

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 26, nº 2, 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: Fabiola 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

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

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

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

Submissão de artigos

<https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo>

Secretaria da revista

rop@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

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

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



UNICAMP

Apoio:



Ministério
da Educação

Ministério da
Ciência e Tecnologia



UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL



cesop

OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 26, nº 2, maio-agosto 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

Maio-agosto 2020

Vol. 26, nº 2

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988 <i>Thiago do Nascimento Fonseca</i>	122
<i>Non causa pro causa</i> : o voto de direita e esquerda no Brasil <i>Frederico Batista Pereira</i>	154
O comportamento ideológico do PMDB na Câmara dos Deputados em 2013 <i>Bianca de Freitas Linhares</i> <i>Daniel de Mendonça</i> <i>Carolina Costa dos Santos</i> <i>Lucas Garcia da Silva</i> <i>Simone Muniz Puyo</i>	180
Disputa eleitoral e representação política na Região Metropolitana de São Paulo <i>Frederica Valle de Queiroz Padilha</i>	217
A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros <i>Raquel D'Albuquerque</i> <i>Natália Sátyro</i>	246
Ação afirmativa e deseabilidade social <i>Fernanda Rivera Burle</i> <i>Mathieu Turgeon</i>	283
A reprodução simbólica das desigualdades entre mulheres e homens no Brasil <i>Letícia Maria Schabbach</i>	323
Efectos del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente en el procesamiento cognitivo de información política. Un abordaje experimental <i>Ana Pamela Paz García</i> <i>Silvina Brussino</i> <i>Daniela Alonso</i>	351
Opinión pública y nuevas estrategias comunicativas en la industria audiovisual: el caso de Netflix y la serie <i>Sense8</i> <i>Francisco Javier Ruiz del Olmo</i> <i>Javier Bustos Díaz</i>	377



UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 26, nº 2, p. 122-400
Maio-agosto 2020
ISSN 1807-0191



Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988

Thiago do Nascimento Fonseca¹ 

Por que atores políticos correriam o risco de ser controlados no futuro por instituições independentes de combate à corrupção? O artigo pretende explicar o que motiva políticos a conferir maior independência e poder a essas instituições, sob o risco de serem controlados no futuro. Por meio do método *process tracing*, o artigo sistematiza evidências quanto à aprovação do desenho institucional do Tribunal de Contas da União no Processo Constituinte de 1988. Os resultados indicam que, independentemente das preferências dos políticos, instituições de combate à corrupção conquistam maior poder por meio de ameaças à sobrevivência política dos atores em contextos de incerteza futura. O diagnóstico questiona se instituições independentes de combate à corrupção são o produto de disputas democráticas, visto que nem sempre são resultado direto da preferência majoritária de representantes eleitos.

Palavras-chave: instituições de combate à corrupção; *accountability* horizontal; independência institucional, *judicial review*; corrupção

Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU) exerce um papel importante no controle à corrupção no sistema político brasileiro. A mesma instituição concentra as prerrogativas de fiscalizar, julgar e – se for pertinente ao caso – impor sanções administrativas a quaisquer agentes, públicos e privados, que participem da administração, direta e indireta, de bens e valores públicos federais, independentemente do nível da federação em que esses recursos são geridos². Devido à concentração da arrecadação tributária no nível federal e à elevada quantidade de recursos transferidos aos níveis subnacionais (Arretche, 2010), atualmente são mais de 12 mil unidades administrativas jurisdicionadas pelo TCU no país.

¹ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <thiago.nascimento.fonseca@usp.br>.

² Também é importante ressaltar que o papel do TCU não se restringe ao combate à corrupção, dado que a função do controle externo também envolve o auxílio à gestão pública na identificação de ineficiências.

O desenho institucional do órgão criou oportunidades de controle sobre as instituições representativas, não apenas devido à sua ampla jurisdição e ao seu rol de atribuições, como também em virtude de suas garantias de independência e de sua autonomia institucional. Os ministros do TCU contam com garantias de vitaliciedade e inamovibilidade do cargo, seu método de seleção é dissociado do ciclo eleitoral e pouco dependente do Poder Executivo³, características que, segundo a literatura especializada, protegeriam o órgão de pressões políticas (Santiso, 2007; Speck, 2011). A instituição também tem autonomia para escolher as unidades administrativas a serem fiscalizadas, enquanto as fiscalizações compulsórias solicitadas pelo Congresso Nacional ocupam uma pequena fatia dos trabalhos do Tribunal (Fonseca, 2019).

No entanto, por que atores políticos correriam o risco de ser controlados no futuro por instituições protegidas por regras de independência? Por que representantes eleitos pelas urnas criariam dificuldades para manter sua influência sobre instituições de combate à corrupção? A importância dessas indagações não se restringe aos estudos sobre a adoção de modelos institucionais de controle financeiro. Também existe um conjunto de trabalhos que se deparam com as mesmas questões ao investigar a adoção de *judicial review*.

O presente artigo pretende explicar o que motivou os constituintes a aprovar um modelo institucional de controle financeiro capaz de oferecer riscos futuros aos representantes eleitos. As evidências oferecem uma nova hipótese explicativa para a adoção de instituições de combate à corrupção com regras de independência, sem desvalidar teses já levantadas pela literatura. Embora atores políticos possam manifestar preferência por fortalecer as atribuições e por conferir garantias de independência às instituições de controle⁴ para limitar seus adversários no futuro – como argumentam os especialistas da adoção de *judicial review* (Chavez, 2004; Finkel, 2008; Ginsburg, 2003; Knight, 2001; Magaloni, 2008; Ramseyer, 1994; Stephenson, 2003) –, os resultados do presente artigo também indicam que instituições de combate à corrupção são fortalecidas por meio de ameaças à sobrevivência dos atores políticos em contextos de incerteza futura.

No caso do TCU, constituintes provenientes da situação governista do regime militar buscaram ampliar as atribuições e o rol de jurisdicionados do TCU, bem como atribuir independência e autonomia à instituição, que naquele momento era quase que exclusivamente composta por ministros escolhidos pela Arena. Por outro lado, apesar de

³ Um terço dos ministros é escolhido pelo presidente da República, sujeito à aprovação do Senado, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo TCU, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os dois terços restantes são escolhidos pelo Congresso Nacional. O Tribunal de Contas também conta com ministros substitutos, provenientes dos quadros técnicos da própria instituição, que não agem apenas em caso de vacância dos demais ministros. Também são requisitos necessários para o cargo: ser brasileiro com mais de 35 e menos de 65 anos de idade; possuir idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e ter mais de dez anos de exercício profissional na área.

⁴ Neste artigo, instituições de controle se referem às instituições que exercem prerrogativas de controle sobre as ações de representantes eleitos, tais como tribunais de contas, cortes constitucionais, controladorias e procuradorias. Embora o objetivo do artigo seja o de explicar exclusivamente o desenho institucional do TCU, o conteúdo da pesquisa também oferece achados que podem dar luz ao exame de outras instituições de controle.

preservarem a autonomia do órgão de controle e fortalecerem suas atribuições, líderes da oposição ao regime militar (PMDB) almejavam proteger a soberania do Congresso Nacional, diminuindo o rol de jurisdicionados e as oportunidades para aplicação de sanções administrativas, bem como abolindo a independência do Tribunal de Contas. No final do Processo Constituinte, as lideranças dos maiores partidos, inclusive aqueles que buscaram limitar o poder institucional do Tribunal, somaram esforços para mobilizar suas bancadas com o objetivo de garantir autonomia e independência ao órgão após os ministros do TCU anunciarem uma ampla operação de fiscalização, que poderia atingir todos os políticos que participaram da gestão de recursos públicos durante o mandato anterior. Em meio ao contexto delicado de incerteza futura, próprio da transição democrática, os líderes dos maiores partidos cederam aos interesses do Tribunal de Contas para não correrem o risco de ser atingidos pela operação.

Na próxima seção, “Delegação de soberania?”, trabalhos sobre a evolução de instituições de combate à corrupção e a adoção da *judicial review* serão revisados, destacando os incentivos dos atores envolvidos no processo. Na terceira seção, “Método, arcabouço conceitual e fontes empíricas”, será discutido como o método *process tracing* é capaz de elucidar o poder explicativo das hipóteses por meio de evidências qualitativas empiricamente observáveis. Na quarta, “O desenho do TCU definido pela Constituinte de 1987-1988”, a análise do processo decisório será explorada destacando as evidências empíricas que sustentam a hipótese. Por fim, em “Discussão”, o argumento central será retomado, bem como as implicações teóricas provenientes dos resultados.

Delegação de soberania?

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as instituições de combate à corrupção no Brasil continuaram a sofrer um processo gradual de fortalecimento institucional, apesar de persistirem problemas de coordenação entre os órgãos de controle (Filgueiras, 2018; Taylor e Buranelli, 2007). Essas mudanças não podem ser atribuídas exclusivamente ao cálculo estratégico dos representantes eleitos, dado que os próprios controladores buscaram fortalecer suas corporações (Arantes e Moreira, 2017; Arantes, 2002, 2011). No que se refere às instituições públicas de auditoria, auditores se engajaram em iniciativas para aprimorar a capacidade técnica do Tribunal de Contas da União, adaptando-se às mudanças legais introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Loureiro, Teixeira e Morais, 2009), enquanto membros da Controladoria Geral da União (CGU) buscaram se relacionar com grupos organizados da sociedade civil e outros órgãos de controle (Loureiro et al., 2012).

O engajamento dos controladores no destino de suas corporações não é um fenômeno restrito às instituições públicas de auditoria. O desenvolvimento de instituições do sistema de justiça também foi marcado pela busca de interesses corporativos de juízes, promotores e profissionais do direito (Arantes e Moreira, 2017; Arantes, 2002, 2011, 2015;

Koerner e Freitas, 2013). Tal quadro ressalta a importância de estratégias metodológicas que incluam na análise não apenas as preferências e o comportamento dos atores políticos, mas também as estratégias empreendidas pelos próprios agentes burocráticos, que buscam aumentar seu poder institucional.

Apesar de instituições de combate à corrupção não serem imutáveis no tempo, não se deve perder de vista que os principais dispositivos que deram forma ao modelo institucional do TCU – o qual continua vigente – tiveram que ser aprovados especificamente durante o Processo Constituinte de 1988⁵. A Constituição de 1967, aprovada no regime militar, já conferia ao órgão autonomia para a condução de auditorias e vitaliciedade aos seus ministros, embora estes fossem escolhidos exclusivamente pelo presidente da República com aprovação pelo Congresso (Teixeira e Alves, 2011). Entretanto, como se tornará evidente adiante, os constituintes discutiram por completo o desenho institucional do Tribunal. Por isso, ainda resta compreender o que motivou os constituintes a aprovar regras que visavam conferir autonomia e independência ao Tribunal de Contas, além de aumentar suas prerrogativas e seu rol de jurisdicionados, criando oportunidades para serem controlados no futuro por atores não eleitos. Afinal, embora o ativismo dos controladores seja um elemento importante para compreender o fortalecimento das instituições de combate à corrupção após 1988, dispositivos constitucionais não podem ser aprovados sem o consentimento de representantes eleitos.

A centralização do controle interno na CGU em 2003 ressalta ainda mais o problema teórico tratado neste artigo. O governo federal buscou fortalecer esse órgão e, em certa medida, concedeu discricionariedade para a CGU exercer seu papel de controle. No entanto, o presidente da República diminuiu o risco futuro de ser onerado pelos controladores, dado que manteve em suas mãos a prerrogativa de escolher e de demitir o ministro encarregado de dirigir o órgão de controle. Além disso, o governo tem influência sobre a composição da Controladoria, visto que seu quadro de pessoal tem considerável participação de funcionários de confiança⁶. Inclusive, a centralização do controle interno pode ser interpretada como um recurso à disposição do Executivo federal para controlar a burocracia e membros da coalizão no Legislativo (Olivieri, 2010). Mesmo após o reconhecimento público e acadêmico da atuação eficiente do órgão, os técnicos da CGU permaneceram sob o comando de ministro indicado politicamente. Se o Executivo federal reluta em conferir garantias de independência à CGU, por que os constituintes concederam vitaliciedade e inamovibilidade aos ministros do TCU?

A literatura sobre a adoção de *judicial review* também é útil para orientar estudos sobre a adoção de instituições de combate à corrupção com garantias de independência,

⁵ Inclusive, especialistas identificam que desde 1891 mudanças institucionais bruscas sofridas pelo TCU acompanharam transições de regime político (Speck, 2000; Teixeira, 2010; Teixeira e Alves, 2011).

⁶ Apesar de contar com baixo percentual de funcionários formalmente vinculados aos partidos políticos quando comparada às demais instituições públicas federais (Schlosser-Bersch, Taylor e Praça, 2017). Em 2015, por exemplo, 21,2% do quadro de pessoal da CGU era composto por funcionários que ocupavam cargos de confiança.

como ocorreu com o TCU durante a transição democrática no Brasil. Ambas as instituições envolvem dilemas muito semelhantes quanto à delegação de independência e autonomia. Embora a Constituição seja a fonte dos critérios utilizados para o exercício da *judicial review*, enquanto instituições públicas de auditoria controlam recursos públicos por meio de normas constitucionais e infraconstitucionais mais limitadas, em ambos os casos regras de independência e atribuições de controle são aprovadas por atores políticos sob o risco de serem controlados futuramente.

Quatro problemas teóricos sobre a adoção de regras de independência merecem destaque. O primeiro se refere à incerteza futura da competição eleitoral. Em democracias competitivas, governos seriam motivados a adotar cortes constitucionais independentes em momentos de baixas expectativas quanto ao seu sucesso nas próximas eleições, ora com a finalidade de criar uma nova instância para enfrentar ações do próximo governo (Chavez, 2004; Ginsburg, 2003; Knight, 2001; Ramseyer, 1994; Stephenson, 2003), ora para preservar suas preferências por meio de magistrados com valores e preferências semelhantes (Finkel, 2008; Magaloni, 2008)⁷. Por ocorrer no período de transição democrática, a Constituinte brasileira de 1988 trouxe incertezas a respeito de quais forças ocupariam os governos seguintes, incentivando conflitos em torno da configuração que as instituições de controle tomariam.

O segundo problema teórico diz respeito à existência prévia e ao ativismo de instituições de controle que buscam manter ou aumentar seu poder político. Enquanto grande parte da literatura restringiu sua análise ao cálculo estratégico dos atores políticos (Chavez, 2004; Finkel, 2008; Ginsburg, 2003; Knight, 2001; Magaloni, 2008; Ramseyer, 1994; Stephenson, 2003), Hirschl (2004) ressaltou o protagonismo de grupos jurídicos e elites econômicas, que buscariam transferir o controle constitucional para as cortes, a fim de limitar o poder de representantes eleitos. Essa questão ganha ainda mais relevo quando são considerados os momentos críticos nos quais atores políticos podem reavaliar o papel das cortes constitucionais. Em perspectiva semelhante, Koerner e Freitas (2013) argumentam que, no Processo Constituinte de 1988, ministros do Supremo Tribunal Federal se beneficiaram de sua própria posição institucional para influenciar o Processo Constituinte, mantendo seu papel de controle constitucional. Veremos adiante que os ministros do TCU se comportaram de modo semelhante ao buscar apoio de partidos oriundos da Arena e, principalmente, ao ameaçar a reputação dos constituintes com uma grande operação de fiscalização em um momento de incerteza futura.

O terceiro problema teórico se refere à relevância do contexto para a adoção do controle constitucional. Apesar de fatores contextuais não serem os únicos com poder de influência, é inegável que atores políticos incluem em seu cálculo estratégico os dilemas

⁷ Ainda não há consenso quanto aos indicadores mais adequados para a incerteza eleitoral. Enquanto Ginsburg e Versteeg (2014) empregam a diferença de cadeiras entre o primeiro e o segundo partido mais votado antes e após a aprovação da nova Constituição, Chavez (2004) e Ginsburg (2003) utilizam como indicador a fragmentação partidária.

de seu tempo. A onda de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial, o cenário de independência de ex-colônias, a transição para regimes democráticos, a reintrodução de economia de mercado em países de passado comunista e a incorporação de normas internacionais e supranacionais formariam os diferentes contextos em que atribuições de controle são delegadas às instituições independentes (Elster, 1995; Hirschl, 2004; Shapiro, 2002). O contexto do Processo Constituinte de 1988 abriu oportunidades para que grupos burocráticos buscassem manter e ampliar seu poder político, visto que a Carta Constitucional foi elaborada em um processo decisório inicialmente descentralizado, que favorecia a inserção de diversas demandas na agenda (Gomes, 2006). Não apenas instituições jurídicas, como o STF e o Ministério Público, reivindicaram seus interesses corporativos (Arantes e Moreira, 2017; Arantes, 2002, 2011, 2015; Koerner e Freitas, 2013), como também os ministros do TCU se empenharam em ampliar suas atribuições e garantir regras que visassem assegurar autonomia e independência.

O último problema teórico diz respeito aos diferentes modelos institucionais de controle. Afinal, atores políticos se deparam somente com o dilema de manter ou descartar as instituições de controle independentes ou, alternativamente, avaliam se aprovam ou rejeitam um modelo específico de controle em detrimento de outros? Embora estudos sobre a adoção de *judicial review* enfatizem a existência de uma ampla variedade de modelos de controle constitucional, geralmente não investigam como essa diversidade afeta o cálculo dos atores (Ginsburg e Versteeg, 2014; Hirschl, 2004; Shapiro, 2002; Sweet, 2000). Ginsburg e Versteeg (2014), por exemplo, restringiram sua análise a processos constituintes nos quais atores políticos poderiam institucionalizar o controle constitucional pela primeira vez, omitindo momentos em que novas disputas remodelaram seu desenho institucional. Poucos estudos superaram essa limitação ao incluir como variável dependente diferentes modelos institucionais. Ginsburg (2003) identificou que partidos fortes tenderiam a constitucionalizar cortes constitucionais com fácil acesso, mandatos longos e maior número de assentos, enquanto Knight (2001) indicou que o escopo e a participação no controle constitucional dependeriam da expectativa dos atores políticos quanto à composição futura do Judiciário e do Legislativo.

Veremos adiante que no Brasil praticamente todos os constituintes concordaram em manter o Tribunal de Contas da União, mas os grandes dilemas a respeito da aprovação de dispositivos específicos envolviam o *trade-off* entre aumentar o poder de controle do órgão e preservar a soberania do Congresso Nacional. A maior parte dos constituintes preferiu aumentar o rol de prerrogativas do TCU e permitir que o órgão exercesse atividades de controle por iniciativa própria, mas majoritariamente não concordou em aprovar regras que visassem assegurar independência e autonomia de modo ilimitado. Entretanto, garantias de independência e autonomia foram aprovadas no final do processo, após o Tribunal de Contas ameaçar os constituintes com amplo programa de fiscalização, a Operação Transparência.

Método, arcabouço conceitual e fontes empíricas

Para explicar o desenho institucional do Tribunal de Contas da União acordado na Constituinte de 1988, o presente artigo utiliza o método *process tracing*. O método fornece explicações a partir da identificação de mecanismos que sustentam nexos causais entre o resultado e fatores explicativos (Beach e Pedersen, 2013a, 2013b). Uma das grandes vantagens de seu emprego é a sistematização das evidências empíricas que sustentam a presença dos mecanismos causais, permitindo que o leitor avalie a qualidade das evidências com transparência.

Van Evera (1997) propôs quatro testes úteis para avaliar o poder das evidências para desvalidar hipóteses (*certainty*) e para confirmar hipóteses (*uniqueness*). O primeiro teste, *straw-in-the-wind*, envolve evidências não conclusivas que fortalecem a rejeição de hipóteses. O segundo, *hoop test*, emprega evidências também não conclusivas, mas que aumentam a certeza de uma hipótese. Os discursos dos constituintes, por exemplo, são evidências que fortalecem os interesses em jogo, mas não fornecem respostas conclusivas referentes ao resultado final do jogo político. O terceiro, *smoking gun*, faz uso de evidências conclusivas para desvalidar hipóteses, mas não para sustentar uma hipótese específica. Iniciativas provenientes dos próprios apoiadores do TCU na Constituinte no sentido de diminuir o rol de jurisdicionados do órgão e de estabelecer limites às suas sanções são evidências conclusivas contra o argumento de que partidos teriam o interesse de instituir um forte sistema de controle contra si mesmos. Por fim, o *doubly decisive test* envolve evidências conclusivas para confirmar uma hipótese específica. O fato de que as lideranças mudaram de posicionamento e infringiram o regimento interno ao encaminhar duas vezes à votação em Plenário a emenda pela adoção da vitaliciedade dos ministros do TCU, aprovando essa regra, seria uma evidência conclusiva para a hipótese de que a ameaça por meio da Operação Transparência surtiu efeito na adoção desse importante dispositivo de independência. Assim como na tradição qualitativa, a qual orienta a construção da explicação a partir do resultado (Mahoney e Goertz, 2006), essa estratégia analítica parte do desenho institucional do TCU acordado no final do Processo Constituinte de 1988 para verificar as ações e preocupações enfrentadas pelos atores políticos e burocráticos envolvidos. O desenho institucional do Tribunal é composto por regras qualitativamente diferentes que regulam suas atividades e relações com as instituições representativas. Naquele momento, o que estava em jogo não era apenas manter ou substituir o Tribunal de Contas, mas envolvia as normas que definiriam o poder de influência do órgão de controle sobre a política e a gestão de recursos públicos.

Para sistematizar como os diversos atores tentaram incidir sobre seu desenho institucional, os dispositivos constitucionais em disputa foram classificados em quatro dimensões. A primeira se refere às atribuições de controle, que podem abarcar funções de fiscalização, julgamento e imposição de sanções. A segunda diz respeito à jurisdição sobre a qual o TCU exerce suas prerrogativas. A jurisdição envolve diferentes níveis de governo

e atores – políticos, burocráticos e privados –, bem como objetos de natureza desigual, como contratos, despesas fixas, recursos humanos, transferências constitucionais e convênios. A terceira dimensão, a autonomia, remete às regras que conferem ao Tribunal discricionariedade quanto a quais atribuições e sobre quais jurisdicionados deseja priorizar seus esforços. Por fim, a independência institucional envolve garantias contra pressões de instituições representativas durante o desempenho de suas funções de controle, tais como vitaliciedade e inamovibilidade do cargo, o processo de seleção de seus dirigentes, além de independência financeira. As regras do desenho institucional nem sempre abarcam uma única dimensão. Hipoteticamente, se atores políticos diminuíssem a jurisdição do órgão, simultaneamente estarão diminuindo sua autonomia ao limitar o leque de opções sobre as quais o TCU pode exercer suas atribuições. Em outro exemplo, na ausência de garantias de independência contra interferências políticas sobre o exercício cotidiano de suas funções, o Tribunal de Contas pode antecipar suas ações, restringindo sua própria autonomia, priorizando fiscalizações sobre atores de posição hierárquica mais baixa. De qualquer forma, a análise que será oferecida adiante indicará como diferentes atores buscam restringir ou aumentar cada uma dessas dimensões com o objetivo de preservar a soberania do Congresso Nacional ou conferir poder político ao TCU.

Não existe consenso sobre a diferença entre os conceitos autonomia e independência institucional. Contudo, os conceitos utilizados neste artigo são úteis para diferenciar regras que asseguram o direito de definir prioridades (autonomia) dos dispositivos que impõem custos aos atores políticos que desejam influenciar a qualidade dos trabalhos desempenhados pela instituição (independência). Nesse sentido, possuir discricionariedade para escolher quais jurisdicionados devem ser auditados estaria vinculado à autonomia institucional, ao passo que conferir vitaliciedade ao corpo dirigente do órgão a fim de romper vínculos partidários do passado seria um exemplo de independência.

A independência institucional analisada neste artigo, sobretudo, refere-se às regras que impõem custos contra a influência política sobre o Tribunal de Contas. O objetivo aqui não é estimar o impacto real de regras de independência (*de jure*) sobre o desempenho cotidiano da instituição (*de facto*), como especialistas buscaram investigar (Fonseca, 2019; Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016; Melo, Figueiredo e Pereira, 2009). Uma das regras mais importantes para a independência do Tribunal, por exemplo, diz respeito à vitaliciedade dos ministros, porque esse dispositivo gera elevados custos aos atores políticos que almejam pressionar o órgão. Afinal, com a vitaliciedade, o presidente da República perde a prerrogativa de afastar os dirigentes da instituição. É possível que esse dispositivo não proteja o TCU por completo contra a influência política, mas é pouco plausível supor que na ausência dessa regra os custos de intervenção política seriam os mesmos. Como se tornará evidente a seguir, não é por acaso que a vitaliciedade gerou um grande embate entre os ministros do Tribunal e os constituintes. Contudo, outros dispositivos de independência ressaltados pela literatura também serão abordados, como

o método de seleção pouco dependente do chefe do Executivo (Santiso, 2007; Speck, 2011).

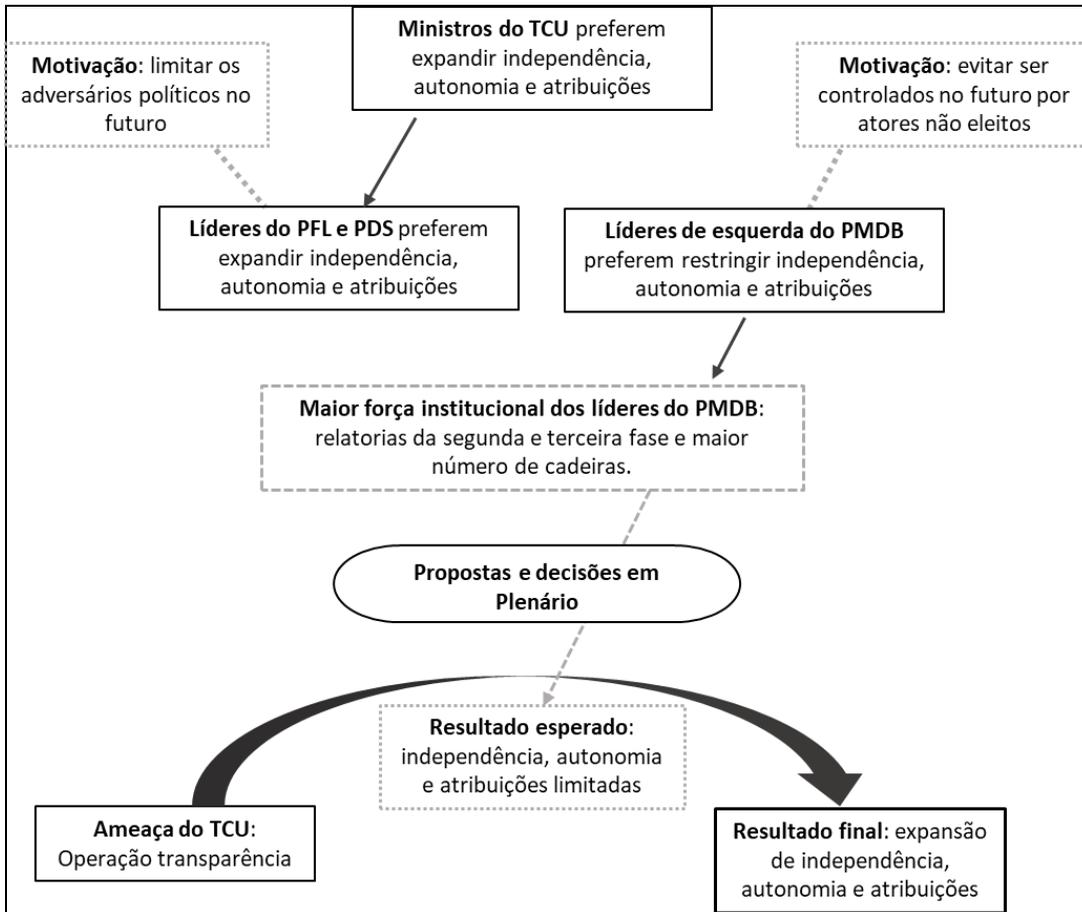
Os resultados do artigo foram atingidos a partir de cinco principais fontes. Em primeiro lugar, foram analisadas as estratégias adotadas pelos ministros do TCU e seus vínculos partidários do passado por meio de informações biográficas e atas da Constituinte. Em segundo, as regras dos regimentos internos foram revisadas para identificar como o poder decisório esteve distribuído de modo desigual entre os atores. Em terceiro, os debates constituintes foram examinados a fim de observar as preferências e os principais dilemas enfrentados pelos constituintes. Em quarto, os anteprojetos e projetos de todas as fases do processo foram comparados um a um para observar as alterações que ocorreram a cada etapa, bem como as votações das emendas aprovadas. Por último, jornais da época foram pesquisados.

O desenho do TCU definido pela Constituinte de 1987-1988

Nesta seção, serão apresentadas as evidências que sustentam o argumento central do artigo. As forças políticas que defendiam a substituição do Tribunal de Contas da União por outro modelo de controle de contas eram praticamente inexpressivas. Os membros dos maiores partidos concordaram em manter o TCU no quadro institucional brasileiro com o argumento frequente de que a experiência do órgão proporcionaria um controle de contas mais eficiente. Entretanto, isso não significa que não houve disputas em torno do desenho institucional do Tribunal de Contas. Os constituintes divergiam quanto aos dispositivos que preservavam a soberania do Congresso Nacional ou conferiam maior poder político ao TCU.

A Figura 1 ilustra as disputas em torno do desenho institucional do TCU durante o Processo Constituinte. Para fortalecer a instituição, os ministros do Tribunal buscaram o apoio de líderes partidários vinculados ao governo militar. Considerando que os ministros do TCU foram majoritariamente indicados pelo governo autoritário, líderes do PFL e do PDS defenderam a expansão da independência, da autonomia e das atribuições do órgão de controle, ao passo que líderes do PMDB buscaram limitar o poder institucional do Tribunal de Contas, o que evitaria o risco de serem controlados no futuro. Mesmo após a alteração do regimento interno da Constituinte – que limitou a força institucional de relatores de esquerda, transferindo poder decisório para a maioria no Plenário –, o PMDB ainda possuía a maioria das cadeiras. No entanto, no contexto delicado da transição democrática, que conferia incerteza à sobrevivência política dos constituintes, o TCU anunciou a Operação Transparência, ameaçando fiscalizar todos os atores políticos que participaram da última gestão. Com isso, além de o Plenário expandir as atribuições e a autonomia do TCU, as lideranças de esquerda do PMDB, que até então buscaram limitar o poder institucional do TCU nas comissões, abandonaram suas preferências iniciais e mobilizaram suas bancadas para aprovar a vitaliciedade dos ministros, mesmo contrariando regras do regimento interno.

Figura 1
Disputas referentes ao desenho institucional do TCU na
Assembleia Nacional Constituinte de 1988



Fonte: Elaborada pelo autor.

Regras do processo e distribuição desigual de poder

O Processo Constituinte foi dividido em quatro fases. Sob as regras do primeiro regimento interno, os cargos de relatoria concentravam maior poder decisório em relação às maiorias. O ocupante do posto de relator nas subcomissões e comissões temáticas seria responsável por aprovar ou rejeitar, inteira ou parcialmente, as emendas propostas pelos constituintes. Em seguida, as emendas aprovadas e as rejeitadas pelo relator seriam votadas em bloco em sua respectiva subcomissão ou comissão temática⁸.

Antes de começarem os trabalhos, a composição dos postos de relatoria e presidência de todas as subcomissões e comissões já estava definida pelo que ficou

⁸ Brasil (1987b).

conhecido como o “Grande Acordo” (Gomes, 2006). Portanto, atores políticos e grupos de interesse que atuaram na Constituinte já estavam cientes das opções para conquistar apoio necessário às suas demandas. No caso dos Tribunais de Contas, a primeira fase do processo, na Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, foi dirigida por lideranças provenientes da Arena, ligadas à situação governista do regime militar, enquanto a segunda fase, na Comissão Temática e Comissão de Sistematização, foi dirigida por forças de esquerda do PMDB.

Ao perceber que as regras regimentais e a distribuição de relatorias concentravam muito poder decisório em lideranças de esquerda do PMDB, durante os trabalhos da Constituinte a maioria se uniu para alterar o regimento interno (Gomes, 2006), diminuindo o poder do relator na terceira fase do processo, na Comissão de Sistematização⁹. Na última fase, constituintes poderiam propor destaques para a votação por maioria absoluta em plenário, desde que inicialmente apoiados por 187 (33,5%) constituintes no mínimo, o que conferia poder de agenda à minoria e de deliberação à maioria¹⁰.

Composição do TCU durante a Constituinte

Mesmo sabendo que os dispositivos constitucionais poderiam ser facilmente alterados por relatores de esquerda nas comissões subsequentes, os ministros do Tribunal de Contas da União pretenderam influenciar o processo desde a primeira etapa, buscando o apoio de lideranças do PDS e do PFL, devido à sua proximidade política com integrantes da Arena. Em vez de buscarem o apoio de lideranças de esquerda do PMDB, que ocupariam as relatorias seguintes, os ministros do TCU conquistaram o apoio de atores como o constituinte Messias Góis (PFL), que os convidou para debater as propostas.

Durante o Processo Constituinte, o Tribunal de Contas da União era composto por nove ministros, cuja maioria possuía vínculos próximos à situação governista do regime militar. Cinco deles, inclusive o presidente do TCU, haviam sido deputados federais pela Arena e ocupado importantes cargos no Congresso ou nesse partido¹¹. Dois ministros estavam inseridos em carreiras burocráticas em instituições sujeitas às intervenções do governo, mais especificamente, o Banco do Brasil e o próprio TCU¹². A única exceção foi o ministro Thales de Albuquerque Ramalho, ex-deputado federal pelo MDB (Brasil, 2008).

A próxima seção mostra que, segundo os ministros do TCU, suas propostas estavam de comum acordo com os demais tribunais de contas subnacionais¹³. Entretanto,

⁹ Antes da mudança do regimento, o relator poderia rejeitar ou aprovar emendas oriundas das fases anteriores, mas sem alterar o sentido original de seu conteúdo.

¹⁰ Brasil (1988b).

¹¹ Os cinco ministros antigos filiados são Fernando Gonçalves (presidente do TCU durante a Constituinte), Luciano Brandão Alves de Souza, Alberto Hoffmann, Adhemar Paladini Ghisi e Jorge Vargas.

¹² Ewald Sizenando Pinheiro, antes de tomar posse como ministro do Tribunal, fez sua carreira burocrática na própria instituição, que durante o regime militar estava sujeita a intervenções do governo federal. Mário Pacini, por sua vez, ocupou altos cargos no Banco do Brasil antes da nomeação como ministro.

¹³ Brasil (1987a, p. 127-128).

apesar de se proferirem como representantes de todos os tribunais de contas, as discussões e as preocupações dos constituintes levantadas durante os debates envolveram mais o controle externo sobre recursos públicos federais do que o relacionado aos recursos dos demais níveis de governo. Provavelmente a preocupação dos constituintes de priorizar o nível federal incentivou os ministros do TCU a aproveitar a ocasião para dar maior atenção às suas preocupações particulares.

Estratégias adotadas na Subcomissão

A Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira foi presidida por João Alves (PFL) e contou com a atuação do relator José Luiz Maia (PDS), ambos de partidos sucessores da Arena. Segundo o regimento interno, o relator elaboraria um anteprojeto a partir de emendas propostas individualmente por parlamentares. Caberia ao relator aceitar ou rejeitar as emendas e, em seguida, encaminhar à votação em bloco. Se não fosse aprovado o anteprojeto, a comissão seguinte, dirigida por lideranças de esquerda do PMDB, decidiria sobre o assunto.

Os ministros do TCU se apresentaram como representantes de todos os tribunais de contas, federal e subnacionais, e fizeram um discurso conciliador, com propostas que aparentemente não colidiam com o interesse da maioria dos constituintes. Segundo os ministros, o Congresso deveria retomar o controle e o poder decisório, suprimidos durante o regime militar¹⁴. O Tribunal de Contas, sobretudo, deveria estar integrado ao Congresso Nacional, conferindo-lhe o embasamento técnico que lhe faltava. Argumentaram, inclusive, que não tinham a intenção de opinar sobre questões políticas, concentrando sua atenção sobre o diagnóstico dos problemas correntes do sistema de fiscalização financeira e as soluções possíveis de ser empreendidas. O princípio sustentado era o da eficiência. Segundo o ministro presidente Fernando Gonçalves:

Precisamos, efetivamente, de uma integração do trabalho eficiente do Tribunal de Contas com o trabalho eficiente do Congresso Nacional... O Tribunal está umbilicalmente ligado ao Poder Legislativo, para oferecer a sua colaboração. Fizemos um julgamento técnico, V. Ex. fazem um julgamento público, um julgamento político. Temos, então, de dar embasamento técnico como a mim faltou, no tempo em que fui Deputado, para poder exercer com eficiência e eficácia o mandato que, honrosamente, V. Ex. possuem (...) [E que] resulte a Constituição com que o povo sonha e que irá refletir a cultura, o pensamento mais amplo do Constituinte eleito, que, sem dúvida alguma, represente a vontade do povo brasileiro (...) O Tribunal de Contas quer estar ligado, umbilicalmente, ao Poder Legislativo, sobretudo nesta hora, em que a

¹⁴ Não apenas nas discussões sobre o sistema de fiscalização financeira, mas em quase todos os debates da Assembleia Nacional Constituinte, o tema da soberania do Congresso era evidente.

Constituinte está em marcha, para a glória e o conceito cada vez maior do País, no concerto das Nações (Brasil, 1987a, 3ª Reunião, p. 140).

Contudo, as propostas dos ministros que foram endereçadas aos constituintes não acompanharam por completo o seu discurso. Embora se pronunciassem como representantes dos tribunais subnacionais, as demandas estavam mais ligadas aos problemas institucionais do plano federal¹⁵. O Quadro 1 apresenta o resumo das propostas, sem alterar o sentido integral da exposição do ministro Alberto Hoffmann, classificando-as segundo as dimensões de atribuição (separadas por tipo), jurisdição, autonomia e independência. Uma mesma proposta pode se relacionar com mais de uma dimensão. As atribuições de fiscalização, por exemplo, sempre acompanham uma jurisdição específica.

¹⁵ Inclusive, durante a sétima reunião da subcomissão, o ministro Alberto Hoffmann admitiu que o consenso com os demais tribunais não era total, ao afirmar que havia o desejo de vincular o Tribunal de Contas a um capítulo dentro do Título do Poder Judiciário, e também a pretensão de adquirir um capítulo próprio na Constituição. No entanto, os ministros Fernando Gonçalves e Alberto Hoffmann acabaram manifestando o desejo de parte dos tribunais de vincular o TCU, na Carta Constitucional, ao Congresso.

Quadro 1
Propostas dos ministros do TCU à Subcomissão do
Orçamento e Fiscalização Financeira

Classificação	Propostas
Atribuição (geral)	Controle externo do Congresso exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.
Jurisdição	Tribunal de Contas com jurisdição em todo o país.
	Controle do Congresso sobre a administração pública direta e indireta (com o auxílio do Tribunal de Contas).
Fiscalização / Jurisdição	Parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do governo da União, a serem julgadas pelo Congresso.
	Apreciação das contas do governo da União pelo Tribunal.
	Inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
	Fiscalização das entidades supranacionais de cujo capital social o poder público participe.
Julgamento / Jurisdição	Julgamento, pelo Tribunal de Contas, dos atos e das contas da administração, direta e indireta, responsável por dinheiros, bens e valores públicos.
	Julgamento, para fins de registro, dos atos de nomeação para cargos e de concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões.
Sanção	Aplicação de sanções previstas em lei.
Sanção / Autonomia	Em caso de ilegalidade, definição de prazo para correções e sustação da execução do ato, caso o Tribunal não seja atendido.
Autonomia	Prestação de informações sobre fiscalização, auditorias e inspeções pelo Tribunal ao Congresso Nacional.
	Informações prestadas pelo Tribunal ao Congresso referentes a decisões sobre legalidade de despesas e irregularidade de contas.
	Definição de normas para o exercício do controle externo, a serem fixadas pelo próprio Tribunal.
	Organização interna por iniciativa própria (escolha de presidente, composição de cargos, regimento interno, liberdade administrativa).
	Subdivisões institucionais internas, a serem definidas em lei.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na 7ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira da Assembleia Nacional Constituinte (Brasil, 1987a, p. 127-128).

Deve-se ressaltar que os ministros se omitiram quanto aos dispositivos relacionados à independência institucional do órgão. Entretanto, como veremos adiante, os ministros ameaçaram a reputação dos constituintes com uma grande operação de fiscalização quando, no final do Processo Constituinte, sua garantia de vitaliciedade não foi aprovada. Ainda durante o funcionamento da subcomissão, os ministros se abstiveram de

propor o método de sua própria seleção, com o argumento de que não estavam interessados em opinar sobre matérias de caráter político, as quais seriam de competência exclusiva dos constituintes. Segundo o ministro Alberto Hoffmann:

A definição da forma de organização do Tribunal, bem como do processo de nomeação e das prerrogativas de seus ministros, constitui matéria de natureza política, cabendo à soberania da Assembleia Nacional Constituinte sobre elas decidir (Brasil, 1987a, p. 128).

O constituinte Messias Góis (PFL) foi um dos principais apoios do Tribunal de Contas na subcomissão. Além de convidar os ministros para expor suas demandas aos membros da subcomissão, Góis encaminhou propostas em consonância com os objetivos dos ministros e declarou publicamente seu apoio ao fortalecimento dos Tribunais de Contas como a melhor solução para o controle financeiro¹⁶. Segundo Góis:

A condição humana diz da fraqueza (...). Como não temos uma fita métrica para medir caracteres, nem encontramos nas prateleiras dos supermercados honestidades à venda, é necessário que haja um poder, um organismo de certo modo colocado fora da paixão política, mesmo que seus membros, como ocorre no Brasil – e é bom que ocorra –, tenham vindo, a maioria, da classe política, porque sabem avaliar o momento (...) (Brasil, 1987a, 6ª Reunião, p. 130).

Ao contrário dos dirigentes do TCU, Messias Góis não se eximiu de declarar sua preferência sobre o modo de seleção dos ministros. Contrário à seleção por concurso, propunha que o Executivo deveria escolher os ministros, estes sujeitos à aprovação do Congresso. Alguns constituintes dos partidos PFL e PDS, inclusive o presidente e o relator da subcomissão, também declararam seu apoio aos ministros do Tribunal¹⁷.

O anteprojeto do relator, José Luiz Maia (PDS), estava de acordo com quase todas as demandas levantadas pelos ministros do Tribunal de Contas e por Messias Góis (PFL). O Quadro 2 expõe as alterações. O relator fortaleceu as atribuições do TCU ao impor sanções aos agentes condenados, além de permitir a apreciação de contas a partir de critérios de economicidade, eficiência e eficácia, tornando-o uma instituição de controle não mais restrita a mera apreciadora da legalidade de contas.

O anteprojeto também conferia independência ao órgão por meio de garantias de vitaliciedade e inamovibilidade do cargo aos ministros, embora coubesse ao presidente da República a nomeação para esse cargo. No entanto, buscou limitar algumas atribuições do Tribunal de Contas em jurisdições específicas que poderiam comprometer a autoridade das

¹⁶ Os Tribunais de Contas, segundo seu argumento, seriam instituições neutras e apolíticas, e teriam a capacidade técnica necessária para desenvolver os trabalhos de controle financeiro.

¹⁷ Os constituintes que declararam apoio aos ministros do TCU publicamente foram: o presidente da subcomissão João Alves (PFL), o relator José Luiz Maia (PDS), Messias Góis e Furtado Leite (PFL).

instituições representativas. Ou seja, nem mesmo os constituintes que apoiavam os ministros estavam dispostos a combinar regras de independência e autoridade ilimitada.

Quadro 2
Mudanças no anteprojeto da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira pelo relator

Classificação	Propostas
Fiscalização / Julgamento	Fiscalização e julgamento com base em critérios de eficácia, eficiência, economicidade e legitimidade.
Julgamento / Jurisdição	Exclusão de prerrogativa de registrar e julgar as nomeações para cargos públicos e concessões de aposentadorias, reformas e pensões.
Sanção / Jurisdição	Em caso de contrato sustado, a parte prejudicada poderia solicitar recurso ao Congresso Nacional, sem efeito suspensivo.
Sanção	Imposição de multa proporcional ao dano causado ao patrimônio.
	Inabilitação para o exercício da função pública de cinco a quinze anos.
	Imposição de débitos com eficácia de sentença e título executivo.
	Pena de responsabilidade solidária para o controle interno de cada poder em caso de omissão em comunicar irregularidades ao TCU.
Independência	Nomeação dos ministros pelo presidente da República.
	Garantias de vitaliciedade e inamovibilidade do cargo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1987a).

Nenhum constituinte da subcomissão discordou do fortalecimento das atribuições do Tribunal de Contas¹⁸. As divergências ocorreram em virtude dos dispositivos relacionados à independência do órgão, os quais poderiam ameaçar a soberania do Congresso Nacional. Adhemar de Barros Filho (PMDB) defendeu que os ministros deveriam ser escolhidos por voto majoritário do Legislativo, a fim de obter controle financeiro mais eficiente sobre o Executivo. Jessé Freire (PFL), por sua vez, com a justificativa de evitar interferência do Executivo sobre as fiscalizações e preservar a função de auxiliar do Congresso, defendeu a seleção dos ministros por concurso público, enquanto Messias Góis (PFL) alertava que essa medida poderia alocar pessoas não capacitadas para a função. Para garantir a presença de ministros capacitados, Góis propunha a escolha pelo Executivo, mas com a aprovação do Congresso para limitar a interferência do presidente¹⁹.

¹⁸ Apenas dois constituintes propuseram a extinção do Tribunal de Contas. Jutahy Magalhães (PSDB) apresentou a proposta de criar uma Auditoria Geral na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (Brasil, 1987a, p. 200) e o constituinte João Natal (PMDB) propôs posteriormente em Plenário a substituição do Tribunal de Contas por uma Auditoria Geral do Congresso.

¹⁹ Brasil (1987a).

O anteprojeto da subcomissão foi votado em bloco e aprovado. Ambos os conjuntos de emendas aprovadas e rejeitadas pelo relator foram aprovados respectivamente por 57,1% e 52,6% dos constituintes contra 42,9% e 47,4% de ausências. Os votos pela aprovação do anteprojeto partiram majoritariamente de constituintes do próprio PDS. De qualquer forma, o projeto poderia ser alterado na próxima comissão, onde lideranças de esquerda do PMDB teriam maior poder decisório.

Nova composição de forças na Comissão Temática

Segundo as regras regimentais, o trâmite dos trabalhos nas comissões temáticas seria semelhante ao das subcomissões. A partir do anteprojeto produzido na subcomissão, o relator da nova comissão seria responsável por organizar os novos pedidos de emendamento, aprovando-os ou rejeitando-os livremente. Em seguida submeteria a nova versão à votação por maioria absoluta dos integrantes da comissão em bloco. A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças foi presidida por Francisco Dornelles (PFL) e, ao contrário da subcomissão anterior, contou com um relator considerado de esquerda, o constituinte José Serra (PMDB).

Durante as reuniões, os debates a respeito dos Tribunais de Contas foram extremamente escassos em meio a outros assuntos de ordem financeira. As justificativas anexadas às propostas de emendamento são as principais fontes empíricas do posicionamento dos constituintes na Comissão, além dos pareceres do relator, que justificavam a rejeição ou a aprovação das emendas.

Foram inúmeras as emendas propostas por constituintes. Com exceção de uma²⁰, todas reconheciam que o exercício do controle externo deveria ser realizado pelo Tribunal de Contas. O conteúdo de muitas emendas era semelhante e, como o regimento interno possibilitava a aceitação parcial de emendas, é difícil encontrar a verdadeira origem de cada proposta aceita pelo relator²¹. As poucas emendas aprovadas de autoria claramente identificável partiram exclusivamente de constituintes do PDT e do PMDB. De qualquer forma, fica claro o papel crucial do relator que, no primeiro momento, poderia selecionar o que lhe fosse mais oportuno.

As mudanças introduzidas pelo relator em relação ao projeto anterior buscaram diminuir o rol de jurisdicionados vinculados a algumas atribuições, bem como limitar a autonomia do TCU e as garantias de independência dos ministros, como mostra o Quadro 3. Os recursos repassados pela União a outras esferas de governo só poderiam ser fiscalizados se estivessem dispostos em forma de convênio, e o Tribunal não poderia inabilitar agentes para exercício de cargo público em caso de irregularidades. O Congresso

²⁰ Jutahy Magalhães (PSDB) apresentou a proposta de substituir o TCU por um modelo institucional de Auditoria Geral (Brasil, 1987a, p. 200).

²¹ Ademais, muitas das emendas procuravam substituir expressões visando apenas aumentar a clareza do conteúdo, sem alterar o sentido da medida.

passou a ter o recurso de solicitar serviços compulsórios de parecer técnico em casos de suspeitas de irregularidades e, mais importante, apenas um terço dos ministros, indicados pelo presidente da República com aprovação do Congresso, seria vitalício, enquanto dois terços, escolhidos exclusivamente pelo Congresso, ocupariam cargos por seis anos não renováveis. Em outras palavras, o Congresso teria o poder de demitir a maior parte dos ministros caso desejasse, diminuindo a independência do órgão.

Quadro 3
Mudanças no anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças pelo relator

Classificação	Propostas
Fiscalização / Jurisdição	Qualquer pessoa física ou jurídica estaria sujeita à prestação de contas.
	Fiscalização de recursos repassados pela União a outras esferas de governo somente em forma de convênio.
Sanção / Jurisdição	Exclusão de inabilitação de agentes para exercício de cargo público.
Autonomia	Congresso pode solicitar compulsoriamente serviços de parecer técnico em casos de suspeitas de irregularidades.
Independência	Prestação obrigatória de informação das atividades do Tribunal ao Congresso por meio de relatórios anuais.
	Vitaliciedade para um terço dos ministros, indicados pelo presidente da República com aprovação do Congresso. Dois terços dos ministros escolhidos pelo Congresso com mandato de seis anos não renováveis.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1987a).

Mesmo com as novas limitações ao poder institucional do TCU, constituintes se mantiveram preocupados com a possibilidade de o Tribunal ameaçar a soberania de instituições representativas. O constituinte Cid de Sabóia de Carvalho (PMDB), por exemplo, questionou a amplitude do rol de jurisdicionados no anteprojeto do relator, devido ao risco de o TCU intervir sobre a autonomia dos governos subnacionais. Para José Serra (PMDB), esse problema estaria sanado, porque o Tribunal só fiscalizaria recursos voluntariamente repassados pela União mediante convênio. A passagem a seguir reflete o receio de Serra de atribuir muito poder ao Tribunal de Contas:

(...) não criamos um monstro. Poderemos ter criado até um insetozinho, mas não um monstro. Pelo que V. Ex.^a assinala, haveria esse monstro, caso realmente essa fiscalização se estendesse às transferências, aos recursos partilhados etc. (Brasil, 1987a).

Apenas um constituinte da comissão, Jutahy Magalhães (PSDB), apresentou proposta para substituição do TCU por uma Auditoria Geral da República, a qual não foi atendida. Segundo sua justificativa, a fiscalização financeira era ineficiente e o Congresso deveria ter um órgão ainda mais subordinado às suas necessidades técnicas. O presidente do Senado deveria escolher o Auditor Geral com a aprovação das duas casas legislativas.

As propostas dos demais constituintes se restringiam a ajustes ao anteprojeto, sem nenhuma pretensão de extinguir o Tribunal de Contas. Seguindo as lideranças do PDS e PFL da subcomissão anterior, José Serra (PMDB) defendeu a continuidade do órgão de controle em seu anteprojeto:

Em primeiro lugar, porque creio que não se necessita de um dispositivo na Constituição para que o Congresso possa recorrer eventualmente a serviços de auditoria (...). Por outro lado, se há deficiência no trabalho do Tribunal de Contas, devemos procurar corrigi-lo, mais do que procurar criar outro órgão para suprir esse órgão que, supostamente, não está funcionando adequadamente (Brasil, 1987a).

Tanto as emendas com parecer favorável quanto as emendas com parecer contrário por parte do relator foram votadas em bloco. A Tabela 1 apresenta os votos por partido e a proporção de votos em relação às cadeiras do respectivo partido. No entanto, a evidência não é adequada para inferir o posicionamento de todos os constituintes quanto ao desenho institucional do TCU, porque as emendas votadas em bloco envolviam predominantemente dispositivos constitucionais de ordem financeira, não se limitando ao desenho institucional do TCU. Consequentemente, rejeitar o anteprojeto do relator significaria não apenas se opor ao modelo de controle de contas, mas também desaprovar todos os dispositivos de ordem orçamentária. Os três maiores partidos da Comissão – PMDB, PDS e PFL – somavam 82,0% dos votantes e quase todos os seus membros participaram da votação, aprovando o anteprojeto.

Tabela 1
Votação do Anteprojeto do Relator de acordo com partidos na
Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

Posicionamento		PMDB	PFL	PDS	PDT	PT	PTB	PCB	PCdoB	PDC	Total
Sim	N	24	11	10	0	0	1	1	0	2	49
	%	88,9	100,0	83,3	0,0	0,0	100,0	50,0	0,0	66,7	80,3
Não	N	1	0	0	0	2	0	0	0	0	3
	%	3,7	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7
Abstenções	N	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	%	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7
Ausências	N	1	0	2	1	0	0	1	2	1	8
	%	3,7	0,0	16,7	100,0	0,0	0,0	50,0	100,0	33,3	3,7
Total	N	27	11	12	1	2	1	2	2	3	61
	%	44,3	18,0	19,7	1,6	3,3	1,6	3,3	3,3	4,9	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base na 9ª Reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (Brasil, 1987a).

O novo anteprojeto aprovado alterou o projeto da subcomissão anterior no sentido de subordinar ainda mais o Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, limitando a independência dos ministros e o rol de jurisdicionados vinculados às atribuições fiscalizatórias e de sanção. Isso não significa que as lideranças da Comissão enfraqueceram o TCU de uma vez por todas. Afinal, os demais dispositivos aprovados na subcomissão anterior continuaram no novo anteprojeto, embora fossem estabelecidos novos limites à capacidade de intervenção do Tribunal sobre a atuação dos poderes representativos.

Comissão de sistematização

No dia 5 de janeiro de 1988, foi aprovado o novo regimento interno da Constituinte, o que criava oportunidades para que minorias propusessem alterações ao texto constitucional. Em um primeiro momento, os constituintes poderiam propor emendas de títulos, capítulos e dispositivos, coletiva ou individualmente – esse último limitado a quatro emendas –, sujeitas a aprovação ou rejeição pelo relator, que estava proibido de alterar o sentido original das propostas²². Em seguida, seria possível propor destaques para a votação de emendas em separado, caso houvesse apoio de no mínimo 187 (33,5%) constituintes. Todas as votações seriam por maioria absoluta, favorecendo a vontade majoritária do plenário.

O relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB), aumentou as atribuições e a jurisdição do TCU, mas diminuiu sua autonomia e não concedeu garantias

²² Para garantir a proibição de alterar o sentido das emendas originais, seus primeiros signatários deveriam assiná-las antes de submetê-las à votação (Brasil, 1988b, Parágrafo 2, Art. 3).

de independência a todos os ministros. O Tribunal passou a fiscalizar aposentadorias e pensões, licitações e quaisquer repasses da União aos níveis subnacionais (Quadro 4). A autonomia dos controladores para definir prioridades foi restringida, dado que o Tribunal deveria analisar compulsoriamente denúncias de cidadãos, além de ser obrigado a prestar informações de suas atividades ao Congresso. Um terço dos ministros não contaria com vitaliciedade e teria tempo de mandato limitado a seis anos, deixando a instituição ainda suscetível a pressões políticas.

Embora o relator aumentasse o número de ministros protegidos pela vitaliciedade, tal mudança não refletia o interesse majoritário dos constituintes, como será apresentado adiante. Além disso, ao determinar que todas as denúncias deveriam ser averiguadas compulsoriamente, Bernardo Cabral (PMDB) comprometia a agenda do Tribunal, diminuindo sua esfera de autonomia.

Quadro 4
Mudanças no anteprojeto da Comissão de Sistematização pelo relator

Classificação	Propostas
Fiscalização / Jurisdição	Apreciação de aposentadorias e pensões.
	Acompanhamento de licitações.
	Fiscalização sobre quaisquer repasses da União aos níveis subnacionais.
Sanção / Jurisdição	Impugnação de licitações.
Autonomia	Análise compulsória de denúncias provenientes de cidadãos.
Independência	Dos onze ministros, vitaliciedade para dois terços e mandato de seis anos não renováveis para um terço.
	Divulgação de atividades do Tribunal ao Congresso Nacional.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1987a).

Até essa etapa do Processo Constituinte, a preferência dos constituintes esteve em consonância com parte da literatura de *judicial review*, segundo a qual atores políticos conferem independência e delegam atribuições aos controladores para limitar seus adversários no futuro (Chavez, 2004; Finkel, 2008; Ginsburg, 2003; Magaloni, 2008; Ramseyer, 1994; Stephenson, 2003), principalmente quando os atores políticos têm certeza quanto à composição futura do órgão (Knight, 2001). Em um momento de incerteza eleitoral em meio à transição democrática e de desgaste da imagem do governo autoritário, partidos provenientes da Arena preferiam fortalecer o poder de controle do TCU, enquanto os opositores do regime militar, representados pela esquerda do PMDB, preferiam impor limites ao órgão de controle. No entanto, veremos a seguir que, mesmo

o PMDB contando com maioria no Congresso, os constituintes não conseguiram evitar que o Tribunal de Contas conquistasse a garantia institucional que lhe conferia maior independência: a vitaliciedade.

O Plenário e a vontade da maioria

Contrariando o posicionamento dos relatores da segunda Comissão e da Comissão de Sistematização em favor de limitar o poder de controle do TCU sobre as instituições representativas, as emendas aprovadas em plenário mudaram a direção que o desenho institucional do órgão vinha tomando, aumentando sua autonomia e independência. Em meio ao contexto de incerteza futura, próprio da transição democrática, o Tribunal de Contas pressionou os constituintes ao anunciar publicamente a Operação Transparência, a qual poderia impor custos políticos a integrantes dos maiores partidos que haviam participado da gestão de recursos públicos durante o mandato anterior. Poucas foram as emendas referentes ao Tribunal de Contas encaminhadas à votação em Plenário. Apenas o PMDB, PFL e PDS conseguiram os 187 apoios necessários para propor emendas. Das emendas propostas, muitas foram retiradas por seus próprios autores em meio às negociações. O Quadro 5 sintetiza as emendas aprovadas, classificando-as segundo as dimensões do desenho institucional do Tribunal. Em direção oposta às decisões tomadas pelos relatores do PMDB nas comissões anteriores, os novos dispositivos aprovados em Plenário asseguravam independência e autonomia institucional aos ministros do TCU. Todos os ministros passaram a contar com vitaliciedade e sua escolha dependeria menos do presidente da República. Caberia ao próprio órgão avaliar a viabilidade de denúncias de cidadãos, conferindo autonomia ao Tribunal quanto à definição de suas prioridades, e os ministros não seriam obrigados a executar inspeções e auditorias solicitadas pelo Ministério Público ao Tribunal de Contas. A única exceção envolvia a necessidade de abstenção do Congresso para que o TCU pudesse anular contratos com irregularidades sem consentimento dos atores políticos.

Quadro 5
Mudanças no projeto de Constituição aprovadas pelo Plenário

Classificação	Propostas
Sanção / Jurisdição / Autonomia	Anulação de contratos irregulares apenas em casos de abstenção do Congresso Nacional sobre o assunto.
Independência	Ministros escolhidos pelo presidente da República provenientes de lista tríplice elaborada pelo Tribunal de Contas a partir de seu corpo técnico.
	Vitaliciedade para todos os ministros.
Autonomia	Cabe ao TCU avaliar a viabilidade das denúncias realizadas por cidadãos.
	Ministério Público impedido de solicitar inspeções e auditorias ao Tribunal de Contas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1987a).

A única emenda que contou com voto nominal foi vitaliciedade do cargo de ministro e, por isso, a discussão em torno desse dispositivo configura uma evidência valiosa referente à força da Operação Transparência sobre o comportamento dos constituintes. Porém, não se deve perder de vista que os demais dispositivos de independência e autonomia apresentados no Quadro 5 também foram aprovados depois da ameaça de fiscalização. Antes de as emendas serem votadas, os ministros do Tribunal de Contas, que durante a primeira subcomissão se abstiveram de debater a questão por não se tratar de um assunto técnico, mas sim político, passaram a defender publicamente sua independência institucional, principalmente no que se refere à vitaliciedade. Segundo entrevista do ministro Jorge Vargas, concedida ao jornal *O Estado de S. Paulo*:

Seria desejável também, que os Constituintes, através de emenda supressiva, restituíssem a vitaliciedade ao TCU, mantida desde a sua criação em 1891, como forma de preservação de sua independência para julgar, como acontece com todos os outros tribunais superiores (*O Estado de S. Paulo*, 7 jul. 1988).

Após os resultados da Comissão de Sistematização, no dia 28 de julho de 1987, o presidente do TCU, Fernando Gonçalves, informou à imprensa que o Tribunal, a partir de 10 de agosto do mesmo ano – ainda durante os trabalhos constituintes –, iniciaria a Operação Transparência, que pretendia fiscalizar repartições e empresas estatais quanto a licitações, contratos, contratação de pessoal, além de diárias e passagens (*Folha de S. Paulo*, 29 jul. 1988). Ainda segundo o ministro, a Operação Transparência teria sido solicitada por José Sarney (PDS) (*Folha de S. Paulo*, 9 ago. 1988). A operação pode ser interpretada como ameaça aos maiores partidos, visto que, naquele contexto de incerteza

política da transição democrática, poderia trazer custos políticos aos atores que participaram da administração de recursos públicos na última gestão.

Após o anúncio da Operação Transparência, membros dos maiores partidos passaram a apoiar a vitaliciedade dos ministros publicamente. Ao contrário das comissões anteriores, que ressaltaram a preocupação dos constituintes em limitar o tempo de mandato dos ministros para manter o Tribunal subordinado ao Congresso Nacional, integrantes dos maiores partidos, inclusive forças contrárias ao regime militar, passaram a defender a aprovação de garantias de independência aos ministros. O discurso do constituinte João Agripino (PMDB) ilustra essa preocupação:

É importante frisar, Sr. Presidente, Sr. Relator, que a função do Juiz é, através dos tempos, protegida pela vitaliciedade. Não se dá vitaliciedade ao funcionário, mas ao cargo. E importante fazer essa distinção, porque não será o indivíduo que será vitalício no cargo, mas o seu cargo. Para que ele possa desempenhar as suas funções judicantes é que deve ser protegido pela vitaliciedade (...). Tirar a vitaliciedade do Ministro do Tribunal de Contas da União é fazer com que ele perca a garantia de estar sob pressão, porque ele terá apenas um mandato de seis anos e terá que voltar à vida pública e, assim, estará sujeito a todo tipo de pressão ainda mais que assumimos a responsabilidade de indicar dois terços desses Ministros (Brasil, 1988a, p. 167-168).

Victor Facione (PDS), vinculado à situação do regime militar, utilizou um argumento semelhante:

(...) quer me parecer, a vitaliciedade, uma tradição de mais de cem anos na vida do nosso País, é uma condição que tem sido assegurada a todos os Membros de todas as Cortes, que têm a difícil missão de julgar, quer no Judiciário, quer nos Tribunais de Contas (...). A tranquilidade que os Ministros devem ter para o julgamento e apreciação das contas está aí no exame do dia a dia de tudo quanto é tipo de pressão que se nota, que se apercebe na vida política administrativa do País (Brasil, 1988a, p. 182).

Quando colocada em plenário, a emenda favorável à vitaliciedade foi rejeitada pela maioria dos votos e dividiu os constituintes. Os líderes dos maiores partidos – PMDB, PFL, PDS e PDT – anunciaram publicamente sua orientação favorável à vitaliciedade para as suas respectivas bancadas, mas não obtiveram sucesso. A Tabela 2 apresenta o resultado da votação e a proporção de votos em relação ao número de cadeiras de cada partido – com exceção da última coluna, que indica a proporção de cada bancada em relação a todos os constituintes. Apenas 36,7% votaram favoravelmente à vitaliciedade. Nos três maiores partidos, houve elevada taxa de ausências, indicando o pequeno interesse dos constituintes sobre a matéria. Entre os maiores partidos, o PDS apresentou maior taxa de apoio à

vitaliciedade (55%). Por outro lado, mesmo sob a nova orientação dos líderes pela aprovação da vitaliciedade, cerca de um terço dos constituintes presentes do PMDB e do PFL se posicionou contra a medida.

Tabela 2
Votação sobre vitaliciedade do 1º turno em Plenário

Partidos	Aprovações		Rejeições		Abstenções		Ausências		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PMDB	119	40,1	69	23,2	3	1,0	106	35,7	297	53,2
PFL	43	32,6	14	10,6	0	0,0	75	56,8	132	23,7
PDS	22	55,0	2	5,0	0	0,0	16	40,0	40	7,2
PDT	10	40,0	6	24,0	1	4,0	8	32,0	25	4,5
PTB	6	33,3	8	44,4	0	0,0	4	22,2	18	3,2
PT	0	0,0	16	100,0	0	0,0	0	0,0	16	2,9
PSDB	0	0,0	6	75,0	0	0,0	2	25,0	8	1,4
PDC	1	20,0	1	20,0	0	0,0	3	60,0	5	0,9
PL	3	60,0	1	20,0	0	0,0	1	20,0	5	0,9
PCB	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	0,5
PCdoB	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	0,5
PSB	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	0,5
PMB	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0	2	0,4
PSC	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2
Total	205	36,7	132	23,7	4	0,7	217	38,9	558	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base na 323ª Sessão (Brasil, 1988a, p. 168-170).

Segundo o Regimento Interno, qualquer dispositivo constitucional não poderia ser votado mais de uma vez. Entretanto, contrariando o regimento, dois dias após a votação, a matéria foi direcionada novamente para apreciação em plenário, o que reforça a ideia de que a Operação Transparência trazia elevados custos políticos às lideranças. Apenas integrantes de pequenos partidos que não participaram diretamente da gestão de recursos públicos – e que, portanto, estavam fora do alcance da Operação Transparência – contestaram o descumprimento do regimento²³.

A Tabela 3 mostra o resultado da nova votação e a proporção de votos em relação ao número de cadeiras de cada partido – com exceção da última coluna que indica a proporção de cada bancada em relação a todos os constituintes. No total, 52% dos constituintes votaram favoravelmente à vitaliciedade. O resultado foi revertido

²³ Brasil (1988b, 327ª sessão).

principalmente com o apoio de membros do PMDB e PFL, que anteriormente haviam rejeitado a matéria ou que estavam ausentes durante a votação.

Tabela 3
Votação sobre vitaliciedade do 2º turno em Plenário

Partidos	Aprovação		Rejeição		Abstenções		Ausências		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PMDB	157	52,9	54	18,2	1	0,3	85	28,6	297	53,2
PFL	75	56,8	6	4,5	0	0,0	51	38,6	132	23,7
PDS	23	57,5	3	7,5	0	0,0	14	35,0	40	7,2
PDT	14	56,0	3	12,0	0	0,0	8	32,0	25	4,5
PTB	12	66,7	0	0,0	0	0,0	6	33,3	18	3,2
PT	0	0,0	15	93,8	0	0,0	1	6,3	16	2,9
PSDB	2	25,0	4	50,0	0	0,0	2	25,0	8	1,4
PDC	3	60,0	0	0,0	0	0,0	2	40,0	5	0,9
PL	4	80,0	0	0,0	0	0,0	1	20,0	5	0,9
PCB	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	0,5
PCdoB	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	0,5
PSB	0	0,0	3	100,0	0	0,0	0	0,0	3	0,5
PMB	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0	2	0,4
PSC	0	0,0	1	100,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2
Total	290	52,0	95	17,0	1	0,2	172	30,8	558	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor com base na 327ª sessão (Brasil, 1988a, p. 430-432).

A Operação Transparência é a única evidência observável entre, de um lado, a adoção de limites ao poder de controle conferido ao TCU pelas relatorias da segunda Comissão e da Comissão de Sistematização e, de outro, as emendas para votação em plenário que buscaram assegurar maior autonomia e independência ao órgão. As ameaças do Tribunal de Contas motivaram as lideranças dos maiores partidos a mobilizar suas bancadas em favor dos interesses dos ministros, independentemente da preferência inicial dos constituintes e de sua força institucional, medida pelo número de cadeiras e pela ocupação de postos de relatoria. Nas fases iniciais do Processo Constituinte, os líderes da maior bancada, o PMDB, buscaram restringir a independência e a autonomia do TCU, subordinando-o ainda mais à soberania do Congresso Nacional, mas mudaram de posicionamento após o órgão de controle ameaçá-los com a Operação Transparência.

Inclusive, a Operação Transparência desapareceu dos principais jornais do país após a aprovação da vitaliciedade. Satisfeitos com um modelo que previa amplas

prerrogativas, autonomia e independência institucional, a pretensão de fiscalizar amplamente os atores que participaram da gestão anterior chegou ao fim. Embora as bancadas permanecessem divididas, a ameaça conferida pela Operação Transparência foi suficiente para mobilizar as lideranças dos maiores partidos e, assim, mudar o curso que o desenho institucional do Tribunal estava tomando, introduzindo regras para proteger a independência do órgão.

Discussão

O presente artigo pretendeu explicar o que motiva atores políticos a conferir independência e maior poder de controle a instituições de combate à corrupção, sob o risco de serem controlados no futuro. O desenho institucional do Tribunal de Contas da União aprovado na Constituinte de 1988 criou oportunidades de controle sobre as instituições representativas, não apenas devido à ampla jurisdição e às vastas atribuições de controle conferidas ao órgão, como também em virtude das garantias de independência e da autonomia institucional. Independentemente das preferências iniciais dos atores políticos e da força dos partidos, medida pelo número de cadeiras e pela ocupação em postos de relatoria, somente após o TCU ameaçar a sobrevivência política dos constituintes com uma ampla operação de fiscalização, as lideranças dos maiores partidos mobilizaram suas bancadas para conceder garantias de independência ao órgão de controle. Com isso, os constituintes evitaram os custos de enfrentar fiscalizações em meio ao contexto de incerteza futura, próprio da transição democrática, assumindo o risco de criar uma instituição de controle capaz de comprometer futuramente a soberania das instituições representativas sobre a gestão de recursos.

Assim como a literatura sobre a adoção da *judicial review* previu, as preferências das lideranças políticas nas primeiras fases do processo dependeram de expectativas quanto à competição eleitoral e à composição do órgão de controle. Partidos provenientes da situação do regime militar – a qual foi responsável pela escolha de praticamente todos os ministros que compunham o TCU durante a Constituinte – pretenderam conferir maior poder institucional aos controladores, enquanto lideranças provenientes da oposição ao governo autoritário mostraram preferência por preservar a soberania do Congresso Nacional. Porém, mesmo os partidos vinculados ao regime militar não desconsideravam que limites deveriam ser impostos ao TCU.

De qualquer forma, as evidências sugerem que o protagonismo do Tribunal de Contas foi capaz de alterar as preferências dos líderes da oposição ao regime militar por meio de ameaças à sua sobrevivência política. Tal diagnóstico questiona se regras de independência conferidas a instituições de combate à corrupção são o produto de disputas democráticas, visto que os interesses corporativos de atores não eleitos se sobrepuseram às preferências de representantes eleitos.

A existência prévia de instituições de controle e seu ativismo são indispensáveis para a compreensão da evolução das instituições com garantias de independência (Hirschl, 2004). Decorridos os primeiros anos da nova democracia brasileira, instituições públicas de auditoria financeira foram fortalecidas, assim como instituições do sistema de justiça (Arantes e Moreira, 2017; Arantes, 2002, 2011; Loureiro, Teixeira e Morais, 2009; Olivieri, 2010). Mesmo assim, integrantes dos tribunais de contas continuam reivindicando seus interesses corporativos, e propostas de reforma institucional não cessam. Com a justificativa de uniformizar o controle de contas no país, membros dos tribunais de contas subnacionais passaram a defender a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, que seria composto por um corpo diretivo incumbido de coordenar os órgãos de controle financeiro. O Conselho Nacional seria encarregado desde a apreciação da validade dos atos administrativos praticados pelos tribunais de contas até a adoção de providências para o cumprimento de normas²⁴. Concorrentemente, surgiu até mesmo uma proposta para submeter os tribunais de contas à supervisão do Conselho Nacional de Justiça²⁵. Estariam os controladores exclusivamente interessados em sanar problemas institucionais do controle de contas? Ou estariam à espreita de uma nova oportunidade para concentrar ainda mais poder institucional? Independentemente dos reais interesses dos atores, os achados sugerem que contextos de instabilidade política certamente não são os mais aconselháveis para tomar decisões definitivas sobre o assunto.

Referências bibliográficas

- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, Educ., 2002.
- _____. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, T.; TAYLOR, M. (orgs.). *Corruption and democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 184-217, 2011.
- _____. "Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal". *Desacatos*, vol. 49, p. 28-47, set.-dez. 2015.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. "Expansão de controles democráticos? O desenvolvimento de instituições judiciais sob a ótica do pluralismo estatal". In: 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017.
- ARRETCHE, M. "Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, nº 3, p. 587-620, 2010.

²⁴ Ver, por exemplo, artigo de Dimas Ramalho, presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: <<http://www.atricon.org.br/artigos/um-conselho-nacional-para-os-tribunais-de-contas/>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

²⁵ Proposta de Emenda à Constituição de número 329/2013 foi iniciada tanto por integrantes de partidos da coalizão quanto da oposição, como Francisco Praciano (PT/AM), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), Rosane Ferreira (PV/PR), Izalci Ferreira (PSDB/DF), entre outros.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. Developing empirical tests of causal mechanisms. In: BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. (orgs.). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, p. 95-119, 2013a.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. Turning observations into evidences. In: BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. (orgs.). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, p. 95-119, 2013b.

BRASIL. *Ministros do Tribunal de Contas da União: dados biográficos*. 7ª ed. Brasília: TCU, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais, 2008.

_____. Atas da Assembleia Nacional Constituinte, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano 1, 1987a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Resolução nº 2, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 33, p. 871-884, 1987b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Atas da Assembleia Nacional Constituinte, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano 1, 1988a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Resolução nº 3, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, vol. 163, p. 6.277-6.278, 1988b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

CHAVEZ, R. B. *The rule of law in nascent democracies: judicial politics in Argentina*. Stanford University Press, 2004.

ELSTER, J. "Forces and mechanisms in the constitution-making process". *Duke Law Review*, vol. 45, nº 2, p. 364-96, 1995.

FILGUEIRAS, F. "Institutional development and public control: analyzing the Brazilian accountability system". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 5, nº 1, p. 1-26, 2018.

FINKEL, J. S. *Judicial reform as political insurance: Argentina, Peru, and Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2008.

FOLHA DE S. PAULO. "Fiscalização de estatais vai ser feita por sorteio", p. A 28, 29 jul. 1987.

_____. "TCU inicia 'blitz' para levantar os gastos das estatais", p. A 48, 9 ago. 1987.

FONSECA, T. N. "Nem indicação política, nem cooperação: a importância da autonomia do TCU no controle de recursos públicos federais transferidos aos municípios". *Dados*, vol. 62, nº 3, 2019.

GINSBURG, T. *Judicial review in new democracies: constitutional courts in Asian cases*. New York: Cambridge University Press, 2003.

GINSBURG, T.; VERSTEEG, M. "Why do countries adopt constitutional review?". *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 30, nº 3, p. 587-622, 2014.

GOMES, S. "O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)". *Dados*, vol. 49, nº 1, p. 193-224, 2006.

HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. "Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts". *Comparative Political Studies*, vol. 49, nº 13, p. 1.739-1.773, 2016.

HIRSCHL, R. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

KNIGHT, J. Institutionalizing constitutional interpretation. In: FERREJOHN, J.; RAKOVE, J.; RILEY, J (orgs.). *Constitutional culture and democratic rule*. New York: Cambridge University Press, 2001.

KOERNER, A.; FREITAS, L. "O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 88, p. 141-184, 2013.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. "Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente". *Revista de Administração Pública*, vol. 43, nº. 4, p. 739-772, 2009.

LOUREIRO, M. R., et al. "Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 17, nº 60, p. 54-67, 2012.

MAGALONI, B. Enforcing the autocratic political order and the role of courts: the case of Mexico. In: GINSBURG, T.; MOUSTAFA, T. (orgs.). *Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes*. New York: Cambridge University Press, 2008.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. "A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research". *Political Analysis*, vol. 14, nº 3, p. 227-249, 2006.

MELO, M.; FIGUEIREDO, C. M.; PEREIRA, C. "Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions". *Comparative Political Studies*, vol. 42, nº 9, 2009.

OLIVIERI, C. *A lógica da política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

O ESTADO DE S. PAULO. "O novo papel do TCU", p. 2, 7 jul. 1988.

RAMSEYER, J. M. "The puzzling (in)dependence of courts: a comparative approach". *The Journal of Legal Studies*, vol. 23, nº 2, p. 721-747, 1994.

SANTISO, C. "Auditing for accountability: the political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies". Tese de Doutorado. Johns Hopkins University, Maryland, 2007.

SCHLOSSER-BERSCH, K.; TAYLOR, M.; PRAÇA, S. "State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 30, p. 105-124, 2017.

SHAPIRO, M. The success of judicial review and democracy. In: SHAPIRO, M.; STONE-SWEET, A. *On law, politics and judicialization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SPECK, B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

_____. Auditing institutions. In: POWER, T.; TAYLOR, M. (orgs.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 127-161, 2011.

STEPHENSON, M. C. "When the devil turns...: The political foundations of independent judicial review". *The Journal of Legal Studies*, vol. 32, nº 1, p. 59-89, 2003.

SWEET, A. S. *Governing with judges: constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. "Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil". *Latin American Politics and Society*, vol. 49, nº 1, p. 59-87, 2007.

TEIXEIRA, M. A. C. "Tribunal de Contas da União – Trajetória institucional e desafios contemporâneos. Estado, instituições e democracia: República". *Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro – Ipea*, vol. 1, nº 9, p. 415-441, 2010.

TEIXEIRA, M. A. C; ALVES, M. A. "Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional". *Cadernos Adenauer*, vol. 12, nº 3, p. 75-97, 2011.

VAN EVERA, S. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1997.

Abstract

Between risks and threats: independence and oversight power of the Brazilian Federal Audit Court in the 1988 constituent assembly

Why would political actors take the risk of being controlled in the future by independent anti-corruption institutions? The paper intends to explain what motivates politicians to give independence and power to these institutions, even they are under the risk of being controlled in the future. With the process tracing method, this paper gathers evidence regarding the institutional design of the Brazilian Federal Audit Court that was approved during the Constituent Assembly in 1988. The result shows that, regardless of the politicians' preferences, anti-corruption institutions purchase greater power through threats against the survival of political actors in contexts of future uncertainty. This diagnosis questions whether the independent anti-corruption institutions actually are an output of democratic competition, since these are not always a straight result from the majority preferences of elected representatives.

Keywords: accountability institutions; horizontal accountability; independent institutions, judicial review; corruption

Resumen

Entre riesgos y amenazas: independencia y poder de supervisión del Tribunal Federal de Auditoría de Brasil en la Asamblea Constituyente de 1988

¿Por qué los actores políticos se arriesgan a ser controlados en el futuro por instituciones anticorrupción independientes? El artículo tiene como objetivo explicar qué motiva a los políticos a dar a estas instituciones una mayor independencia y poder a riesgo de ser controlados en el futuro. A través del método de rastreo del proceso, el artículo reúne evidencia sobre la aprobación del diseño institucional de la Corte Federal de Cuentas de Brasil en la Asamblea Constituyente de 1988. Los resultados indican que, independientemente de las preferencias de los políticos, las instituciones anticorrupción obtienen mayor poder a través de amenazas a la supervivencia política de los actores en contextos de incertidumbre futura. El diagnóstico cuestiona si las instituciones anticorrupción independientes son producto de disputas democráticas, ya que no siempre son el resultado directo de la preferencia mayoritaria de los representantes elegidos.

Palabras clave: instituciones de *accountability*; *accountability* horizontal; instituciones independientes, control constitucional; corrupción

Résumé

Entre risques et menaces: indépendance et pouvoir de contrôle de la Cour fédérale des comptes brésilienne dans l'Assemblée constituante de 1988

Pourquoi les acteurs politiques risqueraient-ils à l'avenir d'être contrôlés par des institutions anti-corruption indépendantes? L'article vise à expliquer ce qui motive les politiciens à donner à ces institutions plus d'indépendance et de pouvoir, au risque d'être contrôlées à l'avenir. Grâce à la méthode *process tracing*, l'article systématise les preuves concernant l'approbation de la conception institutionnelle de la Cour fédérale des comptes dans le Processus Constitutif de 1988. Les résultats indiquent que, quelles que soient les préférences des politiciens, les institutions anti-corruption

acquièrent plus de pouvoir grâce à menaces à la survie politique des acteurs dans des contextes d'incertitude future. Le diagnostic soulève des doutes quant à savoir si les institutions indépendantes de lutte contre la corruption sont le produit de conflits démocratiques, car elles ne sont pas toujours le résultat direct de la majorité des acteurs politiques.

Mots-clés: institutions de *accountability*; *accountability* horizontale; institutions indépendantes, contrôle constitutionnel; corruption

Artigo submetido à publicação em 19 de dezembro de 2018.

Versão final aprovada em 22 de junho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Non causa pro causa: o voto de direita e esquerda no Brasil

Frederico Batista Pereira¹ 

A maioria dos estudos sobre o voto no Brasil converge no diagnóstico de que a escala direita-esquerda não está associada à escolha do eleitorado. Todavia, parte da literatura frequentemente ignora ou desafia tal consenso. Para resolver essa questão, este artigo replica e reanalisa dados de opinião pública utilizados por estudos como evidência de que o eleitorado votaria sim com base na escala direita-esquerda (1989-2014). Os resultados indicam que tais estudos incorrem em equívocos metodológicos que invalidam suas conclusões. A associação estatística entre ideologia e voto é baixa de modo geral e apenas alta em um grupo reduzido de pessoas politicamente mais sofisticadas. Por fim, a análise de dados de painel não encontra evidência de que a associação indique uma relação causal mesmo entre os(as) mais sofisticado(as). Em suma, é preciso buscar novos horizontes na explicação do voto no Brasil.

Palavras-chave: eleições; ideologia; sofisticação política; comportamento eleitoral; análise de survey

A história do pensamento democrático – incluindo parte da ciência política contemporânea – é marcada por um vício em teorias românticas. Como em todo vício, o primeiro passo para a recuperação é admitir que temos um problema.

(Achen e Bartels, *Democracy for realists*, 2017, p. 20)

Introdução

De tempos em tempos ressurgem na ciência política brasileira a tese de que o eleitorado se orienta pelos termos direita e esquerda ao votar. Contrariando vasta literatura que evidencia as dificuldades do eleitorado brasileiro em compreender e utilizar tais termos, pelo menos três estudos notáveis propõem que a ideologia, representada na escala direita-esquerda, seria uma causa relevante do voto para presidente no eleitorado brasileiro. Singer (1999, p. 47) considera “inexplicável” que os estudos do voto anteriores ao seu tenham deixado de considerar a clivagem direita-esquerda como manifestação ideológica do eleitorado. Holzacker e Balbachevsky (2007) qualificam o argumento dizendo que a

¹ Department of Political Science and Public Administration, University of North Carolina at Charlotte. Charlotte (NC), EUA. E-mail: <fbatist1@uncc.edu>.

clivagem direita-esquerda é um determinante do voto em algumas eleições, mas não em outras. Mais recentemente, Izumi (2019) propõe uma correção à escala direita-esquerda que, supostamente, revelaria o efeito da clivagem sobre o voto para presidente, independentemente dos níveis de sofisticação política dos eleitores.

Uma vez que os dados das pesquisas de opinião utilizados pela literatura se encontram disponíveis para o uso público, o presente artigo revisita a questão do voto de direita ou esquerda por meio do processo de replicação e reanálise dos dados (King, 1995)². Assim, nas linhas que seguem, eu mostro que não há evidências convincentes de que o eleitorado brasileiro se oriente com base nos termos “direita” e “esquerda” para escolher o presidente. A primeira seção do artigo, “Preâmbulo: o suposto dissenso sobre o tema”, demonstra que, ao contrário do que parte da literatura sugere, não há dissenso ou debate no que se refere às evidências sobre o voto ideológico, uma vez que a esmagadora maioria dos estudos empíricos não encontra associação sistemática entre ideologia e voto. As seções seguintes, “Estudo 1: Direita e esquerda no eleitorado brasileiro”, “Estudo 2: A identidade ideológica do voto em Lula” e “Estudo 3: Ideologia e sofisticação política”, reanalisam os dados dos três estudos existentes a favor do voto ideológico no Brasil e identificam um conjunto de problemas que os levam a conclusões equivocadas. Em consonância com a parte da literatura, a reanálise dos dados revela que: 1) a proporção de respostas na escala direita-esquerda é baixa, o que tem consequências metodológicas e substantivas que a literatura ignora (problema da não resposta); 2) a probabilidade de resposta na escala direita-esquerda está associada à sofisticação política, o que torna os(as) respondentes analisados(as) diferentes da totalidade do eleitorado (viés de seleção); 3) a associação estatística previamente encontrada é sobrestimada devido à omissão de variáveis de controle relevantes (correlação espúria ou viés por omissão de controles); 4) a associação estatística entre a escala direita-esquerda e o voto é forte apenas entre eleitores(as) politicamente mais sofisticados(as) (efeito heterogêneo); e 5) a associação estatística entre escala direita-esquerda e voto não indica causalidade (confusão entre correlação e causalção), de acordo com dados de painel analisados na seção “Correlação e causalidade”.

Nas “Considerações finais”, especula-se sobre as razões pelas quais uma teoria moribunda como a do voto de direita ou esquerda insiste em retornar ao debate no Brasil. Eu discuto a acusação de elitismo que o estudo da sofisticação política recebe na ciência política brasileira e demonstro que ela ora reflete obscurantismo, ora reflete uma agenda antissociológica infértil para o estudo do comportamento eleitoral.

² Todos os dados utilizados neste artigo estão disponíveis publicamente em diferentes repositórios. O artigo apenas replica análises de alcance nacional. Os códigos com os modelos completos (para o Stata 13.1) podem ser encontrados em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/OXNV8P>>. Acesso em: 1 out. 2019.

Preâmbulo: o suposto dissenso sobre o tema

Parte da literatura sobre comportamento eleitoral no Brasil parece tratar a questão de ser ou não o voto para presidente guiado pelos rótulos “direita” e “esquerda” como ponto controverso ou mal resolvido no campo (Spinelli, 2000, p. 156; Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas, 2014, p. 299; Izumi, 2019, p. 33). No entanto, um exame mais completo da produção empírica no campo do comportamento eleitoral mostra o contrário: a quantidade de estudos cujas análises reportam resultados nulos sobre a relação entre a escala direita-esquerda e o voto para presidente é consideravelmente maior do que os estudos com resultados em favor da tese. A Tabela 1 lista os estudos do período pós-redemocratização que reportam análises de pesquisas de opinião pública. Os únicos estudos que apresentam resultados indicando que a clivagem direita-esquerda se associa ao voto são os de Singer (1999), Holz hacker e Balbachevsky (2007) e Izumi (2019). Do outro lado, um total de mais de 20 estudos apresentam resultados empíricos sugerindo que a clivagem direita-esquerda tem efeitos ambíguos ou nulos sobre o voto para presidente³.

