grupo 3, neoliberal: 14 do total (58%). Outros 10 programas dividem-se entre os grupos não neoliberal e neoliberal do tripé macroeconômico. Os governos que antecederam a Onda Rosa na Bolívia, em El Salvador e no Uruguai pertencem aos mesmos grupos de seus sucessores. Como não foram analisadas eleições anteriores na Argentina, no Brasil, no Chile e na Venezuela, não é possível discernir sobre um eventual efeito de trajetória na origem das experiências nacionais do "pós-neoliberalismo". Entre os casos estudados, apenas no Equador percebe-se uma inflexão nos programas de governo dos presidentes eleitos antes e após a Onda Rosa.

Quadro 3
Programas de governo dos presidentes eleitos, exceto Onda Rosa, por país, adesão ao neoliberalismo, sigla do partido patrocinador da candidatura e ano da eleição (América Latina, 1999-2015)

	Neoliberal (*Cluster* 3)	Neoliberal do tripé macroeconômico (*Cluster*1)	Não neoliberal (*Cluster* 2)
Argentina			PRO (2015)
Bolívia			MNR (2002)
Chile	RN (2009); PS (2013)		
Colômbia	1CO (2002, 2006)	PDU (2010)	PDU (2014)
Costa Rica	PLN (2010)	PUSC (2002); PAC (2014)	PLN (2006)
El Salvador	Arena (2004)		
Equador	SP (2004)		
México	PAN (2000, 2006); PRI (2012)		
Panamá	PAN (2014)		PRD (2004); CD (2009)
Peru	PP (2001); Apra (2006); PNP (2011)		
Uruguai		PC (1999)	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Oliveira, 2016a.

Os programas de governo presidenciais também contam a história de duas oposições à Onda Rosa. Uma que se manteve fiel ao CW e outra que o abandonou. O segundo é o caso das oposições na Argentina e na Bolívia, únicos países nos quais se esboçou um consenso em torno do "pós-neoliberalismo". Na Argentina, tal consenso – perceptível na Figura 1, com a queda geral do indicador CW-Neoliberalismo – mostrou-se insuficiente para direcionar a política pública do novo governo. Em vez de um governo "pós-neoliberal", como poderia indicar o programa de governo do PRO em 2015, englobado no *cluster* 2 (não neoliberal), Mauricio Macri adotou uma política de retomada gradual do neoliberalismo (Natanson, 2018).

No Brasil, no Uruguai, no Equador e na Venezuela, os partidos e forças mantidas na oposição durante a Onda Rosa preservaram ou incrementaram a presença do CW em seus programas de governo. Com exceção do programa do PSDB brasileiro de 2010 e do SP equatoriano de 2013, todas as demais candidaturas de oposição nesses países agruparam-se na visão mais consistente do neoliberalismo, o grupo 3 (os dois citados mantiveram-se na perspectiva do tripé macroeconômico). Portanto, como regra geral, a adesão ao neoliberalismo, de fato, expressa uma diferenciação ideológica entre os partidos

e presidentes que participaram da Onda Rosa e de seus principais antagonistas eleitorais. O corte de distinção não se situa no CW como pressuposto da política macroeconômica ("tripé"), mas em sua utilização como visão organizadora da inserção internacional dos países e das instituições relativas ao comportamento dos agentes econômicos.

Os dois países com maior diferença ideológica em torno do neoliberalismo no final do período são Brasil e Venezuela (nas eleições de 2014 e 2012, respectivamente). Os quadros na Figura 1 mostram o formato de "boca de jacaré" nas linhas dos programas vencedores e derrotados, bem como a manutenção de uma lacuna expressiva entre as tendências ao longo do tempo. A análise de *cluster* certifica que, ao menos na última eleição, situação e principal oposição estavam nos grupos mais contrastantes (não neoliberal e neoliberal). O mesmo não ocorreu no Uruguai e no Equador, com uma distância menos expressiva entre os contendores principais, e um deles, nas últimas eleições, aderente ao neoliberalismo mitigado do tripé macroeconômico.

Considerações finais

A ideia de Onda Rosa tornou-se uma forma recorrente de denominar o fenômeno da "guinada à esquerda" dos governos na América Latina dos anos 2000, após as políticas neoliberais dos governos precedentes e em resposta a elas. O presente artigo dedicou-se a investigar a presença do neoliberalismo, interpretado conforme as disposições do Consenso de Washington, nos programas de governo de 13 países da América Latina. Foram analisados 94 programas de governos, incluindo candidatura eleita e segunda colocada em número de votos, de 47 eleições presidenciais. Identificou-se o fenômeno da Onda Rosa em oito diferentes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Uruguai e Venezuela. Nesses países, foi eleita ao menos em duas eleições consecutivas a candidatura cujo programa de governo apresentava menor presença do CW, segundo a definição mínima de Onda Rosa discutida anteriormente. Esta alcançou, portanto, 23 mandatos presidenciais, ou seja, 49% dos mandatos cujas eleições presidenciais foram analisadas. Em cinco países não ocorreu a Onda Rosa: Colômbia, Costa Rica, México, Panamá e Peru.

Se, por um lado, é inegável que o CW perdeu força na política da América Latina do século XXI, por outro, deve-se admitir que a ideologia neoliberal permaneceu não apenas como um vetor importante da diferenciação política/partidária das candidaturas presidenciais, mas, também, como conteúdo programático dos presidentes eleitos. A regra da Estabilidade de Preços, como fundamento da política econômica, e a Disciplina Fiscal demonstram de maneira mais clara a presença do CW na América Latina dos anos 2000. Elas mantiveram-se tanto nos programas de governo claramente neoliberais como naqueles que desenvolveram uma visão mitigada (em torno no tripé macroeconômico). É possível que tal força ideológica responda à fragilidade, ao menos política, das opções

oferecidas pela economia heterodoxa para tratar a questão da inflação – como repara Notermans (2000, p. 225) em relação à social-democracia europeia.

Quatro regras apareceram com força em programas de governo antagônicos às candidaturas da Onda Rosa e ganharam espaço nos programas das oposições ao longo dos últimos anos analisados: Desregulamentação, Direito de Propriedade, Abertura Comercial e Investimento Externo Direto. Essas regras, fundamentadas em uma interpretação coerente sobre a inserção internacional dos países e os incentivos institucionais do comportamento dos agentes econômicos, são aquelas que identificam programas de governo mais coerentemente organizados em torno da ideologia neoliberal. Adotam o CW inclusive como orientação de intervenção microeconômica. Apenas no Chile e em El Salvador governos da Onda Rosa foram eleitos com programas de governo neoliberais nessa acepção.

Se por uma esquerda "moderada" se quer identificar programas de governo que aceitam noções macroeconômicas ortodoxas do tripé macroeconômico, mas mantêm o controle sobre áreas microeconômicas, ela esteve presente não apenas no Uruguai e no Brasil. Também está reportada nos primeiros programas analisados na Argentina e na Venezuela. Os presidentes eleitos na Onda Rosa que inauguram uma forte rejeição do neoliberalismo são os da Bolívia e do Equador, aqueles ligados à visão do "Buen Vivir". Venezuela, Argentina e, mais tarde, Brasil, também elegeram presidentes com programas de governo afastados dessa interpretação de uma esquerda "moderada". Apenas no Uruguai todos os programas de governo da Onda Rosa permaneceram no grupo do neoliberalismo do "tripé".

Nesse ponto específico, o artigo permitiu descrever com maior complexidade a visão das duas esquerdas latino-americanas – não como discriminação de casos nacionais, mas em suas trajetórias. Embora diferenças ideológicas possam ser apreendidas entre os casos nacionais, a estilização elevada do conteúdo ideológico proposto durante a Onda Rosa implicada no conto das duas esquerdas de Castañeda (2006) suprime diferenças substanciais e transformações que ocorreram ao longo dos anos. Potencialmente, pensar *a priori* em termos de duas esquerdas prejudica uma compreensão adequada da relação do fenômeno político da Onda Rosa com o neoliberalismo e o CW.

Algumas considerações podem ser oferecidas à guisa de aberturas para futuras investigações. Enquanto insumo da representação, a ideologia programática pode ser compreendida como categoria na investigação da congruência política ou da *accountability* vertical. Trata-se de compreender a capacidade de os programas de governo servirem como *proxy* do discurso programático mais genericamente considerado, estruturarem a competição político-eleitoral e, em um segundo momento, permitirem o controle da política pública dos governos eleitos pelos cidadãos.

Na América Latina, tais questões foram levantadas a respeito do neoliberalismo nos anos 1980 e 1990 por Stokes (2001) e, de forma mais abrangente, por Kitschelt e

outros (2010). Constrangimentos econômicos estruturais, como a disponibilidade de hidrocarbonetos (Weyland, 2009), ou o contexto externo, como o preço das *commodities* e as taxas de juros internacionais (Campello, 2015), por exemplo, podem impactar a habilidade de os governos seguirem as disposições ideológicas que lançam nas eleições, ou mesmo limitar o rol de políticas imaginadas e articuladas nas eleições. Em que pesem as importantes implicações dessas investigações, cumpre destacar que o fenômeno ideológico, enquanto construção de sentidos na disputa eleitoral e fora dela, preserva uma autonomia tanto empírica quanto acadêmica.

O mesmo pode ser afirmado em relação às clivagens, classes e movimentos sociais. Gonzalez (2019) repara que o conceito de Onda Rosa ficou vinculado ao fenômeno político-eleitoral. Acabou, assim, por retirar a visibilidade das lutas e movimentos sociais que resistiram ao neoliberalismo em cada contexto nacional e cujas experiências foram apropriadas, moldando as alternativas políticas. O foco da presente pesquisa resumiu-se à presença e à ausência do Consenso de Washington nos programas de governo presidenciais da Onda Rosa da América Latina. Revelou a manutenção de estratégias do neoliberalismo em parte expressiva dos programas dos presidentes "pós-neoliberais". Um outro desafio seria investigar a dimensão positiva da Onda Rosa, multifacetada em noções como "novo-desenvolvimentismo" e "buen vivir". Conhecer seu conteúdo positivo, bem como sua conexão com a experiência, é fundamental para compreender se a ideologia "pós-neoliberal" interpelou os sujeitos coletivos em conexões de representação política, abrindo a possiblidade para propagações da Onda Rosa na América Latina.

Referências bibliográficas

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. SADER, E.; GENTILI, P. (eds.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ANDRADE, D. P. "O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais". *Sociedade e Estado*, vol. 34, nº 1, p. 211-239, 2019.

ANGEL, A.; LÓPEZ-LONDOÑO, L. M. "Delinking rhetorics of neoliberalism: an analysis of South American leftist presidents' speeches". *Journal of International and Intercultural Communication*, vol. 12, nº 1, p. 43-62, 2019.

BAKER, A.; GREENE, K. F. "The Latin American left's mandate: free market policies and issue voting in new democracies". *World Politics*, vol. 63, nº 1, p. 43-77, 2011.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.

BIANCARELLI, A.; ROSSI, P. "A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista". *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 4, nº 1, p. 21-38, 2014.

BOITO JR., A. "A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia". *Crítica Marxista*, nº 42, p. 155-162, 2016.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. "Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 47, p. 31-38, 2013.

BORÓN, A. O pós-neoliberalismo é uma etapa em construção. In: SADER, E.; GENTILI, P. (eds.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 20, nº 3, p. 5-24, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. "Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?". *Economia e Sociedade*, vol. 21, nº especial, p. 811-829, 2012.

CAMPELLO, D. *The politics of market discipline in Latin America*: globalization and democracy. Cambridge: Cambridge University, 2015.

CARREIRÃO, Y. S. "Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional", *Opinião Pública*, vol. 21, nº 2, p. 393-430, 2015.

CASTAÑEDA, J. "Latin America's left turn". *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 3, p. 28-43, 2006.