Tabela 1
Respostas de artigos testando se a localização dos eleitores
no espaço direita-esquerda se associa o voto para presidente no Brasil

Há evidências	Não há evidências
<ol style="list-style-type: none"> 1. Singer (1999) 2. Holz hacker e Balbachevsky (2007) 3. Izumi (2019) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reis e Castro (1992) 2. Castro (1994) 3. Reis e Castro (2000) 4. Almeida (2001) 5. Carreirão (2002a) 6. Carreirão (2002b) 7. Carreirão (2004) 8. Carreirão (2007) 9. Rennó (2006) 10. Ames e Smith (2010) 11. Ames, García-Sánchez e Smith (2012) 12. Telles e Storni (2011) 13. Batista Pereira (2013) 14. Batista Pereira (2014) 15. Batista Pereira et al. (2014) 16. Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014) 17. Nicolau (2014) 18. Amaral e Ribeiro (2015) 19. Oliveira e Turgeon (2015) 20. Zechmeister (2015) 21. Silva (2017)

Fonte: Elaboração própria.

³ Em Nicolau (2014) e Amaral e Ribeiro (2015), as variáveis de identificação ideológica apresentam coeficientes estatisticamente significativos, mas apenas em comparação com a categoria de “não resposta” usada como base. Os coeficientes não são estatisticamente diferentes entre si, o que indica que eleitores de direita, centro e esquerda não se diferenciam.

A ideia de que não existe consenso sobre o assunto parece se basear na premissa de que a posição minoritária, de alguma maneira, apresenta evidências claras, as quais a literatura oposta e majoritária não é capaz de contestar. No entanto, o exame mais cuidadoso da literatura mostra que esse não é o caso. Embora a maioria dos estudos do campo que nega a associação não aborde diretamente a evidência apresentada pela minoria, há estudos que tratam mais diretamente de algumas limitações importantes nas evidências apresentadas em favor do voto ideológico (Carreirão, 2002b; Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas, 2014). As seções seguintes discutem e investigam de forma direta vários aspectos das análises dos três estudos em questão que os levam a apresentar resultados enviesados e a interpretar equivocadamente os resultados encontrados.

Estudo 1: Direita e esquerda no eleitorado brasileiro

O primeiro estudo a propor a relevância do voto com base nos termos direita e esquerda no Brasil é o de Singer (1999). O livro é um esforço ambicioso e de alcance amplo (com pesquisas de opinião nacionais e estaduais) e oferece reflexões importantes sobre o processo eleitoral brasileiro após a redemocratização. O autor afirma que a literatura anterior estaria equivocada ao pretender compreender a lógica do comportamento eleitoral no Brasil sem a escala direita-esquerda (p. 47). O estudo propõe que, embora boa parte dos eleitores não tenha um entendimento profundo do significado dos termos direita e esquerda, o eleitorado teria imagens gerais ou vagas dessas categorias que orientariam a escolha do candidato a presidente. O autor analisa dados nacionais sobre a eleição presidencial de 1989 e dados de São Paulo sobre a eleição de 1998 (além de outras pesquisas de opinião que não perguntavam sobre o voto). Segundo Singer, “quando comparada a outras variáveis preditivas do voto naquelas ocasiões, a identificação ideológica revelou-se das mais fortes” (p. 17)⁴.

Singer utiliza dados de pesquisas de opinião nacionais para mostrar que a autolocalização ideológica está associada à escolha para presidente. Por meio de tabulações, o trabalho mostra que eleitores(as) que se dizem de esquerda votam em maiores proporções em candidatos(as) de esquerda, enquanto eleitores(as) de direita tendem a votar em candidatos(as) de direita. Para 1989, por exemplo, essa diferença é de, em média, 40% para o primeiro turno (Singer, 1999, p. 82) e de 50% para o segundo turno (p. 84)⁵. O autor também utiliza tabulações e correlações bivariadas para mostrar que outras variáveis (como escolaridade, opiniões políticas e preferência partidária) se associam ao voto. O autor conclui que “(...) o eleitor soube, em sua grande maioria, localizar-se no contínuo esquerda-direita

⁴ Para revisões mais completas do livro de Singer, ver Reis (2000a), Carreirão (2002b) e Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014).

⁵ Valores obtidos por meio da média ponderada entre as diferenças de frequência entre eleitores de esquerda e de direita.

e esse posicionamento esteve fortemente associado à escolha do candidato em quem votar” (p. 17).

Reis (2000a) é o primeiro a questionar a validade de tais conclusões, apontando para a taxa elevada de não resposta (para 1989, cerca de 20%, de acordo com o Anexo do livro) e sua alta relação com a escolaridade. Tal padrão revelaria o forte componente cognitivo da tarefa de se localizar na escala direita-esquerda. Mais tarde, Carreirão (2002b) utiliza os mesmos dados e confirma as suspeitas de Reis. A escolaridade está relacionada à resposta correta à pergunta sobre o significado dos termos direita e esquerda e sobre a probabilidade de resposta na escala. Reis também aponta para o problema dos efeitos heterogêneos. Uma vez que o voto ideológico teria um forte componente cognitivo, exigindo dos eleitores certo nível de entendimento sobre o significado das categorias direita e esquerda, seria de esperar que as associações encontradas fossem apenas observadas entre eleitores(as) mais sofisticados(as) que compreendessem os significados dos termos. O artigo de Carreirão (2002b) também confirma tal suspeita ao testar a associação entre ideologia e voto para diferentes níveis de escolaridade. No entanto, Carreirão usa associações *gamma* com a amostra dividida, e não há, portanto, um teste formal da diferença entre as associações observadas. Além disso, Carreirão segue Singer e transforma a escala em uma variável ordinal, o que pode enfraquecer as associações. Carreirão tampouco utiliza uma medida direta de sofisticação política e, ainda que seus resultados para a escolaridade sejam consistentes com tal perspectiva, o autor não os interpreta nesses termos.

Nas linhas que seguem, eu utilizo os mesmos dados de Singer para examinar de forma mais completa as limitações já apontadas por Reis e Carreirão. A Tabela 2 mostra os coeficientes dos efeitos da escolaridade e da sofisticação política sobre a probabilidade de resposta na escala direita-esquerda. A variável de sofisticação política consiste na codificação das respostas dadas às perguntas da pesquisa a respeito do significado dos termos direita e esquerda. Eu recodifico as respostas seguindo esquema similar ao de Fuks e Batista Pereira (2011)⁶. Os coeficientes são baseados em modelos probit e estimam o efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de o(a) respondente se localizar na escala, tendo a categoria de não resposta como base de comparação. Uma expansão dessa análise em relação às análises de Carreirão (2002b) é que os modelos controlam por um conjunto de variáveis relevantes (que não são apresentadas para facilitar a visualização das estatísticas de interesse).

⁶ A estratégia, utilizada para perguntas abertas de conhecimento, envolve a pós-codificação das respostas entre categorias de não resposta, respostas erradas, respostas parcialmente corretas e respostas corretas. Em contraste com Fuks e Batista Pereira (2011), utilizo aqui apenas a dimensão semântica das respostas, ignorando seu nível de abstração.

Tabela 2
Efeito da escolaridade e da sofisticação política sobre a probabilidade de o(a) respondente se localizar na escala direita-esquerda, Brasil (1989, 1990)

Estatística	1989	1989	1990
Coefficiente do efeito da escolaridade	0,46*	-0.04	0,72*
(Erro-padrão)	(0,17)	(0,18)	(0,17)
Mudança máxima de probabilidade	0,13*	-0.01	0,17*
Coefficiente do efeito da sofisticação		2,09*	
(Erro-padrão)		(0,19)	
Mudança máxima de probabilidade		0,56*	
n	2.048	2.043	2.217

Fonte: Cultura Política I e III.

Modelos probit controlando por preferência partidária (variáveis indicadoras de PT, PMDB e PDS), escolaridade, conversas sobre política, leitura de jornais, religião (católica), renda, idade, sexo, região.

*p.<0,05.

Os padrões na Tabela 2 são claros. A escolaridade aumenta a probabilidade de autolocalização na escala em 1989 e 1990⁷. A diferença máxima de probabilidade, isto é, a diferença entre respondentes com o máximo e o mínimo de escolaridade na amostra é de 0,13 em 1989 e 0,17 em 1990. Obviamente, a escolaridade é apenas uma *proxy* para o conceito que realmente importa: a sofisticação política. A inclusão da variável no modelo para os dados de 1989 (onde está disponível) resulta em uma mudança máxima de 0,56 e faz o coeficiente da escolaridade virtualmente desaparecer. Há aqui, portanto, o problema clássico de viés de seleção que tem consequências importantes para o que se pode dizer a partir dos dados. Muito embora o viés de seleção com base na variável independente não seja um problema direto para a estimativa, o que se tem é um viés de seleção com base em uma variável condicional ou moderadora. Como mostram King et al. (1994, p. 139), se o efeito causal de *X* (ideologia) sobre *Y* (voto) varia entre observações e há viés de seleção com base na variável *Z* que condiciona tal efeito (sofisticação), então a estimativa do efeito causal de *X* poderá ser enviesada. Se o estudo em questão selecionar os valores de *Z* (sofisticação) que aumentem o efeito de *X* (ideologia), como é o caso nos estudos brasileiros sobre o voto ideológico, então o efeito de *X* sobre *Y* será sobrestimado (Ames e Smith, 2010, p. 16). Além disso, o viés de seleção com base na sofisticação pode também subestimar o efeito condicional da sofisticação política, visto que pode reduzir a variância das variáveis independentes em questão (Druckman e Kam, 2011).

A Tabela 3 apresenta outros dois testes que mostram como os resultados de Singer sobrestimam a relevância da autolocalização ideológica na explicação do voto. A tabela mostra os coeficientes de regressão probit multinomial do efeito da ideologia (de esquerda

⁷ Em todas as análises do artigo, as variáveis de controle, incluindo escolaridade e sofisticação política, estão recodificadas para variar entre 0 e 1, de modo que os coeficientes indicam as mudanças máximas.

para direita) sobre a probabilidade de voto em candidatos de direita em 1989 (estimativas dos candidatos de centro são omitidas por simplicidade)⁸. O Modelo 1 apenas replica as tabelas bivariadas de Singer utilizando a variável original de autolocalização (recodificada para variar entre 0 e 1). O Modelo 2 inclui variáveis de controle. O Modelo 3 inclui uma interação com a variável de escolaridade e o Modelo 4 mostra a interação com a variável de sofisticação política. Nos modelos com o termo interativo, os coeficientes-base para os efeitos da sofisticação política e da escolaridade são estimados, mas omitidos da tabela:

Tabela 3
Efeito da escala direita-esquerda sobre o voto para presidente
(1º turno) por níveis de escolaridade e sofisticação política, Brasil (1989)

Estatística	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Coefficiente da ideologia	1,58*	1,03*	-0.23	0,36
(Erro-padrão)	(0,18)	(0,20)	(0,32)	(0,33)
Mudança máxima de probabilidade	0,34*	0,16*	-0.05	0,09
Ideologia*escolaridade			4,52*	
(Erro-padrão)			(0,92)	
Mudança máxima de probabilidade			0,46*	
Ideologia*sofisticação				2,03*
(Erro-padrão)				(0,78)
Mudança máxima de probabilidade				0,26*
Controles	Não	Sim	Sim	Sim
n	1.353	1.306	1.306	1.306

Fonte: Cultura Política I.

Modelos probit multinomiais (base: esquerda) controlando por confiança no presidente, preferência partidária (variáveis indicadoras de PT, PMDB e PDS), sofisticação política, escolaridade, interesse por política, conversas sobre política, leitura de jornais, religião (católica), renda, idade, sexo, residência urbana, emprego, região.

*p.<0,05.

O Modelo 1 confirma a alta (e espúria) associação estatística inicialmente mostrada por Singer, utilizando a escala original em vez da escala nominal. A diferença de probabilidade de voto à direita entre o eleitor mais à direita na escala e o mais à esquerda é de 0,34. O resultado muda bastante quando se incluem as explicações alternativas. A inclusão de variáveis de controle no Modelo 2 faz a relação cair pela metade, com uma mudança máxima de 0,16. Há aqui, portanto, o clássico problema do viés por omissão de variável de controle, uma vez que a associação encontrada por Singer cai pela metade quando se levam em consideração alguns fatores alternativos na explicação do voto. Mas

⁸ A categoria de referência é o voto em um candidato de esquerda. Por simplicidade, os resultados utilizando os dados de 1990 são omitidos. Os padrões são os mesmos.

ainda há o problema da heterogeneidade no efeito. Os Modelos 3 e 4 mostram que, quando se testa a diferença do efeito da ideologia entre respondentes mais e menos sofisticados(as) (medida seja pela escolaridade ou pela sofisticação), o coeficiente é nulo e não significativo entre respondentes menos sofisticados(as) (a maioria). Portanto, a reanálise dos dados traz más notícias para a perspectiva do voto ideológico. A associação estatística entre a autolocalização na escala direita-esquerda e o voto para presidente no Brasil é apenas observada em uma minoria de eleitores(as) mais sofisticados(as), que utilizam e entendem o significado da escala. O que se desprende da análise correta dos dados de Singer corresponde ao que a literatura criticada por ele já havia defendido.

Estudo 2: A identidade ideológica do voto em Lula

O artigo de Holzacker e Balbachevsky (2007) oferece uma perspectiva mais matizada sobre o suposto voto ideológico para presidente. As autoras examinam os dados das pesquisas do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) de 2002 e 2006 para contrastar os efeitos da posição de classe e da ideologia sobre a escolha do candidato. O trabalho também é um dos primeiros a utilizar regressões multivariadas para analisar a decisão do voto em pesquisas de opinião no Brasil. As autoras defendem que diferenças nas distribuições de votos entre as conjunturas de 2002 e 2006 denotariam que a importância da ideologia (operacionalizada no artigo pela escala direita-esquerda) e da posição de classe sobre o voto seria condicional. As tabulações bivariadas e as análises de regressão do artigo mostram que a ideologia se associaria ao voto em 2002, mas não em 2006; enquanto a posição de classe se associaria ao voto em 2006, mas não em 2002.

No que se refere especificamente à associação entre ideologia e voto, a leitura apressada do texto pode levar à impressão de que, ao cabo, os problemas apontados pela literatura até então (e demonstrados na seção anterior) resultariam de fatores contextuais, uma vez que o voto ideológico teria se manifestado em 2002. No entanto, o exame mais detalhado revela que o artigo não resolve os problemas discutidos anteriormente e incorre em um conjunto adicional de equívocos na análise de dados.

O primeiro ponto problemático aparece na descrição das variáveis (Holzacker e Balbachevsky, 2007, p. 298). De acordo com a descrição do modelo, a variável dependente seria o voto em Lula e a variável independente seria a ideologia, cuja variação seria de 0 (esquerda) a 10 (direita). Dessa forma, seria de esperar que um aumento na variável ideologia, isto é, a comparação de eleitores(as) da esquerda para a direita, diminuísse a probabilidade de voto em Lula. No entanto, a tabela de resultados (Holzacker e Balbachevsky, 2007, p. 300) mostra que o coeficiente da ideologia é positivo em 2002 e 2006, e estatisticamente significativo em 2002, indicando que o aumento do valor da ideologia (de esquerda para direita) aumenta a probabilidade de voto em Lula. Os resultados são interpretados como evidência do voto ideológico, ainda que o sinal do coeficiente estimado seja oposto ao que se esperava. Obviamente, trata-se de um erro (de codificação

ou formatação). Além disso, embora o coeficiente do efeito da ideologia em 2006 (0,051) não seja estatisticamente significativo a 95% de confiança, ele não é estatisticamente distinto do efeito obtido em 2002 (0,076), uma vez que os intervalos de confiança se justapõem. Portanto, não há base para afirmar que os dois efeitos sejam diferentes entre si. Outro problema é que o modelo de regressão utilizado é o de mínimos quadrados ordinários, próprio para variáveis dependentes contínuas. Sendo a variável dependente nominal e binária (voto em Lula), é possível que o modelo apresente estimativas enviesadas. Por fim, embora o estudo adicione variáveis de controle às análises, algo ausente em Singer, não há justificativas claras para a inclusão de variáveis como a satisfação com a democracia, além de omissões graves como a própria posição de classe. Além disso, a variável chamada “problema” é descrita como nominal – tipo de problema considerado mais importante pelos respondentes – (Holzhacker e Balbachevsky, 2007, p. 298), mas aparece no modelo como contínua, o que também pode gerar estimativas enviesadas.

Portanto, um conjunto de erros nas análises de regressão do artigo impede que se tome a evidência apresentada como válida sobre a importância da ideologia em qualquer um dos pleitos em questão. E cabe perguntar se uma análise adequada resgataria o voto ideológico ou apenas revelaria os mesmos problemas vistos nas análises de Singer. A Tabela 4 replica as análises de Holzhacker e Balbachevsky para 2002 (pleito no qual a ideologia teria supostamente sido relevante) e propõe as devidas correções para os problemas que geraram estimativas válidas. De maneira geral, a tabela mostra padrões muito similares à replicação das análises de Singer⁹. A primeira coluna da tabela simplesmente indica a estimativa do efeito reportada por Holzhacker e Balbachevsky (2007, p. 300), que é (incorretamente) positiva e estatisticamente significativa. A segunda coluna mostra o modelo que corrige os problemas de codificação, remove as variáveis de controle para as quais não havia justificativa teórica e inclui novas variáveis de controle mais comuns na análise do voto no Brasil. Por fim, os dois últimos modelos apresentam as estimativas do modelo corrigido, incluindo interações com a escolaridade e a sofisticação política^{10, 11}.

⁹ Por ora, eu ignoro o problema da não resposta e suas consequências em 2002 e 2006. Retornarei a esse ponto na seção seguinte do artigo.

¹⁰ A sofisticação política é medida aqui pelo somatório dos acertos nas quatro perguntas de conhecimento político incluídas nas pesquisas do Eseb de 2002 e 2006.

¹¹ Todas as análises utilizando o Eseb a partir desse ponto do artigo levam em consideração os pesos pós-estratificação da pesquisa.

Tabela 4
Efeito da escala direita-esquerda sobre o voto para presidente
(1º turno) por níveis de escolaridade e sofisticação política, Brasil (2002)

Estatística	Modelo original	Modelo corrigido	Modelo alternativo - interação	Modelo alternativo - interação
Coeficiente da ideologia	0,08*	-0.05*	-0.01	0,00
(Erro-padrão)	(0,03)	(0,01)	(0,02)	(0,01)
Mudança máxima de probabilidade		-0.16*	-0.03	0,01
Ideologia*escolaridade			-0.09*	
(Erro-padrão)			(0,04)	
Mudança máxima de probabilidade			-0.30*	
Ideologia*sofisticação				-0.11*
(Erro-padrão)				(0,03)
Mudança máxima de probabilidade				-0.35*
n	1.353	1.306	1.306	1.306

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb 2002).

Modelos corrigidos são probit controlando por avaliação do presidente, preferência partidária (variáveis indicadoras de PT, PMDB e PDS), sofisticação política, escolaridade, religião (católica), renda, idade, sexo, região.

Estatísticas baseadas em pesos pós-estratificação fornecidos pelo Eseb.

*p.<0,05.

O modelo corrigido mostra o coeficiente da ideologia na direção correta, isto é, quando se move na escala da esquerda para a direita, a probabilidade de voto em Lula diminui. No entanto, a associação é menor do que a reportada pelas autoras, tendo em vista que a mudança máxima de probabilidade é de 0,16 (próxima à de Singer para 1989). Os modelos com interação (colunas 3 e 4) reforçam o papel moderador da sofisticação política: a associação de ideologia e voto não é observada entre a maioria de eleitores(as) menos escolarizados(as) e sofisticados(as). Portanto, a sugestão de que o efeito da ideologia sobre o voto para presidente seria conjuntural não encontra base empírica nos dados utilizados. As condições estruturais que impediam a ocorrência do voto ideológico em massa observadas em 1989 não desapareceram em 2002 ou 2006.

Estudo 3: Ideologia e sofisticação política

A tentativa mais recente de resgate do voto ideológico aparece em Izumi (2019). O autor afirma que a falta de evidências em favor do voto de direita ou esquerda no Brasil se daria por problemas na medida de localização na escala direita-esquerda. A medida seria inadequada se usada sem as devidas correções para vieses de resposta. O argumento é o

de que algumas pessoas que se localizam em um lado no espectro e votam em um(a) candidato(a) localizado(a) do outro lado o fazem não por não entenderem os termos, mas sim por terem uma compreensão peculiar da escala (Aldrich e McKelvey, 1977). Por exemplo, um(a) eleitor(a) de direita que vota em Lula pode ao cabo estar votando ideologicamente se considerar Lula como um candidato de direita. Se o(a) eleitor(a) de direita enxerga Lula à direita no espectro, mas não necessariamente à direita dos candidatos de direita, o que ocorre é que esse(a) eleitor(a) tem apenas um entendimento particular da escala, e pode-se dizer que vota ideologicamente. O modelo de mensuração usado por Izumi, então, aplica uma “correção” linear ao posicionamento do(a) eleitor(a), estimando a sua localização ideológica latente sem o viés de percepção da escala. A nova medida teria uma correlação mais alta com a decisão do voto para presidente, além de tal correlação ser independente do nível de sofisticação política do eleitorado, contrariando o consenso da literatura anterior.

O argumento de Izumi é sofisticado e certamente levanta uma questão relevante para o entendimento mais amplo sobre o uso de escalas de respostas numéricas em pesquisas de opinião, tema até então pouco explorado no Brasil. No entanto, para que qualquer eleitor(a) execute o cálculo de voto proposto pelo modelo espacial e, principalmente, para que a correção de mensuração proposta pelo autor faça sentido no caso brasileiro, é necessário que sejam preenchidos, por definição, três requisitos mínimos. Ele(a) deve: 1) conhecer os termos direita-esquerda e se localizar na escala; 2) localizar suas opções eleitorais (candidatos(as) e partidos) nessa mesma dimensão espacial; e 3) ordenar corretamente as opções eleitorais na dimensão espacial, localizando as opções de esquerda à esquerda das opções de direita (e vice-versa).

Os três requisitos descritos acima compõem a estrutura lógica do modelo espacial do voto, não sendo meros postulados cognitivos *ad hoc*. Sem que eleitores(as) se localizem e localizem os estímulos na dimensão direita-esquerda, não há espaço por definição e, por conseguinte, não há decisão do voto baseada no modelo espacial. Tampouco se pode chamar de ideológico(a) um(a) eleitor(a) que inverte o significado dos termos direita e esquerda. Apenas se pode dizer que um eleitorado vota com base na clivagem direita-esquerda na medida em que se preencham esses três requisitos. Além disso, uma vez que tais requisitos denotam tarefas cognitivas, a sofisticação política seria, em tese, um condicionante importante do voto ideológico.

Com base nos mesmos dados das ondas de 2002 a 2014 do Eseb, a Tabela 5 apresenta o percentual de respondentes em cada pesquisa que preenche cada um dos três requisitos do modelo espacial do voto¹². Parte considerável do eleitorado brasileiro sequer se identifica na dimensão espacial direita-esquerda (requisito 1). Em 2002, o percentual de

¹² Para os dois primeiros requisitos, considero as respostas “não conhece os termos direita e esquerda”, “não sabe” e “não respondeu” como recusas em utilizar o espaço direita-esquerda. Ainda que possam ter causas e significados distintos, tais respostas têm o mesmo efeito prático: o de impedir a ocorrência do voto ideológico.

respostas válidas é o mais alto, atingindo 77%, enquanto não passa de 56% em 2014¹³. Cabe mencionar que esses percentuais de resposta são mais baixos do que os da maioria das perguntas atitudinais do Eseb e baixos quando comparados aos de outras democracias da região (Zechmeister, 2015). No que se refere a localizar os estímulos (partidos e candidatos) no espaço (requisito 2), os percentuais caem ainda mais, variando entre 61% em 2002 e 44% em 2014¹⁴. No que se refere ao ordenamento correto dos estímulos (requisito 3), a tabela mostra resultados ainda mais problemáticos¹⁵. Em 2002, o percentual de eleitores(as) que preenchem o requisito 3 é de 56%, e não passa de 40% nas três eleições posteriores, atingindo 29% em 2014. Além do mais, o modelo do voto espacial requer – por definição – que os três requisitos sejam preenchidos conjuntamente. A última linha da tabela mostra que o percentual de eleitores(as) que poderiam votar com base no espaço direita-esquerda nunca passa de 41% (2002). Em 2014, apenas cerca de 20% do eleitorado preenche os três requisitos para o voto ideológico.

Tabela 5
Frequência do eleitorado que preenche os requisitos cognitivos para voto ideológico no Brasil (2002-2014) (%)

Requisito	2002	2006	2010	2014
1. O eleitor se localiza no espaço esquerda-direita.	76,81	58,17	60,57	55,95
2. O eleitor localiza os estímulos (partidos e candidatos) no espaço esquerda-direita.	60,99	51,36	51,64	43,9
3. O eleitor ordena corretamente os estímulos (partidos e candidatos) no espaço direita-esquerda.	55,78	36,08	40,09	28,59
Preenche os requisitos 1, 2 e 3.	40,66	25,65	28,01	19,57

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb 2002, 2006, 2010, 2014). Estatísticas baseadas em pesos pós-estratificação fornecidos pelo Eseb.

A literatura anterior já havia discutido as implicações substantivas dos problemas descritos acima (Reis, 2000a; Carreirão, 2002a, 2002b). Ainda que se observe uma associação estatística entre ideologia e voto, ela reflete uma relação que descreveria o comportamento de poucos(as). O modelo de mensuração proposto por Izumi nada faz para resolver essa questão. Embora o artigo não ignore completamente a possibilidade de que eleitores(as) ordenem incorretamente as opções eleitorais no espaço direita-esquerda

¹³ Tampouco se podem atribuir as baixas taxas de resposta à dificuldade dos(as) respondentes em utilizar a escala de resposta numérica utilizada. As perguntas sobre quanto os(as) respondentes gostam de partidos e políticos(as) específicos utilizam a mesma escala e apresentam taxas de resposta significativamente mais altas.

¹⁴ Seguindo o modelo de Izumi, são consideradas aqui as respostas sobre PT, PSDB, PMDB, os candidatos de PT e PSDB, e o terceiro colocado na disputa de cada eleição. Em 2014, apenas as perguntas sobre os partidos foram feitas.

¹⁵ Entre os(as) eleitores(as) que não preenchem o requisito 3, a Tabela 5 também inclui aqueles(as) que localizam PSDB e PT no mesmo ponto do espaço direita-esquerda. Não se pode falar em modelo espacial do voto, por definição, se o(a) eleitor(a) não estabelece distinção espacial entre as duas opções.

(requisito 3), o autor rechaça o problema alegando que, "(...) mesmo que o eleitor não saiba exatamente qual é a localização deles na escala ideológica, ele provavelmente irá posicioná-los na ordem correta" (Izumi, 2019, p. 34). No entanto, como mostra a Tabela 5, em três das quatro eleições analisadas, menos de um terço do eleitorado é capaz de ordenar corretamente os partidos e candidatos no espaço direita-esquerda.

Por que grande parte do eleitorado não preenche os requisitos do voto ideológico? O voto espacial com base em conceitos políticos abstratos como "direita" e "esquerda" demanda um nível de envolvimento cognitivo que a maior parte do eleitorado brasileiro, devido a questões estruturais, não apresenta. Trata-se da teoria da interação da sofisticação política (Sniderman, Brody e Tetlock, 1991; Batista Pereira, 2013; Batista Pereira, Fuks e Casalecchi, 2014). Segundo essa perspectiva, o efeito causal (ou a mera associação estatística) de uma opinião política sobre um comportamento (ou mesmo sobre outra opinião) depende da sofisticação política dos eleitores. Cidadãos(ãs) mais sofisticados(as) tendem a reconhecer os diferentes estímulos políticos e ser afetados por eles. Sendo assim, a sofisticação política não importa apenas como um moderador estatístico do voto ideológico (em um termo interativo ou multiplicativo no modelo de regressão), mas também determina a probabilidade de um(a) respondente reconhecer e utilizar o espaço direita-esquerda em primeiro lugar. A Tabela 6 mostra o efeito da sofisticação política e da escolaridade sobre a probabilidade de o(a) respondente preencher os três requisitos do modelo espacial. As estimativas se baseiam em modelos probit que controlam por variáveis relevantes¹⁶.

Tabela 6
Efeito da sofisticação política e escolaridade sobre a probabilidade de o(a) respondente preencher os três requisitos cognitivos do voto ideológico, Brasil (2002-2014)

Estatística	2002	2006	2010	2014
Coeficiente do efeito da sofisticação	1,05*	1,23*	0,93*	0,82*
(Erro-padrão)	(0,11)	(0,22)	(0,32)	(0,13)
Mudança máxima de probabilidade	0,34*	0,35*	0,28*	0,21*
Coeficiente do efeito da escolaridade	1,11*	0,22	1,53*	0,78*
(Erro-padrão)	(0,14)	(0,22)	(0,30)	(0,14)
Mudança máxima de probabilidade	0,36*	0,06	0,46*	0,20*
n	2444	1000	1833	3050

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb 2002, 2006, 2010, 2014).

Modelos probit controlando por escolaridade, *status* socioeconômico, idade, sexo, região.

Estatísticas baseadas em pesos pós-estratificação fornecidos pelo Eseb.

*p.<0,05.

¹⁶ A medida de sofisticação usada aqui apenas utiliza o somatório das quatro perguntas de conhecimento político de cada ano. Izumi inclui itens em sua medida que nada têm a ver com o conceito de sofisticação, como a filiação a sindicatos, por exemplo. Para uma discussão da mensuração do conceito, ver Batista Pereira (2013) e Batista Pereira, Fuks e Casalecchi (2014).

Os resultados na Tabela 6 mostram o efeito positivo ubíquo da sofisticação política sobre a probabilidade de preenchimento dos requisitos cognitivos do voto ideológico. Em 2002 e 2006, a comparação entre um(a) respondente que acerta as quatro perguntas de conhecimento do Eseb e um(a) que erra as quatro indica que o(a) primeiro(a) tem 0,35 a mais de probabilidade de preencher os três requisitos. Em 2014, esse efeito é menor (0,21), mas, mesmo assim, substantivamente alto. Em comparação com as variáveis de controle do modelo (omitidas por simplicidade), a sofisticação tem os efeitos mais altos. A escolaridade também tem associação positiva, que apenas não é alta e estatisticamente significativa em 2006.

Enquanto os requisitos 1 e 2 produzem altas taxas de não resposta e estimativas enviesadas devido ao viés de seleção, as consequências do não preenchimento do requisito 3 (ordenamento correto) são problemáticas porque resultam em respostas que simplesmente não fazem sentido. Ao ignorar o fato de que grande parte dos(as) eleitores(as) não preenchem o requisito 3, as análises de Izumi misturam eleitores para os quais o modelo espacial do voto se aplica (assim como o escalonamento A-M) com outros para os quais o modelo não faz sentido lógico. Como a proporção de eleitores(as) que não preenchem o requisito é alta e menos sofisticada politicamente, o modelo A-M empresta coerência dos mais aos menos sofisticados ao “fixar” as localizações de PSDB e PT no ordenamento correto. O artigo explica que o modelo A-M é estatisticamente identificado porque impõe a localização ordenada de forma correta a dois estímulos (Izumi, 2019, p. 35). O modelo aplica essa correção às posições de PSDB e PT, o que significa que, independentemente da resposta dada na escala da pergunta, assume-se que todos(as) os(as) respondentes “localizam” o PSDB a 0,25 e o PT a -0,25 na nova escala, isto é, localizam o PSDB à direita do PT na escala. Ora, se, conforme mostram as Tabelas 5 e 6, uma enorme parcela menos sofisticada não ordena corretamente os estímulos no espaço direita-esquerda (requisito 3), as correções impostas pelo modelo simplesmente “transformam” tais respondentes de modo a ordenar artificialmente seu uso equivocado da escala direita-esquerda. Sendo assim, não é surpresa que, ao cabo, os resultados encontrados mostrem que eleitores(as) de direita votem predominantemente nos(as) candidatos(as) de direita, enquanto eleitores(as) de esquerda votem predominantemente nos(as) candidatos(as) de esquerda. Mais ainda, não é surpresa que, uma vez que o modelo corrige artificialmente os erros de ordenamento dos(as) respondentes menos sofisticados(as), a sofisticação deixe de apresentar o papel moderador nas análises. Isso ocorre porque as “correções” impostas automaticamente produzem esse padrão, o que leva o autor a apresentar resultados artificiais e, conseqüentemente, inválidos.

Para corroborar empiricamente o diagnóstico oferecido acima, a Tabela 7 apresenta os modelos probit de decisão do voto para o candidato à direita nos quais a principal variável independente é a autolocalização ideológica. Eu incluo variáveis de controle relevantes para a análise do voto no Brasil, que são listadas na tabela mas cujos coeficientes são omitidos por simplicidade. Além disso, os modelos incluem um termo interativo entre a ideologia e uma variável indicando se o(a) respondente preenche ou não os três requisitos do voto

ideológico (o coeficiente base de tal variável também é omitido da tabela). Se a suspeita levantada no parágrafo anterior estivesse correta, o coeficiente da ideologia entre os(as) respondentes que não preenchem os requisitos seria nulo ou até negativo, enquanto o termo interativo seria positivo, indicando que o efeito da ideologia é observado apenas entre aqueles(as) que preenchem os requisitos.

Tabela 7
Efeito da escala direita-esquerda moderado pelos requisitos cognitivos do voto espacial, Brasil (2002-2014)

Estatística	2002	2006	2010	2014
Ideologia	0,03	-0.02	-0.07	-0.03
(Erro-padrão)	(0,02)	(0,04)	(0,04)	(0,02)
Mudança máxima de probabilidade	0,08	-0.03	-0.17	-0.08
Ideologia*requisitos	0,09*	0,18*	0,37*	0,21*
(Erro-padrão)	(0,03)	(0,06)	(0,06)	(0,04)
Mudança máxima de probabilidade	0,31*	0,34*	0,68*	0,42*
n	1,450	470	884	1442

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb 2002, 2006, 2010, 2014).

Modelos probit controlando por avaliação de governo, preferência partidária (PT e PSDB), escolaridade, renda, idade, sexo, região, avaliação da economia (2010-2014) e Bolsa Família (2010-2014).

*p.<0,05.

Estatísticas baseadas em pesos pós-estratificação fornecidos pelo Eseb.

Em conjunto, os resultados das Tabelas 5, 6 e 7 são problemáticos para a defesa do voto ideológico. A Tabela 7 mostra que a autolocalização na escala direita-esquerda está associada apenas ao voto para presidente entre eleitores(as) que preenchem os requisitos cognitivos do voto ideológico. A associação chega a ser negativa (mas não estatisticamente significativa) entre respondentes que não preenchem os requisitos em três das quatro pesquisas analisadas. Ao imputar o ordenamento correto em seu modelo para os(as) eleitores(as) menos sofisticados(as), Izumi extrapola resultados válidos entre uma minoria para um grupo mais amplo de respondentes. Ao fazer isso, a imputação também neutraliza o efeito condicional da sofisticação, uma vez que o modelo empresta os requisitos (especialmente o terceiro) a respondentes que não os preenchem. Sendo assim, os resultados apenas confirmam a validade das premissas fundamentais do modelo espacial, que não podem ser ignoradas. Como apenas uma minoria (Tabela 5) de eleitores(as) mais sofisticados(as) (Tabela 6) preenche tais requisitos, o que se pode concluir é que a associação estatística entre autolocalização na escala direita-esquerda e voto, tão celebrada por parte da literatura, é observada apenas para uma minoria de eleitores(as), algo que a literatura do campo oposto já conhecia.

Correlação e causalidade

A literatura em favor da existência do voto ideológico vai além de afirmar a associação estatística entre a escala direita-esquerda e o voto. Singer (1999) ocupa boa parte das primeiras páginas de seu livro comparando os estudos eleitorais à meteorologia. Para ele, cientistas políticos que ignoram a clivagem direita-esquerda seriam como meteorologistas incompetentes por não serem capazes de prever adequadamente os resultados das eleições. Izumi fala explicitamente sobre a “importância preditiva” da variável ideologia (2019, p. 53). Nas linhas abaixo, proponho um exercício adicional de ceticismo. Mesmo a associação estatística mais alta entre ideologia e voto observada (apenas) entre o eleitorado mais sofisticado não indica uma relação de causa e efeito.

Quando duas opiniões ou preferências parecem estar correlacionadas, cabe perguntar qual delas é a causa e qual é o efeito. Alguns estudos do comportamento eleitoral no Brasil anteriores a Singer, Holzacker e Balbachevsky e Izumi já haviam feito essa pergunta. O trabalho de Reis (1988), o quarto capítulo da tese de Castro (1994) e o artigo de Reis e Castro (1992), por exemplo, discutem e examinam exaustivamente (mesmo com dados transversais) a possibilidade de que eleitores(as) formem suas preferências por candidatos(as) e partidos antes de outras preferências políticas (como aquela entre direita e esquerda), o que denotaria o sentido reverso na relação de causalidade entre opinião e voto. O trabalho mais recente de Pimentel, Russo e Avelino (2019) também mostra, por meio de um experimento de *survey*, que eleitores(as) tendem a ajustar suas posições na escala direita-esquerda quando informados sobre a ideologia dos candidatos. A literatura da psicologia política fornece os fundamentos conceituais e teóricos que explicam esse padrão: a causa é aquela atitude mais forte e efetiva. Atitudes efetivas são estáveis ao longo do tempo, afetam o processamento de informações e produzem consequências no comportamento dos indivíduos (Krosnick e Rahn, 1994, p. 279). Logicamente, uma opinião que muda frequentemente ao longo do tempo não pode gerar uma opinião que permanece constante durante o mesmo período. Sendo assim, um requisito mínimo para que a ideologia exerça uma influência causal sobre o voto é que ela seja mais estável ao longo do tempo. No entanto, ainda que a literatura utilize linguagem causal para se referir à associação estatística entre ideologia e voto, o uso de dados transversais (coletados em um único ponto do tempo) limita o alcance da afirmação. De todos os estudos sobre o tema no Brasil, o único que se vale de dados de painel é o de Ames, García-Sánchez e Smith (2012), o qual não encontra um efeito da escala direita-esquerda sobre o voto entre 2002 e 2006.

Nas linhas que seguem, eu utilizo o Estudo de Painel Eleitoral Brasileiro (Beps, na sigla em inglês) de 2010 (Ames et al., 2013) para investigar se, sob o ponto de vista da estabilidade das atitudes, a ideologia pode ser considerada uma causa do voto para presidente entre os(as) poucos(as) respondentes para os(as) quais a associação estatística é válida. O Beps é uma pesquisa de opinião coletada em painel (ao longo do tempo) de

alcance nacional, composta de três ondas de coleta¹⁷. Nas análises abaixo, utilizo as ondas de setembro (anterior ao início do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE) e outubro (após o pleito).

A primeira pista que levanta dúvidas sobre o efeito causal da ideologia aparece no teste mais simples similar ao que foi proposto por Converse (1964). Se opiniões mais fortes e com efeito causal sobre comportamentos e escolhas são mais estáveis ao longo do tempo, então a correlação entre as respostas na escala direita-esquerda dadas em setembro e outubro deveria ter pelo menos a mesma magnitude que as correlações na preferência pelos(as) candidatos(as). Não é esse o caso. Enquanto a correlação bivariada para a ideologia é de 0,25 (estatisticamente significativa a 0,05) para toda a amostra, a correlação para o voto ou não em Dilma é de 0,49 (estatisticamente significativa a 0,05) e de 0,48 (estatisticamente significativa a 0,05) para o voto ou não em Serra. Os padrões são semelhantes quando se consideram apenas os(as) respondentes que preenchem os critérios do voto ideológico discutidos na Tabela 5. Ademais, a correlação entre as respostas à pergunta sobre ideologia entre setembro e outubro é mais alta precisamente entre os eleitores mais sofisticados, tal como já encontrado por Ames e Smith (2010, p. 21) e Batista Pereira (2014)¹⁸.

A segunda pista sobre a direção de causalidade na relação entre ideologia e voto pode ser encontrada por meio da estratégia proposta de forma teórica por Granger (1969) e utilizada por Lenz (2009) para analisar o voto nos Estados Unidos. A estratégia é conhecida como teste de causalidade de Granger, ou modelos de regressão com defasagem. Trata-se de duas regressões separadas, mas examinadas conjuntamente. Na primeira, utiliza-se o voto em outubro como variável dependente e incluem-se o voto e a ideologia em setembro (antes do HGPE) como variáveis independentes principais. Na segunda regressão, utilizam-se as mesmas variáveis independentes, mas substitui-se o voto pela ideologia em outubro como variável dependente. A comparação entre os modelos serve para observar qual das duas variáveis do corte transversal em outubro (voto ou ideologia) é mais estável ao longo do tempo, isto é, correlacionada consigo mesma em setembro, enquanto se controla estatisticamente pelo valor da outra em setembro. A análise da Tabela 8 reporta os resultados apenas entre respondentes da pesquisa em outubro que preenchem os três requisitos do voto ideológico discutidos na seção anterior (Tabela 5): localizam-se na escala direita-esquerda, localizam partidos e candidatos(as) e ordenam corretamente os(as) candidatos(as) na escala direita-esquerda¹⁹.

¹⁷ Os dados do Beps de 2010 estão disponíveis na página do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/publication/12807/brazilian-electoral-panel-studies-beps>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

¹⁸ A medida de sofisticação do Beps consiste em três perguntas de conhecimento político sobre: o nome do presidente dos Estados Unidos, o número de estados brasileiros e a duração do mandato do presidente do Brasil.

¹⁹ O modelo com o voto de variável dependente é do tipo probit, uma vez que a variável só considera (por simplificação) os votos de Dilma e Serra. O modelo com a ideologia como variável dependente é do tipo probit

Tabela 8
Teste de causalidade de Granger do voto ideológico, Brasil (2010)

	Voto em outubro	Ideologia em outubro
Ideologia antes do HGPE	0,17	1,03*
(Desvio-padrão)	(0,62)	(0,49)
Voto antes do HGPE	1,40*	0,64*
(Desvio-padrão)	(0,37)	(0,21)
n	106	121
Pseudo R ²	0,41	0,08

Fonte: Brazilian Electoral Panel Study 2010 (Ames et al., 2013).

Modelos probit para o voto e probit ordinal para ideologia, controlando pela avaliação do presidente, preferência partidária (variáveis indicadoras de PT), sofisticação política, escolaridade, religião (católica e protestante), renda, sexo e região.

*p. <0,05.

Estatísticas baseadas em pesos pós-estratificação fornecidos pelo Beps.

Tomados em conjunto, os resultados dos dois modelos não sustentam a hipótese de que a ideologia de fato preceda o voto mesmo entre os(as) poucos(as) eleitores(as) que preenchem os critérios cognitivos e lógicos para o voto ideológico²⁰. O modelo do voto em outubro mostra que a escolha do(a) candidato(a) está associada ao voto antes do HGPE, mas não à ideologia no mesmo período. O modelo da ideologia em outubro mostra que essa escolha está associada tanto à ideologia quanto ao voto antes do HGPE, mas que tal associação é de magnitude maior para a primeira. Sendo assim, o teste de causalidade de Granger apenas confirma o exame mais simples da estabilidade temporal das preferências políticas. Entre os eleitores(as) que preenchem os requisitos para o voto ideológico, a ideologia não é uma preferência suficientemente estável para ser considerada uma causa do voto²¹.

Uma estratégia mais direta para testar a direção causal entre ideologia e voto utilizando dados de painel é o uso de análise de trajetória (ou modelos de equações estruturais). Enquanto os modelos de Granger acima consideram os efeitos das variáveis em setembro sobre a ideologia e o voto em outubro, a análise de trajetória permite fazê-lo ao mesmo tempo que se testa diretamente a direção de causalidade entre as duas variáveis em

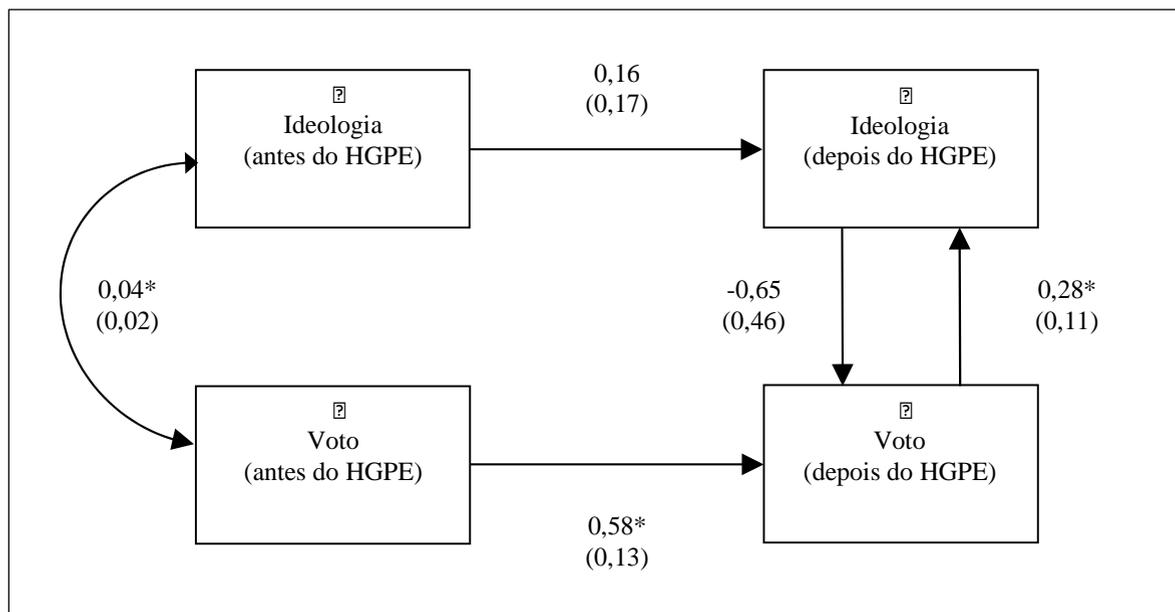
ordinal, uma vez que a variável é ordinal. As análises também levam em conta os pesos pós-estratificação da amostra.

²⁰ O número de observações dos modelos é baixo porque as análises incluem apenas respondentes que preenchem os três critérios do voto ideológico na onda 3 (e o critério 1 nas duas ondas), além de se restringir apenas a eleitores de Dilma e Serra. As análises produzem os mesmos resultados quando se considera a totalidade dos(as) respondentes que apenas se localizam na escala direita-esquerda (critério 1), mas não necessariamente localizam ou ordenam corretamente as opções (critérios 2 e 3).

²¹ Como base de comparação, quando o mesmo tipo de análise é feito para a avaliação da economia, os resultados indicam que essa atitude de fato tem precedência temporal sobre o voto. Sendo assim, os resultados negativos para a ideologia não se devem ao tipo de teste, uma vez que outra variável apresenta resultados positivos.

outubro. O modelo apresentado aqui é similar ao de Howell (1986). Os quadrados do diagrama da Figura 1 representam as variáveis de ideologia e voto em setembro e outubro. As trajetórias especificadas são coeficientes de regressão. Em linhas gerais, a estrutura do modelo especifica efeitos mútuos entre ideologia e voto em outubro, ao mesmo tempo que leva em conta a estabilidade de cada variável ao longo do tempo (efeito da variável medida em setembro sobre ela mesma em outubro). Sendo assim, o modelo leva em conta a estabilidade temporal das duas variáveis para investigar, caso exista associação estatística entre elas em outubro, qual exerce efeito causal sobre a outra. Os modelos controlam por variáveis relevantes e apenas incluem respondentes que preenchem os requisitos do voto ideológico (n=104).

Figura 1
Modelo de análise de trajetória não recursivo entre ideologia e voto ao longo do tempo



Fonte: Brazilian Electoral Panel Study 2010 (Ames et al., 2013).

Modelos com estimativa por máxima verossimilhança e erros robustos, controlando pela avaliação do presidente, preferência partidária (indicadoras de PT), sofisticação política, escolaridade, religião (católica e protestante), renda, sexo e região.

*p.<0,05.

Os resultados reportados na Figura 1 confirmam as suspeitas levantadas pelas estratégias de modelagem anteriores. Quando se estimam efeitos simultâneos entre ideologia e voto em outubro ao mesmo tempo que se considera a estabilidade de tais preferências ao longo do tempo, é o voto que exerce efeito sobre a ideologia (0,28, estatisticamente significativo), e não o contrário (-0,65, não significativo). Como já se sabia, a preferência pelo candidato é mais estável no tempo (coeficiente estatisticamente

significativo de 0,58), enquanto a ideologia não apresenta o mesmo padrão (0,16, não significativo). Portanto, a análise de trajetória mostra que mesmo os(as) poucos(as) eleitores(as) mais sofisticados(as) para os(as) quais se observa uma associação estatística entre ideologia e voto tendem a ajustar seu posicionamento na escala direita-esquerda em função do(a) candidato(a) que preferem.

Considerações finais

Reitere-se: não há evidência de que a clivagem direita-esquerda exerça efeito causal sobre o voto para presidente no eleitorado brasileiro. Diante da análise cuidadosa dos mesmos dados de opinião pública usados pela literatura anterior, os resultados mostrados aqui sugerem que tal relação poderia apenas ser observada, no melhor dos casos, em uma minoria de eleitores(a) politicamente sofisticados(as). Porém, a análise de dados de painel mostra que, mesmo entre estes(as), não há evidências claras de que a associação estatística observada entre ideologia e voto represente uma relação causal. Sendo assim, a replicação e a reanálise dos dados sugerem que não há bases empíricas para contestar a conclusão predominante na literatura sobre o voto no Brasil. Entre os aspectos que explicariam os limites da clivagem direita-esquerda na explicação do voto no país, estariam o fato de a democracia brasileira ser relativamente recente (Reis e Castro, 1992; Ames e Smith, 2010), o que dificultaria o processo de socialização e transmissão de ideais e valores democráticos entre os(as) eleitores(as). Além disso, o ambiente institucional altamente complexo e pouco programático do país seria outro obstáculo (Rennó, 2004; Zechmeister, 2015). Eleitores(as) também teriam dificuldades em compreender os termos abstratos e suas implicações concretas devido às altas taxas de pobreza e desigualdade social entre eles(as), além de um sistema educacional ineficiente (Schlegel, 2010). Nesse sentido, o grande impedimento para que o eleitorado brasileiro vote de forma ideológica (com base nos termos direita-esquerda) não se encontra em supostas deficiências dos dados ou métodos de pesquisa utilizados e, menos ainda, em supostas disposições antidemocráticas dos(as) estudiosos(as) do fenômeno eleitoral. Há barreiras estruturais que precisam ser compreendidas e removidas para que o chamado voto ideológico passe a guiar os resultados eleitorais no Brasil.

Com base nos problemas metodológicos apontados na literatura que afirma a relevância da clivagem direita-esquerda do voto no Brasil, é possível extrair um conjunto de critérios empíricos que devem ser atendidos por estudos futuros que tenham o mesmo objetivo teórico. Com efeito, tais critérios valeriam para quaisquer trabalhos visando a mostrar que algum fator “determinante” do comportamento eleitoral no Brasil tenha papel maior do que o consenso existente sugere. O primeiro critério é que a taxa de não resposta em perguntas de pesquisas de opinião seja baixa. Para que uma atitude ou preferência seja considerada forte, um indicador inicial de tal atributo é a frequência de respostas em perguntas de opinião nas quais as pessoas manifestam tal preferência (Krosnick e Milburn, 1990). Além disso, a manifestação de preferências fortes e cristalizadas também tende a ser

menos afetada pelo formato das perguntas (Lavine et al., 1998). Não é esse o caso da escala direita-esquerda em pesquisas de opinião no Brasil, que apresenta taxas de resposta mais baixas se comparadas a perguntas sobre outros assuntos. O segundo critério é que a não resposta não esteja associada a indicadores de que a atitude simplesmente não exista no repertório para parte do eleitorado. Embora respondentes muitas vezes não manifestem publicamente certas atitudes em virtude do impacto social de suas opiniões (como preconceitos, por exemplo), não é esse o caso para a escala direita-esquerda, cuja baixa taxa de resposta tem como principal correlato a sofisticação política, o que indica que não há cognições que sustentem uma opinião minimamente embasada (Krosnick e Milburn, 1990). O terceiro critério é que a correlação entre a preferência em questão e suas supostas consequências não seja condicionada por indicadores da força de tal atitude, principalmente se tais indicadores mostrarem que essa atitude, ainda que manifesta, é fraca para a maioria do eleitorado. Nesse sentido, ainda que muitos(as) respondentes se posicionem na escala direita-esquerda e esta esteja correlacionada com o voto, é preciso mostrar que tal correlação é válida independentemente de indicadores da força de tal atitude (como a sofisticação). Do contrário, a aparente correlação leva pesquisadores a celebrar um numerador com base em um falso denominador, para adaptar um jogo de palavras caro a Luskin (2002, p. 291). Por fim, o quarto critério é que, ainda que a correlação seja alta, é preciso demonstrar que a suposta causa constitui uma preferência mais estável do que a preferência tomada como efeito. Qualquer estudo que pretenda trazer a “boa nova” precisa enfrentar tais critérios de forma direta e conclusiva.

Seja como for, parecem ser duas as motivações principais da corrente que nega os matizes sociais e sociopsicológicos do processo eleitoral brasileiro. A primeira é de natureza normativa. Como argumentam Kuklinski e Quirk (2000, p. 154), um debate sobre competência cívica permeia os estudos do comportamento político, e neste “a noção de um eleitorado competente é normativamente atraente”. Nesse sentido, alguns(mas) estudiosos(as) da democracia brasileira desejam “revelar” a competência cívica do eleitorado de modo a evitar rótulos de elitismo antidemocrático. Tal postura redundante, de forma análoga e igualmente absurda, na sugestão de que seria racista um(a) estudioso(a) que examina e expõe os efeitos da desigualdade racial na sociedade brasileira. Pelo contrário, o reconhecimento do problema da desigualdade e de seus efeitos sobre o eleitorado promove o esforço da disciplina para que se entendam de forma realista as condições estruturais que impedem ou fomentam a participação política competente. A segunda motivação da postura que nega os matizes sociais e sociopsicológicos do processo eleitoral brasileiro parece ser epistemológica. A ideia de que eleitores(as) se orientam em um espaço unidimensional entre direita e esquerda ao votarem, sem que fatores de natureza social e cultural importem, dá sustentação à filosofia que apregoa a “autonomia do institucional”. Em outras palavras, provar que o sistema heurístico simples e elegante do(a) eleitor(a) mediano(a) proposto por Downs (1957) – e tomado como premissa analítica por certas correntes da ciência política – é observado na realidade exonera estudiosos(as) de levar em conta os complexos aspectos

sociais e culturais estudados por outras abordagens. Trata-se de um solipsismo epistemológico que persiste na ciência política brasileira, mas que já foi superado até mesmo por autores(as) mais recentes da linhagem teórica de Downs. Em suma, o reconhecimento da relevância de fatores socioeconômicos e psicossociais no estudo do comportamento político aponta para a necessidade de entender a ciência política como uma sociologia da política (Reis, 2000b). Só assim será possível avançar no conhecimento e enfrentar de maneira efetiva os problemas concretos da política brasileira.

Referências bibliográficas

- ACHEN, C.; BARTELS, L. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. Princeton: Princeton University Press, 2017.
- ALDRICH, J.; MCKELVEY, R. "A method of scaling with applications to the 1968 and 1972 presidential elections". *The American Political Science Review*, vol. 71, nº 1, p. 111-130, 1977.
- ALMEIDA, A. "À esquerda dos números, à direita dos fatos". *Insight Inteligência*, vol. 15, p. 113-128, 2001.
- AMARAL, O.; RIBEIRO, P. "Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 23, nº 56, p. 107-123, 2015.
- AMES, B.; SMITH, E. "Knowing left from right: ideological identification in Brazil, 2002-2006". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, nº 3, p. 3-38, 2010.
- AMES, B.; GARCÍA-SÁNCHEZ, M.; SMITH, A. E. "Keeping up with the Souzas: social influence and electoral change in a weak party system, Brazil 2002-2006". *Latin American Politics and Society*, vol. 54, nº 2, p. 51-78, 2012.
- AMES, B., et al. "The Brazilian Electoral Panel Studies (Beps): Brazilian public opinion in the 2010 presidential elections". IDB Working Paper nº IDB-TN-508, 2013. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/publication/12807/brazilian-electoral-panel-studies-beps>>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- BATISTA PEREIRA, F. "Sofisticação política e opinião pública no Brasil: revisitando hipóteses clássicas". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 2, p. 291-319, 2013.
- _____. "Voto econômico retrospectivo e sofisticação política na eleição presidencial de 2002". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, nº 50, p. 149-174, 2014.
- BATISTA PEREIRA, F.; FUKS, M.; CASALECCHI, G. Sofisticação política e voto para presidente no Brasil. In: BONIFÁCIO, R.; CASALECCHI, G.; DEUS, C. (orgs.). *O voto para presidente no Brasil: 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos*. Curitiba: Íthala, 2014.
- BONIFÁCIO, R.; CASALECCHI, G.; SANDES-FREITAS, V. E. V. Ideologia e voto nas eleições presidenciais brasileiras. In: BONIFÁCIO, R.; CASALECCHI, G.; DEUS, C. (orgs.). *O voto para presidente no Brasil: 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos*. Curitiba: Íthala, 2014.
- CARREIRÃO, Y. *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002a.
- _____. "Identificação ideológica e voto para presidente". *Opinião Pública*, vol. 8, nº 1, p. 54-79, 2002b.

_____. "A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, p. 179-194, 2004.

CARREIRÃO, Y. "Relevant factors for the voting decision in the 2002 presidential election: an analysis of the Eseb (Brazilian Electoral Study) data". *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, nº 1, p. 70-101, 2007.

CASTRO, M. "Determinantes do comportamento eleitoral – A centralidade da sofisticação política". Tese de Doutorado em Ciência Política. Iuperj, Rio de Janeiro, 1994.

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

CULTURA POLÍTICA I. CESOP-DATAFOLHA/CEDEC/BRASL89. SET-00186 In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 1989. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/421>. Acesso em: out. 2019.

CULTURA POLÍTICA III. CESOP-DATAFOLHA/CEDEC/BRASL90. MAR-00219. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 1990. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/458>. Acesso em: out. 2019.

DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

DRUCKMAN, J.; KAM, C. Students as experimental participants. In: DRUCKMAN, F., et al. (orgs.). *Cambridge handbook of experimental political science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ESEB 2002. CESOP-FGV/BRASIL- 2002/NOV-01838. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2002. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1762>. Acesso em: out. 2019.

ESEB 2006. CESOP-IPSOS/BRASIL-2006/NOV-02489. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2006. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1583>. Acesso em: out. 2019.

ESEB 2010. CESOP-VOXPOPULI/BRASIL-2010/NOV-02639. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2010. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1583>. Acesso em: out. 2019.

ESEB 2014. CESOP-IBOPE/BRASIL-2014/NOV-03928. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas, 2014. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/3716>. Acesso em: out. 2019.

FUKS, M.; BATISTA PEREIRA, F. "Informação e conceituação: a dimensão cognitiva da desigualdade política entre jovens de Belo Horizonte". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26, nº 76, p. 123-143, 2011.

GRANGER, C. "Investigating causal relationships by econometric models and cross-spectral methods". *Econometrica*, vol. 37, nº 3, p. 424-438, 1969.

HOLZHACKER, D.; BALBACHEVSKY, E. "Classe, ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 283-306, 2007.

HOWELL, S. "Candidates and attitudes: revisiting the question of causality". *The Journal of Politics*, vol. 48, nº 2, p. 450-464, 1986.

- IZUMI, M. "Ideologia, sofisticação política e voto no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 1, p. 29-62, 2019.
- KING, G. "Replication, replication". *PS: Political Science and Politics*, vol. 28, nº 3, p. 444-452, 1995.
- KING, G., et al. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- KROSNICK, J.; MILBURN, M. "Psychological determinants of political opinionation". *Social Cognition*, vol. 8, nº 1, p. 49-72, 1990.
- KROSNICK, J. A.; RAHN, W. "Attitude strength". *Encyclopedia of Human Behavior* 1.1, p. 279-289, 1994.
- KUKLINSKI, J.; QUIRK, P. Reconsidering the rational public: cognition, heuristics, and mass opinion. In: LUPIA, A., et al. (orgs.). *Elements of reason: cognition, choice, and the bounds of rationality*, 2000.
- LAVINE, H., et al. "The moderating influence of attitude strength on the susceptibility to context effects in attitude surveys". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 72, nº 2, p. 359-373, 1998.
- LENZ, G. "Learning and opinion change, not priming: reconsidering the priming hypothesis". *American Journal of Political Science*, vol. 53, nº 4, p. 821-837, 2009.
- LUSKIN, R. From denial to extenuation (and finally beyond): political sophistication and citizen performance. In: KUKLINSKI, J. (org.). *Thinking about political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- NICOLAU, J. "Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 3, p. 311-325, 2014.
- OLIVEIRA, C.; TURGEON, M. "Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 3, p. 574-600, 2015.
- PIMENTEL, J.; RUSSO, G.; AVELINO, G. "Bolsonaro se diz de direita. E você?". *Jota*, 31 out. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/cepesp/bolsonaro-se-diz-de-direita-e-voce-31102019>. Acesso em: 1 out. 2019.
- REIS, F. "Identidade, política e teoria da escolha racional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, nº 6, p. 26-38, 1988.
- _____. "A razão do eleitor". *Folha de S. Paulo*, Caderno de Resenhas, p. 3, 9 set. 2000a.
- _____. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. UFMG, Belo Horizonte, 2000b.
- REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. "Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro". *Lua Nova*, vol. 26, p. 81-131, 1992.
- REIS, F.; CASTRO, M. "Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, p. 25-46, 2000.
- RENNÓ, L. "Information and voting: microfoundations of accountability in complex electoral environments". Tese de Doutorado em Ciência Política. University of Pittsburgh, Pittsburgh, 2004.
- _____. "Os militantes são mais informados? Desigualdade e informação política nas eleições de 2002". *Opinião Pública*, vol. 12, nº 2, p. 329-347, 2006.

SCHLEGEL, R. "Educação e comportamento político: os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente". Tese de Doutorado em Ciência Política. USP, São Paulo, 2010.

SILVA, T. "Para além de esquerda e direita: a multidimensionalidade das crenças no Brasil contemporâneo (1989-2014)". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*. São Paulo: Edusp, 1999.

SNIDERMAN, P.; BRODY, R.; TETLOCK, P. *Reasoning and choice: explorations in political psychology*. New York: Cambridge University Press, 1991.

SPINELLI, J. "A (im)pertinência da velha dicotomia: direita x esquerda". *Cronos*, vol. 1, nº 2, p. 156-158, 2000.

TELLES, H.; STORNI, T. "Ideologia e valores: o voto dos eleitores de direita e esquerda". *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, vol. 1, nº 1, p. 87-146, 2011.

ZECHMEISTER, E. Left-right identifications and the Latin American voter. In: CARLIN, R., et al. (orgs.), *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2015.

Abstract

Non causa pro causa: the left-right vote in Brazil

Most studies on voting behavior in Brazil agree that the left-right scale is not associated with vote choice. However, part of the scholarship often ignores or challenges such consensus. To solve this matter, this paper replicates and re-analyzes public opinion data used by studies that propose that voters choose candidates based on left-right positions (1989-2014). The results indicate that those studies present several methodological problems that invalidate their claims. The statistical relationship between ideology and voting is generally weak and only strong among a small group of sophisticated voters. Finally, panel data analysis does not find evidence that the statistical association reflects a causal relationship. All in all, it is time to search for new factors in the explanation of voting behavior in Brazil.

Keywords: elections; ideology; political sophistication; voting behavior; survey analysis

Resumen

Non causa pro causa: el voto de derecha e izquierda en Brasil

La mayoría de los estudios sobre el voto en Brasil convergen en el diagnóstico de que la escala derecha-izquierda no está asociada con la elección del candidato. Sin embargo, parte de las publicaciones a menudo ignora o cuestiona ese consenso. Para resolver este problema, este artículo reproduce y reanaliza los datos de opinión pública usados por estudios como evidencia de que el electorado votaría sí basado en la escala derecha-izquierda (1989-2014). Los resultados indican que estos estudios presentan varios errores metodológicos que invalidan sus conclusiones. La asociación estadística entre ideología y voto es generalmente baja y sólo alta entre un grupo reducido de votantes más sofisticados. Por último, el análisis de encuestas de panel no encontró evidencia de que la asociación estadística indique una relación causal. En resumen, es necesario buscar otros horizontes para explicar la decisión electoral.

Palabras clave: elecciones; ideología; sofisticación política; comportamiento electoral; análisis de encuestas

Résumé

Non causa pro causa: le vote gauche et droit au Brésil

La majorité des études sur le comportement électoral au Brésil s'accordent à dire que l'échelle gauche-droit n'est associée au choix des voix. Cependant, une partie de la littérature ignore ou conteste ce consensus. Pour résoudre ce problème, cet article reproduit et analyse à nouveau les données d'opinion publique utilisées par les études qui proposent que les électeurs choisissent des candidats en fonction de leurs positions de gauche à droite (1989-2014). Les résultats indiquent que ces études présentent plusieurs problèmes méthodologiques qui invalident leurs affirmations. La relation statistique entre l'idéologie et le vote est généralement faible et seulement forte chez un petit groupe d'électeurs avertis. Enfin, l'analyse des données des groupes spéciaux ne permet pas de conclure que l'association statistique reflète une relation de cause à effet. En bref, il est temps de chercher de nouveaux facteurs dans l'explication du comportement électoral au Brésil.

Mots-clés: élections; idéologie; sophistication politique; comportement de vote; analyse d'enquête

Artigo submetido à publicação em 9 de julho de 2019.

Versão final aprovada em 1 de julho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



O comportamento ideológico do PMDB na Câmara dos Deputados em 2013

Bianca de Freitas Linhares¹ 

Daniel de Mendonça² 

Carolina Costa dos Santos³ 

Lucas Garcia da Silva⁴ 

Simone Muniz Puyo⁵ 

O artigo analisa o comportamento ideológico dos deputados federais do PMDB em 2013. Partimos do princípio de que a fixação do partido em apenas um ponto no *continuum* ideológico é incapaz de captar a sua heterogeneidade. Para alcançar o objetivo proposto, apresentamos uma metodologia diferenciada. Projetos de lei foram classificados a partir da análise de seu conteúdo com base em um quadro de sentidos construído a partir de pronunciamentos dos próprios parlamentares. De modo geral, os resultados confirmam tendência já esboçada pela literatura, ou seja, que o PMDB ocupa posição de centro. Contudo, neste artigo, demonstramos importantes variações à esquerda e à direita no espectro. Nesse sentido, o principal achado do artigo é que, ainda que a sigla possa ser classificada em um ponto específico no espectro ideológico, esse ponto não pode ser visto de forma essencialista, pois apresenta variações importantes que precisam ser consideradas.

Palavras-chave: ideologia; esquerda; direita; PMDB; partidos políticos

Introdução

É lugar comum dizer que o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)⁶ é um dos partidos mais tradicionais e importantes do Brasil. Desde o início do atual período democrático, em 1985, o PMDB tem conseguido se manter como uma das principais legendas no país em todos os níveis administrativos. O que chama a atenção é o fato de a

¹ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPel - Universidade Federal de Pelotas. Pelotas (RS), Brasil. E-mail: <biancaflinhares@gmail.com>.

² Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2. UFPel - Universidade Federal de Pelotas. Pelotas (RS), Brasil. E-mail: <ddmendonca@gmail.com>.

³ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPel - Universidade Federal de Pelotas. Pelotas (RS), Brasil. E-mail: <soleitzcarolina@gmail.com>.

⁴ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPel - Universidade Federal de Pelotas. Pelotas (RS), Brasil. E-mail: <lucasgarciaads@gmail.com>.

⁵ Ciências Sociais, UFPel - Universidade Federal de Pelotas. Pelotas (RS), Brasil. E-mail: <simonepuyo@gmail.com>.

⁶ Cumpre destacar que, em convenção nacional realizada em 19 de dezembro de 2017, o PMDB aprovou mudança de denominação, voltando a chamar-se MDB (O Globo, 2017). Uma vez que o artigo aqui apresentado se refere a 2013, assumimos a nomenclatura adotada naquele ano.

sigla ter sido continuamente parte de coalizões em diversos governos federais tanto à direita como à esquerda⁷. Essa "vocação" do PMDB pelo poder é uma das principais justificativas que nos levam a indagar acerca do posicionamento ideológico desse partido.

Assim, este artigo tem por objetivo apresentar o comportamento ideológico peemedebista na Câmara dos Deputados em um momento específico. Para tanto, serão analisados projetos de lei (PLs) propostos por seus parlamentares em 2013⁸. Com base na avaliação de PLs e utilizando uma nova metodologia de classificação ideológica, a ser descrita neste artigo, será possível compreender a ideologia do partido conforme a sua prática política.

O artigo está subdividido em três partes, além desta "Introdução" e das "Considerações finais". Inicialmente, em "PMDB: sucesso eleitoral e heterogeneidade ideológica", são apresentados alguns dos principais marcos da história eleitoral do PMDB, além de elementos concernentes ao seu programa partidário. Na segunda seção, "Elementos metodológicos para a compreensão do comportamento ideológico do PMDB", expomos os elementos metodológicos que balizam a análise sobre o comportamento ideológico peemedebista na Câmara dos Deputados. Na seção "Resultados: o comportamento ideológico peemedebista em 2013 na Câmara dos Deputados", passamos à análise dos PLs e à discussão dos resultados obtidos.

PMDB: sucesso eleitoral e heterogeneidade ideológica

O PMDB alia um satisfatório desempenho eleitoral e um programa partidário abrangente e heterogêneo que possibilitam à sigla, ao mesmo tempo, a realização de amplos leques de alianças eleitorais, além dos mais diversos comportamentos ideológicos. Nesse sentido, esta seção tem duplo objetivo: i) percorrer o caminho eleitoral vitorioso da legenda, desde o período da redemocratização até as eleições de 2010; e ii) apontar a heterogeneidade ideológica presente no seu programa partidário. Tais características se mostram, como veremos, congruentes com o não menos heterogêneo comportamento ideológico do partido na Câmara Federal no período analisado neste artigo. Iniciemos pela trajetória eleitoral peemedebista.

Fundado em 1980, a partir da extinção do bipartidarismo no Brasil, o PMDB tem suas raízes no então MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O MDB foi o partido de oposição ao regime militar entre 1965 e 1980, criado em consequência do sistema bipartidário, instituído pelo Ato Institucional nº 2, assinado pelo governo autoritário em 17 de outubro de 1965 (Alves, 2005). O partido teve imensas dificuldades eleitorais em seus primeiros anos de existência, tendo sido, inclusive, cogitada, por parte de algumas de suas

⁷ Para além do que mostra Martins (2015), que afirma que o PMDB fez parte de coalizões presidenciais de 1995 a 2015, destacamos que a legenda compõe tais coalizões, de fato, desde 1985.

⁸ A escolha por analisar PLs no ano de 2013 será justificada na seção "Elementos metodológicos para a compreensão do comportamento ideológico do PMDB", na qual discutiremos os aspectos metodológicos que balizam esta análise.

lideranças, a sua autodissolução. Contudo, a partir da vitória nas eleições de 1974 e tendência de crescimento eleitoral confirmada nos pleitos de 1976 e de 1978, o MDB passou a ser, além de um partido com prestigiosos quadros da política nacional, uma alternativa política popular na luta contra o regime autoritário.

Com o retorno do multipartidarismo, o MDB, ressaltando a sua emblemática defesa da democracia, buscou manter-se na lembrança do eleitor brasileiro com a adição do termo "Partido" ao seu nome. Assim, garantiu a sua memória oposicionista ao regime militar e manteve seu eleitorado, agora como PMDB. Desde a transição democrática, o partido permanece tanto entre aqueles com maior representatividade no Congresso Nacional quanto entre os que têm uma expressiva atuação nos diferentes níveis de governos, como mostraremos a seguir.

Tabela 1
Cargos conquistados pelo PMDB de 1982 a 2010 (N e %)⁹

	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Governador(a)	9 (40,9%)	22 (95,6%)	7 (25,9%)	9 (33,3%)	7 (25,9%)	10 (37,0%)	7 (25,9%)	5 (18,5%)
Senador(a)	9 (36,0%)	38 (77,5%)	9 (29,0%)	14 (25,9%)	12 (44,4%)	9 (16,6%)	4 (14,8%)	16 (29,6%)
Dep. federal	200 (41,8%)	260 (53,4%)	108 (21,5%)	107 (20,8%)	83 (16,2%)	75 (14,6%)	89 (17,3%)	78 (15,2%)
Dep. estadual	404 (42,7%)	447 (46,9%)	209 (19,9%)	208 (19,6%)	176 (16,6%)	132 (12,5%)	164 (15,5%)	149 (14,1%)

Fonte: Elaborada com base em dados do TSE (2018) e da Câmara dos Deputados (2018a).

Os dados constantes na Tabela 1 indicam a presença do PMDB no cenário nacional. Em 1982, houve eleições para governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais nos então 22 estados brasileiros. No pleito, o PMDB mostrou grande capacidade de mobilização eleitoral para os diferentes cargos, apresentando a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados, ficando atrás do PDS, partido que dava suporte legislativo ao regime autoritário. Nas Câmaras Estaduais, também se destacou em todos os estados da federação, permanecendo atrás, novamente, apenas do PDS (TSE, 2018).

Em 1985, embora indiretamente, a sigla elegeu Tancredo Neves e José Sarney para o Executivo federal. Em 1986, o PMDB teve o seu melhor desempenho em termos de cargos conquistados no período analisado. O partido ganhou quase todos os governos

⁹ As porcentagens têm bases diferentes de acordo com o cargo e o ano. Indicamos a seguir o número de cadeiras em disputa para cada ano, segundo o cargo do Legislativo. Para o Senado: 25 cadeiras em 1982; 49 em 1986; 31 em 1990; 54 em 1994, 2002 e 2010; 27 em 1998 e 2006. Para a Câmara dos Deputados: 479 assentos em 1982; 487 em 1986; 503 em 1990; 513 a partir de 1994. Para as Assembleias Legislativas: 947 cadeiras em 1982; 953 em 1986; 1.049 em 1990; 1.059 a partir de 1994 (TSE, 2018).

estaduais¹⁰, elegeu 77,5% dos senadores¹¹, alcançou sozinho a maioria da Câmara dos Deputados¹² e quase metade dos deputados estaduais em todo o país (TSE, 2018).

Na primeira eleição direta para a presidência da República após o regime autoritário, em 1989, o PMDB apresentou a candidatura de Ulysses Guimarães. Ainda que a expectativa por um bom desempenho na eleição fosse grande, Ulysses alcançou menos de 5% dos votos.

Em 1990, o PMDB, embora tenha recuado na conquista de espaço, tendo em vista, sobretudo, um conjunto mais amplo de opções partidárias aos eleitores, manteve um bom desempenho eleitoral na comparação com os demais partidos. Nesse ano, foi o segundo partido que mais elegeu governadores¹³, obteve quase um terço das cadeiras para senadores, conseguiu representação de 21 estados na Câmara de Deputados e quase 20% dos cargos para deputados estaduais (TSE, 2018).

Em 1994, na eleição presidencial, o PMDB apresentou a candidatura de Orestes Quércia, que obteve apenas 4,5% dos votos, ficando em quarto lugar na disputa. Sobre os demais cargos, a agremiação não conseguiu melhorar significativamente seu desempenho em relação ao pleito anterior. Embora tenha conseguido número (absoluto) pouco maior de vitórias nos governos estaduais e no Senado, o partido praticamente manteve sua atuação em todos os cargos em termos relativos

Em 1998, o partido perdeu espaço em quase todas as esferas. A exceção foi o Senado, em que, embora tenha diminuído em números absolutos, conseguiu 44,4% das cadeiras disponíveis no pleito (frente a 25,9% alcançados em 1994). O ano de 2002 foi aquele no qual o PMDB apresentou o pior resultado em termos percentuais na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas. Da mesma forma, o partido diminuiu sua conquista no Senado em relação à eleição anterior. Por outro lado, avançou nos Executivos estaduais. Naquele ano, o partido não apresentou candidatura própria ao Executivo nacional; coligou-se com o PSDB e apresentou candidato à vice-presidência.

Em 2006, o PMDB novamente não apresentou candidatura própria à presidência da República, tampouco participou de qualquer coligação. Em 2006 e 2010, o partido perdeu espaço nos governos estaduais. Em 2006, a sigla elegeu o menor número de senadores no período em tela, em contraste com 2010, quando surpreendeu com quase um terço dos senadores eleitos. Nas eleições de 2006 e 2010, podemos considerar as porcentagens acerca dos cargos para deputado federal e deputado estadual próximas às verificadas ao final da década de 1990.

Nesse sentido, nas eleições de 1986 a 2010, referente especificamente à Câmara dos Deputados, o percentual de ocupação de cadeiras por membros do PMDB seguiu a lógica de manutenção do partido como um dos mais presentes na Casa. Com a maior oferta

¹⁰ Apenas em Sergipe o PMDB não elegeu o seu candidato ao governo do estado. Na oportunidade, o governador eleito foi do PFL. Para o pleito, contaram-se 23 estados.

¹¹ Maranhão e Rio Grande do Norte não elegeram representantes do PMDB ao Senado.

¹² O partido elegeu candidatos de quase todos os estados brasileiros. A exceção foi Roraima.

¹³ Ficando atrás apenas do PFL, que elegeu nove governadores.

de partidos ao eleitorado na década de 1990, a agremiação logrou cerca de 20% das cadeiras. Já nos anos 2000, esse percentual médio caiu para 16%. Mesmo com essa queda, comparando-se com os demais partidos políticos, pode-se avaliar que o PMDB se consagrou, ao longo da história recente da disputa política brasileira, como uma das três maiores bancadas da Câmara, apontando a eficiência do partido se considerada sua atuação na arena eleitoral.

Realizada essa rápida passagem pelos resultados eleitorais peemedebistas entre 1986 e 2010, apresentaremos agora, também de forma panorâmica, aspectos do seu programa partidário mais recente, aprovado em 2012, que indicam a heterogeneidade ideológica que será encontrada no momento da análise dos PLs propostos por parlamentares peemedebistas em 2013. De acordo com Michels (1982, p. 232), o programa partidário pode significar a “expressão teórica dos interesses de uma determinada classe”¹⁴. Dessa forma, podemos afirmar que o programa do PMDB é a base que une seus filiados. Conforme o documento, o partido segue, por exemplo, os seguintes princípios: i) o compromisso fundamental com a democracia, enquanto regime essencial para garantir a dignidade humana e a justiça; ii) a busca por representar interesses daqueles à margem da sociedade; iii) a defesa dos interesses nacionais e do povo brasileiro acima de tudo; iv) o compromisso, enquanto partido de massas, de constituir-se como “uma organização que vincula os movimentos sociais e reivindicatórios à vida política sem tutelá-los” (PMDB, 2012, s.p.).

O PMDB tem ainda como princípio – assegurado o respeito aos limites de sua linha programática – a liberdade de atuação por parte de seus filiados, além de admitir divergências de opinião entre seus membros, desde que seja respeitada a estrutura do partido, visando à garantia da sua sobrevivência interna. Outro compromisso se refere ao combate às discriminações de quaisquer tipos, tendo como objetivo basilar defender as minorias, ressaltando a defesa dos direitos de índios e negros. O partido coloca-se como “a favor da vida”. Busca ainda o combate sistemático à corrupção, enfatizando ações de resguardo tanto do erário quanto de interesses públicos em geral. Respeitados esses princípios, o PMDB deseja “a construção de uma democracia que compatibilize liberdade, igualdade, desenvolvimento e justiça social, sustentados no trabalho, na credibilidade e na esperança” (PMDB, 2012, s.p.).

O programa partidário do PMDB tem como mote de atuação a noção de “democracia como desenvolvimento” e segue um conjunto de oito lições que, juntas, norteiam o alcance desse ideário político com base em aprendizados do passado. De modo resumido, as oito lições são: i) garantia da primazia do povo em detrimento de quaisquer elites tradicionais que, na concepção do partido, “não foram capazes de construir uma grande civilização democrática” (PMDB, 2012, s.p.); ii) importância de garantir e manter

¹⁴ Michels (1982, p. 232) esclarece que um partido não é um organismo de classe. Antes, é “do ponto de vista social, uma mistura de classes, composto que está de elementos que não desempenham a mesma função no processo econômico. Mas o programa, sendo este de uma classe, exige, contudo, uma aparente unidade social”.

uma sociedade politicamente organizada, em razão principalmente da experiência vivida durante o regime militar, levantando a bandeira principal do partido, que é a defesa da democracia; iii) o Estado democrático de direito como essencial para a manutenção das aspirações populares e da soberania tanto popular quanto nacional; iv) defesa da ligação entre o partido e os movimentos populares, visando garantir e manter uma significativa base social¹⁵; v) defesa da importância dos partidos políticos – e o pluripartidarismo, essencialmente partindo do contexto de bipartidarismo experienciado pelo então MDB – para a democracia, mesmo ciente da desagregação e da hiperfragmentação partidária como situações contraproducentes para quaisquer regimes democráticos; vi) “importância do realismo, da verdade e da honestidade no jogo político democrático” (PMDB, 2012, s.p.), destacando a importância dos princípios e da racionalidade ante o começo, o meio e o fim do jogo político; vii) a ideia de que “reformular o Estado e a esfera pública é hoje um imperativo, sem o qual não será possível recuperar a legitimidade, a eficácia e a credibilidade das instituições diante do povo brasileiro” de modo que “o que se busca é o Estado legítimo e necessário, desprivatizado e não corporativista” (PMDB, 2012, s.p.); viii) soberania nacional, ressaltando a luta do PMDB pela defesa de interesses nacionais, dando primazia a quaisquer manobras e pressões externas.

Como podemos verificar, com base em princípios que articulam diversas demandas, o PMDB tem conseguido se manter no poder em diferentes esferas políticas. Os resultados eleitorais expressam quanto as noções de democracia e desenvolvimento, apresentadas pela legenda, conseguem mobilizar a simpatia da população. A base que ampara o programa do PMDB é ampla e indica que a própria classificação ideológica do partido apresenta variações de acordo com a área a ser considerada, como veremos a seguir a partir da consideração dos PLs. Na próxima seção, iniciaremos nosso percurso metodológico em direção à análise que entendemos ser capaz de captar a heterogeneidade ideológica presente no partido.

Elementos metodológicos para a compreensão do comportamento ideológico do PMDB

Desde o início do atual sistema partidário brasileiro, a ciência política tem se debruçado, a partir da construção de uma série de metodologias, sobre processos de classificação ideológica dos partidos políticos que atuam no país. A importância de classificações como essas é evidente: dependendo da ideologia, mais à esquerda ou mais à direita, há a tendência de o partido assumir posições ou adotar políticas mais ou menos condizentes com uma visão de mundo específica que, em geral, seus membros tomam como sua e que tem reflexos diretos na sociedade como um todo.

¹⁵ Assim, o PMDB é visto como “partido sem ideologia, voltado apenas à disputa eleitoral com a finalidade de extrair recursos do Estado e que, para isso, continua aceitando qualquer perfil de filiado em suas hostes, com grande autonomia entre suas instâncias e organizações regionais” (Lameira e Peres, 2015, s.p.). Defendemos, ao contrário, que tal característica demonstra, na verdade, uma faceta de sua ideologia.

Tendo em vista a complexidade que envolve a temática, distintas têm sido as metodologias criadas e aplicadas para tal fim. Ainda que haja, inclusive, profundas diferenças metodológicas e, mais ainda, diversas concepções epistemológicas que guiam tais esforços, o fato positivo é que as tentativas de classificação ideológica dos partidos brasileiros – seja no âmbito parlamentar, seja no extraparlamentar – têm o mérito de iluminar áreas que até então estavam às escuras.

Isso quer dizer que, por um lado, não há “a classificação” que, ao fim e ao cabo, descortinará por si só todas as nuances e os matizes existentes na complexidade que envolve um partido político. Por outro lado, distintas formas de classificação não resultam necessariamente de fraquezas metodológicas, incapazes de capturar os elementos ideológicos presentes nos partidos. O que cada classificação até então realizada acessa são os diferentes níveis da atuação partidária, os quais denotam a complexidade que envolve esse tipo de estrutura política.

Assim, as metodologias de análise ideológica dos partidos no Brasil já os classificaram: i) a partir da origem social dos seus deputados federais (Rodrigues, 2002a, 2002b); ii) a partir da análise dos conteúdos programáticos e dos manifestos dos partidos (Tarouco, 2008; Tarouco e Madeira, 2013); iii) a partir dos seus comportamentos/votos no Congresso Nacional (Limongi e Figueiredo, 1995; Leoni, 2002); iv) a partir da autopercepção, das percepções recíprocas e/ou da posição dos deputados federais sobre questões de ordem socioeconômica (Power e Zucco Jr., 2009; Zucco Jr., 2009a, 2009b; Kinzo, 2007; Mainwaring, Meneguello e Power, 2000)¹⁶. Mesmo considerando as evidentes diferenças entre essas metodologias de classificação, todas têm em comum o que chamaremos aqui de uma forma “totalizante” de considerar a ideologia dos partidos políticos.

Percebemos que, nessas formas de classificação ideológica, os partidos são tomados como unidades indivisíveis, a despeito de suas sensíveis heterogeneidades. Há partidos notoriamente constituídos por grandes divisões internas que dão nitidamente a impressão de que estamos diante de “subpartidos” dentro de um mesmo partido, conforme já preconizavam Sartori (1982), Michels (1982) e Duverger (1987)¹⁷. O PMDB, objeto de análise neste artigo, é talvez o exemplo mais bem acabado dessa heterogeneidade partidária, mas, é claro, está longe de ser o único caso. Ainda assim, os estudos relativos à temática têm classificado globalmente cada partido em um viés ideológico único.

Nesse sentido, a presente proposta de classificação ideológica parte de um pressuposto diferente. Tendo em vista a heterogeneidade partidária aludida, a metodologia aqui empregada prevê uma análise detalhada de uma agremiação partidária em um contexto específico de atuação. O objetivo, bem entendido, não é chegar à conclusão de

¹⁶ Não se trata, é claro, de uma lista exaustiva de trabalhos sobre a relação entre ideologia e partidos políticos no Brasil. Nosso intuito é tão somente indicar algumas linhas gerais da classificação ideológico-partidária realizada no país.

¹⁷ Para Sartori (1982), os subgrupos partidários são chamados frações e são compostos por grupos rivais. Para Michels (1982), as divisões internas são baseadas na luta de classes. Já Duverger (1987) apresenta as frações internas organizadas em grupos de posicionamento extremo e de posicionamento moderado.

que o PMDB é um partido essencialmente de centro, de esquerda ou de direita em um sentido totalizante ou fechado. Nossa ideia, pelo contrário, é demonstrar que nesse partido, assim como nos demais, há posições ideológicas distintas, as quais denotam uma riqueza de concepções de mundo que não deveria ser desprezada.

Dessa forma, a análise classificará cada PL de autoria de parlamentares do PMDB em um ponto específico no espectro ideológico construído pela metodologia que desenvolvemos. Analisaremos unidades mínimas (cada PL) e chegaremos a resultados que indicarão quais desses projetos podem ser classificados à esquerda e à direita. Isso porque entendemos que não podemos falar, a rigor, em partidos essencialmente de esquerda ou de direita; temos antes de buscar compreender o comportamento ideológico partidário proporcional, desde a análise de cada uma de suas práticas políticas específicas, como procuraremos demonstrar.

Escolhemos os PLs propostos pelos deputados em 2013 para realizar a classificação ideológica. O primeiro elemento importante que justifica a nossa escolha temporal reside na clareza com que os resultados obtidos refletem o comportamento ideológico *stricto sensu* do partido naquele ano. Ainda que, com base em nossa análise, possamos indicar uma tendência ideológica para a sigla, ao menos para a legislatura de 2011-2014¹⁸, preferimos indicar certeza quanto ao perfil ideológico no ano analisado e apenas projetar uma tendência em relação aos demais anos da referida legislatura. Essa parcimônia normativa, como poderá ser notada no decorrer desta seção, tem a ver com a metodologia de análise ideológica que estamos apresentando. Trata-se de uma forma de classificação quali-quantitativa, que requer uma análise exaustiva do conteúdo de cada PL proposto, o que demanda tempo e cuidado. Portanto, ampliar as nossas certezas quanto ao comportamento ideológico do PMDB requer replicarmos essa metodologia em outros anos. Outra justificativa para a escolha de 2013 diz respeito ao fato de que esse não foi um ano eleitoral, o que, acreditamos, pode ser relevante para captarmos melhor as ideologias presentes nos PLs, uma vez que os parlamentares estão momentaneamente livres de pressões eleitorais, e isso pode resultar em proposições legislativas igualmente mais livres. Por fim, o ano escolhido justifica-se também, pois, em comparação com os demais partidos com representação na Câmara dos Deputados, o PMDB foi o que mais protocolou PLs em 2013¹⁹.

¹⁸ Nossa aposta em uma possível projeção dos resultados obtidos neste artigo para o período da legislatura 2011-2014 deve-se ao fato de que estamos lidando com uma estrutura parlamentar que, a despeito de ingressos e de defecções de deputados, mantém-se como tal ao longo do período.

¹⁹ Considerando o período de 2011 a 2014, o PMDB apresentou 432 PLs em 2011, 262 em 2012, 302 em 2013 e 158 em 2014. Apesar de não ser o ano em que o partido mais submeteu PLs, 2013 foi o escolhido pois esse é o ano em que o PMDB se destaca perante os demais partidos, sendo a agremiação que apresenta mais PLs em relação às demais. O PMDB se distingue em número de submissões em toda a legislatura. Em 2011 e 2012, ele foi o segundo partido que apresentou mais PLs, ficando atrás do PT nos dois anos (este último apresentou 569 PLs em 2011 e 305 em 2012). Em 2014, o PMDB ficou em terceiro lugar na proposição de leis, sendo o PT a sigla que mais apresentou PLs (202) e o PSD a segunda agremiação (169).

É importante ressaltarmos que a classificação aqui realizada não é a tradução de uma ideologia global do PMDB, mas tão somente a que diz respeito ao comportamento dos seus parlamentares no contexto legislativo em um período determinado²⁰. É igualmente importante destacarmos que escolhemos PLs para análise porque entendemos que o conjunto de todos os projetos de lei protocolados por todos os parlamentares do PMDB no ano escolhido – independentemente de seus resultados ao final do processo iniciado pela propositura – é capaz de nos fornecer uma radiografia precisa do comportamento ideológico da bancada para a legislatura em foco²¹. Compreendemos ainda que a análise de todos os PLs de um determinado período reduz drasticamente vieses analíticos que poderiam aparecer se fizéssemos algum tipo de amostra. Portanto, a análise do todo nos fornece dados finais mais precisos.

A metodologia dessa classificação está dividida em dois momentos principais. O primeiro diz respeito às caracterizações de esquerda e de direita, e o segundo, à classificação das políticas (PLs). Para isso, entendemos que devemos partir da compreensão de esquerda e de direita presente entre os próprios sujeitos políticos que compõem o campo discursivo da representação política²². Para compreender e apreender tais sentidos, tomamos, inicialmente, os pronunciamentos dos parlamentares de todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados.

De acordo com o glossário do *site* da Câmara dos Deputados, pronunciamento é a “manifestação de opinião do parlamentar, seja em discurso ou em intervenção nos trabalhos legislativos”. Assumimos os pronunciamentos como as falas proferidas pelos deputados federais nas sessões ordinárias. As sessões ordinárias são realizadas no Plenário da Câmara dos Deputados uma vez ao dia, em dias úteis, estando divididas em quatro fases: i) Pequeno Expediente (destinado a comunicações de temáticas livres, tendo cada parlamentar até cinco minutos para fazer uso da palavra); ii) Grande Expediente (pronunciamentos de até 25 minutos); iii) Ordem do Dia (fase designada para discussão e votação de proposições e assuntos a serem tratados pelo plenário); iv) Comunicações Parlamentares (fase restrita aos parlamentares indicados pelos líderes partidários para pequenos pronunciamentos) (Câmara dos Deputados, 2018b)²³.

²⁰ Não que os resultados que apresentamos neste artigo não possam ser indicativos para uma classificação mais abrangente do PMDB: temos a impressão de que as nossas conclusões indicam tendências importantes para uma análise mais ampla. No entanto, não consideramos prudente simplesmente universalizarmos resultados específicos para outras áreas da atuação partidária.

²¹ Outros documentos (propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias, resultados de votações, propostas de políticas públicas) podem ser analisados com essa metodologia, que permite investigar várias proposições no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo. Entendemos esses poderes como partes do campo discursivo da representação política, composto por todos os partidos e sujeitos políticos que formam as relações Executivo-Legislativo.

²² As próprias nomenclaturas ideológicas clássicas, “direita” e “esquerda”, são aqui utilizadas pois são correntemente mobilizadas pelos sujeitos do campo discursivo da representação política como forma de autoidentificação e também para a identificação de seus adversários.

²³ As Breves Comunicações não representam propriamente uma fase, mas complementam o Pequeno Expediente se este for concluído antes do tempo previsto. Assim, havendo disponibilidade de tempo, seguindo inscrições realizadas na Mesa Diretora da Câmara, os parlamentares podem fazer uso da palavra

Os pronunciamentos coletados nos fornecem o enquadramento ideológico de cada política específica com base na lógica do próprio campo discursivo da representação. Em nossa metodologia, esses distintos enquadramentos ideológicos estão dispostos em um Quadro de Sentidos Ideológicos²⁴, sobre o qual falaremos mais adiante. Contudo, o mero enquadramento no referido Quadro não nos fornece elementos suficientes para a classificação de comportamentos ideológicos específicos: estes só podem ser encontrados na prática política²⁵. É por essa razão que o segundo momento da análise reside na confrontação dos sentidos ideológicos atribuídos pelos parlamentares com suas ações específicas, nesse caso, os projetos de lei. Vejamos mais amíúde esses dois momentos de classificação, a partir do nosso percurso metodológico, dividido em três etapas principais (as duas primeiras referem-se à elaboração do Quadro de Sentidos Ideológicos e a última à análise dos projetos de lei), a saber: i) escolha das palavras detonadoras ideológicas²⁶; ii) busca dos “sentidos aplicados” para cada uma das palavras detonadoras no Banco de Discursos da Câmara dos Deputados e elaboração do Quadro de Sentidos Ideológicos a partir dos resultados; iii) análise *stricto sensu* dos PLs. Essas três etapas serão descritas a seguir.

i) Escolha das palavras detonadoras ideológicas. Uma das ideias mais importantes presentes nessa metodologia é que ela busca “captar” os sentidos ideológicos diretamente produzidos pelo campo discursivo da representação política. Nesse sentido, visamos não presumir posições de esquerda e de direita: chegaremos a elas a partir dos pronunciamentos dos próprios deputados federais no exercício de suas funções legislativas. O meio mais simples, imediato e eficaz que encontramos para alcançar esse objetivo é partir do que chamamos de “palavras detonadoras ideológicas”.

Amplamente aceitas e utilizadas pelo campo político, usamos essas palavras para extrairmos os “sentidos aplicados” para cada uma delas diretamente dos pronunciamentos dos parlamentares em Plenário. Por “sentidos aplicados”, entendemos a relação possível de ser estabelecida entre as palavras detonadoras ideológicas e os contextos determinados em que elas são utilizadas. Por exemplo: é possível extrairmos das falas dos deputados sentidos específicos acerca de medidas econômicas consideradas como de esquerda e de direita. Assim, as palavras detonadoras ideológicas cumprem a função de iniciar a nossa busca pelos sentidos ideológicos aplicados, os quais são fundamentais para, num momento seguinte, podermos classificar ideologicamente proposições específicas, como projetos de

por até cinco minutos. Como ressalta Moreira (2016, p. 45), “é no Pequeno Expediente, no Grande Expediente, nas Comunicações Parlamentares e nas Breves Comunicações que os parlamentares têm a previsão regimental para tratar de assuntos diversos à pauta e podem discursar de forma livre na tribuna desde que dentro do tempo e das regras permitidos”.

²⁴ O Quadro de Sentidos Ideológicos está disponível no *site* do Cesop (cesop.unicamp.br), na seção Revista Opinião Pública, ao final da página referente a este artigo, em Arquivos Complementares.

²⁵ Estamos chamando aqui de “prática política” a proposição dos projetos de lei.

²⁶ Por “palavras detonadoras” entendemos um conjunto de termos ideológicos consagrados que têm servido para diferenciar “direita” e “esquerda”, os principais sentidos ideológicos presentes no campo discursivo da representação política. O objetivo das palavras detonadoras, como se verá a seguir, é “detonar” o início da busca por sentidos aplicados e discerníveis para cada comportamento ideológico.

lei, no caso deste artigo. As palavras detonadoras escolhidas foram: capitalismo, capitalista, comunismo, comunista, conservador, direita, esquerda, fascismo, fascista, ideologia, liberal, neoliberal, progressista, socialismo e socialista. Tais palavras foram escolhidas porque, ao serem amplamente utilizadas pelo campo político, são pilares para compreendermos o discurso político. Conforme Pinto:

Todo discurso é um discurso de poder, na medida em que todos os discursos pretendem impor verdades a respeito de um tema específico ou de uma área da ciência, da moral, da ética, do comportamento etc. Entretanto, o discurso político se destaca de todos nesse particular, porque, enquanto os outros tendem a deslocar seus desejos de poder, tornando-os opacos, o discurso político explicita sua luta pelo poder. Não poderia ser diferente, pois a explicitação de seu desejo de poder é o próprio discurso (Pinto, 2006, p. 92).

Assim, compreendemos que os significados de cada palavra detonadora estão em disputa no campo analisado com vistas ao poder. Os significados que conseguem se sobrepor aos demais, os vitoriosos, vão indicar a maneira como será exercido o poder. Entendemos que esse conjunto de palavras, que são utilizadas de diferentes maneiras, consegue trazer à tona essa competição no campo político com todo o peso de seus diferentes significados. Cada palavra detonadora carrega em si uma verdade para um determinado ponto no campo político. Como trabalhamos com palavras que detonam, ao menos em um momento inicial (e depois comprovado), a compreensão de ideias/verdades opostas, a análise discursiva do material selecionado mostrará essa luta pelos significados e pelas verdades ali dispostas, afinal, “A característica fundamental do discurso político é que este necessita para sua sobrevivência impor a sua verdade a muitos e, ao mesmo tempo, é o que está mais ameaçado de não conseguir. É o discurso cuja verdade está sempre ameaçada em um jogo de significações” (Pinto, 2006, p. 89).

Toda escolha metodológica implica vieses, uma vez que a busca pela “neutralidade científica” é uma ingenuidade epistemológica. É preciso frisarmos, contudo, que o nosso objetivo é conhecer o comportamento ideológico parlamentar, tentando contaminar o menos possível os resultados por conta de adesões ideológicas dos pesquisadores. Assim, o fato de termos escolhido as palavras detonadoras acima mencionadas pode produzir algum viés; porém, acreditamos que este é metodologicamente controlado, principalmente porque nossa escolha não produz qualquer reação direta no grupo pesquisado de parlamentares, uma vez que eles ignoram a pesquisa que realizamos. Dessa maneira, o viés que pode ocorrer em nossa análise é provavelmente menor do que se buscássemos, por exemplo, conhecer o comportamento ideológico a partir de entrevistas de parlamentares, as quais estariam sujeitas a respostas não sinceras por parte dos entrevistados.

Outro fator que merece destaque em nossa escolha pelo uso de palavras detonadoras reside no fato de que não estamos buscando sentidos ideológicos meramente considerando o conteúdo *stricto sensu* das falas dos parlamentares. O pronunciamento de

um deputado não é simples produto de uma consciência livre de constrangimentos estruturais. A sua fala é condizente com verdades ideológicas que não são propriedades de sua consciência; antes, o parlamentar é sujeito de um discurso (Foucault, 1997, 1999) e de uma ideologia (Althusser, 2001). Diversos discursos e ideologias circulam no campo discursivo da representação política que é a Câmara dos Deputados. Nossa proposta metodológica, é importante afirmar, não está fundada na ação e na estratégia individuais. Ela é notadamente estrutural, uma vez que a ideologia não é propriedade dos indivíduos, mas efeito de uma estrutura de sentidos mais ampla, sendo os indivíduos mais reprodutores do que produtores de ideologias (Althusser, 2001; Laclau e Mouffe, 1985, 2000).

Essa ideia pode parecer abstrata, mas, na verdade, é possível compreendê-la de forma muito prática. Suponhamos, por exemplo, um deputado filiado há anos a um partido comunista. Ele, em diversos pronunciamentos na Câmara Federal, fala sobre as experiências do comunismo, sobre os avanços sociais promovidos pelo comunismo, sobre o antagonismo entre capitalismo e socialismo etc. Podemos claramente perceber que esse deputado é comunista, não porque o comunismo é uma construção simbólica de sua consciência, mas pelo fato de que o comunismo é um discurso cuja ideologia tornou esse parlamentar um de seus sujeitos.

Portanto, a escolha por eleger palavras detonadoras para a nossa pesquisa visa – a partir delas e também pelo fato de serem termos correntes no vocabulário político em geral e no campo da representação política em particular – reduzir ao máximo vieses ideológicos, além do fato de que consideramos essas palavras como parte de uma estrutura ideológica que está sempre além da “consciência absoluta” dos indivíduos.

ii) Busca dos sentidos aplicados no Banco de Discursos da Câmara dos Deputados e elaboração do Quadro de Sentidos Ideológicos. Escolhidas as palavras detonadoras ideológicas, o seguinte passo consistiu na busca da referida aplicação delas. Realizamos essa pesquisa no Banco de Discursos sob responsabilidade do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados²⁷. Com isso – e também porque queremos compreender o comportamento ideológico partidário desde o início da experiência do Partido dos Trabalhadores na presidência da República –, acessamos pronunciamentos dos parlamentares de todos os partidos no período de 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2014²⁸. Dessa forma, inserimos cada palavra detonadora ideológica no campo de busca “Assunto”. Foram consideradas as falas de todos os deputados para cada palavra detonadora no campo de busca “Sumário”.

²⁷ O Banco de Discursos está no *site* da Câmara dos Deputados (2017). Nesse *site*, há a informação de que o “Banco de Discursos contém pronunciamentos dos Srs. Deputados e de convidados em sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional a partir de 1946”.

²⁸ Os pronunciamentos que formaram o Quadro de Sentidos Ideológicos foram extraídos, a partir das palavras detonadoras, dos parlamentares de todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados que se pronunciaram entre 2003 e 2014, uma vez que o campo discursivo da representação política compreende todos esses sujeitos, apresentando o total de 1622 pronunciamentos analisados. Assim, cada uma dessas 1.622 falas apresenta alguma(s) das palavras detonadoras cujos sentidos aplicados buscamos compreender ao analisarmos esses pronunciamentos.

A busca dos “sentidos aplicados” para cada uma das palavras detonadoras foi realizada a partir de análise discursiva. Anteriormente comentamos sobre o discurso político, ideia relevante para compreender a análise de discurso empreendida sobre o conjunto de pronunciamentos dos deputados federais. Para entender como as palavras detonadoras foram tratadas em cada pronunciamento verificado, torna-se pertinente compreender a análise de discurso em sua perspectiva metodológica. Para Caregnato e Mutti:

A análise de discurso preocupa-se em compreender os sentidos que o sujeito manifesta através de seu discurso (...). [Nesse sentido,] na análise de discurso a linguagem é opaca, por isso o analista de discurso se põe diante da opacidade da linguagem. O analista, ao utilizar a análise de discurso, fará uma leitura do texto enfocando a posição discursiva do sujeito, legitimada socialmente pela união do social, da história e da ideologia, produzindo sentidos (Caregnato e Mutti, 2006, p. 684).

As palavras detonadoras foram compreendidas a partir de cada contexto apresentado. As diversas palavras foram encontradas em pronunciamentos de deputados filiados a partidos que, de acordo com pesquisas tradicionais, seriam caracterizados como de direita *E* de esquerda. Isso já esperávamos, pois o discurso político é aquele que se organiza pela defesa de um posicionamento ao mesmo tempo que desqualifica o posicionamento do outro: “É um discurso que tem como princípio básico a polêmica, ou seja, ele vive através da desconstrução do outro. Essa é uma questão fundamental para entendê-lo, porque o que ele faz é desconstruir o outro, para se construir. Porque, se não desconstruir o outro, ele não tem condições de construir a si próprio” (Pinto, 2006, p. 92). Essas questões foram fundamentais para a análise de discurso empreendida. Ao analisarmos as falas dos deputados, não foi considerado simplesmente o fato de uma palavra detonadora estar presente. Essa palavra detonadora foi compreendida a partir da lógica apresentada pelo emissor. A citação de uma palavra detonadora estava ligada a uma ideia que o próprio emissor do pronunciamento citava como positiva (quando ele a defendia) ou negativa (quando a repelia). Essas defesas e ataques nos permitiram entender como o campo político compreende cada uma das palavras detonadoras, suas significações, temáticas e campo ideológico. Os diferentes sentidos foram captados e utilizados na organização do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Dessa feita, os assuntos discutidos pelos deputados conduziram-nos à divisão temática em três grandes áreas: Economia, Estado e Social. A primeira área diz respeito aos assuntos macro e microeconômicos, subdivididos nas seguintes subáreas: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Regional, Geração de Emprego e Renda e Relações de Consumo. A área Estado refere-se basicamente aos temas que estão subdivididos nas subáreas: Administração Pública, Importação/Exportação, Política Externa, Previdência, Privatizações/Concessões, Reforma Política, Segurança e Tributação. A área Social, por fim, envolve os seguintes assuntos: Cidadania, Educação, Inclusão

Social, Indígenas, Infância e Juventude, LGBTs, Meio Ambiente, Mulheres, Negras e Negros, Relações Agrárias e Relações de Emprego.

Para cada uma das subáreas, criamos, com base nos pronunciamentos analisados, um gradiente que indica quatro tonalidades ideológicas: esquerda conservadora — esquerda liberal — direita liberal — direita conservadora. Esse gradiente, resultante da análise dos pronunciamentos dos parlamentares, é uma escala ideológica por definição e, como tal, não apresenta um ponto específico de “centro”. De acordo com Duverger (1987), com quem concordamos, não existe tendência ou doutrina de centro (embora possa haver partidos de centro²⁹). Com isso, não faz parte desse gradiente o ponto “centro”, o que faz coro às falas analisadas. Abordaremos essa questão com mais vagar logo adiante. Considerando nossa intenção de conhecer os sentidos ideológicos compartilhados entre os próprios sujeitos do campo discursivo da representação política, percebemos, nas falas dos parlamentares, que a principal distinção entre esquerda e direita ocorre tendo em vista as distintas concepções econômicas enunciadas por ambos os polos. A partir dessa diferenciação, é possível verificar reflexos em outras áreas, nesse caso, Estado e Social.

A distinção econômica central não está relacionada à aceitação (pela direita) ou à rejeição (pela esquerda) da economia de mercado capitalista: tanto a direita liberal quanto a esquerda liberal partem desse pressuposto, ainda que desde pontos de vista diversos. Para a direita, como seria presumível, o mercado deve ser livre de qualquer intervenção estatal no sentido do *laissez-faire* (neo)liberal. Para a esquerda, o mercado deve ser regulado pelo Estado, além de este ter o compromisso com o desenvolvimento social e com a distribuição de renda.

Essa distinção não é, evidentemente, nova. Sob um ponto de vista teórico, ela reproduz um dos critérios apresentados por Sartori (1982) como componente da ordenação múltipla da dimensão esquerda-direita³⁰ e a clássica diferenciação realizada por Bobbio (2001), quando o filósofo italiano diferenciou esquerda e direita a partir do critério da igualdade, sendo a esquerda igualitária e a direita inigualitária³¹. É importante destacar, contudo, que a postura ideológica mais intervencionista por parte da esquerda, que tende para a igualdade, e a menos intervencionista por parte da direita, que tende para a desigualdade, antes de serem elaborações intelectuais, são maneiras como o campo discursivo da representação política percebe os termos esquerda e direita. Tal percepção é corrente entre os parlamentares a partir tão somente da prática discursiva estruturada nesses termos.

Os polos extremos, ou seja, esquerda conservadora e direita conservadora, refletem posições dissonantes do *mainstream* liberal democrático representativo. O polo

²⁹ Para Sartori (1982), distintamente, existem tendências de centro, mas não partidos de centro.

³⁰ Para o autor, a dimensão esquerda-direita pode ser entendida como constituída por “ordenações múltiplas”, entre as quais o critério econômico é um deles (Sartori, 1982).

³¹ Ressaltamos, no entanto, que o critério da igualdade de Bobbio, que distingue esquerda e direita, como o próprio autor admite, não é axiológico.

conservador de esquerda fundamentalmente se direciona a uma posição ideológica marcada pelo anticapitalismo, pela estatização dos meios de produção, ou seja, remonta às experiências do socialismo real antes da queda do Muro de Berlim. Já o polo conservador de direita remete a posições ideológicas racistas, sexistas, antidemocráticas, entre outras³².

É importante ressaltar, como apontado anteriormente, que, em nossa classificação, não há a posição ideológica especificamente de “centro”, pois tratamos com pontos ideológicos no *continuum*. Nessa abordagem, o centro pode ser entendido como o espaço passível de transição contemplado entre as posições esquerda liberal e direita liberal. Inicialmente, esse posicionamento pode causar estranheza, principalmente quando se consideram as contribuições dos estudos clássicos sobre partidos políticos. Nesse sentido, apresentamos algumas ponderações em um breve diálogo com Michels (1982), Sartori (1982) e Duverger (1987).

Michels (1982), com sua lei de ferro das oligarquias, nos traz uma noção fundamental para a compreensão de partidos de tipo *catch all*. As oligarquias desses partidos, com o fim de permanecerem no poder, tendem a moderar a ideologia inicialmente defendida pela agremiação. O que alguns autores denominam “desideologização” pode ser compreendido como “perda das características ideológicas originais por parte da agremiação” (Oliveira, 2019, p. 3-38). O partido, ao se tornar maior e mais experiente, tende a abrir mão de posições ideológicas que fundamentavam sua origem (talvez mais extremistas) em favor de uma posição mais moderada ou centrista. Nós assumimos essa possibilidade. Contudo, não consideramos que o partido deixa de assumir uma ideologia. A moderação é também um posicionamento ideológico. Apenas não é uma posição extrema. Em nossa pesquisa, essa classificação se coloca entre os pontos de esquerda liberal e direita liberal.

Para Sartori (1982), não há preocupação com uma compreensão específica de uma ideologia de centro. Segundo o autor, o centro depende da ocupação dos espaços extremos (direita e esquerda), sendo resultado da relação entre eles. Sua noção está ligada à “configuração espacial”, distinta do que ele denomina *opiniões* (ideologia) de centro. Para ele, ideologicamente, “o centro é, em si mesmo, um amplo espectro contendo o que é razoável, o equilíbrio de prós e contras, a moderação, mas também a *abstenção mental pura e simples, uma atitude de quem não sabe nada ou não faz nada (indecisão)*” (Sartori, 1982, p. 379, grifos no original). Em nossa base epistemológica, não há “não posicionamentos”, “abstenção” ou “neutralidade”, no sentido de que essas posições teriam um sentido não ideológico. Portanto, não faz sentido adotarmos, na nossa escala ideológica, o “centro” como uma categoria que indicasse um vazio de conteúdo ideológico.

³² É claro que identificações ideológicas extremas à direita ou à esquerda são exceções num campo discursivo que tende para posições centristas e hegemonicamente liberais como as que percebemos tanto entre os sujeitos defensores de posturas da esquerda liberal quanto entre aqueles que advogam a perspectiva liberal de direita.

Sartori indica esquerda-direita como um espaço ordinal que, a princípio, apenas alocaria as agremiações lado a lado. Para o autor, se há a assimilação de novas propriedades, esse espaço ordinal pode se tornar um espaço ideológico e isso permitiria verificar as legendas não só ao longo do espectro, mas alocando-as a intervalos desiguais³³. Nesse sentido, nosso gradiente, construído a partir de compreensões ideológicas do campo discursivo da representação política, permite essa alocação.

Já para Duverger (1987), podem existir partidos de centro, contudo, não há tendências ou doutrinas de centro, como indicado anteriormente. Em seu entendimento, aqui indo ao encontro de Sartori (1982), o centro é um “lugar geométrico”. Esse espaço é ocupado por um “agrupamento artificial da parte direita da esquerda e da parte esquerda da direita” (Duverger, 1987, p. 251). São, portanto, os moderados da direita e da esquerda que configuram o chamado “centro”. Nesse propósito, “centro” pode ser entendido como uma nomenclatura para classificações não extremistas. O que nos parece interessante na obra de Duverger (1987), sobretudo, é a sua compreensão de que o centro só existe devido ao pressuposto de dualismos. Ou seja, o espaço “centro” só pode ser visualizado a partir da existência de polos antagônicos, sob o qual os partidos de centro estarão quando acessada uma temática e/ou outra. Para Duverger (1987, p. 266), “não há opinião do centro, tendência do centro, doutrina do centro, distintas, por índole, das ideologias de direita ou de esquerda, mas, apenas, enfraquecimento destas, atenuação, moderação”. Sendo assim, um partido considerado de centro se posicionará entre um polo e outro, a depender da matéria tratada. Com esse raciocínio, nossa escala de classificação (que é ideológica), apoiada no nosso índice – apresentado a seguir –, nos auxilia.

Assim, o “centro” inexistente na nossa escala ideológica, mas pode emergir como um espaço no gradiente quando uma agremiação tem posicionamentos claramente em trânsito entre esquerda liberal e direita liberal em cada uma das áreas aqui tratadas. O Quadro de Sentidos Ideológicos – construído a partir dos mais diversos pronunciamentos parlamentares entre 2003 e 2014 e que subsidia a análise dos PLs neste artigo – mostra nitidamente que as posições conservadoras à esquerda e à direita são residuais no contexto do parlamento brasileiro. Isso é assim pois a hegemonia discursivo-ideológica nesse ambiente, no período analisado, direciona-se para posições centristas à esquerda ou à direita, com variações mais ou menos intervencionistas. Assim, “esquerda liberal” e “direita liberal” são variações ideológicas entre as quais percebemos a hegemonia de centro. É por essa razão que “o centro”, como uma posição ideológica específica, inexistente na escala dessa metodologia, mas pode ser compreendido como o espaço de transição entre a esquerda liberal e a direita liberal – o que não nos impede de ter um olhar mais aguçado e entender o quanto o partido em tela atua para um lado e para o outro da escala ideológica.

iii) Análise *stricto sensu* dos projetos de lei. Apresentada a forma como elaboramos o Quadro de Sentidos Ideológicos e como e por que foi concebido o gradiente ideológico em quatro pontos, cabe-nos agora discorrer sobre como foi realizada a análise dos PLs

³³ Esse aspecto será retomado adiante, quando apresentada a composição de um índice ideológico.

protocolados pelos deputados federais do PMDB no período destacado. Os PLs foram coletados no *site* da Câmara dos Deputados, onde estão disponíveis todos os projetos de lei apresentados, independentemente da situação (em tramitação na Câmara ou no Senado, arquivados ou aprovados). Para a busca, foi utilizada a ferramenta “Pesquisa Avançada”, constante na aba “Atividades Legislativas – Projetos de Lei e Outras Proposições”. No item “Tipo da Proposição”, foi escolhida a opção “PL - Projeto de Lei”. Em “Ano”, foram inseridos os anos de 2011 a 2014, em pesquisas separadas. Em “Situação”, incluímos “Todas”. Em “Autor”, duas informações foram inseridas: em “Tipo”, colocamos “Deputado”; em “Partido do Autor”, digitamos PMDB. Nos itens “Assunto”, “Relator” e “Tramitação”, não inserimos ou escolhemos qualquer informação, pois é de nosso interesse analisar todos os PLs do PMDB, independentemente do assunto, de quem é o relator e de onde está tramitando, ou de a tramitação ter sido concluída.

Ao total, encontramos 1.154 submissões de PLs realizadas pelo PMDB nos anos pesquisados (Câmara dos Deputados, 2018c). Entretanto, nossa pesquisa se ateve a um número menor de PLs. Isso porque o *site* da Câmara não oferece acesso a todos os PLs submetidos pelos deputados. Dessa maneira, nos ativemos à coleta do total de PLs disponíveis no ano de 2013, período em que o PMDB foi o partido, entre os demais com representação na Casa, que mais submeteu PLs, totalizando 302 propostas. Desse total, o *site* da Câmara dos Deputados permite acesso ao conteúdo de 283 PLs, os quais foram coletados. Com os PLs colhidos, iniciamos a análise. Decidimos, de partida, retirar da pesquisa os PLs em que a propositura não estivesse a cargo estritamente de parlamentares do PMDB na Câmara dos Deputados. Os PLs que cumprem a exigência de terem sido propostos unicamente por deputados do PMDB somam 252 proposições.

Acerca especificamente da análise, o conteúdo de cada PL foi confrontado com o Quadro de Sentidos Ideológicos. Cabe salientar, portanto, que o referido quadro serve fundamentalmente como guia para a análise dos PLs, os quais foram classificados, primeiramente, em uma das três grandes áreas: Economia, Estado e Social³⁴. O segundo passo, com o apoio do *software* NVivo, consistiu na leitura minuciosa de cada PL, já com o objetivo de identificar o seu lugar em alguma subárea pertencente à grande área em que o PL foi classificado. Ao mesmo tempo que categorizamos o PL na subárea, o conteúdo analisado nos permitiu verificar a sua adequação em uma das quatro posições no gradiente ideológico construído. Esse procedimento de leitura e alocação em área, subárea e ponto do espectro ideológico foi realizado com todos os PLs, exceto quando o PL foi definido como Não Classificável ou Sentido Hegemônico. Dessa forma, pudemos identificar, sempre considerando a análise do conjunto dos PLs em cada área e subárea, os seguintes dados: i) a quantidade de PLs destinados a cada área (Economia, Estado e Social), indicando, pelo menos no que diz respeito ao período de análise, a “vocaçãõ legislativa” geral do partido;

³⁴ É importante mencionar que nem todos os PLs são passíveis de classificação. Nesse caso, eles são alocados em dois tipos de categorias: “não classificáveis” e “sentido hegemônico”. “Não classificáveis” abarcam PLs que não conseguimos identificar inclinação ideológica. “Sentido hegemônico” é o lugar dos PLs cujos sentidos podem ser compartilhados pela esquerda e pela direita liberais.

ii) a distribuição dos PLs em cada subárea, demonstrando os assuntos prioritários do partido no mesmo período; e iii) a possibilidade de classificar ideologicamente o partido em cada área e subárea, sendo possível uma sigla ter um comportamento mais à esquerda no que diz respeito a uma área e subárea e mais à direita em outro conjunto de área/subárea.

Resultados: o comportamento ideológico peemedebista em 2013 na Câmara dos Deputados

É comum o PMDB ser classificado como um partido de tipo *catch all* ou ainda como um partido de tipo cartel (Lameira e Peres, 2015; Melo, 2013). Com tais características, entende-se que a sigla reúne um misto de possibilidades no campo da literatura política. Considerando ainda seu programa partidário de 2012, a legenda apresenta grande expectativa de retorno em termos eleitorais, pois tem conseguido abranger um espectro amplo de possibilidades políticas a ser defendidas e, quem sabe, implementadas.

A bancada peemedebista na Câmara dos Deputados, atuante em 2013, foi eleita em 2010. Na ocasião, como observamos, o PMDB elegeu 78 deputados federais, obtendo a representação de 15,2% na Câmara dos Deputados. Esse resultado eleitoral garantiu ao PMDB a segunda maior bancada naquela Casa legislativa, atrás apenas do PT, que elegeu 86 deputados (16,7%), e na frente do PSDB, a terceira maior bancada, com 54 parlamentares eleitos (10,5%), segundo dados da Câmara dos Deputados (2018a). É possível que isso explique, pelo menos em parte, a quantidade elevada de PLs apresentados tanto pelo PMDB como pelo PT no quadriênio estudado, como fizemos menção anteriormente.

São os PLs protocolados pela bancada peemedebista, em 2013, o objeto de nossa investigação³⁵. O objetivo, conforme indicado, é alcançar a classificação ideológica do partido naquele momento, a partir dessas proposituras, compreendendo-as como ações ou práticas discursivas.

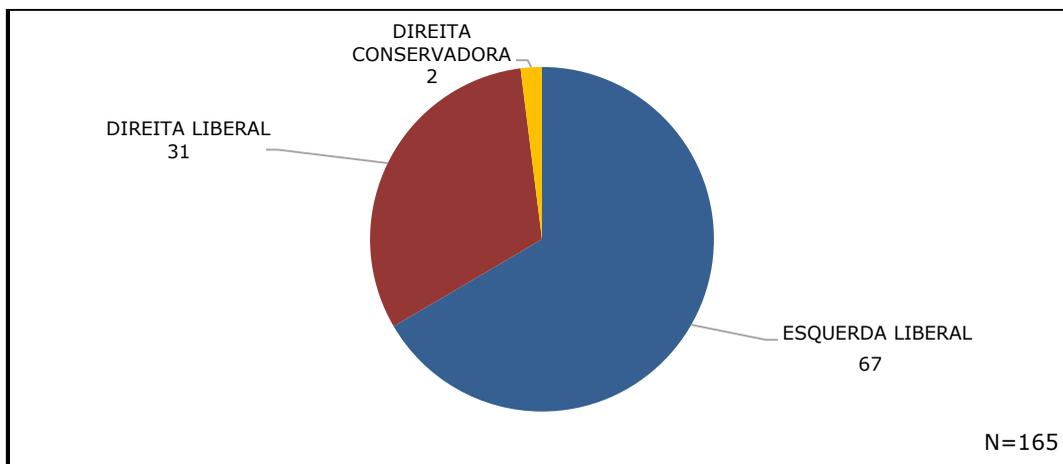
Conforme também apontado, durante o período analisado, os deputados do PMDB protocolaram 302 PLs, sendo 283 acessíveis e 252 analisados. Partindo de uma análise preliminar do conteúdo desses 252 projetos, 165 PLs foram classificados em algum ponto do *continuum* ideológico proposto em nossa classificação. Assim, do total de PLs analisados (252), 66% foram classificados ideologicamente. Foram identificados ainda 7% com "sentido hegemônico", isto é, PLs que seriam suportados tanto pela direita quanto pela esquerda, e 27% de PLs não classificáveis, os quais dizem respeito a projetos cujos conteúdos significativos são insuficientes para uma classificação ideológica.

A partir dos PLs classificáveis, foi possível verificar o quanto o PMDB se localiza nos diferentes pontos do espectro ideológico. Iniciamos a apresentação dos resultados da

³⁵ Tendo em vista, sobretudo, o fenômeno das migrações partidárias, os PLs aqui analisados podem ser de autoria de parlamentares que não foram eleitos pelo PMDB, mas que ingressaram na sigla na legislatura em análise. Sobre migração partidária na Câmara dos Deputados nesse período, ver Damin Jr. (2015).

pesquisa com o Gráfico 1, que traz a porcentagem de PLs, abarcando todas as temáticas, sendo classificados no *continuum* ideológico:

Gráfico 1
Disposição de PLs do PMDB no *continuum* ideológico – 2013 (%)



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

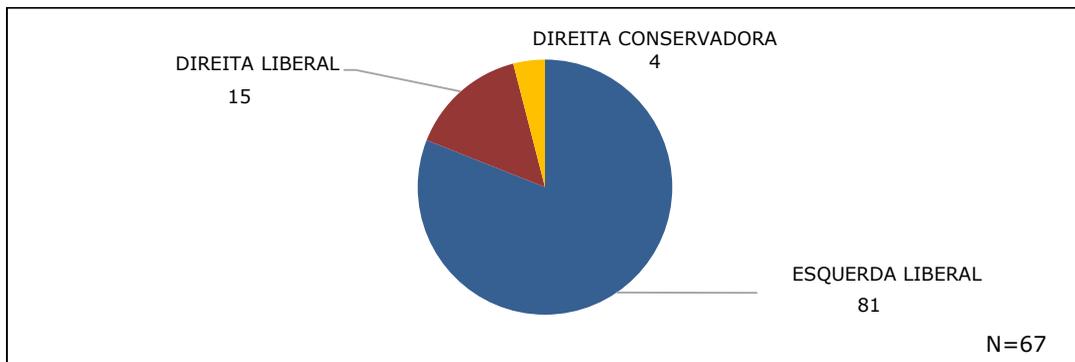
O Gráfico 1 mostra que, dentre os PLs classificados em algum ponto do espectro ideológico, identificamos 67% deles na esquerda liberal, 31% na direita liberal e apenas 2% alocados no campo da direita conservadora. Se considerarmos uma dicotomia, o partido apresentou dois terços de PLs à esquerda e um terço à direita do espectro ideológico. Ou seja, embora a maior parte dos PLs esteja alocada à esquerda, os dados mostram que a agremiação atua, no período analisado, tanto à esquerda como à direita. Em termos gerais, podemos afirmar que o PMDB não pode ser classificado como um partido essencialmente de um lado ou de outro do espectro, pois há tendências relevantes para os diferentes pontos, embora com pesos diferentes. O Gráfico 1, que trata dos PLs em geral, não diferenciando áreas específicas, levaria à classificação prematura do PMDB à esquerda. Contudo, é fundamental observar o comportamento ideológico dos parlamentares quanto a áreas específicas. Assim, o ponto a ser destacado é o quanto o partido se comporta para um lado e para o outro do *continuum* ideológico. Feita essa observação inicial, passamos agora à análise pormenorizada dos dados segundo as grandes áreas temáticas que nos levaram a essa conclusão.

Considerando os PLs classificáveis, podemos afirmar que, nas três grandes áreas, a distribuição foi a seguinte: 26% na área Economia, 33% na área Estado e 41% na área Social. Com isso, afirmamos que o PMDB, no período, focou majoritariamente seus esforços na apresentação de projetos de lei voltados à área Social, seguidos pelos PLs relacionados à área Estado. Economia foi a área menos almejada pelos deputados naquele momento. Esses dados vão ao encontro dos pontos anteriormente destacados do programa partidário da sigla. Tendo em vista os princípios basilares lá expressos, fica apontada uma vocação,

um ponto a ser focado por seus partidários: a área Social. Resta evidente a principal preocupação enunciada no programa: as garantias básicas das pessoas, os direitos das chamadas minorias e dos que estão à margem da sociedade, o combate à discriminação, a defesa da vida, da liberdade e da justiça social, a defesa dos interesses do povo. Em menor escala, são apontadas preocupações ligadas à área Estado: questões de administração pública e de política externa que tenham como primazia os interesses nacionais livres de pressões externas, temas que indicam a necessidade de reforma política, a necessidade de uma sociedade politicamente organizada para a manutenção do Estado democrático de direito. Ainda verificamos, no conteúdo programático do PMDB, alguns pontos ligados à área Economia que, a despeito de o documento citar a democracia como desenvolvimento, é a menos acessada. Sobre as temáticas que podemos enumerar nessa área, está o desenvolvimento sustentado no trabalho e a justiça social, que engloba desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional e geração de emprego e renda.

A partir das três grandes áreas de atuação, verificaremos agora a tendência ideológica em cada uma delas. Para tanto, apresentamos os Gráficos 2, 3 e 4, seguindo a ordem de importância por área no período, com base no número de PLs apresentados. Começamos com a área Social, no Gráfico 2:

Gráfico 2
Ideologia na área Social - PMDB em 2013 (%)

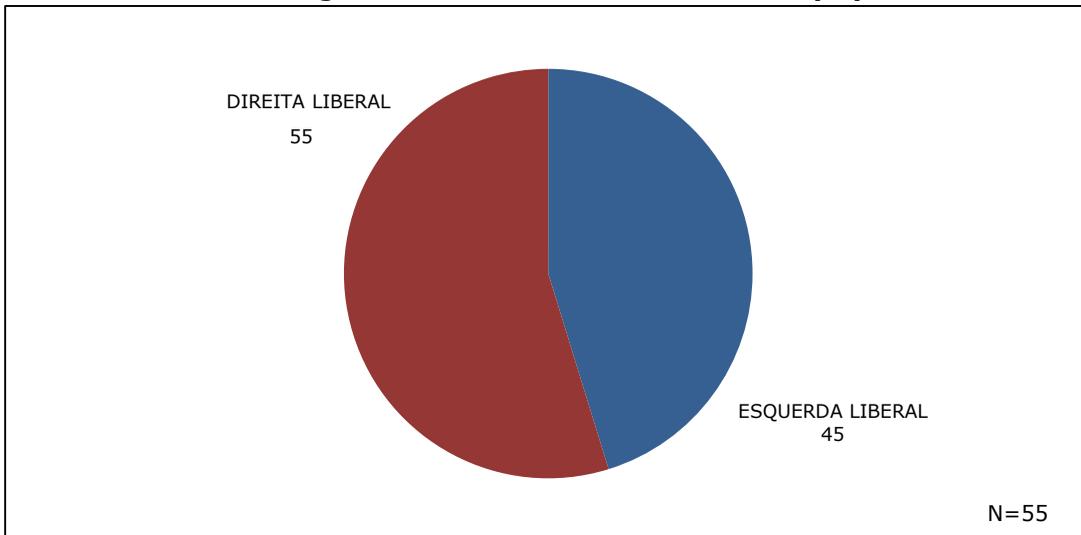


Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

O Gráfico 2 mostra que a maioria dos PLs apresentados pelo PMDB na área Social concentra-se no ponto do espectro denominado esquerda liberal (81%). Não há PLs classificados na esquerda conservadora. A direita liberal é representativa, com 15% dos PLs. Apenas uma pequena parcela (4% dos PLs) refere-se à direita conservadora. Os dados indicam que a atuação do PMDB na área Social não pode ser definida apenas em um ponto do espectro ideológico. Os PLs demonstram comportamentos tanto à direita (liberal e conservadora) como à esquerda (liberal). Ainda que haja uma maioria de PLs classificados à esquerda nessa área, esse dado não é suficiente para definir o PMDB essencialmente à esquerda; precisamos ainda verificar as demais áreas para chegarmos a uma compreensão

ideológica mais abrangente nessa legislatura. Adiante, abordaremos as subáreas que tais PLs abrangem. Passemos agora à verificação dos dados dos PLs na área de Estado, no Gráfico 3:

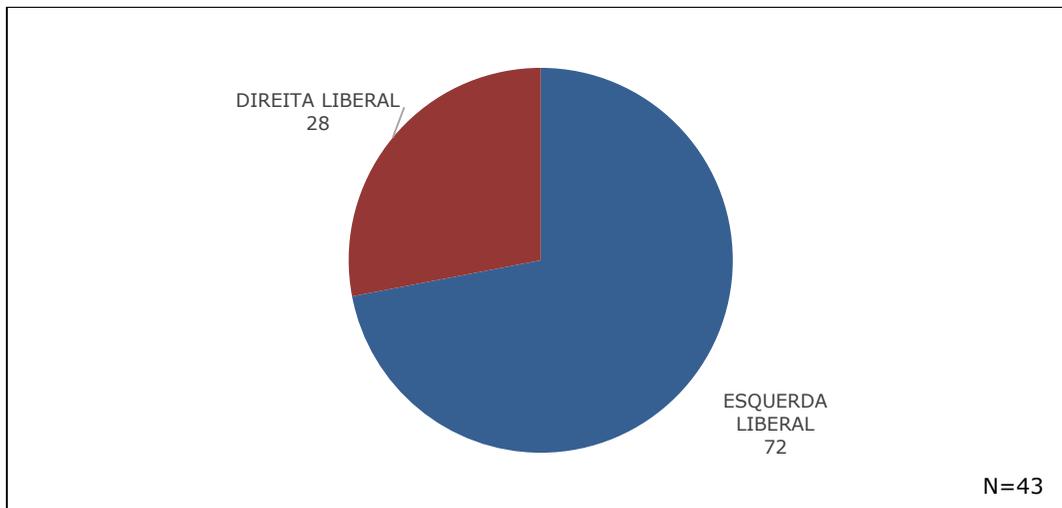
Gráfico 3
Ideologia na área Estado - PMDB em 2013 (%)



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Na área Estado, 55% dos PLs foram classificados na direita liberal. PLs na esquerda liberal representam 45%. É interessante frisar que a área Estado é a única em que a direita liberal predomina. Essa proeminência indica a comprovação de nossa hipótese, ou seja, aquela que afirma que os partidos políticos não podem ser classificados essencialmente à esquerda ou à direita, uma vez que ambos os comportamentos podem ser verificados ao mesmo tempo dependendo da área de atuação. A seguir, exemplificaremos também PLs nas subáreas de Estado. Antes, porém, abordaremos o comportamento ideológico geral na área Economia a partir do Gráfico 4:

Gráfico 4
Ideologia na área Economia - PMDB em 2013 (%)



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Economia é a área menos recorrente entre os PLs dos peemedebistas em 2013. Mesmo assim, houve 43 projetos de lei protocolados pela legenda. Desse total, 72% referem-se a PLs alocados na esquerda liberal, enquanto 28% na direita liberal. Embora a maioria dos PLs esteja classificada à esquerda, os PLs à direita não podem ser desconsiderados, pois perfazem quase um terço daqueles protocolados nessa área, não sendo, portanto, residuais. A atuação dos parlamentares do PMDB mostra que o partido, também na área Economia, tem atuação em ambos os eixos ideológicos, o que, mais uma vez, reforça o nosso entendimento de não classificar o partido fundamentalmente em um ponto ideológico apenas. Para compreendermos a variação ideológica dos PLs, será preciso indicarmos as subáreas em que estes se enquadram.

No geral, podemos afirmar que os Gráficos 2, 3 e 4 demonstram que, das três áreas estudadas, em duas prevalecem PLs no âmbito da esquerda liberal e, em uma, PLs no âmbito da direita liberal. Note-se que direita liberal e esquerda liberal são verificadas nas três áreas, sendo que a direita conservadora aparece apenas na área Social e a esquerda conservadora não figura em nenhuma das áreas.

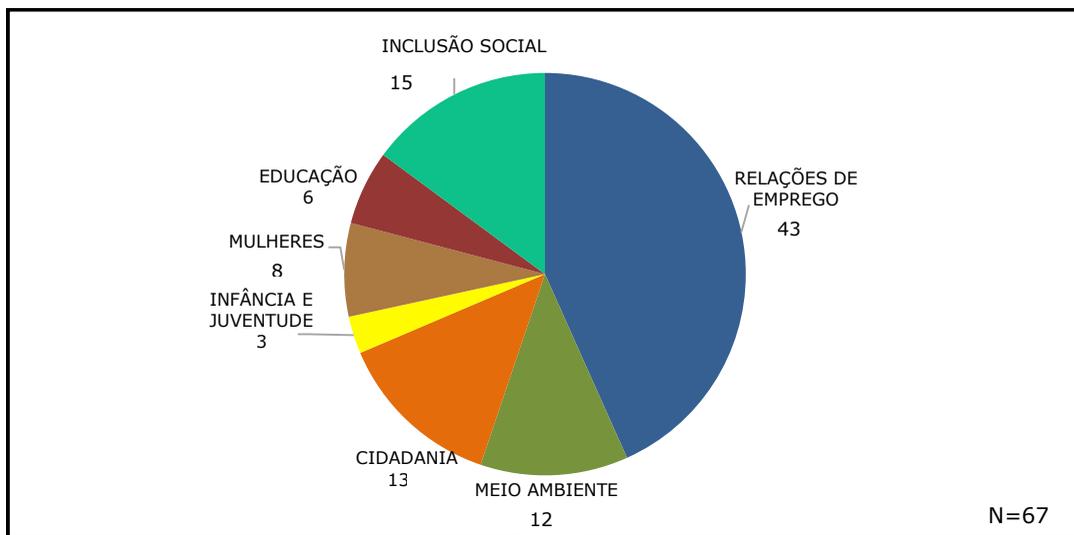
Para compreender melhor os dados acima, apresentamos, a seguir, para cada uma das áreas, as subáreas em que os PLs estão alocados. Mostraremos igualmente a classificação qualitativa das subáreas no espectro ideológico. Iniciaremos a análise pela área Social.

Área Social

Como apontado anteriormente, a área Social abrange questões relacionadas à cidadania, aos indígenas, a infância e juventude, às mulheres, a LGBTs, a negras e negros, à educação, às relações de emprego, à inclusão social, ao meio ambiente e às relações agrárias. Decorrem dessas questões as possibilidades de classificação ante a disputa discursiva entre um ponto e outro do *continuum* ideológico. De acordo com princípios básicos de atuação, definidos no programa partidário peemedebista, há uma pedra basilar, que é a defesa da democracia e a constituição de um partido de massas, visando ser a expressão da maioria da população e, principalmente, daqueles que se encontram à margem da sociedade. Com a análise realizada, confirma-se a preocupação do partido, no ano de 2013, com temas sociais, dada a maior recorrência de PLs nessa área. Passemos agora à análise do seu conteúdo.

Lembramos que o PMDB apresentou um total de 67 PLs na área Social (área mais recorrente na classificação dos PLs), convergindo ideologicamente para a esquerda liberal do espectro político. Esses PLs protocolados pelos parlamentares do PMDB, em 2013, podem ser classificados em subáreas, como é apresentado no Gráfico 5:

Gráfico 5
Subáreas da área Social - PMDB em 2013 (%)



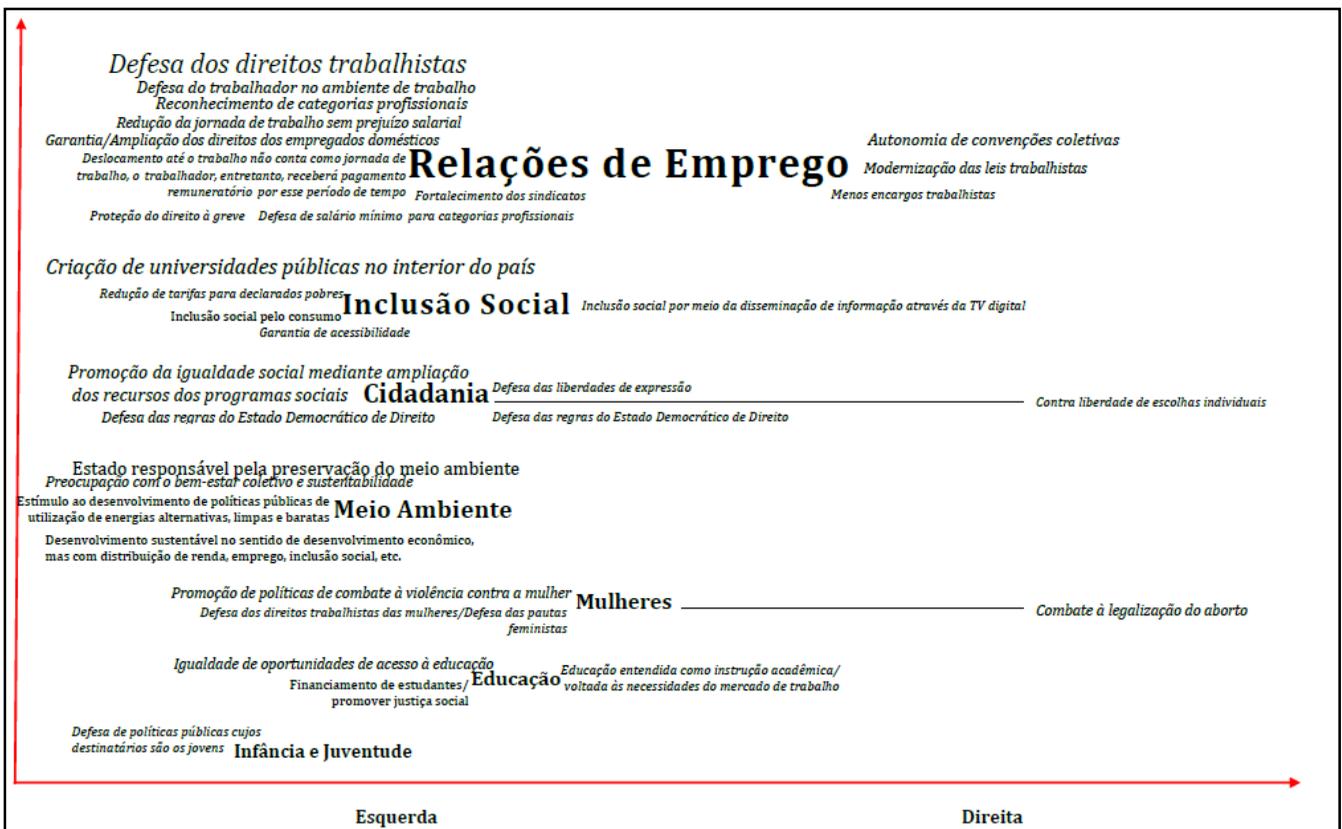
Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Na análise dos PLs referentes à área Social, verificamos projetos em sete subáreas. A subárea Relações de Emprego foi a que recebeu o maior número, representando 43% da área Social. Em seguida, vêm as subáreas Inclusão Social (15% dos PLs), Cidadania (13%) e Meio Ambiente (12%). Foram acionadas, em menor quantidade, as subáreas Mulheres (8%), Educação (6%) e Infância e Juventude (3%). As demais subáreas da área

Social não foram objetos de PLs pelos parlamentares peemedebistas em 2013. Considerando as três subáreas mais recorrentes, notamos que elas se referem à população em geral, não sendo centradas em um público ou em uma temática específica. Nota-se aqui a busca pela manutenção do qualificativo “partido de massas”, vigente no programa partidário apontado anteriormente. Relações de Emprego, Inclusão Social e Cidadania são subáreas que se relacionam diretamente, uma vez que assuntos acerca da cidadania implicam inclusão social, podendo esta ser alcançada a partir da manutenção das relações de emprego. Outra subárea destacada no Gráfico 5, Meio Ambiente, aduz tratamento também à população como um todo, como poderá ser visto nas recorrências sobre a subárea na Imagem 1.

Lembramos que há concentração de proposituras na grande área Social classificadas à esquerda liberal do espectro ideológico (81%). PLs de direita liberal somam 15% do total, e aqueles classificados na direita conservadora são 4% do total da área (como consta no Gráfico 2). Para mostrar a classificação ideológica dos PLs nas subáreas, apresentamos a Imagem 1:

Imagem 1
Social: subáreas e recorrência de PLs do PMDB em 2013



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Cabe uma explicação acerca da Imagem 1. Ela foi elaborada com a finalidade de explicitar, além das subáreas, as temáticas abordadas nos PLs estudados, assim como suas recorrências e localização ideológica, de forma comparativa. A imagem foi constituída a partir de dois eixos perpendiculares: o eixo horizontal traz o *continuum* esquerda-direita e o vertical, a ideia de quantidade. O quadrante é formado, ainda, pelas subáreas (em negrito) nas quais os PLs se enquadram. Ao redor das subáreas estão as temáticas (ou assuntos mais específicos) que as constituem³⁶. Tomando a ideia de quadrante cartesiano, quanto mais longe do ponto em que os eixos se tocam, o eixo vertical indica maior recorrência tanto das subáreas quanto das temáticas tratadas nos PLs. Para adotarmos um grau comparativo, nos utilizamos dos tamanhos de fontes para mostrar maior ou menor recorrência. Assim, quanto maior a fonte em negrito, maior a recorrência daquela subárea; quanto maior a fonte em itálico, mais citadas são as temáticas em PLs. O eixo horizontal traz o espectro ideológico e, quanto mais à direita está uma subárea e/ou temática, mais conservadora é a sua classificação (ressaltamos que nenhum PL foi classificado como esquerda conservadora em nenhuma das três áreas). Com isso, se uma subárea se encontra mais à esquerda do quadrante, ela teve mais temáticas classificadas à esquerda. Contudo, os assuntos dos PLs classificados à direita estão presentes no quadrante, à direita da subárea. Essa mesma lógica se aplica às Imagens 2 e 3, que serão apresentadas adiante.

Iniciemos abordando as subáreas menos recorrentes: Infância e Juventude, Educação e Mulheres (Imagem 1). Elas contabilizam, juntas, nove PLs. Majoritariamente, encontram-se à esquerda do *continuum*. No tocante à subárea Infância e Juventude, todos os PLs foram classificados na esquerda liberal, defendendo políticas públicas aos jovens. Nas subáreas Educação e Mulheres, além de assuntos tocantes à esquerda, encontram-se temáticas ligadas à direita liberal (Educação) e direita conservadora (Mulheres). A Educação, classificada na direita liberal, defende a instrução com vistas ao que o mercado necessita. Sobre a subárea Mulheres, é importante ressaltar que, a despeito de o conteúdo discursivo dos projetos peemedebistas tratar de questões que promovem a igualdade de gênero, destacamos que o programa partidário peemedebista dá margem ao trânsito no espectro ideológico referente à subárea. Assim, mesmo que o programa do PMDB não trate explicitamente de questões como o aborto, o documento menciona que o partido é “a favor da vida”. O reflexo dessa normativa pode ser observado na classificação dos PLs que são encontrados nessa subárea e no ponto do espectro indicado, ao defender o combate à legalização do aborto.

As subáreas Meio Ambiente, Cidadania e Inclusão Social contam com 27 PLs. A subárea Meio Ambiente traz PLs que abordam assuntos ligados apenas à esquerda liberal. A preocupação mais frequente é a de colocar o Estado como o principal responsável pela preservação do meio ambiente. Com isso, podemos afirmar que, ao tratar dessa subárea,

³⁶ Os PLs da área Social aqui apresentados não abrangem todas as subáreas constantes no Quadro de Sentidos Ideológicos.

o PMDB, em 2013, trouxe à tona assuntos sempre ligados à esquerda. A subárea Cidadania é a única que traz PLs alocados em três pontos do *continuum* ideológico. Majoritariamente a subárea se encontra no ponto à esquerda, sendo encontrados mais PLs que buscam a promoção de igualdade social mediante a ampliação de recursos de programas sociais. Alguns PLs tratam de assuntos ligados à direita liberal, conforme pode ser visto na Imagem 1, e há um PL vinculado à direita conservadora, com conteúdo contrário às escolhas individuais. A subárea Inclusão Social apresenta PLs vinculados, majoritariamente, à esquerda – destaca-se a recorrência da defesa de criação de universidades públicas no interior –, sem esquecer que a direita liberal se faz presente.

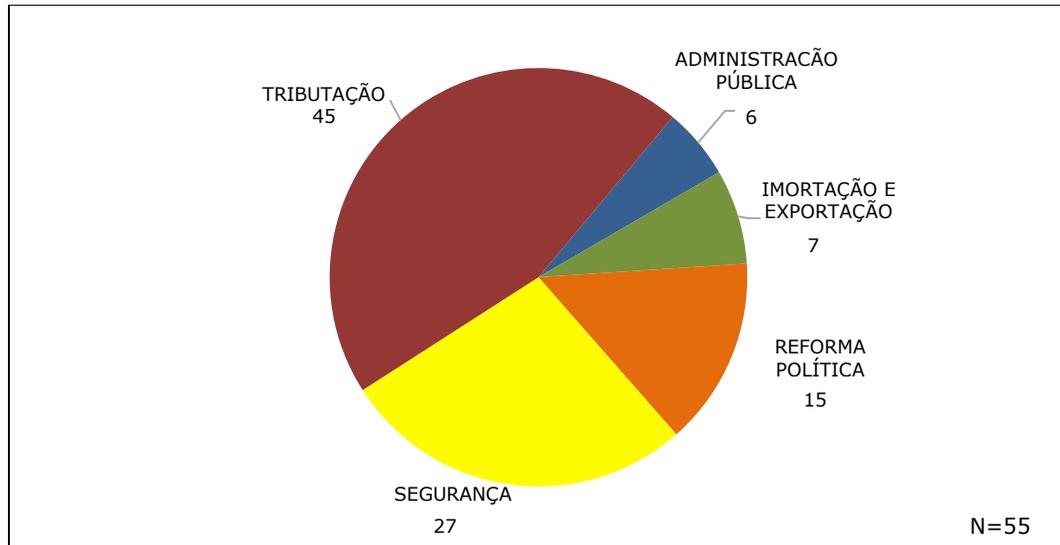
A subárea mais presente na análise da área Social é Relações de Emprego. Nela são preponderantes PLs à esquerda do espectro ideológico, com mais recorrência de projetos em defesa dos direitos trabalhistas. Alguns PLs referem-se à direita liberal, mas sua quantidade não faz frente ao ponto oposto no *continuum*. É relevante dizer que essa é a subárea com maior quantidade de assuntos citados, em diferentes graus (como se pode ver na Imagem 1).

Podemos, assim, afirmar que, na área Social, o PMDB apresenta comportamento fortemente engajado à esquerda liberal em todas as subáreas. Mesmo havendo aí predomínio desse ponto do espectro, apenas as subáreas Infância e Juventude e Meio Ambiente são 100% de esquerda liberal. As demais subáreas mostram defesas de projetos ligados à direita liberal e à direita conservadora; nesse último ponto de classificação ideológica estão as subáreas Mulheres e Cidadania. Passemos agora à análise da segunda área mais frequente do nosso estudo: Estado.

Área Estado

Estado foi a única área a apresentar maior incidência de PLs com base ideológica à direita do espectro político. É a segunda maior área de atuação do PMDB, com 55 PLs. Adentrando na distribuição dos documentos analisados em suas subáreas, apresentamos o Gráfico 6:

Gráfico 6
Subáreas da área Estado – PMDB em 2013 (%)

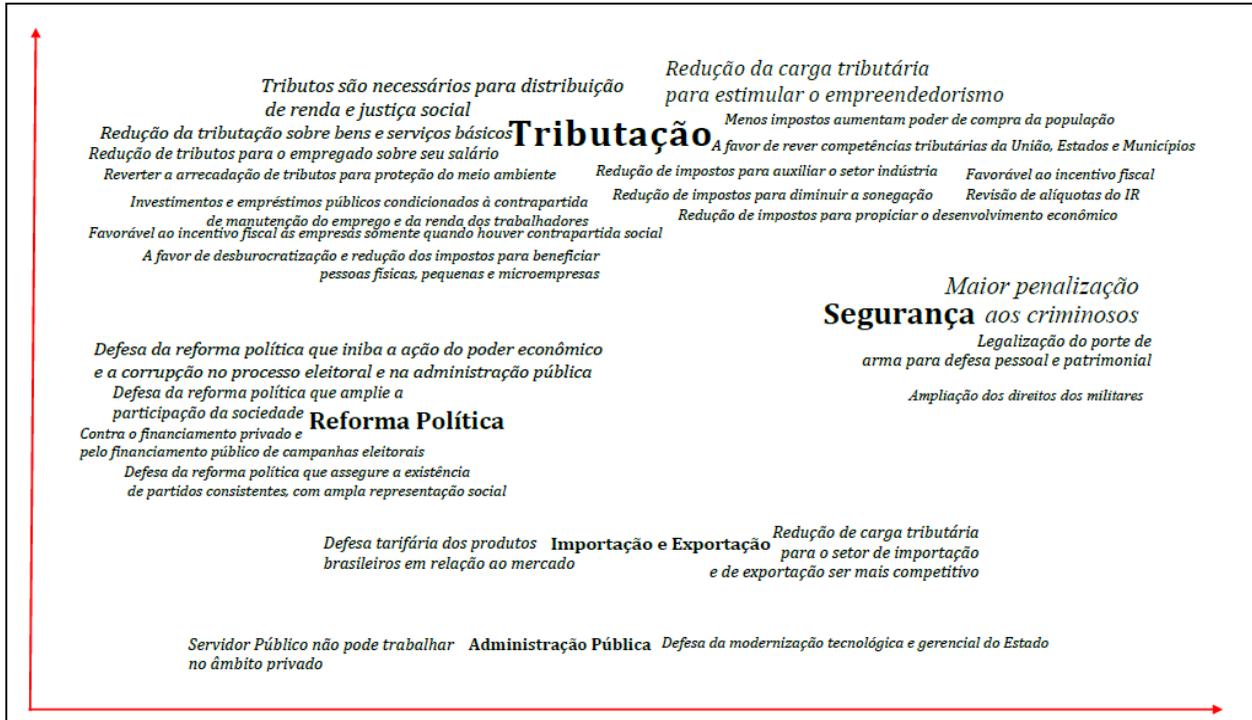


Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Na área Estado, nosso estudo encontrou PLs em cinco subáreas. A mais acessada é Tributação (45% dos PLs da área), seguida por Segurança (27%), Reforma Política (15%), Importação e Exportação (7%) e Administração Pública (6%). Outras subáreas que compõem a área Estado, como Política Externa, Previdência e Privatizações/Concessões, não foram listadas nas propostas de lei apresentadas pelos deputados federais do PMDB no período analisado.

Ao considerar o espectro ideológico, como dissemos, Estado é a única área em que predomina a direita nos PLs do PMDB em 2013. De acordo com o Gráfico 3, a maioria dos projetos encontra-se na direita liberal (55%). A seguir, na Imagem 2, trataremos da classificação dos PLs nas subáreas segundo o *continuum* ideológico:

Imagem 2 Estado: subáreas e recorrência de PLs do PMDB em 2013



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Segundo os dados apresentados na Imagem 2, as subáreas menos pautadas são Administração Pública e Importação e Exportação, somando sete recorrências. Ambas as subáreas apresentam PLs à direita liberal e à esquerda liberal, sendo que a primeira se encontra mais inclinada à esquerda, enquanto a segunda apresenta equilíbrio quanto aos PLs, que foram classificados igualmente em ambos os pontos no *continuum*.

A subárea Reforma Política conta com oito recorrências referentes aos PLs estudados. Todas as classificações ocorreram no ponto esquerda liberal. Como pode ser verificado na Imagem 2, a subárea mobiliza uma série de temáticas dos PLs. O conteúdo discursivo mais frequente trata da defesa de uma reforma política que iniba a ação do poder econômico e a corrupção no processo eleitoral, assim como na administração pública.

Segurança é a segunda subárea mais citada. É interessante notar que essa subárea traz todos os seus PLs classificados como direita liberal. Sobressai a quantidade de PLs referentes à defesa de maior penalização aos criminosos.

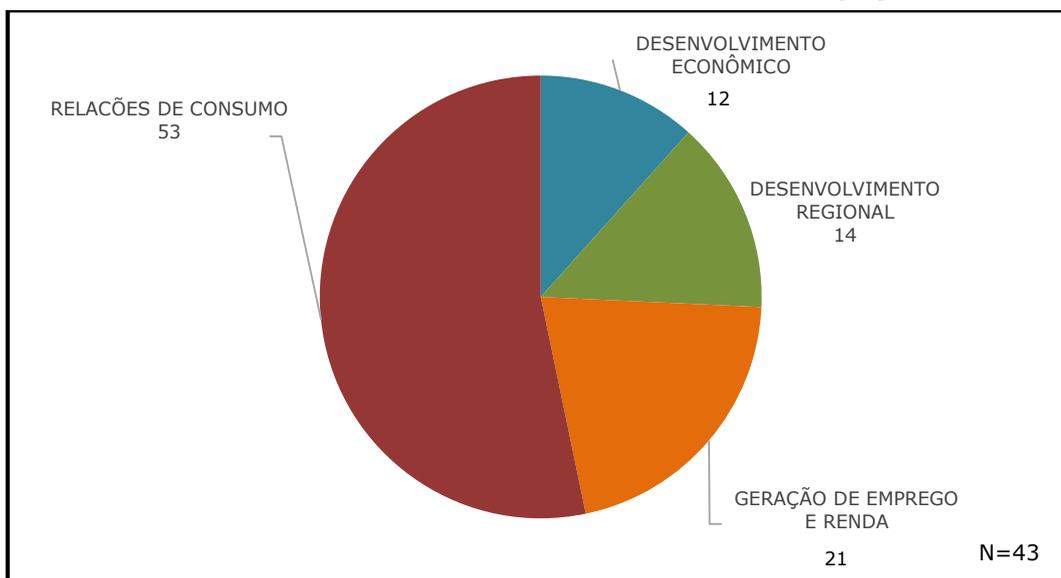
A subárea Tributação, com maior frequência na área, apresenta 25 proposituras dos peemedebistas. A subárea mobiliza uma quantidade de temáticas expressiva, que orbita ao seu redor tanto à direita quanto à esquerda. Praticamente dividida entre esquerda

e direita liberais, embora predomine a primeira (52% dos PLs classificados na subárea), a segunda não pode ser desprezada. No ponto ideológico esquerda liberal, são mais recorrentes os PLs que defendem a necessidade de tributos para a distribuição de renda e a justiça social. Outros tantos assuntos são mobilizados pelos PLs que são classificados à esquerda, conforme aparecem na Imagem 2. Os PLs relacionados à direita liberal também são bastante mobilizados, sendo o mais frequente aquele que defende a redução da carga tributária para estimular o empreendedorismo. Nesse sentido, é importante ainda indicar que há mais temáticas listadas na direita liberal do que na esquerda liberal.

Área Economia

Considerando a área Economia, a maioria dos 43 PLs foi classificada como esquerda liberal (Gráfico 4). Essa grande área trata de questões ligadas ao Desenvolvimento Econômico, ao Desenvolvimento Regional, à Geração de Emprego e Renda e às Relações de Consumo, decorrendo daí também as disputas pela atribuição de sentido e pela significação de cada um dos extremos e suas ramificações do *continuum* ideológico. O Gráfico 7 indica as proporções que tais subáreas ocupam nessa área, considerando os PLs apresentados pelo partido em 2013:

Gráfico 7
Subáreas da área Economia – PMDB em 2013 (%)

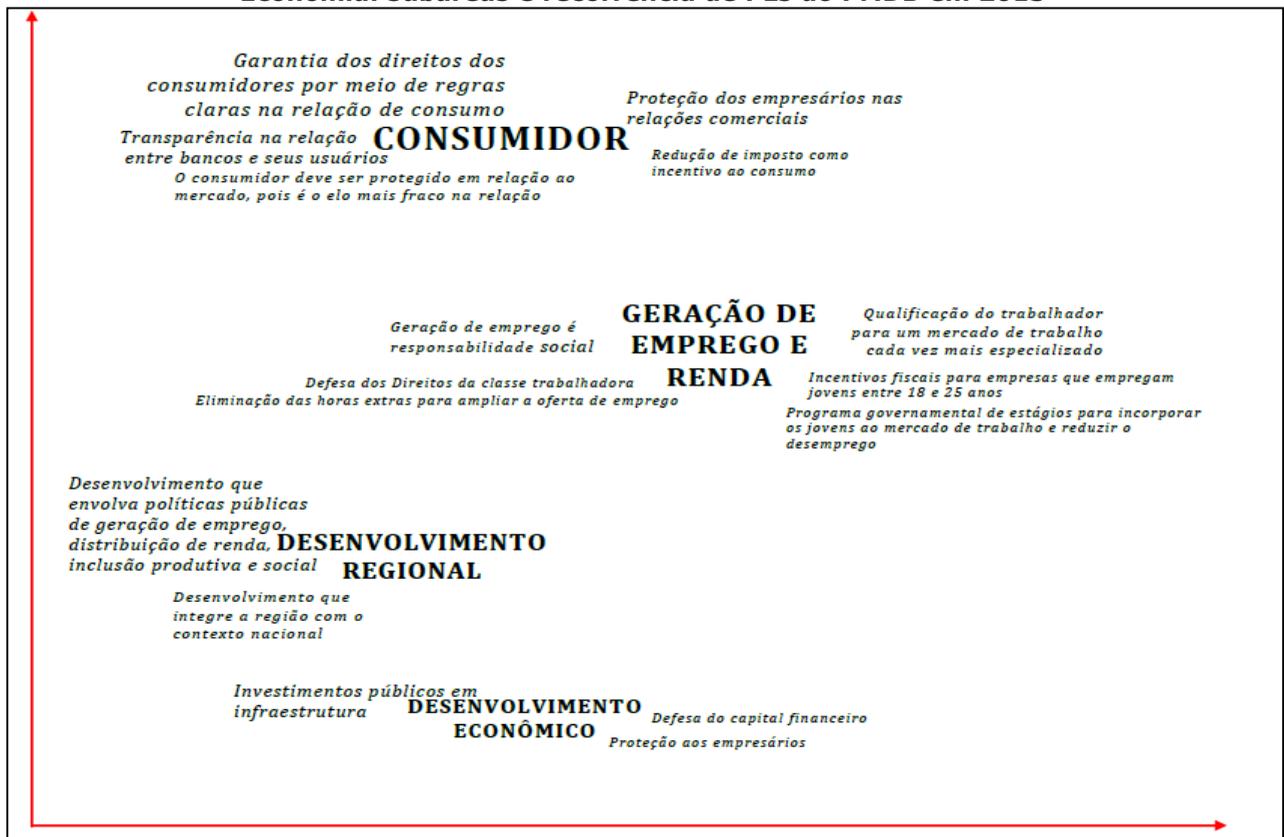


Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

O Gráfico 7 mostra que a subárea com maior incidência de PLs é Relações de Consumo (53% da área Economia). A subárea Geração de Emprego e Renda é bastante representativa, com 21% das recorrências. As subáreas menos expressivas são as relativas

ao desenvolvimento: Desenvolvimento Regional e Desenvolvimento Econômico, respectivamente com 14% e 12% das recorrências. Não se pode negar a relação direta entre as duas principais subáreas de Economia, Geração de Emprego e Renda e Relações de Consumo; a primeira implica a segunda. Essas subáreas também dialogam com aquelas que se destacam na área Social. Relações de Consumo (área Economia) dependem de Relações de Emprego, Inclusão Social e Cidadania (área Social). Da mesma forma, Geração de Emprego e Renda (área Economia) implica e é implicada pelas subáreas destacadas na área Social. A apresentação de PLs nessas subáreas demonstra, de certa forma, congruência temática dos parlamentares do PMDB no período analisado. Entretanto, essa correspondência se limita às temáticas, pois elas são díspares quando alocadas no espectro esquerda-direita. As diferenças em termos de alocação das subáreas de Economia no espectro ideológico podem ser verificadas na Imagem 3:

Imagem 3
Economia: subáreas e recorrência de PLs do PMDB em 2013



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos

De acordo com a Imagem 3, as subáreas Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Regional encontram-se, majoritariamente, à esquerda. Porém, enquanto

a primeira apresenta temáticas relacionadas aos dois pontos do espectro ideológico (direita liberal e esquerda liberal), a segunda subárea concentra apenas assuntos relacionados à esquerda liberal. A subárea Desenvolvimento Econômico apresenta mais defesas de investimentos públicos em infraestrutura (à esquerda). Já na subárea Desenvolvimento Regional, é mais recorrente a ideia de desenvolvimento de políticas públicas de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão produtiva e social.

Na subárea Geração de Emprego e Renda, os PLs se distribuem equitativamente entre esquerda e direita liberal. Sobre a defesa de assuntos alocados na esquerda liberal, destaca-se a posição de que a geração de empregos é responsabilidade social. Sobre assuntos relacionados com a direita liberal, o argumento mais recorrente é o que diz respeito à qualificação do trabalhador para um mercado de trabalho cada vez mais especializado.

A subárea Relações de Consumo apresentou a maior recorrência de PLs na grande área Economia (53%). A predominância de PLs, como se pode ver na Imagem 3, está à esquerda do espectro ideológico. A maioria dos PLs aí alocados tem como sentido a garantia dos direitos dos consumidores por meio de regras claras nas relações de consumo. Sobre a classificação como direita liberal dessa subárea, tem-se, majoritariamente, a proteção dos empresários nas relações comerciais.

Os dados apresentados até o momento nos oferecem uma compreensão do comportamento do campo discursivo da representação política na escala ideológica, considerando as áreas e as subáreas de interesse dos legisladores. Para uma compreensão mais pormenorizada dos dados apresentados, construímos um índice. Essa análise quantitativa possibilita que as informações constantes em cada variável estudada possam ser sintetizadas em um valor. Consideramos, para esse índice, a seguinte fórmula³⁷:

$$I = [\sum_n (\sum x_i a_i)] / n$$

em que: $\sum x_i$ é o somatório da i -ésima variável observada; a_i é o peso da i -ésima variável; \sum_n é o somatório das multiplicações anteriores; e n é o total do número de casos.

Para este artigo, consideramos como variáveis cada um dos pontos do espectro ideológico, transformando-os em variáveis *dummies*. Ao levar em conta as especificidades presentes aqui, calculamos um índice para cada área: Social, Estado e Economia³⁸. Temos,

³⁷ Fórmula composta com base em Kubrusly (2001).

³⁸ É possível a aplicação da fórmula do índice para o PMDB como um todo. Nesse caso, o $I_{\text{PMDB}} = 2,35$. Ou seja, o partido, para o ano de 2013, seria classificado mais perto do ponto esquerda liberal do espectro, mas em direção à direita liberal. Contudo, optamos por apresentar esse dado em nota de rodapé uma vez que, considerando nossas premissas teóricas, essa informação só passará a ter sentido no momento em que realizarmos uma comparação com outras agremiações. Tal posicionamento também condiz com o seguinte apontamento de Sartori (1982, p. 186): "(...) a noção de centro é puramente relativa e contingente à existência de outros partidos (mais à esquerda e mais à direita) (...)". Nossa busca, neste artigo, é pela classificação ideológica da agremiação e não pela comparação desta com outras. Ainda considerando as premissas do autor, caso realizada a comparação entre partidos, nossos índices permitiriam a alocação dos partidos no espectro não a intervalos iguais, mas conforme seus valores (que ocorre quando o espaço esquerda-direita tem características de um espaço ideológico, como citado anteriormente). O que não

para cada uma, quatro variáveis *dummies*: esquerda conservadora, esquerda liberal, direita liberal, direita conservadora. Nosso índice (I) varia de 1 a 4 (conforme os pesos das variáveis), havendo a possibilidade de quatro classificações "puras": quando $I = 1$, a classificação é "pura" em esquerda conservadora (EC); quando $I = 2$, a classificação é "pura" em esquerda liberal (EL); quando $I = 3$, a classificação é "pura" em direita liberal (DL); e quando $I = 4$, a classificação é "pura" em direita conservadora (DC). Sempre que o valor de I for um número decimal (algo comum em índices), os decimais mostram que o índice não é "puro" e "caminha" de um ponto "puro" a outro. Essas casas decimais vão indicar o quanto esse caminho é percorrido de um ponto a outro, dentro desse espaço gerado.

A aplicação da fórmula para cada área, considerando as variáveis, é a seguinte:

$$I = [(\Sigma_{EC} \cdot 1) + (\Sigma_{EL} \cdot 2) + (\Sigma_{DL} \cdot 3) + (\Sigma_{DC} \cdot 4)] / n$$

Os índices calculados para Social ($ISOC$), Estado ($IEST$) e Economia ($IECO$) são os seguintes:

$$ISOC = 2,24 \quad IECO = 2,28 \quad IEST = 2,54$$

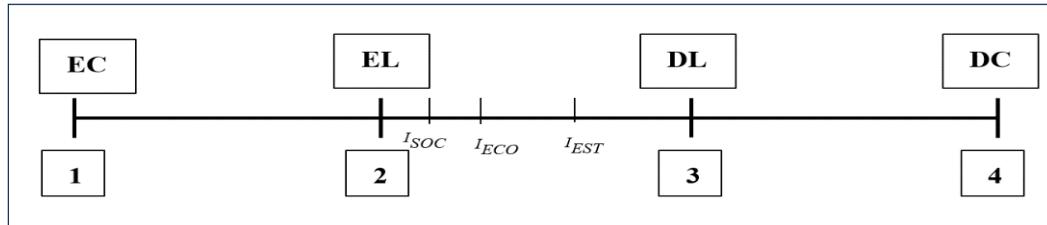
Embora Sartori (1982) indique que o espectro esquerda-direita sirva para alocar agremiações, estamos utilizando essa linha para alocar os índices de cada área de um partido, o que nos dará uma compreensão mais precisa do todo. Os índices demonstram que, independentemente da área, o PMDB pode ser alocado no espectro ideológico entre os pontos "puros" de esquerda liberal e direita liberal. As casas decimais mostram que o índice da área Social é o mais próximo da esquerda liberal. A área Economia também está mais próxima desse ponto, caminhando um pouco mais para a direita liberal. Já o índice da área Estado é o único que ultrapassa a metade do caminho entre esquerda liberal e direita liberal, estando mais próxima deste último ponto puro.

Aqui é relevante fazermos uma observação: da variação desses índices, advindos da nossa escala ideológica, temos um novo elemento a ser considerado, o espaço geométrico. Já não estamos mais tratando com variáveis *dummies*, mas com "áreas", em que o comportamento do PMDB, de acordo com a área, pode ser alocado. Se, para Duverger (1987), o centro é o lugar geométrico ocupado por moderados, podemos assumir que a reta onde constam nossos índices apresenta espaços de moderados. Para este artigo, os pontos puros do índice mostram uma classificação específica, extrema. Já os espaços entre tais pontos indicam uma moderação em direção a outro ponto.

Os dados apresentados nos Gráficos 2, 3 e 4 deram pistas e, de certa maneira, adiantaram os achados encontrados nos cálculos desses índices. Uma reta que representa a variação dos índices (de 1, esquerda conservadora, a 4, direita conservadora) possibilita a visualização de maneira comparativa de $ISOC$, $IECO$ e $IEST$ na Imagem 4:

cobrimos com nosso índice é a elasticidade espacial (Sartori, 1982), pela necessidade de delimitar a escala. Os índices ainda permitem a verificação da existência das facções de moderados de direita e de esquerda (Duverger, 1987) em cada área.

Imagem 4
Distribuição de I_{SOC} , I_{ECO} e I_{EST}



Fonte: Elaboração própria com base na classificação de PLs a partir do Quadro de Sentidos Ideológicos.

Percebemos que o espaço de alocação entre esquerda liberal e direita liberal é ocupado pelos índices das três áreas, duas delas mais próximas da esquerda e uma mais à direita. Essa área entre os pontos nos leva a compreender que, embora o PMDB tenha claramente posições ideológicas em relação a cada área (e subáreas), o partido tem atuado na zona de centro. Inspirados em Duverger (1987) e em Sartori (1982), entendemos aqui o centro como uma nomenclatura de um espaço para classificações ideológicas não extremistas e que ocupa uma área média. Os índices das três áreas, alocados no centro, nos mostram que o PMDB, seguindo o que Michels (1982) comenta sobre partidos de massas, apresenta uma perda de seu caráter ideológico. Não por não apresentar posicionamentos claramente ideológicos (o que podemos verificar nos gráficos e imagens acima), mas porque não se situa em (ou ao redor de) um ponto ideológico específico. Dessa feita, os índices nos auxiliam a entender o PMDB como um partido de centro, com inclinações ideológicas à esquerda para as áreas Social e Economia e à direita para a área Estado.

Considerações finais

Neste artigo, propusemos uma análise do comportamento ideológico dos deputados federais do PMDB em 2013. Com base na avaliação de PLs apresentados por parlamentares da legenda e utilizando uma nova proposta metodológica de classificação de partidos no espectro esquerda-direita, defendemos que é possível compreender a ideologia do partido a partir de sua própria prática política.

Nesse âmbito, compreendemos essa prática como a proposição de leis pelos parlamentares. A análise final dos PLs foi realizada em dois estágios, sendo o primeiro a classificação em uma das três áreas temáticas – Economia, Estado e Social – e o segundo a classificação concomitante em subárea e no espectro esquerda-direita. Nesse sentido, tivemos diferentes comportamentos na escala ideológica, conforme a área e a subárea de estudo.

A área Social foi a mais recorrente nos PLs da agremiação. Em sua maioria, há propostas que são alocadas na esquerda liberal do *continuum* ideológico (81%), mas também há PLs ligados à direita liberal (15%) e à direita conservadora (4%). Considerando

todas as subáreas aí constantes, as temáticas estão, em geral, na esquerda liberal. A subárea mais acessada é Relações de Emprego, concentrando assuntos à esquerda. Meio Ambiente é a única subárea do Social que não apresenta PLs localizados à direita, enquanto Cidadania e Mulheres mostram PLs na direita conservadora.

Na área Estado, predominam PLs na direita liberal (55%). A despeito disso, é a área na qual existe uma distribuição mais equânime dos projetos em direita e esquerda liberais nas diferentes subáreas. A subárea Reforma Política é a única totalmente classificada como esquerda liberal. Por outro lado, a subárea Segurança está completamente voltada à direita liberal. A principal subárea é Tributação (45% de PLs da subárea), com distribuição quase igual entre assuntos alocados à direita e à esquerda.

Economia é a área com menos PLs propostos pelo partido no período estudado. Nela há predominância de projetos classificados como de esquerda liberal (72%). As quatro subáreas que formam a área foram citadas, sendo que apenas uma mostrou direcionamento exclusivo para a esquerda liberal (Desenvolvimento Regional). A principal subárea é Relações de Consumo, em que predominam PLs à esquerda liberal.

Podemos dizer que o PMDB apresenta nuances comportamentais tanto de esquerda como de direita. Há a prevalência de PLs de direita liberal em uma das áreas (Estado), enquanto há maioria de PLs de esquerda liberal nas demais (Social e Economia). O índice que classifica as áreas de atuação do PMDB no *continuum* esquerda-direita corrobora essa ideia. Isso porque, embora o índice aloque o partido segundo as áreas Social, Estado e Economia em um ponto do espectro, há a indicação de que a agremiação não se encontra, em qualquer uma das áreas, em um ponto puro – nem mesmo o partido como um todo. Nesse sentido, defendemos que o partido não pode ser definido a partir de um ponto específico do espectro ideológico, mas que ele deve ser compreendido segundo suas áreas de atuação, entre os pontos puros ideológicos de esquerda liberal e de direita liberal. Conforme apontado anteriormente, esse espaço é compreendido como centro. O centro não é um ponto ideológico, mas um espaço por onde transita a sigla. Dessa forma, os dados apresentados tendem a corroborar os achados da literatura concernente à ideologia do PMDB. É preciso salientar, no entanto, que a metodologia adotada permitiu verificar nuances sobre essa classificação ideológica. Essas nuances mostram também a existência de grupos internos, defensores de um e de outro ponto do espectro ideológico (Sartori, 1982; Duverger, 1987).

Assim, as três áreas de classificação e suas respectivas subáreas nos permitem compreender o quão maleável e não fixos são os comportamentos dos parlamentares em tela. Portanto, definir o PMDB como um partido de esquerda ou de direita nos levaria a uma imprecisão fundada na compreensão do que é ideologia. O trânsito comportamental da sigla entre os pontos ideológicos nos mostra um partido de centro. Ao mesmo tempo, a atuação nas diferentes áreas nos indica sua ideologia majoritária para a esquerda ou para a direita. Ao tratarmos ideologia como comportamento, vimos aqui que a classificação de uma legenda no *continuum* esquerda-direita depende de alguns fatores. Ao dividir a

análise nas áreas Economia, Estado e Social, é possível ter uma visão mais exata desse comportamento não essencialista e, portanto, da ideologia presente no grupo estudado. Esperamos, com essa proposta metodológica, auxiliar no avanço dos estudos sobre as ideologias dos partidos políticos brasileiros.