CLARK, T. D. The paradox of the neoliberal developmentalist State: reconstructing the capitalist elite in Pinochet's Chile. In: NORTH, L. L.; CLARK, T. D. (orgs.). *Dominant elites in Latin America:* from neo-liberalism to the 'Pink Tide'. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

CLARK, T. D.; NORTH, L. L. The limits of democratization and social progress: domination and dependence in Latin America. In: NORTH, L. L.; CLARK, T. D. (orgs.). *Dominant elites in Latin America:* from neo-liberalism to the 'Pink Tide'. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

COUTINHO, M. "Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea". *Revista de Sociologia e Política*, nº 27, p. 107-123, 2006.

CUBILLO-GUEVARA, A. P. "Genealogía inmediata de los discursos del buen vivir en Ecuador (1992-2016)". *América Latina Hoy*, vol. 74, p. 125-144, 2016.

CUESTAS-CAZA, J.; "Sumak Kawsay between western post-development and Andean philosophy". *Ánfora*, vol. 26, nº 47, p. 111-142, 2019.

DINCER, N.; EICHENGREEN, B. "Central Bank transparency and independence". *International Journal of Central Banking*, vol. 10, nº 1, p. 189-251, 2014.

EVANS, P.; SEWELL, W. Neoliberalism: policy regimes, international regimes, and social effects. In: HALL, P.; LAMONT, M. (orgs.). *Social resilience in the neoliberal era.* Cambridge: Cambridge University, 2012.

FERNANDES, A. S. A.; BORGES, A. "Ideias fora do lugar: o neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil". *Organização e Sociedade*, vol. 15, nº 46, p. 13-37, 2008.

FISCHER, K.; PLEHWE, D. "Redes de *think tanks* e intelectuales de derecha en América Latina". *Nueva Sociedad*, nº 245, p. 70-86, 2013.

GALLEGOS, F. R. "Mucho más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad*, nº 205, p. 30-44, 2006.

GARRETÓN, M. A., et al. *América Latina no século XXI:* em direção a uma nova matriz sociopolítica. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

GAUDICHAUD, F. "Fim de ciclo na América do Sul? Movimentos populares, governos 'progressistas' e alternativas ecossocialistas". *Lutas Sociais*, vol. 20, nº 36, p. 52-65, 2016.

_____. "Amérique Latine: les gouvernements 'progressistes' dans leur labyrinthe". *Recherches Internationales*, nº 115, 2019.

GONZALBO, F. E. *Historia mínima del neoliberalismo*. Ciudad de México: Colegio de México, 2015.

GONZALEZ, M. *The ebb of the Pink Tide*: the decline of the left in Latin America. London: Pluto Press, 2019.

GROS, D. B. "Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 54, p. 143-159, 2004.

HENRY, P.; MOSCOVICI, S. "Problèmes de l'analyse de contenu". *Langages,* vol. 3, nº 11, p. 36-60, 1968.

KITSCHELT, H., et al. *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University, 2010.

LASSWELL, H. (org.). *A linguagem da política.* Brasília, DF: UnB, 1982.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P. "When foreign policy meets social demands in Latin America". *Contexto Internacional.* vol. 38, nº 1, p. 11-53, 2016.

LORA, E.; OLIVEIRA, M. "The electoral consequences of the Washington consensus". *Economia*, vol. 5, nº 2, p. 1-61, 2015.

LOVEMAM, B. *Chile: the legacy of Hispanic capitalism.* Oxford: Oxford University, 2001.

MARANGOS, J. "The evolution of the term 'Washington Consensus'". *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, nº 2, p. 350-384, 2009.

MURILLO, M. V.; OLIVEROS, V.; VAISHANAV, M. "Electoral revolution or democratic alternation?". *Latin America Research Review,* vol. 45, nº 3, p. 87-114, 2010.

NAIM, M. "Fads and fashion in economic reforms: Washington consensus or Washington confusion?". *Third World Quarterly*, vol. 21, nº 3, p. 505-528, 2000.

NASSIF, A. "As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira". *Revista de Economia e Política*, vol. 35, nº 3, p. 426-443, 2015.

NATANSON, J. "Mauricio Macri en su ratonera". *Nueva Sociedad*, nº 276, p. 24-33, 2018.

NOTERMANS, T. *Money, markets, and the State*: social democratic economic policies since 1918. Cambridge: Cambridge University, 2000.

OLIVEIRA, A. N. C. "A ideologia econômica dos presidentes na América Latina: um indicador a partir dos programas de governo eleitorais". *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 43, nº 1, p. 83-98, 2015.

_____. *As promessas dos presidentes:* democracia representativa em 16 países da América Latina. Porto Alegre: FEE, 2016a.

_____. "Banco de asserções programáticas: banco de dados". 2016b. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/20160517bap.2015.xlsx>. Acesso em: mar. 2020.

RODRIK, D. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?". *Journal of Economic Literature*, vol. 44, nº 4, p. 973-987, 2006.

RUCKERT, A.; MACDONALD, L.; PROULX, K. "Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review". *Third World Quarterly*, vol. 38, nº 7, p. 1.583-1.602, 2017.

SADER, E.; GENTILI, P. (eds.). *Pós-Neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. "O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 60, p. 115-135, 2016.

SILVA, E. *Chile.* In: VANDEN, H.; PREVOST, G. (eds.). *Politics of Latin America*: the power game. Oxford: Oxford University, p. 437-482, 2002.

SILVA, F. P. *Vitórias na crise:* trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Rio de Janeiro: Ponteiro, 2011.

_____. "O fim da Onda Rosa e o neogolpismo na América Latina". *Revista Sul-Americana de Ciência Política,* vol. 4, n° 2, p. 165-178, 2019.

SILVA, K. P.; GUEDES, A. L. "Buen vivir andino: resistência e/ou alternativa ao modelo hegemônico de desenvolvimento". *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 15, nº 3, p. 682-693, 2017.

STIGLITZ, J. E. Is there a Post-Washington Consensus?. In: SERRA, N.; STIGLITZ, J. E. (eds.). *The Washington Consensus reconsidered:* toward a new global governance. Oxford: Oxford University, p. 41-56.2, 2008.

STOKES, S. C. *Mandates and democracy:* neoliberalism by surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University, 2001.

THERBORN, G. Pós-neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

UNDURRAGA, T. "Neoliberalism in Argentina and Chile: common antecedents, divergent paths". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 23, nº 55, p. 11-34, 2015.

VANDEN, H.; PREVOST, G. The political economy of Latin America. In: VANDEN, H.; PREVOST, G. (eds.). *Politics of Latin America*: the power game. Oxford: Oxford University, p. 146-176, 2002.

WEYLAND, K. "The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier State theory". *Comparative Politics*, vol. 41, nº 2, p. 146-164, 2009.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (ed.). *Latin American adjustment*: how much has happened? 1991. Disponível em: https://www.wcl.american.edu/hracademy/documents/Williamson1990WhatWashingtonMeansbyPolicyReform.pdf Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. "Democracy and the 'Washington Consensus'". *World Development,* vol. 21, nº 8, p. 1.329-1.336, 1993.

_____. A short history of the Washington Consensus. In: SERRA, N.; STIGLITZ, J. E. (eds.). *The Washington Consensus reconsidered:* toward a new global governance. Oxford: Oxford University, p. 14-30, 2008.

Abstract

Lasting neoliberalism: the Washington Consensus in the Latin American Pink Tide

This research aims to investigate the continuity of neoliberalism in the Latin America electoral politics during the Pink Tide, showing its presence in the presidential platforms launched from 1999 to 2015. A content analysis, based on the Washington Consensus, which is a kind of neoliberal manifesto, is used as an approach in this research. The analysis used 94 platforms from 47 presidential elections that took place in 13 Latin American countries. The research reveals that neoliberalism in fact has lost ground and the Washington Consensus rules, such as privatization and reduction in public spending, have been emphatically rejected. Meanwhile the ground established by rules such as inflation control and public deficit reduction presents the neoliberal resilience during the Pink Tide, even in non-neoliberal presidential platforms. As far as it measures the presence of the Washington Consensus in Latin America political scene after 2000, this study helps to ponder on the anti-neoliberal agenda limits and the basis of the resumption of the ideology in the subcontinent.
Keywords: ideology; presidential elections; electoral platforms; political parties

Resumen

Neoliberalismo perdurable: el Consenso de Washington en la Marea Rosa Latinoamericana

Esta investigación tiene como objetivo averiguar la continuidad del neoliberalismo en la política electoral de América Latina durante la Marea Rosa, mostrando su presencia en las plataformas presidenciales lanzadas desde 1999 hasta 2015. Se utiliza en esta investigación un análisis de contenido, como un enfoque basado en el Consenso de Washington, que es una especie de manifiesto neoliberal. El análisis utilizó 94 plataformas de 47 elecciones presidenciales que se llevaron a cabo en 13 países latinoamericanos. La investigación revela que, de hecho, el neoliberalismo ha perdido terreno. Algunas reglas del Consenso de Washington, como la privatización y la reducción del gasto público, han sido rechazadas enfáticamente. Mientras tanto, el terreno establecido por reglas como el control de la inflación y la reducción del déficit público presenta la resistencia neoliberal durante la

Marea Rosa, incluso en plataformas presidenciales no neoliberales. En la medida en que evalúa la presencia del Consenso de Washington en escenario político en América Latina después del 2000, este estudio ayuda a reflexionar sobre los límites de la agenda anti neoliberal y las bases de la reanudación de la ideología en el subcontinente.
Palabra claves: ideología; elecciones presidenciales; programas de gobierno; partidos políticos

Résumé

Néolibéralisme durable: le Consensus de Washington sur la Vague Rose Latino-américaine

Cette recherche a pour objectif d'étudier la continuité du néolibéralisme dans la politique électorale en Amérique Latine pendant la vague rose, en montrant sa présence dans les programmes présidentiels lancés de 1999 à 2015. Une analyse du contenu, basée sur le Consensus de Washington, qui est une sorte de manifeste néolibéral, est utilisé comme une approche dans cette recherche. L'analyse a utilisé 94 programmes issus de 47 élections présidentielles qui ont eu lieu dans 13 pays d'Amérique Latine. La recherche révèle que le néolibéralisme a en fait perdu du terrain et que les règles du Consensus de Washington, telles que la privatisation et la réduction des dépenses publiques, ont été catégoriquement rejetées. Le terrain établi par des règles telles que le contrôle de l'inflation et la réduction du déficit public présent la résilience néolibérale pendant la vague rose, même dans les programmes présidentiels non néolibéraux. Dans la mesure où elle évalue la présence du Consensus de Washington sur la scène politique de l'Amérique Latine après 2000, cette étude permet de réfléchir aux limites de l'agenda anti-néolibéral et aux bases de la reprise de l'idéologie dans le continent.
Mot-clés: ideologie; élections presidentielles; programmes electorales, partis politiques

Artigo submetido à publicação em 19 de junho de 2019.
Versão final aprovada em 4 de março de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA
Revista do CESOP
http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912020261193
e-ISSN 1807-0191

Social representations of globalisation and the functioning of the metasystem in social comparison contexts: evidence from two studies in Portugal

Raquel Ribeiro[1]
Gabrielle Poeschl[2]

Globalisation generates intense debate and contradictory positions, being a particularly relevant object of social representations (SR). This article attempts to better understand the SR of globalisation by analysing how the normative social metasystem controls, verifies and selects the material produced by the operative system in contexts of social comparison. Using a multi-method approach, we conducted two studies, with semi-structured interviews (N=30) and a free association questionnaire (N=100), in the Porto Metropolitan Area, Portugal. Results highlight how social comparison contexts trigger arguments in favour of group interests and reveal the existing power relations between groups. The importance of identifying the relations that guide thinking about social objects and the applicability of SR theory for understanding complex, controversial, sociopolitical objects are discussed.

Keywords: globalisation; social representations; metasystem; social comparison; social identity

Introduction[3]

Globalisation has been one of the big issues of the last three decades, dominating editorial, political, and academic life (Held and McGrew, 2007; Milanovic, 2016; Reich, 1998). Despite numerous publications on this theme, there is no consensus about the definition of globalisation, what it includes, when it started, or even what its effects are. The only point of agreement appears to be the difficulty inherent in its definition (Kumar,

[1] Centre for Social Studies of the University of Coimbra. Coimbra (BL), Portugal.
E-mail: <raquelribeiro@ces.uc.pt>.
[2] Faculty of Psychology and Educational Sciences, University of Porto. Center of Psychology at the University of Porto. Porto (DL), Portugal. E-mail: <gpoeschl@fpce.up.pt>.
[3] Raquel Ribeiro gratefully acknowledges the financial support provided by the Portuguese Foundation of Science and Technology – FCT – to the development of her Doctoral Thesis at the Faculty of Psychology and Educational Sciences of the University of Porto (fellowship SFRH/BD/19261/2004) and to her research at the Centre for Social Studies of the University of Coimbra (DL57/2016/CP1341/CT0030). Grateful thanks are due to all those who participated in the studies and those who made possible the data collection. Thanks are also due to those who commented on earlier versions of this paper, and to two anonymous reviewers. Usual disclaimers apply.

2003), making globalisation one of the most controversial topics of the Social Sciences (Guillén, 2001).

For some authors, globalisation is inherently positive, a promoter of welfare, development, and progress (e.g., Chambre de Commerce Internationale [CCI], 2003); for others it has, on the contrary, promoted the growth of inequalities between and/or within nations, strengthening the global hierarchies of privilege, control and exclusion (e.g., Stiglitz, 2002; Milanovic, 2016), providing an arena for conflict between social groups (Santos, 2006); for others still, globalisation is a dialectical process whose 'outcome is not necessarily, or even usually, a generalized set of changes acting in a uniform direction, but consists in mutually opposed tendencies' (Giddens, 1990, p. 64).

The spread of the word 'globalisation' in non-specialised contexts, the frequent debates about the phenomenon and the importance of its real or inferred consequences, make it a particularly relevant object of social representations. By social representations, we mean 'a set of concepts, statements and explanations originating in daily life in the course of inter-individual communications' (Moscovici, 1981, p. 181). Thus, social representations theory (SRT, e.g., Moscovici, 1976, 1981), as a psychosociological theory of knowledge (Jodelet, 2011), aims at understanding the processes by which people come to a shared understanding of the social world and how this knowledge relates to their ability to act on it. As argued by Elcheroth, Doise and Reicher (2011), insofar as it allows a study of the processes of communication and social influence, conformity, and resistance, harmony, or conflict between groups, SRT is a privileged theoretical framework for the study of sociopolitical phenomena such as globalisation.

In this article we intend to illustrate the interrelationships between the sociopsychological and economic processes guiding opinions about globalisation by following Doise's (1990) approach to the study of social representations. For Doise (1990), to understand how and why social representations of a given object are formed, it is necessary to understand what social rules, norms and expectations guide the social thinking about that object, i.e., to identify how the normative social metasystem controls, verifies, and selects the material produced by the cognitive operative system.

First, we present the concept of metasystem of SR proposed by Moscovici (1976). Then we attempt to deepen the understanding of the social representations of globalisation (e.g., Poeschl and Viaud, 2008; Viaud, 2007) by analysing the intra-individual variations in discourses about the phenomena that are produced in contexts of social comparison triggered by attribution tasks or, according to Elcheroth, Doise, and Reicher (2011), the meta-knowledge about globalisation – 'what we think that other people think' (p. 739). Finally, we discuss the importance of identifying the relationships that guide the thinking about a particular social object to the understanding of sociopolitical phenomena.

The metasystem of social representations

Fifty years ago, Moscovici (1976) proposed the concept of social representation to support his proposal of a 'psychosociology' of knowledge (Jodelet, 2011). Moscovici was concerned with understanding social life from a psychological perspective, in particular, how scientific and ideological discourses infiltrate 'natural' or common sense thinking, how they become part of our heritage, thinking, languages and practices (Moscovici, 1976, 1981). An understanding of social life from a psychological perspective constitutes a pre-requisite for understanding the influence of social relationships on psychological processes (Duveen and Lloyd, 1990). According to Moscovici (1976), in common thought, as in scientific thinking, two cognitive systems are involved: an *operative system* that makes associations, inclusions, discriminations, deductions and a *metasystem* that controls, verifies, selects the matter produced by the former. The metasystem of social representation is composed of 'normative relationships that control, check, direct' individual cognitive operations (Moscovici, 1976, p. 254), using multiple organising schemes, such as scenarios and rules, and relevant norms for each situation that govern the different social interactions in which individuals participate. These societal schemes are pre-existing to individual cognitive functioning and are activated according to the demands of specific situations (Doise, 1990). Thus, the two systems (normative social metasystem and individual cognitive operative system) establish a top-down process in individual cognition (Wagner and Hayes, 2005).

Activation and use of the standards, rules and expectations of the metasystem will depend both on the social context and its situational needs, and on the position occupied by social groups (Staerklé and Doise, 2005). Situational needs may, for example, require a rigorous application of logical principles in a particular scientific domain, or they may favour the defence of group cohesion (Doise, 1990). Thus, the normative relationships that compose the metasystem may explain the intra-individual and the inter-individual variations in the discourses produced, and the social regulations which influence cognitive functioning may be analysed at different levels, in particular at the intra-individual, inter-individual, positional, ideological levels (Doise and Valentim, 2015). The coexistence, in the same individuals, of several modes of thought and thereby knowledge, determines a state of cognitive polyphasia (Moscovici, 1976), as the activation of different rules manifests itself in changes, even central ones, in the social representations produced in different social contexts (see also Jovchelovitch, 2008; Menin, 2006).

The functioning of the metasystem

The metasystem has received little attention in the SRT literature. The first description of the functioning of the metasystem may be found in Moscovici's (1976) seminal work about the social representations of psychoanalysis where he showed how the

metasystem functions in the anchoring process – generally defined as the process that allows something unfamiliar and disturbing to be embedded into our pre-existing structure of categories (Moscovici, 1976, 1981; see also Doise, 1992 for a discussion on the different levels of anchoring). To exemplify, Moscovici found that Catholics adapted the new object to Christian values, adopting a non-positivistic view of psychoanalysis, stressing the similarity between the therapeutic process and 'confession', as well as the positive role of affectivity; communists, by contrast, rejected psychoanalysis, considering it a reactionary, 'American' science, a tool for the depoliticisation of man and a bourgeois creation that had to be opposed (Moscovici, 1976).

Following the work of Moscovici, several studies have illustrated the functioning of the metasystem, even if the authors made no direct reference to it. Before turning more specifically to the research on globalisation, we present here a set of studies showing how the metasystem functions to shape and modulate the representations of social objects in order to protect individuals' personal and social identity, in accord with social identity theory (Tajfel and Turner, 1986, see also Rosenmann, Reese and Cameron, 2016, for a development concerning social identity approach to the study of globalisation).

Social identity and self-enhancement

In a study on the social representations of the profession of researcher, Lage (1978) showed that the dominant, official discourse on television and in textbooks was expressed in a fairly accurate way by students of the upper classes, whose academic route may lead to a profession related to science. By contrast, students in vocational schools, to whom this route was closed, rejected this normative discourse; the representation of scientists presented by these students was a caricature, functioning as a sort of consolation for their position of 'inferiority'. The differential selection of notions used for the formation of social representations (Lage, 1978) reveals how the metasystem works to protect individuals' positive social identity.

Similarly, Poeschl (1992, 1998) studying social representations of intelligence, showed that apprentices, who could not give too much importance to intellectual or scholarly skills because of their successive failures in school, placed greater value on sociability and socio-cultural activities. By contrast, high school pupils who were invested in their studies gave considerable importance to academic skills and success.

Moreover, Miguel, Valentim, and Carugati (2010), when comparing the social representations of intelligence provided by students, parents, and teachers, highlighted how group membership determines the abilities and dimensions valued in intelligence, thereby conferring social validation to individuals' social roles. However, both parents and teachers tended to value dimensions that were not directly related to their own particular roles, when considering family and school roles in promoting the development of children's

intelligence, in order to protect their personal and social identity in the event of their children's failure.

Social differentiation and intergroup relations

The functioning of the metasystem may also be observed when different situations of social comparison are salient. For instance, in her research on the social representations of intelligence, Poeschl (1992) observed how group identification produced modifications in the social representations formed in order to positively differentiate the in-group from the out-group. These studies examined various contexts of comparison (human vs. machine, human vs. animal, man vs. woman). Results showed that comparisons: between man and machine, stressed the importance of creativity in the definitions of human intelligence; between species, led to enhancement of the cognitive skills in the definition of human intelligence and their devaluation in the definition of animal intelligence (Poeschl, 2001); between man and woman, created specific representational dimensions: femininity in feminine intelligence and social success in masculine intelligence (Poeschl, 1999).

In the above-mentioned study, Poeschl (1992, 1998) also asked pupils and professionals to rate the dimensions of intelligence as they thought psychologists and teachers would do. Results seemed to reflect the relationship between the respondents and the psychologists: the tensions existing between school psychologists and teachers were revealed by the fact that teachers considered that psychologists did not value the skills they strove to develop. In contrast, the good relationships existing between school psychologists and apprentices were reflected by apprentices' opinions that psychologists valued the dimension of intelligence (sociability and socio-cultural activities) that they themselves considered important.

Using data from Moscovici's work on the diffusion of psychoanalysis, Gillespie (2008) showed how interviewees talked about the views that others had about psychoanalysis and that social representations were built upon these 'alternative representations', i.e., representations of other people's representations (Gillespie, 2008, p. 376). For instance, the representation of psychoanalysis formed by the communists was built upon the dismissal of the alternative representation, the representation attributed to psychoanalysts:

> Psychoanalysis claims to be a therapy, or even a worldview (amongst other things, it claims to be able to explain the origin and development of society in terms of conflict with the libido). It is in fact a falsifying tool that uses so-called complexes to cover up social conflicts (Moscovici, cit. in Gillespie, 2008, p. 383).

According to Gillespie these attributed representations are usually depreciated representations, open to questioning and critique, evidencing the nature of the relations between groups.

Self-presentation

The study of the 'mute zone' of social representations (e.g., Abric, 2003; Guimelli and Deschamps, 2000) has shown that some elements of a representation are not expressed in classical conditions of evocation because they are 'counter-normative' i.e., they express cognitions or beliefs that are in conflict with moral values and group norms. To capture these elements of representation, one of the techniques used to reduce the normative pressure is to ask respondents to speak for themselves and next to speak for others, for instance members of their in-group (see also Menin, 2006). Using this technique of substitution, Deschamps and Guimelli (2004) asked respondents to list their own answers and the answers of the 'French in general' with regard to insecurity. They found that, in their own answers, respondents listed feelings and emotions such as 'fear', 'danger', 'accident', 'uncertainty', 'weakness', or 'disease'. The most frequent associations attributed to the 'French in general' referred mainly to causes of insecurity, such as 'suburbs', 'young', 'drug', 'foreigners' and 'unemployment'. In the opinion of the authors, the context 'French in general' reduced the normative, politically correct pressure, making possible the emergence of responses that did not appear under 'normal' condition (i.e., were previously mute) because they were not socially accepted or incompatible with the values and norms of the reference group.