Referências bibliográficas

- ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Bauru: Edusc, 2005.
- ALTHUSSER, L. *Aparelhos ideológicos do Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 2001.
- BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2001.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. "Discursos e Debates - Banco de Discursos (*online*)". Brasil, 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Acesso em: 4 abr. 2018.
- _____. "Bancada na Eleição (*online*)". Brasil, 2018a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- _____. "Glossário (*online*)". Brasil, 2018b. Disponível em: <www2.camara.leg.br/glossario>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- _____. "Pesquisa Avançada (*online*)". Brasil, 2018c. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. "Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo". *Texto & Contexto Enfermagem*, Florianópolis, vol. 15, nº 4, p. 679-684, 2006.
- DAMIN JR., C. "Migração partidária na Câmara dos Deputados em 2013". *Em Debate*, Belo Horizonte, vol. 7, nº 1, p. 33-49, 2015.
- DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.
- FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- _____. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 1999.
- KINZO, M. D. Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica. In: KINZO, M. D.; BRAGA, M. S. (orgs.). *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Humanitas, p. 139-158, 2007.
- KUBRUSLY, L. S. "Um procedimento para calcular índices a partir de uma base de dados multivariados". *Pesquisa Operacional*, Rio de Janeiro, vol. 21, nº 1, p. 107-117, 2001.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso, 1985.
- _____. Post-marxism without apologies. In: LACLAU, E. *New reflections on the revolution of our time*. London: Verso, p. 97-132, 2000.
- LAMEIRA, R. F.; PERES, P. "O lugar do PMDB na política brasileira: o limite das tipologias partidárias". *Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política*, Porto Alegre, 2015.

LEONI, E. "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998)". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, p. 361-386, 2002.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, nº 3, p. 497-525, 1995.

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

MARTINS, S. A. "A migração partidária na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2015". *Revista Política, Estratégia e Gestão*, Brasília, vol. 1, nº 1, p. 1-9, 2015.

MELO, P. "O PMDB e a sua manutenção no centro do jogo político: de *catch all* a cartel". Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

MOREIRA, D. C. "Com a palavra os nobres deputados: frequência e ênfase temática dos discursos dos parlamentares brasileiros". São Paulo. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

O GLOBO. "PMDB aprova mudança de nome e passa a ser chamado MDB" (*online*), 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-aprova-mudanca-de-nome-e-passa-a-ser-chamado-mdb.ghml>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

OLIVEIRA, A. N. C. "Organização e ideologia nos partidos da América Latina: uma aproximação da hipótese de Michels". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 62, nº 1, e20160258, 2019.

PINTO, C. R. J. "Elementos para uma análise de discurso político". *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, nº 24, p. 78-109, 2006.

PMDB. Programa Partidário (*online*), 2012. Disponível em: <<http://mdbContext.org.br/programa-partidario/>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

POWER, T.; ZUCCO JR., C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, Baltimore, vol. 44, nº 1, p. 219-246, 2009.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002a.

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

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

TAROUCO, G. S. "Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: notas de pesquisa". *Anais do I Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS*, Porto Alegre, 2008.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 21, nº 45, p. 149-165, 2013.

TSE. "Eleições anteriores (*online*)". Brasil, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

ZUCCO JR., C. "Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings". *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 71, nº 3, p. 1.076-1.092, 2009a.

ZUCCO JR., C. "Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros". *Anais do Seminário Legislators Views*, New Brunswick, 2009b

Abstract

The PMDB's ideological behaviour at the Chamber of Deputies in 2013

The article aims at analysing the ideological behaviour of PMDB's federal deputies in 2013. We depart from the idea that to set a political party specifically in a particular ideological point does not allow to grasp its heterogeneity. To achieve this goal, we present a different methodology. Law projects have been classified based on a chart of meanings built from federal deputies' speeches of all parties. In a general way, results confirm a trend already outlined by the literature, that is, the PMDB occupies a position at the centre. However, in this text, we demonstrate essential variations on the left and right in this spectrum. In this sense, although the party can be classified at a specific point in the ideological spectrum, the main article's finding is that this point cannot be perceived in an essentialist way. Such a point shows significant variations that need to be considered.

Keywords: ideology; left; right; PMDB; political parties

Resumen

El comportamiento ideológico del PMDB en la Cámara de Diputados en 2013

El artículo tiene como objetivo analizar el comportamiento ideológico de los diputados federales del PMDB en 2013. Partimos de la idea de que localizar un partido político específicamente en un punto ideológico particular, no permite de comprender su heterogeneidad. Para lograr este objetivo, presentamos una metodología diferente. Los proyectos de ley se han clasificado según un cuadro de significados construido a partir de los discursos de los diputados federales de todas las partes. De manera general, los resultados confirman una tendencia ya esbozada por la literatura, es decir, el PMDB ocupa una posición en el centro. Sin embargo, en este texto, demostramos variaciones esenciales a izquierda y derecha en este espectro. En este sentido, el hallazgo del artículo principal es que, aunque el partido puede clasificarse en un punto específico del espectro ideológico, este punto no puede percibirse de una manera esencialista. Tal punto presenta variaciones significativas que deben considerarse.

Palabras clave: ideología; izquierda; derecha; PMDB; partidos políticos

Résumé

Le comportement idéologique du PMDB à la Chambre des Députés en 2013

L'article vise à analyser le comportement idéologique des députés fédéraux de le PMDB en 2013. Nous partons de l'idée que localiser un parti politique spécifiquement sur un point idéologique particulier, est incapable de saisir son hétérogénéité. Pour atteindre cet objectif, nous présentons une méthodologie différente. Les projets de loi ont été classés en fonction d'un tableau de significations construit à partir des discours des députés fédéraux de tous les partis. De manière générale, les résultats confirment une tendance déjà esquissée par la littérature, c'est-à-dire, que le PMDB occupe une position au centre. Cependant, dans ce texte, nous démontrons des variations essentielles à gauche et à droite dans ce spectre. En ce sens, la principale conclusion de l'article est que, bien que le parti puisse être classé à un point spécifique du spectre idéologique, ce point ne peut pas être perçu de manière essentialiste. Un tel point présente des variations importantes qui doivent être prises en considération.

Mots-clés: idéologie; la gauche; droite; PMDB; partis politiques

Artigo submetido à publicação em 15 de julho de 2018.

Versão final aprovada em 26 de junho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY



Disputa eleitoral e representação política na Região Metropolitana de São Paulo¹

Frederica Valle de Queiroz Padilha² 

Este artigo analisa como a dinâmica política de representação pode se traduzir em obstáculos para a mobilização de atores políticos do Legislativo em torno de uma agenda metropolitana. Seu objetivo é verificar a representatividade dos deputados de base metropolitana na Assembleia Legislativa de São Paulo e caracterizar a disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir de dois indicadores: um de concentração (número efetivo de candidatos) e um de competitividade (índice T). Os resultados apontam que os deputados metropolitanos paulistas não são sub-representados na Assembleia e a disputa eleitoral nos municípios metropolitanos tende a ser menos concentrada, com um “efeito metrópole” sobre a concentração da disputa, mas não necessariamente mais competitiva.

Palavras-chave: disputa eleitoral; representação política; governança metropolitana; número de candidatos efetivos; índice T

Introdução

As questões ditas “metropolitanas” começaram a ganhar espaço no debate público a partir da década de 1950 com o acelerado crescimento urbano e o rápido processo de conurbação em torno das grandes cidades, evidenciando a necessidade de órgãos ou instrumentos de administração voltados para solução de problemas territoriais comuns. Contudo, a institucionalização das regiões metropolitanas só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, quando foram instituídas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (Observatório das Metrôpoles, 2009), com um modelo único de planejamento e gestão para todas elas.

Em 2019, segundo o IBGE, o país já contava com 74 regiões metropolitanas, áreas que continuam crescendo em número, magnitude e concentração de poder econômico. Cerca de 40% da população do Brasil e 50% do Produto Interno Bruto (PIB) estão

¹ Este artigo é parte da tese de doutorado "Representação política e governança na Região Metropolitana de São Paulo", apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2018.

² Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ. Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: <frepadilha@hotmail.com>.

concentrados em 15 regiões metropolitanas (IBGE, 2015). Só a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentra cerca de 19% do PIB e 10% da população brasileira. Dessa forma, como coloca Ribeiro (2004, p. 10): “qualquer estratégia de desenvolvimento está fortemente condicionada à capacidade da sociedade em enfrentar os desafios metropolitanos do crescimento”.

Entretanto, muitos desses desafios ainda enfrentam obstáculos para serem abordados pela ótica metropolitana. O novo acordo político institucional da Constituição de 1988, por exemplo, trouxe uma concepção municipalista em que os arranjos políticos e territoriais passaram a privilegiar as escalas estadual e municipal, de modo que a escala metropolitana aparece como mais um ente de gestão governamental, sobrepondo-se ou superpondo-se aos já existentes. Nesse contexto, dar uma base política, administrativa e financeira às metrópoles por vezes é encarado como uma concorrência por recursos públicos e mesmo como uma ameaça à autoridade dos governos municipais e estaduais sobre seus territórios.

Dentro desse novo acordo, a criação e a gestão das regiões metropolitanas passaram a ser de responsabilidade dos estados por meio de suas Assembleias Legislativas. Assim, segundo Fernandes (2005, p. 13), é nesses espaços institucionais que deveriam ser discutidas e regulamentadas as propostas de gestão de problemas metropolitanos com uma base jurídica sólida, com legitimidade político-social e baseadas em arranjos institucionais de cooperação intermunicipal sustentáveis no longo prazo.

Nesse novo cenário, muitos estudos passaram a se voltar para nosso sistema de representação política para compreender a evolução, ou a não evolução, das questões metropolitanas. Nesse sentido, afirmam Carvalho e Corrêa (2012, p. 477):

Se um sistema de governança metropolitana parece decisivo, sobretudo, como forma de superação de dilemas de cooperação intermunicipal como saída para a provisão de bens públicos de caráter metropolitano, é razoável sugerir que o dilema da representação metropolitana deve ser analisado a partir da dinâmica político-eleitoral observada neste espaço.

É justamente nessa dinâmica político-eleitoral que Carvalho e Ribeiro (2013) indicam dois obstáculos para que as discussões sobre a solução de problemas metropolitanos prosperem. Considerando o princípio democrático *one man, one vote*, os autores apontam que os deputados de base eleitoral na metrópole seriam os representantes políticos com mais incentivos para abordar temas metropolitanos, e, assim, o primeiro obstáculo apontado pelos autores seriam as lacunas em termos da representatividade das cidades metropolitanas no Congresso e nas Assembleias Legislativas.

O segundo obstáculo concerne ao comportamento político das metrópoles, que seria regulado por gramáticas políticas distintas, em que a capital seria marcada por uma disputa mais competitiva e politizada, com maior número de votos em legendas

partidárias, enquanto a periferia metropolitana se caracterizaria por uma disputa pouco competitiva, marcada pelo voto personalizado, em que os representantes metropolitanos tendem a obter a maioria de seus votos em apenas um município e, por essa razão, acabam voltando-se a assuntos locais e paroquiais em detrimento de temas que viabilizariam um programa metropolitano com foco na resolução de problemas comuns, gerando o que Carvalho (2009) chamou de “paroquialismo metropolitano”:

Ora, se sabemos pela literatura voltada à análise da conexão eleitoral que a votação concentrada, numa ponta, gera comportamento paroquial, na outra ponta, poderíamos estar diante de fenômeno novo, não previsto pelo otimismo da velha sociologia eleitoral: um paroquialismo com base urbana. É de esperar que a ausência de temas metropolitanos da agenda pública tenha por raiz o que podemos chamar de paroquialismo metropolitano” (Carvalho 2009, p. 381)

Essas hipóteses estão ancoradas em parte na teoria da modernização, em que a associação de indicadores de desenvolvimento com o nível de democracia das sociedades é tema corrente. O livro *O homem político* (1967) de Seymour Lipset, por exemplo, aponta que a presença concomitante de aspectos como riqueza, urbanização, industrialização e educação estão diretamente associados à democratização.

Em sua teoria sobre poliarquia, Robert Dahl (1971) também aponta uma associação entre modernização – com a urbanização como parte desse processo – e sistemas políticos mais democráticos. Tendo essas associações como base, espaços mais urbanizados, como os espaços metropolitanos, têm sido caracterizados por possuir uma cultura política distinta da do clientelismo da política tradicional, com práticas mais horizontais e estruturas de poder mais plurais.

Na arena eleitoral, podemos pensar a relação entre espaços mais democráticos e modernização/urbanização a partir da hipótese segundo a qual em áreas com alta densidade populacional, como nas capitais e no seu entorno, não haveria ou haveria menos incentivos para um comportamento político guiado pela lógica do particularismo legislativo. Segundo Lamounier (1982), com o aumento do voto urbano a partir da década de 1930, estudos começaram a descrever esse voto como mais autêntico e ideológico do que os votos oriundos de áreas rurais e pequenos municípios.

No Brasil, estudos como o de Soares (1973) apresentam a dicotomia entre capital e interior em termos de cultura política e comportamento eleitoral como uma oposição de valores urbanos em relação aos rurais. Entre os primeiros prevaleceriam valores políticos e sociais mais universalistas em oposição a valores de natureza mais particularista identificados no interior. Como observa Carvalho (2012), nos termos da linguagem neoinstitucionalista e dentro da perspectiva da conexão eleitoral³, os deputados eleitos nas

³ Segundo esse modelo, o objetivo principal dos representantes é a reeleição, e, portanto, seu comportamento irá se orientar no sentido de atender sua clientela eleitoral.

idades com alto nível de urbanização, como as capitais, irão priorizar uma ação legislativa com um posicionamento em relação a temas de caráter universalista por meio de projetos de lei, pronunciamentos e ação legislativa de uma maneira geral, enquanto os deputados provenientes do interior tenderão a buscar recursos para suas respectivas localidades, pautando sua ação pela lógica do particularismo e do paroquialismo legislativo, quando os políticos têm um comportamento político voltado para atender a grupos de interesses, como seu reduto eleitoral. Cabe ressaltar ainda que, dada a importância socioeconômica das regiões metropolitanas acima destacadas, este artigo considera que os temas metropolitanos, como leis que regulam a gestão e organização dessas áreas, políticas de transportes e saneamento, entre outros, são de natureza universalista pois, mesmo que voltados para uma área específica (região metropolitana), influenciam, direta ou indiretamente, todo o estado.

A partir desse cenário e tendo como objeto de estudo a Região Metropolitana de São Paulo, este artigo tem como objetivo verificar a presença de uma sub-representatividade de deputados metropolitanos na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) e as diferenças entre o comportamento político-eleitoral entre a capital e a periferia metropolitana a fim de refletir como esses mecanismos podem estar influenciando o avanço de uma agenda metropolitana no estado.

Para tanto, além desta "Introdução", o artigo apresenta mais duas partes. Na primeira, "A representação política da metrópole", será analisada a representatividade dos deputados de base metropolitana de acordo com a proporcionalidade de cadeiras desses deputados na Alesp. Na segunda, "A disputa eleitoral nos municípios paulistas", será analisado o nível de competitividade da disputa eleitoral dos municípios paulistas, com destaque para os municípios metropolitanos, a partir da hipótese de que, quanto maior a urbanização, maior a disputa eleitoral em uma localidade e, portanto, maior a probabilidade de encontrarmos uma pauta universalista, em que temas de natureza metropolitana estariam inseridos. Para a análise da disputa eleitoral nos municípios paulistas, serão utilizados dois diferentes indicadores: um índice de concentração da disputa (número efetivo de candidatos) e um índice de competitividade eleitoral (índice T). A última parte do artigo traz as "Conclusões" com algumas reflexões sobre a relação entre os resultados e o avanço de uma agenda metropolitana no estado.

A representação política da metrópole

Segundo Soares (2001, apud Carvalho, 2003), o nível de urbanização seria o fator central da dicotomia que distingue a disputa política entre as áreas rurais e as áreas urbanas do Brasil, sendo o primeiro caso caracterizado por valores clientelistas e paroquialistas e o segundo, por orientações mais universalistas:

Embora a urbanização se correlacione com a industrialização e muitas outras variáveis estruturais, as análises de regressão e correlação revelam que,

eleitoralmente, a urbanização foi mais importante durante o período democrático – acima e além do desenvolvimento social (Soares, 2001, p. 187, apud Carvalho, 2003, p. 125).

Atualmente, ainda que estados como São Paulo possuam 96% de sua população em áreas urbanas, observamos que as diferenças socioeconômicas entre cidades mais ou menos populosas e urbanizadas ainda são presentes, o que também é válido para as cidades metropolitanas, que tendem a apresentar indicadores sociais mais altos, como mostram as Tabelas 1 e 2:

Tabela 1
Indicadores sociais: São Paulo – capital e cidades do estado de São Paulo por faixa populacional, 2010

	Nº de municípios	IDHM 2010	Renda <i>per capita</i>	Taxa de analfabetismo na população com mais de 25 anos	Taxa de urbanização
Capital	1	0,81	1516	3,8	0,99
Acima de 200 mil	37	0,78	986	4,6	0,99
De 50 a 200 mil	85	0,77	888	5,9	0,94
De 20 a 50 mil	119	0,75	755	7,8	0,90
Até 20 mil	403	0,73	637	10,9	0,79

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano – PNUD (2010).

Tabela 2
Indicadores sociais: São Paulo – capital, regiões metropolitanas e interior, 2010

	IDHM 2010	Renda <i>per capita</i>	Taxa de analfabetismo na população com mais de 25 anos	Taxa de Urbanização
Capital	0,81	1516	3,74	0,99
RMSP (sem capital)	0,76	817	6,44	0,98
Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)	0,76	846	5,77	0,99
Região Metropolitana de Campinas (RMC)	0,77	992	5,81	0,98
Interior	0,74	694	9,76	0,91

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano – PNUD (2010).

Assim, o primeiro aspecto da disputa eleitoral a ser investigado nesta seção são seus resultados em termos da representatividade das áreas metropolitanas dentro da Alesp. Assumindo-se a hipótese que associa o voto urbano a valores mais universalistas e o voto do interior a valores mais particularistas e considerando a temática metropolitana na primeira categoria de valores, pode-se supor que, quanto maior a presença de

deputados de base metropolitana na assembleia, maiores são as chances de essa temática aparecer na agenda política.

Nesse sentido, os trabalhos de Aydos (1979) e Carvalho (2003) têm apontado que o que se verifica na Câmara e nas Assembleias dos estados é uma sub-representação dos deputados com base eleitoral nas capitais e regiões metropolitanas quando considerada a correspondência entre o número de representantes oriundos dessas zonas e o número de eleitores ali situados.

A RMSP possui 39 municípios e uma população de 21 milhões de habitantes (IBGE, 2015), concentrando 48% dos eleitores do estado. Assumindo-se que os representantes da capital ou metropolitanos são aqueles que obtêm pelo menos 50% de seus votos nessas regiões e dado que a Assembleia paulista elege 94 deputados, a RMSP precisaria eleger entre 45 e 46 deputados para ter uma justa correspondência entre eleitores e eleitos. Quando verificamos essa proporcionalidade para os pleitos a deputado estadual de 2002, 2006 e 2010, observamos um quadro “superavitário” de deputados metropolitanos (base na RMSP), como mostra a Tabela 3:

Tabela 3
Representação legislativa da RMSP na Assembleia – 2002/2006/2010

Ano eleição	Capital				RM (sem a capital)				Interior			
	A	B	C	C-A	A	B	C	C-A	A	B	C	C-A
	% eleitores	deputados eleitos	%	%	% eleitores	deputados eleitos	%	%	% eleitores	deputados eleitos	%	%
2002	28	30	32	4	20	18	19	-1	52	46	49	-3
2006	28	31	33	5	20	19	20	0	52	44	47	-5
2010	28	25	27	-1	20	22	23	3	52	47	50	-2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE-SP.

A Tabela 3 apresenta a proporção de eleitores de cada região (A), o número de deputados eleitos com a maioria dos votos provindos de cada região (B) e a porcentagem que esse número representa em relação ao total dos 94 deputados (C). Portanto, a coluna (C-A) mostra a porcentagem de deputados a mais ou a menos que a região elegeu em relação à proporção de eleitores ali residentes.

Os resultados referentes à capital mostram que, em 2002 e 2006, a cidade elegeu 4% e 5% a mais de deputados do que seria esperado caso a votação correspondesse exatamente ao tamanho do eleitorado. Nesses anos, os municípios da RMSP sem a capital tiveram uma representação proporcional⁴. No pleito de 2010, a capital apresentou uma representação proporcional, mas os municípios da RMSP sem a capital apresentaram 3% a mais de deputados em relação ao seu eleitorado. Assim, quando consideramos a RMSP

⁴ Como a Assembleia elege 94 deputados, cada deputado corresponde a mais de 1% de representação na Assembleia, de modo que um resultado de 1% para mais ou para menos não pode ser considerado como desproporcional.

como um todo, observamos que a metrópole paulista tem apresentado um percentual superior de deputados eleitos do que seria esperado caso a votação fosse exatamente proporcional ao seu eleitorado.

Portanto, segundo os dados analisados nesta seção, no estado de São Paulo, a ausência de uma agenda política voltada para temas metropolitanos no Legislativo não parece estar relacionada a uma lacuna de deputados de base metropolitana na Assembleia. Uma outra hipótese, nesse caso, volta-se para o perfil geográfico de votação desses deputados.

Com foco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Carvalho e Corrêa (2012) observaram que a votação da maioria dos deputados metropolitanos se concentra em apenas um município da região, ou mesmo em uma parte desses municípios – em particular, no caso da capital –, o que geraria mais incentivos para um comportamento legislativo paroquialista e, portanto, menos voltado para questões universalistas, nas quais se incluem os temas de natureza metropolitana. Contudo, como observa Carvalho (2003), no Brasil, a existência de um vetor distributivista – quando os políticos têm incentivos para atuar de modo a beneficiar sua base geográfica eleitoral – só se observa nos casos de deputados com distribuição geográfica de votos dominante (deputados que foram eleitos com a maioria dos votos de uma dada região ou município). Esse perfil geográfico é pouco observado em áreas metropolitanas, uma vez que seus municípios tendem a ser mais populosos. Além disso, em estudo sobre o perfil geográfico de votação dos deputados paulistas, Padilha, Ribeiro e Carvalho (2019) apontam que, no caso dos deputados metropolitanos, mesmo para aqueles com perfil dominante, esses incentivos não se realizam:

Com relação ao padrão geográfico de votação dos deputados, cabe destacar que os achados da literatura da área de que os deputados de base dominante tendem a ter uma atitude mais paroquialista também não parecem valer para o caso dos deputados metropolitanos paulistas, onde aqueles de padrão de votação dominante apresentaram uma atividade legislativa com pauta mais universalista quando comparados aos seus pares de padrão de votação compartilhado (p. 2.146).

Dessa forma, conclui-se que, no caso da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, os deputados de base metropolitana possuem um número proporcional, ou mesmo maior que o proporcional, de cadeiras quando considerado o número de eleitores da região, gerando um cenário em que temas metropolitanos teriam maior probabilidade de aparecer na agenda política.

A disputa eleitoral nos municípios paulistas

A disputa eleitoral tem sido abordada na literatura da sociologia política a partir da dinâmica de competitividade eleitoral, com foco na questão partidária e com grande

influência do trabalho seminal de Maurice Duverger de 1951, por meio do qual ficou conhecida a “Lei de Duverger”, que afirma que o sistema eleitoral majoritário conduz a um sistema bipartidário, enquanto o sistema de representação proporcional leva a um sistema multipartidário, que tem como consequência a fragmentação partidária. Embora essa fórmula tenha sido comprovada por diversos casos empíricos, Nicolau e Schmitt (1995) defendem que, para o caso brasileiro, os mecanismos do sistema eleitoral (fórmula e inclusão dos votos brancos no quociente eleitoral) combinados com a alta magnitude dos distritos brasileiros não favorecem os menores partidos, não sendo, portanto, a causa da fragmentação partidária.

No trabalho de Carvalho (2003), a dimensão individual da disputa eleitoral, com foco nos candidatos e não nos partidos, é extensamente investigada e a dinâmica da competição é abordada a partir da concentração eleitoral, com base na observação do número de candidatos que recebem votos de forma significativa em cada município. Seus resultados apontam que a maioria dos municípios brasileiros possui uma disputa eleitoral concentrada em poucos candidatos e portanto, segundo sua abordagem, pouco competitiva e com incentivos para uma prática política localista.

Podemos definir a disputa eleitoral como a competição por votos em uma determinada região ou município. Essa disputa pode ser influenciada por diversos fatores, como o contexto político do período da eleição (por exemplo, em função do desempenho dos políticos nos mandatos anteriores ou da forte influência de um líder popular), as características do próprio processo eleitoral e as características socioeconômicas e demográficas dos territórios de interesse.

Os fatores que influenciam a disputa eleitoral estão no centro de vários estudos e controvérsias. Para os autores que defendem o modelo distributivista – em que o principal interesse dos políticos é se reeleger, agindo em prol de seu eleitorado –, o sistema eleitoral brasileiro cria incentivos para que deputados atuem de forma a atender apenas seus redutos eleitorais, produzindo uma disputa menos competitiva nessas áreas. Para Figueiredo e Limongi (2008), críticos desse modelo, não há nenhuma razão institucional para afirmar que os deputados atuam para atender apenas uma determinada área do distrito eleitoral, e, além disso, um político não possuiria meios para impedir que outros busquem votos em áreas de seu interesse, sobretudo candidatos de outros partidos. Já para Avelino, Biderman e Silva (2011), outro fator importante é a influência dos resultados das eleições para prefeito no desempenho dos candidatos a deputado nas eleições dois anos seguintes. Ou seja, um candidato com um reduto eleitoral definido em alguns municípios veria a concorrência aumentar caso partidos de oposição ganhassem a prefeitura dessas cidades. A “rotatividade” de vagas em disputa também entra nos argumentos de Samuels (2003), uma vez que os deputados não permanecem em uma estratégia de carreira estática, mas manifestam preferência por cargos executivos, provocando o surgimento de oportunidades para que outros políticos se elejam deputados com os votos daquela região.

Portanto, os inúmeros fatores que influenciam a disputa eleitoral fazem com que as formas de aferir dados e medidas sobre essa disputa ainda apresentem muitos limites metodológicos em função da dificuldade de mensurar e incorporar todos esses fatores nos modelos existentes.

Nesse contexto e apesar dele, uma das formas para medir essa disputa tem sido a utilização do *número efetivo de partidos (NEP)*, de Laakso e Taagepera (1979). A finalidade do *número efetivo de partidos* é aproximar um número médio de partidos que competem pela maioria dos votos num determinado sistema partidário, facilitando assim a visualização do grau de concentração/fragmentação da competição em um determinado espaço. O *número efetivo de partidos* tem como base de cálculo o *índice de concentração de Herfindal-Hirschman (HH)*, que foi pensado para mensurar o grau de concentração/fragmentação de um determinado segmento de mercado entre as empresas concorrentes, levando-se em conta a fatia de mercado que cada uma das empresas domina. O *índice HH* é calculado tomando-se o somatório das proporções das fatias de mercado controladas por cada empresa de um determinado segmento. A sua fórmula é dada por $\sum p_i^2$, em que p_i é a proporção de mercado controlada por cada empresa i , sendo que a elevação ao quadrado garante que as proporções não se anulem no somatório. O *índice HH* varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1 for o resultado do índice, mais concentrado é determinado mercado.

A partir de uma adaptação desse índice, Carvalho (2003, 2009) utiliza como recurso metodológico o número efetivo de candidatos por município (*NECm*) para a análise da disputa eleitoral entre os candidatos a deputado federal. Segundo o autor, a finalidade do *NECm* é aproximar o número médio de candidatos que obtêm votação suficiente em determinado município para torná-los competitivos na disputa local.

O índice é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$NECm = 1 / \sum_{j=1}^n p_{ij}^2$$

em que p_{ij} é a proporção de votos de um candidato j no município i ; e n é o número de candidatos que receberam pelo menos um voto nesse município j .

Entretanto, a utilização do *NECm* para medir a competitividade da disputa eleitoral encontra alguns críticos como Silva (2013). Com o mesmo objetivo, o autor defende e utiliza o índice de desequilíbrio proposto por Taagepera (1979), que, ao avaliar a relação entre cada par de observações simultaneamente, se concentra nas diferenças entre os tamanhos relativos da votação em cada candidato, sendo essa uma característica desejada para um índice de competitividade eleitoral. Dessa forma, quanto menor a margem de votos obtida pelos candidatos mais votados em relação aos demais, mais competitiva a eleição naquela localidade.

A fórmula para essa medida pode ser descrita pela seguinte expressão:

$$T_m = \frac{\sum_{i=1}^{\infty} \left[\frac{(P_{i,m} - P_{i+1,m})}{i} \right] - H_m^2}{\sqrt{H_m - H_m^2}}$$

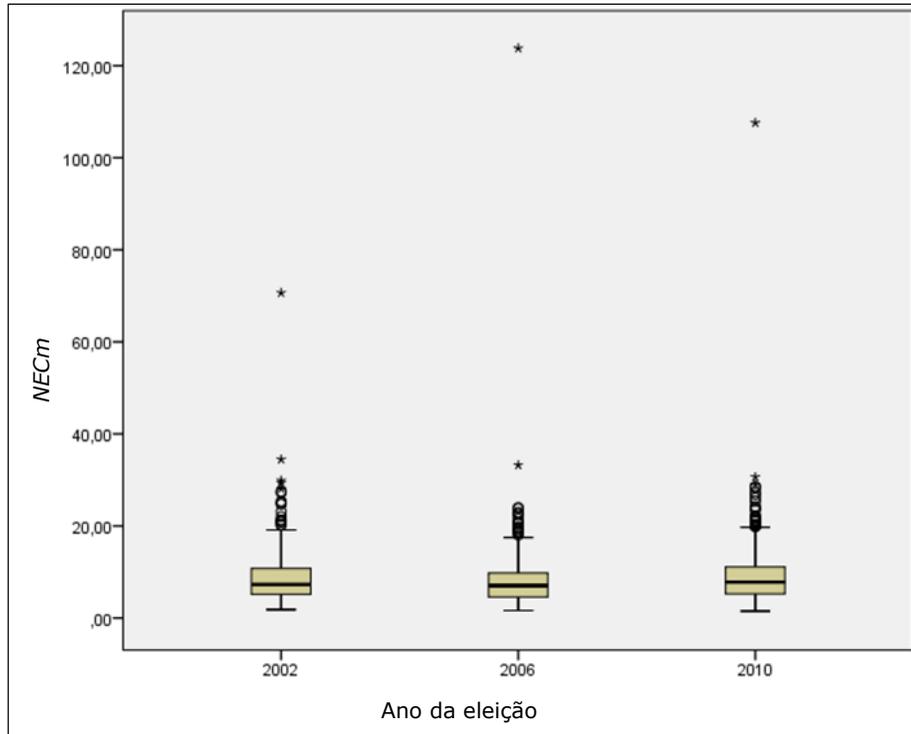
em que T é índice de desequilíbrio para a cidade m , P é o percentual de votos do i -ésimo candidato na cidade m e H é o índice Herfindahl-Hirschman na cidade m . Os candidatos devem ser ordenados e o índice está restrito ao intervalo entre 0 e 1 (o último termo é $i = 0$), mostrando o nível de disputa eleitoral na cidade. O termo H é incluído, segundo Taagepera, como uma forma de eliminar a “correlação residual” com o próprio termo H , já que o somatório do numerador varia entre \sqrt{H} e H^2 .

Considerando-se os votos recebidos pelos diversos candidatos, quanto maior o valor do índice, mais desequilibrada é a distribuição de votos em determinado município, ou seja, menos acirrada é a disputa, uma vez que algum candidato desequilibrou a eleição em seu favor. Assim, o nível de competição de um município qualquer está inversamente relacionado ao resultado do índice: quanto mais próximo a 0, maior é a competição (Silva, 2013, p. 411). O autor argumenta ainda que o indicador proposto tem a capacidade de avaliar casos extremos de forma adequada, sendo um indicador relevante para avaliar os níveis de competição eleitoral em qualquer localidade:

Se aplicado a um caso em que determinado candidato obtém 100% dos votos, o valor observado pelo índice T será igual a um. Por outro lado, se os candidatos dividirem igualmente os votos, o valor observado será igual a zero. Esta característica é desejável, uma vez que aponta sua capacidade em alcançar casos extremos, mesmo que não se espere que aconteçam (Silva, 2013, p. 412).

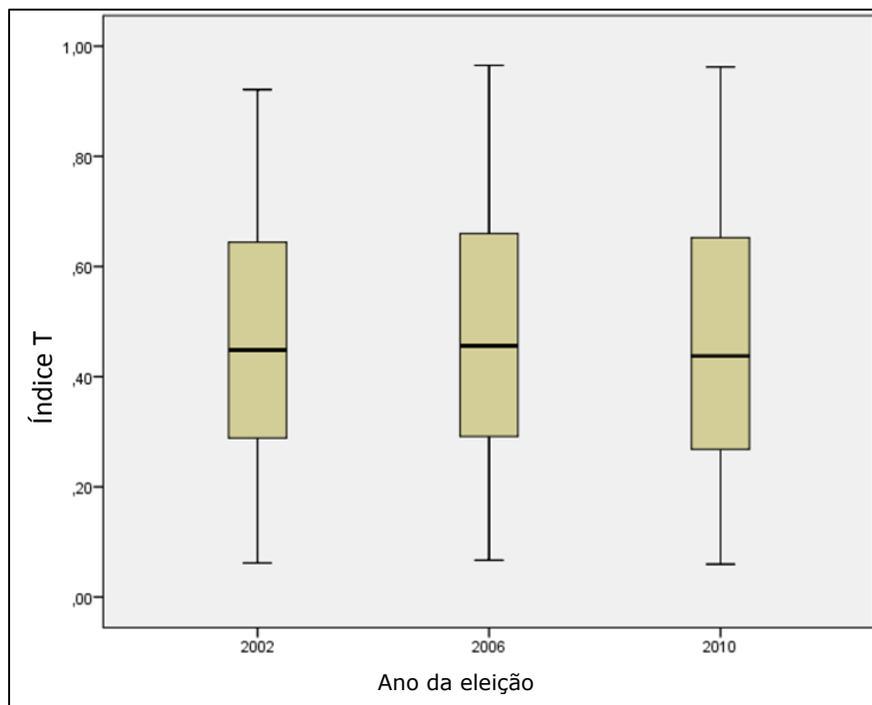
Como o foco deste artigo é investigar as características da disputa eleitoral na RMSP, os dois índices foram calculados e analisados, a fim de um melhor entendimento sobre essa disputa e suas particularidades em relação aos outros municípios. Os Gráficos 1 e 2 mostram a distribuição de cada índice em cada um dos pleitos analisados:

Gráfico 1
Distribuição do NECm em 2002, 2006 e 2010



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TRE-SP.

Gráfico 2
Distribuição do índice T em 2002, 2006 e 2010



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TRE-SP.

A distribuição do *NECm*, ilustrada no Gráfico 1, mostra que a mediana e o *NECm* mínimo se mantêm relativamente próximos nos três pleitos analisados (mediana em torno de 7,5 e *NECm* mínimo em torno de 1,7). Já a parte superior da distribuição apresenta vários casos acima do limite superior, indicando um grande número de casos atípicos, que correspondem, em sua maioria, a municípios populosos e localizados em regiões metropolitanas. Destaca-se no gráfico o *NECm* máximo e sua diferença entre os pleitos de 2002 e 2006, sendo 70 no primeiro e 123 no segundo, uma variação de 53 candidatos efetivos.

O *NECm* máximo é sempre aquele que se refere à capital paulista, e seu baixo valor em 2002 em relação aos outros anos pode ser explicado pela expressiva votação da candidata Havanir (Prona) na capital, o que aumentou a concentração da disputa: em 2002 a deputada obteve mais de 8% dos votos da capital, mais que o dobro do segundo candidato, que obteve pouco mais de 3%, uma diferença de 5 pontos percentuais. Para uma comparação, em 2010 a diferença entre os dois candidatos mais votados na capital foi de apenas 0,3 ponto percentual. O caso de Havanir foi influenciado pelo “fenômeno Enéas”, o candidato federal mais votado da história nesse mesmo pleito. Já na eleição de 2006, apesar de a capital paulista exibir o maior *NECm* entre os pleitos analisados, esse

índice apresenta a menor média (7,88), indicando que esta parece ter sido uma eleição mais “concentrada” em termos do número efetivo de candidatos.

Já a distribuição do índice de equilíbrio T (Gráfico 2) mostra uma maior estabilidade entre os pleitos, sendo que sua mediana é maior em 2006, assim como sua média (0,48), o que indica que essa eleição, além de ter sido a mais concentrada, foi também a menos competitiva em relação aos outros pleitos analisados. Esses resultados condizem com os achados do próprio Silva (2013) em sua análise da votação para deputado federal no país. Ainda que esses estudos não tenham se aprofundado sobre as causas desse cenário mais concentrado e menos competitivo em 2006, o fato de ele ocorrer de modo generalizado no país e se repetir em eleições para diferentes cargos (Câmara Federal e Assembleia Legislativa de São Paulo) sugere a influência de fatores macros ligados ao sistema eleitoral e ao contexto político sobre o índice, como o fato de ser uma eleição em que um presidente com alta popularidade estava concorrendo à reeleição.

Os índices apresentam uma correlação negativa (quanto maior a concentração, menor a competição), mas essa correlação não é considerada forte (-0,49). Ou seja, muitos municípios com alto *NECm*, ou com uma disputa eleitoral concentrada em poucos candidatos, apresentam um baixo índice T, ou uma disputa muito competitiva, e vice-versa. Com efeito, as análises feitas por Carvalho (2003) do *NECm* dos municípios brasileiros nas eleições para a Câmara Federal de 1994 e 1998 apontam que as regiões Norte e Nordeste apresentam uma disputa eleitoral mais concentrada em menos candidatos quando comparadas às regiões Sul e Sudeste. Já em sua análise do índice T, também para Câmara Federal nas eleições de 1994 a 2010, Silva (2013) demonstra que a região Sudeste é a menos competitiva em todos os pleitos analisados: “nota-se também que, contrariamente à tese dos grotões, a região Sudeste é sistematicamente a menos competitiva, enquanto a Norte, a mais” (p. 414).

Nos pleitos analisados neste artigo, novamente o caso da capital paulista se destaca. No ano de 2002, com mais de 70 candidatos efetivos, São Paulo apresenta a disputa menos concentrada do estado (o segundo município com a disputa menos concentrada é Arujá, com um *NECm* de 34). Nesse mesmo ano, quando observamos o índice T para a capital, temos um resultado de 0,49, índice maior (menos competitivo) do que a média do restante dos municípios paulistas, pois, como anteriormente demonstrado, nessa eleição a candidata Havanir obteve mais que o triplo de votos do que o segundo candidato mais votado na capital. Esse exemplo demonstra a alta importância que o índice T tende a dar para a diferença entre o primeiro e o segundo lugar.

Contudo, apesar das diferenças regionais observadas, os estudos realizados no âmbito da Câmara Federal utilizando tanto o *NECm* como o índice T têm apontado que, no geral, as capitais dos estados tendem a apresentar uma disputa eleitoral diferenciada: menos concentrada no caso do *NECm* e mais competitiva no caso do índice T.

Análise do número efetivo de candidatos por município – NECm

Considerando a média do *NECm* de todos os municípios do estado de São Paulo, em todos os pleitos analisados (8,45), tem-se que 60% dos municípios apresentam *NECm* abaixo da média, caracterizando um quadro geral de alta concentração de votos entre os municípios do estado de São Paulo. No entanto, cabe destacar que, quando comparado aos índices dos outros estados do país, o estado de São Paulo tende a apresentar uma disputa menos concentrada, como mostra Carvalho (2003, p. 72). Em sua análise das eleições de 1994 e 1998 para deputado federal, a média do *NECm* dos municípios do país foi de 5,6, enquanto o *NECm* médio dos municípios do estado de São Paulo foi de 9,2.

A Tabela 4 evidencia que, além da capital, os municípios das regiões metropolitanas analisadas (RMSP, RMC – Região Metropolitana de Campinas – e RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista) também apresentam uma média de *NECm* maior do que os municípios do interior em todos os pleitos. Isso indica que, além das características do próprio processo eleitoral e do contexto político, alguns fatores inerentes às regiões metropolitanas parecem ter influência sobre a concentração da disputa eleitoral no interior desses municípios, fatores esses que serão investigados a seguir.

Tabela 4
Número efetivo de candidatos por município (*NECm*) para as eleições a deputado estadual de São Paulo por região

		2002	2006	2010
	Total de candidatos	1420	1506	1542
	Total de partidos	30	28	26
Média do número efetivo de candidatos (<i>NECm</i>)	Capital	70,7	123,8	107,6
	RMSP (sem a capital)	13,7	11,8	12,8
	RMBS	13,9	14,6	17,3
	RMC	10	9,5	9,9
	Interior	7,9	7,2	8,4
	Média	8,5	7,9	8,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Fatores que influenciam a concentração da disputa eleitoral medida pelo NECm

A partir da análise da eleição para deputado federal em 1998, Carvalho (2003) aponta uma correlação significativa entre *NECm*, variáveis socioeconômicas e número de eleitores de cada município, sugerindo que, quanto maior e mais desenvolvido for o município, menos concentrada é a disputa eleitoral e, portanto, maior é o *NECm*, ou

“quanto mais pobre um dado distrito, maior a probabilidade de a competição ali ser concentrada em poucos candidatos” (Carvalho, 2003, p. 89).

Para as eleições a deputado estadual paulista, essa hipótese será testada a partir de variáveis socioeconômicas e demográficas dos municípios, a fim de verificar se há alguma relação entre elas e o *NECm* destes. Como anteriormente ressaltado, a diferença do *NECm* em um mesmo município ao longo dos pleitos analisados explicita a importância de variáveis relacionadas ao próprio processo eleitoral como variáveis explicativas do *NECm*. A presença de candidatos que são liderança em certos municípios, por exemplo, aumenta a concentração da disputa nessas localidades em torno deles. Como Ames (2003, p. 83) destacou em suas análises para a Câmara Federal: “as características políticas dos municípios são muito mais importantes do que os aspectos econômicos e demográficos”. No entanto, não foram encontrados dados disponíveis para as eleições a deputado estadual que pudessem representar aspectos do sistema político-eleitoral dos municípios⁵.

No estudo de Silva (2013) é elaborado um modelo eleitoral que utiliza como variáveis “políticas” algumas variáveis relacionadas ao tamanho dos estados, como o número de municípios por estado e a relação entre a população e o número de deputados que o estado elege. Essas variáveis, no entanto, não servem para o modelo proposto neste artigo, uma vez que este analisa as eleições para deputado estadual do estado de São Paulo. Portanto, o modelo proposto irá examinar apenas o efeito das variáveis socioeconômicas e demográficas dos municípios sobre a concentração da disputa eleitoral, uma vez que, em outros trabalhos (Carvalho, 2003), foram encontradas relações significativas entre essas variáveis.

Foram escolhidas variáveis socioeconômicas que representam diferentes aspectos dos municípios e que apresentaram correlação significativa com os índices de concentração e competitividade eleitoral utilizados. As variáveis utilizadas foram: população (POP), taxa de analfabetismo da população com mais de 25 anos (T_ANALF), desigualdade de renda medida pelo índice de Gini, renda *per capita* (RDPC), taxa de urbanização (T_URB) e produto interno bruto municipal (PIB).

Primeiramente, para medir o grau e a direção da correlação entre duas variáveis, foi utilizado o coeficiente de correlação de Pearson, que varia entre 1 e -1, sendo que, quanto mais próximo de 1 ou -1, maior é a correlação (positiva ou negativa) entre as variáveis. Quanto mais próximo de 0, menor a correlação. É considerada alta uma correlação maior que 0,6. Essa análise também é necessária para detectar uma possível alta correlação entre as variáveis explicativas, o que pode gerar problemas de multicolineariedade no modelo. Os resultados, expostos na tabela do Apêndice 1, mostram que todas as variáveis são correlacionadas com o *NECm*. No entanto, algumas das variáveis explicativas são altamente correlacionadas entre si como a RDPC com a T_ANALF e o PIB com a POP (destacadas na tabela). Dessa forma, optou-se por utilizar a variável que

⁵ Foram solicitados, por e-mail, dados a respeito da residência dos candidatos, pois esses dados não estão disponíveis nas bases do TRE-SP, mas não houve resposta.

apresentou a maior correlação, de modo que as variáveis T_ANALF e o PIB foram descartadas do modelo.

Foi realizado igualmente o controle das variáveis atípicas (*outliers*), notadamente os valores relativos à capital. Para tanto, optou-se pela utilização de uma variável binária (*dummy*) para São Paulo, assim como outras duas variáveis binárias para os outros municípios da RMSP e para os municípios das RMC e RMBS (RMCBS). Foi aplicado então um modelo estatístico de regressão múltipla com as variáveis selecionadas. A forma funcional geral do modelo é dada pela expressão:

$$NEC_{mt} = \beta_1 + \beta_2 POP_{mt} + \beta_3 GINI_{mt} + \beta_4 RDPC_{mt} + \beta_5 T_URB_{mt} + \beta_6 DummyCapital + \beta_7 DummyRMSP + \beta_8 DummyRMCBS + \beta_9 Dummy2006 + \beta_{10} Dummy2010$$

em que a variável dependente do modelo é o NEC_m no município m no ano eleitoral t , e como variáveis independentes, as variáveis anteriormente descritas.

Os resultados das estimativas estão na Tabela 5:

Tabela 5
Estimativas dos parâmetros do modelo de regressão múltipla:
variável dependente *NECm*

NEC		
	Modelo 1	Modelo 2
C	4,57*** (1,27)	5,04*** (1,26)
POP	8,551E-6*** (0,00)	9,638E-7 (0,00)
Gini	7,19*** (1,15)	7,04*** (2,16)
RDPC	0,002*** (0,001)	0,002** (0,001)
T_URB	0,10 (0,008)	0,08 (0,008)
<i>Dummy_Capital</i>		82,63*** (13,16)
<i>Dummy_RMSP</i>		4,74*** (0,48)
<i>Dummy_RMCBS</i>		3,52*** (0,54)
<i>Dummy_2006</i>	-0,32 (0,27)	-0,37 (0,27)
<i>Dummy_2010</i>	1,07*** (0,333)	1,02*** (0,325)
R ²	0,395	0,433
Nº de observações	1935	1935

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TRE-SP e do Atlas de Desenvolvimento Humano – PNUD 2010.

Erros-padrão entre parênteses. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Os resultados mostram que a população, o índice de Gini e a renda *per capita* (RDPC) se mostram correlacionados de forma significativa com o número de candidatos efetivos. Contudo, no segundo modelo, a inclusão das variáveis *dummies* para a capital e para as regiões metropolitanas rouba todo o efeito da variável relativa à população dos municípios, enquanto o Gini e a RDPC se mostram significantes em ambos os casos. No caso do Gini, o sinal da variável de resposta é positivo, ou seja, quanto maior a desigualdade, maior a dispersão de votos. Uma possibilidade de interpretação desse resultado é que a desigualdade de renda de diferentes camadas da população se reflita em

desigualdade de preferências eleitorais; no entanto, essa hipótese precisaria ser mais bem investigada.

O aumento do R^2 entre os dois modelos (que também ocorre no caso do R^2 ajustado, que vai de 0,395 para 0,433) aponta uma melhora no poder explicativo do modelo com a adição das *dummies* de pertencimento a uma RM. No entanto, embora o R^2 tenha um valor relativamente alto, esses resultados devem ser lidos com parcimônia e outras investigações precisariam ser realizadas para uma melhor compreensão da relação entre a concentração da disputa eleitoral e os municípios metropolitanos, considerando por exemplo, uma amostra nacional.

Chama a atenção ainda que a taxa de urbanização, tão cara à teoria da modernização, não se mostre significativa nos dois modelos. Já as variáveis relativas à capital e às RMs se mostram significativas a um nível de confiança de 99%, indicando que os municípios metropolitanos, sobretudo a capital paulista, apresentam uma disputa eleitoral mais dispersa (menos concentrada) que o restante dos municípios, e esse fato parece estar associado a fatores relativos a sua condição metropolitana, o que sugere algum tipo de “efeito metrópole” que se correlaciona positivamente com o nível de dispersão da disputa eleitoral medido pelo *NECm*.

O segundo modelo destaca igualmente que o valor do coeficiente da variável *dummy_RMSP* é maior do que o da variável *dummy_RMCBS*, ainda que, no primeiro caso, a capital esteja excluída, enquanto, no último, as cidades polos Campinas e Santos façam parte da amostra, evidenciando a importância da RMSP em relação a outras RMs do estado.

O estudo de Nunes, Chaia e Sanches (2012), que investiga a cultura política e os valores de cidadania na RMSP, fornece pistas importantes sobre esse possível “efeito metrópole”. Os autores partem da abordagem clássica e de natureza sociológica que relaciona o desenvolvimento econômico e a urbanização à cultura política, mas também trabalham com a hipótese de que essa cultura é influenciada pela história política local e sua relação com o contexto nacional, levando em consideração o eventual impacto da vida metropolitana sobre o efetivo exercício do direito da cidadania política. Primeiramente, os dados levantados mostram que as cidades metropolitanas analisadas⁶, quando comparadas à média nacional, apresentam níveis mais elevados de socialização, interesse pela política, associativismo, mobilização e exposição à mídia e similares, comportamentos

⁶ Barueri, Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Itapevi, Itaquaquecetuba, Mairiporã, Osasco, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e São Paulo.

que são exponenciados na capital e indicam um maior acesso dessa população a recursos que favorecem o fortalecimento de uma cultura política:

De imediato pode-se vincular a mídia à política, uma vez que estes meios e principalmente a imprensa escrita exercem um papel fundamental nas sociedades democráticas, pois, além de se constituírem em agentes/atores, são tanto formadores quanto veículos de expressão da opinião pública (Nunes, Chaia e Sanches, 2012, p. 343).

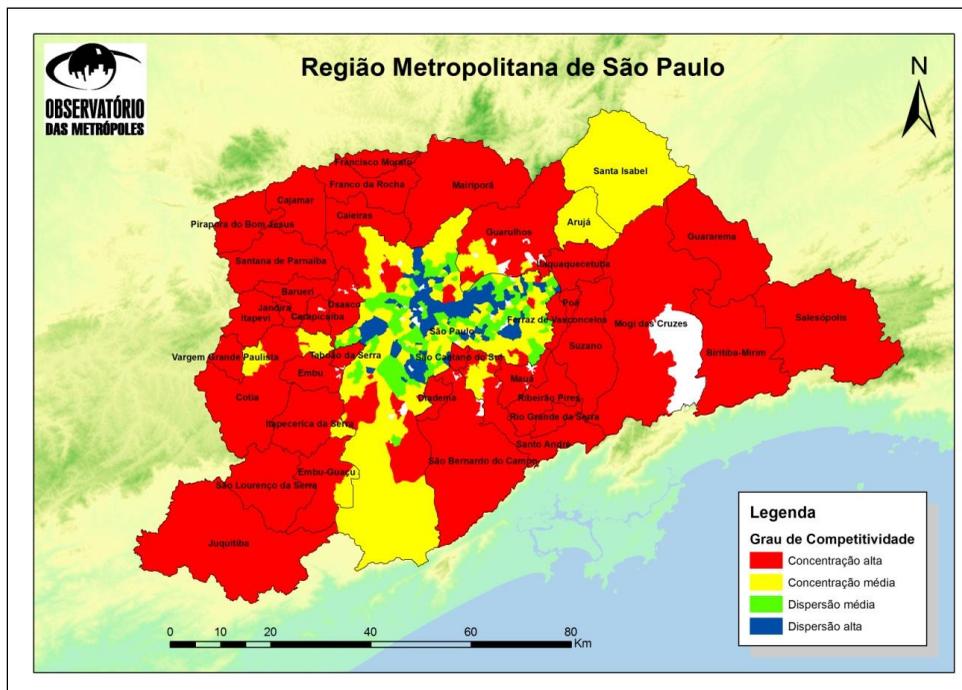
As tendências descritas acima podem ser parte dos mecanismos que produzem o “efeito metrópole”, que se mostra como um fator correlacionado ao nível de concentração da disputa eleitoral para deputado estadual nos municípios paulistas.

Já Carvalho e Corrêa (2012), com foco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, procuraram compreender como esse “efeito metrópole” ocorre dentro do perímetro metropolitano a partir da hipótese de que os legisladores (deputados) não teriam incentivos em apoiar uma agenda pública de natureza metropolitana em função da distribuição de suas votações no interior desse espaço. Os autores analisaram o número efetivo de candidatos usando como unidade territorial “áreas de ponderação” utilizadas no Censo Demográfico de 2000 (IBGE), que, no geral, coincidem com os limites dos bairros do município do Rio de Janeiro e com os limites municipais da periferia metropolitana. Os resultados mostraram que os locais de votação com uma disputa mais concentrada em poucos candidatos tinham uma ocorrência maior nos municípios do entorno metropolitano, enquanto a ocorrência de locais com votação mais dispersa aumentava no município do Rio de Janeiro, sobretudo nas áreas mais centrais.

Resultado análogo foi observado para o universo dos candidatos a deputado estadual no pleito de 2006 dentro da RMSP⁷. Os autores calcularam o *NECm* para cada local de votação e, a partir da distribuição territorial do *NECm* nos locais de votação, foi realizada uma classificação das áreas internas da região metropolitana, utilizando-se um procedimento de *cluster* em quatro categorias: concentração alta; concentração média; dispersão média; dispersão alta. O resultado pode ser visto no Mapa 1:

⁷ Resultados do relatório de pesquisa *Geografia do voto para deputados estaduais nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de São Paulo* do Observatório das Metrôpoles (não publicado).

Mapa 1
Áreas de votação segundo o grau de competitividade
por votos para deputado estadual – 2006



Fonte: Observatório das Metrópoles (2011).

Fica destacada no mapa a desigualdade no grau de concentração da disputa eleitoral na RMSP, em que as áreas classificadas como disputa eleitoral altamente concentrada (baixo *NECm*) correspondem aos municípios do entorno da capital, enquanto as áreas classificadas como de dispersão alta estão circunscritas nas áreas mais centrais da cidade de São Paulo. Assim, se considerarmos a existência de um “efeito metrópole” sobre o *NECm*, os dados apontam que esse efeito parece ser maior quanto mais central for a unidade de análise dentro da metrópole.

Em função da falta de disponibilidade de dados sobre as “áreas de ponderação” utilizadas, não foi possível realizar uma investigação de outros fatores que poderiam se correlacionar com o *NECm*. Além disso, é importante salientar que, em uma análise que pretenda capturar a magnitude do “efeito metrópole” nos locais de votação, o ideal seria utilizar áreas de ponderação de todo o estado ou, pelo menos, incluir uma parte dele com municípios não metropolitanos, uma vez que, ainda que em diferentes magnitudes, o “efeito metrópole” parece incidir sobre todos os municípios metropolitanos. É preciso considerar ainda que muitas variáveis socioeconômicas e demográficas utilizadas em modelos que pretendem compreender sua relação com o grau de concentração da disputa eleitoral possuem uma alta correlação com o nível de centralidade metropolitana.

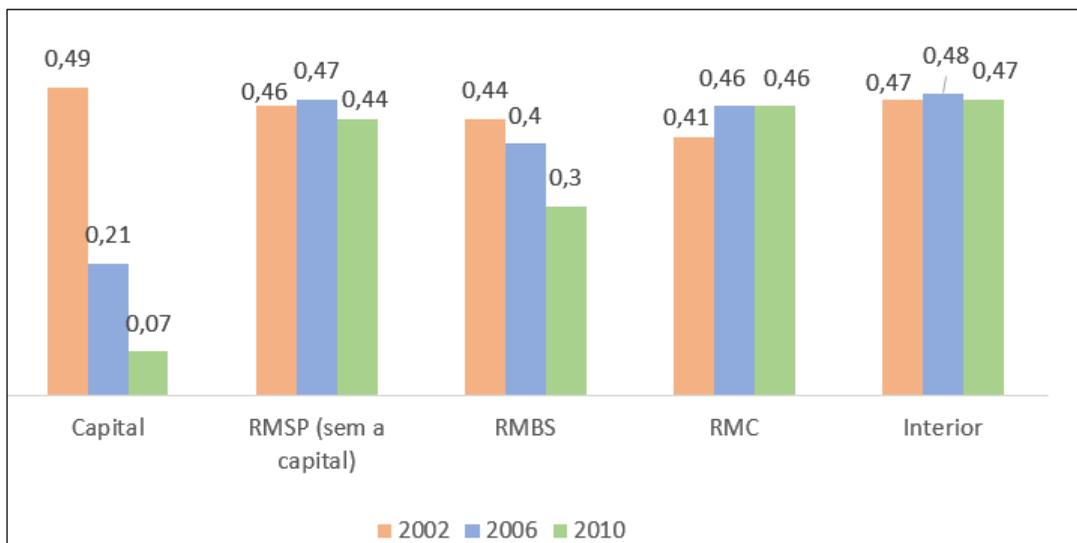
No modelo apresentado, a concentração da disputa eleitoral medida pelo *NECm* parece ser influenciada por variáveis relativas ao próprio processo eleitoral e por um “efeito metrópole”, que faz com que os municípios metropolitanos apresentem uma disputa menos concentrada. Os mecanismos que atuam nesse “efeito metrópole” são diversos e parecem influenciar diferentes processos dentro do espaço metropolitano. Nunes, Chaia e Sanches (2012) levantam algumas possibilidades, como níveis mais elevados de socialização, interesse pela política, associativismo, mobilização e exposição à mídia e similares.

Outra possibilidade é que esse possível “efeito metrópole” esteja relacionado ao perfil dos deputados eleitos por essas regiões, mais propensos a um comportamento legislativo de natureza universalista, em que as questões metropolitanas teriam mais chances de aparecer e evoluir, ainda que os dados apresentados não permitam afirmar que essas diferenças no nível de concentração da disputa eleitoral de fato influenciam o comportamento legislativo dos deputados.

Análise da competitividade da disputa eleitoral medida pelo índice T

Esta seção caracteriza a disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do cálculo do índice T, proposto por Silva (2013). O Gráfico 3 mostra as médias do índice T para a capital paulista e as demais RMs do estado nos pleitos de 2002, 2006 e 2010:

Gráfico 3
Evolução do índice T para as eleições a deputado estadual de São Paulo, 2002, 2006, 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TRE-SP.

Observa-se que os municípios do interior apresentam uma menor competitividade eleitoral, com exceção de 2002, quando a capital paulista apresenta um índice acima da média em função da votação atípica na candidata do Prona, como anteriormente assinalado. Nos anos de 2006 e 2010, o índice da capital fica bem abaixo da média, especialmente em 2010, indo ao encontro dos achados de Silva (2013), que apontam que as capitais tendem a ter uma disputa eleitoral mais competitiva. O resultado de 2002, no entanto, aponta que essa competitividade é sensivelmente influenciada pelo contexto político.

O restante dos municípios da RMSP (sem a capital) apresenta um índice de competitividade próximo da média geral nos três pleitos analisados, enquanto a RMBS apresenta a disputa mais competitiva em 2006 e 2010, considerando as RMs analisadas.

Observa-se ainda que não é possível identificar um padrão de evolução do índice entre os pleitos analisados: na capital e na RMBS, o índice apresenta uma tendência de queda; na RMSP sem a capital e no interior, o índice aumenta de 2002 para 2006 e torna a cair em 2010, e, na RMC, o índice sobe de 2002 para 2006 e se mantém estável em 2010. A variabilidade do índice entre os pleitos nos diferentes grupos de municípios analisados parece indicar novamente a importância da influência dos fatores relativos ao contexto político, e as distintas trajetórias do índice dentro desses grupos parecem indicar que esses fatores são relativos, sobretudo, a um contexto político local.

Fatores que influenciam a competitividade da disputa eleitoral medida pelo índice T

Para uma melhor compreensão da disputa eleitoral metropolitana dentro dos termos analisados, optou-se por replicar o modelo de regressão múltipla já utilizado para o *NECm*, a fim de testar se a diferença na competitividade da disputa eleitoral entre as regiões é significativa e se a variação do índice T está correlacionada com variáveis socioeconômicas dos municípios. Embora os dados apontem a importância da influência de fatores do contexto político local sobre a competitividade eleitoral, não foi possível mensurar nenhuma variável que sintetizasse esses fatores.

As variáveis que compõem o modelo são PIB, taxa de analfabetismo na população com mais de 25 anos ($T_ANALF25$) e taxa de urbanização (T_URB), pois foram as que apresentaram correlação significativa com a taxa de competitividade medida pelo índice T (tabela no Apêndice 2), e não apresentaram alta correlação entre si.

A forma funcional do modelo estatístico de regressão múltipla com as variáveis selecionadas mais as variáveis binárias (*dummies*) relativas à capital e às RMs é dada pela expressão:

$$T_{mt} = \beta_1 + \beta_2 T_ANALF25_{mt} + \beta_3 PIB_{mt} + \beta_4 T_URB_{mt} + \beta_5 DummyCapital + \beta_6 DummyRMSP + \beta_7 DummyRMCBS + \beta_8 Dummy2006 + \beta_9 Dummy2010$$

em que a variável dependente do modelo é o índice T do município m no ano eleitoral t . Os resultados das estimativas estão na Tabela 6:

Tabela 6
Estimativas dos parâmetros do modelo de regressão múltipla para o índice T como variável dependente

Índice T		
	Modelo 1	Modelo 2
C	0,53*** (0,48)	0,54*** (0,48)
PIB	-1,954E-9*** (0,00)	-9,518E-9*** (0,00)
T_ANALF_25	-0,005*** (0,002)	-0,006*** (0,002)
T_URB	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
<i>Dummy_Capital</i>		1,38** (0,59)
<i>Dummy_RMSP</i>		-0,24 (0,23)
<i>Dummy_RMCBS</i>		-0,72*** (0,026)
<i>Dummy_2006</i>	0,002 (0,013)	-0,001 0,013
<i>Dummy_2010</i>	-0,26** (0,14)	-0,033** (0,14)
R ²	0,011	0,02
Nº de observações	1935	1935

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TRE-SP e do Atlas de Desenvolvimento Humano - PNUD 2010.

Erros-padrão entre parênteses. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Primeiramente, os resultados mostram que os modelos especificados apresentam um R^2 muito baixo, ou seja, explicam muito pouco a variação da competitividade nos municípios. O PIB apresenta uma relação negativa e significativa com o índice: quanto maior o PIB, menor o índice T e, portanto, maior a competitividade. Com uma relação igualmente negativa com o índice T, a taxa de analfabetismo apresenta um resultado contraintuitivo, pois, quanto maior a taxa de analfabetismo, maior a competitividade. No entanto, com as informações disponíveis e o baixo poder explicativo das variáveis, não é

possível tecer hipóteses a respeito. A taxa de urbanização não apresenta correlação com o índice, ao contrário do esperado de acordo com a literatura da área.

No modelo 2, as variáveis binárias (*dummies*) relativas à capital e às RMs aumentam um pouco o R^2 e são significativas para os casos da capital e das regiões metropolitanas de Campinas e da Baixada Santista. No entanto, a correlação com a *dummy* da capital é positiva (maior o índice, portanto menor a competitividade), o que vai de encontro com os resultados achados por Silva (2013), que mostram que as capitais tendem a apresentar um nível de competitividade eleitoral maior do que a média. Esse resultado parece estar fortemente influenciado pelo alto índice T da capital no ano de 2002, como anteriormente ressaltado. No caso da *dummy_RM CBS*, embora a relação com o índice seja negativa, apontando uma maior competitividade eleitoral nesses municípios, essa correlação não ocorre para o caso da RMSP, não havendo indícios suficientes para apontar um “efeito metrópole” sobre o índice T, ou seja, não parece haver nenhuma relação entre a competitividade da disputa eleitoral em um município e o fato de o município pertencer a uma região metropolitana.

Finalmente, a *dummy_2010* também apresenta uma relação negativa e significativa com o índice, o que indica uma eleição mais competitiva nesse ano.

Portanto, a análise da competitividade da disputa eleitoral paulista medida pelo índice T não mostrou correlações significativas com as características dos municípios, parecendo ser influenciada, sobretudo, por fatores do contexto político-eleitoral. Assim, os resultados não oferecem indícios para uma maior compreensão entre a representação política e a evolução de uma agenda metropolitana na Assembleia Paulista.

Conclusões

Este artigo procurou analisar a tese de Carvalho e Ribeiro (2013) de que a ausência de temas de natureza metropolitana na agenda política se deve, em parte: i) à sub-representação de deputados de base geográfica metropolitana na Câmara e nas Assembleias, considerando que esses deputados tendem a ter um comportamento legislativo voltado para temas de natureza universalista, em que questões como a governança e a gestão metropolitana se inserem; e ii) ao comportamento político das metrópoles, que seria regulado por gramáticas políticas distintas, com a capital marcada por uma disputa mais competitiva e politizada, enquanto a periferia metropolitana se caracterizaria por uma disputa pouco competitiva marcada pelo voto personalizado.

Os dados analisados mostraram que a sub-representação de deputados metropolitanos no Legislativo estadual, verificada na maioria das regiões metropolitanas do país em outros estudos, não ocorre no caso da RMSP, que possui uma representação na Assembleia mais do que proporcional ao seu número de eleitores.

A análise do comportamento político das metrópoles foi realizada a partir do nível de concentração e competitividade da disputa eleitoral, e os resultados encontrados

também não permitem colocar esse fator como um obstáculo à efetivação de uma agenda metropolitana no estado. Primeiramente, o cálculo do número efetivo de candidatos por município (*NEC_m*) utilizado para medir o grau de concentração da disputa eleitoral mostrou que a capital paulista apresenta uma disputa bem menos concentrada que a do restante dos municípios metropolitanos, mas esses municípios também apresentam uma disputa eleitoral menos concentrada do que a do restante dos municípios do interior do estado. Ou seja, nesses locais um número maior de candidatos recebe um número expressivo de votos, aumentando as chances de que candidatos com agendas mais universalistas, em que as questões metropolitanas estariam inseridas, sejam eleitos. Os modelos mostraram ainda que a pouca ou nula correlação do nível de concentração da disputa eleitoral com variáveis socioeconômicas sugere a existência de um “efeito metrópole” sobre esse indicador.

Já a competitividade da disputa eleitoral, medida a partir do cálculo do índice T, não mostrou relação com o nível de urbanização nem com o fato de o município pertencer a uma região metropolitana. Mesmo a capital paulista não apresenta um nível de competitividade significativamente mais alto do que o restante dos municípios. Os dados mostram ainda que não há uma relação definida entre competitividade e concentração da disputa medida através desses índices. Ou seja, um número expressivo de municípios apresenta uma alta concentração da disputa ao mesmo tempo que esta se mostra competitiva e vice-versa.

Portanto, o “efeito metrópole” verificado para o caso do *NEC_m* não ocorre para o caso do índice T, em que os dados não mostram diferenças significativas entre a competitividade dos municípios metropolitanos e a dos municípios do interior. Esse fato parece se dar em função dos fatores relacionados ao contexto político que, dentro do nosso sistema eleitoral, teriam um efeito definidor sobre a competitividade da disputa, como ilustrou o caso da deputada Havanir em 2002.

Os dados analisados não permitem afirmar que a ausência desses fatores no campo político-eleitoral se traduza em uma vantagem do estado de São Paulo para a efetivação de uma agenda metropolitana; porém, o estudo de Padilha, Ribeiro e Carvalho (2019), a partir da análise da atividade legislativa das proposições de projetos de lei dos deputados paulistas, mostrou que, de fato, os deputados de base metropolitana tendem a apresentar mais projetos de natureza universalista do que seus pares que possuem sua base geográfica de votação no interior do estado, incluindo aí temas de natureza metropolitana.

A literatura sugere que um ambiente onde a disputa eleitoral é pouco concentrada tende a ser mais politizado e, portanto, propenso a eleger deputados mais direcionados a questões de natureza universalista, como a questão da governança metropolitana aqui considerada. As análises realizadas neste artigo apontam que, além de uma quantidade proporcional de deputados metropolitanos na Alesp, o caso da RMSP mostra a existência de um “efeito metrópole” sobre a concentração da disputa eleitoral nos municípios

metropolitanos (disputa menos concentrada nesses municípios), indicando um ambiente político-eleitoral em que uma agenda metropolitana teria mais chances de avançar.

Referências bibliográficas

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL DE 2010. "PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento". Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: maio 2016.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. "A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, p. 319-347, 2011.

AYDOS, E. D. *O voto distrital e o aperfeiçoamento da democracia representativa no Brasil*. Mimeo, Porto Alegre, 1979.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

_____. "Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil". *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, vol. 11, nº 22, p. 367-384, jul.-dez. 2009.

_____. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica da representação das áreas urbanas e metropolitanas do Brasil. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). *Cultura política, cidadania e voto: desafios para governança metropolitana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

CARVALHO, N. R.; CORRÊA, F. S. É possível o paroquialismo metropolitano? Organização socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas eleições proporcionais na RMRJ. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). *Cultura política, cidadania e voto: desafios para governança metropolitana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

CARVALHO, N. R.; RIBEIRO, L. C. Q. "Représentation et atrophie politiques des métropoles: le cas du Brésil". *Sociologie et Sociétés*, vol. 45, nº 2, p. 293-319, 2013.

DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press: New Haven, 1971.

DIAS, J. L. M. Legislação eleitoral e padrões de competição político-partidária. In: LIMA JR., O. (org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Editora, p. 65-98, 1991.

DUVERGER, M. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1951.

FERNANDES, E. Apresentação. In: Gouvêa, R. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, p. 3-27, Apr. 1979.

LAMOUNIER, B. "A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate". *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 7, 1982.

LIPSET, S. M. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R. A. "Sistema eleitoral e sistema partidário". *Lua Nova*, Rio de Janeiro, nº 36, p. 129-147, 1995.

NUNES, E.; CHAIA, V.; SANCHES, F. Cultura política e valores de cidadania na Região Metropolitana de São Paulo. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). *Cultura política, cidadania e voto: desafios para governança metropolitana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. "Geografia do voto para deputados estaduais nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de São Paulo". Relatório do projeto de pesquisa Localismos, Geografia Social do Voto e Governança Metropolitana. Rio de Janeiro, 2011 (não publicado).

_____. "Arranjos Institucionais para a gestão metropolitana". Relatório de Pesquisa, 2009.

Disponível em:

<http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>.

Acesso em: 13 maio 2016.

PADILHA, F. V. Q.; RIBEIRO, L. C. Q.; CARVALHO, N. "Representação política e governança na Região Metropolitana de São Paulo". *Anais Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos*. Rio de Janeiro: IPPUR – UFRJ, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, L. C. (org). *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2004.

SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SILVA, G. P. "Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 19, nº 2, nov. 2013.

SOARES, G. A. D. "Desigualdades eleitorais no Brasil". *Revista de Ciência Política*, vol. 7, nº 1, p. 25-48, 1973.

_____. *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

TAAGEPERA, R. "Inequality, concentration, imbalance". *Political Methodology*, p. 275-291, 1979.

Apêndice 1

Correlações entre variáveis socioeconômicas dos municípios e o *NECm*

	NECm	POP	T_ANALF25	GINI	RDPC	T_URB	PIB
NECm	1						
POP	0,621	1					
T_ANALF25	-,094**	-,157**	1				
Gini	,108**	,131**	,019	1			
RDPC	,143**	,246**	-,757**	,211**	1		
T_URB	,173**	,103**	,393**	-,028	,170**	1	
PIB	,621**	,992**	-,139**	,128**	,245**	,097**	1

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TRE.

**A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Números no fundo cinza = variáveis com alta correlação, de modo que só uma pode ser usada no modelo.

Apêndice 2

Correlações entre variáveis socioeconômicas dos municípios e o índice T

	POP	T_ANALF25	GINI	RDPC	T_URB	PIB
Índice T	-0,44	-0,067**	0,026	0,023	0,046*	-0,049*

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TRE-SP.

Abstract

Electoral disputes and political representation in the Metropolitan Region of São Paulo

This article analyzes how the dynamic of representation policy can translate into obstacles for the mobilization of the Legislative political actors around a metropolitan agenda. The objective is to analyze the representativeness of metropolitan – based deputies in the Legislative Assembly of the State of São Paulo and to characterize the electoral dispute in the state municipalities, which will be characterized by two different indicators: a concentration of the dispute (effective number of candidates) and an electoral competitiveness index (T index). The results show that the metropolitan deputies of São Paulo are not underrepresented in the assembly and the electoral dispute in metropolitan municipalities tends to be less concentrated, with a “metropolis effect” on the concentration of the dispute, but not necessarily more competitive.

Keywords: electoral dispute; political representation; metropolitan governance; effective number of candidates; T index

Resumen

Disputa electoral y representación política en la Región Metropolitana de São Paulo

Este artículo analiza cómo la dinámica política de representación puede traducirse en obstáculos para la movilización de los actores políticos del Legislativo en torno a una agenda metropolitana. El objetivo

es analizar la representatividad de los diputados de base metropolitana en la Asamblea Legislativa de São Paulo y caracterizar la disputa electoral en los municipios paulistas, que se caracterizará a partir de dos diferentes indicadores: un de concentración (número efectivo de candidatos) y un de competitividad (índice T). Los resultados apuntan que los diputados metropolitanos paulistas no son subrepresentados en la asamblea y la disputa electoral en los municipios metropolitanos tiende a ser menos concentrada, con un "efecto metrópoli" sobre la concentración de la disputa, pero no necesariamente más competitiva.

Palabras clave: disputa electoral; representación política; gobernanza metropolitana; número de candidatos efectivos; índice T

Résumé

Dispute électorale et représentation politique dans la Région Métropolitaine de São Paulo

Cet article analyse comment la dynamique de la politique de représentation peut se traduire par des obstacles à la mobilisation des acteurs politiques législatifs autour d'un agenda métropolitain. L'objectif de cet article est d'analyser la représentativité des députés métropolitains à l'Assemblée législative de l'État de São Paulo et de caractériser le dispute électorale dans les municipalités de l'état, qui sera caractérisé par deux indicateurs différents: un de concentration (nombre effectif de candidats) et un de compétitivité (indice T). Les résultats montrent que les députés métropolitains de São Paulo ne sont pas sous-représentés dans l'assemblée et que les élections dans les municipalités métropolitaines ont tendance à être moins concentrées, avec un "effet de métropole" sur la concentration de la dispute, mais pas nécessairement plus compétitives.

Mots-clés: dispute électorale; représentation politique; gouvernance métropolitaine; nombre effectifs de candidats; index T

Artigo submetido à publicação em 14 de abril de 2019.
Versão final aprovada em 13 de maio de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros

Raquel D'Albuquerque¹ 

Natália Sátyro² 

O objetivo do artigo é explorar a configuração geral da entrega dos serviços socioassistenciais de proteção básica nos municípios brasileiros, situada no debate sobre a implementação de políticas sociais. Busca as grandes tendências da entrega de serviços no nível local com a análise da distribuição no plano macro, considerando que esse critério não é dado pelo Executivo central, mas é determinado no contexto local. Na ausência de estudos dessa natureza, adota-se um desenho de *grounded theory* e uso de análises quantitativas para aferir a relação entre a execução dos serviços socioassistenciais e a expressão de demanda de quem os recebe ou pode receber. Os resultados sugerem um comportamento discricionário diante do tamanho da demanda que molda o tipo de serviço oferecido: áreas de alta demanda priorizam serviços coletivos e áreas de menor demanda priorizam atendimentos individuais.

Palavras-chave: serviços socioassistenciais; implementação; assistência social; Suas (Sistema Único de Assistência Social); teoria fundamentada em dados

Introdução

Hoje a atuação da assistência social pode ser entendida por duas vias. A primeira compreende os benefícios socioassistenciais, que podem ser de caráter continuado ou eventual, muitas vezes (mas não exclusivamente) em forma de transferências de rendimentos diretamente para o cidadão. A segunda, que consiste no foco deste artigo, é a prestação de serviços socioassistenciais. Dentre os fatores que caracterizam esses serviços, temos a continuidade de oferta, de modo a sempre haver serviços que atendam os cidadãos que necessitam de proteção pela assistência social. Esses serviços têm base na matricialidade familiar e na territorialidade e são classificados conforme o nível de

¹ Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil.
E-mail: <raquel.dalbuquerque@gmail.com>.

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

proteção que oferecem aos respectivos públicos-alvo, podendo ser de natureza básica ou especializada de média e alta complexidade.

Os serviços de proteção básica têm por objetivo central a prevenção da quebra de vínculos familiares e sociais e da violação de direitos, atuando no sentido de potencializar a família como unidade de referência e visando à promoção da convivência, da socialização, do acolhimento e da integração ao mercado de trabalho. Por sua vez, os serviços de proteção especializada se direcionam a indivíduos e famílias em situação de violação de direitos. Aqueles de média complexidade são direcionados aos que ainda não vivenciam rompimento de vínculos familiares e comunitários e se baseiam na atenção individualizada a fim de proporcionar o convívio e o fortalecimento sociofamiliar. Já os serviços de atenção especializada de alta complexidade enfocam indivíduos ou famílias em situação de violação de direitos e de rompimento de vínculos, cujas referências foram perdidas, que estão em situação de ameaça ou que necessitam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário a que pertencem. Entretanto, pouco se sabe sobre a configuração geral de todos esses serviços ou como são distribuídos pelo território.

Atualmente, já há um acúmulo significativo de trabalhos acadêmicos sobre transferência de renda no Brasil, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), mas também sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sobre o Sistema Único de Assistência Social (Suas) (Sátyro e Soares, 2009; Bichir, 2010; Januzzi, Martignoni e Souto, 2012; Vaz, 2012; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017). Após pouco mais de uma década de implementação dos serviços socioassistenciais, já há conhecimento sobre eles, mas ainda é muito insuficiente, para citar apenas alguns: Miranda, 2017; Jaccoud, 2015; Ferreira, 2016; Bichir, Simoni Jr. e Pereira, 2020; Pereira, Lotta e Bichir, 2018; Lotta e Marques, 2020; Souza e Bronzo, 2020; Bronzo, Mendes e Rezende, 2019; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Sátyro e Cunha, 2018, 2019. No entanto, alguns focam programas específicos (Ribeiro, 2011; Jaccoud, 2015), outros, municípios ou regiões específicas. São poucos os que se propõem a abordagens mais abrangentes, incluindo todos os municípios na unidade de análise. Destaca-se o trabalho de Bichir, Simoni Jr. e Pereira (2020), que tanto analisa os parâmetros nacionais que incrementaram o nível geral de implementação, promovendo redução de desigualdades intermunicipais, quanto verifica se e como as capacidades institucionais locais são relacionadas com a implementação do Suas (Bichir, Simoni Jr. e Pereira, 2019, 2020).

A política de assistência social determina a execução dos serviços socioassistenciais de forma descentralizada, na qual os municípios são os principais provedores. Levando em conta a heterogeneidade de nossos municípios, as diferentes capacidades implementadoras (Cavalcante e Ribeiro, 2012; Sátyro, Cunha e Campos, 2016; D'Albuquerque, 2017; Sátyro e Cunha, 2019) e os diferentes níveis de pobreza espalhados territorialmente, e também as questões referentes às dificuldades de coordenação e da relação entre os entes federados (Bichir, Simoni Jr. e Pereira, 2019, 2020), questionamos: Há alguma espacialidade na distribuição dos serviços de proteção básica e qual a sua

relação com a demanda potencial? Ou dito de outra forma, no âmbito da proteção básica, os serviços são ofertados em função da demanda em potencial? A execução dos serviços de proteção social básica nos municípios brasileiros é função da expressão de demanda de quem os recebe ou tem potencial para receber? Os municípios conseguem responder à demanda? Quais os tipos de serviços ofertados pelo território? Ou melhor: Os padrões de oferta de diferentes serviços mudam espacialmente? É importante, portanto, ressaltar aqui que o artigo não abarca as decisões do momento de formação de agenda ou de formulação dessa política pública, que se dão no nível federal, mas, sim, aquilo que conforma a entrega dos serviços socioassistenciais na ponta.

Argumentamos aqui que, para compreender o funcionamento desses serviços, faz-se necessário um olhar sistematizado sobre os padrões de oferta e demanda no plano nacional. Isso implica dizer que o estudo acerca da execução desses serviços depende de uma análise sob a perspectiva das necessidades do público-alvo e usuários, que configuram a demanda potencial por tais serviços. Para isso realizamos um estudo de caso dos serviços socioassistenciais no âmbito nacional, tendo os municípios como unidade de análise. A literatura é farta em mostrar os determinantes das decisões no nível macro, no nível de formulação da política (aqui poderíamos citar os clássicos autores da teoria de recursos de poder, por exemplo), e vem se ocupando cada vez mais em explicar a implementação no nível local e o desenvolvimento de capacidades para implementação de políticas públicas (Lotta e Pavez, 2010; Lotta, 2012; Pires e Gomide, 2014; Lotta, Pires e Oliveira, 2014; Lotta, 2014; Lanzara e Bichir, 2019; Pereira, Lotta e Bichir, 2018). Bichir, Simoni Jr. e Pereira (2019, 2020) trazem um importante debate sobre sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação do Suas, mostrando como é central o entendimento de que os sistemas definem macroparâmetros nacionais para a implementação de políticas através de mecanismos institucionais de indução de comportamento que diminuem desigualdades e permitem padronização e oferta nacional de serviços socioassistenciais (Bichir, Simoni Jr. e Pereira, 2020; Sátyro e Cunha, 2019). Basicamente esses trabalhos analisam os efeitos desses sistemas nacionais na implementação e na construção de capacidade municipal. No entanto, nosso artigo não foca esse efeito, mas pretende explorar as grandes tendências da entrega de serviços no nível local que ainda não são devidamente mapeadas pela literatura.

Dessa forma, uma análise exploratória nos permite responder às questões analíticas propostas e requer mais um enfoque indutivo do que dedutivo. E, como se trata de apenas uma hipótese exploratória e não do entendimento do conjunto de fatores que explicam a implementação de serviços, recorreremos aqui à estratégia trazida pela abordagem de *grounded theory* ou teoria fundamentada em dados (TFD). Esta nos permite a compreensão de processos políticos desconhecidos dentro das instituições analisadas e, portanto, visa gerar conhecimento via método indutivo (Glaser, 1978; Strauss e Corbin, 1994).

Além desta “Introdução”, o artigo apresenta um breve aporte teórico e, em seguida, algumas considerações metodológicas em “Escolhas que nos guiam e metodologia”, para então apresentar o exercício analítico, realizado em duas etapas em “Análise empírica”. Na primeira etapa identifica-se a relação entre a capacidade de implementação dos municípios, em termos de execução financeira, e a demanda potencial pelos serviços socioassistenciais. Em seguida, parte-se para a análise empírica central acerca da execução dos serviços de proteção social básica e das atividades realizadas no âmbito dos Centros de Referenciamento da Assistência Social (Cras), as quais correspondem ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e atividades de caráter individualizado. Por fim, tecemos algumas considerações na “Conclusão”.

Escolhas que nos guiam e metodologia

Não há publicações sobre a distribuição de serviços socioassistenciais pelo território brasileiro como um todo, e a maior parte do que existe sobre o assunto é restrita a casos específicos ou relacionada a decisões de implementação da política, seja no nível macro ou no nível micro, isto é, no nível federal, estadual ou municipal (Cavalcante, 2013; Cavalcante e Ribeiro, 2012; Costa e Palotti, 2013; Soares e Cunha, 2016; Souza, 2018; Pereira, Lotta e Bichir, 2018). A literatura teórica dá suporte a trabalhos relativos à agenda e à avaliação, mas o mais próximo aqui seriam trabalhos que tratam de decisões e ações de implementação da política, no nível macro ou no nível local, de burocratas em qualquer um dos níveis (de rua, médio e alto escalão). No entanto, este artigo foge a esse escopo, ele trata do resultado agregado de decisões de implementação no nível micro no caso da oferta de serviços socioassistenciais. Dessa forma ele não trata de decisões no nível central (Bichir, Simoni Jr. e Pereira, 2020; Sátyro e Cunha, 2019), mas também não se refere ao que é feito isoladamente nos municípios. O foco é o critério de distribuição da oferta de serviços quando olhada no plano macro, ou seja, no nível nacional, sistêmico (Bichir, Simoni Jr. e Pereira, 2020; Sátyro e Cunha, 2019), sabendo que esse critério foi dado tanto pelo Executivo central quanto pelas ações locais e até mesmo individualizadas, como atos discricionários de indivíduos e equipes que têm contato com os beneficiários da política (Dutra, Lotta e Pires, 2018; Dutra, 2020; Pires, 2017; Lotta, 2018).

Uma primeira hipótese seria que a oferta de serviços dependeria da capacidade técnica ou burocrática dos municípios ou mesmo da discricionariedade desses burocratas. No entanto, analisando como se dá a implementação dessas políticas assistenciais nos municípios brasileiros, Sátyro, Cunha e Campos (2016) mostram como essa implementação não está correlacionada com a disponibilidade de recursos humanos nem com a capacidade burocrática nos moldes weberianos nos municípios brasileiros. Os achados sugerem que a implementação de políticas sociais não depende da capacidade burocrática dos municípios. Esse resultado de pesquisa é reforçado por D’Albuquerque

(2017), que realiza uma análise de oferta de serviços nos municípios, e também em todo o Brasil, e não encontra correlação com a capacidade burocrática dos técnicos municipais.

Esses achados nos remetem diretamente ao outro lado da moeda: a demanda por tais serviços. Argumentamos que é preciso entender como são entregues esses serviços em um país com uma população tão heterogênea em termos de necessidades de acesso a serviços e com uma rede de oferta que, apesar de se pretender universal, tem capacidade limitada para atender à demanda potencial. No entanto, a literatura que trata dessa entrega não contempla esse tipo de análise no nível macroanalítico, o que acarreta a falta de suporte teórico para um trabalho dedutivo. Trabalhamos, portanto, com uma hipótese exploratória.

Essa hipótese se guia por algumas premissas. É de conhecimento geral a heterogeneidade econômica e social dos brasileiros, os diferentes níveis de acesso a serviços de forma geral e a desigualdade de renda; essa última, reconhecidamente, uma das mais altas do mundo. Sátyro (2014) demonstra os diferentes padrões de bem-estar alcançados pelos brasileiros. De acordo com a autora, o Brasil entrega a seus cidadãos, na prática, distintos graus de cidadania, ou seja, níveis distintos de inclusão e proteção social a depender de onde a pessoa nasceu e da renda de sua família. A partir desse conhecimento, trabalhamos com uma hipótese de que a demanda potencial determinará o tipo e o nível (quantidade) de oferta, independentemente da capacidade de execução, e, dadas as diferenças regionais, essa entrega terá um perfil espacializado. Como não há literatura que sustente essa tese, esse é um trabalho basicamente indutivo guiado pelos princípios de *grounded theory*, ou seja, intenciona levantar hipóteses para futuras construções teóricas a partir dos dados (Glaser, 1978; Strauss e Corbin, 1994).