Another study, using the same technique to capture the social representations of Gypsies, showed that words with more negative connotations, such as 'thefts', 'dirty', 'beggars', 'foreigners', 'non-workers', 'vulgarity', were more frequent in the substitution condition than in the 'normal' condition (Guimelli and Deschamps, 2000). Similarly, Valencia, Gil-De-Montes and Elejabarrieta (2004) found that immigrants were more positively evaluated in the 'normal' condition than under substitution conditions.

The results of these studies highlight, as Flament (1999) stated, 'how social representations are largely (if not totally) the complex reflection of several normative models' (p. 50). They support the idea that the implicit representation of values, social space and human relationships held by individuals influence the development of their operative reasoning (Moscovici, 1976); this leads to a selection (i.e., a self-censorship) of the content of the representations in order to best meet the social expectations, norms and rules salient at a given moment, such as rationality, self-presentation, self-enhancement, group cohesion, social differentiation, etc.

The modulations produced by different situational needs are highlighted in a study developed by Gillespie (2007). In this study, conducted by means of interviews, the author asked tourists about the changes occurring in Ladakh (India), and showed that, in an

attempt to positively differentiate themselves from other tourists, viewed as disrespectful, interviewees resorted to 'othering' (defining themselves as travellers, as opposed to the others, the tourists): 'I think travellers are people who go to a country to appreciate the culture, and I think tourists go to a country to be voyeurs' (Gillespie, 2007, p. 585). However, later in the interview, they reported having adopted the same kind of behaviours that they had criticized before: 'We are completely observers, we are not part of it', 'We don't know what is going on, I think it's voyeurism.' (Gillespie, 2007, p. 586). Other interviewees, in an attempt to repair the uncomfortable and unpredicted identification with the derogated other tourists, slightly changed their former arguments criticizing behaviour in response to the needs of self-presentation: 'I mean we still partook in stuff going on there, we just did it more limited and we did other stuff as well' (Gillespie, 2007, p. 587).

These studies show that an analysis of the functioning of the metasystem is possible through the use of various techniques, such as substitution (Abric, 2003; Poeschl, 1992) and the direct or the indirect comparison between groups (Poeschl, 1998, 1999, 2001).

Globalisation as an object of social representations

The popularity that globalisation has acquired in the scientific community (and beyond) explains the large number of publications on the subject (Reich, 1998). However, to our knowledge, apart from an international research developed to capture the social representations of globalisation (see Poeschl and Viaud, 2008; Viaud, 2007), globalisation has only recently started to receive attention in psychological research (see Chiu et al., 2011; Reese, Rosenmann, and McGarty, 2015).

Research on social representations of globalisation was initiated in 2003, with a study conducted by means of a questionnaire with 503 students from France, Portugal, Tunisia, Brazil, and Mexico. Students were asked to respond to a set of opinion scales on favourability, concern, and possible involvement in globalisation (for more details see Viaud, 2007). Applying the methodology developed by Doise and colleagues (e.g., Doise, Clémence, and Lorenzi-Cioldi, 1992) to identify different positions on social objects, Poeschl, Campos, and Ben Alaya (2007) identified three contrasting positions in relation to globalisation: (i) supporters – the most favourable and the least concerned respondents, who viewed themselves as better informed and who most strongly believed in the possibility of individual action on globalisation; (ii) opponents – the least favourable, who felt most threatened and concerned, but who most strongly believed in the possibility of collective action; and (iii) indifferents – moderately favourable but the least informed and concerned, who believed the least in possible action, either personally or collectively. In the context of the five countries surveyed, Portugal and Brazil were represented predominantly in the group of supporters, while French students from Aix-en-Provence made up the majority of opponents. Students from Mexico-City and Brest (France) were

principally represented in the group of indifferents, and students from Tunis were divided between supporters and opponents (Poeschl, Campos, and Ben Alaya, 2007). The discourse of the supporters, gathered by a task of free association, referred mainly to technological progress as an element of civilization, the process of unification, and the society of communication; the discourse of the opponents mentioned Americanisation and loss of identity, the opposition between rich and poor, between market and labour, and American capitalism; the discourse of the indifferents was centred on trade, market and work (Viaud, Uribe, and Acosta, 2007).

In 2005, another study was conducted in the five countries that also included active professionals in the sample (Poeschl and Viaud, 2008). The results obtained were similar, in terms of both the distribution of the national groups and the content of the evocations associated with the three positions. The consistency of both the positioning between countries and the structure of the captured representations suggested that national affiliations, countries' rank on the world stage, and the history of the conflicts between them, were important organisers of the discourse and determinants of positioning on globalisation. For instance, the following strong associations could be noted for the different representations: for French – between the capitalist economy and 'United States of America (US)', 'inequalities', but also cultural 'standardisation' and 'loss of identity' and for Mexican – between 'poverty' and 'power' and economic liberalism. The ambivalence of Tunisian representations was reflected in the presence of 'domination' and 'development', which seemed to refer back to fears of domination during their colonial past (Ben Alaya and Campos, 2007; Campos, 2008).

Following these studies, Poeschl and Ribeiro (in press, see also Ribeiro, 2011) conducted a study by means of a free association task with the word 'globalisation' using the substitution technique (Abric, 2003), to examine how respondents shape others' representations in order to achieve a positive social differentiation (e.g., Tajfel and Turner, 1986). More specifically, they compared the representations of globalisation of 85 Portuguese students attending first year higher education courses in Psychology[4], that were expressed, firstly, in the absence of a given context of evocation ("When you hear the word 'globalisation' what are the five words or expressions that come to your mind?"), with the representations they attributed to 'students from China' and to 'students from the US' ("When they hear the word 'globalisation' what are, in your opinion, the five words or expressions that come spontaneously to the mind of these students?").

Globally, 1146 responses were registered, among which 201 different words with a frequency of occurrence varying from 1 (64 words) to 59. In respondents' own views on globalisation, the most frequent words listed (by more than 10% of the respondents) were: 'world', 'union', 'uniform', 'equality', 'development', 'global village', 'proximity', 'global' and 'economy'. By contrast, in respondents' views attributed to students from China, the most

[4] Seven men and 78 women, aged between 19 and 32 years (M = 20.09 years, SD = 2.06), 10.6% having a part-time professional activity of less than 18 hours per week.

frequent words included 'development', 'economy', 'emigration', 'world', 'power', 'expansion', 'technology' and 'exportation', whereas the words most often attributed to students from the US were 'power', 'dominance', 'economy', 'world', 'development', 'expansion', 'culture', 'trade' and 'superiority'.

The chi-square test ($p < .05$) revealed that the students associated more often with their own conception of globalisation the words 'world', 'union', 'standardisation', 'equality', 'global village' and 'proximity' whereas in the conceptions attributed to the Chinese and, more particularly, to the US students, they included more often the words 'power' and 'dominance'. On the other hand, 'emigration' appeared more frequently in Chinese students' than in respondents' own representations.

With regard to the responses to the positioning variables (about favourability, concern, and involvement with globalisation), respondents stated that the students from the US were more favourable to and involved in globalisation than the students from China or themselves, and that the Chinese students were more concerned by globalisation than the students from the US or themselves.

In spite of the limitations of the study, namely the small number of respondents and the convenience sample procedure that does not allow generalizations to the population (Creswell, 2003; Tashakkori and Teddlie, 1998), results suggested that the context of social comparison influenced individual cognitive functioning so that the social representations produced positively distinguished the in-group from the other groups. Indeed, the representations attributed to the other students were less positive than respondents' own representations, in line with results of studies in which representations attributed to other people were at stake (e.g., Gillespie, 2008; Guimelli and Deschamps, 2000; Valencia, Gil-de-Montes, and Elejabarrieta, 2004). Respondents attributed to the US students a conception of globalisation that was mainly a form of power and of economic and cultural domination by the US over other countries, and viewed theχχse students as favourable to and involved in the process. They also considered that students from China associated globalisation with power and dominance but, in this case, above all, as a possibility of expansion, either by leaving the country or by exporting Chinese products. The fact that emigration implies leaving the country, associated with a high degree of uncertainty, might explain why respondents considered that globalisation was a source of concern for the Chinese students.

The results illustrate how the metasystem works to respond to the requirements of the situation by activating different normative principles. Self-presentation needs, which activate normative standards of social desirability, seemed to be at work when respondents gave their own opinion on globalisation. Indeed, according to social desirability standards, it is preferable to present oneself as pleasant and friendly rather than aggressive and selfish (e.g., Dubois, 2005). The representations attributed to others reflected the perceived power relationships between countries and suggested a motivation to give a more negative image to other national groups than to ones' own national group. The

positive and altruistic discourse found when respondents gave their own opinion contrasted with the self-interested discourse of domination attributed to other students, especially US students, evidencing a need to positively differentiate the in-group from the out-groups, as shown in the studies conducted by Poeschl (1991, 1999, 2001) and Gillespie (2008). Because the social representations captured did not seem to question or contest globalisation, they also appeared to fulfil a *status quo* justification function, legitimising the existing social arrangements (cf. Jost and Ignatow, 2001).

Globalisation and national positions

Following the study described above, we decided to go further in the understanding of the social representations of globalisation and in the analysis of the functioning of the metasystem in contexts of social comparison produced by attribution tasks. Adopting a multi-method approach (Creswell, 2003; Tashakkori and Teddlie, 1998) two studies were conducted: a first study by semi-structured interviews and a second study through a questionnaire of free association of words and closed items.

STUDY 1

In the first study we conducted 30 semi-structured interviews in which interviewees from the Porto Metropolitan Area (Portugal) were asked to respond to an attribution task presenting three contexts of social comparison: the opinion on globalisation they attributed to Chinese people, to North Americans, and to Africans. In line with results of Poeschl and Ribeiro (in press), we expected to find a discourse about globalisation that stressed dominance, power and favourability for the North Americans, and dominance, power and ambivalence for the Chinese people. With regard to Africans, we did not have precise expectations regarding the way how the social regulations would operate. To assess whether those representations were influenced by the need to achieve a positive distinctiveness, at the end of the interview we asked respondents to indicate five words that, in their own view, best characterize globalisation.

Method

Respondents

Fifteen men and 15 women from the Porto Metropolitan Area, Portugal, aged between 18 and 58 years (M = 34.30 years, SD = 12.13) participated in this study. One third (10) of the participants were students attending higher education courses in Psychology, Law, Nursing, Management, and Engineering. The other two thirds (20) were professionals: 47.6% senior and middle managers and 42.9% employees in administration

and services or in commerce and industry. Half of the participants completed secondary education, 13.3% compulsory schooling and 36.7% higher education.

The respondents were recruited through a non-probability convenience sampling procedure with stratification for sex and professional activity. Although this sampling procedure does not allow generalization of results to the population (Creswell, 2003; Tashakkori and Teddlie, 1998) it is appropriate for the objectives of the study, namely to generate insight and in-depth understanding (Patton, 2002).

Instrument and procedure

After presenting the objectives of the study and having obtained the consent for participation and recording, we asked respondents to answer several questions on globalisation organized in five parts (cf. Ribeiro, 2011): general opinion on globalisation; definition and characterisation of the phenomenon; positions of North American, Chinese and African people about globalisation; role of globalisation in world inequalities; and possible action. In this article, we analyse the questions addressed in the third part of the interview.

More specifically, we asked interviewees whether they considered that everyone in the world had the same opinion on globalisation and what they thought was the opinion about globalisation of North American, African, and Chinese people. If interviewees responded that there are different opinions about globalisation, we asked about the motives that justify these divergences.

At the end of the interview, in the small questionnaire aimed at collecting sociodemographic data, we asked respondents to indicate five words that, in their own view, best characterize globalisation.

The interviews were conducted at the residences of the respondents or at the University during the year 2007. The average duration of the interviews was of about an hour, going from a minimum of 45 minutes up to 2 hours.

Data analysis

The material collected from the interviews was transcribed and then analysed by means of the program *Alceste* for the analysis of textual data. This program analyses the formal structure of the co-occurrence of the words in a given corpus, performing a descending classification analysis using the chi-square distance (e.g., Reinert, 1993), thus enabling an interpretation in terms of specific ways of thinking. An *Alceste* Portuguese dictionary was used to avoid data analysis errors. The words and sentences presented in this article were translated into English from the *Alceste* outputs in Portuguese.

Results and discussion

All words with a frequency of at least three occurrences were included in the analysis with the *Alceste* software. Of the 543 Elementary Context Units (ECU, corresponding more or less to a sentence) that constituted this part of the interview (corresponding to 9.38% of the global corpus) 38.7% were classified, suggesting a high degree of heterogeneity in the discourses that composed this part of the interview. Three classes of words were extracted referring respectively to the opinions attributed to the Chinese, North American and African people.

Opinions attributed to the Chinese people (class 1)

The first class was composed of 129 ECU, 61.43% of the corpus, and referred mainly to 'culture' (χ^2 = 30.95) and ambivalent opinions: 'negative', 'positive', 'opinion', 'closed', and 'perspective' (χ^2 > 5.00).

The most representative sentences suggested that people had different opinions on globalisation mainly because of their cultural differences:

> No one thinks in the same way … all people are different even at the cultural level, different cultures see things differently, so not everyone has the same opinion (male student of Engineering); I think some people think that globalisation is positive and others that it is negative, it varies from one culture to another culture (female student of Psychology);
>
> I think that above all, it is a question of cultural factors, the way I see the world will influence whether or not I like it (female student of Law).

Interviewees also considered that the Chinese people had a positive opinion of globalisation in relation to commercial expansion:

> I think the Chinese have a good opinion of globalisation, in the American perspective, that is, as a market for exports, but they are only slowly allowing the entrance of new goods (female student of Law);
>
> Every day you see more Chinese shops in Portugal and more Chinese and this causes them to have other rights that, if there was no globalisation, they would not have (female student of Psychology).

On the contrary, they considered that Chinese people would have a negative opinion in relation to culture:

> The Chinese are a very closed people, they emigrate to other countries and maintain their customs, they shut themselves off (male student of Engineering);

> With regard to the cultural aspect and customs I think they think like me, that globalisation brings negative aspects … they [the Chinese] do not let people interfere much in their habits, their customs … in this respect … I think they see globalisation as a negative aspect (male insurance professional).

Opinions attributed to the North Americans (class 2)

In the second class, which included 49 ECU, i.e., 23.33% of the corpus, we found among the most frequent words: 'world', 'duty', 'rest' ($\chi^2 > 20.00$), 'bigger', 'the United States', 'large', 'Europe', and 'well' ($\chi^2 > 10.00$).

The analysis of the most representative elementary context units revealed that interviewees considered that North Americans were in favour of globalisation because of their dominant position in the world:

> Perhaps they [the Americans] are favourable; those who think that globalisation, in general, is beneficial and have an interest … are powerful, and because they are the most powerful, the leaders, or they think they are the leaders of the world … maybe they think that it is a benefit for them (female administrative assistant);

> I find that they think correctly because, in fact, they are on the top of the world, aren't they? They rule the world, it is commonly said, and therefore they must think about it [globalisation] fairly well, isn't that so? (male employee).

On the other hand, respondents seemed to view the North Americans as egocentric, only concerned with what happens in the US:

> What matters to them is what is happening to them … they are indifferent to what is happening in the rest of the world, isn't that right? … If you ask an American where Portugal is located, most of them do not know where it is. … They think they are the centre of the universe and sometimes do not want to know what's going on in the rest of the world. What happens there, happens there. We are the 'leaders of the world!', and do not look to what happens next door (female museum assistant);

> They think they have the power, they have the knife and have the cheese, have everything … they meddle in everything, they think they own the world! (male employee).

Opinions attributed to the Africans (class 3)

The third class, with 32 ECU (15.24% of the units) comprised mainly the words: 'situation', 'days', 'fear', 'convinced' ($\chi^2 > 28.00$), 'oil', 'take', 'process', 'misery', 'poverty', 'Angola', 'food', 'talking', 'African', 'conditions', 'opportunity', and 'knowing' ($\chi^2 > 10.00$).

The discourse suggested that Africans fear globalisation. This opinion was justified by the lack of information Africans may have about the phenomenon:

> Maybe they have a bit of fear because they do not know what it will bring them, although they need all the help they can get. There are African people living in extreme poverty … maybe they are much less informed than us, maybe they should need to know what benefits it [globalisation] could bring to them (male security guard).

Some interviewees considered that globalisation had not yet reached the African continent: 'I also believe that there are people so poor, so poor, so poor that globalisation for them is not a reality yet' (male financial director).

Others stated that Africans' underdevelopment is due not to a lack of resources but to corruption and exploitation:

> [Africa] is such a rich area, so rich in ore, coal … see Angola, it is a country that has everything, lacks nothing, oil, has everything (male middle manager); corrupt political regimes, exploitation of the resources by the world's great powers, poverty, hunger, disease, the overview is tragic, it's tragic, millions of people die each year from hunger in Africa (male university professor).

Interviewees seemed to agree that globalisation is an opportunity for Africans:

> We have some African countries negotiating in terms of oil … I am convinced that some of these countries are beginning to see the phenomenon of globalisation as something positive in the sense that it will bring them some additional business, development, ability to create value (male financial director).

Respondents' own conceptions

With regard to respondents' conceptions, the words most often listed (by more than 10% of the interviewees) in the small questionnaire handed out at the end of the interview, included: 'development' (10), 'economy' (10), 'union' (6), 'information' (6), 'global village' (4), 'knowledge' (4), 'communication' (4), 'culture' (4), 'free movement' (4), 'sharing' (4), 'equality' (3), 'inequality' (3), 'evolution' (3), 'integration' (3), 'exchange' (3), 'opportunity' (3), 'solidarity' (3), 'technology' (3) and 'uniform'(3). These words were

similar to those found in previous studies (Ben Alaya and Campos, 2007; Campos, 2008; Viaud, Uribe, and Acosta, 2007; Poeschl and Ribeiro, in press; Ribeiro, 2011).

In line with our expectations, results suggested that the social representations of globalisation were modulated by different norms and expectations according to situational needs. The rules triggered by the metasystem betrayed a certain antagonism to the North American and Chinese people while revealing some sympathy for the Africans, considered poor but deserving of a better condition.

Also, as expected, results highlighted that a favourable opinion was attributed to North Americans, justified by the powerful and dominant position of the United States in world affairs, not only at the economic but also at the cultural level (Americanisation). Results also highlighted Chinese economic dominance and made it possible to understand better the ambivalent attitude attributed to the Chinese people in the study of Poeschl and Ribeiro (in press). In fact, ambivalence is explained by the economic gains that globalisation brings to Chinese economic expansion and openness, and by the threat it poses to the age-old Chinese culture and customs.

When referring to the position of Africans, even if interviewees seemed to agree that globalisation would be beneficial to the continent and a source of opportunities, they considered that Africans may fear globalisation. They justified this possible negative attitude toward the phenomenon by the lack of information available and by the uncertain consequences the phenomenon may bring.

The comparison with interviewees' own representations of globalisation, presented in the free association task at the end of the interviews, suggested that this comparison influenced individual cognitive functioning, leading to the formation of social representations enabling a positive distinctiveness of the in-group in comparison with out-groups. This result is in line with the social identification approach (Tajfel and Turner, 1986) and with previous studies on social representations conducted in contexts of social comparison (e.g., Gillespie, 2008; Miguel, Valentim, and Carugati, 2010; Poeschl, 1992, 2001).

The several studies conducted in Portugal on the social representations of globalisation (e.g., Coelho, 2008; Poeschl, Campos and Ben Alaya, 2007; Ribeiro and Poeschl, 2013) highlighted a globally positive representation grounded on a process of unification at the global scale, driven by changes to the economy, communications and technology. Although it was also possible to find different positions, concerns and perceived consequences of globalisation among the inquired respondents (e.g., Coelho, 2008; Poeschl, Campos, and Ben Alaya, 2007; Ribeiro, 2011) anchored in participants' social positions, experiences and interests in globalisation (e.g., Ribeiro, 2011; Ribeiro and Poeschl, 2013), these were not associated with fundamentally different representations of the phenomenon. The idea of a united world may stem from the Portuguese maritime discoveries of the 15th and 16th centuries, that some authors consider the beginning of the process of globalisation (Rodrigues and Devezas, 2007); discoveries are highly

regarded by the Portuguese (e.g., Liu et al., 2009) and may possibly constitute a central element of their social identity.

Results concerning the social representations of globalisation attributed to other national groups highlight how positive distinctiveness is obtained through ascribing different motivations that are closely connected with the social rank of the nations. In the social representations of globalisation attributed to North Americans, it is possible to observe that self-interested motives are negatively evaluated, interpreted as selfish, self-centred and oppressive, deriving from the dominant position of the United States in world economy and culture. In the social representations attributed to Chinese people, motives of economic self-interest are also present, stressing export growth and the proliferation of Chinese shops. Other negative aspects that enable a positive distinctiveness are related to cultural factors: the closed, isolated, society of China, as opposed to the sharing and unity of the Portuguese. In the representations attributed to Africans, a group that is perceived as having lower status than the in-group and a lack of power to influence world affairs, positive distinctiveness is obtained by attributing fragilities and fears, e.g., the fear that globalisation triggers through its uncertain consequences. Conversely to higher status groups, in the representations attributed to Africans, self-interested motives are positively evaluated, as an opportunity for development and as a necessity to fight poverty that exists because of prevalent corruption and exploration. The opposite assessment of self-interest highlights, as showed by Gillespie (2007), that the need to protect personal and social identity leads to a social differentiation that is hypocritical.

The results underline the importance of social-historical-political frameworks, social positions and social identities in the formation and expression of social representations (Miguel, Valentim and Carugati, 2016), namely those of globalisation. They support the non-neutrality of social representations and the way representations are born within and legitimize (or otherwise contest) existing power relations (Voelklein and Howarth, 2005). Moreover, they show that the neoliberal ideological framework prevailing in globalisation (e.g., Stiglitz, 2002), characterized by a preponderance of self-interested pursuits, is also present in lay people's social representations (see Griva and Chryssochoou (2015) on anchoring of Greeks' views of globalisation in political right-left-wing ideology). However, and in line with the studies about the 'mute zone' of social representations (Abric, 2003; Guimelli and Deschamps, 2000), self-interest seems to be counter-normative to the inquired Portuguese respondents, since it only becomes visible in the representations attributed to other countries.

STUDY 2

In the last few years, important changes have occurred in the world social-historical-political framework. In the Presidency of the United States, George W. Bush gave way to the first Afro-American President, Barack Obama (2009-2017) – the living

embodiment of the American Dream – and to the rise of hope and of freedom from all types of oppression (Charteris-Black, 2011). It was however followed by the election of Donald Trump and of his vision of 'America first' as the way to be 'great again', possibly resulting in a backlash and questioning of the future of globalisation (Seidel and Chandy, 2016). On the other hand, China has been among the world's fastest-growing economies and has overtaken the US as the world's largest economy (on a purchasing power parity basis), according to the International Monetary Fund 2014 data (Morrison, 2019). The global financial crisis of 2007 affected severely the European Union. After this shock, with damaging consequences for southern Eurozone countries, Portugal has achieved economic recovery to pre-crisis levels in 2018, with 36% of Portuguese being satisfied with the situation of the Portuguese economy compared to 10% in 2007 (European Commission, 2008, 2018). However, the European Union project suffered an important setback with the United Kingdom exit decision. The world also faces other important global crises such as the refugee crisis and the climate crisis.