Dessa forma, este artigo se configura como um estudo de caso acerca da execução dos serviços de proteção básica da política de assistência social no Brasil, cujo modelo selecionado para a análise empírica e construção de inferências é de natureza covariacional. Isso significa que, a partir de indicadores quantitativos dos serviços e da demanda potencial, identificamos tendências de variação simultânea a fim de encontrar regularidades. Ou seja, buscamos detectar regularidades empíricas e padrões de covariação entre o fenômeno de interesse (serviços) e a demanda potencial (Gerring, 2015) a fim de construir inferências descritivas baseadas em evidências empíricas. Também utilizamos técnicas de estatística espacial, que nos permitem identificar e visualizar os padrões territoriais. Para tanto, recorreremos à utilização de mapas e indicadores de autocorrelação espacial. Com isso, é possível verificar a distribuição dos serviços nos municípios individualmente e se eles apresentam padrões de execução que estão relacionados com os municípios vizinhos.

O Índice de Moran nos oferece o coeficiente do grau de autocorrelação espacial da variável selecionada (de serviços ou de demanda potencial). Um indicativo de autocorrelação espacial implica cenários em que "especificações sobre como a magnitude de uma variável de interesse em uma determinada localização é determinada pelos valores

da mesma variável em outros locais do sistema” (Anselin, 2003, p. 311, tradução nossa). Ou seja, como o valor de execução do serviço, ou da expressão da demanda, em um determinado município está relacionado com os valores de outros municípios vizinhos. Isso porque as estatísticas Lisa³ oferecem, para cada observação do banco de dados, uma indicação de *clusters* espaciais significantes de valores similares em torno da observação. Essas informações são apresentadas pelo diagrama de dispersão, ou *scatter plot*, e pelo mapa de identificação de relações de vizinhança, denominado Lisa Univarido – Índice de Moran Local (Anselin, 1995).

Dos serviços socioassistenciais e atividades realizadas no âmbito da proteção social básica

Os serviços de proteção social básica, centrais nesta análise, são aqueles executados no âmbito dos Cras. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) tem como objetivo principal o fortalecimento da função protetiva das famílias, a prevenção da ruptura de vínculos e a promoção de acesso a direitos e serviços públicos e a seu usufruto. Isso se dá através de um trabalho social de caráter continuado que ocorre por meio de acompanhamentos das famílias inseridas no programa e de atendimentos individuais e coletivos realizados com essas famílias. Para esse serviço, foi possível encontrar dois indicadores específicos. O primeiro é o indicador de *acompanhamentos pelo Paif por 100 mil habitantes*⁴, que correspondem a atendimentos regulares, continuados e sistemáticos, cujos objetivos possibilitam às famílias e aos indivíduos a reflexão sobre sua realidade, a construção de projetos de vida e a transformação das relações familiares e comunitárias. O segundo indicador se refere aos *atendimentos coletivos em grupos do Paif*, que estão relacionados às famílias que, entre aquelas que estão em acompanhamento, participam regularmente de atividades em grupos executadas pela equipe de referência do Paif.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) tem como objetivo central a complementariedade do trabalho social com famílias e prevenção de situações de risco social, ou seja, casos em que vínculos são quebrados ou perdidos podendo levar à violação de direitos, problema que só será tratado pela proteção social especial. O SCFV tem o caráter de coletividade e de prestação contínua e se organiza com base em faixas etárias específicas. Dentro de cada faixa etária, são desenvolvidas atividades cujo foco é direcionado ao público correspondente: desde o envelhecimento saudável, passando pelo incentivo à autonomia e ao desenvolvimento de sociabilidade, até o fortalecimento de vínculos com as famílias e a comunidade a que pertencem. Sendo assim, foi possível

³ Do inglês, estatísticas Lisa significam *Local Indicators of Spatial Autocorrelation*, ou Indicadores Locais de Autocorrelação Espacial e são expressos em mapas.

⁴ Todos os oito indicadores relativos aos serviços trabalhados aqui foram ponderados pela população dos municípios e, portanto, devem ser lidos “por 100 mil habitantes”. No entanto, por economia de espaço, no decorrer do texto essa ponderação será retirada do nome do indicador.

encontrar quatro indicadores que correspondem aos grupos específicos: *atendimentos coletivos no SCFV de 0 a 6 anos, de 7 a 14 anos, de 15 a 17 anos e idosos*.

Além dos indicadores elencados para mensurar os dois serviços de proteção básica que iremos analisar, temos um conjunto de informações que correspondem às atividades no âmbito dos Cras e nos mostram uma visão complementar à configuração dos serviços. Entre essas atividades, as que têm caráter individual se referem aos *atendimentos individualizados* e às *visitas domiciliares*, definidos como atos isolados realizados por técnicos de nível médio ou superior da equipe do Cras com um único indivíduo ou uma única família⁵.

Todos os indicadores foram extraídos do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), disponibilizado pela Vigilância Socioassistencial – SNAS/MDS. Do ponto de vista prático, a utilização da base do RMA nos traz alguns desafios e limitações⁶. Ela, originalmente, é estruturada em observações mensais para cada Cras dentro dos municípios, totalizando 92.746 observações. Para a realização das análises, foi necessário fazer agregação das observações por município para o ano de referência (2014), o que totalizou 5.497 observações. Isso significa que, dos 5.570 municípios brasileiros, 5.497 contam com pelo menos um Cras e responderam ao questionário do RMA. Ou seja, do universo dos municípios, apenas 73 ficaram fora da análise⁷. Além disso, a base de dados foi submetida a um tratamento das informações de modo que foram excluídos os formulários preenchidos com o valor "zero" em todos os campos e foram aplicados critérios de limpeza a fim de descartar os *outliers*, utilizando valores de corte de acordo com o porte do município⁸.

⁵ Diferentemente dos acompanhamentos, que têm caráter continuado, os atendimentos podem ser feitos com famílias que estão ou não em acompanhamento pelo Paif.

⁶ O RMA traz informações quantitativas sobre todos os serviços e atividades que são executados mensalmente por unidade de atendimento – nesse caso, pelo Cras. A utilização desses dados nos oferece a possibilidade de ter um panorama geral acerca da execução dos serviços nos municípios brasileiros, além de identificar tendências territoriais e compreender como ocorrem as distribuições de cada tipo de serviço individualmente e também as expressões da demanda potencial pelos serviços. Entretanto, é necessário fazer algumas ponderações quanto às limitações dessa fonte de dados. A primeira é que, devido ao fato de ser derivada de registros realizados pelos próprios funcionários dos Cras acerca dos serviços e atividades que executam, esses dados podem conter vieses, principalmente porque a tipificação dos serviços ainda é recente. Nesse sentido, apesar das orientações e definições advindas do governo federal que são expressas nos formulários, ainda há espaço para interpretações sobre o que constitui cada um dos itens. Por esse motivo, pode haver problemas de sub e superdimensionamentos de determinadas categorias em detrimento de outras.

⁷ O Censo Suas aponta que, em 2014, havia 8.088 Cras no Brasil, em 5.585 municípios, totalizando 98,5% dos municípios do país. Essa divergência de 12 municípios entre as informações publicadas no Censo Suas e as presentes na base de dados do RMA pode ser devido ao período de coleta das informações de cada um ou por falha em alguma das bases de dados. De toda forma, é uma divergência muito pequena que, acredita-se, não afetará as análises aqui desenvolvidas.

⁸ Porém, apesar de não termos uma forma de controlar ou de tratar esse problema, acredita-se que sua influência maior seja para análises que lidam com um pequeno número de casos. Como aqui estamos tratando de todos os municípios brasileiros, os valores tenderão para a média, conforme nos assegura a Lei dos Grandes Números (Kellstedt e Whitten, 2013). Além disso, como o objetivo é identificar características sistemáticas (fundamentais e previsíveis) e não sistemáticas (não previsíveis) do fenômeno, melhor dizendo, identificar tendências no território e não fazer inferências para municípios individualmente, a presença de viés não compromete a validade das inferências realizadas (King, Keohane e Verba, 1991).

A escolha por agregar as observações de Cras/mês para município/ano se deu por três razões. Primeiro, do ponto de vista teórico e conceitual, o objetivo deste artigo é tratar da execução dos serviços a partir das condições de demanda potencial por serviços dentro dos municípios, daí a necessidade de agregação. Em segundo lugar, uma análise inicial dos dados mostrou não haver praticamente nenhuma variação nos valores entre os meses e nenhum tipo de tendência clara ao longo do ano que devesse ser levada em consideração. Por fim, para a realização das análises por porte e demanda potencial, as informações são disponibilizadas tomando o município como unidade de análise. Dessa forma, seria incompatível analisar os serviços por Cras e os demais fatores por município⁹.

Das expressões da demanda potencial por serviços socioassistenciais

O conceito de demanda potencial é aqui entendido com base em uma dimensão básica para a análise dos serviços: a de quem recebe ou é elegível para recebê-los. Ou seja, a partir do entendimento das características dos usuários, beneficiários e público-alvo determinados, é possível identificar a configuração da demanda pelos serviços socioassistenciais que, por sua vez, afetam sua execução. Todas essas características são, de modo geral, associadas às situações de pobreza, vulnerabilidade e risco social. Aqui, optou-se por mensurar a demanda de quatro maneiras distintas, a fim de proporcionar maior abrangência e validade conceitual na sua relação com o tipo de serviço oferecido. A primeira forma de mensuração da demanda potencial se dá pela *proporção de pobres* por município, que corresponde à proporção de indivíduos cuja renda mensal familiar *per capita* é igual ou menor a R\$ 140,00. Entende-se que, quanto maior for a proporção de pessoas pobres residentes nos municípios, maior a vulnerabilidade e o risco social, e, portanto, maior a demanda por serviços de proteção social. Os demais indicadores seguem a mesma lógica, mas aplicada a públicos distintos: *proporção de crianças pobres*, *proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental incompleto*, *proporção de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos*. Esses indicadores específicos serão aplicados quando o atendimento for voltado para um público ou outro¹⁰.

⁹ Sendo assim, a agregação por município foi feita utilizando a soma, a média e a mediana das observações Cras/mês correspondentes a cada município. Por exemplo, um município A conta com n observações que precisam ser representadas por um único valor. Esse valor será a soma, a média ou a mediana de n , a depender do significado do conceito e da distribuição da variável antes e depois da agregação. Entretanto, após discorrer análises prévias com todas as medidas, optou-se pela utilização da média municipal de cada um dos serviços.

¹⁰ Em análises que não constam nessa versão final, foram utilizadas outras variáveis que atendem à multiplicidade de significados e diferentes facetas da vulnerabilidade social: proporção de domicílios chefiados por mulheres analfabetas sem cônjuge, proporção de domicílios sem banheiro ou fossa, proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental incompleto, proporção de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos e proporção de crianças pobres. Entretanto, não houve diferença nos resultados das análises e optamos pela variável de renda como *proxy* para a demanda potencial.

Quadro 1
Operacionalização dos conceitos

Conceito	Indicador	Fonte
Execução financeira municipal da política de assistência social	Taxa de execução financeira ajustada do fundo de assistência social	Censo Suas 2010
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)	Acompanhamentos pelos Paif	Registro Mensal de atendimentos (RMA) 2014
	Atendimento coletivos em grupos do Paif	
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Atendimentos coletivos no SCFV de 0 a 6 anos	
	Atendimentos coletivos no SCFV de 7 a 14 anos	
	Atendimentos coletivos no SCFV de 15 a 17 anos	
	Atendimentos coletivos no SCFV Idosos	
Outros serviços	Atendimentos individualizados	
	Visitas domiciliares	
Demanda potencial	Proporção de pobres	Censo IBGE 2010
	Proporção de crianças pobres	
	Proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental incompleto	
	Proporção de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos	

Fonte: Elaboração própria.

No Quadro 1, encontra-se o resumo da operacionalização dos conceitos em indicadores utilizados na análise, com suas respectivas fontes e anos de referência. Antes de partir para as análises dos serviços socioassistenciais, analisamos a execução financeira municipal dos recursos advindos de transferências federais destinados a serviços socioassistenciais, explicitada a seguir.

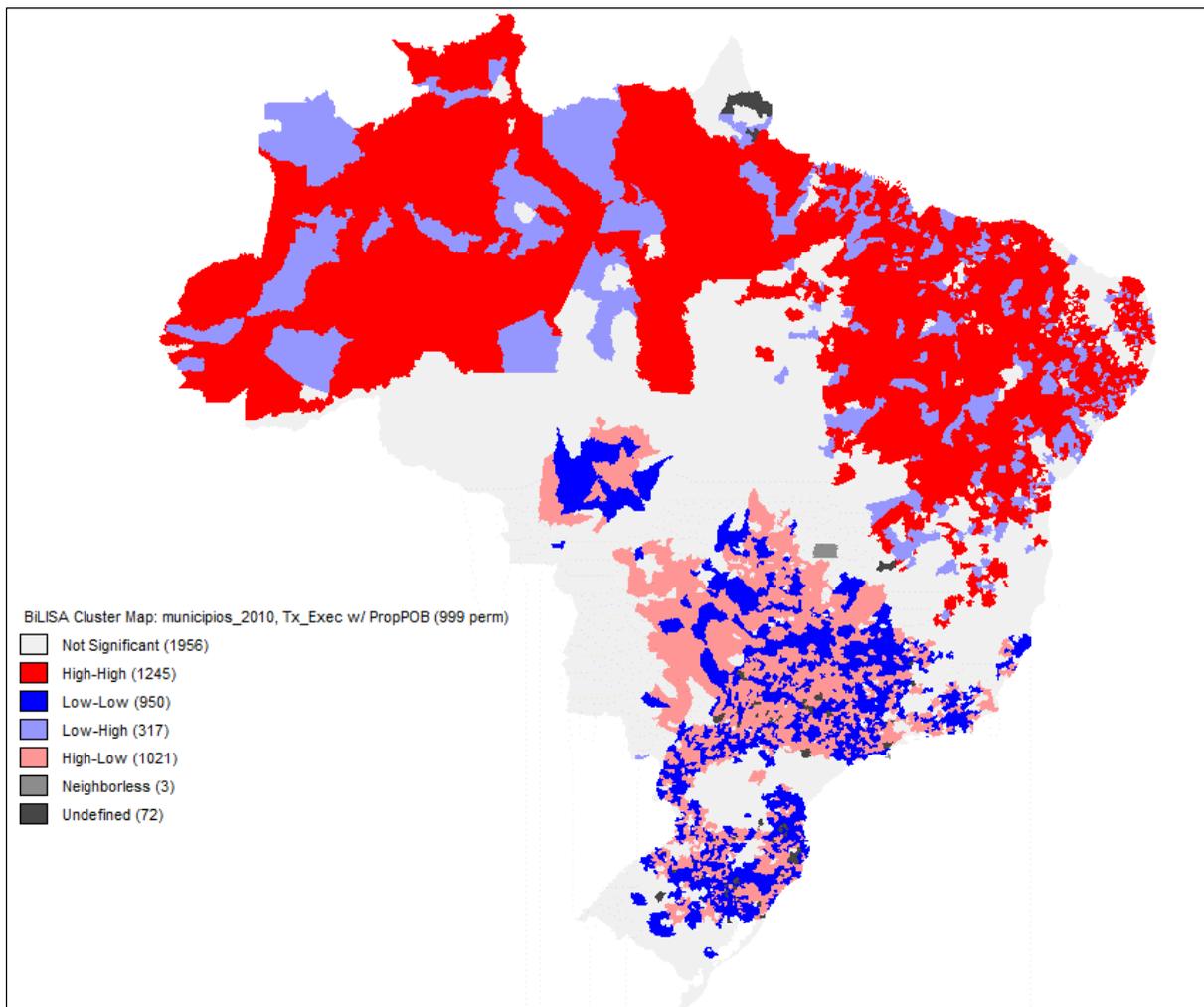
Análise empírica

Passo 1: A demanda potencial como fator de conformação da execução financeira da política de assistência social pelos municípios

Iniciamos nossa análise no sentido de explorar a hipótese de que a demanda potencial por proteção social se configura como fator de conformação da execução da política. A mensuração adotada para a demanda potencial é a *proporção de pobres* por município, e a mensuração da capacidade de implementação é dada pela *taxa de execução*

*financeira ajustada do fundo de assistência social*¹¹. Essa última medida compreende a execução financeira municipal dos recursos advindos de transferências federais, fundo a fundo, destinados a serviços socioassistenciais. Ela é sugerida por Sátyro, Cunha e Campos (2016) como *proxy* de capacidade burocrática sob o argumento de que o município é livre para gastar com o que quiser dentro da rubrica da Assistência Social. Portanto, como o incentivo para a execução é alto, presume-se que só não se gastaria por incapacidade de fazê-lo.

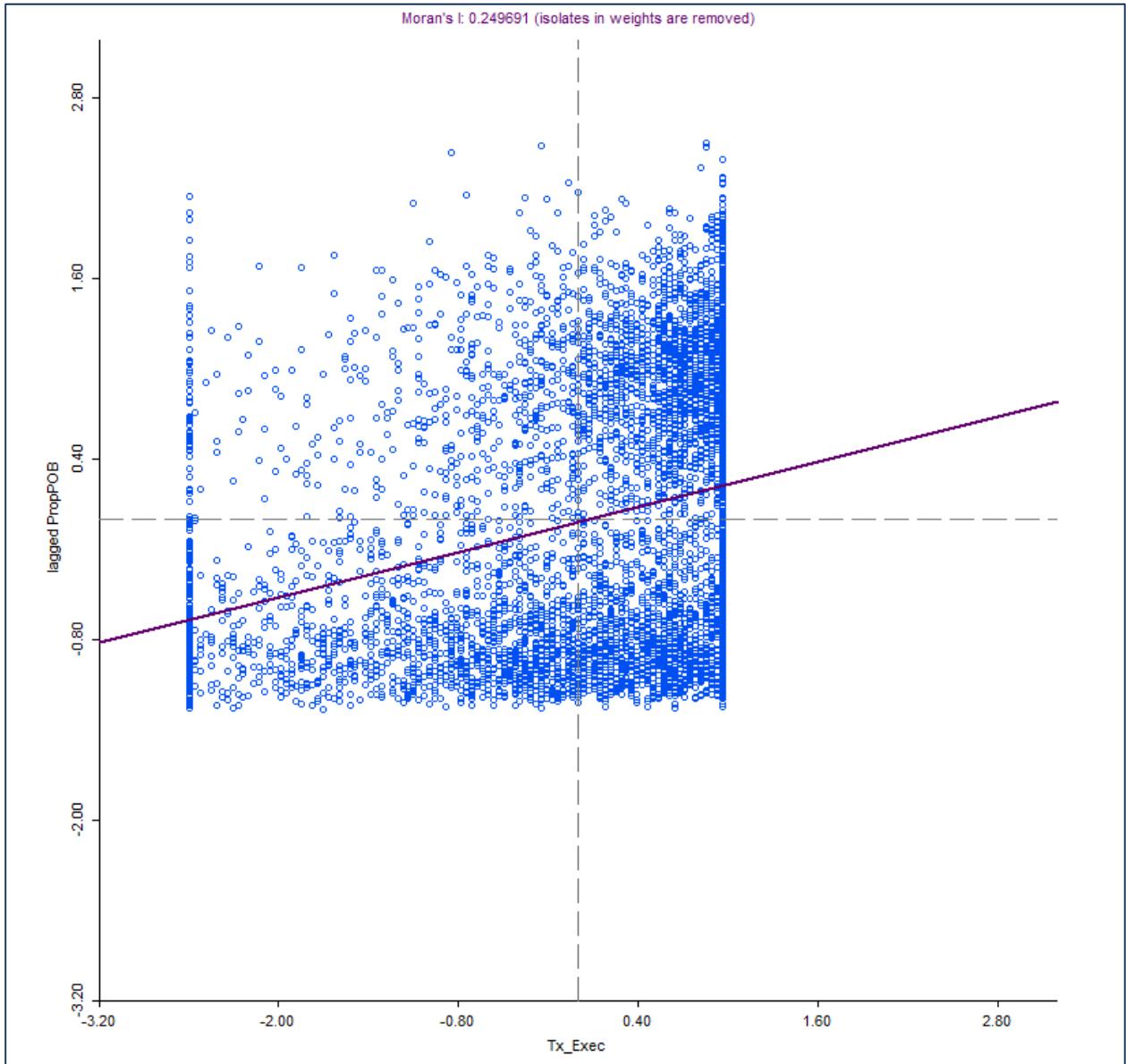
Mapa 1
Lisa Bivariado – Taxa de execução e proporção de pobres por município



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas e do IBGE (2010).

¹¹ Esse indicador se refere ao montante que foi gasto pelo município de todo o recurso que foi transferido pelo Fundo de Assistência Social.

Gráfico 1
Índice de Moran Bivariado - Taxa de execução e proporção de pobres por município



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas e do IBGE (2010).

O Mapa 1 nos revela dois padrões regionais distintos: o primeiro, marcado em vermelho e lilás, onde há maioria de municípios com alta taxa de execução financeira e alta proporção de pobres notadamente nas regiões Norte e Nordeste; e o segundo, em

azul-escuro e rosa, onde há menores níveis de pobreza com taxas de execução que variam em alta e baixa. O Gráfico 1 nos mostra o claro recorte na dispersão dos casos, em que se observam duas nuvens de dados correspondentes aos dois padrões regionais. O cruzamento da demanda com a execução financeira alcança um *score* de 0.24 para o Índice de Moran Bivariado, que indica a autocorrelação desse cruzamento com o território analisado.

De modo geral, podemos identificar uma tendência clara nas relações entre demanda e execução financeira: regiões em que há muita demanda tendem a apresentar maiores níveis de execução do que aquelas com menor demanda. Ou seja, um maior nível de demanda pelos serviços impulsiona positivamente a sua execução. Logo, os resultados sugerem a existência de padrões regionais e são um primeiro passo para a confirmação da hipótese. No entanto, perguntamo-nos se essa relação continua forte quando se trata não de execução financeira mas de serviços socioassistenciais, e quando mensuramos a demanda potencial mais apuradamente, o que veremos a seguir. Se se executam mais recursos financeiros, também se entregam mais serviços? Os tipos de serviços entregues são similares pelo território nacional ou eles se adequam às características locais da demanda?

Passo 2: A interação entre demanda potencial e execução dos serviços socioassistenciais

A execução do Paif tem base no trabalho social de caráter continuado com as famílias que atende e pode se dar por diferentes vias. Entre elas estão os acompanhamentos familiares, cujo objetivo é estabelecer contato sistemático e planejado com as famílias a fim de perseguir objetivos estabelecidos para cada uma delas. Mas o Paif também oferece atendimentos coletivos às famílias que estão em acompanhamento. Esses atendimentos correspondem a atividades em grupos que são executadas pela equipe de referência do Paif¹².

O SCFV, por sua vez, também traz consigo o caráter essencial da coletividade como forma de proporcionar ambientes de prevenção de situações de risco social que levam à quebra de vínculos e à violação de direitos. Esse sentido de coletividade está no cerne da sua execução, mas esta se dá por meio de grupos de indivíduos constituídos segundo as faixas etárias, com o objetivo de estabelecer a continuidade e de considerar as especificidades de cada fase da vida. Assim, a equipe técnica dos Cras é responsável por ofertar atividades direcionadas aos grupos específicos, que vão da primeira infância às

¹² Esse caráter de continuidade e regularidade das duas dimensões levou à escolha de medidas de tendência central para a agregação dos dados por município. Isso porque a agregação por soma acabaria por contabilizar a mesma família diversas vezes. Por isso a agregação das observações por município se fez por meio da média e da mediana municipal, que resultaram em distribuições similares (em valores mínimos, máximos, média, mediana, *skewness* e *kurtosis*).

pessoas idosas¹³. Como visto antes, também temos os atendimentos individualizados e as visitas domiciliares, que têm caráter individual pois requerem que técnicos se dediquem a realizá-las “isoladamente”, e não em grupos, como os serviços anteriores citados.

Inicialmente, observamos que as distribuições dos indicadores utilizados são bastante assimétricas à esquerda¹⁴. Isso indica que há uma grande quantidade de observações cujo valor encontrado é zero e pouca quantidade delas cujos valores são altos. Além disso, observamos uma grande variação nos dois indicadores relativos ao Paif, que nos é evidenciada pelos valores das médias e pelos desvios-padrão: a média nacional é de 2.342,4 acompanhamentos familiares (desvio-padrão de 3.024,73) e 1.135,7 atendimentos coletivos nos grupos do Paif por município (desvio-padrão de 1.751,13). No que se refere aos SCFVs, as maiores médias nacionais estão na faixa de 7 a 14 anos (829,5 atendimentos) e na de idosos (682,1 atendimentos), enquanto a menor média de execução desse serviço está entre as crianças de 0 a 6 anos, com apenas 201,7 atendimentos. A faixa de 15 a 17 anos apresenta média de 370,02 atendimentos. Todos esses valores devem ser considerados por ano (2014).

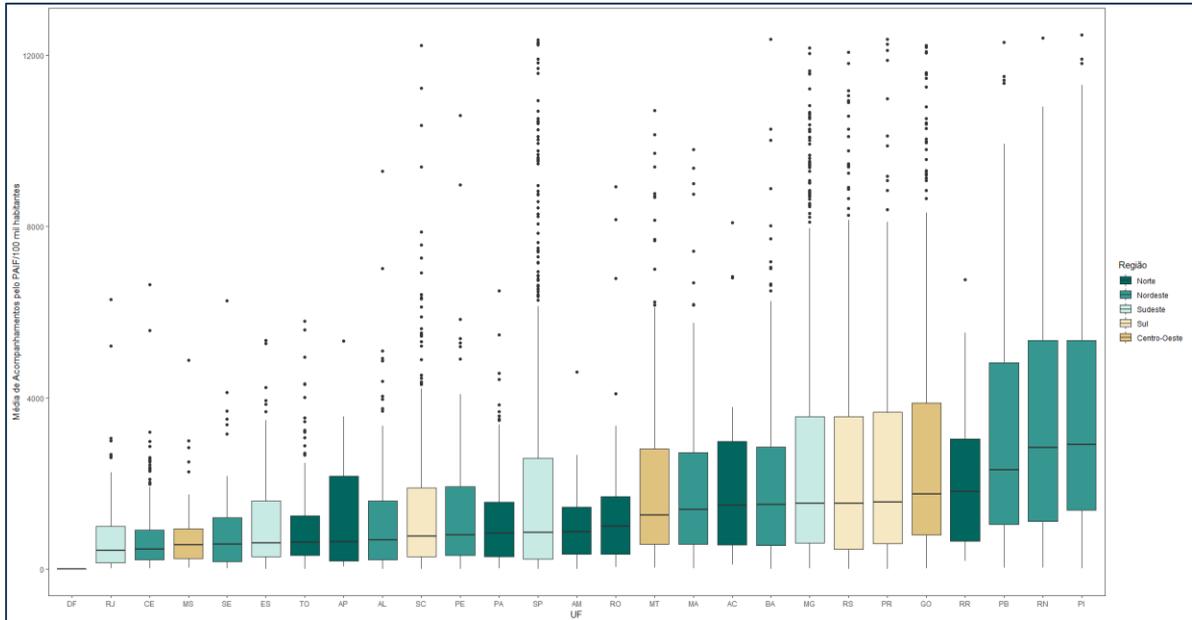
Quando olhamos as médias de acompanhamentos familiares e de atendimentos nos grupos do Paif pelas unidades federativas bem como os atendimentos no SCFV especificando os quatro públicos-alvo, observamos um viés regional de execução do serviço¹⁵. Para fins de economia de espaço, mostramos aqui somente quatro gráficos que já cumprem sua função. De acordo com o Gráfico 2, entre os dez estados brasileiros com maiores médias de execução do Paif, seis são das regiões Norte e Nordeste, e os três primeiros lugares são da região Nordeste do país. Para os atendimentos nos grupos do Paif (gráfico ausente), os primeiros lugares ainda pertencem à região Nordeste, porém, com menor expressão desta e da região Norte, entre os dez que mais executam.

¹³ Mesmo que haja outros programas que se direcionem a determinados grupos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o ProJovem ou os centros de convivência para pessoas idosas, a equipe de referência do Cras é responsável por ofertar esse serviço que abarca o público específico que pode, ou não, também participar de tais programas.

¹⁴ A alta assimetria à esquerda marca as distribuições de todos os indicadores provenientes da base do RMA, o que impossibilita a realização de análises gráficas do tipo *scatter-plot*. Mesmo com a transformação na métrica das variáveis, não foi possível atingir uma distribuição mais apropriada para esse tipo de análise. Por esse motivo, optou-se por utilizar gráficos de caixa e de barras e tabelas descritivas a fim de conhecer as relações dos indicadores referentes aos serviços e as variáveis de demanda potencial e burocracia.

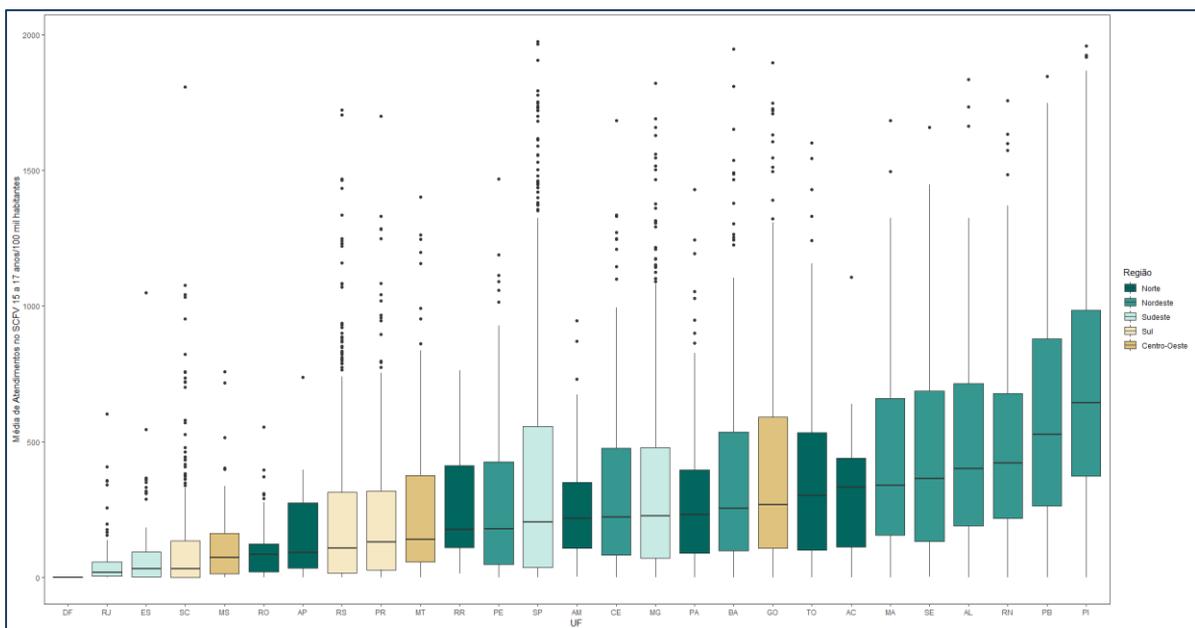
¹⁵ Para a construção dos gráficos por unidade federativa, foram realizados cortes de alguns valores extremos, além daqueles realizados no tratamento dos dados feito pelo próprio RMA. Isso foi realizado de acordo com a distribuição de cada variável e com o único objetivo de tornar a visualização mais clara.

Gráfico 2
Ranking da média municipal de atendimentos pelo Paif por UF



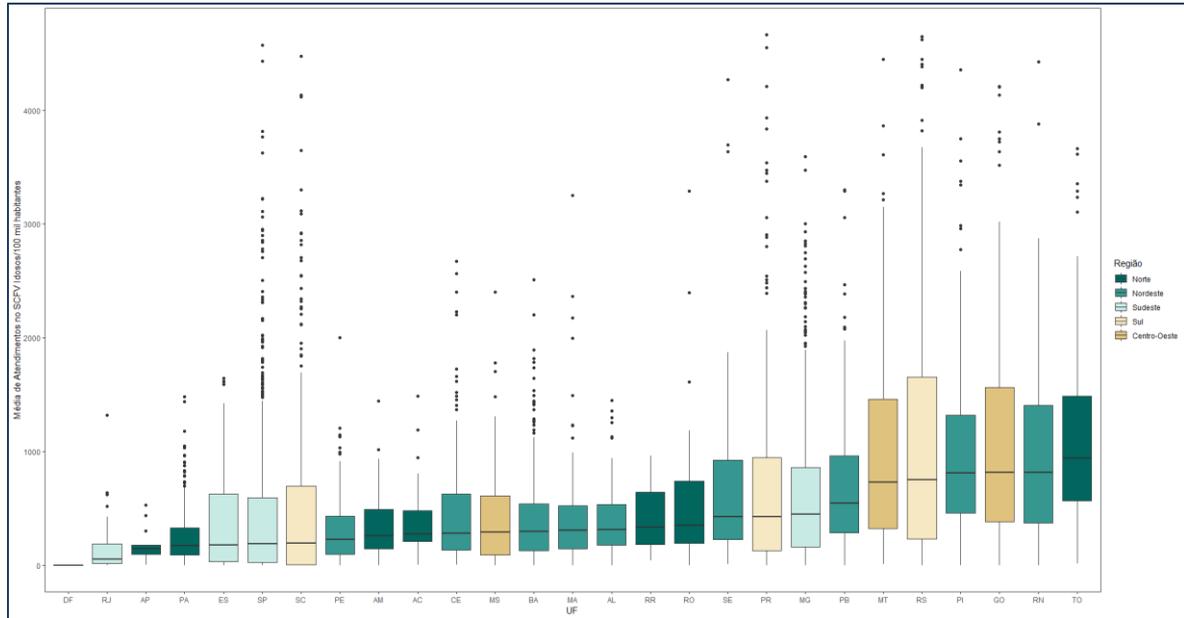
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Gráfico 3
Ranking da média municipal de atendimentos no SCFV de 15 a 17 anos por UF



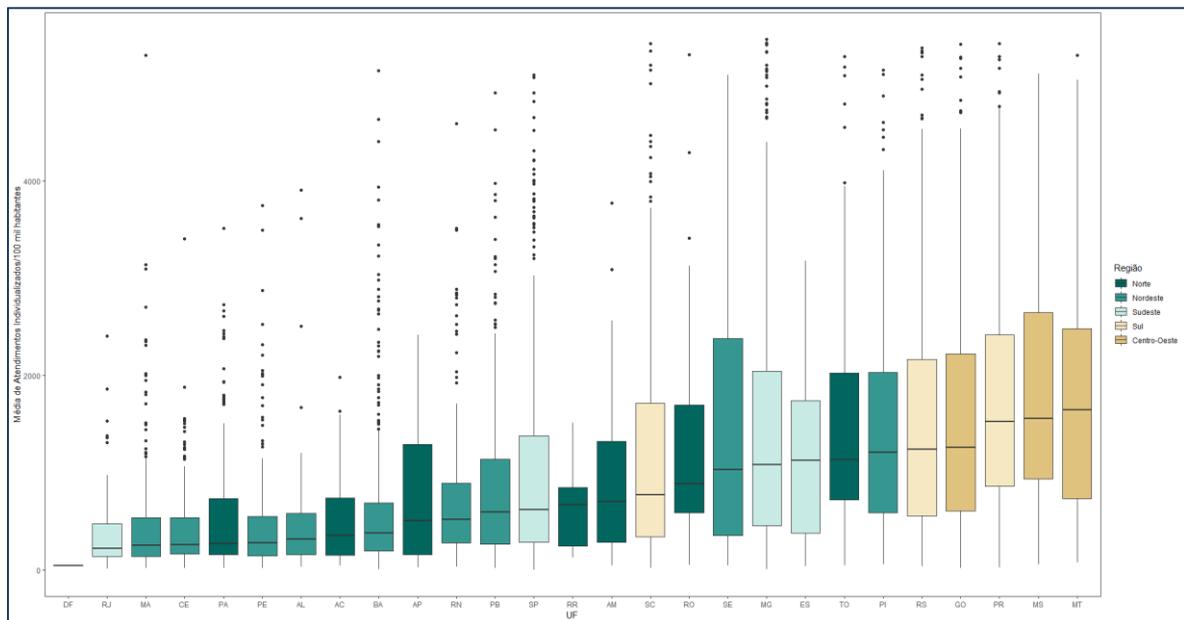
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Gráfico 4
Ranking da média municipal de atendimentos no SCFV idosos por UF



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Gráfico 5
Ranking da média municipal de atendimentos individualizados por UF



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Já quando observamos os atendimentos no SCFV, há dois padrões claros: um para o público jovem (de 15 a 17 anos), demonstrado no Gráfico 3, e outro para idosos, no Gráfico 4. Há uma predominância clara da presença do atendimento ao público jovem nas regiões Nordeste e Norte, enquanto a oferta de serviços aos idosos aparece forte também nas demais regiões. Ou seja, quando analisamos a distribuição dos serviços por faixa etária, levando em consideração a unidade federativa, encontramos configurações distintas. Para as faixas de 0 a 6 e de 7 a 14 anos, as regiões Norte e Nordeste dominam os primeiros lugares nas médias de execução. Com exceção de Minas Gerais, o Sudeste está entre os últimos lugares, com destaque para São Paulo, com média de execução baixíssima na faixa de 0 a 6 anos. Na faixa de 15 a 17 anos, o Norte e o Nordeste chegam a ter os oito primeiros lugares, como observamos no Gráfico 3. Entretanto, a configuração muda quando observamos a execução para os idosos, pois a região Centro-Oeste aparece entre os primeiros lugares com os estados do Mato Grosso e Goiás. O Rio Grande do Sul ocupa pontos médios do *ranking* nos casos anteriores. O Distrito Federal teve médias de execução muito baixas para o SCFV, ficando em último lugar.

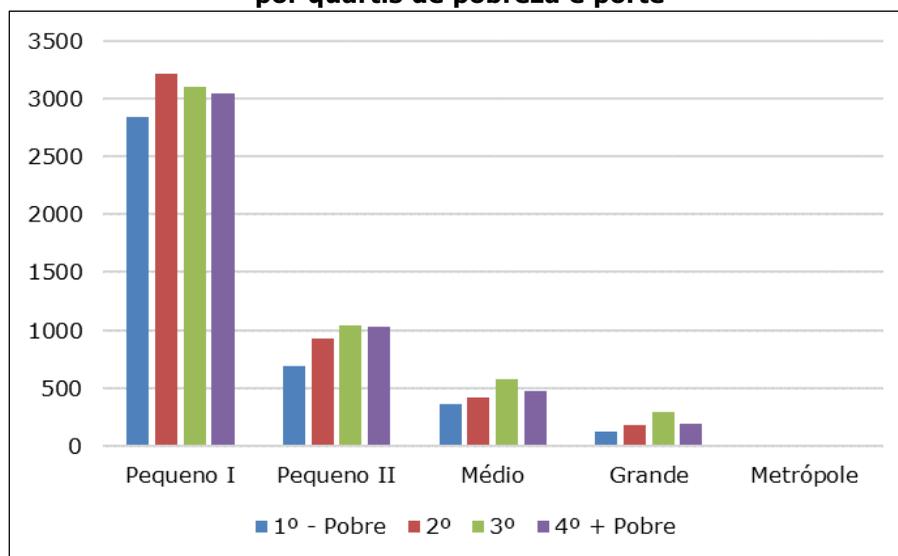
Esse pode ser um indicativo de que, por diferentes motivos, a demanda potencial dos diferentes públicos-alvo se expressa em dimensões distintas para as equipes do Cras ou de que estas não conseguem desenvolver atividades específicas para determinadas faixas etárias. Acredita-se que, devido à existência de outros programas que ocorrem de forma concomitante no âmbito da assistência social, muitas vezes utilizando o espaço do Cras, a questão da captação do público seja mais fácil para algumas faixas etárias. Além disso, acredita-se que o fato de as crianças entrarem em idade escolar tem influência na captação desse público, principalmente no que se refere ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, cujas famílias beneficiárias têm prioridade no atendimento do SCFV.

No que se refere aos serviços individualizados, observa-se que há uma alta variação das distribuições e médias que assumem comportamentos distintos dos até agora observados em termos de porte e de relações com a demanda potencial e a burocracia. A média nacional de execução dos atendimentos individualizados é de 145,5 enquanto a média de visitas domiciliares chega a 779,9. De uma perspectiva regional, verificamos também uma tendência distinta da observada no Paif e no SCFV. Aqui, as maiores médias estão entre os estados que compõem as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, ficando o Norte e o Nordeste marcadamente entre as últimas colocações para os atendimentos individualizados, com exceção de Tocantins e Piauí. Já para as visitas domiciliares, o *ranking* é mais equilibrado, havendo representantes de todas as regiões entre os primeiros lugares. Entretanto, observa-se a presença importante dos estados do Nordeste entre as médias de execução mais baixas e do estado de Tocantins no primeiro lugar com larga vantagem sobre o segundo.

A demanda potencial como fator de impulso na sua execução

Para analisar a relação entre as médias de execução dos serviços aqui estudados com a demanda potencial, dividimos a medida da *proporção de pobres* em quatro partes, que correspondem aos quartis da variável e são representados pelas barras coloridas dentro de cada porte: sendo o 1º quartil onde há menor proporção de pobreza e o 4º quartil onde há maior proporção de pobreza. E o que observamos é que as médias de execução tendem a ser ligeiramente maiores quando há maior demanda potencial pelos serviços, com exceção dos municípios de porte pequeno I, que não apresentam tendências claras: a execução aumenta do 1º para o 2º quartil e diminui a partir deste, como apontam os Gráficos 6 e 7¹⁶. Já no que se refere aos atendimentos SCFV, os Gráficos 8, 9, 10 e 11 evidenciam que as médias de execução aumentam conforme aumenta a demanda potencial para os municípios de todos os portes populacionais, para o público de 0 a 17 anos.

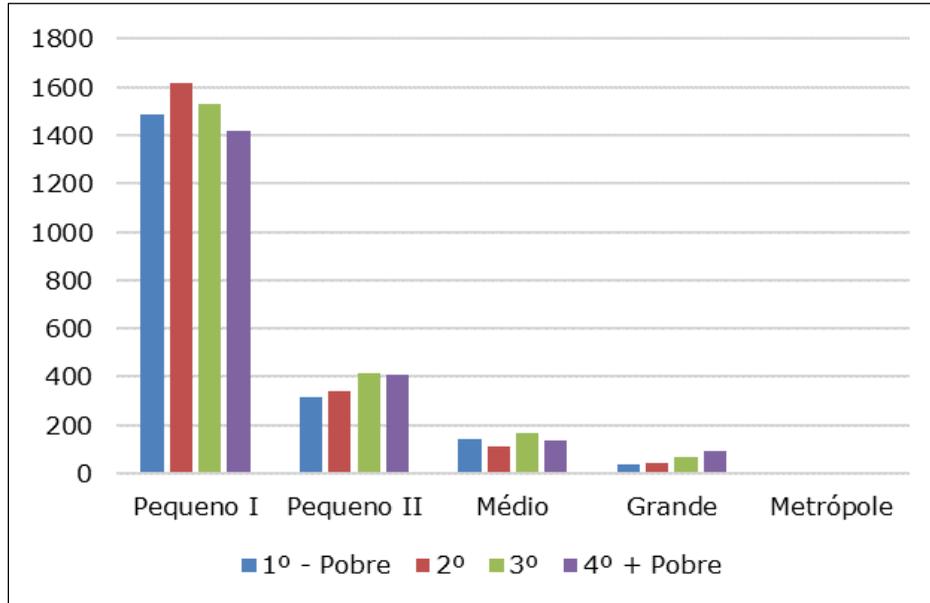
Gráfico 6
Média municipal de acompanhamentos pelo Paif
por quartis de pobreza e porte



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

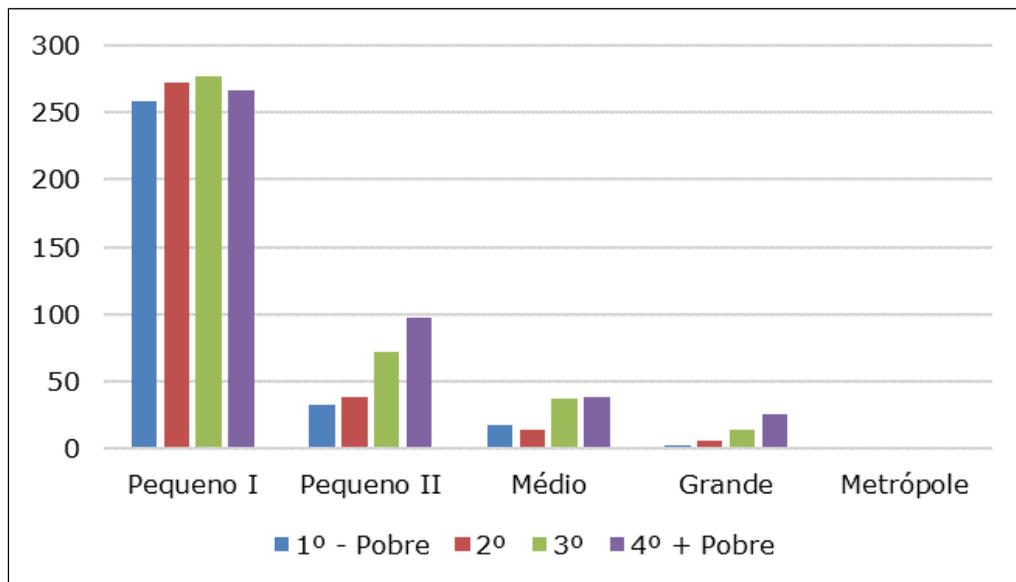
¹⁶ A alta assimetria à esquerda marca as distribuições de todos os indicadores de serviços coletados do Registro Mensal de Atividades, o que impossibilitou a realização de análises gráficas do tipo *scatter-plot*, por exemplo. Mesmo com a transformação na métrica das variáveis, não foi possível atingir uma distribuição mais apropriada para esse tipo de análise. Por esse motivo, optou-se por utilizar gráficos de caixa e de barras e tabelas descritivas a fim de conhecer as relações dos indicadores referentes aos serviços e à demanda potencial. Foi necessário também categorizar a variável de proporção de pobreza por município: dividimos a medida da proporção de pobres (numérica) em quatro partes (ou categorias), que correspondem aos quartis da variável e são representados pelas barras coloridas nos gráficos, sendo a barra azul o 1º quartil, onde há menor proporção de pobreza (ou os 25% mais ricos), e a barra roxa o 4º quartil, onde há maior proporção de pobreza (ou os 25% mais pobres). Essa forma de operacionalização se deu pela dificuldade já mencionada em utilizar os dados originais (variáveis contínuas) para análise.

Gráfico 7
Média municipal de atendimentos coletivos em grupos do Paif por quartis de pobreza e porte



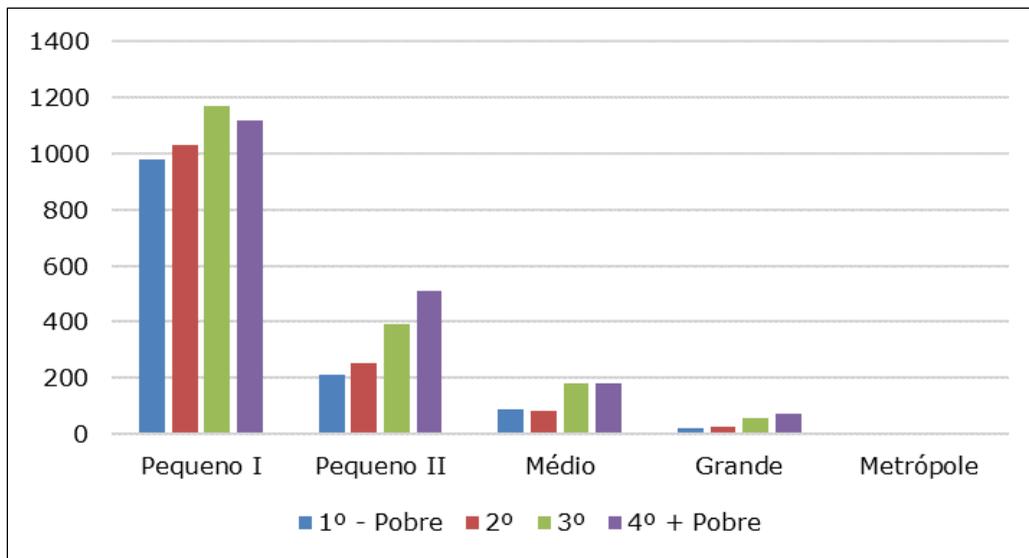
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Gráfico 8
Quartil de pobreza por porte: média municipal de atendimentos no SCFV de 0 a 6 anos



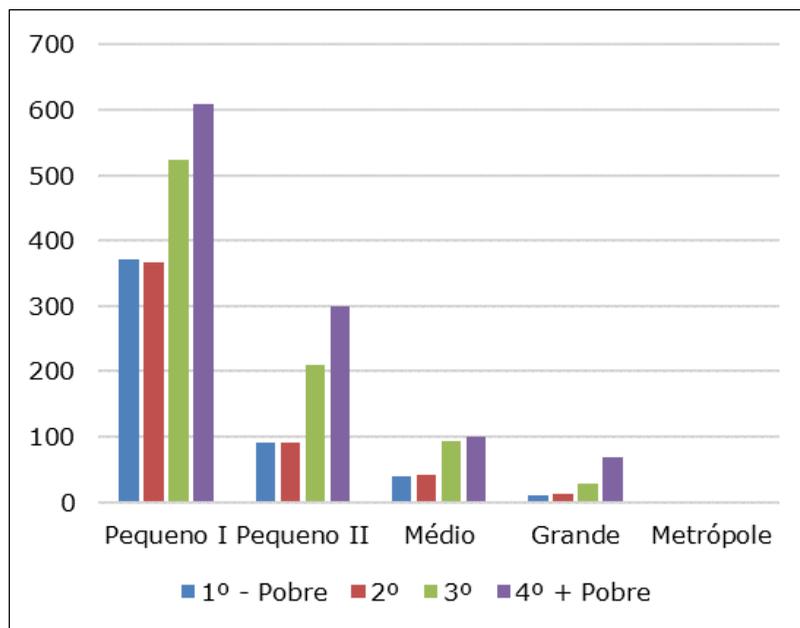
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Gráfico 9
Quartil de pobreza por porte:
média municipal de atendimentos no SCFV de 7 a 14 anos



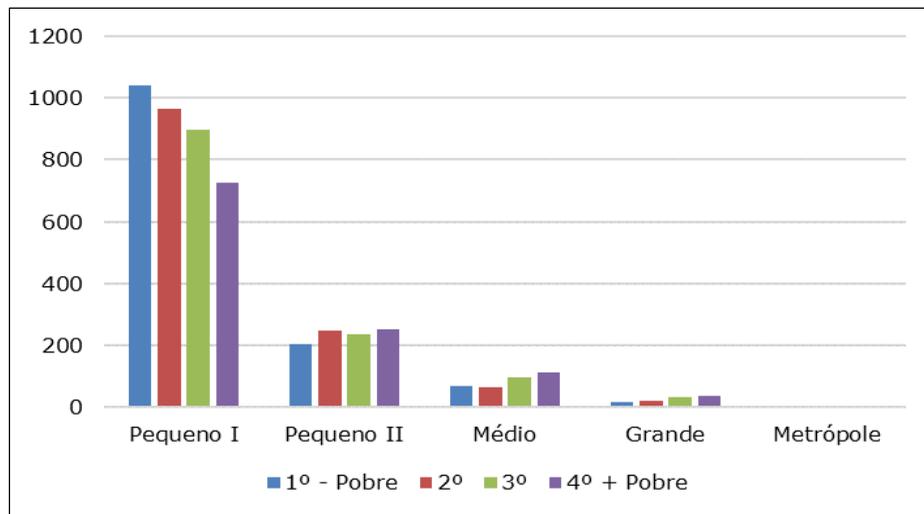
Fonte: Elaboração pr6pria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Gráfico 10
Quartil de pobreza por porte:
m6dia municipal de atendimentos no SCFV de 15 a 17 anos



Fonte: Elaboração pr6pria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

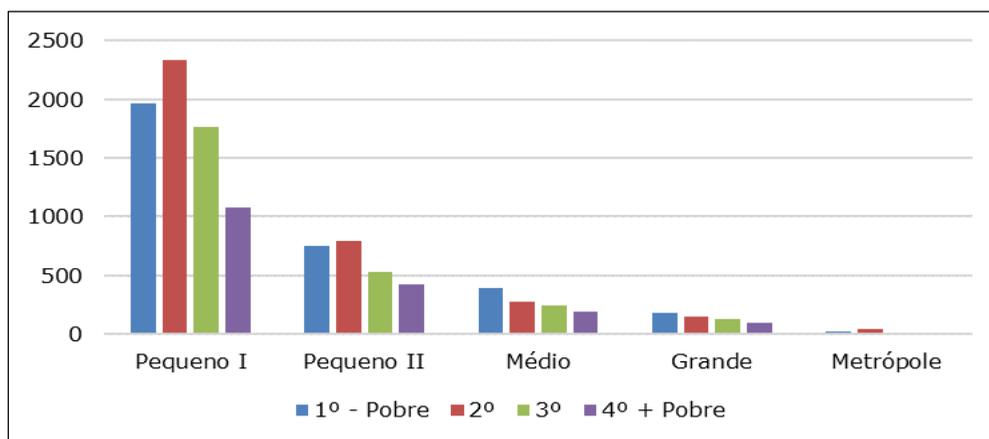
Gráfico 11
Quartil de pobreza por porte:
média municipal de atendimentos no SCFV idosos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

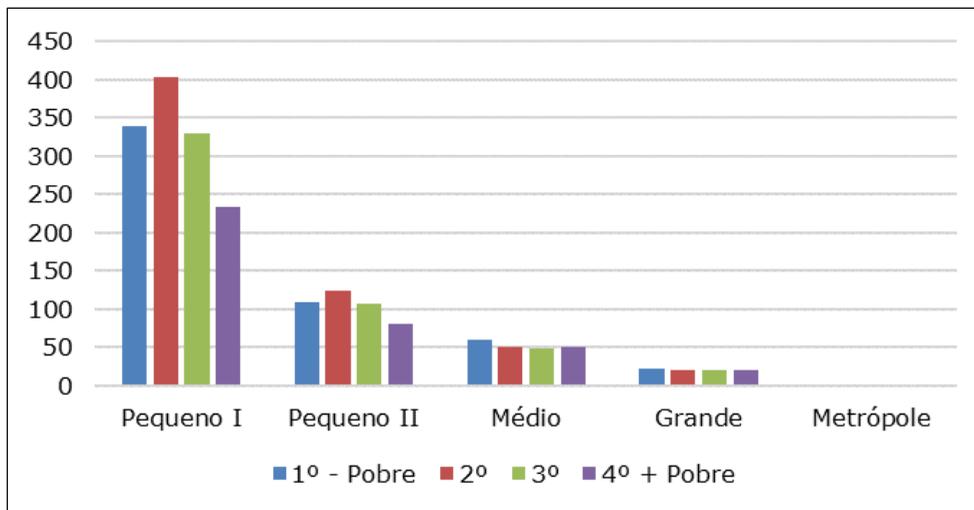
O cenário se inverte quando tratamos dos serviços individualizados e do SCFV para idosos. Os Gráficos 11, 12 e 13 nos mostram que, dentro de cada porte, maior demanda potencial coincide com menores m dias de execução para o caso de atendimentos individualizados; para idosos e para as visitas domiciliares, as tendências apontam na mesma direção: quanto maior a demanda potencial, menor a execução de tais serviços.

Gráfico 12
Quartil de pobreza por porte:
m dia municipal de atendimentos individualizados



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Gráfico 13
Quartil de pobreza por porte:
média municipal de visitas domiciliares



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

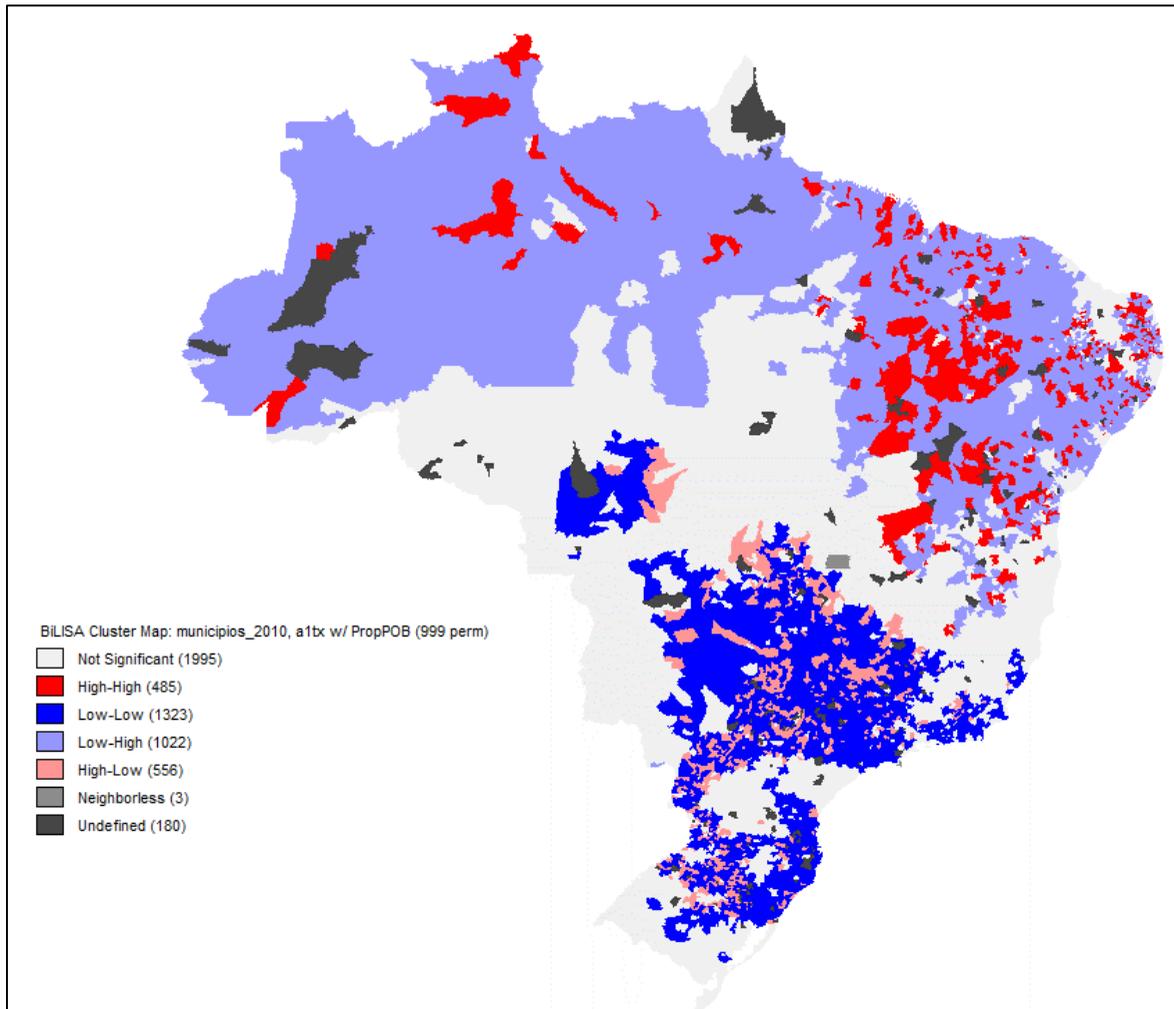
A distribuição espacial: demanda potencial e autocorrelação com a sua execução

Finalmente, analisamos a execução dos serviços de forma espacializada e autocorrelacionada com a demanda potencial, a fim de identificar a sua dinâmica territorial já exposta anteriormente. Primeiramente, é preciso enfatizar que nenhum padrão de autocorrelação de vizinhança espacializado aparece com a força apontada no Mapa 1 quando analisamos a *taxa de execução financeira*. Isso posto, partimos aqui das evidências que indicam haver relação entre a execução do serviço e as regiões do país, uma vez que municípios que têm menores níveis de desenvolvimento socioeconômico e maior demanda potencial estão mais nitidamente presentes nas regiões Norte e Nordeste. Esperava-se que a análise espacial nos mostrasse a existência de *clusters* de vizinhança com alta execução, localizados nas regiões mais pobres e vulneráveis do Norte e Nordeste do país, e aqueles com baixa média de execução e baixa demanda potencial presentes no Sul.

Observamos que, para todas as medidas de demanda potencial utilizadas, as relações de vizinhança identificadas seguem lógicas semelhantes. Identificam-se *clusters* do tipo alto-alto em algumas partes das regiões Norte e Nordeste, principalmente no sertão, o que significa dizer que há uma alta execução e alta demanda potencial. Ou seja, essas áreas se caracterizam por uma alta média de execução do serviço e também um alto nível de demanda pelo serviço. *Clusters* do tipo baixo-baixo predominam principalmente nas regiões Sudeste e Sul, indicando baixa execução e baixa demanda potencial no que se refere aos acompanhamentos pelo Paif. Entretanto, nas regiões Norte e Nordeste, encontramos também *clusters* do tipo baixo-alto, ou seja, em que observamos baixa

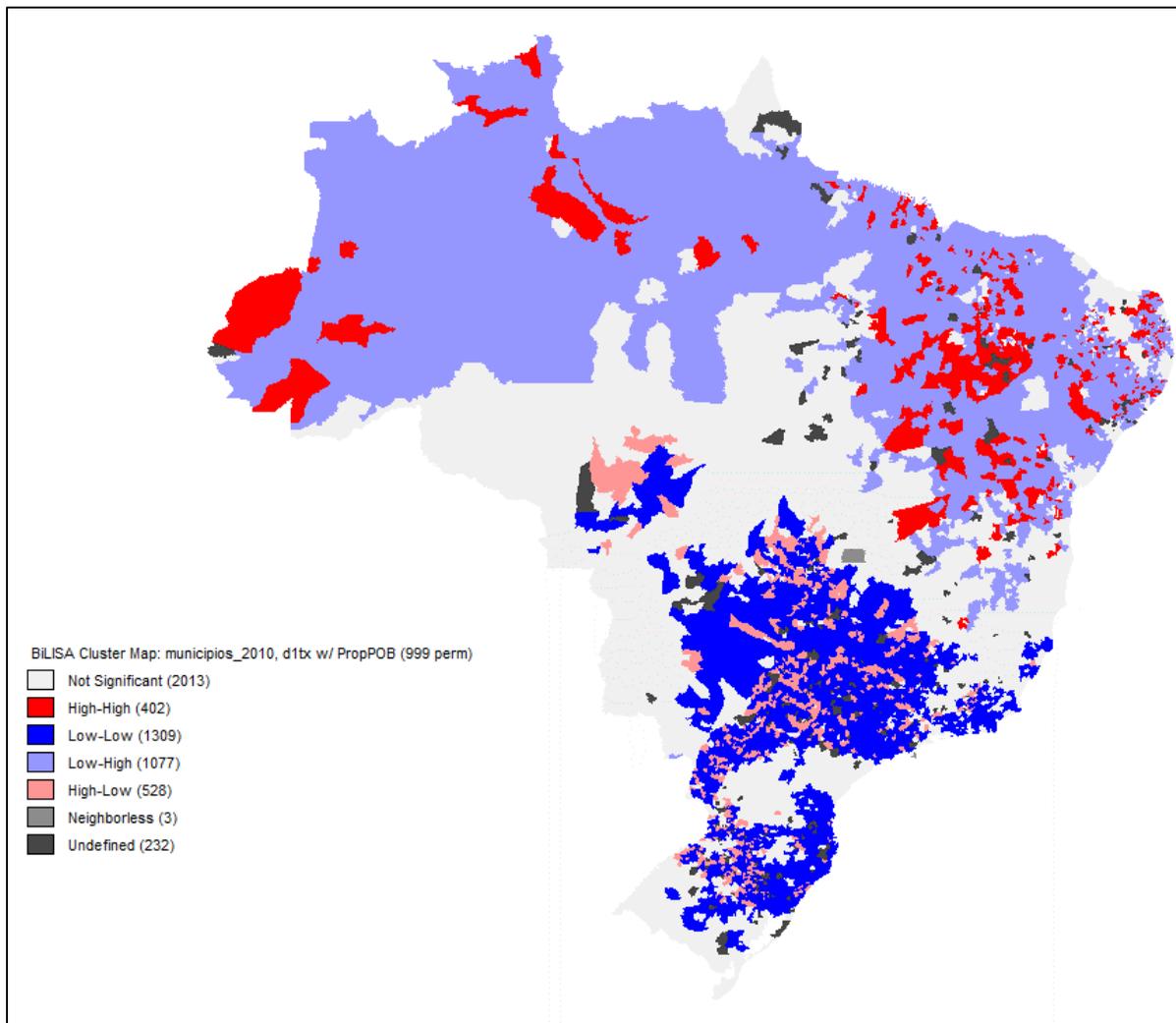
execução e alta demanda. Quanto a esse último ponto, é interessante notar que, marcadamente, na região Nordeste identificamos o padrão de alta demanda e baixa execução do serviço, o que mostra a incapacidade de atender à demanda. Quando cruzamos com a demanda potencial, de modo geral, observamos muito claramente o padrão de baixa execução e alta demanda nas regiões Norte e Nordeste e de baixa execução e baixa demanda nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Mapa 2
Lisa Bivariado - Acompanhamentos pelo Paif pela proporção de pobres



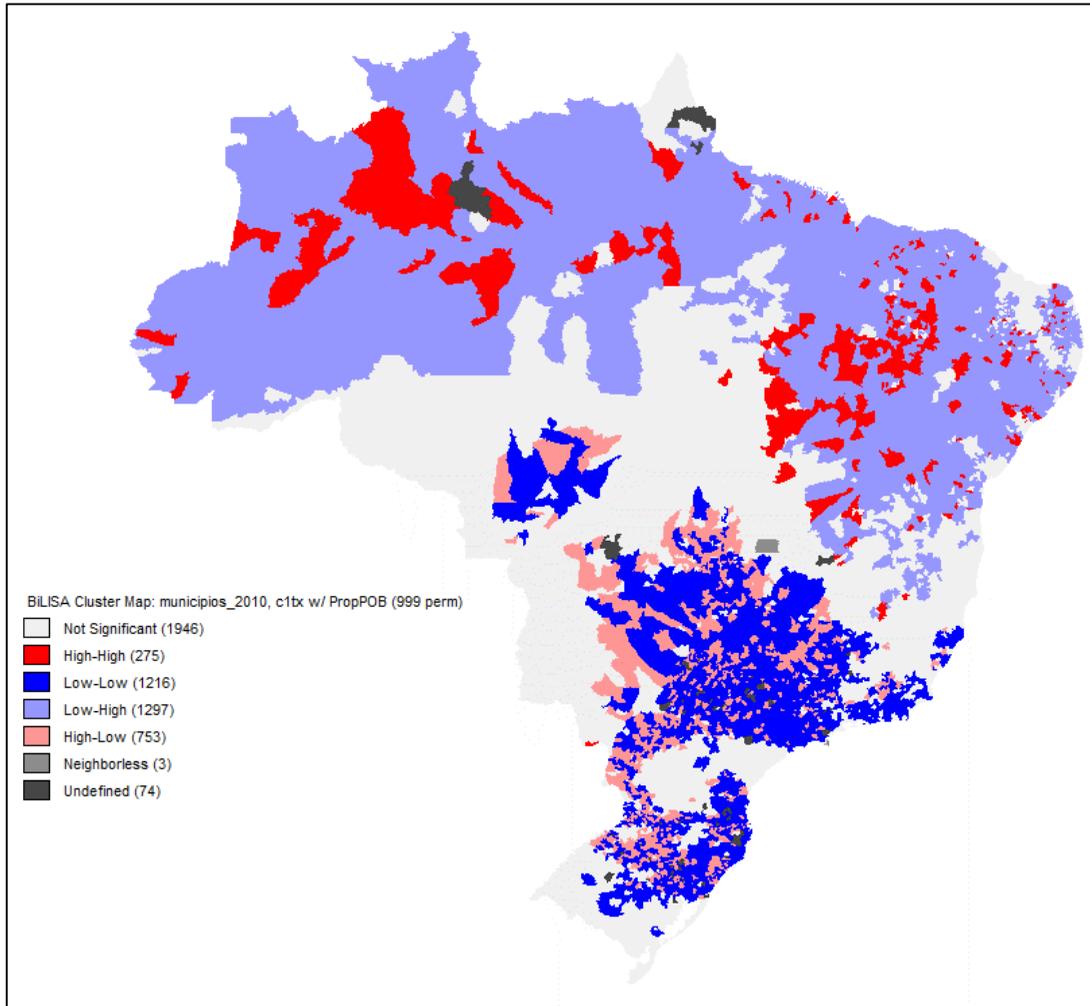
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Mapa 3
Lisa Bivariado - Atendimentos coletivos pelo Paif pela proporção de pobres



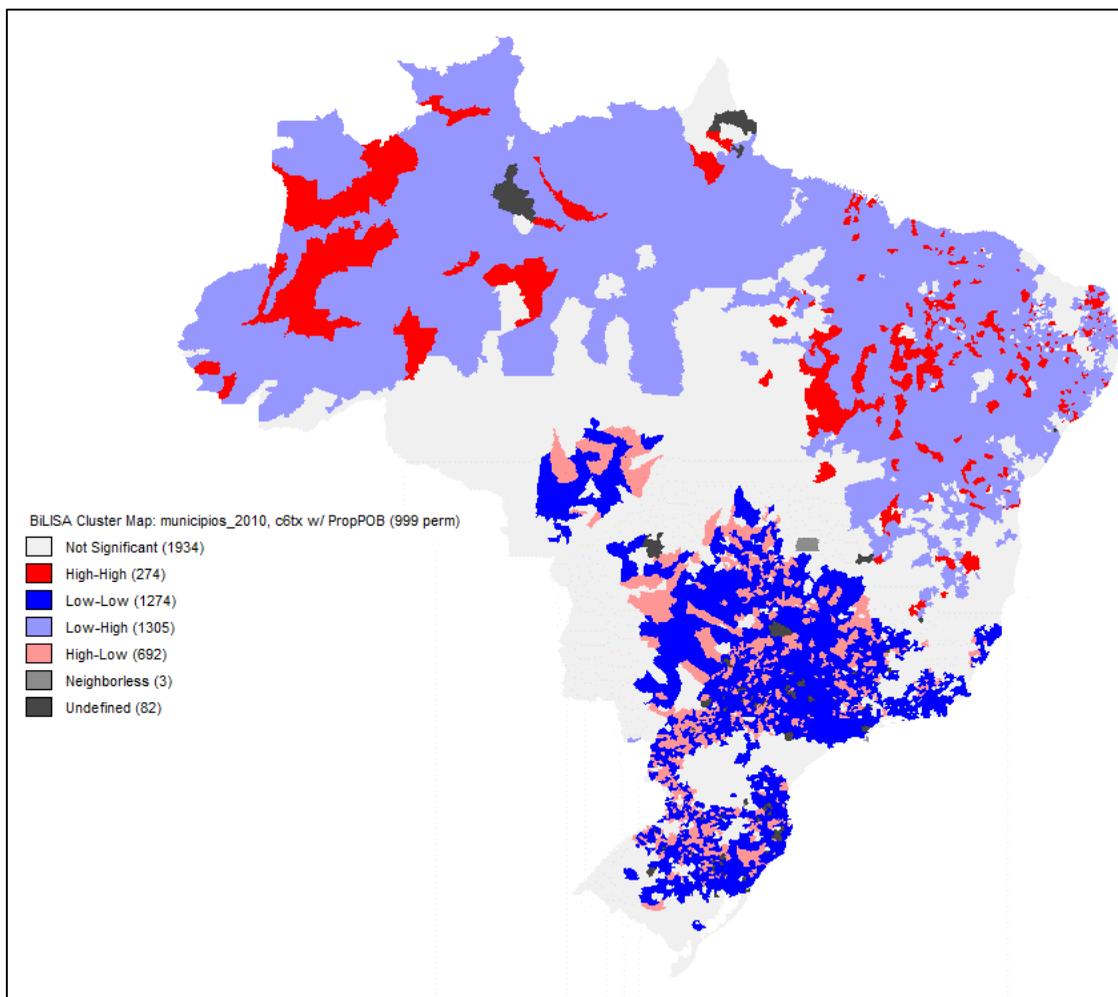
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Mapa 4
Lisa Bivariado - atendimentos individualizados pela proporção de pobres



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

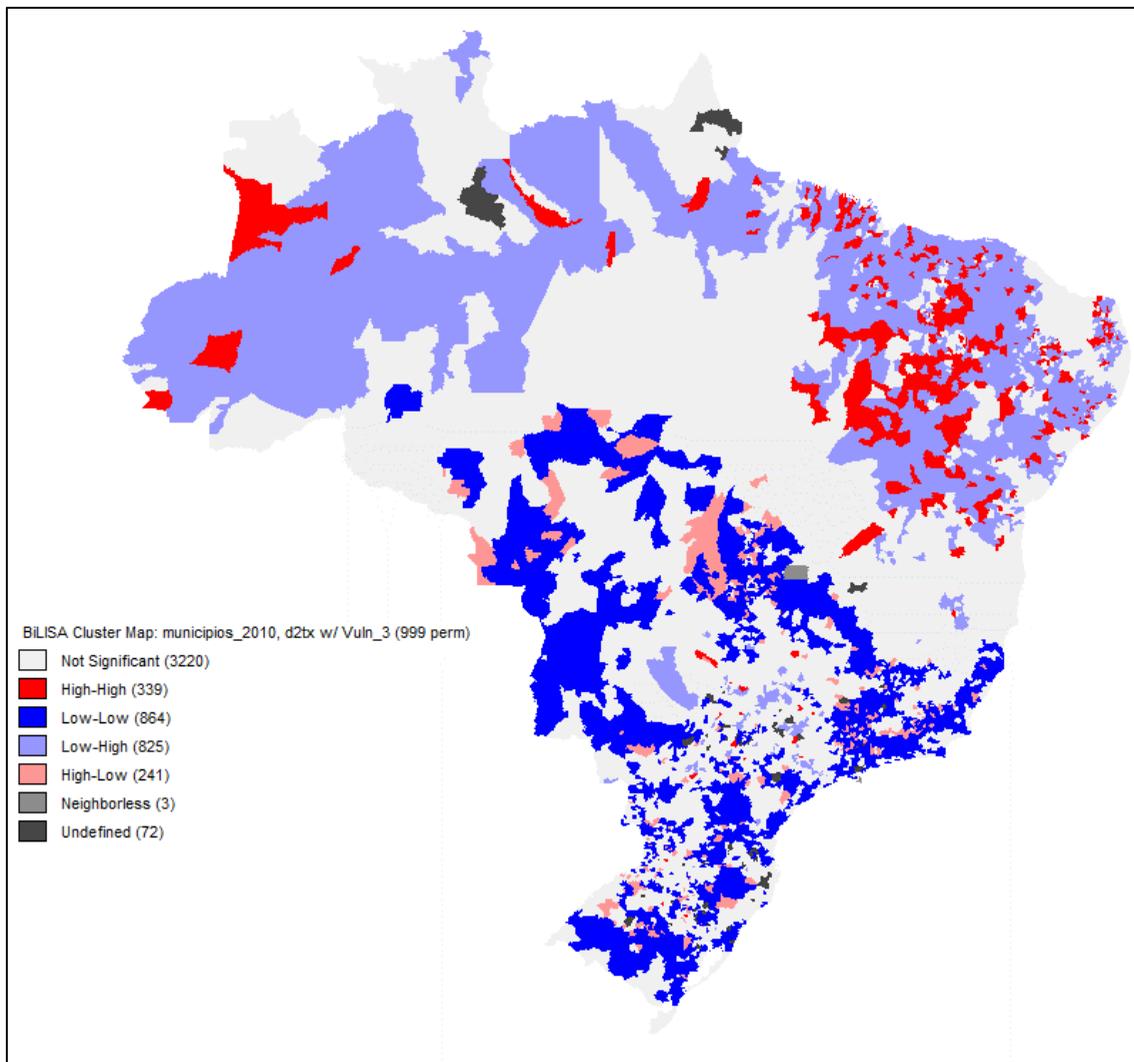
Mapa 5
Lisa Bivariado - Visitas domiciliares pela proporção de pobres



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

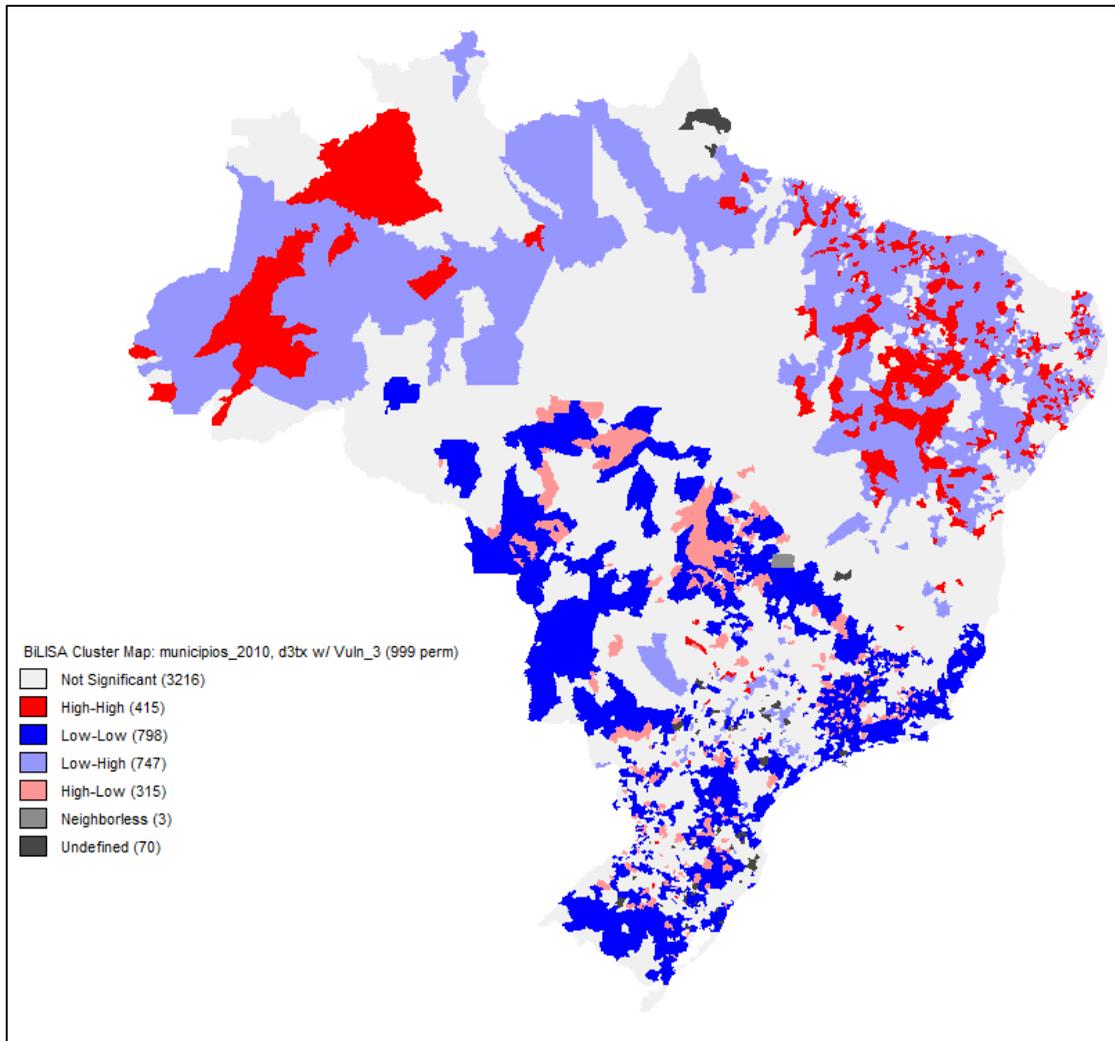
Quando analisamos o SCFV para as faixas de 0 a 6 e de 7 a 14 anos, usamos o indicador da *proporção de crianças pobres* que corresponde à proporção de crianças até 14 anos com renda familiar *per capita* igual ou menor que R\$ 140,00. Espera-se que, quanto maior for essa proporção, maior será a demanda potencial pelo serviço para essas faixas etárias. Para a faixa de 15 a 17 anos, utilizaremos a medida de escolaridade, que corresponde à proporção de adolescentes nessa faixa etária que têm o ensino médio incompleto. A utilização dessa medida se justifica pela sabida alta correlação positiva identificada entre escolaridade e renda. Sendo assim, quanto maior for essa proporção, menor será o nível de renda e maior será a demanda potencial pelo serviço.

Mapa 6
Lisa Bivariado – Atendimentos no SCFV de 0 a 6 anos
pela proporção de crianças pobres



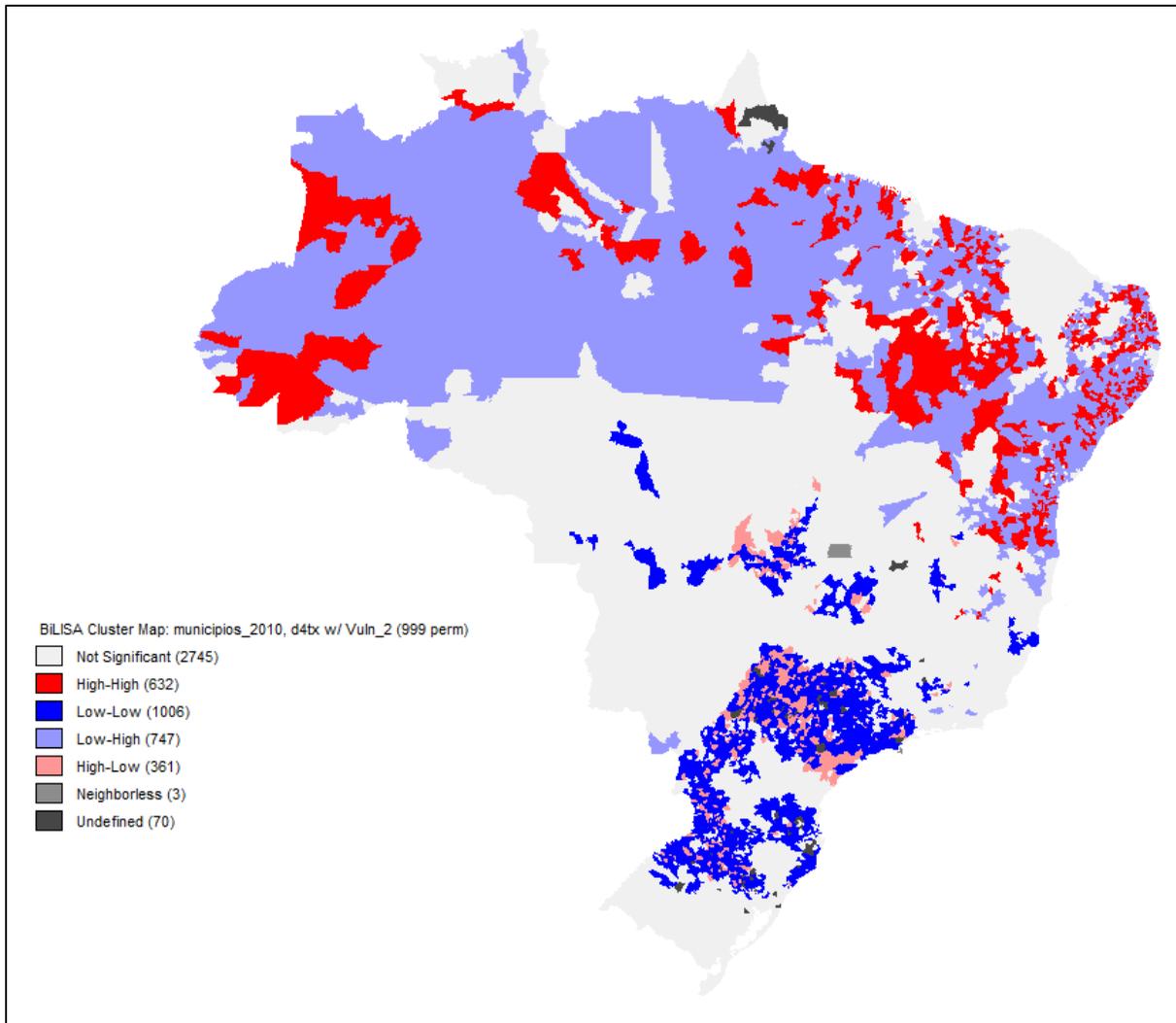
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Mapa 7
Lisa Bivariado – Atendimentos no SCFV de 7 a 14 anos
pela proporção de crianças pobres



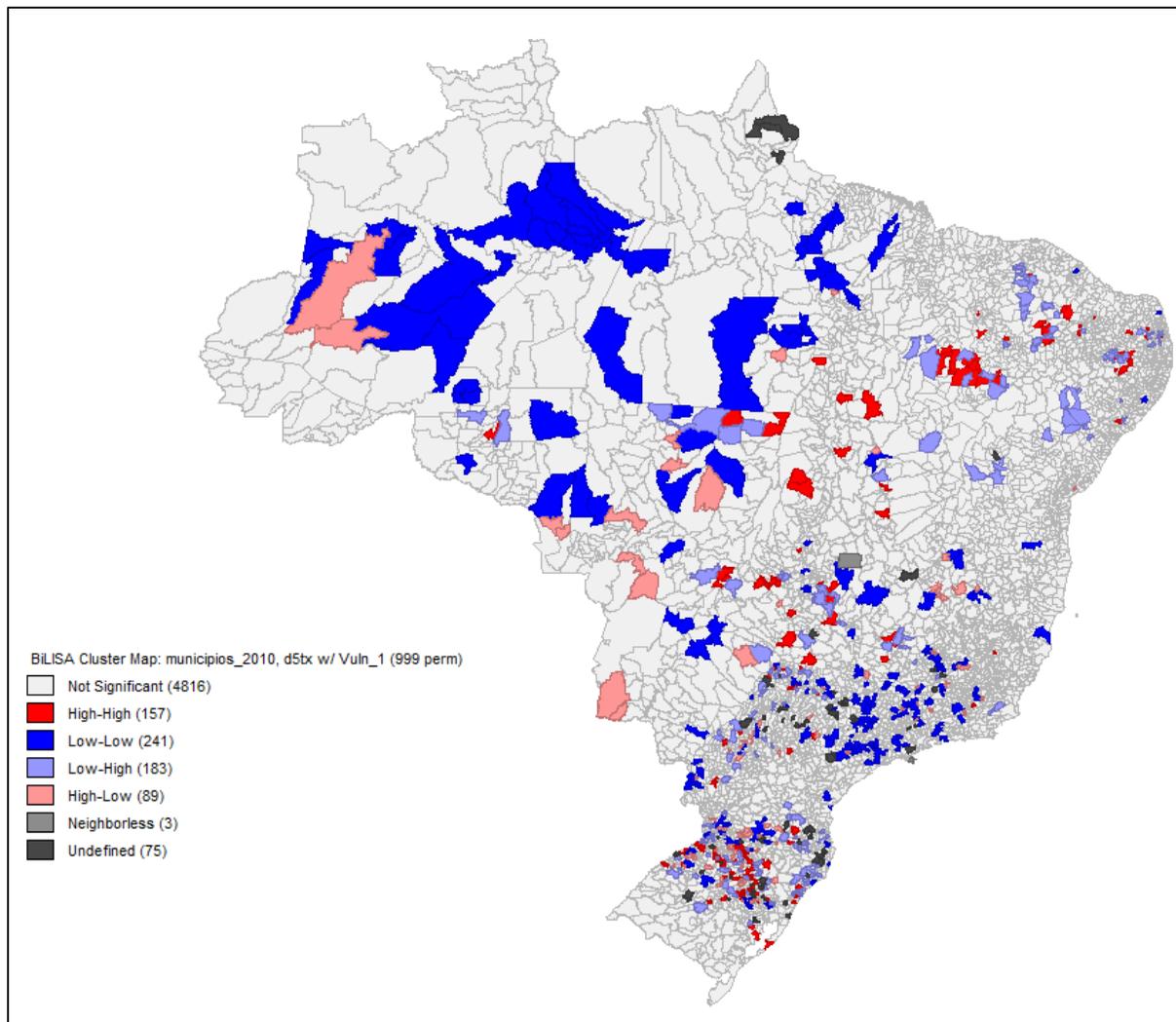
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Mapa 8
Lisa Bivariado – Atendimentos no SCFV de 15 a 17 anos pela proporção de
adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental incompleto



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Mapa 9
Lisa Bivariado – Atendimentos no SCFV idoso pela proporção de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RMA (2014) e do IBGE (2010).