In order to understand how the changes in the social-historical-political framework impacted the formation and expression of the social representations of globalisation we replicated the study with university students described above (Poeschl and Ribeiro, in press) using the substitution technique (Abric, 2003). We expected to observe variations in the social representations of globalisation that reveal the changes occurring in the relations between countries and that illustrate the above described socio-cognitive processes. More specifically, we expected that the formation and expression of people's own representations, and of the representations attributed to others, would reflect self-presentation effects and a need for a positively valued distinctiveness.

Method

Respondents

One hundred and forty-two first year higher education Psychology students from the Porto Metropolitan Area in Portugal answered the questionnaire. The present analysis includes the 100 respondents of Portuguese nationality, 17 males and 83 females aged between 18 and 41 years (M = 18.92 years, SD = 2.55). A small percentage (4%) of the students also had a part-time professional activity of less than 18 hours per week.

Instrument and procedure

The study was conducted by means of a questionnaire made up of open and closed items following the structure of Poeschl and Ribeiro (in press). After presenting the objectives of the study and having obtained informed consent, we asked participants to fulfil a task of free association of words: "When you hear the word 'globalisation' what are

the five words or expressions that come to your mind?" followed by a set of opinion scales on favourability, concern, and possible involvement in globalisation (cf. Viaud, 2007). Participants were then asked to answer the same questions as they thought 'students from China' and 'students from the US' would answer. The order of presentation of the stimuli was counterbalanced. Finally, socio-demographic data were gathered (gender, age, nationality, professional activity and political orientation).

The questionnaire was completed by participants during a regular class in November 2019.

Data analysis

The words evoked in the free association were recorded in a data file applying the reduction rules generally used in these tasks (Rosenberg and Jones, 1972); some obvious synonyms were also grouped. The most frequent words were analysed and the frequency of their association with students' own opinion and the opinion attributed to students from China and to students from the US were compared by means of the chi-square statistic. Descriptive statistics were calculated for closed item questions. Following the procedures proposed by Tabachnick and Fidell (2007), the influence of outliers was reduced by altering extreme values and missing answers were replaced by group means. The ratings on the positioning variables were averaged by respondent to provide reliable scales on concern (Cronbach's alpha: own opinion = .67; students from China = .57; students from US = .74) and involvement in globalisation (own opinion:.41; students from China = .62; students from US = .65). Differences between students' opinion and the opinion attributed to other students were assessed by repeated measures ANOVA. All statistical analyses were performed using the IBM SPSS Statistics software v. 25.

Results and discussion

Globally, 1228 words were collected in the free association task, among which 255 different words with a frequency of occurrence varying from 1 (131 words) to 68 (culture). In respondents' own information on globalisation, the words most often listed (by more than 10% of the respondents) were 'world', 'culture', 'internet', communication', 'information', 'trade', 'union', 'expansion', and 'technology'. By contrast, for responses attributed to students from China: 'trade', 'culture', 'technology', 'pollution', 'knowledge', 'economy', 'development', and 'opportunity'; and for responses attributed to students from the US: 'culture', 'economy', 'trade', 'power', 'technology', and 'immigration'. The chi-square test ($p < .05$) revealed that the words students associated more often with their own conception of globalisation were 'world', 'internet', 'communication', and 'union'; whereas 'power' and 'immigration' appeared more often in conceptions attributed to the students from US and 'pollution' and 'opportunity' in Chinese students' representations.

With regard to the responses to the positioning variables (favourability, concern, and involvement), respondents considered themselves more favourable to globalisation than students from China, and believed that Chinese students were more concerned by globalisation than students from the US or themselves. There were no significant differences concerning involvement (see Table 1):

Table 1
Positioning variables in relation to globalisation
Means and standard deviations (in parentheses)

	Own opinion	**Students from China**	**Students from the US**	***F***
Favourability	5.15a (1.08)	4.52b (1.45)	4.80ab (1.55)	5.67**
Concern	3.44a (1.25)	4.22b (1.23)	3.64a (1.58)	10.56***
Involvement	4.57 (0.86)	4.50 (0.98)	4.57 (1.11)	0.22

Source: Self-produced based on 2019 questionnaire data.
Note: *: $p \leq 0.05$; **: $p \leq 0.01$; ***: $p \leq 0.001$;
Different letters in each line indicate significantly different means.

In comparison with results from the 2007 study (Poeschl and Ribeiro, in press), although it is possible to find several changes in the most frequent words (see Table 2), those changes do not suggest a radical transformation of the social representations of globalisation. In Portuguese students' own representation, the unification process (associated with the words: uniform, global village, proximity) conducive to development and equality at a global scale, seems to lose importance in relation to a world united through culture, communication, internet, trade, and technology. In the representations attributed to the other students, 'power' and 'dominance' still appear as negative aspects (Gillespie, 2008; Guimelli and Deschamps, 2000; Valencia, Gil-De-Montes, and Elejabarrieta, 2004), although with less importance. Other negative facets came to light, related to the negative consequences of economic development and supremacy: 'pollution' for Chinese students and 'immigration' for US students.

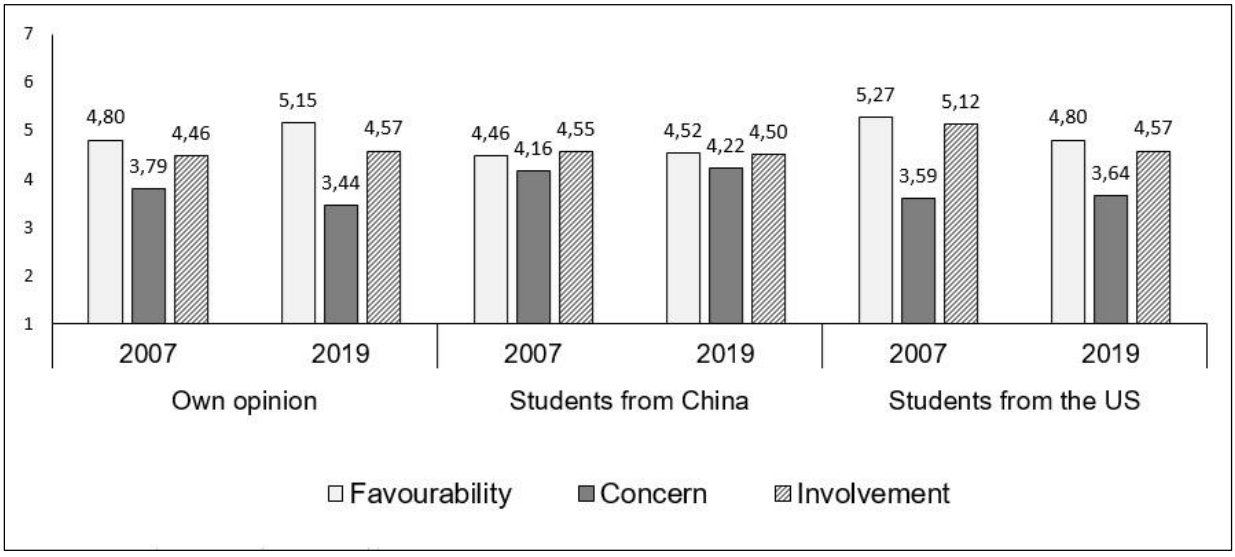
The words associated with globalisation: (i) corroborate the decrease in favourability and involvement observed in the opinion attributed to the students from the US; (ii) highlight the increase in Portuguese students' favourability; and (iii) confirm the ambivalent attitude attributed to Chinese students already found in 2007 (see Figure 1).

Table 2
Most frequent words about globalisation

	2007				2019				Total			
	Own opinion	Students China	Students US	χ^2	Own opinion	Students China	Students US	χ^2	Total	2007	2019	χ^2
Culture	7	7	9	0.35	25	21	22	0.38	91	23	**68**	15.66***
Trade	5	7	9	1.14	14	28	18	5.20	81	21	**60**	13.07***
Technology	6	9	4	2.00	10	17	16	2.00	62	19	**43**	5.84*
Economy	9	12	17	2.58	9	12	19	3.95	78	38	40	0.24
World	35a	10b	14b	18.34***	26a	2b	5b	31.09***	92	**59**	33	12.25***
Information	7	3	4	-	14a	8b	9b	2.00	45	14	**31**	3.99*
Internet	4	5	6	0.40	20a	2b	7b	17.86***	45	15	29	2.27
Communication	8	2	4	-	18a	3b	6b	14.00***	41	14	27	2.30
Development	13	15	13	0.20	4	10	9	2.70	64	**41**	23	8.46**
Power	1a	10b	24c	23.03***	0a	4a	16b	20.80***	55	**35**	20	6.93*
Expansion	7	9	10	0.54	12	7	4	4.26	49	26	23	1.00
Knowledge	4	2	6	-	6	12	4	4.73	34	12	22	1.55
Union	22a	6b	5b	16.55***	13a	3b	2b	12.33***	51	**33**	18	7.23**
Pollution	3	2	0	-	2a	13b	3a	12.33***	23	5	**18**	5.43*
Equality	17a	3b	2b	19.18***	9	5	3	3.29	39	22	17	1.72
Immigration	0	0	2	-	2a	1a	14b	18.47***	19	2	**17**	9.60**
Dominance	1a	7b	18c	17.15***	0	4	7	-	37	**26**	11	8.81**
Emigration	2a	11b	4ab	7.88*	2	8	0	-	27	17	10	3.15
Standardization	21a	3b	6b	18.60***	3	2	2	-	37	**30**	7	18.39***
Global	10	5	4	3.26	5	1	1	-	26	**19**	7	7.71**
Proximity	11a	2b	3b	9.13*	4	2	1	-	23	**16**	7	5.17*
Global village	12a	2b	3b	10.71***	6	0	0	-	23	**17**	6	7.24**
Exportation	0	9	4	-	0	5	1	-	19	**13**	6	3.86*
Opportunity	1	6	4	-	2	10	3	7.60*	26	**11**	15	0.14
Superiority	0	1	9	-	0	0	4	-	15	10	4	3.66

Source: 2007 (Poeschl and Ribeiro, in press); 2019 (Self-produced based on 2019 questionnaire data).
Note: *$p \leq 0.05$; **: $p \leq 0.01$; ***: $p \leq 0.001$;
Different letters in each line indicate significantly different occurrences.

Figure 1
Positioning variables in relation to globalization



Source: 2007 (Poeschl and Ribeiro, in press); 2019 (Self-produced based on 2019 questionnaire data).
Means (1 = not at all; 7 = very much).

These results highlight the changes in the power relations between China and the US and the wider social-political context. Although international surveys claim that the levels of confidence in the presidency of Donald Trump are not very different from those observed for George W. Bush (e.g., Bialik, 2018), the representations attributed to the students from the US reflect the increasingly negative tone of Trump's political discourse (Drake and Kiley, 2019). The observed decrease in favourability may be due to the escalation of trade disagreements with China and views of Chinese economic power as a 'critical threat' to US interests (McCarthy, 2019; Morrison, 2019), to the low tolerance of immigration policy reified in the wall along the US-Mexico border, or to the criticism and disrespect for international agreements and institutions (Vinha, 2017).

The representations attributed to the students from China are also in line with the evolution of the Chinese position in the world. In spite of the fact that China's economic power has grown significantly since 2007, economic growth has slowed down from 14.2% in 2007 to 6.6% in 2018. The policies implemented to produce rapid economic growth have entailed a number of costs, such as heavy pollution and the widening of income inequality threatening its sustainability (Morrison, 2019). Lastly, the increased favourability of the inquired Portuguese students may be due to their relatively optimistic opinion of the Portuguese economy, in comparison with 2007 (European Commission, 2008, 2018). Moreover, it may also result from a series of events (2019 World's Best Destination according to the World Travel Awards; winner of the 2017 Eurovision Song Contest and of the 2016 UEFA European Championship) and from public policies (e.g., the 'Golden Visa' –

residence permit for investment activity in Portugal) that have made Portugal a globally-attractive destination for travel, study and residence.

Results are thus in line with expectations: they reveal the changes that occurred in the relations between countries and, at the same time, illustrate self-presentation effects and a need for a positive distinctiveness.

Conclusions

In this article we followed the perspective of Doise (1990) according to which the study of the common sense knowledge of a given social object consists in studying the relationship between social regulations and cognitive functioning. For this purpose, we analysed how the representations of globalisation were modulated by the functioning of a normative metasystem in contexts of social comparison triggered by attribution tasks.

Results revealed how the social regulations of the metasystem work to preserve individuals' personal and social identity (Tajfel and Turner, 1986) and differentiate positively the in-group in a context of intergroup comparison, in line with previous research on social representations (Gillespie, 2007, 2008; Miguel, Valentim, and Carugati, 2010; Poeschl, 1992, 1998, 1999, 2001). As we have shown, when the Portuguese respondents from the Porto Metropolitan Area gave their own opinion about globalisation, they described it as a phenomenon which, through the increasingly entangled networks of economic, cultural and communications activity, should lead to a more unified world. In contrast, and in comparison with their own discourse, respondents attributed more opportunistic conceptions to higher status groups, such as North American or Chinese people. The focus of the attributed perspectives was on power and dominance, either cultural, political or economic, without references to the unification process. Respondents achieved a positive distinctiveness from these social groups by attributing to others a more self-interested vision of globalisation, which contrasted with their own altruistic discourse. When the conceptions of a lower status group were evoked, out-group self-interested motives – that also constituted in-group interests – were justified by offering a legitimate opportunity for development, highlighting the hypocritical nature of the social differentiation strategy adopted (Gillespie, 2007). Positive distinctiveness from this social group was obtained by giving voice to fears and fragilities that, in one's own group representation, were largely overlooked. In fact, if explicitly asked about the emotions they felt in relation to globalisation, Portuguese respondents declared that they experience positive emotions (e.g., curiosity, hope) with more intensity than negative emotions (e.g., helplessness, revolt), but fear was felt with the same intensity as confidence (Ribeiro, 2011).

Changing the context of evocation makes it possible to highlight how the metasystem works to respond to the requirements of a situation, and illustrates how the same individuals can make use of different rules, even opposing ones, according to the occasion (Doise, 1990). It also makes it possible to observe the dialogicality of social

representations (Smith, O'Connor, and Joffe, 2015) of globalisation, in which opposite polarities coexist, built upon a social-political-historical context of unequal power relations.

It may be further noted that the social representations attributed to the different social groups differ from the results of international surveys on globalisation. For example, the 2007 Pew Global Attitudes survey (Kohut and Wike, 2008) showed that enthusiasm for economic globalisation had decreased, especially in the richest western nations and that, on the contrary, the most favourable views on economic globalisation came from the world's poorest regions, namely sub-Saharan Africa. In the 2016 survey, 60% of Chinese people agreed that global economic engagement was positive compared to only 44% of Americans (Stokes, 2016). This illustrates how social representations are fluid, contextual constructions that fulfil different functions and answer different needs in social life (see also Jovchelovitch, 2008). As Wagner and Kronberger (2001) have put it, they 'are socially constructed, culturally correct in their own sense and functional in everyday social life' (p. 148). Through a process that is simultaneously cognitive and social, but also cultural and ideological, they fill the gap between the known and the inexplicable, the unknown (Voelklein and Howarth, 2005).

Our results illustrate the applicability of SRT for the understanding of sociopolitical objects and underline the importance of identifying the social relations that guide thinking about a particular social object. This is particularly significant considering the importance of globalisation for intergroup relations and the way social representations govern actions and behaviours (Moscovici, 2001). In fact, several studies have shown how opposing social representations are associated with support or rejection of State policies of regulation and solidarity. For instance, Clémence et al. (1994) studied the representation of social solidarity in Switzerland and how this representation modulated the positions regarding social assistance to particular social groups. They concluded that the support given to social assistance increased to the same extent as the perceived tensions in Swiss society. Griva and Chryssochoou (2015) have shown how perceptions of globalisation as global modernisation and cooperation related positively with agreement with pro-right-wing state policies (e.g., increase of policing is necessary for the security of citizens) while global power inequalities were associated with agreement with pro-left-wing state policies.

Further studies are necessary to better understand how social representations of globalisation, or of other controversial political and economic objects, are determined by social-historical ideological frameworks; how they fulfil different functions in the present; how they orientate individual behaviour in different ways (inaction, acceptance, protest, prejudice, violence, etc.); and what are their implications for the future political, economic and social relations between countries. In addition to being fundamental for social representations theory development (Elcheroth, Doise, and Reicher, 2011; Miguel, Valentim, and Carugati, 2016; Voelklein and Howarth, 2005), given the magnitude and accelerating pace of global changes, such studies are urgent if the Social Sciences want to make a contribution to (the possibility of) making a better and fairer world.

Bibliographical references

ABRIC, J. C. La recherche du noyau central et de la zone muette des représentations sociales. In: ABRIC, J. C. (ed.). *Méthodes d'étude des représentations sociales*. Saint-Agne: ÉRÉS, 2003.

BEN ALAYA, D.; CAMPOS, P. H. F. "La représentation sociale de la mondialisation: contenu, structure et organisation". *Bulletin de Psychologie*, vol. 60, nº 1, p. 35-47, 2007.

BIALIK, K. "How the world views the U.S. and its president in 9 charts" (online). 2018. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/how-the-world-views-the-u-s-and-its-president-in-9-charts/>. Access in: 10 Dec. 2019.

CAMPOS, P. H. F. La représentation sociale de la mondialisation: son image, ses promesses, ses illusions. In: POESCHL, G.; VIAUD, J. (eds.). *Images de la mondialisation*: la construction sociale d'une représentation. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008.

CHAMBRE DE COMMERCE INTERNATIONALE. "Nouvelles données sur la mondialisation, la pauvreté et la répartition des revenus" (online), 2003. Available at: <http://www.iccwbo.org>. Access in: 8 Oct. 2005.

CHARTERIS-BLACK, J. *Politicians and rhetoric*: the persuasive power of metaphor. London: Palgrave Macmillan UK, 2011.

CHIU, C., et al. "Toward a social psychology of globalization". *Journal of Social Issues*, vol. 67 nº 4, p. 663-676, 2011.

CLÉMENCE, A., et al. *Solidarités sociales en Suisse*. Lausanne: Réalités Sociales, 1994.

COELHO, M. "Representações sociais da globalização: posicionamento e consequências". Porto, Portugal. Master's Dissertation. Faculty of Psychology and Educational Sciences, University of Porto, 2008.

CRESWELL, J. W. *Research design*: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Thousand Oaks: Sage, 2003.

DESCHAMPS, J. C.; GUIMELLI, C. L'organisation interne des représentations sociales de la sécurité/insécurité et l'hypothèse de la "zone muette". In: BEAVOIS, J. L.; JOULE, R. V.; MONTEIL, J. M. (eds.). *Perspectives cognitives et conduites sociale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004.

DOISE, W. Les représentations sociales. In: GHIGLIONE, R.; BONNET, C.; RICHARD, J. F. (eds.). *Traité de psychologie cognitive*. Paris: Dunod, 1990.

_____. "L'ancrage dans les études sur les représentations sociales". *Bulletin de Psychologie*, vol. 45, p. 189-195, 1992.

DOISE, W.; CLEMENCE, A.; LORENZI-CIOLDI, F. *Représentations sociales et analyses de données*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1992.

DOISE, W.; VALENTIM, J. P. Levels of analysis in social psychology. In: WRIGHT, J. D. (ed.). *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*, vol. 13, 2nd ed. Oxford: Elsevier, 2015.

DRAKE, B.; KILEY, J. "Americans say the nation's political debate has grown more toxic and 'heated' rhetoric could lead to violence" (online). 2019. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/07/18/americans-say-the-nations-political-debate-has-grown-more-toxic-and-heated-rhetoric-could-lead-to-violence/>. Access in: 18 Jul. 2019.

DUBOIS, N. "Normes sociales de jugement et valeur: ancrage sur l'utilité et ancrage sur la désirabilité". *Revue Internationale de Psychologie Sociale*, vol. 18 nº 3, p. 43-79, 2005.

DUVEEN, G.; LLOYD, B. *Social representations and the development of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ELCHEROTH, G.; DOISE, W.; REICHER, S. "On the knowledge of politics and the politics of knowledge: how a social representations approach helps us rethink the subject of political psychology". *Political Psychology*, vol. 32 nº 5, p. 729-758, 2011.

EUROPEAN COMMISSION. "Eurobarometer 68: public opinion in the European Union" (online), 2008. Available at: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf> Access in: 29 Nov. 2019

_____. "Standard Eurobarometer 90: public opinion in the European Union" (online), 2018. Available at: <http://data.europa.eu/88u/dataset/S2215_90_3_STD90_ENG>. Access in: 29 Nov. 2019.

FLAMENT, C. "La représentation sociale comme système normatif". *Psychologie et Société*, vol. 1, p. 29-53, 1999.

GIDDENS, A. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press, 1990.

GILLESPIE, A. "Collapsing self/other positions: identification through differentiation". *British Journal of Social Psychology*, vol. 46 nº 3, p. 579-595, 2007.

_____. "Social representations, alternative representations and semantic barriers". *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 38 nº 4, p. 375-391, 2008.

GRIVA, A.-M.; CHRYSSOCHOOU, X. "Debating globalization: perceptions of the phenomenon based on political positioning and on ideological understandings of economy, culture, and the nation-state". *European Journal of Social Psychology*, vol. 45, p. 880-895, 2015.

GUILLÉN, M. F. "Is globalisation civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates in the social-science literature". *Annual Review of Sociology*, vol. 27, p. 235-260, 2001.

GUIMELLI, C.; DESCHAMPS, J. C. "Effet des contextes sur la production d'associations verbales. Le cas des représentations sociales des Gitanes". *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, vol. 47, p. 44-54, 2000.

HELD, D.; MCGREW, A. *Globalization theory*: approaches and controversies. Cambridge: Polity Press, 2007.

JODELET, D. "Returning to past features of Serge Moscovici's theory to feed the future". *Papers on Social Representations*, vol. 20, 2011.

JOST, J. T.; IGNATOW, G. What we do and don't know about the functions of social representations. In: DEAUX, K.; PHILOGÊNE, G. (eds.). *Representations of the social*. Oxford: Blackwell, 2001.

JOVCHELOVITCH, S. "The rehabilitation of common sense: social representations, science and cognitive polyphasia". *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 38 nº 4, p. 431-448, 2008.

KOHUT, A.; WIKE, R. "PEW PRESENTS… Assessing globalisation: benefits and drawbacks of trade and integration". *Harvard International Review*, vol. 30, nº 1, p. 70-74, 2008.

KUMAR, V. S. A. "A critical methodology of globalisation: politics of the 21st century?". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, nº 2, p. 87-111, 2003.

LAGE, E. "Les représentations sociales du métier de chercheur dans la jeunesse". Rapport scientifique de l'Action Thématique Programmée du C.N.R.S. Contrat C.N.R.S. nº 2156, 1978.

LIU, J. H., et al. "Representing world history in the 21st century: the impact of 9/11, the Iraq War, and the Nation-State on dynamics of collective remembering". *Journal of Cross-Cultural Psychology*, vol. 40, nº 4, p. 667-692, 2009.

MCCARTHY, J. "Americans' favorable views of China take 12-point hit" (online), 2019. Available at: <https://news.gallup.com/poll/247559/americans-favorable-views-china-point-hit.aspx>. Access in: 28 Nov. 2019.

MENIN, M. S. S. "Representação social e estereótipo: a zona muda das representações sociais". *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, vol. 22, nº 1, p. 43-52, 2006.