Utilizando-se as demandas específicas para cada faixa etária, reafirmam-se as relações entre a demanda potencial e a execução do SCFV já identificadas. Para as faixas de 0 a 6 anos, ainda identificamos agrupamentos discretos correspondentes a áreas de alta execução e alta demanda potencial em regiões do Norte e do Nordeste do país, e a áreas onde há baixa execução e baixa demanda potencial, marcadamente na região Sul. Na faixa etária de 7 a 14 anos, também verificamos um cenário semelhante à primeira análise, com dois padrões regionais específicos: o primeiro, onde há alta execução e alta

demanda potencial, na região Norte e nas áreas mais pobres da região Nordeste, e o segundo, do tipo baixo-baixo, no Centro-Oeste, Sudeste e Sul, com exceção do estado de Minas Gerais. Em ambos os casos, entretanto, identifica-se o padrão baixo-alto principalmente na região Nordeste e em partes da região Norte, significando que, mesmo diante de alta demanda, há baixa execução do serviço.

Para a faixa etária de 15 a 17 anos, temos a formação de três padrões espaciais mais evidentes no que se refere à relação entre demanda potencial e execução do SCFV, como se vê no Mapa 8. O primeiro corresponde ao padrão alto-alto nas regiões Norte e Nordeste do país – onde há alta demanda potencial pelo serviço e altas médias de execução. O segundo padrão espacial identificado corresponde a áreas da região Sul do país e, principalmente, ao estado de São Paulo, onde há baixas médias de execução do serviço e baixas proporções de demanda potencial. Além desses dois padrões, um terceiro pode ser observado e se refere principalmente à região Norte e a partes do Nordeste, em que encontramos baixa execução mesmo diante de demanda alta. Para a faixa etária dos idosos, não foi possível encontrar padrões regionais claros com a utilização da medida específica de demanda potencial.

A partir das análises realizadas, encontramos dinâmicas diferentes que mostram execução baixa e alta diante de diferentes níveis de demanda. Isso tudo nos leva a inferir que o problema, a princípio, não estaria no fato de a demanda por si só ser fator limitado para a compreensão acerca das médias dos serviços que são executados, mas na linearidade de nossa hipótese exploratória. Ora, o que os resultados mostram é que temos cenários distintos de baixa e alta demanda *versus* baixa e alta execução. E, em cada um deles, os resultados sugerem que há priorização de diferentes serviços, ou seja, a oferta estaria se moldando em função da relação da demanda potencial com a capacidade de oferta.

A literatura aponta que, quando tratamos de serviços entregues à população por burocratas que lidam diretamente com o público, esses funcionários têm o poder de conformar a sua execução em termos de quantidade, conforme percebem o significado daqueles serviços para o público (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Portillo, 2010; Tummers e Bekkers, 2014). Assim, espera-se que essa pessoalidade e esse contato direto dos burocratas com os cidadãos, em regiões com maior nível de pobreza e vulnerabilidade, levem à maior disposição em implementar a política, o que, no limite, se expressa em maiores médias de execução do serviço. Ou seja, os dados mostram que, em determinados casos, a burocracia se desdobra para atender a uma demanda maior do que sua própria capacidade, mas, em outros casos, isso não se concretiza. No entanto, é interessante ressaltar que esses padrões são distintos dependendo do público-alvo. Por exemplo, há predominância de atendimentos a idosos ou individualizados onde a demanda é baixa, e, onde ela é alta, predominam atendimentos coletivos. Isso nos parece um indício de que burocratas estariam utilizando sua discricionariedade, mas que isso encontra limites estruturais dentro das suas possibilidades de atuação.

Conclusões

Este artigo jogou luzes na oferta de serviços socioassistenciais do Suas nos municípios brasileiros pela rede governamental. A análise exploratória analisou se a oferta dos serviços de proteção básica da assistência social é executada em função da demanda em potencial, mostrando as grandes tendências no território nacional. A hipótese exploratória era de que a demanda potencial fosse um fator importante na hora da entrega dos serviços, mas a realidade se mostrou mais complexa do que a linearidade inicial de nossa hipótese.

Primeiramente, observamos uma forte correlação espacial entre a *taxa de execução financeira*, como um indicador de capacidade burocrática, e a demanda potencial, mas com cenários distintos. De forma geral, municípios nas regiões Norte e Nordeste apresentaram alta taxa de execução financeira da política e alta proporção de pobres, enquanto em municípios com menores níveis de pobreza as taxas de execução variaram em alta e baixa, mas as regiões Sul e Sudeste apresentaram uma execução prioritariamente mais baixa em comparação com o que foi observado anteriormente. Pudemos observar que, quanto maior a demanda, mais há execução orçamentária, ou seja, ela não ocorre onde há recursos humanos mais qualificados, supostamente com maior domínio sobre processos burocráticos, mas onde há mais pobreza. Esse primeiro achado trouxe força para a nossa hipótese, pelo que mostra explicitamente e pelo que vem implícito. Sabe-se que Sul e Sudeste apresentam maiores capacidades burocráticas e técnicas do que Norte e Nordeste (Sátyro, Cunha e Campos, 2016). Portanto, o que o Gráfico 1 mostra é que a demanda potencial pautou a execução orçamentária, independentemente da capacidade formal da burocracia municipal nessa política. No entanto, esse ainda não é o foco principal de nosso artigo, mas apenas um passo para chegarmos a ele.

E o que achamos é que os resultados para os serviços não são tão claros na medida em que apontam não somente em uma direção, mas para a possibilidade de mais de um cenário. Na segunda parte da análise, questionamos se essa correlação também poderia ser verificada quando tratamos dos serviços ofertados, uma vez que aqui, sim, a capacidade de oferta municipal estaria sendo testada em contraponto à demanda potencial. Os resultados intrigam. Primeiro, quando procuramos correlação, ela de fato não se mostrou tão forte como na primeira análise, mas os resultados nos conduziram para a necessidade de sofisticar a hipótese inicial. Segundo, foi interessante notar que diferentes regiões priorizam diferentes serviços e públicos-alvo. Lugares com alta demanda priorizam serviços coletivos, enquanto lugares com baixa demanda potencial têm a presença importante de atendimentos individuais. Isso sugere que, diante do tamanho da demanda, há uma ação discricionária que molda o tipo de serviço que é oferecido. Os pequenos *clusters* de vizinhança em que há alta demanda e alta execução de alguns serviços, mesmo diante de baixa capacidade da burocracia (que são os casos de Norte e Nordeste, quando

comparados ao Sul e Sudeste), nos sugerem o poder dessa discricionariedade diante das condições locais. Para além disso, os resultados mostram que temos dinâmicas bastante distintas na execução do serviço para cada faixa etária analisada.

Apesar de encontrarmos, novamente, grande assimetria, concentração de valores zero e alta variação em todas as distribuições, os valores médios de execução e as distribuições territoriais desses serviços variam conforme o grupo a que se destinam. Porém, por si só, a demanda não se mostra capaz de viabilizar altos níveis de execução por parte dos burocratas de nível de rua quando estes se caracterizam pela baixa capacidade de trabalho. Podemos inferir que a demanda, no caso de serviços socioassistenciais, precisa ser considerada, mas a variação do cenário indica que ela não se mostrou uma condição nem necessária nem suficiente para aumentar a oferta de tais serviços. Ou seja, para entender melhor os serviços socioassistenciais nos municípios, teremos que investigar mais cada um dos possíveis cenários: alta demanda com baixa e com alta execução e baixa demanda com baixa e com alta execução.

Uma possível hipótese rival desse argumento se refere às condições de infraestrutura física dos espaços em que são prestados os serviços. Ou seja, a estrutura de distribuição dos espaços dos Cras (como a indisponibilidade de salas para realização de atividades individualizadas, por exemplo) poderia influenciar a priorização da execução de serviços coletivos em detrimento dos individualizados e, nesse caso, não seria a demanda o principal determinante; ou seja, não se oferecem serviços individualizados porque não há sala para atendimento individual. Buscamos informações sobre a infraestrutura dos Cras para explorar essa hipótese, entretanto, a forma como os dados estão estruturados no Censo Suas 2014¹⁷ não nos possibilitou realizar essa análise. Sendo assim, o artigo apresenta essa limitação e será necessário outro trabalho que dê esse passo para ver se os resultados invalidam o argumento de que a alta demanda se põe como fator importante para entender diferentes níveis de execução de serviços.

Concluimos que, mesmo em condições de menor qualificação e formalização, mas diante de maiores pressões de demanda potencial pelo recebimento do serviço, existe a possibilidade de serem atingidos altos níveis de execução dos serviços, conclusão que os dados que aqui tratamos nos permitem. Acreditamos que, com o intuito de mostrar as grandes tendências, o artigo acaba por induzir a pergunta sobre por que isso ocorre dessa forma. A título de apontamento de agenda futura, sugerimos que esse resultado possa ser função da discricionariedade de que os burocratas de nível de rua dispõem. Essa discricionariedade pode ser inferida pelo fato de que, mesmo menos qualificada, em menor número e com um padrão de rotatividade maior, há ali uma decisão de responder

¹⁷ Variáveis disponíveis: q7_5_Algumas salas de atendimento individualizado (Sim ou Não); q7_6_Todas as salas de atendimento individualizado (Sim ou Não); q7_7_Algumas salas de atendimento coletivo (Sim ou Não); q7_8_Todas as salas de atendimento coletivo (Sim ou Não); q8a_Quantidade de salas com capacidade máxima para 5 pessoas (Número); q8b_Quantidade de salas com capacidade máxima para 6 a 14 pessoas (Número); q8c_Quantidade de salas com capacidade para 15 a 29 pessoas (Número); q8d_Quantidade de salas com capacidade para 30 ou mais pessoas (Número).

positivamente a maiores demandas. Entretanto, essa não é a regra, já que esses funcionários (e sua discricionariedade) encontram barreiras não só de possíveis variáveis omissas, mas dos limites daquilo que é humanamente possível. Isso é, sem dúvida, uma agenda interessante, mas que foge ao escopo deste artigo, uma vez que nem tratamos desses conceitos e da literatura que discute o assunto no caso brasileiro (Dutra, Lotta e Pires, 2018; Dutra, 2020; Pires, 2017; Lotta, 2018).

Referências bibliográficas

ANSELIN, L. "Local Indicators of Spatial Association: Lisa". *Geographical Analysis*, vol. 27, nº 2, p. 93-115, 1995.

_____. Spatial econometrics. In: BALTAGI, B. H. *A companion to theoretical econometrics*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, p. 310-330, 2003.

BICHIR, R. M. "O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda". *Revista Novos Estudos Cebrap*, vol. 87, p. 115-129, 2010.

BICHIR, R. M.; SIMONI JR., S.; PEREIRA, G. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) nos municípios brasileiros. In: LOTTI, G. (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, Enap, p. 225-256, 2019.

_____. "Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas)". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 35, nº 102, p. 1-23, 2020.

BRONZO, C.; MENDES, M. C.; REZENDE, E. "Os serviços socioassistenciais como mecanismos de proteção: explorando efeitos e limites". *Cadernos de Gestão Pública*, vol. 24, p. 1-17, 2019.

CAVALCANTE, P. "Determinantes da eficiência governamental: uma abordagem dos municípios brasileiros". *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, vol. 12, p. 7-23, 2013.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. B. "O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros". *Revista de Administração Pública*, vol. 46, p. 1.459-1.477, 2012.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. "Implantação de um sistema integrado de monitoramento da política de assistência social no Brasil: desafios e perspectivas". *Economia e Políticas Públicas*, vol. 1, 2013.

D'ALBUQUERQUE, R. W. "A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da Assistência Social dos municípios brasileiros". Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DUTRA, R. R. C. "Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 35, nº 102, p. 1-21, 2020.

DUTRA, R.; LOTTI, G. S.; PIRES, R. R. C. Burocracias implementadoras e a (re)produção de desigualdades: perspectivas de análise no debate internacional. In: LOTTI, G. S.; OLIVEIRA, V. E.; PIRES, R. R. C. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/Enap, p. 247-266, 2018.

FERREIRA, V. "Fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores do serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família – Paif". Tese de Doutorado, Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GERRING, J. *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press, 2015.

GLASER, B. G. *Theoretical sensitivity: advances in the methodology of grounded theory*. Mill Valley, CA: Sociology Press, 1978.

JACCOUD, L. B. "Família e assistência social no Brasil: uma análise do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família". In: XL Encontro Anual da Anpocs. Caxambu-MG, 2015.

JACCOUD, L. B.; BICHIR, R. M.; MESQUITA, A. C. "O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 108, p. 36-53, 2017.

JANUZZI, P. M.; MARTIGNONI, E. M.; SOUTO, B. F. "Programa Bolsa Família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil". *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, nº 4, p. 40-61, 2012.

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. *Fundamentos da pesquisa em ciência política*. São Paulo: Blucher, 2013.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

LANZARA, A. P.; BICHIR, R. M. "Not only financialization: recent trends in Brazilian social policies". *Development and Change*, vol. 50, nº 3, p. 1-14, 2019.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 20-49, 2012.

_____. "Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 19, nº 65, p. 186-207, 2014.

_____. "Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, nº 66, p. 145-173, 2018.

LOTTA, G. S. (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G.; MARQUES, E. C. L. "How social networks affect policy implementation: an analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy". *Social Policy & Administration*, vol. 54, p. 345-360, 2020.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. "Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 15, nº 56, p. 109-126, 2010.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. "Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas". *Revista do Serviço Público*, vol. 65, nº 4, p. 407-437, 2014.

MAYNARD-MOODY, S.; PORTILLO, S. Street-level bureaucracy theory. In: DURANT, R. F. *The Oxford handbook of American bureaucracy*. New York: Oxford University Press, 2010.

MIRANDA, G. L. "Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes: *feedback effects*, inflexões e desafios atuais". *Revista de Administração Pública*, vol. 51, nº 2, p. 201-218, 2017.

PEREIRA, G.; LOTTA, G. S.; BICHIR, R. M. "Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das supervisões de assistência social da cidade de São Paulo". *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, vol. 3, nº 1, p. 286-311, 2018.

PIRES, R. R. C. "Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, vol. 81, nº 1, p. 5-24, 2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

RIBEIRO, R. "Avaliação do serviço de proteção e atendimento integral à família (Paif) em município da região metropolitana de Fortaleza". Dissertação de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

SÁTYRO, N. "Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 2, p. 219-251, 2014.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. "Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 2, p., 2016.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. "A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 3, p. 363-385, jun. 2018.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. "Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 25, nº 2, p. 401-432, 2019.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. "Análise de impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004-2006". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1435.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. "Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil". *Revista do Serviço Público*, vol. 67, p. 85-108, 2016.

SOUZA, C. Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; ELIAS, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 269-298, 2018.

SOUZA, S. P.; BRONZO, C. "Os desafios da gestão territorial na proteção básica em uma metrópole". *Serviço Social & Sociedade*, vol. 137, p. 54-73, 2020.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. Grounded theory: an overview. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage, p. 273-285, 1994.

TUMMERS, L.; BEKKERS, V. "Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion". *Public Management Review*, vol. 16, nº 4, p. 527-547, 2014.

VAZ, A. C. N. "Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico de 2010". *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, nº 3, p. 76-95, 2012.

Abstract

Demand as a determinant factor in the execution of social assistance services in Brazilian municipalities

The purpose of this article is to explore the general configuration of the delivery of basic social assistance services in Brazilian municipalities. It is located in the debate on the implementation of social policies in the municipalities, but focusing on major trends in service delivery at the local level. The focus is on the criterion of service delivery at the national level, but taking into account that this criterion is not given by the central Executive, but by local and discretionary actions. In the absence of knowledge about these major trends, the work adopts a grounded theory design and quantitative analysis to test the exploratory hypothesis that the execution of social assistance services in the municipal public network is also due to the expression of demand from the recipient or potential beneficiary. The main results suggest that, given the size of demand, there is a discretionary action that shapes the type of service that is offered, since regions with high demand prioritize collective services while in places with lower potential demand there is a greater presence of individual care.

Keywords: social assistance services; implementation; social assistance; SUAS; grounded theory

Resumen

La demanda como determinante en la ejecución de los servicios de asistencia social en los municipios brasileños

El propósito de este artículo es explorar la configuración general de la prestación de servicios básicos de asistencia social en los municipios brasileños. Está situado en el debate sobre la implementación de políticas sociales en los municipios, pero se centra en las principales tendencias en la prestación de servicios a nivel local. La atención se centra en el criterio de la prestación de servicios cuando a nivel macro, es decir, a nivel nacional, pero teniendo en cuenta que este criterio no es dado por el Ejecutivo central, sino por acciones locales y discrecionales. En ausencia de conocimiento sobre estas tendencias principales, el trabajo adopta un diseño de *grounded theory* y hace uso de análisis cuantitativos para probar la hipótesis exploratoria de que la ejecución de servicios de asistencia social en la red pública municipal también se debe a la expresión de demanda del destinatario o beneficiario potencial. Los principales resultados sugieren que, dado el tamaño de la demanda, existe una acción discrecional que da forma al tipo de servicio que se ofrece, ya que las regiones con alta demanda priorizan los servicios colectivos, mientras que en los lugares con menor demanda potencial hay una mayor presencia de servicios individuales.

Palabras clave: servicios de asistencia social; implementación; asistencia social; SUAS; *grounded theory*

Résumé

La demande en tant que facteur déterminant dans l'exécution des services d'assistance sociale dans les municipalités brésiliennes

Le présent article a pour objectif d'explorer la configuration générale de la prestation des services de base de protection sociale dans les municipalités brésiliennes, dans le cadre du débat sur la mise en

œuvre des politiques sociales. Il analyse les principales tendances en matière de prestation de services au niveau local en analysant la répartition au niveau macro, en considérant que ce critère n'est pas défini par l'Exécutif central, mais est déterminé dans le contexte local. En l'absence de telles études, une conception théorique et une analyse quantitative sont utilisées pour évaluer la relation entre la performance des services d'assistance sociale et l'expression de la demande de ceux qui en bénéficient ou peuvent en bénéficier. Les résultats suggèrent un comportement discrétionnaire quant à la taille de la demande qui détermine le type de service offert: les zones de forte demande donnent la priorité aux services collectifs et les zones de faible demande donnent la priorité aux soins individuels.

Mots-clés: services d'assistance sociale; la mise en oeuvre; assistance sociale; SUAS; théorie fondée

Artigo submetido à publicação em 30 de setembro de 2019.

Versão final aprovada em 3 de agosto de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Ação afirmativa e deseabilidade social¹

Fernanda Rivera Burle² 

Mathieu Turgeon³ 

As políticas de ação afirmativa implementadas nas universidades públicas no Brasil abrangem três principais grupos: alunos de escolas públicas, alunos de baixa renda e alunos negros e indígenas. Opiniões sobre essa modalidade de política de ação afirmativa mais ampla, especialmente se mensuradas por perguntas diretas, podem ser enviesadas por um efeito de deseabilidade social. Este artigo procura entender se atitudes sobre diferentes tipos de políticas de ação afirmativa são propensas a um efeito de deseabilidade social e quais são os determinantes desse efeito. Para mensurar esse efeito e seus determinantes, um experimento de lista foi aplicado a 12.490 estudantes universitários em 2013. Os resultados revelam que as opiniões sobre os três tipos de políticas de ação afirmativa são propensas a um efeito de deseabilidade social. Ademais, encontramos evidências de que tanto dois determinantes individuais (interesse próprio e preconceito em relação ao grupo-alvo) como um determinante contextual (áreas de conhecimento do curso universitário) explicam o efeito de deseabilidade social.

Palavras-chave: opinião pública; ação afirmativa; efeito de deseabilidade social; atitudes políticas

Introdução⁴

As ações afirmativas ganharam grande notoriedade pública nos últimos anos no Brasil a partir da Lei nº 12.711/2012, que reserva metade das vagas nas universidades federais para estudantes de escolas públicas, de baixa renda, negros e indígenas. Essa nova política de ação afirmativa já afetou a vida de centenas de milhares de pessoas e afetará a vida de muitas outras ainda. Apesar da importância dessa política, pouco sabemos sobre a opinião dos brasileiros e dos estudantes diretamente afetados pela política.

Mensurar opiniões sobre um tema socialmente sensível como a nova política de cotas pode ser uma tarefa difícil, uma vez que as pessoas podem não estar revelando as suas opiniões honestas. Grande parte da literatura brasileira que trata de opinião pública

¹ O presente artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001.

² Universidade de Brasília. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <fernanda.burle91@gmail.com>.

³ The University of Western Ontario. London (ON), Canadá. E-mail: <mturgeo4@uwo.ca>.

⁴ Os autores agradecem o apoio financeiro do CNPq (406090/2012-2).

sobre ações afirmativas utiliza perguntas diretas (e.g., Bailey, 2004; Telles e Bailey, 2002; Smith, 2010), cujas respostas podem ser enviesadas pelo efeito de desejabilidade social: tendência que as pessoas possuem de sub ou sobreinformar suas preferências a fim de seguir as normas sociais (Blair e Imai, 2012; Streb et al., 2007). Dessa forma, quando se faz a pergunta direta e explicitamente sobre políticas de ação afirmativa, as pessoas podem preferir responder em concordância com normas sociais compartilhadas para, assim, serem vistas de maneira mais positiva pelos outros (Edwards, 1957).

Este artigo inova ao examinar o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre políticas de ação afirmativa, ou seja, a diferença entre o apoio declarado publicamente às ditas políticas e o apoio sincero. Mais especificamente, perguntamos: *Opiniões sobre diferentes tipos de políticas de ação afirmativa são propensas a um efeito de desejabilidade social? Quem é mais suscetível ao efeito de desejabilidade social quando perguntado sobre políticas de ação afirmativa? O efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre políticas de ação afirmativa varia de intensidade dependendo do contexto social?*

Para responder a essas perguntas, analisamos o apoio às políticas de ação afirmativa entre estudantes universitários brasileiros mensurado de maneira convencional num *survey* e aquele mensurado a partir de um experimento de lista, em que é dada maior privacidade aos estudantes nas suas respostas. No Brasil, os poucos estudos que utilizam o experimento de lista (Turgeon, Chaves e Wives, 2014; Vidigal, 2015, 2018) concentram-se apenas em um tipo de ação afirmativa, as cotas raciais. Examinamos os três tipos de política de ação afirmativa previstos na nova lei: a política de cotas raciais, a política de cotas para escolas públicas e a política de cotas sociais. Nossos achados indicam que opiniões sobre os três tipos de políticas de ação afirmativa são propensas a um efeito de desejabilidade social e que dois determinantes individuais (interesse próprio e preconceito) e um determinante contextual (áreas de conhecimento do curso universitário) explicam parcialmente esse efeito.

A seguir, em "Ação afirmativa e opinião pública no Brasil", apresentamos um quadro geral da opinião pública sobre políticas de ação afirmativa no Brasil. Na segunda seção, "Desejabilidade social e seus determinantes", discutimos os determinantes da desejabilidade social. Na terceira, "Desejabilidade social e políticas de ação afirmativa", discorremos sobre a desejabilidade social nas opiniões relativas às políticas de ação afirmativa e apresentamos algumas hipóteses a respeito disso. Na quarta, descrevemos os "Dados e métodos" utilizados, seguindo para a apresentação dos nossos "Resultados". Por fim, uma "Discussão" dos nossos achados e uma breve "Conclusão" são apresentadas.

Ação afirmativa e opinião pública no Brasil

Ação afirmativa engloba um conjunto de programas e políticas que buscam aumentar a representação de grupos historicamente sub-representados em instituições de ensino, instituições públicas e instituições privadas (Gilens, Sniderman e Kuklinski, 1998).

No Brasil, políticas de ação afirmativa foram implementadas principalmente como sistema de cotas na admissão para as universidades federais (Jaccoud, 2008a).

As primeiras, mais famosas e polêmicas políticas de ação afirmativa no Brasil visavam a beneficiar os negros. Esse primeiro tipo de política de ação afirmativa demorou a ser adotado no país, pois acreditava-se que a miscigenação teria levado a uma inclusão de não brancos e que, assim, existiria pouco racismo no Brasil (Jaccoud, 2008b; Telles, 2012). Essa crença, denominada teoria da democracia racial, permitiu que o racismo e a desigualdade racial se perpetuassem sem que ocorresse uma interferência pública e política que solucionasse essas questões. A mudança de paradigma só começou a ocorrer a partir do período de redemocratização no Brasil e com a III Conferência Mundial contra Racismo e Discriminação Racial, realizada em Durban em 2001. Nessa conferência, o governo brasileiro reconheceu o racismo e a desigualdade racial como problemas persistentes no país e assumiu a responsabilidade de implementar políticas que lidassem com essas questões (Domingues, 2005).

Em 2001, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro instituiu políticas de ação afirmativa visando a população negra na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Essas próprias universidades estaduais do Rio de Janeiro logo diversificaram as políticas de ação afirmativa, que passaram a ser destinadas tanto para negros como para alunos de escola pública (*proxy* para classe social) a partir de 2003 (Rio de Janeiro, 2003). Também em 2003, a Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade federal a aprovar cotas para minorias étnicas e raciais (Universidade de Brasília, 2013). Nos anos subsequentes, inúmeras outras universidades públicas começaram a implementar políticas de ação afirmativa. Cada universidade pública seguiu critérios diferentes, algumas englobando apenas raça, mas grande parte combinando raça e classe social (Feres Júnior, 2008).

Em 2012, as políticas de ação afirmativa foram instituídas em nível federal, a partir da Lei de Cotas federal (Lei nº 12.711/2012). As instituições federais de educação superior ficam obrigadas a adotar políticas de ação afirmativa que tenham como alvo estudantes de escola pública, estudantes de baixa renda e estudantes negros (pardos e pretos) e indígenas. Todas as universidades públicas federais devem reservar 50% das vagas para estudantes de escola pública. Dessas vagas reservadas a estudantes de escolas públicas, 50% devem ser destinadas a estudantes de renda baixa (estudantes de famílias com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo). Ainda, dessas vagas reservadas a estudantes de escola pública, negros e indígenas devem preenchê-las na respectiva proporção desses grupos na unidade de federação da instituição (Brasil, 2012).

Pesquisas sobre opinião pública em relação a políticas de ação afirmativa no contexto brasileiro vêm focando principalmente nas políticas que visam os negros. Estudos vêm demonstrando que políticas de ação afirmativa para negros são apoiadas por grande parte da sociedade brasileira (e.g., Bailey, 2004; Smith, 2010). De acordo com esses estudos, o preditor mais importante dessas atitudes é a classe social, mensurada por

escolaridade e renda (Telles e Bailey, 2002; Bailey, 2004; Smith, 2010; Bailey, Fialho e Penner, 2016). Apesar de raça ainda ser um preditor relevante, a diferença de apoio entre brancos e não brancos é muito menor do que a encontrada em estudos no contexto norte-americano. Dessa forma, a dinâmica de classe social parece fundamental na compreensão de atitudes em relação a políticas de ação afirmativa para negros. Educação, renda e raça parecem atuar conjuntamente como preditores dessas atitudes (Smith, 2010).

Todavia, esses estudos utilizaram perguntas diretas para mensurar atitudes em relação a políticas de ação afirmativa. Respostas a perguntas diretas são propensas a efeito de desejabilidade social. Entrevistados podem não estar revelando suas opiniões sinceras sobre políticas de ação afirmativa por acharem que isso vai contra as normas sociais e que, assim, poderiam ser mal vistos e interpretados.

Métodos de questionamento indireto, como o experimento de lista, podem mitigar o efeito de desejabilidade social e obter opiniões mais honestas dos respondentes. Alguns estudos no Brasil já vêm utilizando o experimento de lista para mensurar atitudes em relação às políticas de ação afirmativa (Turgeon, Chaves e Wives, 2014; Vidigal, 2015, 2018). Turgeon, Chaves e Wives (2014) utilizam o experimento de lista para mensurar as atitudes de estudantes universitários em relação a políticas de ação afirmativa para negros e indígenas. Esses autores apontam que os estudantes brancos não são suscetíveis ao efeito de desejabilidade social, mas que os estudantes negros e indígenas (grupo elegível a essa política) subinformam seu apoio a cotas raciais quando perguntados diretamente. A pesquisa de Turgeon, Chaves e Wives (2014) foi aplicada a uma amostra em 2011 e, portanto, é anterior à Lei de Cotas federal de 2012 e aos debates que advieram dela. Como esses mesmos autores reconhecem, essa nova lei pode trazer uma maior ameaça aos privilégios dos estudantes que não são elegíveis a essa política e também pode fazer com que haja uma norma social mais forte sobre a importância de políticas de ação afirmativa.

Vidigal (2015) também utiliza o experimento de lista para analisar as opiniões de estudantes universitários sobre políticas de ação afirmativa para negros e indígenas. Os resultados desse estudo, aplicado em 2013, mostram que existe um efeito de desejabilidade social na exposição dessas opiniões, inclusive para estudantes brancos. Em geral, estudantes tendem a sobreinformar a importância dessa política. Dessa forma, parece que a implementação da Lei de Cotas federal em 2012 e os debates subsequentes sobre essa questão podem ter trazido uma norma social mais forte em relação à importância de políticas de ação afirmativa e, assim, uma tendência maior ao efeito de desejabilidade social.

Esses dois estudos focam apenas em um tipo de política de ação afirmativa, a reserva de vagas para indígenas e negros. Nosso artigo inova ao estudar o efeito de desejabilidade social na opinião de estudantes universitários sobre três tipos de políticas de ação afirmativa: a política de cotas raciais, a política de cotas para escolas públicas e a política de cotas sociais. Na próxima seção, explicaremos sobre o efeito de desejabilidade social e formas de mensurá-lo.

Desejabilidade social e seus determinantes

O efeito de desejabilidade social refere-se à tendência que as pessoas possuem de negar traços socialmente indesejáveis e admitir os socialmente desejáveis (Phillips e Clancy, 1972). Esse efeito deve ser uma preocupação real em pesquisas que utilizam o autorrelato para mensurar atitudes políticas, principalmente as que envolvem questões socialmente sensíveis, como no caso de políticas de ação afirmativa.

A desejabilidade social varia de acordo com alguns fatores, como a sensibilidade percebida da questão, o contexto social em que a questão está inserida, o grau de privacidade dado ao respondente, a proporção da população que se comporta da maneira socialmente indesejável e os aspectos específicos do projeto de pesquisa (Krumpal, 2013).

Vários estudos norte-americanos já vêm mostrando que respondentes com certas características políticas, ideológicas e sociodemográficas são mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social quando expressam suas atitudes explícitas e que essa relação entre característica e efeito de desejabilidade social é dependente da questão política e do contexto sociopolítico. Por exemplo, liberais e democratas, considerados mais tolerantes em relação a outras etnias e questões como ações afirmativas e imigração, na verdade possuem atitudes políticas bem parecidas com conservadores e republicanos sobre essas questões, mas são mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social quando autorrelatam suas atitudes (Gilens, Sniderman e Kuklinski, 1998). Janus (2010) também evidencia que indivíduos brancos não hispânicos que são liberais e/ou democratas subinformam seu apoio em relação a restrições da imigração. Existem também questões políticas que levam os conservadores a ser mais propensos ao efeito de desejabilidade social. Knoll (2013), em seu estudo sobre nativismo, encontra que os conservadores sobreinformam sua preocupação em relação aos níveis percebidos de ameaça cultural por influência de estrangeiros. Logo, dependendo da questão política e das normas sociais de cada grupo ideológico, algumas pessoas serão mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social do que outras.

Estudos também vêm analisando se características sociodemográficas estariam relacionadas com a propensão ao efeito de desejabilidade social, apesar de os resultados serem bem controversos e trazerem algumas inconsistências. Em relação ao gênero, Dalton e Ortegren (2011) utilizam uma escala de gerenciamento de impressões e constataam que mulheres são mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social. Similarmente, Gonzalez-Ocantos et al. (2012) encontram que gênero é um preditor importante do efeito de desejabilidade social no autorrelato sobre compra de voto na Nicarágua. Porém, gênero não parece ser um importante preditor do efeito de desejabilidade social no autorrelato sobre voto em eleição com candidata mulher (Streb et al., 2007). Em relação a idade e renda, os mais velhos e mais ricos são mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social ao autorrelatar sobre atitudes em relação ao nativismo (Knoll, 2013) e sobre compra de voto na Nicarágua (Gonzalez-Ocantos et al., 2012).

Sobre a escolaridade, estudos que utilizam experimento de lista vêm encontrando resultados diversos da relação entre escolaridade e efeito de desejabilidade social. Respondentes com menor escolaridade parecem sobreinformar sua tolerância em relação a um candidato à presidência negro (Heerwig e McCabe, 2009) e sua preocupação em relação a níveis percebidos de ameaça cultural por influência de estrangeiros (Knoll, 2013). Já respondentes com maior nível de escolaridade parecem subinformar sobre compra de votos na Nicarágua (Gonzalez-Ocantos et al., 2012) e parecem sobreinformar sua tolerância em relação a um candidato de um grupo socialmente marginalizado (Brown-Iannuzzi, Najle e Gervais, 2017). Janus (2010) evidencia que a relação entre a escolaridade dos respondentes e o efeito de desejabilidade social nas suas atitudes quanto a restrições de imigração não é linear, pois depende do grau de tolerância do grupo. Nesse estudo, enquanto respondentes que possuíam o nível universitário foram mais propensos ao efeito de desejabilidade social, respondentes que possuíam o nível de pós-graduação foram menos propensos a esse efeito, pois estes já eram mais tolerantes em relação a questões de imigração.

O contexto social é outro aspecto importante a influenciar a magnitude do efeito de desejabilidade social na medida em que pode incorporar uma norma social mais forte que afeta a percepção e, conseqüentemente, o efeito de desejabilidade social em opiniões sobre uma determinada questão (Krumpal, 2013). Karp e Brockington (2005) constatam que cidadãos que não votaram sobreinformam em maior magnitude sobre sua participação eleitoral em países em que o nível de participação é alto do que em países em que o nível de participação é baixo. Berinsky (2002) demonstra que a magnitude do efeito de desejabilidade social nas atitudes em relação a políticas de promoção de igualdade racial de norte-americanos mudou ao longo do tempo. Isto é, tanto diferenças de contexto social entre países ou outras unidades espaciais em um mesmo momento do tempo como também diferenças de contexto social de uma mesma unidade espacial em diferentes momentos do tempo podem ser importantes.

Desejabilidade social e políticas de ação afirmativa

Nos estudos sobre ação afirmativa para negros, evidências fortes sobre o efeito da desejabilidade social em opiniões explícitas já foram encontradas. Esses estudos aconteceram principalmente no contexto norte-americano (e.g., Gilens, Sniderman e Kuklinski, 1998), mas também no Brasil (Turgeon, Chaves e Wives, 2014; Vidigal, 2015, 2018). Consideramos que esse efeito de desejabilidade social também deve ocorrer nas opiniões explícitas sobre políticas de ação afirmativa que visem outros grupos.

Nosso interesse principal é entender quais são as pessoas mais propensas a um viés de desejabilidade social. Mais especificamente: *quem é mais suscetível ao efeito de desejabilidade social quando perguntado sobre políticas de ação afirmativa?*

Consideramos que existem dois fatores individuais que explicam por que as pessoas podem ser suscetíveis a um efeito de desejabilidade social ao revelarem suas opiniões sobre políticas de ação afirmativa. O primeiro fator é o interesse próprio. Interesse próprio é considerado o motivador de todos os comportamentos humanos e pode englobar tanto motivações materiais como não materiais (Kim, 2014). No caso de uma política pública como a Lei das Cotas, interesse próprio está relacionado com os benefícios e custos dessa política. Estudos vêm encontrando efeito nulo ou modesto de interesse próprio na predição de atitudes como escolha do voto e apoio a políticas públicas (e.g., Sears et al., 1980; Jacobson, 1985; Bobo, 1998). Porém, seguir o próprio interesse em atitudes em relação a políticas públicas pode ser julgado como ser egoísta ou ambicioso, características socialmente indesejáveis (Kim, 2014). Nesse sentido, pessoas que não apoiam políticas de ação afirmativa por consequência do seu interesse próprio podem não revelar sua atitude sincera quando perguntadas diretamente.

As políticas de ação afirmativa possuem características que as tornam um ótimo exemplo para estudar o efeito do interesse próprio nas opiniões. Como Sears e Funk (1990) afirmam, interesse próprio tende a influenciar atitudes políticas principalmente quando os custos e as consequências são claros e quando a questão política é percebida como importante pelos indivíduos. Políticas de ação afirmativa trazem custos e benefícios claros, isto é, os beneficiários e não beneficiários dessas políticas são tangíveis (Mangum, 2008). Isso permite que o interesse próprio possa ter uma grande importância nas atitudes sobre essas políticas, ainda mais para alunos universitários, grupo afetado por tais políticas. Dessa forma, pode ser que o interesse próprio seja um importante determinante das atitudes em relação às políticas de ação afirmativa, mas que as perguntas diretas e tradicionais sobre essas atitudes não estejam captando esse fator devido ao efeito da desejabilidade social.

Assim sendo, presumimos que o grupo não elegível ao tipo de política de ação afirmativa específico será o que tem seu interesse próprio mais prejudicado e, logo, será mais propenso ao efeito de desejabilidade social. Como cada tipo de política de ação afirmativa reserva vaga para um grupo específico, um grupo diferente estará mais suscetível a esse efeito para cada tipo de cota. Dessa forma, temos três hipóteses para interesse próprio.

Hipótese 1.1: Em relação às políticas de ação afirmativa para negros e indígenas, os estudantes universitários brancos serão os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderão a sobreinformar a importância dessa política.

Hipótese 1.2: Em relação às políticas de ação afirmativa para alunos de baixa renda, os estudantes universitários de renda média, primeiramente, e de renda alta, em segundo lugar, serão os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderão a sobreinformar a importância dessa política.

Hipótese 1.3: Em relação às políticas de ação afirmativa para alunos de escola pública, os estudantes universitários que não estudaram todo o ensino médio em escola pública serão os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderão a sobreinformar a importância dessa política.

Assim, estudantes universitários que pertencem ao grupo não elegível à política de ação afirmativa específica serão os mais propensos ao efeito de desejabilidade social ao revelarem suas atitudes sobre essa política. Em relação às políticas de ação afirmativa para alunos de baixa renda, consideramos que os alunos universitários de renda média serão os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social, pois eles são os que têm seu interesse próprio mais afetado. Os alunos universitários de renda alta já possuem várias vantagens socioeconômicas e educacionais que os colocam numa posição vantajosa na competição por uma vaga em universidade pública, e, assim, o interesse próprio desse grupo é menos afetado pela política do que o interesse próprio de estudantes de renda média.

Acreditamos que o segundo fator individual que explica o efeito de desejabilidade social nas opiniões explícitas sobre políticas de ação afirmativa é o preconceito. O preconceito está baseado na intersecção entre os estereótipos de um grupo social e os requisitos de um papel social e é dependente do contexto social (Eagly e Diekmann, 2005). Essa definição de preconceito está fundamentada no estereótipo dado a um grupo social e seus membros. Como Huddy e Feldman (2009) destacam, conceber preconceito a partir de estereótipo traz uma conceituação relativamente clara e precisa sobre preconceito, em que preconceito não é confundido com outros fatores que influenciam atitudes políticas.

O preconceito pode influenciar as atitudes em relação a políticas públicas que visem um grupo específico (Peffley, Hurwitz e Sniderman, 1997). Entretanto, preconceito vai contra a norma social e, assim, as pessoas não querem parecer preconceituosas ou explicitar que suas atitudes políticas são influenciadas pelo preconceito. Dessa forma, pode ser que o preconceito seja um determinante importante das atitudes em relação a políticas de ação afirmativa, mas que perguntas de *survey* convencionais não consigam captá-lo. Isto é, preconceito pode ser um importante fator que explica o porquê de as pessoas não revelarem suas verdadeiras opiniões sobre políticas de ação afirmativa. Como cada tipo de política de ação afirmativa visa um grupo específico e, assim, trará um preconceito específico, temos também três hipóteses sobre preconceito.

Hipótese 2.1: Em relação às políticas de ação afirmativa para negros e indígenas, os estudantes universitários que têm preconceito em relação aos negros (preconceito racial) serão os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderão a sobreinformar a importância dessa política.

Hipótese 2.2: Em relação às políticas de ação afirmativa para alunos de baixa renda, os estudantes universitários que têm preconceito em relação ao grupo que tem

renda baixa (preconceito social) serão os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderão a sobreinformar a importância dessa política.

Hipótese 2.3: Em relação às políticas de ação afirmativa para alunos de escola pública, os estudantes universitários que têm preconceito em relação às pessoas menos escolarizadas (preconceito educacional) serão os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderão a sobreinformar a importância dessa política.

Logo, pressupomos, para as três cotas, que os estudantes que são mais preconceituosos em relação ao grupo-alvo da cota específica serão os mais propensos ao efeito de desejabilidade social.

Também presumimos que o contexto social influenciará o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre políticas de ação afirmativa. Dessa forma, perguntamos: *o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre políticas de ação afirmativa varia de intensidade dependendo do contexto social?* De acordo com Krumpal (2013), a sensibilidade de uma questão e, conseqüentemente, a sua propensão ao efeito de desejabilidade social dependem do contexto social em que ela está inserida. Nesse sentido, acreditamos que em contextos em que existe uma norma social mais forte sobre a importância de políticas de ação afirmativa, as pessoas devem ser mais propensas ao efeito de desejabilidade social quando revelam suas opiniões sobre essas políticas. Como nossa amostra é de estudantes universitários, comparamos as atitudes políticas dos estudantes e o efeito de desejabilidade social entre áreas de conhecimento dos cursos universitários.

Áreas de conhecimento possuem valores, crenças e normas predominantes que podem influenciar nas atitudes políticas de alunos universitários (Hastie, 2007; Fischer et al., 2017). Estudos vêm mostrando que há uma tendência de alunos de cursos de ciências sociais e de ciências humanas terem uma orientação sociopolítica mais tolerante com grupos minoritários e serem mais favoráveis a programas de bem-estar social do que alunos de engenharias (Hastie, 2007). Entretanto, pode ser que essa diferença de atitudes de alunos de diferentes áreas seja, em parte, resultado do efeito de desejabilidade social. O estudo de Gilens, Sniderman e Kuklinski (1998) mostrou que liberais e democratas possuem atitudes sobre políticas de ação afirmativa bem parecidas com conservadores e republicanos, mas que são mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade e, assim, tendem a enviar suas opiniões. Consideramos que o contexto dos cursos de ciências humanas traz uma norma social mais forte em relação à importância de políticas de ação afirmativa do que o contexto dos cursos de engenharias, o que, por sua vez, leva a uma maior propensão ao efeito de desejabilidade social. Logo, temos que:

Hipótese 3: Os estudantes de ciências humanas serão mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social do que os estudantes de engenharias e tenderão a sobreinformar a importância de políticas de ação afirmativa.

Apesar de acreditarmos que os estudantes de ciências humanas serão mais propensos ao efeito de desejabilidade social, isso não quer dizer que esses estudantes

terão as mesmas atitudes que estudantes de engenharias. A atitude explícita dos estudantes deve ser explicada, em parte, pela atitude sincera e, em parte, pelo efeito de desejabilidade social. Dessa forma, esperamos tanto atitudes sinceras como explícitas mais favoráveis às políticas de ação afirmativa, mas também que a diferença entre esses tipos de atitudes, isto é, o viés de desejabilidade social, seja maior para estudantes de ciências humanas do que para estudantes de engenharias.

Portanto, queremos entender se políticas de ação afirmativa trazem um efeito de desejabilidade social nas atitudes em relação a essa questão e analisar se dois fatores individuais e um contextual influenciam a magnitude desse efeito. Para testarmos todas essas hipóteses, realizamos um experimento de lista em uma amostra de alunos universitários de graduação. A seguir, apresentamos os dados e o método utilizados.

Dados e métodos

A nossa pesquisa foi conduzida em 2013 e aplicada a estudantes de duas universidades públicas federais: a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Naquele momento, as duas universidades já possuíam uma política de ação afirmativa, mas estavam em processo de mudança para a implementação da Lei de Cotas federal, política de ação afirmativa mais ampla.

Todos os estudantes das duas universidades foram convidados a participar da pesquisa por *e-mail* e 12.490 alunos responderam ao questionário, sendo 4.422 alunos da UnB e 8.058 alunos da UFMG. Essa amostra de estudantes não representa a população estudantil brasileira nem perfeitamente o próprio grupo de estudantes das duas universidades, já que os estudantes que aceitaram participar da pesquisa podem ter características sociodemográficas e atitudes políticas que os diferenciam dos demais. A amostra da UFMG foi maior porque os estudantes foram convidados a participar da pesquisa pela própria Reitoria daquela universidade, dando maior credibilidade e importância ao estudo.

Para entendermos o efeito de desejabilidade social nas atitudes em relação a políticas de ação afirmativa, utilizamos um experimento de lista. O experimento de lista (ou técnica de contagem de item) é um tipo de experimento em *survey* que vem sendo usado na mensuração de inúmeros comportamentos e atitudes socialmente sensíveis, como compra de voto (Gonzalez-Ocantos et al., 2012), atitudes em relação à imigração (Janus, 2010), nativismo (Knoll, 2013), voto em eleição com candidata mulher (Streb et al., 2007), voto em eleição com candidato negro (Heerwig e McCabe, 2009; Redlawsk, Tolbert e Franko, 2010), apoio ao casamento de pessoas do mesmo sexo (Lax, Phillips e Stollwerk, 2016), preconceito racial e apoio a políticas públicas raciais (Kuklinski et al., 1997; Kuklinski, Cobb e Gilens, 1997).

O experimento de lista designa aleatoriamente uma amostra de respondentes para dois grupos: grupo-controle e grupo de tratamento. Respondentes de ambos os grupos

recebem uma lista de itens e são perguntados sobre o número total de itens que é aplicável a eles. Entretanto, a lista apresentada para cada grupo é diferente. No grupo-controle, é apresentada ao respondente uma lista com vários itens-controle (geralmente 3 ou 4). No grupo de tratamento, é apresentada uma lista que possui os mesmos itens-controle mais o item sensível. Logo, a única diferença entre os dois grupos é que o grupo de tratamento foi exposto a um item adicional, o item sensível. Uma vez que ocorreu uma designação aleatória, os dois grupos foram equiparados em todos os aspectos possíveis e, assim, nenhum outro fator tende a interferir na relação entre esse estímulo experimental e seu efeito. A diferença das médias de resposta (número de itens escolhidos) entre os dois grupos só pode ser consequência da exposição ao item adicional e representa uma estimativa da proporção dos respondentes que concordam com o item sensível (Gilens, Sniderman e Kuklinski, 1998; Glynn, 2013).

Esse método é considerado uma técnica de agregação, pois é pedido apenas que o respondente informe a quantidade de itens com que concorda, sem identificar explicitamente quais são esses itens (Glynn, 2013; Blair, Imai e Lyall, 2014). A partir desse desenho, o experimento de lista consegue aumentar a privacidade e o anonimato do respondente e, conseqüentemente, mitigar o efeito de desejabilidade social (Blair, Imai e Lyall, 2014).

O experimento de lista é tradicionalmente acompanhado da inclusão da pergunta direta sobre a questão sensível, que pode ser apresentada para um terceiro grupo (e.g., Heerwig e McCabe, 2009), ou para o grupo da lista-controle (e.g., Gilens, Sniderman e Kuklinski, 1998). A partir da inclusão da pergunta direta, é possível estimar o efeito de desejabilidade social. A resposta à pergunta direta sobre o item sensível é considerada a atitude explícita do respondente, já a resposta à pergunta indireta sobre o item sensível (obtida pela comparação entre os grupos de lista-controle e de lista tratada) é considerada a atitude sincera do respondente (Knoll, 2013). A diferença entre a atitude sincera e a atitude explícita em relação à questão sensível representa o viés de desejabilidade social. No nosso artigo, utilizamos a versão com três grupos: o grupo da lista-controle, o grupo da lista tratada e o grupo da pergunta direta. Analisando as respostas obtidas para esses três grupos, conseguimos entender como o efeito de desejabilidade social se manifesta nas opiniões sobre os vários tipos de políticas de ação afirmativa.

No nosso caso, o experimento de lista foi inserido em um *survey online*. O *survey online* é um método em que os entrevistados autoadministram o questionário sem a presença do entrevistador, aumentando a privacidade dos respondentes (Krumpal, 2013). Dessa forma, o efeito de desejabilidade social do nosso artigo tende a ser subestimado (conservador) quando comparado com estudos que utilizam *surveys* presenciais.

O *survey* possui várias perguntas relativas a características sociodemográficas dos respondentes, conhecimento em relação à Lei das Cotas e estrutura racial, educacional e social no Brasil, entre outras. A questão de interesse trata da importância das cotas raciais, sociais e de escolas públicas como modo de ingresso na universidade federal. A pesquisa

dividiu os respondentes em grupo de pergunta direta, grupo de lista-controle e grupo de lista tratada para cada um dos três tipos de cota, resultando num total de nove grupos.

Os três grupos de lista-controle (um para cada tipo de cota) receberam a mesma lista, com quatro itens-controle, apenas se diferenciando em outras perguntas presentes no *survey* sobre considerações e justificativas em relação ao tipo de cota específico. A seguir, apresenta-se a pergunta da lista (tanto controle como tratada) e os itens da lista-controle.

Os três grupos-controle (um para cada tipo de cota) receberam a seguinte pergunta e lista-controle:

Agora vamos falar sobre as formas de ingresso nas universidades federais brasileiras. Da seguinte lista de itens, com QUANTOS você concorda? Não precisamos saber quais, estamos interessados apenas na quantidade de itens desta lista com os quais você concorda:

(1) Todas as universidades deveriam adotar o ENEM.

(2) O aumento de número de vagas facilitou o ingresso de alunos pouco qualificados.

(3) As universidades deveriam adotar um sistema livre de ingresso sem prova.

(4) O vestibular não é uma boa prova para selecionar os melhores alunos.

Os grupos de lista tratada receberam a mesma pergunta e a lista também possuía todos os itens-controle, com a adição de um item sensível, que dependia do tipo de cota. Logo, nos três grupos de lista tratada (um para cada tipo de cota), cinco itens no total foram apresentados. A seguir, apresenta-se o item sensível da lista tratada para cada cota.

Cotas raciais:

(5) A política de reserva de vagas para negros e indígenas (política de cotas raciais) é uma política importante.

Cotas sociais:

(5) A política de reserva de vagas para alunos de baixa renda (política de cotas sociais) é uma política importante.

Cotas para escolas públicas:

(5) A política de reserva de vagas para alunos de escola pública (políticas de cotas para escolas públicas) é uma política importante.

Portanto, listas foram apresentadas para seis dos nove grupos da pesquisa. Os itens de todas as listas, tanto de listas-controle como de listas tratadas, foram apresentados de forma aleatória, para que a posição dos itens não interferisse na resposta.

A nossa lista seguiu várias recomendações de desenho apresentadas por Glynn (2013) para que os entrevistados respondessem à lista honestamente e para que o

estimador não fosse enviesado. Todos os itens da lista tratam de um mesmo assunto, as formas de ingresso nas universidades, o que evita que os participantes descubram o objetivo da pesquisa. A lista também foi desenhada de forma a evitar o *ceiling effect* (todos os itens-controle se aplicam ao respondente) e o *floor effect* (nenhum dos itens-controle se aplica ao respondente), pois isso prejudicaria a privacidade dos entrevistados e, conseqüentemente, poderia levar a um viés na resposta (Glynn, 2013; Kuklinski, Cobb e Gilens, 1997). Utilizamos a correlação negativa entre itens da lista-controle, recomendada por Glynn (2013), que permite reduzir tanto a variância como o viés de resultados. Especificamente, os itens (1) e (3) estão correlacionados negativamente. É pouco provável que o mesmo entrevistado ache que todas as universidades devem adotar o ENEM, uma prova nacional que serve como seleção para várias universidades, ao mesmo tempo que ache que as universidades devem adotar um sistema livre de ingresso sem prova⁵.

Os outros três grupos receberam a pergunta direta para cada cota específica. Os respondentes deveriam apenas responder "sim" ou "não" à pergunta. A seguir, as perguntas diretas para cada tipo de cota são apresentadas.

Cotas raciais:

Você acredita que a política de reserva de vagas para negros e indígenas como forma de ingresso nas universidades federais brasileiras (políticas de cotas raciais) é uma política importante?

Cotas sociais:

Você acredita que a política de reserva de vagas para alunos de baixa renda como forma de ingresso nas universidades federais brasileiras (políticas de cotas sociais) é uma política importante?

Cotas para escolas públicas:

Você acredita que a política de reserva de vagas para alunos de escola pública como forma de ingresso nas universidades federais brasileiras (políticas de cotas para escolas públicas) é uma política importante?

A partir da comparação da resposta sobre a importância da política de ação afirmativa na pergunta direta e na pergunta indireta, calcula-se o efeito de desejabilidade social para cada cota.

Ademais, os respondentes tiveram que responder a perguntas sobre suas características sociodemográficas, como raça, renda e tipo de instituição em que

⁵ O experimento de lista está baseado na premissa de que o desenho não tem efeito (*no design effect*), isto é, que a inclusão do item sensível não altera a soma das respostas afirmativas aos itens-controle. Blair e Imai (2012) desenvolveram um teste que permite avaliar se houve violação dessa premissa. O resultado do teste indica que não há evidências do efeito de desenho e que as três listas são boas. Também estimamos as proporções populacionais de cada grupo (grupo-controle e grupo tratado) para cada valor de y (número de itens escolhidos) para cada tipo de cota. Não há nenhuma proporção negativa, o que traz maior confiança em relação à premissa de que não há efeito de desenho. Os resultados estão apresentados na Tabela C1 no Apêndice C.

estudaram no ensino médio. Essas três variáveis servem para mensurar o interesse próprio. Para preconceito, utilizamos perguntas em que os entrevistados foram solicitados a indicar se frases e expressões apresentadas eram “meras brincadeiras” ou representavam preconceitos. Cada preconceito foi representado por uma expressão, uma para cada tipo de preconceito: 1) racial; 2) social; e 3) educacional. Os estudantes que indicaram que a expressão é uma mera brincadeira foram considerados preconceituosos. Essa forma de mensuração segue o entendimento de que o preconceito está baseado no estereótipo dado a um grupo e seus membros. Mensurar preconceito dessa forma permite que se diferencie esse fator de outros determinantes de atitudes políticas e que se minimizem as pressões socialmente normativas no respondente ao revelar o preconceito (Huddy e Feldman, 2009; Hodson, Rush e MacInnis, 2010; Crandall, Eshleman e O’Brien, 2002). Assim, ao utilizar essa mensuração de preconceito, conseguimos maior confiança na análise da relação entre o preconceito e o efeito de deseabilidade social nas opiniões sobre políticas de ação afirmativa.

Para mensurar a influência do contexto social das áreas de conhecimento, compararemos o efeito de deseabilidade social nas opiniões explícitas sobre políticas de ação afirmativa de estudantes universitários que estão matriculados em cursos universitários de diferentes áreas de conhecimento (ciências humanas e engenharias).

Finalmente, vale notar que não foram encontradas diferenças significativas nas opiniões no nível agregado entre os estudantes da UnB e UFMG. Por essa razão e para simplificar a apresentação dos resultados, optamos por analisar os dados dessas duas universidades de forma conjunta. Utilizamos o pacote *list*, desenvolvido por Blair e Imai (2012), no *software* de análise estatística R. Esse pacote permite realizar uma análise multivariada para saber quais são os preditores do efeito de deseabilidade social.

Resultados

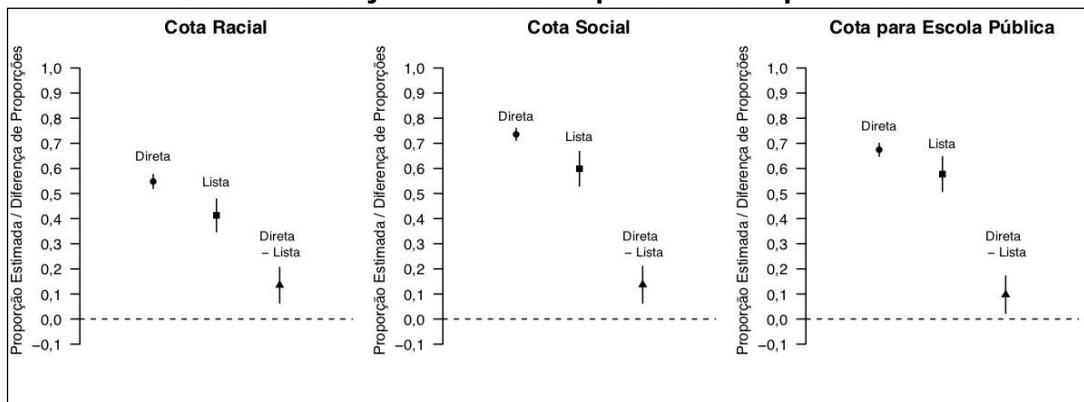
Antes da análise de resultados propriamente dita, verificamos se os vários grupos de tratamento do experimento estavam balanceados e também exploramos a composição da nossa amostra. A análise do balanceamento permite averiguar se a designação aleatória foi satisfatória e, assim, se podemos ter confiança em que os resultados são consequência do nosso estímulo experimental. As tabelas do Apêndice B apresentam, para cada tipo de cota, as estatísticas descritivas da amostra por grupo de tratamento e essa análise de balanceamento. Achemos apenas duas diferenças significativas entre as 63 diferenças possíveis (entre os três grupos de tratamento de cada uma das três cotas, para cada uma das sete características sociodemográficas). Essas diferenças significativas são entre o grupo de pergunta direta e o grupo de lista tratada da cota racial tanto para a renda baixa como para a renda média. Como renda não é um atributo utilizado para operacionalização das hipóteses de cota racial, essas diferenças não geram problemas para a nossa análise.

No que concerne à composição da nossa amostra, 53,7% dos estudantes se autodeclararam brancos, 43,0% estudaram o ensino médio em escola pública e 58,5% eram mulheres. Em relação à renda, conforme nossa classificação, 47,0% tinham renda baixa, 25,5%, renda média e 27,5%, renda alta. Nos grupos que receberam as questões sobre cota racial, 47,5% dos estudantes foram classificados como mais preconceituosos em relação à raça (preconceito racial). Já nos grupos que receberam as questões sobre cota social, 32,7% dos estudantes foram categorizados como mais preconceituosos em relação ao grupo que tinha baixa renda (preconceito social). Finalmente, nos grupos que receberam as questões sobre cota para escola pública, 36,9% dos estudantes foram considerados como mais preconceituosos em relação às pessoas menos escolarizadas (preconceito educacional). Após essa apresentação das características da nossa amostra, seguimos para os nossos achados principais.

O efeito de desejabilidade social: comparando os tipos de cotas

A Figura 1 mostra graficamente a estimativa do efeito de desejabilidade social para os três tipos de cotas (cota racial, social e de escola pública). Cada gráfico possui a estimativa da proporção de pessoas que apoiam políticas de ação afirmativa quando perguntadas diretamente, a estimativa da proporção de pessoas que apoiam quando perguntadas indiretamente (ou seja, pelo experimento de lista) e a estimativa da diferença entre essas duas proporções, isto é, a estimativa do efeito de desejabilidade social. As barras ao redor das estimativas representam o intervalo de confiança de 95% gerado a partir de simulações de Monte Carlo.

Figura 1
Efeito de desajustabilidade social para os três tipos de cotas



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (Turgeon, 2013)⁶.

Primeiramente, analisando as estimativas da pergunta direta e do experimento de lista, vemos que a cota racial é a cota que possui um menor apoio, tanto se mensurado a partir do experimento de lista (41,4%) como a partir da pergunta direta (54,8%). Curiosamente, vemos que, da pergunta direta para o experimento de lista, a proporção de respondentes que são favoráveis à cota racial vai de uma maioria para uma minoria, o que demonstra como perguntas diretas sobre questões sensíveis podem levar a estimativas enviesadas. Já a cota para escola pública e a cota social possuem um apoio semelhante quando mensurado a partir do experimento de lista (57,7% e 59,9%, respectivamente), apesar de ter uma diferença um pouco maior quando o apoio é mensurado pela pergunta direta (67,5% e 73,6%, respectivamente).

O mais importante para os propósitos atuais é que encontramos um efeito substancial de desajustabilidade social. Precisamente, a diferença entre a estimativa da resposta à pergunta direta (opinião explícita) e a estimativa da resposta ao experimento de lista (opinião sincera), ou seja, o efeito de desajustabilidade social, é grande e positivo para os três tipos de cotas. Esse resultado indica que os estudantes tendem a demonstrar publicamente um apoio maior às políticas de cotas do que eles realmente endossam. O efeito de desajustabilidade social é mais alto para as cotas raciais e sociais (13,4 e 13,7 pontos percentuais, respectivamente) e ligeiramente mais baixo para as cotas de escolas públicas (9,7 pontos percentuais).

Determinantes individuais da desajustabilidade social

Nesta subseção, estudamos os fatores individuais que explicam o efeito de desajustabilidade social. Apresentamos os resultados para cada cota separadamente, com o

⁶ Dados e *codebook* podem ser solicitados diretamente aos autores.

intuito de facilitar a compreensão. Especificamente, queremos saber quais características dos entrevistados estão relacionadas ao efeito de desejabilidade social.

Os dois fatores individuais principais que destacamos como explicações para o efeito de desejabilidade social são o interesse próprio e o preconceito. Desenvolvemos modelos multivariados com cinco variáveis independentes. A primeira variável é a cor ou raça do aluno, variável dicotômica que assume o valor 1 (branca), caso o respondente tenha se autodeclarado como branco pela classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e assume o valor 0, caso o respondente tenha se autodeclarado como pardo ou preto⁷. Essa primeira variável serve como *proxy* para interesse próprio no entendimento do efeito de desejabilidade social para a cota racial.

A segunda variável é renda e foi operacionalizada em três categorias: renda baixa, renda média e renda alta. A renda baixa é renda domiciliar mensal de até R\$ 4.000,00, que é o corte de renda aproximado para a cota social. Já a renda que não é baixa, isto é, a renda que não é elegível à cota social, foi dividida, seguindo a mediana da distribuição desse grupo, em dois subgrupos: renda média e renda alta. Essa segunda variável, por sua vez, serve como *proxy* para entender o papel do interesse próprio na explicação da desejabilidade social para a cota social.

A terceira variável é escola pública, variável dicotômica que assume o valor 1, caso o respondente tenha cursado todo o ensino médio numa instituição pública (critério para ser elegível à cota para escola pública), e 0, caso o respondente não tenha cursado todo o ensino médio em escola pública⁸. Essa terceira variável serve como *proxy* para interesse próprio na compreensão do efeito de desejabilidade social para a cota para escola pública.

A quarta variável muda de acordo com o tipo de cota analisado. Essa variável trata do efeito do preconceito racial, social e educacional sobre a desejabilidade social com respeito à cota racial, social e educacional, respectivamente. Cada variável assume valor 1 para respondentes preconceituosos e valor 0 para os não preconceituosos. Essa variável foi mensurada a partir de três perguntas (uma para cada tipo de preconceito) em que os entrevistados foram solicitados a indicar se uma expressão preconceituosa relacionada a raça, classe social ou nível educacional representava uma “mera brincadeira” ou um preconceito racial, social ou educacional, respectivamente. Os alunos que indicaram que a expressão era mera brincadeira foram considerados preconceituosos. As expressões estão apresentadas no Apêndice A.

Por último, a quinta variável é gênero, variável dicotômica que assume o valor 1, caso o respondente seja do gênero feminino, e assume o valor 0, caso o respondente seja do gênero masculino. Essa variável serve para avaliar a suposição levantada por outros pesquisadores sobre as mulheres serem mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade.

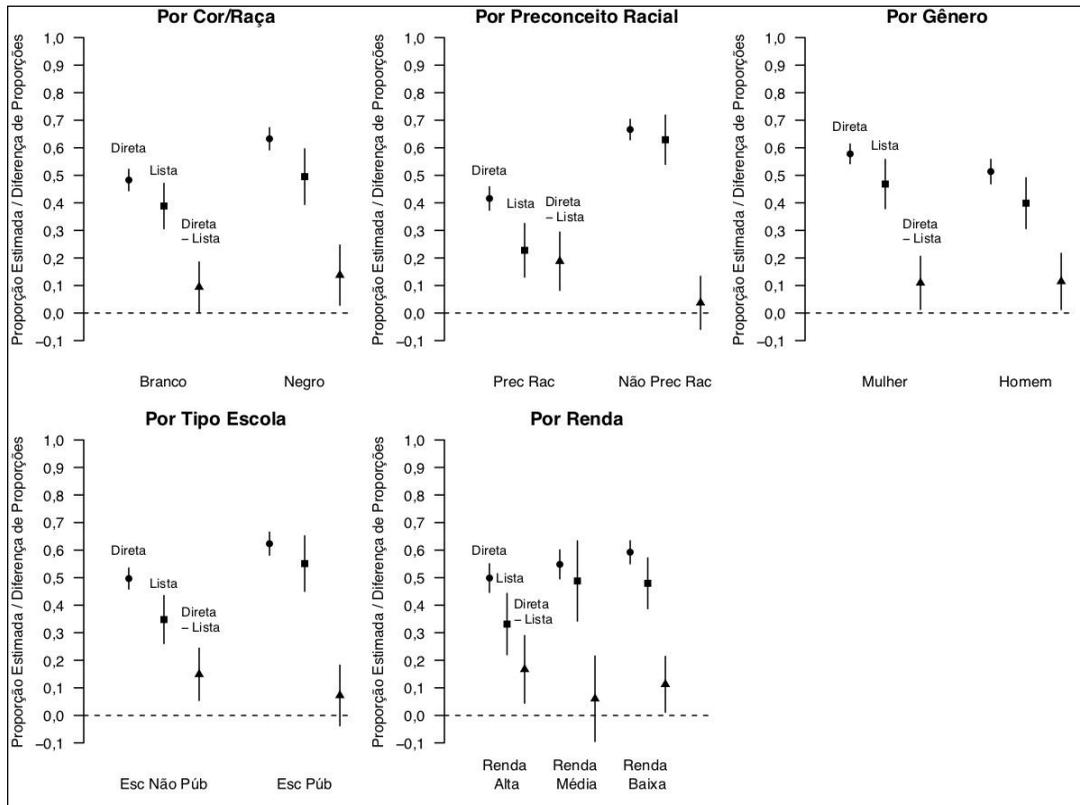
⁷ Os estudantes que se autodeclararam indígena ou amarelo foram excluídos da análise.

⁸ Escola Não Pública inclui respondentes que cursaram o ensino médio em instituição particular, em instituição pública e particular ou no exterior.

As estimativas do modelo multivariado para a pergunta direta foram geradas a partir de uma regressão logística binária, enquanto as estimativas para o experimento de lista foram geradas a partir de uma metodologia de regressão desenvolvida por Blair e Imai (2012), usando o estimador de máxima verossimilhança. As estimativas geradas por esses modelos são difíceis de interpretar e, por isso, fizemos análises gráficas para todas as variáveis de interesse a partir desses modelos multivariados. Para cada valor da variável de interesse, estimamos a proporção de apoio pela pergunta direta, a proporção de apoio pelo experimento de lista e a diferença entre essas proporções, isto é, o efeito de desajustabilidade social. As Figuras 2, 3 e 4 apresentam gráficos para cada variável de interesse da análise de regressão de cota racial, social e para escola pública, respectivamente. Os detalhes sobre as estimativas desses modelos multivariados estão apresentados nas Tabelas C2, C3 e C4 do apêndice C para a cota racial, social e para escola pública, respectivamente. Novamente, as barras ao redor das estimativas representam o intervalo de confiança de 95%, gerado a partir de simulações de Monte Carlo.

O primeiro gráfico da Figura 2 apresenta os resultados por autodeclaração de cor/raça, dividindo os respondentes em brancos e negros (pardos e pretos). Os respondentes que se autodeclararam brancos têm opiniões menos favoráveis sobre a cota racial do que respondentes que se autodeclararam negros, tanto quando as opiniões são mensuradas a partir da pergunta direta (48,3% *versus* 63,3%, respectivamente) como quando as opiniões são mensuradas a partir do experimento de lista (38,9% *versus* 49,6%). O tamanho do viés de desajustabilidade social (diferença entre pergunta direta e lista) é menor para respondentes autodeclarados brancos do que para respondentes autodeclarados negros (9,4 *versus* 13,7 pontos percentuais, respectivamente), contrariando nossa hipótese sobre o papel do interesse próprio (hipótese 1.1). Entretanto, a diferença entre as estimativas do viés de desajustabilidade social desses dois grupos não é estatisticamente significativa. O interesse próprio parece ser um determinante tanto das opiniões explícitas como das opiniões sinceras dos respondentes, mas não do efeito de desajustabilidade social. Tanto respondentes autodeclarados brancos como respondentes autodeclarados negros sobrinformam o apoio a esse tipo de cota.

Figura 2
Análise multivariada por variáveis de interesse: cota racial



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras” (Turgeon, 2013).

O segundo gráfico da Figura 2 apresenta a análise por preconceito racial, dividindo os respondentes em preconceituosos (Prec Rac) e não preconceituosos (Não Prec Rac). Esse é o fator individual que mostrou ser mais determinante das opiniões explícitas e sinceras sobre cota racial, além de ser um fator que explica o efeito de deseabilidade social. Os respondentes mais preconceituosos tiveram tanto opiniões explícitas (41,6% *versus* 66,6% para respondentes menos preconceituosos) como opiniões sinceras (22,8% *versus* 62,9% para respondentes menos preconceituosos) menos favoráveis à cota racial. Mas o resultado mais impressionante é em relação ao tamanho do viés de deseabilidade social. Enquanto esse viés é de 3,7 pontos percentuais para os menos preconceituosos (e essa estimativa não é estatisticamente significativa), o viés de deseabilidade social dos mais preconceituosos é de 18,8 pontos percentuais. A diferença entre essas duas estimativas de efeito de deseabilidade social é estatisticamente significativa. Logo, preconceito racial é um fator determinante tanto da opinião explícita e da opinião sincera

como do efeito de desejabilidade social para cota racial, e a nossa hipótese sobre o papel do preconceito racial (hipótese 2.1) é confirmada.

O terceiro gráfico da Figura 2 apresenta a análise por gênero. Encontramos um efeito de desejabilidade de nível similar para homens e mulheres (11,5 *versus* 10,9 pontos percentuais, respectivamente), contrariando a suposição de que mulheres seriam mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade do que homens.

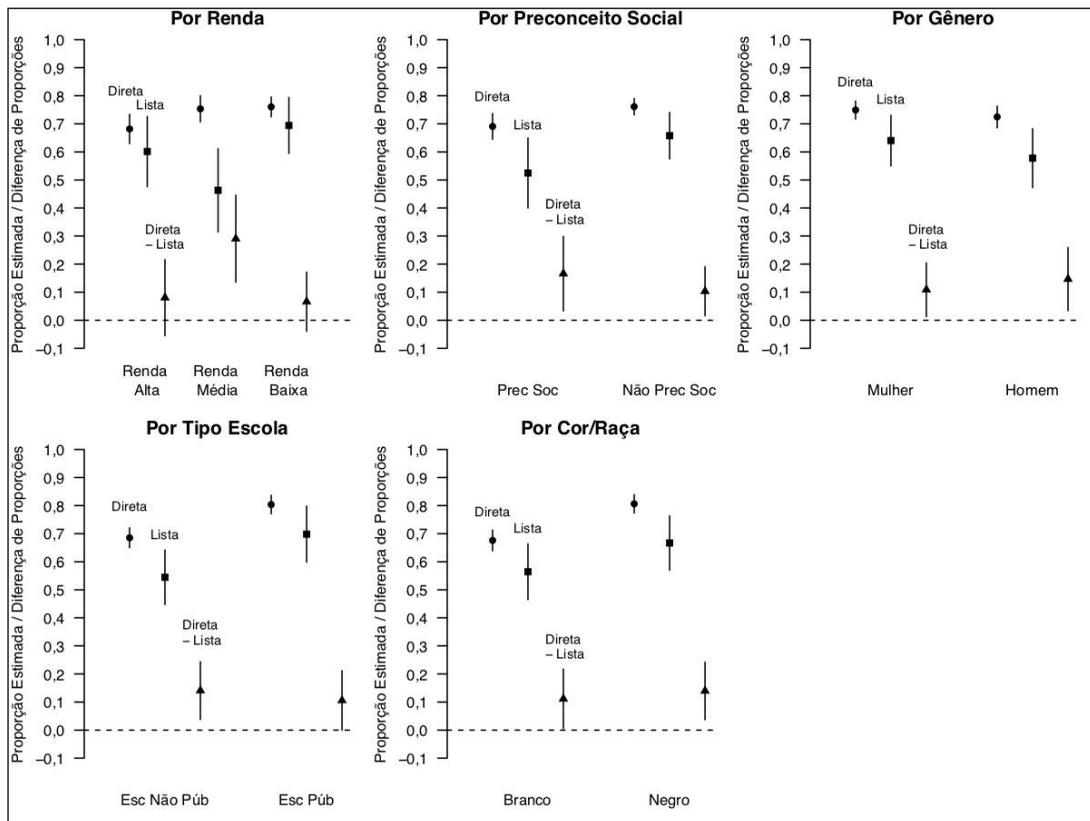
O quarto gráfico da Figura 2 apresenta a análise por tipo de escola que os respondentes estudaram no ensino médio. Os resultados mostram que respondentes que estudaram em escola não pública no ensino médio (Esc Não Púb) possuem opiniões menos favoráveis em relação à cota racial do que respondentes que estudaram em escola pública (Esc Púb), tanto quando as opiniões são mensuradas a partir da pergunta direta (49,7% *versus* 62,3%, respectivamente) como quando as opiniões são mensuradas a partir do experimento de lista (34,8% *versus* 55,1%, respectivamente). Além disso, o tamanho do viés de desejabilidade social é maior para respondentes que estudaram em escola não pública do que para respondentes que estudaram em escola pública (14,9 *versus* 7,2 pontos percentuais, respectivamente), apesar de a diferença entre essas estimativas não ser estatisticamente significativa.

O último e quinto gráfico da Figura 2 apresenta a análise por renda, dividindo os respondentes em renda baixa, média e alta. Os respondentes de renda baixa possuem opinião explícita mais favorável à cota racial do que respondentes de renda média ou alta. A opinião sincera dos respondentes de renda baixa também é mais favorável que a dos respondentes de renda alta, mas é praticamente a mesma que a dos respondentes de renda média. O tamanho do viés de desejabilidade social para respondentes de renda alta é levemente maior do que para respondentes de renda baixa (16,8 *versus* 11,2 pontos percentuais, respectivamente), apesar de a diferença entre essas estimativas não ser estatisticamente significativa. Não observamos um efeito de desejabilidade social para os respondentes de renda média.

Na Figura 3, apresentamos os gráficos com os resultados da análise da cota social para as mesmas variáveis de interesse. O primeiro gráfico da Figura 3 mostra o efeito da renda. Os respondentes de renda média são os que apresentam o maior tamanho de viés de desejabilidade social (29,0 pontos percentuais), bem maior do que o tamanho do viés de desejabilidade social dos respondentes de renda baixa (6,6 pontos percentuais) e dos respondentes de renda alta (7,9 pontos percentuais), os quais não são estatisticamente significativos. A diferença entre as estimativas do efeito de desejabilidade social de estudantes de renda média e estudantes de renda baixa e alta é estatisticamente significativa. A proporção estimada de respondentes de renda média favoráveis à cota social pela pergunta direta é de 75,3%, nível parecido de apoio com o dos respondentes de renda baixa (76,0%), já a proporção estimada de respondentes de renda média favoráveis à cota social pelo experimento de lista é de apenas 46,3%, nível bem inferior à proporção de respondentes tanto de renda baixa (69,5%) como de renda alta (60,2%).

Dessa forma, interesse próprio explica o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre cota social. Como esperado, respondentes de renda média são os que têm seus interesses mais prejudicados e, assim, são os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social. Logo, encontramos evidências da nossa hipótese sobre o papel do interesse próprio (hipótese 1.2) para a cota social, principalmente para estudantes de renda média.

Figura 3
Análise multivariada por variáveis de interesse: cota social



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras” (Turgeon, 2013).

Em relação ao preconceito social, representado no segundo gráfico, o viés de desejabilidade social para os respondentes preconceituosos (Prec Soc) é de 16,7 pontos percentuais, maior do que para os respondentes não preconceituosos (Não Prec Soc), que é de 10,4 pontos percentuais. Porém, a diferença entre essas duas estimativas não é estatisticamente significativa. Logo, achamos indícios da nossa hipótese sobre o papel do preconceito social (hipótese 2.2) para a cota social.

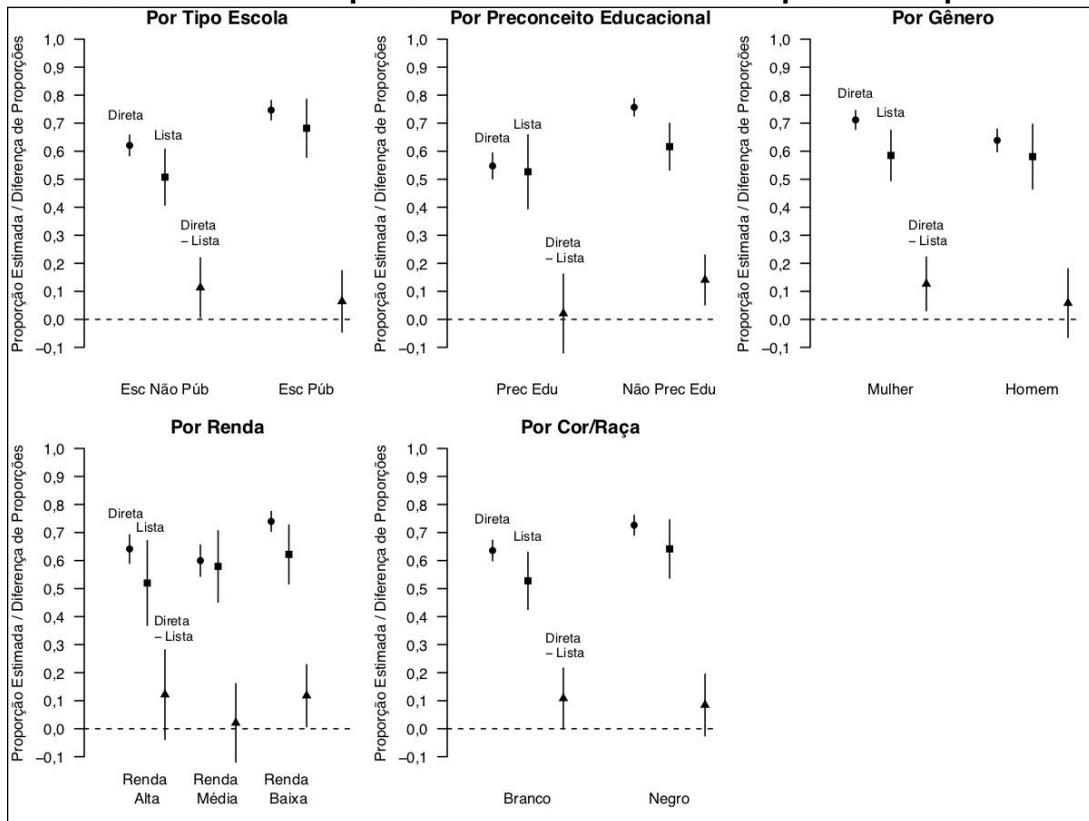
O terceiro gráfico da Figura 3 mostra a análise por gênero. Novamente, não há diferenças notáveis entre homens e mulheres, já que ambos apresentam um efeito de

desejabilidade social de tamanho similar. O quarto gráfico da Figura 3 mostra a análise por tipo de escola do ensino médio. A estimativa do tamanho do viés de desejabilidade social para respondentes de escola não pública (14,1 pontos percentuais) é maior do que para respondentes de escola pública (10,5 pontos percentuais), apesar de a diferença entre essas duas estimativas não ser estatisticamente significativa. O quinto gráfico mostra a análise por cor ou raça do respondente. Estudantes autodeclarados negros têm tanto opiniões explícitas como opiniões sinceras mais favoráveis à cota social do que estudantes autodeclarados brancos, mas o viés de desejabilidade para esses dois grupos é praticamente do mesmo tamanho (13,9 *versus* 11,2 pontos percentuais, respectivamente).

Finalmente, a Figura 4 mostra graficamente os resultados da análise da cota para escola pública. O primeiro gráfico da Figura 4 apresenta a análise do efeito de desejabilidade social por tipo de escola. A estimativa do viés de desejabilidade social para respondentes oriundos de escola não pública (11,3 pontos percentuais) é maior do que para estudantes oriundos de escola pública (6,4 pontos percentuais), apesar de a diferença entre essas duas estimativas não ser estatisticamente significativa. Assim, olhando apenas as estimativas do efeito de desejabilidade social, encontramos indícios sobre o papel do interesse próprio (hipótese 1.3) sobre a política de cota de escola pública.

O segundo gráfico da Figura 4, da análise por preconceito educacional, mostra um resultado inesperado. A estimativa do viés de desejabilidade social para os respondentes menos preconceituosos (Não Prec Edu) é de 14,1 pontos percentuais e para os respondentes mais preconceituosos (Prec Edu) é de apenas 2,2 pontos percentuais. Ou seja, os respondentes menos preconceituosos são mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social do que os respondentes mais preconceituosos, o que contraria a nossa hipótese 2.3 sobre o papel do preconceito educacional nas opiniões sobre cotas para escola pública. Parece que as pessoas que expressam o preconceito educacional explicitamente são as mesmas que revelam suas opiniões explícitas sobre políticas de ação afirmativa honestamente.

Figura 4
Análise multivariada por variáveis de interesse: cota para escola pública



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras” (Turgeon, 2013).

O terceiro gráfico da Figura 4 mostra a análise por gênero. Dessa vez, há um efeito de desejabilidade social para a cota para a escola pública apenas entre as mulheres – como demonstrado por outros estudiosos, e.g., Gonzalez-Ocantos et al. (2012). Porém, a diferença do efeito de desejabilidade social entre mulheres e homens não é estatisticamente significativa. O quarto gráfico da Figura 4 mostra a análise por renda. O tamanho do viés de desejabilidade social é significativamente diferente de 0 e maior para os respondentes de renda baixa do que para os respondentes de renda média ou alta, mas as diferenças entre essas estimativas não são estatisticamente significativas. No quinto gráfico da Figura 4, é mostrado que o tamanho do viés de desejabilidade social é praticamente o mesmo, independentemente de cor ou raça do respondente (10,9 pontos percentuais para brancos, 8,4 pontos percentuais para negros) para a cota para escola pública.

Em suma, encontramos evidências parciais sobre os dois fatores individuais que pressupomos que eram determinantes do efeito de desejabilidade social. Em relação ao

interesse próprio, não achamos evidências da importância desse fator para o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre cota racial (hipótese 1.1), mas encontramos evidências significativas nas opiniões sobre cota social (hipótese 1.2) e indícios sobre cota para escola pública (hipótese 1.3). O resultado mais relevante foi em relação à cota social, em que respondentes de renda média estiveram suscetíveis a um viés de desejabilidade social de nível bem maior do que os outros grupos e, assim, o interesse próprio é uma explicação importante para o efeito de desejabilidade social.

Em relação ao preconceito, encontramos evidências fortes e estatisticamente significativas da influência do preconceito racial sobre o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre cota racial (hipótese 2.1), e também achamos indícios da influência do preconceito social sobre o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre cota social (hipótese 2.2). Isto é, respondentes mais preconceituosos em relação ao grupo-alvo dessas duas políticas tendem a sobreinformar em maior nível a importância da política específica. Entretanto, os resultados da influência do preconceito educacional sobre o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre cota para escola pública contradizem nossa hipótese sobre o papel do preconceito. Para a cota educacional, são os respondentes menos preconceituosos que tendem a sobreinformar em maior nível a importância dessa política. Esse resultado, porém, pode ser o produto da nossa medida mais fraca sobre o preconceito educacional, em comparação com as medidas de preconceito racial e social (ver as expressões de preconceito usadas no Apêndice A).

Determinantes contextuais

Por último, queremos saber se o tamanho do viés de desejabilidade social varia de acordo com o contexto social. Para isso, comparamos o viés de desejabilidade social de respondentes de diferentes áreas de conhecimento. A Figura 5 apresenta gráficos comparando o viés de desejabilidade social dependendo da área de conhecimento. Para essa análise, utilizamos apenas os dados da UnB e comparamos apenas os cursos de ciências humanas com os cursos de engenharias⁹. Consideramos os seguintes cursos da área de conhecimento de ciências humanas: ciência política, ciências sociais, filosofia, geografia, história, pedagogia e relações internacionais. Para a área de conhecimento de engenharias, consideramos os seguintes cursos: engenharia ambiental, engenharia civil, engenharia de computação, engenharia de redes de comunicação, engenharia de produção, engenharia elétrica, engenharia florestal, engenharia mecânica, engenharia mecatrônica, engenharia automotiva, engenharia de *software*, engenharia eletrônica e engenharia aeroespacial.

Para a cota racial, representada no primeiro gráfico da Figura 5, o tamanho do viés de desejabilidade social varia enormemente dependendo da área de conhecimento. Para

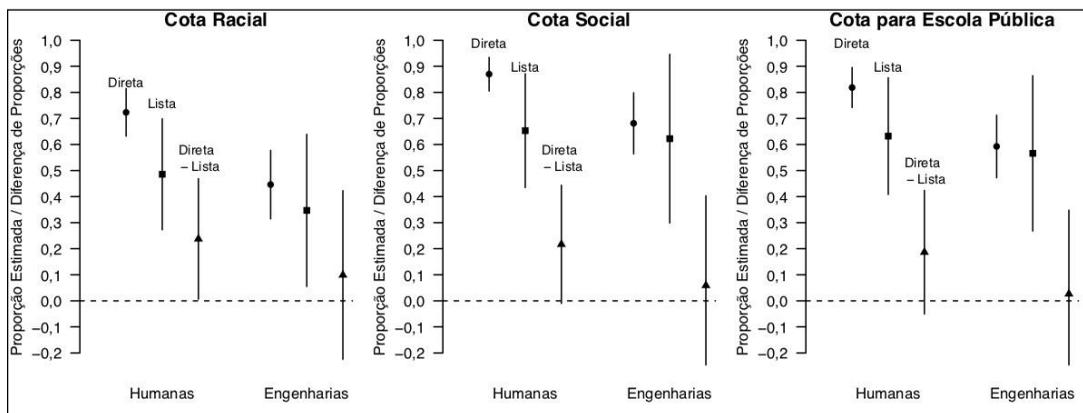
⁹ Os dados sobre os cursos dos respondentes da UFMG estão incompletos.

respondentes de ciências humanas, a proporção estimada da pergunta direta é de 72,2% e a proporção estimada do experimento de lista é de 48,7%. A diferença entre essas proporções, isto é, a estimativa do viés de desejabilidade social, é de 23,5 pontos percentuais e é estatisticamente significativa. Já para respondentes de engenharias, a proporção estimada da pergunta direta é de 44,6% e a proporção estimada do experimento de lista é de 34,8%; logo, a estimativa do viés de desejabilidade social é de 9,8 pontos percentuais, apesar de não ser estatisticamente significativa. Comparando as estimativas do viés de desejabilidade social de respondentes das duas áreas de conhecimento, vemos uma diferença expressiva para a política de cota racial. Os estudantes de ciências humanas sobreinformam a importância de políticas de ação afirmativa em nível bem maior do que estudantes de engenharia, como supomos na hipótese 3. Esse viés é ainda mais evidente se analisarmos apenas estudantes de cursos de ciência política e ciências sociais. Esses estudantes são suscetíveis a um efeito de desejabilidade social de 40,7 pontos percentuais, estimativa que é estatisticamente significativa¹⁰. Apesar disso, tanto a opinião explícita como a opinião sincera dos estudantes de ciências humanas são mais favoráveis à cota racial do que a dos estudantes de engenharias.