MIGUEL, I.; VALENTIM, J. P.; CARUGATI, F. "Intelligence and its development: social representations and social identities". *Papers on Social Representations*, vol. 19, nº 2, 2010.

_____. "De las representaciones sociales a la acción: proximidad y relación entre las representaciones sociales del desarrollo de la inteligencia y un estilo parental democrático". *Revista de Psicología Social*, vol. 31, nº 2, p. 254-281, 2016.

MILANOVIC, B. *Global inequality*: a new approach for the age of globalization. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

MORRISON, W. M. "China's economic rise: history, trends, challenges, and implications for the United States" (online), 2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>. Access in: 26 Nov. 2019.

MOSCOVICI, S. *La psychanalyse, son image et son public*. Paris: Presses Universitaires de France. (original work published in 1961), 1976.

_____. On social representations. In: FORGAS, J. P. (ed.). *Social cognition*: perspectives on everyday understanding. London: Academic Press, 1981.

_____. Why a theory of social representations? In: Deaux, K. and Philogène, G. (eds.). *Representations of the social*. Oxford: Blackwell, pp. 8-35, 2001.

PATTON, M. Q. *Qualitative research & evaluation methods*, 3rd ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

POESCHL, G. "L'intelligence: un concept à la recherche d'un sens". Doctoral Thesis. Faculté de Psychologie et des Sciences de L'Éducation. Université de Genève, Genéve, Suisse, 1992.

_____. "Processus d'ancrage et représentations sociales de l'intelligence". *Psicologia*, vol. 12, nº 1, p. 85-100, 1998.

_____. Intelligence masculine et intelligence féminine. In: BRIL, B., et al. (eds.). *Propos sur l'enfant et l'adolescent*: quels enfants, pour quelles cultures? Paris: L'Harmattan, 1999.

_____. "Social comparison and differentiation strategies in social representations of intelligence". *Swiss Journal of Psychology*, vol. 60 nº 1, p. 15-26, 2001.

POESCHL, G.; CAMPOS, P. H. F.; BEN ALAYA, D. "Appartenances nationales et prises de position sur la mondialisation". *Bulletin de Psychologie*, vol. 60, nº 1, p. 11-19, 2007.

POESCHL, G.; RIBEIRO, R. "Inserções sociais e tomadas de posição: efeito das pertenças sociais nas representações da globalização". In: Valentim, J. P. (ed.). *Representações sociais*: para um conhecimento do pensamento quotidiano. In press.

POESCHL, G.; VIAUD, J. (eds.). *Images de la mondialisation*: la construction sociale d'une représentation. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008.

REESE, G.; ROSENMANN, A.; MCGARTY, C. "Globalisation and global concern: developing a social psychology of human responses to global challenges". *European Journal of Social Psychology*, vol. 45, p. 799-805, 2015.

REICH, S. "What is globalisation? Four possible answers" (Working Paper nº 261) (online), 1998. Available at: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/261.pdf>. Access in: 23 May 2005.

REINERT, M. "Les "mondes lexicaux" et leur "logique" à travers l'analyse statistique d'un corpus de récits de cauchemars". *Langage et Société*, vol. 66, p. 5-39, 1993.

RIBEIRO, R. Representações da globalização, justiça e relações entre países: um contributo para o estudo do metassistema das representações sociais (unpublished doctoral thesis in psychology). Faculty of Psychology and Educational Sciences, University of Porto, Portugal, 2011.

RIBEIRO, R.; POESCHL, G. "Globalização e suas consequências: representações de estudantes e profissionais portugueses". *Psicologia e Saber Social*, vol. 2, nº 1, p. 51-71, 2013.

RODRIGUES, J. N.; DEVEZAS, T. *Pioneers of globalization*: why the Portuguese surprised the world. Famalicão: Centro Atlântico, 2007.

ROSENBERG, S.; JONES, R. "A method for investigating and representing a person's implicit personality theory: Theodore Dreiser's view of people". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 22, p. 372-386, 1972.

ROSENMANN, A.; REESE, G.; CAMERON, J. E. "Social identities in a globalized world: challenges and opportunities for collective action". *Perspectives on Psychological Science*, vol. 11, nº 2, p. 202-221, 2016.

SANTOS, B. S. "Globalisations". *Theory, Culture & Society*, vol. 23, nº 2-3, p. 393-399, 2006.

SEIDEL, B.; CHANDY, L. "Donald Trump and the future of globalization" (online). Brookings, 2016. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2016/11/18/donald-trump-and-the-future-of-globalization/>. Access in: 25 Feb. 2018.

SMITH, N.; O'CONNOR, C.; JOFFE, H. "Social representations of threatening phenomena: the self-other thema and identity protection". *Papers on Social Representations*, vol. 24, nº 2, p. 1-23, 2015.

STARKLÉ, C.; DOISE, W. Ethic of rights and ethic of duties: societal change and stability in everyday thinking. In: PIRTILLA-BACKMAN, A.-M., et al. (eds.). *Values, morality and society*. Helsinki, Finland: Gaudeamus, 2005.

STIGLITZ, J. E. *Globalisation and its discontents*. New York: W.W. Norton & Company, 2002.

STOKES, B. "Unlike the West, India and China embrace globalization" (online), 2016. Available at: <https://yaleglobal.yale.edu/content/unlike-west-india-and-china-embrace-globalization>. Access in: 21 Oct. 2019.

TABACHNICK, B. G.; FIDELL, L. S. *Using multivariate statistics*, 5th ed. Boston: Allyn & Bacon/Pearson, 2007.

TAJFEL, H.; TURNER, J. C. The social identity theory of intergroup behavior. In: WORCHEL, S.; AUSTIN, W. G. (eds.). *The psychology of intergroup relations*. Chicago: Nelson-Hall, 1986.

TASHAKKORI, A.; TEDDLIE, C. *Mixed methodology*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

VALENCIA, J-F.; GIL-DE-MONTES, L.; ELEJABARRIETA, F. "Creencias y actitudes hacia la inmigración: estereotipos, prejuicio y regulaciones normativas". *Revista de Psicología Social*, vol. 19, nº 3, p. 299-318, 2004.

VIAUD, J. "Les représentations sociales de la mondialisation, projet et originalités d'une recherche internationale". *Bulletin de Psychologie*, vol. 60, nº 1, p. 3-10, 2007.

VIAUD, J.; URIBE, J.; ACOSTA, T. "Représentations et lieux communs de la mondialisation". *Bulletin de Psychologie*, vol. 60, nº 1, p. 21-33, 2007.

VINHA, L. "Previsivelmente incoerente: uma análise preliminar da política externa de Donald Trump". *Relações Internacionais*, vol. 55, p. 9-33, 2017.

VOELKLEIN, C.; HOWARTH, C. "A review of controversies about social representations theory: a British debate". *Culture and Psychology*, vol. 11, nº 4, p. 431-454, 2005.

WAGNER, W.; HAYES, N. *Everyday discourse and common sense*: the theory of social representations. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

WAGNER, W.; KRONBERGER, N. Killer tomatoes! Collective symbolic coping with biotechnology. In: DEAUX, K.; PHILOGÈNE, G. (eds.). *Representations of the social*. Oxford: Blackwell, 2001.

Resumo

Representações sociais da globalização e o funcionamento do metassistema em contextos de comparação social: evidência de dois estudos em Portugal

A globalização gera intensos debates e posições contraditórias, sendo um objeto particularmente relevante de representações sociais (RS). Este artigo procura compreender melhor as RS da globalização, analisando como o metassistema social normativo controla, verifica e seleciona o material produzido pelo sistema operativo em contextos de comparação social. Recorrendo a uma abordagem multimétodo, realizamos dois estudos, com entrevistas semiestruturadas (N=30) e um questionário de associação livre de palavras (N=100), na área metropolitana do Porto, em Portugal. Os resultados evidenciam como os contextos de comparação social desencadeiam argumentos em favor dos interesses do grupo e revelam as relações de poder existentes entre grupos. Discute-se a importância de identificar as relações que norteiam o pensamento sobre um dado objeto social, bem como a aplicabilidade da teoria das RS para a compreensão de objetos sociopolíticos complexos e controversos.

Palavras-chave: globalização; representações sociais; metassistema; comparação social; identidade social

Resumen

Las representaciones sociales de la globalización y el funcionamiento del metasistema en contextos de comparación social: evidencias de dos estudios realizados en Portugal

La globalización genera debates intensos y posiciones contradictorias, siendo un objeto particularmente relevante de las representaciones sociales (RS). Este artículo procura comprender mejor las RS de la globalización analizando de qué formas el metasistema social normativo controla, verifica y selecciona el material producido por el sistema operativo en contextos de comparación social. Utilizando un enfoque de métodos múltiples hemos realizado dos estudios mediante entrevistas semiestructuradas (N=30) y un cuestionario de asociación libre de palabras (N=100), en el área metropolitana de Porto, Portugal. Los resultados muestran que los contextos de comparación social desencadenan argumentos a favor de intereses grupales y revelan las relaciones de poder existentes entre grupos. A partir de aquí discutimos la importancia de identificar las relaciones que guían el

pensamiento sobre un objeto social así como la aplicabilidad de la teoría de las RS para la comprensión de objetos sociopolíticos complejos y controvertidos.

Palabras clave: globalización; representaciones sociales; metasistema; comparación social; identidad social

Résumé

Représentations sociales de la mondialisation et fonctionnement du métasystème en contextes de comparaison sociale: contribution de deux études menées au Portugal

La mondialisation génère des débats intenses et des positions contradictoires, étant un objet particulièrement pertinent de représentations sociales (RS). Cet article tente de mieux comprendre les RS de la mondialisation en analysant comment le métasystème social normatif contrôle, vérifie et sélectionne le matériel produit par le système opératoire en contextes de comparaison sociale. Utilisant une approche multi-méthode, nous avons réalisé deux études, par entretiens semi-structurés (N=30) et un questionnaire d'association libre de mots (N=100), dans la zone métropolitaine de Porto, Portugal. Les résultats montrent comment les contextes de comparaison sociale activent des arguments en faveur des intérêts du groupe et révèlent les relations de pouvoir existantes entre groupes. L'importance d'identifier les relations qui guident la réflexion sur un objet social particulier est discutée, ainsi que l'applicabilité de la théorie des RS pour la compréhension d'objets sociopolitiques complexes et controversés.

Mots-clés: mondialisation; représentations sociales; métasystème; comparaison sociale; identité sociale

Artigo submetido à publicação em 15 de setembro de 2018.
Versão final aprovada em 6 de março de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

OPINIÃO PÚBLICA

January-april 2020 Vol. 26, nº 1

ISSN 1807-0191

CONTENTS

Page

Voting patterns in time and space: classifying Brazilian presidential elections 1
Maria do Socorro Braga
Aleksei Zolnerkevic

Fear of violence and adherence to authoritarianism in Brazil: methodological proposal and results in 2017 34
Renato Sérgio de Lima
Paulo de Martino Jannuzzi
James F. Moura Junior
Damião S. de Almeida Segundo

Will it become a trial? Determinants of clearance of intentional homicides in a Brazilian city 66
Ludmila Ribeiro
Flora Moara Lima

PSOL versus PSOL: factions, parties and digital media 98
Marcelo Alves dos Santos Junior
Afonso de Albuquerque

Federalism and social assistance councils: an analysis from financing 127
Edite da Penha Cunha
Isabella Lourenço Lins
Márcia Miranda Soares

Lasting neoliberalism: the Washington Consensus in the Latin American Pink Tide 158
Augusto Neftali Corte de Oliveira

Social representations of globalisation and the functioning of the metasystem in social comparison contexts: evidence from two studies in Portugal 193
Raquel Ribeiro
Gabrielle Poeschl

UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 26, nº 1, p. 1-221
January-april 2020
ISSN 1807-0191

cesop

ISSN 1807-0191

UNICAMP

cesop