Para cota social, representada no segundo gráfico da Figura 5, o tamanho do viés de desejabilidade social também varia a depender da área de conhecimento do curso do estudante. Para estudantes de ciências humanas, a proporção estimada para pergunta direta é de 86,9% e a proporção estimada para o experimento de lista é de 65,3%. Já para estudantes de engenharias, a proporção estimada para pergunta direta é de 68,1% e a proporção estimada para o experimento de lista é de 62,6%. Dessa forma, a estimativa do viés de desejabilidade social para estudantes de ciências humanas é de 21,6 pontos percentuais (estimativa beirando significância estatística, provavelmente por causa do número pequeno de respondentes quando segmentamos os dados por área) e para estudantes de engenharias é de apenas 5,5 pontos percentuais (não sendo estatisticamente significativa). Esses números revelam um resultado relevante: o apoio sincero à cota social, mensurado a partir do experimento de lista, na realidade tem uma proporção estimada bem parecida entre estudantes de ciências humanas e estudantes de engenharias, mas os estudantes de ciências humanas são muito mais suscetíveis a um efeito de desejabilidade social e sobreinformam o apoio explícito à cota social, como esperado na hipótese 3.

¹⁰ Considerando apenas respondentes de ciência política e ciências sociais, a proporção estimada pela pergunta direta é de 78,3% e a proporção estimada pelo experimento de lista é de 37,6%.

Figura 5
Efeito de desajustabilidade social: comparando áreas de conhecimento



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (Turgeon, 2013).

Para cota para escola pública, representada no terceiro gráfico da Figura 5, novamente a estimativa do viés de desajustabilidade é bem maior para alunos de cursos de ciências humanas (18,9 pontos percentuais) do que para os de cursos de engenharias (2,3 pontos percentuais). A estimativa para área de ciências humanas é estatisticamente significativa no nível de 90%, enquanto aquela para a área de engenharias não é. Assim como para cota social, a proporção de apoio sincero mensurado pelo experimento de lista é muito mais semelhante entre alunos de ciências humanas e de engenharias (63,1% *versus* 56,8%, respectivamente) do que a proporção de apoio explícito mensurado a partir da pergunta direta (82% *versus* 59,1%, respectivamente), o que indica que os estudantes de ciências humanas estão muito mais suscetíveis ao efeito de desajustabilidade social quando revelam seu apoio explícito a cota para escola pública, novamente como esperado na hipótese 3.

Assim, analisando as estimativas de efeito de desajustabilidade social dos três tipos de cotas, encontramos evidências empíricas favoráveis à hipótese 3, principalmente para a cota racial, mas também para as outras duas cotas. Isto é, estudantes de ciências humanas parecem ser mais suscetíveis ao efeito de desajustabilidade social do que estudantes de engenharias e tendem a sobreinformar a importância dessas políticas.

Discussão e conclusão

Este artigo procurou analisar se opiniões sobre políticas de ação afirmativa no Brasil são propensas a um efeito de desajustabilidade social e quais as explicações para esse fenômeno. Nossa primeira pergunta de pesquisa foi: *opiniões sobre diferentes tipos de políticas de ação afirmativa são propensas a um efeito de desajustabilidade social?* Os resultados mostraram que há um efeito de desajustabilidade nas opiniões sobre os três tipos

de cotas (cota racial, cota social e cota para escola pública) e que os respondentes sobreinformam a importância deles quando perguntados explicitamente. Isso evidencia a relevância de usar métodos de questionamento indireto como o experimento de lista para mensurar atitudes sobre questões sensíveis.

Descobrimos que a cota social é a que tem o maior tamanho do viés de desejabilidade social, seguida pela cota racial e, por fim, pela cota para escola pública. Cota social utiliza renda como critério, o demarcador mais importante nas relações sociais no Brasil. Além disso, a cota social e a cota para escola pública, que são as que possuem maior apoio sincero, estão diretamente relacionadas ao reconhecimento e diminuição da desigualdade social. Já para a cota racial, o menor apoio, tanto explícito como sincero, mostra que não há um reconhecimento tão marcante da desigualdade racial e, portanto, da necessidade de mitigar essa questão a partir de políticas de ação afirmativa, como no caso da desigualdade social. A diferença entre as forças dessas normas pode ser explicada tendo em vista a constatação de que, no contexto brasileiro, a desigualdade social e a desigualdade racial estão sobrepostas, o que pode tornar a questão racial menos nítida do que no contexto norte-americano, em que a sobreposição é menor.

Nossa segunda pergunta foi: *quem é mais suscetível ao efeito de desejabilidade social quando perguntado sobre políticas de ação afirmativa?* Em outras palavras, queríamos saber quais eram os fatores individuais que levavam os respondentes a ser mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social. Elaboramos hipóteses sobre dois fatores individuais principais: interesse próprio e preconceito em relação ao grupo-alvo da política.

Em relação ao interesse próprio, pressupomos que os respondentes que não são do grupo elegível à cota específica seriam os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderiam a sobreinformar a importância da cota específica. Encontramos indícios de que o interesse próprio explica o efeito de desejabilidade social para cota social e cota para escola pública, mas não para cota racial.

Para cota social, os respondentes de renda média são os que apresentaram o maior tamanho do viés de desejabilidade social, ou seja, foram os que sobreinformaram em maior nível a importância dessa política, seguidos pelos respondentes de renda alta e, finalmente, pelos respondentes de renda baixa. Em relação à cota para escola pública, os respondentes de escola não pública apresentaram um maior tamanho do viés de desejabilidade social e sobreinformaram em maior nível a importância dessa política do que respondentes de escola pública. Logo, para essas duas cotas, os estudantes que tiveram seu interesse próprio mais prejudicado pela cota específica foram os que tenderam a ser mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social. Por fim, para cota racial, os respondentes autodeclarados negros apresentaram um viés de desejabilidade social maior que os respondentes autodeclarados brancos. Dessa forma, não encontramos evidências sobre nossa hipótese para essa cota.

Para a cota racial, pode ser que a discrepância entre o resultado e a nossa expectativa tenha ocorrido devido à forma como operacionalizamos essa questão.

Acreditamos que as pessoas julgariam os vários tipos de cotas seguindo apenas o critério de seleção que o próprio nome da cota diz. Entretanto, segundo a Lei de Cotas federal, tanto a cota social como a cota racial estão dentro da cota para escola pública, isto é, os critérios se sobrepõem. Dessa forma, estudantes que não cursaram o ensino médio em escola pública são os que têm seu interesse mais prejudicado, pois não são elegíveis a nenhuma cota desse modelo federal. Os resultados mostram que a estimativa do viés de desejabilidade social para respondentes que não são oriundos de escola pública é sempre maior do que a estimativa do viés de desejabilidade social para estudantes de escola pública, para todos os tipos de cotas. Em suma, operacionalizando o interesse próprio dessa outra forma, há indícios de que esse fator influencia no efeito de desejabilidade social dos estudantes para os três tipos de cotas.

Em relação ao preconceito, pressupomos que os respondentes que são mais preconceituosos em relação ao grupo-alvo da cota específica seriam os mais suscetíveis ao efeito de desejabilidade social e tenderiam a sobreinformar a importância da cota específica. Achamos evidências fortes da influência do preconceito racial para cota racial e evidências parciais da influência do preconceito social para cota social. Já para a cota para escola pública, não confirmamos nossa suposição sobre a influência do preconceito educacional no efeito de desejabilidade social, provavelmente por falta de uma boa medida do preconceito educacional.

O preconceito racial é o mais conhecido e marcante na sociedade brasileira e, conseqüentemente, há uma norma antipreconceito racial bem forte. Assim, faz sentido que esse preconceito seja o que tenha uma maior influência no efeito de desejabilidade social. Para esse preconceito, a diferença entre as estimativas do efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre cota racial para os respondentes preconceituosos e os não preconceituosos foi estatisticamente significativa, indicando a importância desse fator individual.

Nossa terceira e última pergunta foi: *o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre políticas de ação afirmativa varia de intensidade dependendo do contexto social?* Exploramos a influência do contexto comparando áreas de conhecimento. Verificamos que estudantes de ciências humanas apresentam um maior tamanho de viés de desejabilidade social e sobreinformam em maior nível a importância de políticas de ação afirmativa do que estudantes de engenharias para todos os tipos de cota. Esses resultados revelam que áreas de conhecimento que contêm normas sociais mais favoráveis a essas políticas podem levar os estudantes a ser suscetíveis em maior nível ao efeito de desejabilidade social quando revelam suas atitudes sobre essas políticas.

Assim, nossos resultados mostram que, em geral, respondentes tenderam a sobreinformar a importância de diferentes tipos de políticas de ação afirmativa. Além disso, apresentamos evidências de que dois fatores individuais (interesse próprio e preconceito em relação ao grupo-alvo da cota específica) e um contextual (áreas de conhecimento) explicam o efeito de desejabilidade social.

O efeito de desejabilidade social pode enviesar resultados em pesquisas que pretendem mensurar atitudes sobre questões sensíveis e, por isso, é extremamente relevante buscar explicações para esse fenômeno. Enquanto outros estudos focaram na análise de determinantes da opinião explícita (e.g., Bailey, 2004; Smith, 2010) ou da opinião sincera (e.g., Vidigal, 2015, 2018) sobre políticas de ação afirmativa no Brasil, nosso artigo inova ao focar nos determinantes do próprio efeito de desejabilidade social. Ainda, analisamos conjuntamente o efeito de desejabilidade social nas atitudes sobre três tipos de políticas de ação afirmativa que possuem grupos diferentes como alvo. Isso foi fundamental para que operacionalizássemos os determinantes individuais e contextual do efeito de desejabilidade social de uma forma mais coordenada e abrangente, o que traz maior robustez para as nossas explicações sobre os resultados desta pesquisa.

Para compreender a opinião das pessoas sobre políticas de ação afirmativa, é necessário saber, de um lado, quais são as opiniões sinceras das pessoas e, de outro lado, quem são as pessoas que distorcem suas opiniões. Para que se desenvolvam estratégias de comunicação mais eficientes com os cidadãos, deve-se saber tanto quais são as opiniões das pessoas como quem não revela suas sinceras opiniões. A fim de entender melhor a dinâmica das relações raciais e sociais de um país, deve-se explorar tanto quais são as opiniões das pessoas como por que algumas pessoas não revelam suas sinceras opiniões. Assim, se queremos conhecer plenamente as atitudes em relação às políticas de ação afirmativa, precisamos compreender o efeito de desejabilidade social nessas atitudes e seus determinantes.

Nosso artigo traz, sinteticamente, três contribuições principais: primeiramente, demonstramos que uma metodologia incipiente permite obter opinião mais honesta das pessoas sobre questões sensíveis e mensurar o efeito de desejabilidade social; em segundo lugar, trazemos evidências empíricas sobre determinantes do efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre ações afirmativas; em terceiro lugar, este artigo serve como uma diretriz para a análise de estudos que mensuram opinião sobre ações afirmativas de forma explícita.

No que se refere a essa terceira contribuição, nossos resultados são comparáveis aos expostos em pesquisas anteriores. O nível de apoio à cota racial mensurado pela pergunta direta na nossa pesquisa é similar ao encontrado nesses estudos que utilizaram apenas perguntas diretas (Bailey, 2004; Telles e Bailey, 2002) e que foram aplicadas em amostras mais representativas da população brasileira. Dessa forma, essas atitudes também devem estar enviesadas pelo efeito de desejabilidade social e nossa análise aponta prováveis determinantes desse viés.

Nosso artigo também possui certas limitações. A primeira limitação é consequência da aplicação do nosso *survey* em uma amostra de estudantes universitários que não representa a população brasileira nem o próprio conjunto de estudantes universitários. Isto é, nosso artigo traz problemas para a generalização dos resultados a outros grupos sociais. Todavia, na nossa pesquisa estávamos mais preocupados com a validade interna

da pesquisa. Nosso interesse principal foi mensurar o efeito de desejabilidade social a partir de um experimento, em que os participantes são designados aleatoriamente para diferentes grupos de tratamento e, comparando as respostas desses grupos, conseguimos chegar às estimativas do viés de desejabilidade social.

Por serem os estudantes o grupo afetado por essa política, a opinião desse grupo é de extrema importância, ao mesmo tempo que suas atitudes podem ser diferentes da população em geral. Segundo Druckman e Kam (2011), devemos nos concentrar não apenas em dizer se a amostra de estudantes é generalizável, mas em analisar quais são suas características peculiares que podem interferir na relação causal estudada.

Podemos traçar possíveis implicações que o uso desse tipo de amostra pode trazer. Por todo o histórico dessas políticas nas universidades, a norma social sobre a importância dessa política deve ser mais forte nesse ambiente do que em outros, o que pode levar tanto a um efeito de desejabilidade social maior como a uma opinião sincera mais favorável. Por essa mesma razão, as atitudes dos estudantes sobre esse assunto podem ser mais cristalizadas do que as das pessoas em geral. Ademais, pode ser que o interesse próprio seja um determinante mais relevante para esse grupo de indivíduos do que para pessoas que não estão inseridas nesse meio social.

A segunda limitação do artigo está relacionada à dimensão temporal da generalização. A intensidade das normas sociais varia ao longo do tempo e, por conseguinte, novos estudos podem trazer diferentes resultados. O estudo de Turgeon, Chaves e Wives (2014), aplicado a uma amostra de estudantes universitários em 2011 e, portanto, anterior à Lei de Cotas federal, encontrou que estudantes negros subinformavam o apoio a cotas raciais, já estudantes brancos não eram suscetíveis ao efeito de desejabilidade social. Na nossa pesquisa, aplicada em 2013, época em que começou a implementação das cotas referentes à Lei de Cotas federal, tanto estudantes brancos como negros tenderam a sobreinformar o apoio a cotas raciais. Da mesma forma, pode ser que atualmente, depois de anos de implementação dessas cotas, haja uma norma social ainda mais forte sobre a importância delas em contextos universitários, além de um maior conhecimento adquirido sobre essa questão. Consequentemente, pode ser que tanto o tamanho do efeito de desejabilidade social como o apoio sincero a essas políticas sejam maiores hoje.

Portanto, estudos futuros devem mensurar o efeito de desejabilidade social nas opiniões sobre políticas de ação afirmativa em outras amostras (incluindo amostras nacionais), para averiguar se as tendências observadas se mantêm em outros contextos e explorar novas variáveis individuais e contextuais que podem influenciar o efeito de desejabilidade social.

Pesquisas futuras também devem utilizar o experimento de lista na mensuração de atitudes sobre outros temas sensíveis no contexto brasileiro, como questões relativas a gênero e sexualidade. No contexto norte-americano, o experimento em lista já foi utilizado em pesquisas sobre inúmeras questões sensíveis, como atitudes sobre a

imigração (Janus, 2010) e apoio ao casamento de pessoas do mesmo sexo (Lax, Phillips e Stollwerk, 2016). Já no Brasil, o uso dessa técnica para mensurar atitudes ainda é bem incipiente. O experimento de lista é importante tanto para examinar o efeito de deseabilidade social nas opiniões explícitas sobre questões sensíveis como para mensurar opiniões sinceras sobre essas questões.

De modo mais geral, nosso artigo pretende contribuir com o entendimento de normas sociais que podem influenciar as pessoas a não expressar suas sinceras atitudes políticas. Para estar de acordo com a norma, as pessoas tendem a dar respostas que são socialmente desejáveis. Dessa forma, compreender o efeito de deseabilidade social é compreender a dinâmica das normas sociais da sociedade e como elas influenciam as atitudes dos indivíduos.

Referências bibliográficas

- BAILEY, S. R. "Group dominance and the myth of racial democracy: antiracism attitudes in Brazil". *American Sociological Review*, vol. 69, nº 5, p. 728-747, 2004.
- BAILEY, S. R.; FIALHO, F. M.; PENNER, A. M. "Interrogating race: color, racial categories, and class across the Americas". *American Behavioral Scientist*, vol. 60, nº 4, p. 538-555, 2016.
- BERINSKY, A. J. "Political context and the survey response: the dynamics of racial policy opinion". *Journal of Politics*, vol. 64, nº 2, p. 567-584, 2002.
- BLAIR, G.; IMAI, K. "Statistical analysis of list experiments". *Political Analysis*, vol. 20, nº 1, p. 47-77, 2012.
- BLAIR, G.; IMAI, K.; LYALL, J. "Comparing and combining list and endorsement experiments: evidence from Afghanistan". *American Journal of Political Science*, vol. 58, nº 4, p. 1.043-1.063, 2014.
- BOBO, L. "Race, interests, and beliefs about affirmative action: unanswered questions and new directions". *American Behavioral Scientist*, vol. 41, nº 7, p. 985-1.003, 1998.
- BRASIL. Lei nº 12.711/2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 31 jun. 2020.
- BROWN-IANNUZZI, J. L.; NAJLE, M. B.; GERVAIS, W. M. "The illusion of political tolerance: social desirability and self-reported voting preferences". *Social Psychological and Personality Science*, p. 1-10, 2017.
- CRANDALL, C. S.; ESHLEMAN, A.; O'BRIEN, L. "Social norms and the expression and suppression of prejudice: the struggle for internalization". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 82, nº 3, p. 359, 2002.
- DALTON, D.; ORTEGREN, M. "Gender differences in ethics research: the importance of controlling for the social desirability response bias". *Journal of Business Ethics*, vol. 103, nº 1, p. 73-93, 2011.
- DOMINGUES, P. "Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica". *Revista Brasileira de Educação*, vol. 29, 2005.

- DRUCKMAN, J. N.; KAM, C. D. "Students as experimental participants". *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, vol. 1, p. 41-57, 2011.
- EAGLY, A. H.; DIEKMAN, A. B. What is the problem? Prejudice as an attitude-in-context. DOVIDIO, J. F.; GLICK, P.; RUDMAN, L. A. (eds.). *On the nature of prejudice: fifty years after Allport*. Malden, MA: Blackwell Pub, p. 19-35, 2005.
- EDWARDS, A. L. *The social desirability variable in personality assessment and research*. Fort Worth: Dryden Press, 1957.
- FERES JÚNIOR, J. "Ação afirmativa: política pública e opinião". *Sinais Sociais*, vol. 3, nº 8, p. 38-77, 2008.
- FISCHER, M., et al. "Support for free-market policies and reforms: does the field of study influence students' political attitudes?". *European Journal of Political Economy*, vol. 48, p. 180-197, 2017.
- GILENS, M.; SNIDERMAN, P. M.; KUKLINSKI, J. H. "Affirmative action and the politics of realignment". *British Journal of Political Science*, vol. 28, nº 1, p. 159-183, 1998.
- GLYNN, A. N. "What can we learn with statistical truth serum? Design and analysis of the list experiment". *Public Opinion Quarterly*, vol. 77, p. 159-172, 2013.
- GONZALEZ-OCANTOS, E., et al. "Vote buying and social desirability bias: experimental evidence from Nicaragua". *American Journal of Political Science*, vol. 56, nº 1, p. 202-217, 2012.
- HASTIE, B. "Higher education and sociopolitical orientation: the role of social influence in the liberalisation of students". *European Journal of Psychology of Education*, vol. 22, nº 3, p. 259-274, 2007.
- HEERWIG, J. A.; MCCABE, B. J. "Education and social desirability bias: the case of a black presidential candidate". *Social Science Quarterly*, vol. 90, nº 3, p. 674-686, 2009.
- HODSON, G.; RUSH, J.; MACINNIS, C. C. "A joke is just a joke (except when it isn't): cavalier humor beliefs facilitate the expression of group dominance motives". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 99, nº 4, p. 660, 2010.
- HUDDY, L.; FELDMAN, S. "On assessing the political effects of racial prejudice". *Annual Review of Political Science*, vol. 12, p. 423-447, 2009.
- JACCOUD, L. "O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial". *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*, vol. 120, p. 131-166, 2008a.
- _____. "Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil". *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*, vol. 120, p. 45-64, 2008b.
- JACOBSON, C. K. "Resistance to affirmative action: self-interest or racism?". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 29, nº 2, p. 306-329, 1985.
- JANUS, A. L. "The influence of social desirability pressures on expressed immigration attitudes". *Social Science Quarterly*, vol. 91, nº 4, p. 928-946, 2010.
- KARP, J. A.; BROCKINGTON, D. "Social desirability and response validity: a comparative analysis of overreporting voter turnout in five countries". *Journal of Politics*, vol. 67, nº 3, p. 825-840, 2005.
- KIM, A. "The curious case of self-interest: inconsistent effects and ambivalence toward a widely accepted construct". *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 44, nº 1, 99-122, 2014.

- KNOLL, B. R. "Assessing the effect of social desirability on nativism attitude responses". *Social Science Research*, vol. 42, nº 6, p. 1.587-1.598, 2013.
- KRUMPAL, I. "Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review". *Quality & Quantity*, vol. 47, nº 4, p. 2.025-2.047, 2013.
- KUKLINSKI, J. H.; COBB, M. D.; GILENS, M. "Racial attitudes and the 'New South'". *The Journal of Politics*, vol. 59, nº 2, p. 323-349, 1997.
- KUKLINSKI, J. H., et al. "Racial prejudice and attitudes toward affirmative action". *American Journal of Political Science*, p. 402-419, 1997.
- LAX, J. R.; PHILLIPS, J. H.; STOLLWERK, A. F. "Are survey respondents lying about their support for same-sex marriage? Lessons from a list experiment". *Public Opinion Quarterly*, vol. 80, nº 2, p. 510-533, 2016.
- MANGUM, M. "Testing competing explanations of black opinions on affirmative action". *Policy Studies Journal*, vol. 36, nº 3, p. 347-366, 2008.
- PEFFLEY, M.; HURWITZ, J.; SNIDERMAN, P. M. "Racial stereotypes and whites' political views of blacks in the context of welfare and crime". *American Journal of Political Science*, p. 30-60, 1997.
- PHILLIPS, D. L.; CLANCY, K. J. "Some effects of 'social desirability' in survey studies". *American Journal of Sociology*, vol. 77, nº 5, p. 921-940, 1972.
- REDLAWSK, D. P.; TOLBERT, C. J.; FRANKO, W. "Voters, emotions, and race in 2008: Obama as the first black president". *Political Research Quarterly*, vol. 63, nº 4, p. 875-889, 2010.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 4151/2003. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 4 set. 2003.
- SEARS, D. O.; FUNK, C. L. "The limited effect of economic self-interest on the political attitudes of the mass public". *Journal of Behavioral Economics*, vol. 19, nº 3, p. 247-271, 1990.
- SEARS, D. O., et al. "Self-interest vs. symbolic politics in policy attitudes and presidential voting". *American Political Science Review*, vol. 74, nº 3, p. 670-684, 1980.
- SMITH, A. "Who supports affirmative action in Brazil?". *Americas Barometer Insights*, vol. 49, p. 1-8, 2010.
- STREB, M. J., et al. "Social desirability effects and support for a female American president". *Public Opinion Quarterly*, vol. 72, nº 1, p. 76-89, 2007.
- TELLES, E. E. *O significado da raça na sociedade brasileira*. Trad. A. A. Callado. Versão divulgada na internet. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- TELLES, E.; BAILEY, S. "Políticas contra o racismo e opinião pública: comparações entre Brasil e Estados Unidos". *Opinião Pública*, vol. 8, nº 1, p. 30-39, 2002.
- TURGEON, M. "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (banco de dados e *codebook*), 2013.
- TURGEON, M.; CHAVES, B. S.; WIVES, W. W. "Políticas de ação afirmativa e o experimento de listas: o caso das cotas raciais na universidade brasileira". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 3, p. 363-376, 2014.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Análise do sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília. Decanato de ensino de graduação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

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

_____. "Affirmative action attitudes of whites: evidence from a list experiment survey in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, vol. 12, nº 2, 2018.

Apêndice A

Expressões preconceituosas

Seguem abaixo uma série de frases e expressões brasileiras que se ouvem na rua, na televisão, no rádio, entre amigos e familiares. Na sua opinião, as seguintes frases e expressões são preconceituosas ou meras brincadeiras:

- Cabelo ruim é igual bandido... Ou tá preso ou tá armado.
- Filho de rico é Playboy, filho de pobre é Office-boy.
- Por traz de todo concerteza e agente existe um Ensino Fundamental incompleto.

Apêndice B

Tabela B1
Análise do balanceamento entre grupos de tratamento para cota racial (%)

Característica sociodemográfica	Pergunta direta (e.p.)	Experimento de lista	
		Grupo tratado (e.p.)	Grupo-controle (e.p.)
Raça branca	54,0 (1,4)	53,1 (1,4)	54,9 (1,4)
Renda baixa	42,6 (1,4)	48,2* (1,5)	45,3 (1,5)
Renda média	28,2 (1,3)	23,6* (1,2)	26,5 (1,3)
Renda alta	29,2 (1,3)	28,2 (1,3)	28,3 (1,3)
Escola pública	42,1 (1,4)	42,5 (1,4)	44,0 (1,4)
Mulher	61,2 (1,3)	59,2 (1,4)	58,3 (1,4)
Preconceito racial	45,9 (1,4)	47,2 (1,5)	49,5 (1,4)
N	1312	1293	1327

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (Turgeon, 2013).

Nota: * indica que a diferença com o grupo da pergunta direta é estatisticamente significativa para o nível 0,05 (bicaudal).

Tabela B2
Análise do balanceamento entre grupos de tratamento para cota social (%)

Característica sociodemográfica	Pergunta direta (e.p.)	Experimento de lista	
		Grupo tratado (e.p.)	Grupo-controle (e.p.)
Raça branca	54,0 (1,4)	56,2 (1,4)	53,0 (1,4)
Renda baixa	48,0 (1,4)	47,1 (1,5)	48,3 (1,4)
Renda média	27,1 (1,3)	26,0 (1,3)	24,3 (1,2)
Renda alta	24,9 (1,2)	26,9 (1,3)	27,3 (1,3)
Escola pública	44,2 (1,4)	42,1 (1,4)	42,8 (1,4)
Mulher	57,4 (1,3)	58,6 (1,4)	56,3 (1,4)
Preconceito social	31,7 (1,3)	32,2 (1,3)	34,3 (1,4)
N	1359	1312	1324

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (Turgeon, 2013).

Nota: * indica que a diferença com o grupo da pergunta direta é estatisticamente significativa ao nível 0,05 (bicaudal).

Tabela B3
Análise do balanceamento entre grupos de tratamento para cota para escola pública (%)

Característica sociodemográfica	Pergunta direta (e.p.)	Experimento de lista	
		Grupo tratado (e.p.)	Grupo-controle (e.p.)
Raça branca	53,2 (1,4)	51,7 (1,4)	53,3 (1,4)
Renda baixa	49,0 (1,4)	46,7 (1,4)	47,4 (1,5)
Renda média	23,9 (1,2)	25,4 (1,3)	24,8 (1,3)
Renda alta	27,2 (1,3)	27,9 (1,3)	27,7 (1,3)
Escola pública	44,9 (1,4)	42,3 (1,4)	42,0 (1,4)
Mulher	56,7 (1,4)	59,5 (1,3)	59,0 (1,4)
Preconceito educacional	37,2 (1,4)	35,9 (1,4)	37,7 (1,4)
N	1346	1339	1269

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras” (Turgeon, 2013).

Nota: * indica que a diferença com o grupo da pergunta direta é estatisticamente significativa ao nível 0,05 (bicaudal).

Apêndice C

Tabela C1
Teste para efeito de desenho de experimento de lista

Valor do Y	Cota racial		Cota social		Cota para escola pública	
	Grupo controle est.(e.p.)	Grupo tratado est.(e.p.)	Grupo-controle est.(e.p.)	Grupo tratado est.(e.p.)	Grupo-controle est.(e.p.)	Grupo tratado est.(e.p.)
0	0,132 (0,011)	0,033 (0,016)	0,058 (0,007)	0,150 (0,014)	0,083 (0,008)	0,107 (0,015)
1	0,247 (0,019)	0,177 (0,022)	0,134 (0,019)	0,235 (0,021)	0,144 (0,019)	0,254 (0,021)
2	0,128 (0,021)	0,157 (0,017)	0,102 (0,021)	0,187 (0,018)	0,114 (0,021)	0,155 (0,018)
3	0,038 (0,014)	0,060 (0,010)	0,034 (0,014)	0,065 (0,011)	0,041 (0,015)	0,070 (0,011)
4	0,006 (0,007)	0,023 (0,005)	0,006 (0,008)	0,029 (0,005)	0,006 (0,008)	0,027 (0,005)
Total	0,550	0,450	0,334	0,666	0,387	0,613

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa “Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras” (Turgeon, 2013).

Tabela C2
Modelo multivariado para cota racial

Variáveis	Pergunta direta Est.(e.p.)	Experimento de lista	
		Item sensível est.(e.p.)	Itens-controle est.(e.p.)
Cor/ Raça Branca	-0,501*** (0,133)	-0,219 (0,360)	-0,110* (0,058)
Renda Baixa	0,079 (0,159)	-0,317 (0,461)	0,100 (0,073)
Renda Alta	-0,091 (0,170)	-0,521 (0,513)	0,093 (0,080)
Escola Pública	0,279* (0,143)	0,835** (0,376)	0,041 (0,062)
Gênero (Mulher)	0,162 (0,130)	0,287 (0,348)	-0,163*** (0,057)
Preconceito Racial	-1,020*** (0,128)	-1,853*** (0,379)	-0,261*** (0,058)
Intercepto	0,736*** (0,191)	0,410 (0,536)	-0,431*** (0,086)
Observações	1312	2620	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (Turgeon, 2013).

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

Tabela C3
Modelo multivariado para cota social

Variáveis	Pergunta direta est.(e.p.)	Experimento de lista	
		Item sensível est.(e.p.)	Itens-controle est.(e.p.)
Cor/raça branca	-0,586*** (0,145)	-0,307 (0,336)	-0,019 (0,059)
Renda baixa	-0,166 (0,173)	0,892** (0,425)	-0,072 (0,075)
Renda alta	-0,192 (0,188)	0,794* (0,455)	-0,114 (0,082)
Escola pública	0,518*** (0,154)	0,607* (0,370)	0,020 (0,064)
Gênero (mulher)	0,092 (0,140)	0,198 (0,335)	-0,153*** (0,058)
Preconceito social	-0,401*** (0,145)	-0,618* (0,356)	-0,124** (0,062)
Intercepto	1,372*** (0,198)	-0,143 (0,481)	-0,418*** (0,083)
Observações	1359	2636	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (Turgeon, 2013).

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

Tabela C4
Modelo multivariado para cota para escola pública

Variáveis	Pergunta direta est.(e.p.)	Experimento de lista	
		Item sensível est.(e.p.)	Itens-controle est.(e.p.)
Cor/raça branca	-0,257* (0,137)	-0,307 (0,332)	-0,099 (0,062)
Renda baixa	0,541*** (0,162)	-0,037 (0,390)	0,129* (0,074)
Renda alta	0,390** (0,181)	-0,090 (0,445)	0,172** (0,084)
Escola pública	0,454*** (0,143)	0,660* (0,342)	0,105 (0,064)
Gênero (mulher)	0,301** (0,132)	-0,026 (0,339)	-0,201*** (0,062)
Preconceito educacional	-0,869*** (0,133)	-0,331 (0,353)	-0,113* (0,064)
Intercepto	0,520*** (0,192)	0,415 (0,415)	-0,545*** (0,084)
Observações	1346	2608	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa "Medindo atitudes sobre assuntos socialmente sensíveis: o caso das cotas nas universidades brasileiras" (Turgeon, 2013).

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

Abstract

Affirmative action and social desirability

Affirmative action policies implemented in public universities in Brazil cover three main groups: public school students, low-income students, and black and indigenous students. Attitudes about affirmative action policy, when measured conventionally in surveys, can be contaminated by the social desirability bias effect. This article seeks to evaluate if attitudes about the different types of affirmative action policies recently adopted in Brazil are subject to the social desirability bias effect, and, if so, what are the determinants of this effect. To measure the social desirability bias effect and its determinants, we conducted a list experiment among 12.490 university students in 2013. The results reveal that attitudes about the three types of affirmative action policies are prone to a social desirability bias effect. We also find evidence that two individual-level determinants (self-interest and prejudice against the target group) and one contextual-level determinant (students' field of study) explain the social desirability bias effect.

Keywords: public opinion; affirmative action; social desirability bias; political attitude

Resumen

Acción afirmativa y discapacidad social

Las políticas de acción afirmativa implementadas en las universidades públicas de Brasil cubren tres grupos principales: estudiantes de escuelas públicas, estudiantes de bajo ingreso y estudiantes negros e indígenas. Las actitudes acerca de la política de acción afirmativa, cuando se miden de manera convencional en encuestas, pueden estar contaminadas por el efecto de sesgo de discapacidad social. Este artículo busca evaluar si las actitudes sobre los diferentes tipos de políticas de acción afirmativa recientemente adoptadas en Brasil están sujetas al efecto de sesgo de discapacidad social y, de ser así, cuáles son los determinantes de este efecto. Para medir el efecto del sesgo de la discapacidad social y sus determinantes, llevamos a cabo un experimento de lista entre 12.490 estudiantes universitarios en 2013. Los resultados revelan que las actitudes sobre los tres tipos de políticas de acción afirmativa son propensas a un efecto de sesgo de la discapacidad social. También encontramos evidencia de que dos determinantes a nivel individual (interés propio y prejuicio contra el grupo objetivo) y un determinante a nivel contextual (campo de estudio de los estudiantes) explican el efecto del sesgo de la discapacidad social.

Palabras clave: opinión pública; acción afirmativa; sesgo de discapacidad social; actitudes políticas

Résumé

Action positive et désirabilité sociale

Les politiques d'action positive mises en œuvre dans les universités publiques du Brésil couvrent trois groupes principaux: les étudiants des écoles publiques, les étudiants à faible revenu et les étudiants noirs et autochtones. Les attitudes à l'égard de la politique d'action positive, lorsqu'elles sont mesurées de manière conventionnelle dans les enquêtes, peuvent être contaminées par l'effet de biais de désirabilité sociale. Cet article cherche à évaluer si les attitudes à l'égard des différents types de politiques d'action positive récemment adoptées au Brésil sont sujettes à l'effet de biais de désirabilité sociale et, dans l'affirmative, quels sont les déterminants de cet effet. Pour mesurer l'effet de biais de désirabilité sociale et ses déterminants, nous avons mené une expérience de liste (list experiment) auprès de 12 490 étudiants universitaires en 2013. Les résultats révèlent que les attitudes à l'égard des trois types de politiques d'action positive sont sujettes à un effet de biais de désirabilité sociale. Nous trouvons également que deux déterminants au niveau individuel (intérêt personnel et préjugés contre le groupe cible) et un déterminant au niveau contextuel (domaine d'études des étudiants) expliquent l'effet du biais de désirabilité sociale.

Mots-clés: opinion publique, action positive, biais de désirabilité sociale, attitudes politiques.

Artigo submetido à publicação em 10 de abril de 2019.

Versão final aprovada em 24 de junho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A reprodução simbólica das desigualdades entre mulheres e homens no Brasil

Letícia Maria Schabbach¹ 

Este artigo trata de representações coletivas (Durkheim, 1996) ou representações sociais (Moscovici, 2003) com recorte de gênero (Scott, 1986) sobre assuntos concernentes aos espaços público e privado (Saffioti, 1999; Fougeyrollas-Schwebel, 2009). A partir de compilação e análise de dados da Pesquisa Nacional “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado” (Fundação Perseu Abramo, 2010), almejou-se: a) conhecer a difusão geral das representações; b) comparar as opiniões femininas e masculinas, em suas semelhanças e diferenças. As representações reforçam o papel da mulher como encarregada do trabalho reprodutivo e não remunerado e do homem como provedor do lar e atuante no espaço público, como demonstra, por exemplo, a desconfiança manifestada pelos entrevistados sobre a capacidade político-administrativa das mulheres e sobre a habilidade masculina em executar tarefas domésticas.

Palavras-chave: representações sociais; violência simbólica; gênero; espaço público; espaço privado

Introdução²

Este artigo analisa as representações sociais de mulheres e homens como elementos simbólicos que perpetuam as desigualdades de gênero, tendo como escopo empírico os microdados da Pesquisa Nacional “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado”, doravante Pesquisa Nacional Mulheres Brasileiras (PNMB). Trata-se de um *survey* nacional aplicado pela Fundação Perseu Abramo e pelo Serviço Social do Comércio (Sesc) em agosto de 2010³. O levantamento abarcou os seguintes assuntos: a) percepção de ser mulher, machismo e feminismo; b) divisão sexual do trabalho e tempo

¹ Departamento de Sociologia e Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Políticas Públicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <leticiams65@gmail.com>.

² Agradeço aos/às pareceristas anônimos(as) as valiosas críticas e sugestões que foram essenciais ao aprimoramento do artigo.

³ O levantamento teve amostragem probabilística, margem de erro entre dois e quatro pontos percentuais, 95% de intervalo de confiança, e contou com a aplicação de questionário, em agosto de 2010, a 2.365 mulheres e 1.188 homens de 15 anos de idade ou mais, residentes em mais de 100 municípios de 25 estados brasileiros, na área rural e urbana. O banco de dados da pesquisa foi disponibilizado pelo Consórcio de Informações Sociais em <<http://www.nadd.prp.usp.br/cis/DetailBancoDados.aspx?cod=B454&lng=pt-br>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

livre; c) corpo, mídia e sexualidade; d) saúde reprodutiva e aborto; e) violência doméstica; f) democracia, mulher e política.

O artigo pretende, por um lado, examinar a difusão generalizada (entre mulheres e homens) de representações sociais sobre a participação da mulher na política institucional e como governante; sobre quem deve recair a responsabilidade pelo trabalho assalariado, pelo sustento da casa e pela organização do trabalho doméstico, e, adicionalmente, a respeito de questões sobre a possibilidade de voto em candidato homossexual, que apoia a legalização do aborto ou que defende a união civil homoafetiva; e, por outro, comparar as opiniões femininas e masculinas sobre tais assuntos. A magnitude das diferenças entre as respostas femininas e masculinas foi testada cruzando-se as variáveis e suas respectivas categorias com a variável sexo⁴. Dessa forma, inicialmente cabe uma advertência: embora a pesquisa nacional acima referida contenha em seu título o termo "gênero" e o presente artigo discuta mais adiante esse conceito, as análises das informações restringiram-se à diferenciação binária entre mulheres e homens, identificada no instrumento de pesquisa pelo quesito "sexo", sem considerar outras formas de dominação presentes nos atravessamentos de raça, classe social, identidade de gênero etc.

A seguir, ainda nesta Introdução, são examinados os conceitos que embasam o estudo: dominação, violência simbólica e representações sociais. Na seção subsequente, "A organização social de gênero e a dualidade público versus privado", são abordadas as manifestações da organização social de gênero nos espaços privado e público, a partir das quais foram organizados os resultados da pesquisa. Posteriormente, em "Metodologia", são apresentadas as características gerais da PNMB e os procedimentos metodológicos utilizados. Depois, em "Análise das representações de mulheres e homens", são analisados os resultados no tocante às representações de mulheres e homens sobre questões de seu cotidiano em ambos os espaços. Por fim, na "Conclusão", são destacados os principais achados do estudo, cotejando-os com os aportes teóricos pertinentes.

Para Weber (1969), uma relação de dominação é a probabilidade de encontrar obediência a determinado mandato ou ordem, reunindo dois elementos centrais: a) a reciprocidade ou a adequação das ações à expectativa de que os outros reagirão de forma mais ou menos previsível; b) o consentimento dos subordinados em obedecer, devido a uma série de motivos, isolados ou combinados: interesses (o cotejamento das utilidades *versus* os inconvenientes), crença na legalidade, costume (hábito cego de um comportamento inveterado) ou afeto (inclinação pessoal). A relação deixará de existir quando não houver mais a referência recíproca das ações entre as partes envolvidas:

Consideramos como "dominação" um estado de coisas pelo qual uma vontade manifesta (mandato) do dominador ou dos dominadores influi sobre os atos

⁴ Para a organização dos dados e a execução dos procedimentos estatísticos, foi utilizado o *software* Statistical Package for the Social Sciences (SPSS®).

de outros (do dominado ou dos dominados), de tal modo que em um grau socialmente relevante estes atos têm lugar como se os dominados tivessem adotado, por si mesmos e como máxima de sua ação, o conteúdo do mandato (obediência) (Weber, 1969, p. 699).

É um consenso dentro das ciências sociais que os vários tipos de dominação – econômica, política, cultural, geracional, étnico-racial, de gênero – englobam uma dimensão simbólica que cimenta e reproduz a subordinação. Expressões como ideologia (Marx, 2008), discurso como instrumento de saber-poder (Foucault, 1987, 1988), poder simbólico e violência simbólica (Bourdieu, 1989, 1999) e símbolos, conceitos normativos e representações sociais vinculadas ao gênero (Scott, 1986) demarcam as formas simbólicas inerentes aos processos sociais.

Uma das maneiras de apreendê-las é por meio do estudo das representações sociais, as quais, enquanto faladas, escritas ou simbolizadas graficamente, referem-se às percepções de um indivíduo ou grupo social sobre algum assunto. Elas permitem analisar determinada realidade segundo a perspectiva dos sujeitos que as emitem e/ou as replicam, não sendo “nem falsas e nem verdadeiras, mas a matéria-prima do fazer sociológico” (Porto, 2010, p. 68).

Embora sob outras denominações, as teorias clássicas da sociologia incorporam as representações como um aspecto central do conhecimento; por exemplo, em Durkheim, as maneiras de pensar como fato social; em Marx, a articulação entre as relações de produção e as formas ideológicas; em Weber, a compreensão do mundo por meio dos significados que os indivíduos atribuem à ação social. Entretanto, foi o sociólogo francês que mais diretamente tratou da temática das representações, a ponto de não restringir o fato social ao agir físico, mas como: “(...) toda maneira de agir física ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou então, ainda, que é geral na extensão de uma sociedade dada, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter” (Durkheim, 1974, p. 11).

Existem, segundo esse autor, três conjuntos diferentes de fatos sociais: a) as maneiras de ser já cristalizadas, como as regras jurídicas e morais, os dogmas religiosos, os sistemas e instituições, a linguagem escrita; b) as formas de agir encontradas nas correntes sociais e de opinião, bem como os movimentos coletivos que aparecem em certas épocas e contextos, como o casamento, as correntes suicidógenas, as taxas de natalidade etc.; c) as formas de pensar, ou as representações coletivas, que se distinguem das individuais, pois, enquanto estas se associam às sensações, ações e reações dos elementos nervosos dos indivíduos, aquelas contemplam as concepções religiosas e crenças morais e significam “a ideia que ela [a sociedade] faz de si mesma” (Durkheim, 1996, p. 467), sendo veiculadas por uma “intelectualidade muito particular, infinitamente mais rica e mais complexa que a do indivíduo” (Durkheim, 1996, p. XXIII).

Contemporaneamente, as correntes teóricas construtivistas e pós-estruturalistas confrontaram a separação entre discurso e prática presente em Marx (infraestrutura

material *versus* superestrutura ideológica) e certa dicotomia nos termos propostos por Durkheim (formas de agir *versus* formas de pensar). Entre elas, cita-se o legado de Foucault (1987), especialmente os seus conceitos de formação discursiva e discurso; e de Bourdieu (1989), com destaque para o conceito de poder simbólico.

Em seu livro *Arqueologia do saber*, ao apresentar o conceito de formação discursiva como o domínio das “coisas ditas”, das “regularidades discursivas”, Foucault atribui aos discursos a característica de práticas sociais “que formam sistematicamente os objetos de que falam”, incluindo a produção de indivíduos e identidades diferenciadas. Além disso, para o autor, os sistemas discursivos representam mecanismos de saber-poder ou “dispositivos” inscritos em uma lógica de dominação (Foucault, 1987, p. 56; Poster, 1987).

Bourdieu (1989), por sua vez, concebe o poder simbólico como a possibilidade de impor determinado discurso ou visão sobre o mundo, dentro de um espaço de disputas muito desiguais em torno das classificações do mundo social, que resultam na incorporação e na legitimação de certas categorias (dominantes), tanto pelos emissores/defensores quanto pelos receptores/opositores:

O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. (...) é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem (Bourdieu, 1989, p. 14 e 8).

Dentro das lutas simbólicas, as representações e os discursos têm efeito performativo, ao constituírem sistematicamente os objetos, os sujeitos e as realidades nomeadas (o efeito de *worldmaking*, conforme Bourdieu, 1989, p. 237).

Por outro lado, o conceito de violência simbólica envolve a imposição de signos e valores culturais dominantes, que são, com frequência, depreciativos dos grupos sociais dominados. Todavia, esses termos são incorporados, de maneira nem sempre consciente ou deliberada, como se fossem naturais, e não históricos e sociais. Trata-se de um fenômeno menos visível do que as manifestações ostensivas de violência⁵ e que raramente é percebido enquanto tal.

Nota-se que o conceito de violência simbólica é muito próximo ao de poder simbólico. Em específico, ela é considerada um tipo “suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da

⁵ Para Bourdieu (1999), a violência simbólica não se opõe à física, estando ligada a ela. Nesse mesmo sentido, Wieviorka (1999) ressalta que não se pode opor a violência simbólica à concreta, pois, apesar de analiticamente diferentes, elas sempre aparecem combinadas nas situações e processos sociais.

comunicação e do conhecimento, ou, mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em última instância, do sentimento” (Bourdieu, 1999, p. 7-8). Nesse sentido, ela envolve, por um lado, a aceitação tácita dos instrumentos de cognição e significação do mundo social (representações sociais, discursos, linguagem, *hexis* corporal etc.) e, por outro, o desconhecimento de sua origem e suportes. Portanto, “A destruição deste poder de imposição simbólico radicado no desconhecimento supõe a tomada de consciência do arbitrário, quer dizer, a revelação da verdade objetiva e o aniquilamento da crença” (Bourdieu, 1989, p. 15, nota de rodapé 8).

Além das ciências sociais, as representações passaram a ser debatidas pela psicologia social a partir da década de 1960, com a substituição do adjetivo “coletivas” (aposto por Durkheim) por “sociais”. Em 1961 foi publicada a obra do psicólogo romeno Serge Moscovici *La psychanalyse: son image et son public* (Moscovici, 2003), a partir da qual a temática foi difundida para outras áreas que incorporaram as representações como ferramenta de conhecimento da realidade social. Citam-se, como autores referenciais dessa confluência, além do próprio Moscovici, Jodelet (1985, 1989), Bauer (1994), Jovchelovitch (1994, 2011), Spink (1993), Minayo (1994), Vala (2000), Porto (2006, 2010), Charaudeau (2013), entre outros.

O próprio Moscovici (2003, p. 21) define as representações sociais como:

(...) um sistema de valores e práticas, com uma dupla função: primeiro, estabelecer uma ordem que possibilitará às pessoas orientar-se em seu mundo material e social e controlá-lo; e, em segundo lugar, possibilitar que a comunicação seja possível entre os membros de uma comunidade, fornecendo-lhes um código para nomear e classificar, sem ambiguidade, os vários aspectos de seu mundo e da história individual e social.

A partir dessa produção mais recente e interdisciplinar, destacam-se, a seguir, alguns entendimentos comuns sobre representações sociais:

- a) Embora expressas por indivíduos, são produzidas socialmente, variando conforme o contexto, o grupo social e a posição ocupada pelos sujeitos nos diferentes espaços.
- b) Configuram e fortalecem grupos e identidades grupais, prescrevem o que é permitido ou proibido e quais valores, normas e visões de mundo podem ser partilhadas.
- c) São construções que emergem nas relações entre os agentes (individuais e coletivos) e nas lutas simbólicas em torno das definições do social. Dessa forma, elas criam, manifestam, mantêm e atualizam as relações de poder.

Ao considerar que as representações (e os discursos) são veiculadas de diferentes maneiras – elementos informativos, cognitivos, ideológicos, normativos, crenças, valores, atitudes, opiniões, imagens (Jodelet, 1989; Spink, 1993) –, defendo, neste artigo, a

possibilidade de apreendê-las em suas várias manifestações, tais como: narrativas faladas, registros escritos de opiniões e atitudes, imagens e signos.

A organização social de gênero e a dualidade público versus privado

O conceito de gênero, difundido em meados da década de 1980, foi rapidamente incorporado pelo movimento feminista e por pesquisadoras acadêmicas em todo o mundo, constituindo-se, desde então, em categoria analítica e política⁶. Uma das principais referências sobre esse termo é a da historiadora norte-americana Joan Wallach Scott, que, em artigo publicado originalmente em 1986, esclarece:

Minha definição de gênero tem duas partes e diversos subconjuntos, que estão inter-relacionados, mas devem ser analiticamente diferenciados. O núcleo da definição repousa numa conexão integral entre duas proposições: (1) o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder. (...) Seria melhor dizer o gênero é um campo primário no interior do qual, ou por meio do qual, o poder é articulado (Scott, 1986, p. 86 e 88).

Defendendo uma perspectiva relacional, a autora enfatiza que os sujeitos são constituídos não de forma isolada, mas recíproca. Além disso, o seu conceito de poder baseia-se em Foucault (1987, 1988), visto como descentrado e variável, “constelações dispersas de relações desiguais, discursivamente constituídas em ‘campos de força’ sociais” (Scott, 1986, p. 86).

Scott (1986) ressalta, ainda, que gênero abrange quatro elementos inter-relacionados: a) os símbolos culturalmente disponíveis que evocam representações simbólicas por vezes contraditórias (por exemplo, Eva, pecadora, *versus* Maria, santa); b) os conceitos normativos que expressam interpretações dos significados dos símbolos e que, sob a forma de uma oposição binária fixa, estão presentes em doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas; c) uma concepção de política associada às instituições e à organização social (que transcende o parentesco, abarcando também o mercado de trabalho, a economia, a educação, a organização pública, o sistema político etc.); d) identidades subjetivas e generificadas construídas historicamente, dentro de movimentos que reúnem atividades, organizações e representações sociais específicas.

⁶ Nesse mesmo período o movimento feminista discutia as interseccionalidades e a pluralidade das experiências das mulheres (articulação com etnia/raça, classe, idade, religião etc.), temáticas tributárias do feminismo negro insurgente na década de 1970. Posteriormente, surgiram as abordagens pós-estruturalistas, que, em síntese, buscavam compreender as construções de gênero privilegiando o particular e específico em detrimento das leis gerais; não consideravam imutáveis os papéis e as relações sociais de gênero (porquanto históricas); rejeitavam o determinismo biológico e enfatizavam que o gênero está presente em todos os aspectos da experiência humana (Conceição, 2009).

Ainda que resultem de processos históricos, as configurações de gênero não são imutáveis, pois:

No interior desses processos e estruturas, há espaço para um conceito de agência humana, concebida como a tentativa (pelo menos parcialmente racional) para construir uma identidade, uma vida, um conjunto de relações, uma sociedade estabelecida dentro de certos limites e dotada de uma linguagem – uma linguagem conceitual que estabeleça fronteiras e contenha, ao mesmo tempo, a possibilidade da negação, da resistência, da reinterpretção e permita o jogo da invenção metafórica e da imaginação (Scott, 1986, p. 86).

Assim, na visão de Scott (1986), a mudança dependerá de ações políticas e simbólicas, o que remete ao nexo dialético entre poder e resistência enfatizado por Foucault. Segundo o autor (Foucault, 1984, p. 242): “não há relação de poder sem resistência, sem escapatória ou fuga, sem eventual reviravolta; toda relação de poder implica, portanto, ao menos de modo virtual, uma estratégia de luta, sem que, entretanto, essas duas estratégias venham a se sobrepor, a perder sua especificidade ou a se confundir”. Nesse sentido, as relações de poder sempre engendram uma “multiplicidade de pontos de resistência” (Foucault, 1988, p. 90).

Com inspiração no supracitado conceito, adoto neste artigo o termo “organização social de gênero” para nomear o conjunto de estruturas de dominação marcadas por assimetrias de gênero, encontradas em todos os espaços sociais (conjugalidade, família, educação, trabalho, religião, Estado, mídia etc.)⁷. Essas estruturas podem ser encontradas nos espaços público e privado de relações sociais, cuja separação e aparente dicotomia não são um consenso na literatura sobre gênero. Nesse sentido, Biroli (2014) apresenta três posições a esse respeito, citando autoras que: a) consideram essa dicotomia uma ficção, uma vez que as desigualdades produzidas em ambos os espaços se interconectam; b) definem o privado como o espaço da ética do cuidado e da gestão dos afetos, que pode impactar a esfera pública; c) caracterizam o privado como lugar de dominação e, ao mesmo tempo, de tomada de consciência, enquanto elemento necessário à luta das mulheres em prol da autonomia.

Neste artigo são examinados em separado o espaço público e o espaço privado, reconhecendo-se a sua diferenciação, pois em cada um deles as desigualdades entre mulheres e homens são reproduzidas dentro de dinâmicas e processos peculiares. Tais assimetrias perduram mesmo com a melhoria da condição feminina quanto: à maior inserção no mercado de trabalho formal (inclusive em altas posições hierárquicas e em profissões tradicionalmente percebidas como masculinas); à maior escolaridade e a

⁷ Com a utilização desse conceito optou-se por não dialogar, neste artigo, com as expressões “patriarcado” (Pateman, 1993; Saffioti, 2004; Castro, 2012) e “dominação masculina” (Bourdieu, 1999). Não obstante, ressalta-se a sua relevante contribuição ao debate sobre gênero.

mudanças nas instituições escolares por conta da maior presença feminina; à maior participação masculina nas tarefas domésticas; ao advento de novas configurações familiares e de novos modelos de sexualidade e de conjugalidade; à ampliação das garantias jurídicas (como o direito ao divórcio e às leis protetivas); à implementação de políticas sociais direcionadas às mulheres etc.

O mercado de trabalho ilustra bem essa realidade. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua Trimestral, do primeiro trimestre de 2019 (IBGE, 2019b), as mulheres brasileiras de 14 ou mais anos de idade ocupadas representavam 52,4% da população feminina, contra 47,6% entre os homens. Todavia, há diferenças no rendimento médio nominal para o conjunto de trabalhos realizados no mês de referência: R\$ 2.213,00 para elas contra R\$ 2.725,00 para eles. Esse fato ilustra o princípio de hierarquização da divisão sexual do trabalho apontado por Hirata et al. (2009), que explica o maior valor social atribuído ao trabalho masculino.

Na esfera da política (*politics*) também se verifica a ampliação da participação feminina, incentivada, entre outros dispositivos, pela lei das cotas partidárias (Brasil, 1997), a qual prevê um mínimo de 30% e um máximo de 70% das vagas de partidos ou coligações para candidaturas de cada sexo. No caso das mulheres, entretanto, o percentual mínimo (30%) é raramente atingido; além disso, quando eleitas para o Legislativo federal brasileiro, elas alcançam apenas 15% do total de representantes, contra 31% na América Latina e Caribe e 24% em nível mundial (Brasil, 2018; World Bank Group, 2018). No caso do Poder Executivo, nas eleições de 2016 as mulheres atingiram 13,1% do total de candidatos(as) a prefeito(a) e 32,5% dos candidatos(as) a vereador(a), tendo sido eleitas 635 prefeitas (11,6% do total de prefeitos(as)) e 7.820 vereadoras (13,5% do total de vereadores(as)) (Brasil, 2016).

Na visão de Saffioti (1999, p. 86), as mulheres não dominam os macropoderes, já que foram historicamente deles alijadas; em contrapartida, elas manejam bem os micropoderes. Mesmo reconhecendo as conquistas femininas quanto aos direitos e liberdades formais, Bourdieu (1999, p. 52), por sua vez, ressalta a permanência de uma "agorafobia socialmente imposta" enfrentada pelas mulheres, que faz com que a maioria delas continue a rejeitar e a se autoexcluir dos lugares públicos e da arena política. Miguel (2010) salienta que as mulheres que conseguem ingressar no Parlamento são alocadas em posições inferiores, nas quais passam a lidar com temáticas pouco valorizadas, como as relativas a família, educação ou assistência social. Enquanto isso, a *hard politics* (que abrange economia, infraestrutura, gestão do Estado etc.) é hegemônica pelos homens. Essa distinção decorre dos estereótipos inerentes aos papéis sociais de gênero, de difícil modificação, pois: "o acesso à franquia eleitoral é uma condição necessária, mas nem de longe suficiente, para se chegar às esferas de exercício do poder político" (Miguel, 2010, p. 25).

Por sua vez, o espaço privado, que abarca as relações pessoais íntimas, conjugais e familiares, é o lócus do trabalho reprodutivo cuja responsabilidade recai majoritariamente

sobre a mulher, o que acaba repercutindo nas oportunidades de acesso ao mercado laboral e de desempenho profissional. As atividades realizadas nesse espaço costumam ser mapeadas pelas chamadas pesquisas de usos do tempo⁸, as quais, ao tratarem das diferenças de gênero existentes nas esferas produtiva e privada, pressupõem que “são distintas as modalidades de inserção de homens e mulheres em cada uma dessas esferas, conduzindo a processos específicos de individuação” (Fougeyrollas-Schwebel, 2009, p. 258).

Para Fontoura e Araújo (2016), a distribuição desigual das atividades nas 24 horas diárias entre homens e mulheres, existente na maioria dos países, especialmente a separação entre trabalho produtivo/remunerado e reprodutivo/não remunerado, é um obstáculo para a igualdade de gênero. Conforme Barajas (2016, p. 22), o trabalho doméstico e de cuidados está situado fora do escopo da macroeconomia e até mesmo do âmbito das políticas públicas:

O trabalho doméstico e de cuidados abarca as atividades de manutenção do lar (cozinhar, limpar, administrar) e atividades de cuidado direto, ou seja, de pessoa a pessoa (idosos, crianças pequenas e outras pessoas dependentes, como doentes crônicos ou pessoas com deficiência). Embora esse trabalho seja fundamental para o funcionamento das famílias; o bem-estar de seus membros; a evolução do mercado, em função da reprodução social; e, ainda, a coesão social e familiar, o trabalho doméstico e de cuidados costuma permanecer invisível para a economia. De fato, encontra-se praticamente ausente dos modelos macroeconômicos de onde proveem as políticas públicas e seu financiamento.

As mudanças ocorridas no Brasil nas últimas décadas – na composição do mercado de trabalho, na estrutura demográfica e nas relações familiares e afetivas – abalaram o modelo tradicional que concebe o homem como o provedor da casa e a mulher como a única responsável pelo trabalho doméstico não remunerado. Entretanto, mesmo quando provedora do lar e estando empregada integral ou parcialmente, a mulher não se desvincula dos encargos reprodutivos, continuando a executar as tarefas domésticas e de cuidado. Isso gera um aumento da carga horária total do trabalho feminino (remunerado e não remunerado), configurando o que comumente se denomina de dupla ou tripla jornada. Em contrapartida, embora estejam participando mais dos afazeres domésticos, os homens não acompanharam o ritmo e a intensidade da presença feminina no mercado laboral (Bandeira e Preturlan, 2016).

De acordo com Bandeira e Preturlan (2016) e Dedecca (2012), essa situação varia de acordo com a condição econômica, pois, enquanto as trabalhadoras de classe média

⁸ Conforme Barajas (2016), as pesquisas sobre usos do tempo buscam medir e analisar: a) o trabalho doméstico e voluntário não remunerado de mulheres e homens no lar, na comunidade e em associações e organizações sem fins lucrativos; b) o trabalho remunerado no setor informal (inclusive o emprego doméstico); c) a inter-relação entre as atividades econômicas e não econômicas femininas e masculinas.

podem contar, muitas vezes, com uma rede de outras mulheres – empregadas domésticas, babás, diaristas e cuidadoras –, as mulheres pobres cumprem uma jornada total de trabalho mais extensa, tanto em relação aos homens pobres quanto às mulheres dos estratos superiores.

A maior dedicação feminina ao trabalho reprodutivo e de cuidados é evidenciada pelos resultados da PNAD (IBGE, 2019a): em geral, 87% da população (147,5 milhões de brasileiros) com 14 ou mais anos de idade realizaram afazeres domésticos e/ou de cuidados de moradores ou familiares em 2018; todavia, a participação delas foi de 93% contra 80% da deles. Quanto à carga horária média semanal despendida nas atividades de casa, para as mulheres ela atingiu 21 horas e para os homens 11 horas. Essa diferença manteve-se entre os ocupados, perfazendo, respectivamente, 19 horas e 10 horas semanais.

Para os propósitos deste artigo, a distinção entre o espaço público e o privado foi utilizada na organização das variáveis correspondentes às representações sociais de mulheres e de homens, bem como na exposição dos resultados encontrados.

Metodologia

A segunda versão da PNMB⁹ foi realizada em agosto de 2010 em um contexto de ampliação da atuação feminina na arena pública (mercado de trabalho, política, educação, cultura etc.) e dos direitos das mulheres, juntamente com a criação de organismos públicos e programas governamentais voltados a esse grupo social. Merecem destaque: a criação de delegacias de polícia e serviços especializados, a implantação da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006), que criminalizou a violência contra as mulheres, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2003 (transformada em Ministério em agosto de 2010 e, posteriormente, incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em 2015) e a elaboração dos planos nacionais de políticas para mulheres (Plano Nacional, em 2004, e II Plano Nacional, em 2008). É importante destacar, ainda, que na época da pesquisa estava ocorrendo a campanha para as eleições presidenciais, com a participação de duas candidatas (em um total de nove), Marina Silva e Dilma Rousseff, esta tendo sido eleita como a primeira presidente da história brasileira.

Os resultados gerais do *survey* (2010), apresentados por Venturi e Godinho (2013)¹⁰, revelam que, na opinião da maioria das mulheres entrevistadas (74%), a situação feminina havia melhorado. Porém, 67% delas concordaram com a existência do machismo e 18% afirmaram ter sido vítimas de violência por algum homem.

⁹ Em 2001 foi realizada a primeira versão do *survey*, que não incluiu os homens.

¹⁰ Os resultados encontram-se disponíveis em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/publicacao/pesquisa-mulheres-brasileiras-e-genero-nos-espacos-publico-e-privado-2010/>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

A seguir, apresenta-se a metodologia empregada na análise das representações de mulheres e de homens sobre temas atinentes às relações de gênero nos espaços público e privado a partir da pesquisa supracitada (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010).

Os microdados da pesquisa PNMB foram acessados em base de dados do SPSS® que continha 3.194 casos e 297 variáveis. Preliminarmente, apresentam-se, na Tabela 1, algumas características do conjunto de respondentes: 69% eram mulheres e 31%, homens; as faixas etárias mais frequentes eram as de 25 a 34 (22%), de 35 a 44 e de 45 a 59 (19% cada), e de 18 a 24 anos de idade (18%); a maioria (68%) possuía um ou mais filhos; 64% passaram a maior parte de sua vida na cidade (contra 33% no campo); 47% detinham renda familiar até dois salários mínimos e 35%, mais de dois a cinco salários mínimos; 53% exerciam atividade remunerada, 18% eram donas de casa e 12%, aposentados. Entre os(as) trabalhadores(as), 39% eram assalariados(as) com carteira assinada, 20% trabalhavam por conta própria, 14% eram funcionários(as) públicos(as) e 13%, assalariados(as) sem carteira assinada.

Tabela 1
Características dos respondentes

Atributos	Categorias	N° absolutos	% respostas
Sexo n=3.194	Mulheres	2.204	69
	Homens	990	31
Faixas etárias n=3.194	15 a 17 anos	237	07
	18 a 24 anos	561	18
	25 a 34 anos	718	22
	35 a 44 anos	612	19
	45 a 59 anos	615	19
	60 ou mais anos	451	14
Filhos n=2.580	Com filhos (um ou mais)	1.742	68
	Sem filhos	738	32
Onde passou a maior parte da vida n=3.187	Cidade	2.047	64
	Campo	1.046	33
	Ambos ou meio a meio	94	03
Renda familiar n=2.826	Até 1 salário mínimo	508	18
	Mais de 1 a 2 salários mínimos	815	29
	Mais de 2 a 5 salários mínimos	985	35
	Mais de 5 a 10 salários mínimos	371	13
	Mais de 10 a 20 salários mínimos	109	04
	Mais de 20 salários mínimos	31	01
	Não tem renda	07	00

Atributos	Categorias	Nº absolutos	% respostas
Trabalho n=3.192	Com atividade remunerada	1.679	53
	Dona de casa	572	18
	Aposentado	368	12
	Só estuda	301	09
	Desempregado	223	07
	Outras atividades	49	02
Distribuição dos que trabalham n=1.654	Assalariado com carteira assinada	644	39
	Conta própria/temporário (bico, <i>free lancer</i>)	336	20
	Funcionário público	229	14
	Assalariado sem carteira assinada	208	13
	Conta própria regular (paga INSS)	103	06
	Outras situações	64	04
	Autônomo universitário/profissional liberal	43	03
	Empregador (com mais de 2 empregados)	27	02

Fonte: Microdados da Pesquisa "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado" (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

Nota: O total de unidades de análise no banco acessado (3.194) é inferior ao total de respondentes informado no relatório da pesquisa (3.546). A diferença, a menor, de 352 casos na base de dados provavelmente seja explicada por ajustes feitos pela equipe de execução. Para a elaboração da tabela do total de unidades de análise foram excluídos os casos de não se aplica, não respondeu ou não sabe, fazendo com que os valores de n variem em cada um dos atributos.

No tocante às horas semanais gastas em atividades no lar ou na família (limpar, cozinhar, lavar e passar roupa e outros cuidados da casa), a maioria dos respondentes (71%) afirmou envolver-se até cinco horas semanais; nos cuidados com os filhos, 57% despenderam até 10 horas semanais, enquanto 42% disseram ocupar de 10 a mais de 50 horas semanais. Quanto à carga horária semanal em trabalhos pagos, para 51% ela era de até 40 horas e para 43%, de mais de 40 horas. Examinando-se mais detalhadamente esses percentuais gerais, foram identificadas diferenças quanto à intensidade do envolvimento feminino e masculino: a) nas atividades domésticas, enquanto 93% das mulheres afirmaram ocupar até cinco horas semanais, 54% dos homens preencheram o mesmo intervalo, ao passo que 46% deles não responderam a essa questão; b) no cuidado com os filhos, as mulheres tenderam a se envolver mais de 10 horas semanais (57%, contra 22% dos homens, os quais se concentraram no intervalo de até 10 horas, em 76%); c) nos trabalhos pagos, observou-se uma inversão: enquanto 58% dos homens tinham carga horária semanal de mais de 40 horas (contra 34% delas), 59% das mulheres trabalhavam até 40 horas semanais (contra 39% deles).

Tabela 2
Usos do tempo: horas semanais gastas em atividades do lar, cuidados com os filhos e nos trabalhos pagos

Distribuição das horas semanais gastas em:		Nº absolutos	Geral %	Mulheres %	Homens %
Atividades do lar (limpar, cozinhar, lavar e passar roupa e outros cuidados da casa) n = 1.725	Até cinco horas	1.217	71	93	54
	Não respondeu	508	29	07	46
Cuidados com os filhos (dar banho, alimentar, levar à escola, ao médico ou supervisionar) n=1.217	Até cinco horas	429	35	24	50
	Mais de cinco a 10 horas	263	22	19	26
	Mais de 10 a 30 horas	381	31	40	20
	Mais de 30 a 50 horas	94	08	12	02
	Mais de 50 horas	35	03	05	00
	Não respondeu	15	01	00	02
Trabalhos pagos n=1.680	Até 20 horas	204	12	16	06
	De 20 a 30 horas	180	11	13	08
	De 30 a 40 horas	465	28	30	25
	De 40 a 50 horas	506	30	23	41
	Mais de 50 horas	224	13	11	17
	Nenhuma hora	37	02	03	01
	Não lembrou ou não respondeu	64	04	05	02

Fonte: Microdados da Pesquisa "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado" (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

Nota: Os valores de n variam em cada item. Nesta tabela mantiveram-se os casos de não respondeu ou não lembrou devido às diferenças entre as respostas femininas e masculinas.

As categorias de resposta das questões da PNMB escolhidas para a análise das representações sociais abrangeram: a) nível de satisfação (totalmente satisfeito, satisfeito em parte, mais ou menos satisfeito, insatisfeito em parte, totalmente insatisfeito); b) nível de concordância (concordância total, concordância parcial, posição intermediária, discordância parcial, discordância total); c) afirmação ou negação (sim, não, em parte). Todas as questões do questionário da PNMB também incluíam as seguintes possibilidades de resposta, que não foram utilizadas em nossa análise: não sabe, não respondeu ou recusa. Para a análise das diferenças das respostas conforme o sexo (feminino ou masculino), foram realçadas as categorias antípodas e extremas (como *proxys* do conceito de violência simbólica) e agrupadas as respostas intermediárias em um único item (por meio da soma das categorias "concordância parcial" e "discordância parcial", e "parcialmente satisfatório" e "parcialmente insatisfatório"). Posteriormente, as variáveis (categorias de resposta) de interesse foram distribuídas de acordo com a sua pertinência ao espaço público ou ao privado.

A análise comparativa das representações sociais de mulheres e homens foi operacionalizada por meio de distribuições de frequência e do cruzamento entre as variáveis selecionadas e o sexo dos respondentes (procedimento *descriptive statistics/crosstab* no SPSS®). Utilizo como medida de associação entre as variáveis o teste qui-quadrado (Pearson Chi-Square), considerando como significativos os valores de significância iguais ou inferiores a 0,05. Posteriormente, nas tabelas de contingência, examino a distribuição de frequência dos valores esperados *versus* a dos valores observados das categorias de resposta cruzadas com "sexo", destacando os resíduos ajustados (*adjusted residuals*) com valor igual ou superior a dois.

As categorias de resposta selecionadas aparecem no Quadro 1. Duas delas apresentam percentuais abaixo de 10%, todavia, apesar de sua baixa frequência, foram incluídas neste estudo porque têm a ver com opiniões arraigadas sobre a falta de capacidade de representação política das mulheres e sobre a obrigação de a mulher casada satisfazer sexualmente o marido. Em Apêndice constam todas as questões da PNMB selecionadas e cruzadas com a variável "sexo", com os respectivos números de casos, testes de qui-quadrado, categorias de resposta e distribuições de frequência.

Quadro 1
Categorias de resposta cruzadas com a variável sexo

	Categorias de resposta (variáveis)	% respostas	Mulheres x homens
Espaço público	Difícilmente ou nunca - Votaria em um candidato que é a favor da legalização do aborto.	74	Igual
	Difícilmente ou nunca - Votaria em um candidato que é a favor da união civil homoafetiva.	46	H
	Difícilmente ou nunca - Votaria em um candidato homossexual.	34	H
	A política é uma coisa NADA importante.	17	Igual
	Discordância total - A política seria melhor se houvesse mais mulheres em postos importantes.	12	H
	As mulheres NÃO estão preparadas para governar o país.	14	Igual
	As mulheres NÃO estão preparadas para ser governadoras de estados.	11	H
	As mulheres NÃO estão preparadas para governar cidades.	10	Igual
	Difícilmente ou nunca - Votaria em candidata mulher.	06	Igual
Espaço privado	Quanto à educação dos filhos pensa que (soma das categorias): (a) dar uns tapas de vez em quando é necessário, ou (b) tem criança que só toma jeito apanhando bastante.	74	M
	No seu caso, quanto aos seus filhos, você (soma das categorias): a) de vez em quando dá ou dava uns tapas; b) de vez em quando, dá ou dava uma surra; c) dava ou dá surras com frequência.	78	M
	Concordância total - Com filhos pequenos é melhor que o homem trabalhe fora e a mulher fique em casa.	51	Igual
	Discordância total - A mulher deveria ter o direito de decidir por interromper a gravidez, em todas as situações.	45	H
	Concordância total - A mulher é quem deve decidir como será o trabalho doméstico, não importa quem faça.	42	M
	Concordância total - É principalmente o homem que deve sustentar a família.	33	H
	Concordância total - Os homens, mesmo que queiram, não sabem fazer o trabalho da casa.	22	M
	Concordância total - Nas decisões importantes, é justo que na casa o homem tenha a última palavra.	15	H
	Concordância total - Para o casal, é importante que o homem tenha mais experiência sexual do que a mulher.	14	Igual
Concordância total - A mulher casada deve satisfazer o marido sexualmente mesmo quando não tem vontade.	08	Igual	

Fonte: Microdados da pesquisa "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado" (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria. **Nota:** Igual (sem diferença estatisticamente significativa entre homens e mulheres); H (mais homens pensam assim); M (mais mulheres pensam assim).

A seguir, são apresentados os principais resultados do estudo.

Análise das representações de mulheres e homens

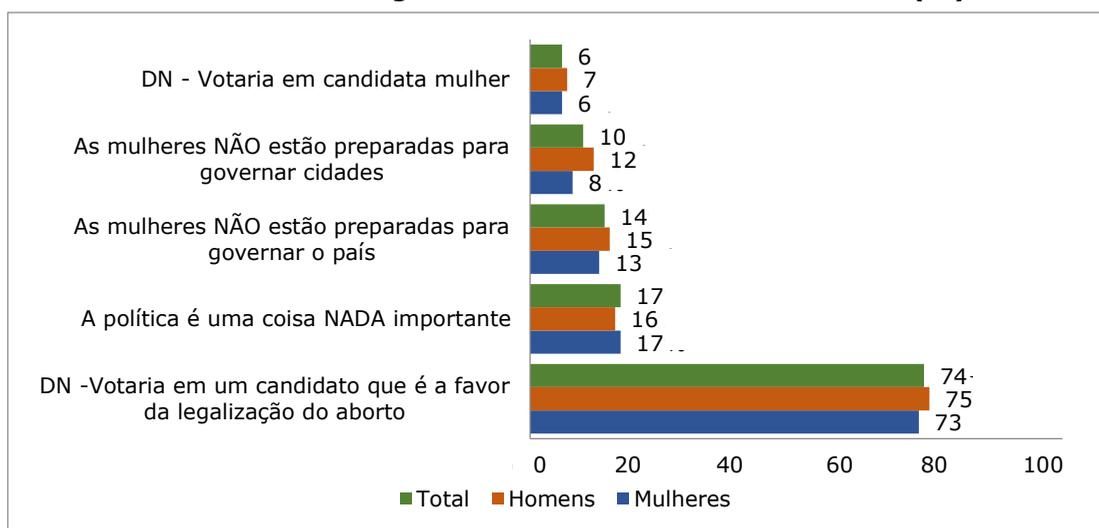
Os resultados relativos às categorias de resposta selecionadas foram organizados conforme a abrangência do assunto (espaço público ou privado) nos gráficos a seguir.

Espaço público

O Gráfico 1 apresenta as categorias de resposta sobre assuntos relativos ao espaço público que **não** apresentaram diferença estatisticamente significativa entre mulheres e homens (tendo em vista os cruzamentos com a variável sexo). Destaca-se a alta frequência

(74%) de respondentes que dificilmente ou nunca votariam em um candidato que fosse a favor da legalização do aborto, enquanto 17% concordavam que a política não era algo importante. Além dessas assertivas, não houve diferenças entre mulheres e homens quanto à opinião de que as mulheres não estariam preparadas para serem presidentes ou prefeitas (totais gerais de 14% e 10%, respectivamente) e quanto à afirmação de que dificilmente ou nunca votariam em mulher (6%, no geral). Embora minoritários, o ponto a destacar nesses posicionamentos é a proximidade dos percentuais das respostas femininas e masculinas.

Gráfico 1
Espaço público – Categorias de resposta sem diferença estatisticamente significativa* entre mulheres e homens (%)



Fonte: Microdados da pesquisa “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado” (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

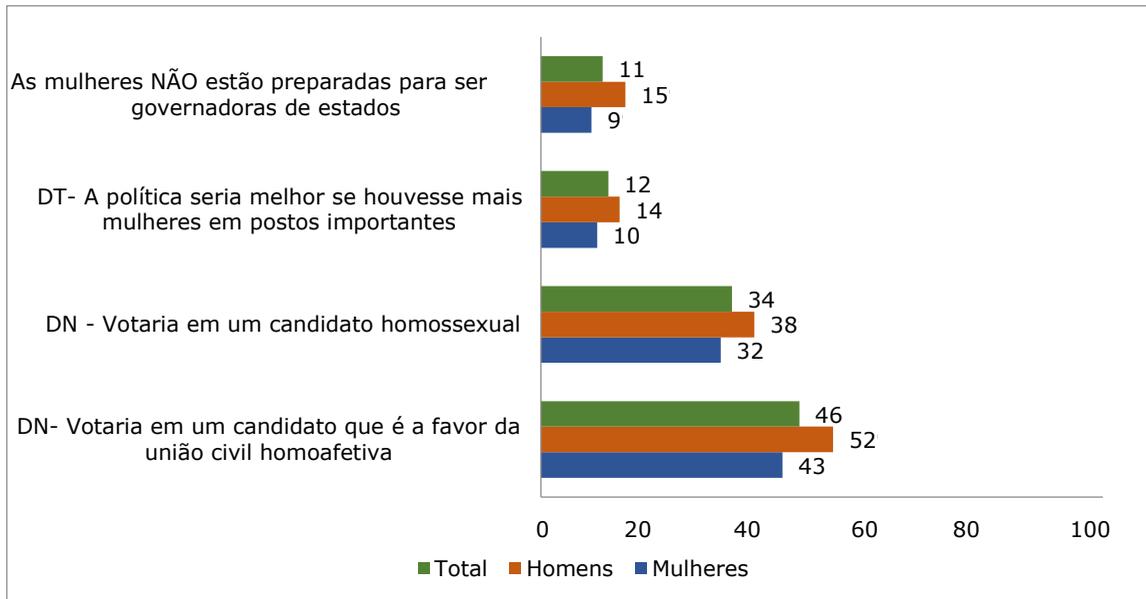
Nota: DN = Dificilmente ou nunca.

* O nível de significância adotado é menor ou igual a 0,05 (Pearson Chi-Square).

Entre as categorias de resposta das questões sobre o espaço público que apresentaram diferença estatisticamente significativa entre mulheres e homens, não se encontrou qualquer predominância feminina. Em contrapartida, em quatro assertivas houve maior frequência relativa masculina, conforme se percebe no Gráfico 2. Com maior destaque aparecem as opiniões de que dificilmente ou nunca votariam em candidato homossexual ou candidato que fosse favorável à união homoafetiva, respectivamente, 34% e 46% do conjunto de respondentes, sendo que na última as respostas masculinas ultrapassaram a metade do grupo (52%). Menos frequentes (entre 11% e 12%, no geral), as outras duas categorias de respostas referem-se à discordância total quanto à ideia de que a política melhoraria se as mulheres ocupassem postos importantes e à afirmação de

que elas não estariam preparadas para governar estados. O interessante a destacar em ambos os enunciados é a predominância das respostas masculinas.

Gráfico 2
Espaço público – Categorias de resposta
com maior frequência relativa entre os homens* (%)



Fonte: Microdados da pesquisa “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado” (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

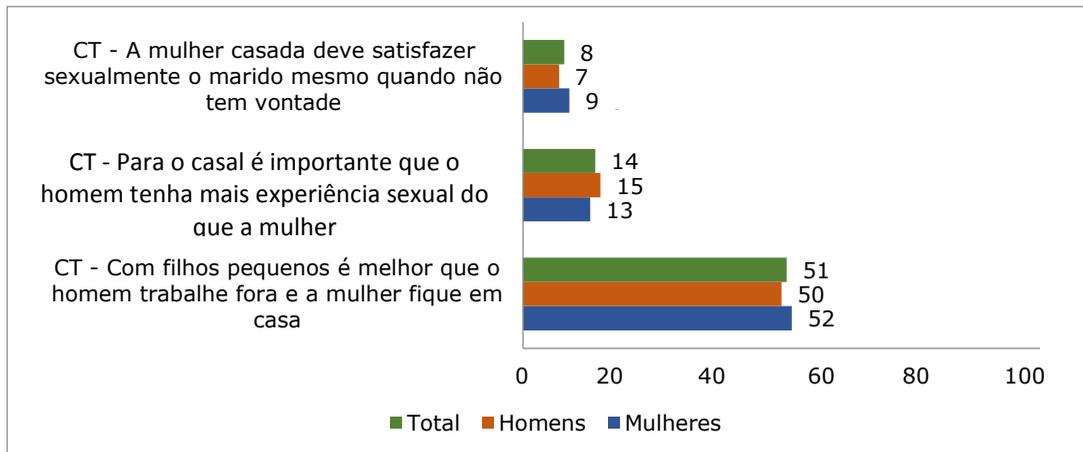
Nota: DN = soma das respostas dificilmente ou nunca; DT = Discordância total.

* Variáveis que apresentaram diferença estatisticamente significativa entre homens e mulheres. O nível de significância adotado é menor ou igual a 0,05 (Pearson Chi-Square).

Espaço privado

Com relação às representações atinentes ao espaço privado, nas categorias de resposta **sem** diferença significativa entre mulheres e homens, conforme o Gráfico 3, constata-se que 51% dos respondentes concordaram totalmente com a frase “Com filhos pequenos, é melhor que o homem trabalhe fora e a mulher fique em casa”. É também digna de nota a parcela expressiva (14%) de concordância total com a afirmação “Para o casal, é importante que o homem possua maior experiência sexual”. Por último, embora com frequência ínfima (8%, no geral), nota-se não haver diferença entre homens e mulheres na concordância total com a frase de que a mulher casada deve satisfazer sexualmente o marido, mesmo sem ter vontade.

Gráfico 3
Espaço privado – Categorias de resposta sem diferença estatisticamente significativa* entre mulheres e homens (%)



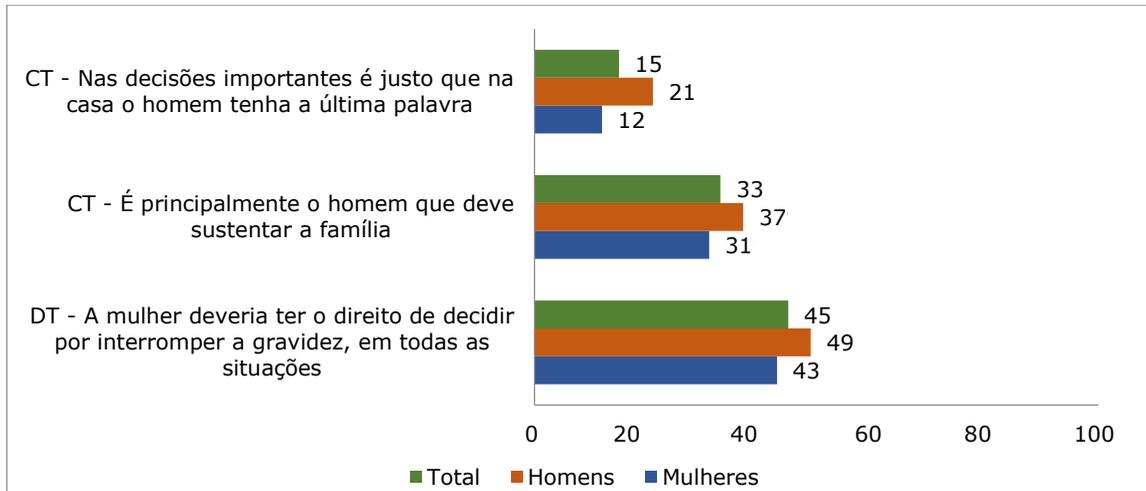
Fonte: Microdados da pesquisa "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado" (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

Nota: CT = Concordância total.

* O nível de significância adotado é menor ou igual a 0,05 (Pearson Chi-Square).

O Gráfico 4 apresenta as categorias de resposta relacionadas com o espaço privado com maior frequência masculina. Quanto à assertiva de que a mulher deveria ter o direito de interromper a gravidez, enquanto, no geral, 45% dos respondentes discordaram, entre os homens essa opção de resposta chegou a 49% contra 43% de discordância entre as mulheres (a diferença, embora significativa em termos estatísticos, não é expressiva). Seguem as opiniões relativas ao papel masculino de provedor: concordância total de que é principalmente o homem que deve sustentar a família (33% no geral, 37% entre os homens) e de que a última palavra nas decisões importantes deve ser a do homem (15% no geral, 21% entre os homens).

Gráfico 4
Espaço privado – Categorias de resposta com maior frequência relativa entre os homens* (%)



Fonte: Microdados da pesquisa “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado” (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

Nota: CT = Concordância total; DT = Discordância total.

* Variáveis que apresentaram diferença estatisticamente significativa entre homens e mulheres. O nível de significância adotado é menor ou igual a 0,05 (Pearson Chi-Square).

No tocante aos assuntos de âmbito privado cujas respostas tiveram maior frequência relativa entre as mulheres, destacam-se, no Gráfico 5, a opinião sobre a necessidade de agressão física para a educação dos filhos e o reconhecimento do uso efetivo dessa prática (total de 74% e 78%, respectivamente).

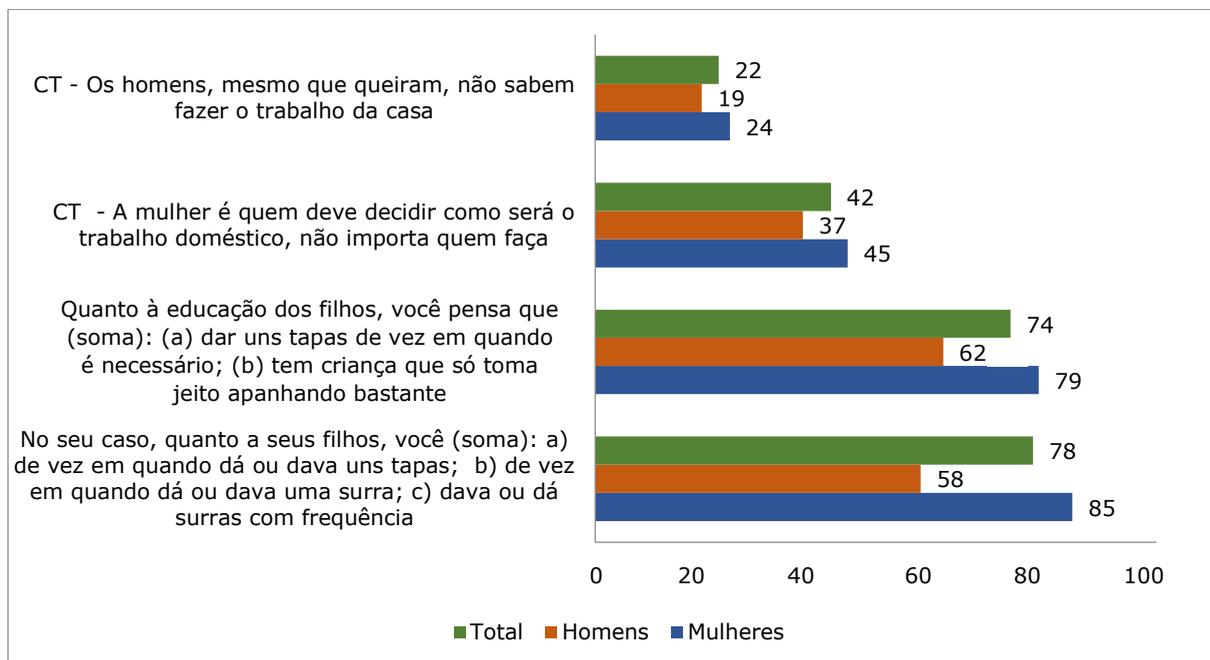
Em ambos os casos, a prevalência das respostas femininas (79% e 85%) sugere que as mulheres são, com maior frequência em relação aos homens, as principais autoras dos maus-tratos contra crianças. Esse fato evoca duas situações: a) as mulheres são as principais responsáveis pelo cuidado dos filhos, convivendo mais horas com eles, como já apontado; b) elas vivenciam a “síndrome do pequeno poder” (Saffioti, 1989, p. 18), poder que é exercido, principalmente, sobre as crianças de sua própria família: filhos, sobrinhos, netos. Esses seriam os sujeitos mais dominados na hierarquia familiar:

A mulher, ou por síndrome do pequeno poder ou por delegação do macho, acaba exercendo, não raro, a tirania contra crianças, último elo da cadeia de assimetrias. Assim, o gênero, a família e o território domiciliar contêm hierarquias, nas quais os homens figuram como dominadores-exploradores e as crianças como os elementos mais dominados-explorados (Saffioti, 1999, p. 84).

Ademais, quanto à divisão sexual do trabalho doméstico, merecem destaque as opiniões de que a decisão sobre como desenvolvê-lo cabe à mulher e de que os homens

não sabem executá-lo (42% e 22% dos respondentes, com menor frequência masculina). Para as entrevistadas, os percentuais nesses quesitos foram de 45% e 24%, respectivamente.

Gráfico 5
Espaço privado – Categorias de resposta com maior frequência relativa entre as mulheres* (%)



Fonte: Microdados da pesquisa “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado” (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

Nota: CT = Concordância total.

* Variáveis que apresentaram diferença estatisticamente significativa entre homens e mulheres. O nível de significância adotado é menor ou igual a 0,05 (Pearson Chi-Square).

Conclusão

O objetivo deste artigo foi examinar, por um lado, a confluência de representações sociais sobre assuntos atinentes aos espaços público e privado e, por outro, comparar opiniões femininas e masculinas a esse respeito. A partir da seleção de questões existentes nos microdados da pesquisa nacional “Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado” (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010), foram realizados procedimentos estatísticos no *software* SPSS®, especialmente o cruzamento entre variáveis categóricas e o teste do qui-quadrado, a fim de verificar a existência (ou não) de associação estatisticamente significativa entre aquelas e o registro de sexo dos respondentes.

A constituição de gênero é relacional, ou seja, mulheres e homens constroem-se de forma recíproca (Scott, 1986), assim também as suas representações coletivas (Durkheim, 1996) ou sociais (Moscovici, 2003). A fim de dar conta desse aspecto foram comparadas as opiniões femininas e masculinas sobre um conjunto de assertivas em torno da participação da mulher na política institucional e como governante, bem como sobre a titularidade pelo sustento da casa e pela organização do trabalho doméstico. Adicionalmente, foram incluídos os posicionamentos sobre, dentre outros tópicos, a possibilidade de voto em candidato homossexual, ou em alguém que apoie a legalização do aborto ou, ainda, que defenda a união civil homoafetiva.

As questões foram classificadas conforme a sua pertinência a um dos espaços: público ou privado. Embora tal divisão não seja consensual na literatura sobre gênero (Biroli, 2014), considero que as formas de inserção masculina e feminina em cada um dos espaços são diferentes (Fougeyrollas-Schwebel, 2009), além de serem produzidas identidades específicas e genericadas (Scott, 1986).

O conjunto dos dados da pesquisa mostra, por um lado, não haver distinções expressivas entre as opiniões de mulheres e homens sobre as questões concernentes ao espaço público e à participação da mulher na política institucional, pois, das nove assertivas apresentadas, em cinco delas não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos. Ademais, mesmo quando foram encontradas diferenças estatisticamente significativa entre as opiniões de homens e mulheres, elas foram diminutas em termos percentuais. Assim, tanto elas quanto eles não acreditam na capacidade de a mulher governar o país (14%) ou municípios (10%) e dificilmente ou nunca votariam em mulher (6%). Ainda que tais opiniões tenham sido pouco frequentes, a convergência dos posicionamentos de mulheres e homens remete à “agorafobia socialmente imposta” (Bourdieu, 1999, p. 62) ou à falta de manejo feminino para com os “macropoderes” (Saffioti, 1999, p. 86). E isso em agosto de 2010, início da campanha eleitoral que levaria, em novembro seguinte, Dilma Rousseff à presidência da República (e cujo pleito colocou Marina Silva como a terceira colocada do primeiro turno).

Surpreendeu-me, também, a existência de forte rechaço à causa da legalização do aborto e de preconceito em relação aos direitos civis e políticos de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBTs), como ilustram as respostas negativas quanto à possibilidade de voto em candidato a favor da legalização do aborto (74% das respostas, no geral), da união civil homoafetiva (46%), ou em candidato(a) homossexual (34%).

Por outro lado, dentre as evidências constatadas nas questões concernentes ao espaço privado, pareceu digna de nota a alta proporção de pessoas que concordam com o uso de agressões físicas, ainda que eventualmente, para a educação de crianças e/ou que as praticam (77% e 74%, respectivamente). A predominância feminina em ambas as questões pode estar associada ao maior encargo das mulheres com os cuidados dos filhos, ao mesmo tempo em que sugere a presença da “síndrome do pequeno poder” entre elas

(Saffioti, 1989, 1999). Em adendo, foi verificado que: metade dos entrevistados (51%, no geral) concorda com a assertiva de que, na presença de filhos pequenos, a mulher deve permanecer em casa enquanto o homem trabalha fora; 45% discordam totalmente de que a mulher deva ter o direito de interromper a gravidez; 42% entendem que as mulheres é que devem decidir sobre como realizar o trabalho doméstico; e 33% consideram que o sustento da família deve ser responsabilidade masculina. Em comparação com o primeiro grupo de assertivas (espaço público), nesse conjunto houve maior discrepância entre as opiniões femininas e masculinas, precisamente em sete de um total de 10 questões. A maior frequência das respostas femininas em duas delas – concordância total com as afirmações de que a decisão sobre os afazeres domésticos deve ser da mulher e de que os homens não sabem fazer o trabalho de casa, mesmo que queiram – denota que uma parcela das entrevistadas (45% e 24%, respectivamente) não vislumbra uma divisão mais equitativa dos encargos domésticos.

Tais achados conduzem à conclusão de que, embora a maioria dos entrevistados tenha reconhecido uma melhora da situação das mulheres (nas perguntas iniciais da pesquisa), muitas de suas representações sociais/opiniões – enquanto manifestações difusas de violência simbólica veiculadas na comunicação intersubjetiva – legitimam e reproduzem as assimetrias que alicerçam a organização social de gênero (Scott, 1986). Ao mesmo tempo, elas reforçam a arraigada dicotomia entre o espaço público – do trabalho dito produtivo e da macropolítica, com participação hegemonicamente masculina – e o espaço privado – das relações íntimas e do trabalho reprodutivo e feminino (Saffioti, 1999; Bandeira e Preturlan, 2016; Barajas, 2016).

Referências bibliográficas

BANDEIRA, L. M.; PRETURLAN, R. B. "As pesquisas sobre uso do tempo e a promoção da igualdade de gênero no Brasil". In: FONTOURA, N.; ARAÚJO, C. (orgs.). *Uso do tempo e gênero*. Brasília: Secretaria Especial de Política para Mulheres; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 43-59, 2016.

BARAJAS, M. L. P. L. Avanços na América Latina na medição e valoração do trabalho não remunerado realizado pelas mulheres. In: FONTOURA, N.; ARAÚJO, C. (orgs.). *Uso do tempo e gênero*. Brasília: Secretaria Especial de Política para Mulheres; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 21-42, 2016.

BAUER, M. A popularização da ciência como imunização cultural: a função de resistência das representações sociais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (orgs.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, p. 223-257, 1994.

BAUER, M.; GASKELL, G. (eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2008.

BIROLI, F. O público e o privado. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

_____. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1992.

_____. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para eleições. Brasília: Presidência da República, 1997.

_____. Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resultados das eleições 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resultados das eleições 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

CASTRO, M. G. Temas persistentes e enfoques emergentes resgatando o conceito de patriarcado em gênero. In: ARILHA, M., et al. (orgs.). *Diálogos transversais em gênero e fecundidade: articulações contemporâneas*. Campinas: Librum Editora, Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), 2012. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/livros>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

CHARAUDEAU, P. *Discurso das mídias*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2013.

CONCEIÇÃO, A. C. L. "Teorias feministas: da questão da mulher ao enfoque de gênero". *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, João Pessoa, vol. 8, nº 24, p. 738-757, dez. 2009.

DEDECCA, C. S. Uso do tempo e gênero: uma dimensão da desigualdade socioeconômica brasileira. In: ARILHA, M., et al. (orgs.). *Diálogos transversais em gênero e fecundidade: articulações contemporâneas*. Campinas: Librum Editora, Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), 2012. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/livros>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

_____. *As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

FONTOURA, N.; ARAÚJO, C. Introdução. In: FONTOURA, N.; ARAÚJO, C. (orgs.). *Uso do tempo e gênero*. Brasília: Secretaria Especial de Política para Mulheres; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 17-20, 2016.

FOUCAULT, M. *Dits et écrits*. Paris: Galimard, 1984.

_____. *Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

_____. *História da sexualidade I: A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, D. Trabalho doméstico. In: HIRATA, H., et al. (orgs.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora Unesp, p. 257-262, 2009.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO; SESC – Serviço Social do Comércio. Pesquisa "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado". São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://fpadados.fpabramo.org.br/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

HIRATA, H., et al. (orgs.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Suplemento Outras Formas de Trabalho. Brasília, 2019a.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua Trimestral. Tabelas 4093 e 5429. Brasília, 1º trimestre de 2019b.

JODELET, D. La representación social: fenómenos, concepto y teoría. In: MOSCOVICI, S. (org.). *Psicología social*. Barcelona: Paidós, 1985.

_____. Représentations sociales: un domaine en expansion. In: JODELET, D. (org.). *Les représentations sociales*. Paris: PUF, 1989.

JOVCHELOVITCH, S. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (orgs.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. *Os contextos do saber: representações, comunidade e cultura*. Petrópolis: Vozes, 2011.

LEVIN, J.; FOX, J. A. *Estatística para ciências humanas*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

MARX, K. Prefácio. In: MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, [1859] 2008.

MIGUEL, L. F. "Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu". *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 18, nº 6, p. 25-49, jun. 2010.

MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOSCOVICI, S. *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Petrópolis: Vozes, 2003.

MOTTA, D. A. "Ditadura, direitos humanos e dilemas da Justiça de Transição: representações sociais e discursos sobre a Comissão Nacional da Verdade nas revistas semanais de informação geral". Tese de Doutorado em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

PATEMAN, C. *O contrato sexual*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

PORTO, M. S. G. "Crenças, valores e representações sociais da violência". *Sociologias*, Porto Alegre, nº 16, p. 250-273, 2006.

PORTO, M. S. G. *Sociologia da violência*. Brasília: Verba, 2010.

POSTER, M. *Foucault, marxismo e história*. Buenos Aires: Paidós, 1987.

SAFFIOTI, H. A síndrome do pequeno poder. In: AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. (orgs.). *Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder*. São Paulo: Iglu Editora, 1989.

_____. "Já se mete a colher em briga de marido e mulher". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 13, nº 4, p. 82-91, 1999.

_____. *Gênero, patriarcado, violência*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2004.

SCOTT, J. W. "Gender: a useful category of historical analysis". *American Historical Review*, vol. 91, nº 5, p. 1.053-1.075, dez. 1986.

SPINK, M. J. "O conceito de representação social na abordagem psicossocial". *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 3, nº 9, p. 300-308, jul.-set. 1993.

VALA, J. Representações sociais e psicologia social do pensamento cotidiano. In: VALA, J.; MONTEIRO, M. B. (orgs.). *Psicologia social*. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

VENTURI, G.; GODINHO, T. (orgs.). *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Edições Sesc, 2013.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

WIEVIORKA, M. *Violence en France*. Paris: Seuil, 1999.

WORLD BANK GROUP. "Data: proportion of seats held by women in national parliaments (%)", 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?locations=ZJ&view=chart>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

Apêndice - Tabelas com todas as categorias das variáveis selecionadas

Tabela 3
Variáveis/questões relativas ao espaço público

Questões	Asymp. Sign./ (N)	Categorias de resposta	Distribuição geral (%)	Mulheres (%)	Homens (%)
Gostaria que você dissesse se: poderia votar, dificilmente votaria, nunca votaria em um candidato(a) que é a favor da legalização do aborto.	0,210 (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> • Poderia votar • Dificilmente votaria • Nunca votaria • Não sabe/não respondeu 	22,6 17,8 56,0 03,5	23,1 16,4 56,9 03,6	21,8 20,0 54,7 03,5
Gostaria que você dissesse se: poderia votar, dificilmente votaria, nunca votaria em um candidato(a) que é favor da união civil de pessoas do mesmo sexo.	0,004 (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> • Poderia votar • Dificilmente votaria • Nunca votaria • Não sabe/não respondeu 	49,5 10,8 35,5 04,3	52,4 08,9 33,7 05,1	45,1 13,6 38,3 03,1
Gostaria que você dissesse se: poderia votar, dificilmente votaria, nunca votaria em um candidato(a) que é homossexual - gay ou lésbica.	0,044 (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> • Poderia votar • Dificilmente votaria • Nunca votaria • Não sabe/não respondeu 	62,4 07,9 26,5 03,3	63,9 06,8 25,2 04,1	60,1 09,5 28,4 02,1
Em sua opinião, a política é uma coisa...	0,017* (3.194)	<ul style="list-style-type: none"> • Muito importante • Mais ou menos importante • Nada importante • Não sabe ou não respondeu 	54,1 26,7 16,9 02,3	52,4 27,5 17,4 02,6	57,8 24,8 15,9 01,5
Você concorda ou discorda da frase: "A política seria melhor se tivesse mais mulheres em postos importantes"?	0,000 (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> • Concorda totalmente • Concorda ou discorda em parte • É indiferente (nem C e nem D) • Discorda totalmente • Não sabe ou não respondeu 	36,1 31,8 17,7 11,8 02,7	45,8 21,9 11,8 10,0 03,3	21,4 35,8 26,5 14,4 01,9
Em sua opinião, as mulheres estão preparadas para serem presidente do Brasil?	0,461 (1.239)	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não • Em termos, depende • Não sabe 	79,5 14,0 02,5 04,0	79,6 13,2 02,7 04,5	79,4 15,3 02,2 03,2
Em sua opinião, as mulheres estão preparadas para serem governadoras de estado?	0,014 (1.239)	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não • Em termos, depende • Não sabe 	83,6 11,2 02,2 03,0	85,2 09,9 02,3 03,5	81,3 14,5 02,0 02,2
Em sua opinião, as mulheres estão preparadas para serem prefeitas e governarem cidades?	0,086 (1.239)	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Não • Em termos, depende • Não sabe 	85,8 09,9 01,9 02,4	86,5 08,4 02,2 02,9	84,7 12,1 01,4 01,8
Gostaria que você dissesse se: poderia votar, dificilmente votaria, nunca votaria em candidata mulher.	0,122 (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> • Poderia votar • Dificilmente votaria • Nunca votaria • Não sabe/não respondeu 	92,5 02,4 03,9 01,2	92,7 02,6 03,3 01,4	92,2 02,1 04,9 00,3

Fonte: Microdados da Pesquisa "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado" (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

Notas: Asymp. Sign./ (N) = Asymptotic Significance e número de respostas. Nos resultados destacados na cor cinza foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre as categorias de resposta de mulheres e de homens, considerando o teste do Qui-quadrado (Sign. < ou = 0,05) e o resíduo ajustado (Adjusted Residual > ou = 2,0). * Adjusted Residual < 2,0.

Tabela 4
Variáveis/questões relativas ao espaço privado

Questões	Asymp. Sign./ (N)	Categorias de resposta	Distribuição geral (%)	Mulheres (%)	Homens (%)
Algumas pessoas acham que, para educar bem os filhos, às vezes é preciso dar uns tapas neles. Outras acham que em nenhuma situação se deve bater nos filhos. Qual das seguintes frases se aproxima mais do que você pensa sobre isso?	0,000 (3.161)	<ul style="list-style-type: none"> Bater em criança é errado em qualquer situação Dar uns tapas de vez em quando é necessário Tem criança que só toma jeito apanhando bastante Outras respostas 	26,0 71,5 02,1 00,4	21,0 76,5 02,2 00,3	37,1 60,3 01,8 00,8
E no seu caso... (respondida pelos(as) que tinham filhos)	0,000 (2.178)	<ul style="list-style-type: none"> Nunca deu nenhum tapa em um filho De vez em quando dá ou dava uns tapas De vez em quando dá ou dava uma surra Dá ou dava surras com frequência 	22,4 71,0 05,9 00,7	14,9 77,5 06,7 00,3	42,0 54,1 03,6 00,8
Você concorda ou discorda da frase: "Quando têm filhos pequenos, é melhor que o homem trabalhe fora e a mulher fique em casa"?	0,084 (1.239)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C e nem D) Discorda totalmente Não sabe, não respondeu 	51,0 31,0 06,9 10,5 00,6	52,0 29,5 05,9 11,8 00,8	49,6 33,1 08,3 08,5 00,4
Você concorda ou discorda de que a mulher deveria ter o direito de decidir se continua uma gravidez ou se faz um aborto, em todas as situações? Totalmente ou em parte?	0,001 (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C nem D) Discorda totalmente Não sabe ou não respondeu 	20,2 27,1 05,3 45,4 02,0	23,9 26,5 04,2 43,1 02,2	14,6 28,0 06,8 49,0 01,6
Você concorda ou discorda da frase: "A mulher é quem deve decidir como será o trabalho doméstico, não importa quem faça"?	0,007 (1.239)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C nem D) Discorda totalmente Não sabe ou não respondeu 	41,7 31,6 06,7 19,4 00,6	44,9 30,6 05,3 18,2 00,6	37,1 32,9 08,7 21,0 00,2
Você concorda ou discorda da frase: "É principalmente o homem quem deve sustentar a família"?	0,010 (1.239)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C nem D) Discorda totalmente Não sabe ou não respondeu 	33,2 33,3 06,6 26,3 00,6	30,6 32,1 06,8 29,8 00,7	36,9 35,1 06,3 21,2 00,4
Você concorda ou discorda da frase: "Os homens, mesmo que eles queiram, não sabem fazer o trabalho de casa"?	0,041 (1.239)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C nem D) Discorda totalmente Não sabe ou não respondeu 	21,8 36,5 07,7 33,1 00,9	23,9 35,1 06,4 33,5 01,1	18,7 38,5 09,7 32,5 00,6
Você concorda ou discorda da frase: "Nas decisões importantes é justo que na casa o homem tenha a última palavra"?	0,000 (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C nem D) Discorda totalmente Não sabe ou não respondeu 	15,4 27,2 06,2 50,8 00,4	12,0 22,2 03,7 61,4 00,7	20,6 34,8 09,9 34,8 00,0
Você concorda ou discorda da frase: "Para o casal é importante que o homem tenha mais experiência sexual que a mulher"?	0,000* (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C nem D) Discorda totalmente Não sabe ou não respondeu 	13,6 23,1 11,3 49,8 02,2	12,7 19,0 08,3 56,8 03,1	14,8 29,2 15,8 39,3 00,8
Você concorda ou discorda da frase: "A mulher casada deve satisfazer o marido sexualmente mesmo quando não tem vontade"?	0,000* (1.217)	<ul style="list-style-type: none"> Concorda totalmente Concorda ou discorda em parte É indiferente (nem C nem D) Discorda totalmente Não sabe ou não respondeu 	08,2 15,0 04,8 71,2 00,8	06,6 11,5 02,9 75,4 01,0	09,3 20,4 07,6 64,8 00,6

Fonte: Microdados da Pesquisa "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado" (Fundação Perseu Abramo e Sesc, 2010). Compilação própria.

Notas: Asymp. Sign./ (N) = *Asymptotic Significance* e número de respostas. Nos resultados destacados na cor cinza foram encontradas diferenças estatisticamente significativas entre as categorias de resposta de mulheres e de homens, considerando o teste do qui-quadrado (Sign. < ou = 0,05) e o resíduo ajustado (Adjusted Residual > ou = 2,0). * Adjusted Residual < 2,0.

Abstract*The symbolic reproduction of inequalities between women and men in Brazil*

This article deals with collective representations (Durkheim, 1996) or social representations (Moscovici, 2003) with a gender perspective (Scott, 1986) on matters concerning the public and private spaces (Saffioti, 1999; Fougeyrollas-Schwebel, 2009). From compilation and analysis of data from the National Survey "Brazilian women and gender in public and private spaces", it was sought: a) to know the general diffusion of the representations; b) compare the feminine and masculine opinions, in their similarities and differences. The representations reinforce the role of women as responsible for reproductive and unpaid work and for men as providers of the home and active in public space, as demonstrated, for example, for the distrust manifested by the interviewees about the political-administrative capacity of women and the masculine ability in perform household chores.

Keywords: social representations; symbolic violence; gender; public space; private area

Resumen*La reproducción simbólica de desigualdades entre mujeres y hombres en Brasil*

Este artículo trata sobre representaciones colectivas (Durkheim, 1996) o representaciones sociales (Moscovici, 2003) con una perspectiva de género (Scott, 1986) sobre asuntos relacionados con los espacios públicos y privados (Saffioti, 1999; Fougeyrollas-Schwebel, 2009). A partir de la organización y el análisis de datos de la Encuesta Nacional "Mujeres brasileñas y género en los espacios público y privado", se anhelo: a) conocer la difusión general de las representaciones; b) comparar las opiniones femeninas y masculinas, en sus semejanzas y diferencias. Las representaciones refuerzan el papel de la mujer como encargada del trabajo reproductivo y no remunerado y del hombre como proveedor del hogar y actuante en el espacio público, como lo demuestra, por ejemplo, la desconfianza manifestada por los entrevistados sobre la capacidad político-administrativa de las mujeres y sobre la habilidad masculina en realizar tareas domésticas.

Palabras clave: representaciones sociales; violencia simbólica; género; espacio público; espacio privado

Résumé*La reproduction symbolique des inégalités entre les femmes et les hommes au Brésil*

Cet article analyse des représentations collectives (Durkheim, 1996) ou sociales (Moscovici, 2003) avec une perspective de genre (Scott, 1986) sur des questions concernant les espaces publics et privés (Saffioti, 1999; Fougeyrollas-Schwebel, 2009). À partir de la compilation et de l'analyse des données de l'enquête nationale "Les femmes brésiliennes et le genre dans les espaces publics et privés", on a cherché: a) à connaître la diffusion générale des représentations; b) comparer les opinions féminines et masculines, dans leurs similitudes et leurs différences. Les représentations renforcent le rôle des femmes en tant que responsables du travail reproductif et non rémunéré et des hommes en tant que pourvoyeurs de domicile et actifs dans l'espace public, comme le montre, par exemple, la méfiance exprimée par personnes interrogées sur la capacité politico-administrative des femmes et sur la capacité masculine à effectuer des tâches ménagères.

Mots-clés: représentations sociales; violence symbolique; genre; espace public; espace privé

Artigo submetido à publicação em 2 de junho de 2018.
Artigo resubmetido à publicação em 12 de junho de 2019.
Versão final aprovada em 15 de junho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Efectos del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente en el procesamiento cognitivo de información política. Un abordaje experimental

Ana Pamela Paz García¹ 

Silvina Brussino² 

Daniela Alonso³ 

Reconociendo las condiciones de polarización del mercado mediático actual, se abordan características salientes del procesamiento cognitivo de información política textual de importancia coyuntural (noticias de prensa reales de fuentes ideológicas contrastantes). Aplicando un diseño experimental inter-sujetos de grupos aleatorios (con una variable independiente que asume cuatro niveles) sin grupo control, se analizan los efectos del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente sobre el procesamiento informativo de audiencias locales y se valora el rol modulador de las variables necesidad de cognición y auto- posicionamiento ideológico. Entre los resultados principales, se confirma un patrón pro- actitudinal y un mayor tiempo de exposición ante fuentes no familiares, junto a una conexión entre percepción de sesgo, valoración del tema y opinión sobre la fuente variable en función del auto- posicionamiento, entre otros factores que evidencian una lógica selectiva de consumo auto-referente y defensivo.

Palabras clave: información política; selectividad mediática; ideología política; consumo; Argentina

Introducción

En la actualidad, el estudio de los efectos mediáticos en el campo de la comunicación política desplaza su interés hacia “qué hace la gente con los medios” (Shah et al., 2017; Valkenburg, Peter y Walther, 2016), enfocando aspectos cognitivos, emocionales e ideológicos del consumo informativo. En este marco, se destacan fenómenos de auto-comunicación masiva o de-masificación, donde las audiencias personalizan

¹ Equipo de Psicología Política – IIPsi, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Conicet. Córdoba (Córdoba), Argentina. E-mail: <pamela.pazgarcia@conicet.gov.ar>.

² Equipo de Psicología Política – IIPsi, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Conicet. Córdoba (Córdoba), Argentina. E-mail: <silvina.brussino@unc.edu.ar>.

³ Equipo de Psicología Política – IIPsi, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Conicet. Córdoba (Córdoba), Argentina. E-mail: <dalonso@unc.edu.ar>.

mensajes pero también son moldeadas por su propio uso selectivo de medios y tecnologías. Atendiendo a estos cambios, en un contexto local de discusión pública sobre la concentración del mercado mass-mediático y su impacto en la calidad de la política democrática en Argentina habilitado a partir de la Ley nº 26.522, esta investigación aborda características salientes del procesamiento informativo en torno al eje objetividad-sesgo en noticias reales, bajo tratamientos periodísticos editorialmente en conflicto dentro de dicha coyuntura.

Al respecto, dicho objetivo de investigación se considera de relevancia específica en dos sentidos. Primero, en cuanto al aporte al estudio situado de los efectos mediáticos, contextualizando las direcciones de la percepción de sesgo en el marco de valoraciones y actitudes de las audiencias que dan cuenta de una percepción sesgada, en tanto experiencia más profunda. Aquí se reconoce la vigencia de un esquema de "selectividad motivada" (Barnidge et al., 2020) en torno al procesamiento de fuentes y contenidos, considerando que las audiencias tienden a percibir sesgada la cobertura mediática en general, incorporando reacciones de hostilidad (Gunther y Chia, 2001) cuanto más comprometido ideológica y cognitivamente es su consumo. Segundo y en cuanto al empleo de la lógica experimental para evaluar relaciones explicativas entre variables aportadas por los antecedentes, se destaca el esfuerzo por construir un diseño que refleje ciertas condiciones exógenas que modelan el procesamiento informativo, empleando noticias reales polarizadas dentro de la agenda política vigente.

Considerando la discusión sobre las influencias mediáticas en las actitudes políticas en el marco de procesos masivos, cabe advertir el todavía incipiente empleo de técnicas experimentales. En contraste, diversos autores coinciden en reconocerle al menos tres ventajas (McDermott, 2002; Druckman et al., 2006; Morton y Williams, 2006): 1) capacidad metodológica para identificar y demostrar relaciones de causa-efecto; 2) apoyo al desarrollo teórico, en relación colaborativa con modelos formales; 3) fomento de la pluralidad analítica, donde la investigación experimental como parte integral de la política de innovación habilitaría que la sociedad obtuviera conocimiento confiable sobre las consecuencias del cambio social, político o económico (Campbell, en Druckman et. al, 2006).

A continuación, en tres secciones específicas de este apartado introductorio, se abordarán una serie de antecedentes que dan sustento a los objetivos y las hipótesis propuestas. Primero y con relación al fenómeno de selectividad motivada, observable empíricamente en las audiencias mediáticas contemporáneas, se destaca el proceso de "hostilidad mediática" y sus efectos en el procesamiento sesgado de contenidos informativos. Se trata de procesos y efectos particularmente atendidos por la literatura especializada en el abordaje experimental del consumo político-informativo. Segundo y como aporte distintivo de la línea de trabajo en torno a la presente investigación, se profundiza en el papel de la ideología política en el procesamiento sesgado de etiquetas y fuentes informativas. Por último y en tercer lugar, se incluyen otras variables vinculadas a

dicho procesamiento en términos cognitivos, valorando el tiempo de lectura, el nivel de comprensión y la atribución de interés e importancia a las noticias periodísticas, entre otras actitudes vinculadas al tratamiento informativo sesgado ideológicamente percibido por los/as consumidores/as.

Procesos y efectos de selectividad motivada. Sesgos percibidos y percepciones sesgadas

En el contexto de polarización político-ideológica e hiper-fragmentación mediática que caracteriza a las democracias contemporáneas, se observa que la teoría del malestar mediático⁴ (*media malaise*) recupera vigencia y el concepto de "selectividad" de las audiencias se complejiza. Mientras la búsqueda de reducción de la disonancia cognitiva se convierte en un motivo relativamente débil para la adquisición de información (Iyengar y Hahn, 2009), las audiencias desarrollan consumos selectivos como respuesta necesaria ante medios crecientemente radicalizados bajo diferentes orientaciones político-ideológicas. Con frecuencia los sesgos informativos son atribuidos por las audiencias a grandes medios y cadenas bajo un patrón de acercamiento / evasión variable en función del tema principal de las noticias. En tales condiciones las personas tienden a percibir sesgos en la cobertura mediática política, aun cuando ésta hubiera sido producida siguiendo códigos de objetividad y normas de reporte periodístico balanceado (Barnidge et al., 2020; Arceneaux, Johnson y Chad, 2012).

En este marco, se destaca la emergencia de procesos de "hostilidad mediática", en tanto efectos que complejizan el abordaje del procesamiento informativo de tipo cognitivo. Su estudio surge en los años 80, con las investigaciones de Vallone, Ross y Lepper (1985) sobre la percepción de sesgo contrario a la propia posición en grupos polarizados, expuestos a idénticas noticias balanceadas en términos informativos. Estudios recientes extienden el análisis de este fenómeno a la exposición directa a noticias sesgadas (*relative hostile media effect* – HME) sin estímulo neutral, profundizando en mecanismos y efectos del procesamiento sesgado. Al respecto, se han analizado el recuerdo y la caracterización selectiva de mensajes que involucran reacciones emocionales (Matthes, 2011), los efectos de contraste y asimilación producto del razonamiento motivado de audiencias específicas en contextos específicos (Gunther, 2017) como procesos electorales (Bachl, 2016), así como los fenómenos de ignorancia pluralista, proyección de falsos consensos (Gunther y Chia, 2001) o efecto de tercera persona (Davison, en Gomes, 2016), entre otros temas relacionados.

En entornos mediáticos caracterizados por una expansión de ofertas de entretenimiento junto a una reducción de las audiencias interesadas en contenidos

⁴ Tanto los supuestos de la teoría del malestar mediático como las tesis opuestas en torno a la movilización cognitiva han sido contrastadas empíricamente en el contexto de la realidad política norteamericana. En la actualidad el debate continúa y diferentes coyunturas objeto de investigaciones fuera de EE.UU. (Jorge y Miró, 2011) permiten reconocer, al respecto, posturas no excluyentes.

informativos, cabe además preguntarse si, ante la tendencia a la proliferación de noticias orientadas ideológicamente, el comportamiento defensivo y auto-referente de los consumidores podría afectar la calidad democrática. Expertos argumentan que la polarización política disminuye el impacto de información sustantiva, estimulando una mayor confianza en opiniones sustantivamente menos fundadas (Druckman, Peterson y Slothuus, 2013). Tales procesos afectarían la cultura política en general, dado que la disposición a enfocarse en lo agradable/placentero representa una “respuesta subjetivamente racional” en un ambiente mediático que poco alimenta “procesos de formación de opinión inspirados en ideales democráticos” (Knobloch-Westerwick y Meng, 2009, p. 446). En contrapartida, en estudios sobre las actitudes hacia temas de política pública, se ha verificado el efecto estadísticamente significativo de la información en las actitudes, reconociendo su impacto en la política democrática (Turgeon y Rennó, 2010): mientras el nivel de escolaridad y el conocimiento político no mostraron efectos claros, el volumen de información pudo relacionarse con el cambio de opinión, destacando el impacto de una ciudadanía informada.

El papel de la ideología política. Actitudes de las audiencias mediáticas en interacción con fuentes, etiquetas y tratamientos periodísticos de la información política

Como se ha enfatizado previamente, la percepción de sesgo en las audiencias contemporáneas no solo tendría relación con procesos externos como la polarización político-ideológica del mercado mediático-informativo. Subyacen a estas actitudes condiciones inter-subjetivas y endógenas derivadas de factores cognitivos y motivacionales que alimentan los comportamientos selectivos. Iyengar y Hahn (2009) observan que los consumidores tienden a ignorar los reportes noticiosos anónimos, buscando pistas ideológicas en contenidos y fuentes. En la misma línea, y procurando esclarecer los mecanismos cognitivos del procesamiento informativo, Feldman (2008, 2011) estudia el papel de las “noticias opinadas” (*opinionated news*). Sus hallazgos conectan con los resultados antes señalados, al encontrar que las personas fallan en reconocer los sesgos de cobertura mediática congruentes con sus actitudes previas, mientras el dispositivo periodístico de la “objetividad”⁵ se convierte en un valor incorporado a sus expectativas informativas como indicación de credibilidad y confianza. En este esquema actitudinal influenciado por elementos normativos (objetividad) y marcos sociales (ideología), el procesamiento sesgado se muestra contingente con respuestas afectivas dialogando con la hipótesis de la selectividad mediática oposicional (Arceneaux, Johnson y Chad, 2012). Mientras la desconfianza en los medios masivos diluye sus efectos e incrementa el peso de

⁵ La consideración de la objetividad como pretensión de neutralidad corresponde a una dimensión valorativa mediadora de los procesos de producción y recepción de la información política en el campo periodístico. Se trata de una condición que valida discursos hegemónicos (Biroli y Miguel, 2012), legitimando específicas ideologías y ontologías del mundo social y político respecto de las cuales con frecuencia las audiencias masivas se encuentran en condiciones de dependencia cognitiva.

la exposición selectiva (Feldman, 2008), las “noticias opinadas” en comparación con las de apariencia neutral generan con mayor frecuencia un procesamiento negativo de su fuente.

Por otro lado, el sesgo de contenido percibido varía en función de la fuerza de las señales políticas en la noticia, mientras el sesgo percibido en la fuente es más “una función de las características del receptor” (Feldman, 2011, p. 426). Cabe puntualizar aquí que los efectos de la información en el procesamiento cognitivo de las audiencias se comprenden en profundidad contextualizándolos, dentro de la coyuntura político-discursiva en que se generan. Cuando la audiencia está polarizada las “noticias opinadas” se producen para el mercado y la exposición pronunciada a la cobertura noticiosa de un extremo ideológico favorece un “efecto caja de resonancia” (Iyengar y Hahn, 2009, p. 35), tendiendo a reforzar actitudes pre-existentes. En este escenario, la exposición selectiva se torna un comportamiento cotidiano altamente probable, además de funcional desde la perspectiva del razonamiento políticamente motivado. En su análisis sobre la consistencia de las actitudes de las audiencias en torno a tópicos, Knobloch-Westerwick y Meng (2009) encuentran que el patrón de exposición pro-actitudinal (*attitude-consistent*) predomina con independencia del tema noticioso, fomentado entre otros factores por una alta frecuencia cotidiana de consumo. En la misma línea, Arceneaux, Johnson y Chad (2012) destacan que las personas forzadas a ver noticias ideológicamente discordantes tienden a juzgar a los medios masivos como menos confiables, en contraste con participantes expuestos a contenidos ideológicamente consistentes.

En el marco de (des)confianza en que los consumidores incorporan pistas de hostilidad, los autores puntualizan dos flujos de negatividad hacia las noticias mediáticas: por una parte, desde la perspectiva ofrecida por la propia fuente, y por otra, derivada de pistas que ésta comunica sobre sus colegas en la industria noticiosa. Tanto en la investigación pionera de Vallone, Ross y Lepper (1985) como en estudios posteriores (Gunther y Chia, 2001), la observación de efectos de hostilidad se verifica ante productos de tratamiento periodístico específicamente. Expertos han demostrado que ante la exposición de audiencias a los mismos materiales bajo otro género (por ej., ensayo estudiantil) se diluyen los efectos de hostilidad (Gunther y Liebhart; y Gunther y Schmitt, en Gomes, 2016). Aquí, Gomes (2016) puntualiza la relevancia de la valoración de la fuente, como base cognitiva para el desarrollo actitudinal de la hostilidad y la proyección de impacto en la opinión pública por parte de las audiencias.

En este punto el concepto de “selectividad motivada” opera reconociendo el inter-juego contextual y recíproco entre la oferta y demanda de contenidos mediático-informativos, destacándose el papel de etiquetas y encuadres ideológicos en el procesamiento de las audiencias. Por un lado, se observa cómo los consumidores tienden a adoptar las etiquetas ideológicas adjudicadas a las fuentes informativas como pistas de la mayor relevancia. Así, estos dispositivos heurísticos resultan efectivos atajos cognitivos en la medida en que el tema sea más difícil (Merolla, Stephenson y Zechmeister, 2007), regulando el interés de las personas en los contenidos noticiosos. Por otro lado, junto al

interés por ciertos temas políticos, el auto-posicionamiento ideológico influye significativamente en el carácter de sus elecciones noticiosas (Iyengar y Hahn, 2009). Al respecto, López Sáez y Martínez Rubio (2005) estudian el papel mediador de la ideología política en la credibilidad otorgada a ciertas fuentes, observando que el auto-posicionamiento modula la valoración de fuentes y mensajes, en tanto anclaje cognitivo del procesamiento informativo. Estos autores advierten una mayor credibilidad otorgada a fuentes noticiosas oficiales a medida que la ideología de las audiencias se desplaza a la derecha y un efecto inverso ante fuentes extra-oficiales, ante versiones noticiosas opuestas y en ciudadanos auto-posicionados hacia la izquierda. Bajo esta línea, Brussino et al., (2011) encuentran en la ideología política un método heurístico anticipatorio de las decisiones de exposición de las audiencias. Aun cuando la ideología política no es verbalizada como razón explícita de sus preferencias, se advierten mecanismos de exposición selectiva ideológicamente motivada bajo condiciones coincidentes con Iyengar y Hahn (2009), en cuanto al grado de diversificación de la dieta informativa de conservadores y progresistas. Mientras las personas de centro y derecha consumen exclusivamente medios que identifican como de centro o derecha, aquellas identificadas con posiciones progresistas muestran consumos más heterogéneos (Brussino et al., 2011), no restringidos a posturas coincidentes e incluyendo medios etiquetados como de centro y derecha.

Otras variables vinculadas al procesamiento cognitivo de información política

En la línea de estudios desarrollados bajo la hipótesis HME relativa (*relative hostile media effect*)⁶, Gunther (2017) destaca el *tiempo de lectura*, observando que las audiencias emplean mayor tiempo o presentan una mayor demora en el procesamiento de información sesgada de contenido contra-actitudinal o desagradable. Respecto de los mecanismos cognitivos subyacentes a esta tendencia, se han enfocado tanto el ejercicio de contra-argumentación mental que podría desarrollar el lector, como la mayor lentitud en procesar contenidos menos familiares. En la misma línea, se ha observado que en la recepción de noticias de prensa bajo tratamientos periodísticos específicos sin fuente explícitamente identificada (Ariyanto, Hornsey y Gallois, en Gomes, 2016), los participantes no logran concluir con certeza cuál es la orientación político-ideológica de la información. Se trataría de la pérdida del poder heurístico aportado por las etiquetas ideológicas, en tanto recurso cognitivo abordado en los antecedentes reportados.

⁶ Aquí nos ubicamos en línea con evidencias sobre la tendencia a evaluar contenido contra-actitudinal como sesgado y hostil por parte de audiencias cognitivamente más involucradas (posicionadas e interesadas en temas específicos), aún ante noticias balanceadas en términos de presentación de una cobertura neutral (Gunther, Liebhart y Chia en Matthes, 2011). Bajo la HME relativa, esta reacción de hostilidad emerge ante dos pre-condiciones: fuentes valoradas como periodísticas – excluyente – e influyentes en la opinión pública – desde la valoración de las audiencias sobre la importancia general de tales contenidos.

En cuanto a la *comprensión* del contenido noticioso, excediendo los antecedentes provenientes del campo de la experimentación en comunicación política y desde una perspectiva comunicológica, el concepto de foco editorial emerge como clave de recuperación de los contenidos centrales en la información del género periodístico. Así, este concepto alude a “una frase construida por el editor y su periodista que guía la elaboración de un trabajo informativo y sintetiza la idea central de éste, de manera que la información pueda ser más fácilmente reconstruida por los espectadores” (Liepins, Porath y Puente, 2010, p. 51). Dentro de esta línea de reflexión integrada sobre los procesos de producción y consumo informativo, Lang et al. (citado por Liepins, Porath y Puente, 2010) sostienen que las características de edición del mensaje pueden afectar su comprensión. Aquí se destaca además la *necesidad de cognición* (NFC, por sus siglas en inglés), en tanto tendencia personal a disfrutar de un procesamiento informativo esforzado. Esta variable se ha relacionado tanto con la alta motivación para procesar mensajes y argumentos en personas cognitivamente más involucradas (Matthes, 2011), como con el consumo de dietas más heterogéneas en términos ideológicos evidenciado por personas con mayor necesidad de cognición positiva (Knobloch-Westerwick; Krcmar; y Oliver y Krakowiak, en Valkenburg, Peter y Walther, 2016).

Finalmente cabe reconocer diferentes valores noticia en la evaluación de las audiencias, significativos también desde el punto de vista del mercado periodístico. Así, el *interés* por el tema se ha asociado con características específicas del texto procesado (Schiefele y Krapp, 1996; Schiefele, 1990), favoreciendo el aprendizaje, la comprensión y la recordación de la información ofrecida. De este modo la noticia puede resultar valorada por el lector en dimensiones de interés tales como su utilidad, carácter estimulante, significativo o importante, etc. Particularmente la *importancia* para el propio lector o para la opinión pública en general, se trata de una característica relacionada con el grado de involucramiento de las audiencias con la información receptada, junto a otros factores no abordados en esta investigación tales como el activismo o el conocimiento político. Siguiendo a Matthes (2011), a mayor involucramiento de los receptores en alguna de estas dimensiones, mayor resulta su percepción de sesgo y hostilidad. En cuanto al vínculo entre importancia personal y pública, desde teorías perceptuales, motivacionales y cognitivas en torno al procesamiento informativo se destaca el efecto de proyección – abordado también en los antecedentes (Gunther y Chia, 2001) –, en tanto tendencia a sobre-estimar la prevalencia de las propias actitudes en la población general. También llamado efecto de tercera persona (Gomes, 2016), implica la asunción de una influencia persuasiva de la prensa en la opinión pública en la dirección de la propia opinión.

Objetivo e hipótesis

Reconociendo entonces un escenario local de polarización ideológica entre perspectivas editoriales sobre una misma temática, el objetivo es analizar los efectos del

tratamiento periodístico sesgado ideológicamente sobre los mecanismos cognitivos de procesamiento informativo de las audiencias (tiempo de lectura, percepción de sesgo ideológico, nivel de comprensión noticiosa, valoración del tratamiento informativo del tema y opinión sobre la fuente). Asimismo, se propone valorar el rol modulador de las variables actitudinales necesidad de cognición y el auto-posicionamiento ideológico sobre los efectos del *tratamiento periodístico sesgado ideológicamente*. En este marco, se formulan las siguientes hipótesis de investigación:

H1: El tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente (izquierda y derecha), identificada y no identificada, influye sobre el procesamiento cognitivo de la noticia (tiempo de lectura, percepción de sesgo ideológico, nivel de comprensión noticiosa, valoración del tratamiento informativo del tema y opinión sobre la fuente).

H1a. En el procesamiento cognitivo de noticias discordantes con la propia posición ideológica, las personas emplean mayor tiempo de lectura.

H1b. En el procesamiento cognitivo de noticias discordantes con la propia posición ideológica, las personas tienden a valorar su fuente como menos creíble/confiable/objetiva.

H2: El auto posicionamiento ideológico modula los efectos del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente (izquierda y derecha) sobre las variables de procesamiento cognitivo de la noticia.

H3: La necesidad de cognición modula los efectos del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente (izquierda y derecha) sobre las variables de procesamiento cognitivo de la noticia.

Método

Diseño y participantes

Se aplicó un diseño experimental inter-sujetos de grupos aleatorios donde cada tratamiento fue administrado a un grupo distinto de participantes (con una variable independiente que asume distintos niveles). En este caso, no se contaba con grupo control dado que, en este escenario, no era factible incluir una noticia política e ideológicamente neutra. Así, se conformaron cuatro grupos experimentales en función de la manipulación de la variable independiente tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente (izquierda y derecha), con fuente identificada y no identificada (en adelante VI): *Grupo 1* "noticia *La Voz del Interior* (LV) derecha-identificada", *Grupo 2* "noticia *Página 12* (P12) izquierda-identificada", *Grupo 3* "noticia LV derecha-anonimizada" y *Grupo 4* "noticia P12 izquierda-anonimizada". Los efectos de dicha VI se infieren "comparando las medias obtenidas en las variables dependientes por diferentes grupos de sujetos" (Balluerka y

Vergara, 2002, p. 22). Participaron voluntariamente 48 estudiantes de la Facultad de Psicología (Universidad Nacional de Córdoba), que se asignaron de manera aleatoria a cada condición experimental. En la Tabla 1 se observa su distribución en términos de género y edad:

Tabla 1
Edad y género de participantes por grupo experimental

	Noticias identificadas		Noticias anonimizadas	
	Grupo 1 (LV)	Grupo 2 (P12)	Grupo 3 (LV)	Grupo 4 (P12)
Mujeres	24.29 +- 2.43 (6)	25.43 +- 5.68 (6)	25.67 +- 3.67 (6)	27.13 +- 2.90 (6)
Hombres	23.50 +- 2.88 (6)	24.83 +- 2.13 (6)	23.50 +- 2.66 (6)	27.83 +- 7.08 (6)

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El primer número de cada celda indica media \pm DE de edad; entre paréntesis se indica la cantidad de participantes.

En primera instancia, para determinar el sesgo ideológico de la fuente en cuanto al tratamiento periodístico de la noticia y poder generar los distintos niveles de la VI se realizó un seguimiento de cobertura mediática durante dos semanas previas al trabajo de campo, identificando las temáticas priorizadas en la agenda periodística local. Además, se solicitó a cuatro expertos su juicio sobre el posicionamiento ideológico (izquierda-derecha) de cinco titulares noticiosos publicados dentro del período por los principales diarios nacionales y locales circulantes en Córdoba. Así, con el cien por ciento de acuerdo entre los jueces, se seleccionaron dos fuentes del mismo acontecimiento noticioso, consistentemente opuestas en términos ideológico-editoriales. La noticia seleccionada fue el conflicto entre el Gobierno nacional y el multimedio Grupo Clarín por la puesta en vigencia de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26522 como temática de máxima relevancia en la agenda local. Una correspondía al diario LV (diario local de mayor posicionamiento, orientación opositora “pro Clarín” ideológicamente ubicado a la derecha por los expertos y otra de P12 (de menor alcance, aunque de importante consumo entre estudiantes universitarios, población objetivo del estudio), identificada como oficialista “pro Gobierno” (ubicada ideológicamente a la izquierda)⁷. Asimismo, se manipuló el etiquetamiento de la fuente, generando el nivel fuente ideológicamente sesgada identificada y anónima.

Finalmente y a los fines de aportar información contextual sobre las noticias seleccionadas, entre 2009 y 2014, período coincidente con el trabajo de campo de esta

⁷ Se detallan aquí las direcciones URL de ambas noticias en su estado original de publicación: “En su aniversario, *El Cronista* pidió por la libertad de expresión” (*La Voz del Interior*, 1/11/2012), <<http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/su-aniversario-cronista-pidio-libertad-expresion>>; “Están desafiando a la democracia” (*P12*, 1/11/2012), <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-61025-2012-11-01.html>>. Sobre la consideración de ambas noticias como estímulos reales de *tratamiento periodístico sesgado ideológicamente*, este criterio se sustenta en antecedentes locales específicos (Di Paolo, 2017; Ingrassia, 2016; Flax, 2013) en torno al contraste de su desempeño informativo ante temas políticos de importancia coyuntural tales como el debate público de la Ley n° 26.522.

investigación, observamos que en Argentina se produce una fuerte confrontación entre la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el Grupo Clarín, multimedio líder del mercado nacional y regional. En el marco de las elecciones legislativas de 2009 que marcaron la primera derrota electoral del kirchnerismo (Kitzberger, en Balán, 2013), el gobierno impulsa una nueva ley de medios audiovisuales – Ley nº 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada por el Congreso en octubre de 2009. Mientras para algunos sectores se trataba de una ley “mordaza” que afectaría la libertad de expresión del periodismo y comprometía a los licenciatarios actuales del sistema de radiodifusión – entre quienes el multimedios Clarín ocupaba una posición dominante –, desde sectores oficialistas enfatizaban objetivos de des-monopolización y fomento de la competencia (Paz García, Sgró Ruata y Guzmán, 2013) tendientes a la construcción de una oferta más amplia para la ciudadanía. Desde entonces se instala un contexto de polarización mediática cuya característica clave, además de la conflictividad discursiva, ha sido la “homogeneidad” de los medios en contraposición. En la prensa argentina, esta homogeneidad es posible dada la “falta de separación (pared invisible) entre las opiniones editoriales y las columnas de noticias” (Balán, 2013, p. 477) que configura las coberturas informativas, afectando no solo el contenido sino también el tono y espacio otorgado por los diferentes medios masivos a ciertas noticias políticas.

Procedimiento

Las sesiones experimentales fueron individuales. En primer lugar, las personas participantes respondieron un cuestionario administrado por una misma entrevistadora que registraba las respuestas sobre variables actitudinales como necesidad de cognición y auto-posicionamiento ideológico, con miras a considerar su efecto modulador respecto de la experiencia de exposición noticiosa. Posteriormente, se le presentaban 4 sobres cerrados que contenían, en cada uno de ellos una noticia según las 4 condiciones experimentales (Grupo 1, Grupo 2, Grupo 3 y Grupo 4) previamente descritas, y debía elegir uno. Cabe señalar que las noticias estaban igualadas en cuanto al formato de edición (tipo de papel, tipo de letra, diagramación, etc.). Se les entregaba el sobre con la noticia seleccionada, con la consigna de conversar *a posteriori* sobre las impresiones personales sobre la lectura del material. Una vez que comenzaba con la lectura de la noticia, la entrevistadora cronometraba y registraba el tiempo de lectura que la noticia insumía y, en una fase posterior, se administraba un cuestionario correspondiente a las variables dependientes (percepción de sesgo, tipo de sesgo percibido, valoración del tratamiento informativo del tema y opinión sobre la fuente de la noticia), aplicando finalmente una entrevista semi-estructurada para evaluar el nivel de comprensión noticiosa de las personas.

Instrumentos

Además de la VI *tratamiento periodístico sesgado ideológicamente*, en cada sesión experimental se incluyeron respectivamente las siguientes *variables dependientes* (VD), considerando al auto-posicionamiento ideológico y la necesidad de cognición como variables moduladoras.

Variables dependientes

Tiempo de lectura: se cronometró el tiempo total insumido por cada participante en la lectura de la noticia, como medida comparativa de interés en los estudios de exposición selectiva (Knobloch et al., 2003; Knobloch-Westerwick y Meng, 2009).

Nivel de comprensión noticiosa: para el registro de esta variable se realizó un ejercicio de recordación “guiada” sobre el texto noticioso, mediante el planteo de los siguientes interrogantes abiertos: “¿de qué se trata la noticia?; ¿a qué problema político se refiere la noticia?; ¿se mencionan causas o consecuencias?, en caso afirmativo ¿cuáles causas? ¿cuáles consecuencias?; ¿se mencionan protagonistas?, en caso afirmativo ¿cuáles?”. Con posterioridad, las respuestas espontáneas fueron codificadas aplicando un *ranking* de puntuaciones siguiendo la “Escala de Comprensión de Noticias”, de Robinson y Levy (en Liepins, Porath y Puente, 2010), basada en el papel del foco editorial en la comprensión noticiosa. Para contar con un criterio de validación externa del foco editorial de cada noticia, dado que se trata de una escala aplicada mediante la evaluación cualitativa y posterior puntuación asignada por las investigadoras a las respuestas abiertas de las personas, se utilizó un juicio de expertos. Para ello, se brindó a un grupo de jueces colaboradores una definición de foco editorial⁸ y se les solicitó identificar dicho elemento retórico dentro de cada noticia. Como resultado de esta prueba se observó cien por ciento de acuerdo entre los cuatro jueces consultados en torno a la definición del foco editorial de cada noticia estímulo empleada, aportando validez interna. Así, la puntuación de la variable incluyó las siguientes categorías: 0 = no responde nada o responde de modo erróneo, 1 = recuerda el tema general de la noticia, 2 = recuerda el tema general y menciona un detalle de la noticia (vaga recordación), 3 = menciona una idea específica contenida en la noticia pero no su tema principal ni menciona foco editorial, 4 = recuerda el tema principal de la noticia pero tampoco menciona foco editorial (recordación específica), 5 = menciona el foco editorial de la noticia (idea fuerza del artículo), 6 = menciona el foco editorial y un detalle, 7 = menciona el foco editorial y dos detalles, 8 = menciona el foco editorial y tres o más detalles.

⁸ En este sentido y con base en la literatura específica sobre el tema, se conceptualizó el foco editorial como aquella idea fuerza que le confiere una intención específica al proceso de narración. En esta línea, para la presente investigación se trata de una frase construida por el editor y/o periodista que guía el proceso de producción de su trabajo informativo con relación al público lector, sintetizando una idea central que estructurará tanto el relato noticioso como su tratamiento informativo.

Percepción de sesgo ideológico: se evaluó a través de dos afirmaciones complementarias respecto de las cuales las personas debían indicar su grado de acuerdo en una escala tipo Likert de 5 puntos, consignando si la información recibida era objetiva y si tenía sesgo ideológico-político ($r = .67$; $p = .000$).

Tipo de sesgo percibido: se evaluó a partir de una pregunta abierta administrada a los participantes que señalaron haber percibido sesgo en la información. Posteriormente, dichas respuestas espontáneas fueron codificadas en términos de la dicotomía "sesgo oficialista" o "sesgo opositor".

Valoración del tratamiento informativo del tema: adoptando como referencia las escalas "Evaluation of the articles' news value" (Knobloch et al., 2003) e "Impressions of the articles" (Knobloch et al., 2003), en una escala de 5 puntos (desde 1 = nada a 5 = muy), se pidió a las personas que evaluaran la presencia de ocho valores-noticia: utilidad, interés, sensacionalismo, credibilidad, preocupación e importancia para sí mismo y para el público en general. Esta última diferenciación derivó de la prueba piloto del cuestionario, donde se observó que ambas valoraciones son efectivamente diferenciales, en línea con una tendencia individual a sobre-estimar la propia capacidad de resistencia (Fara, 2005) ante los efectos de la influencia mediática en la opinión pública. Asimismo, cada valor-noticia fue considerado de modo independiente en el análisis.

Opinión sobre la fuente: se registró la valoración sobre la fuente con relación a cinco atributos: brinda información confiable, ofrece información actualizada, quién/es escribe/n resulta/n creíble/s, aporta datos para pensar el tema, no aporta nada nuevo. Todas las respuestas fueron nuevamente registradas en una escala de 5 puntos entre (1) "para nada" y (5) "muy". Al igual que en la "valoración del tratamiento...", se consideró cada dimensión de modo independiente.

Variables moduladoras

Auto-posicionamiento ideológico: se pidió a las personas auto-identificarse ideológicamente en un rango desde (1) "Totalmente de izquierda" a (7) "Totalmente de derecha", siendo el (4) equivalente a la opción "Centro". También se contemplaron las opciones "No puede auto-ubicarse" y "Ninguna" junto a las categorías alternativas "Apolítico/a" e "Independiente"⁹. Los puntajes fueron recategorizados en izquierda (1 a 3), centro (4) y derecha (5 a 7).

Necesidad de cognición (positiva y negativa): para evaluar este aspecto se aplicó la versión en español (Falces et al., 2001) de la escala de necesidad de cognición (escala NC) originalmente propuesta por Petty y Cacioppo en 1986 (*Need for Cognition Scale*). El índice

⁹ Con el término "apolíticos" se indican aquellos sectores de la población que combinan una desvinculación respecto de dicho sistema con un desinterés por la dinámica política, mientras los "independientes" representan a "quienes, a pesar de no estar identificados partidariamente, tienen interés por la política y poseen los recursos socio-económicos mínimos que permiten un involucramiento y comprensión de la dinámica política" (Vaggione y Brussino, 1997).

de fiabilidad alfa de Cronbach para la dimensión de baja NC o sub-escala negativa fue de .73, mientras para la dimensión de alta NC o sub-escala positiva fue de .71.

Análisis de datos

Como primer paso, se analizó la existencia de los supuestos de *normalidad* y *homocedasticidad*, teniendo en cuenta que la condición de *muestras independientes* ya había sido observada, como regla de selección de los casos en la configuración del propio diseño experimental. Se contrastó la *hipótesis de igualdad de varianzas*, encontrando la existencia de diferencias significativas ($p < .050$) en las variables necesidad de cognición negativa, percepción de sesgo ideológico, tipo de sesgo percibido y opinión sobre el tratamiento periodístico (dimensión de "significación"). Ante esta situación y si bien la literatura admite la posibilidad de cierto alejamiento del supuesto de normalidad (Barón López y Téllez Montiel, 2004), en lugar de la prueba de Levene se emplearon las pruebas robustas de Welch y Brown-Forsythe (basadas en una distribución asintótica del estadístico F) a fin de decidir sobre el siguiente paso clave: la *hipótesis de igualdad de medias poblacionales*. Atendiendo a estos nuevos resultados, se verificó la existencia de diferencias inter-grupales significativas en el tiempo de lectura y las opiniones sobre la credibilidad del artículo y confiabilidad de la fuente. Profundizando en estas diferencias, luego se revisan los valores del método Games-Howell de estudio de contrastes *post hoc*, en tanto solución final adecuada para la comparación inter-grupal de medias, ante la imposibilidad de asumir varianzas poblacionales iguales¹⁰.

Luego, para conocer el efecto de la VI *tratamiento periodístico sesgado ideológicamente* sobre las VD (tiempo de lectura, percepción de sesgo ideológico, tipo de sesgo percibido, valoración del tratamiento informativo del tema y opinión sobre la fuente), se realizaron análisis de la varianza de un factor (ANOVA). Adicionalmente, en los casos que se registraron diferencias entre grupos y con el objetivo de conocer qué medias difieren significativamente entre sí, se realizaron comparaciones *post hoc* utilizando el estadístico de Bonferroni con una probabilidad de error tipo I fijada en $< .05$. Además, se estimaron análisis de covarianza (ANCOVA) que nos permitieron controlar el rol de dos variables (VC) no incluidas en el tratamiento experimental: necesidad de cognición y auto-posicionamiento ideológico. Teniendo en cuenta la cantidad de casos ($N = 12$ por condición experimental), cada covariable fue introducida en modelos separados.

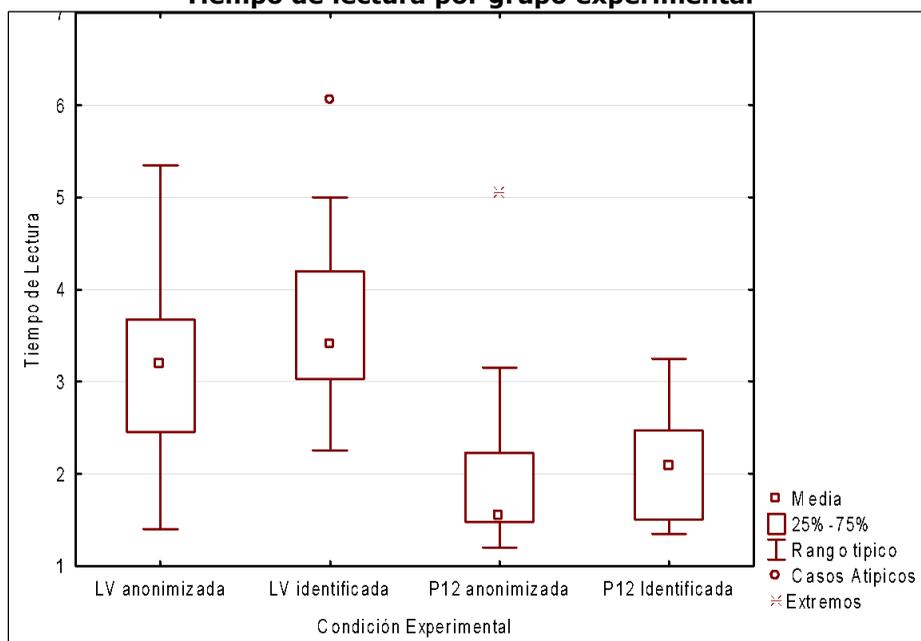
¹⁰ Se trata de un método similar al de Tukey, basado en la distribución del rango estudentizado y un estadístico T donde tras estimar varianzas poblacionales distintas, los grados de libertad se corrigen mediante ecuación de Welch.

Resultados

Tiempo de lectura

En primer lugar, se observa un efecto principal del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente anonimizado e identificado (VI), en el tiempo de lectura ($F=7,37$; $p\leq,001$) (Gráfico 1). Los resultados de los análisis *post hoc* señalan que las diferencias se dan entre el grupo de "noticia LV derecha-identificada" ($M=3,62$) y los grupos de "noticia P12 izquierda-identificada" ($M=2,07$) y "noticia P12 izquierda-no identificada" ($M=2,06$) ($p\leq,01$). En este sentido, se observa que el tiempo dedicado a la lectura de la noticia es mayor cuando se trata de LV derecha-identificada.

Gráfico 1
Tiempo de lectura por grupo experimental



Fuente: Elaboración propia.

En un segundo momento se realizaron ANCOVAS para determinar si, además del efecto principal de la VI, se registraban efectos de interacción con las variables moduladoras auto-posicionamiento ideológico y necesidad de cognición. Al respecto, no se registraron efectos de la necesidad de cognición, pero sí del auto-posicionamiento ideológico ($F=8,16$; $p\leq,01$). En la Tabla 2 se expone el modelo y en el Gráfico 2 se muestran los efectos de esta interacción. Los resultados muestran que, al considerar el auto-posicionamiento ideológico como covariable, el efecto de la VI sobre el tiempo de lectura disminuye. Sin embargo, sigue siendo significativo y su potencia es mayor

($\eta^2=,315$) que la del auto-posicionamiento ideológico ($\eta^2=,166$), que también tuvo un efecto significativo.

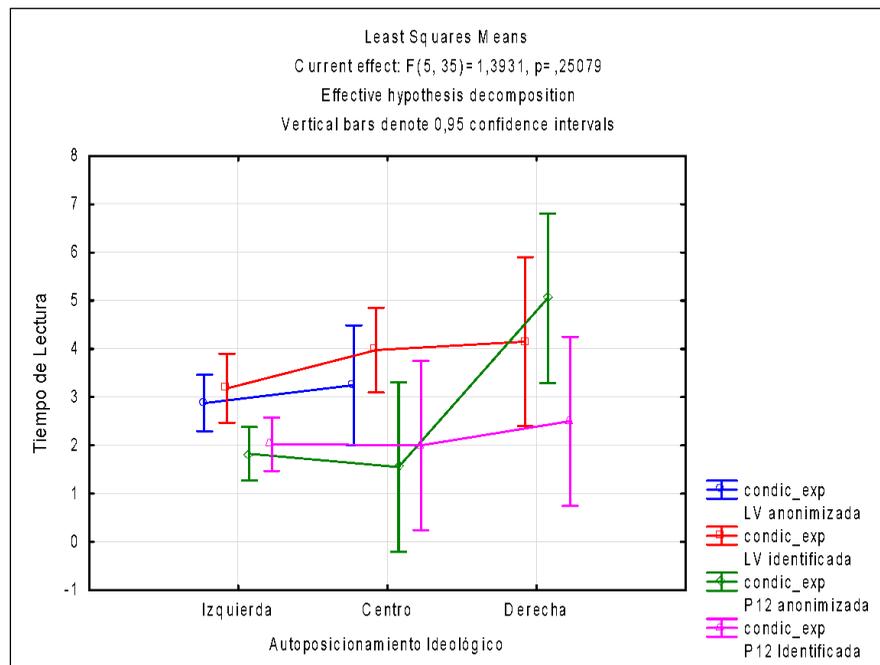
Tabla 2
Influencia del auto-posicionamiento ideológico sobre la VI

Origen	Suma de cuadrados tipo III	gl	Media cuadrática	F	Sig.	Eta al cuadrado parcial
Intersección	23,870	1	23,870	16,556	,003	,636
Auto-posicionamiento ideológico	6,336	1	6,336	8,162	,007	,166
Condición experimental	14,649	3	4,883	6,290	,001	,315

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, como se advierte en el Gráfico 2, los participantes que se auto-posicionan a la derecha tardaron más en leer P12 (izquierda) que los que se auto-posicionan a la izquierda, principalmente cuando la fuente no se encontraba identificada (noticia anonimizada), por su parte a los participantes de izquierda les insumió mayor tiempo la lectura de LV (derecha), aunque en este caso la brecha entre su versión identificada y anonimizada resultó menor.

Gráfico 2
Efectos del auto-posicionamiento ideológico sobre el tiempo de lectura por grupo experimental

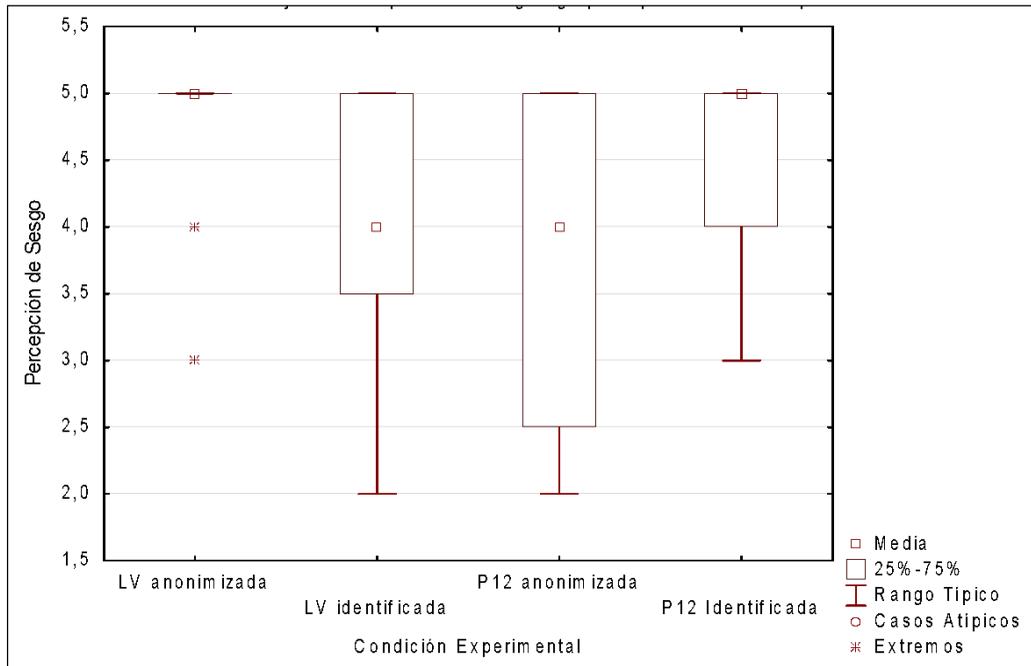


Fuente: Elaboración propia.

Nivel de comprensión y percepción de sesgo ideológico/objetividad de la noticia

No se registraron efectos principales del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente, identificada y anonimizada, en el nivel de comprensión de la noticia ni en la percepción de objetividad de la fuente, aunque sí se evidenció un efecto significativo sobre la percepción de sesgo ideológico ($F=3,06$; $p \leq ,05$) (Gráfico 3). Al respecto, y si bien los contrastes *post hoc* no permiten replicar las diferencias significativas entre grupos, se observa que las distancias mayores se producen entre el grupo que recibió la "noticia LV derecha-anonimizada" y el que leyó la "noticia P12 izquierda-anonimizada". De cualquier modo, en todos los casos se percibe un nivel de sesgo alto (media muestral= 4,29 en una escala de 5 puntos). Por otra parte, y en cuanto a su rol modulador, tanto la necesidad de cognición como el auto-posicionamiento ideológico no mostraron efectos de interacción con estas variables dependientes.

Gráfico 3
Percepción de sesgo por grupo experimental



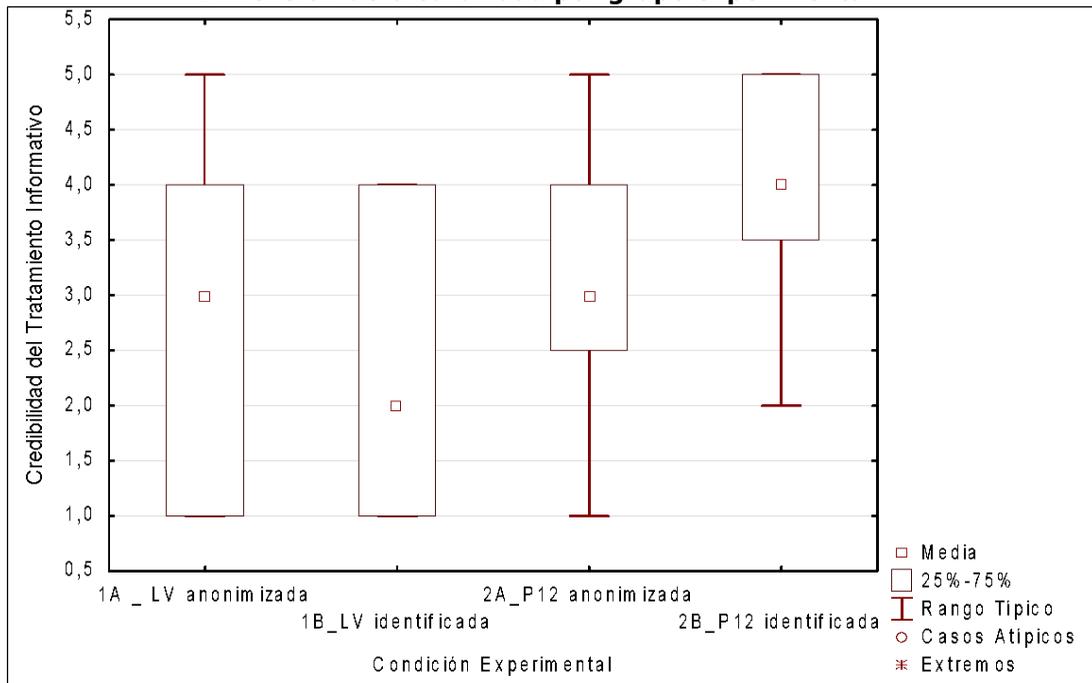
Fuente: Elaboración propia.

Valoración del tratamiento informativo del tema y opinión sobre la fuente

El tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente, identificada y anonimizada (VI), solo tuvo efecto sobre la dimensión de credibilidad de la variable

“valoración del tratamiento informativo sobre el tema” ($F=3,32$; $p\leq,05$). Los contrastes *post hoc* dieron cuenta de diferencias entre los grupos “noticia LV derecha-identificada” y “noticia P12 izquierda-identificada” ($p\leq,05$), siendo este último medio identificado como significativamente más creíble (Gráfico 4). Asimismo, este efecto principal permanece aun cuando se controlan las covariables necesidad de cognición y auto-posicionamiento ideológico, confirmando que en ningún caso éstas tienen efecto. También se controlaron estas covariables en el resto de los modelos sobre valoración del tratamiento informativo del tema, sin registrar efectos.

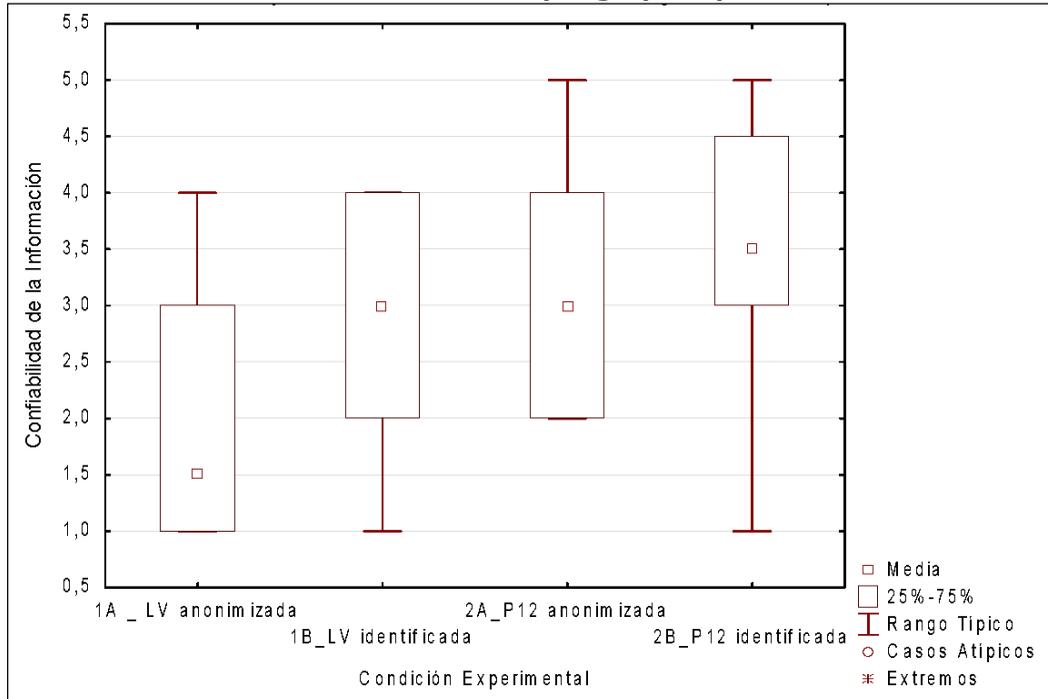
Gráfico 4
Dimensión de credibilidad por grupo experimental



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se realizaron ANOVAS para determinar el efecto del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente por la fuente, identificada y anonimizada (VI) en la opinión sobre la fuente. Se examinaron estos efectos sobre el nivel de conocimiento y credibilidad de quien escribe, así como respecto de la confiabilidad y actualización de la noticia y su aporte informativo. Al respecto, solo se registraron efectos sobre la confiabilidad de la información brindada ($F=3,5$; $p\leq,05$) (Gráfico 5). Los contrastes *post hoc* señalan que las diferencias significativas se produjeron entre los grupos de “noticia LV derecha-anonimizada” y “noticia P12 izquierda-identificada”.

Gráfico 5
Dimensión de confiabilidad por grupo experimental



Fuente: Elaboración propia.

Además, se estimaron ANCOVAS para examinar el rol de las covariables, observando que la dimensión negativa de la escala de necesidad de cognición tenía un efecto sobre la confiabilidad de la fuente. En la Tabla 3 se exponen los datos correspondientes al modelo, donde la introducción de la necesidad de cognición negativa (NFC) contribuye al efecto de la VI sobre la confiabilidad de la información ($F=5,809$; $p \leq ,01$), en tanto dimensión de la variable opinión sobre la fuente. Ambas muestran efectos significativos sobre la VD y una potencia explicativa similar, siendo relativamente más alta la de la condición experimental ($\eta^2=,288$) respecto de la covariable NFC dimensión negativa ($\eta^2=,200$).

Tabla 3
Efectos de VI y covariables en la opinión sobre la fuente
(dimensión de confiabilidad)

Origen	Suma de cuadrados tipo III	gl	Media cuadrática	F	Sig.	Eta al cuadrado parcial
Modelo corregido	27,364 ^a	4	6,841	5,889	,001	,354
Intersección	4,967	1	4,967	4,276	,045	,090
NFC dimensión negativa	12,468	1	12,468	10,733	,002	,200
Condición experimental	20,242	3	6,747	5,809	,002	,288
Error	49,949	43	1,162			
Total	457,000	48				
Total corregida	77,313	47				
a. R cuadrado = ,354 (R cuadrado corregida = ,294)						

Fuente: Elaboración propia.

Además, se controlaron los efectos de las covariables en todos los modelos de opinión sobre la fuente, encontrando un efecto de la dimensión negativa de la necesidad de cognición en la valoración de los participantes acerca del conocimiento evidenciado por la fuente (Tabla 4) y su capacidad para ofrecer información actualizada (Tabla 5). En el primer caso, la introducción de la necesidad de cognición negativa aporta al poder explicativo de la VI, que no resultó significativo en el ANOVA realizado. Así, el tratamiento periodístico sesgado ideológicamente funciona como principal predictor ($\eta^2=,235$), mientras la NFC en su dimensión negativa también muestra un efecto significativo ($\eta^2=,183$) de menor intensidad.

Tabla 4
Efectos de VI y covariables en la opinión sobre la fuente
(dimensión de conocimiento)

Origen	Suma de cuadrados tipo III	gl	Media cuadrática	F	Sig.	Eta al cuadrado parcial
Modelo corregido	21,779 ^a	4	5,445	4,855	,003	,311
Intersección	8,066	1	8,066	7,193	,010	,143
NFC dimensión negativa	10,779	1	10,779	9,612	,003	,183
Condición experimental	14,786	3	4,929	4,395	,009	,235
Error	48,221	43	1,121			
Total	502,000	48				
Total corregida	70,000	47				
a. R cuadrado = ,311 (R cuadrado corregida = ,247)						

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso del efecto de la NFC negativa sobre la percepción de actualización de la fuente (Tabla 5), solo la covariable registra un efecto significativo ($F=4,89$; $p \leq ,05$) aunque su potencia explicativa resulta pequeña ($\eta^2 = ,102$). La VI no muestra una influencia significativa entre los participantes respecto de esta dimensión de la opinión sobre la fuente.

Tabla 5
Efectos de VI y covariables en la opinión sobre la fuente
(dimensión de actualización)

Origen	Suma de cuadrados tipo III	gl	Media cuadrática	F	Sig.	Eta al cuadrado parcial
Modelo corregido	11,091 ^a	4	2,773	1,982	,114	,156
Intersección	13,904	1	13,904	9,938	,003	,188
NFC – dimensión negativa	6,841	1	6,841	4,890	,032	,102
Condición experimental	6,306	3	2,102	1,502	,227	,095
Error	60,159	43	1,399			
Total	540,000	48				
Total corregida	71,250	47				

a. R cuadrado = ,156 (R cuadrado corregida = ,077)

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

En primer lugar y desde una perspectiva general, se destaca el aporte de las técnicas experimentales a la comprensión del consumo mediático-informativo en términos ideológicos, en línea con el paradigma sobre los efectos negociados de los medios masivos. Al respecto, la efectividad político-persuasiva de las comunicaciones masivas ya no se relacionaría de manera directa con el nivel de exposición de las audiencias, sino con el grado de consistencia entre ésta y otras conductas desplegadas en línea con disposiciones actitudinales propias y ajenas. Así el impacto de la ideología y algunas de sus variantes actitudinales centrales (auto-posicionamiento, etiquetas y sesgo percibido), se analizaron aquí siguiendo una observación metodológica contemporánea central como es la identificación de temas de agenda o issues políticos coyunturales (Knobloch-Westerwick y Meng, 2009) – en lugar de preferencias partidarias –, en tanto clave de estudio del fenómeno de objetividad/sesgo en los contenidos mediáticos. Si bien, como señalan Gerber, Karlan y Bergan (2009), la posibilidad de generalizar los hallazgos empíricos ostensibles bajo esta lógica depende de características específicas de la situación experimental “tales como el contexto político, la elección de los sujetos, la intensidad del tratamiento, la duración del estudio, el ritmo del estudio y la elección de las fuentes mediáticas” (p. 48), en la presente investigación las relaciones de causa-efecto abordadas se vinculan directamente con condiciones coyunturales, a la vez que los resultados y

discusiones presentados se insertan en el marco de los principales debates teóricos contemporáneos reconociendo tales condiciones de complejidad.

Por otro lado y en cuanto a las hipótesis de investigación, fue posible advertir el impacto del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente en condiciones específicas de la experiencia de exposición tales como el tiempo de lectura, la credibilidad otorgada al tratamiento informativo del tema y la opinión sobre la fuente en su dimensión de confiabilidad (H1b). Si bien no se registraron efectos significativos de la VI sobre el nivel de comprensión noticiosa, en términos globales quiénes leyeron la noticia del diario *Página 12* (de tendencia opositora) en su versión identificada valoraron su tratamiento del tema como creíble y atribuyeron mayor confiabilidad a la información brindada por la fuente, en contraste con las versiones noticiosas del diario oficialista *La Voz del Interior* tanto identificada como anonimizada.

Respecto de las restantes relaciones propuestas en la H1, se confirma un patrón de exposición pro-actitudinal (Knobloch-Westerwick y Meng, 2009) y una tendencia a un mayor tiempo de exposición (H1a) ante fuentes no familiares, en tanto factores que avalan la vigencia de una lógica auto-referente y defensiva por parte de las audiencias ante un entorno mediático fuertemente fragmentado en términos ideológicos. Asimismo y en los términos de la H2, al considerar los efectos mediadores del auto-posicionamiento ideológico y la necesidad de cognición (NFC) en su dimensión negativa, estos resultados experimentales confirman las pistas de investigaciones actuales sobre selectividad mediático oposicional y construcción de la experiencia cotidiana de consumo informativo en condiciones de hostilidad mediática (Arceneaux, Johnson y Chad, 2012; Iyengar y Hahn, 2009). Así se observa cómo entre los lectores auto-posicionados hacia la derecha del espectro ideológico la noticia opositora les insumió mayor tiempo de lectura, en contraste con un comportamiento similar entre participantes auto-ubicados hacia la izquierda respecto de la noticia oficialista (H2). En sintonía con estos hallazgos, en estudios locales y contemporáneos sobre población general (Brussino et al., 2011; Paz García y Brussino, 2014, 2015) así como en estudios ibero-latinoamericanos sobre poblaciones juveniles (López Sáez y Martínez Rubio, 2005; Merolla, Stephenson y Zechmeister, 2007), se destaca una relación significativa entre el auto-posicionamiento ideológico y el consumo mediático-informativo, coincidente con estas nuevas evidencias sobre la tesis de la disonancia cognitiva que advierten en la ideología política un método heurístico anticipatorio de las decisiones de exposición de las audiencias. Se advierte además un aporte de la NFC al efecto de la VI restringido a la dimensión negativa de la escala, encontrando que los participantes que tendieron a ubicarse en una posición conservadora o de derecha y registraron altas puntuaciones en dicha dimensión valoraron como menos confiable la fuente noticiosa. Dentro de una perspectiva condicional de los efectos de los medios y sus mensajes (Valkenburg, Peter y Walther, 2016), se verifica así el papel moderador y dinámico de las actitudes de las audiencias en el marco de sus respectivos modos de procesamiento cognitivo de la información política.

Finalmente y retomando la importancia de las condiciones ambientales en que se producen los procesos estudiados, cabe destacar el papel orientador y defensivo desempeñado por los comportamientos selectivos de las audiencias ante informaciones cargadas de intencionalidades políticas en el marco de ambientes polarizantes; y al respecto, surge la pregunta por cierto bloqueo cognitivo-democrático que el cierre sobre contenidos y fuentes exclusivamente pro-actitudinales podría significar. Considerando al conflicto político como variable de distinción y potenciamiento de posturas ideológicas en sociedades hipermediatizadas, desde la perspectiva de la presente investigación son las actitudes hacia la información política el espacio del comportamiento donde se materializa la influencia de etiquetas, pistas y frames ideológicos bajo procesos de razonamiento selectivo motivado. Dentro de estos procesos se destaca la tendencia a la percepción de nueva información como confirmatoria (Druckman, Peterson y Slothuus, 2013; Feldman, 2008, 2011), incrementando la confianza en opiniones previas. En el marco de la H1b, esta situación de refuerzo de la exposición selectiva se observa en todos los grupos experimentales: mientras entre los lectores de *La Voz del Interior* la confiabilidad aumenta con la noticia identificada como perteneciente al medio, en la lectura de *Página 12*, si bien la confiabilidad atribuida es mayor para los dos tipos de versiones (anónima e identificada), ésta aumenta notablemente también con la nota identificada. Asimismo, se advierten niveles base de confianza y credibilidad notoriamente más altos en el caso de la noticia anonimizada de *Página 12*, en contraste con el mismo tipo de versión de *La Voz del Interior*, situación entendible en el marco de una muestra mayoritariamente posicionada hacia la izquierda o de tendencia progresista donde el diario *Página 12* con frecuencia es etiquetado como medio coincidente con dicha postura. Al respecto y como se ha señalado, se verifica cierto efecto circular de familiaridad ideológica que operaría reforzando el procesamiento cognitivo negativo de fuente discordante con la propia posición, efecto descrito por Feldman (2008, 2011) para el caso de las “noticias opinadas”.

Cabe destacar que si como indica la literatura, los efectos de confianza y credibilidad atribuidos a las fuentes mediáticas desde su base ideológica se desplazan hacia los contenidos, en el marco de las evidencias limitadas aportadas por la presente investigación, cabe reflexionar si esta dinámica heurística que ciertamente recibe los efectos de la polarización de entorno político-comunicativo, también guarda efectos sobre el mismo a partir de las preferencias que de este modo se ven reforzadas. Al respecto, por último se advierte una línea comunicante entre la verificación parcial de las H1a y H1b: mientras en línea con hallazgos de Gerber, Karlan y Bergan (2009) no se verifica un efecto directo del tratamiento sesgado en la asimilación de los contenidos informativos (comprensión noticiosa), en diálogo con Feldman (2011) se verifica una conexión entre la percepción de sesgo, la valoración del tratamiento informativo del tema y la opinión sobre la fuente que covaría en función del auto-posicionamiento ideológico de las audiencias. Así, en paralelo a la influencia del tratamiento periodístico sesgado ideológicamente sobre la credibilidad de los participantes en torno al tratamiento del tema, se destacan los efectos

de refuerzo evidenciados por la necesidad de cognición negativa en su opinión sobre la fuente, en particular en lo que respecta a su confiabilidad, conocimiento y capacidad para ofrecer información actualizada. Aquí cobra particular relevancia la observación de Feldman (2008, 2011) en torno a la existencia de marcas partidarias en las valoraciones de las audiencias sobre los contenidos, junto a la evidencia de huellas del receptor en los sesgos atribuidos a las fuentes, encontrando que en ambos casos opera la ideología política como sustrato significativo. Tanto la subjetividad política del receptor como los marcos y etiquetas ideológicas pre-existentes a él reciben influencia contextual y operan sobre fuentes y contenidos informativos, abonando efectos de resonancia no solo a nivel del mercado político-mediático (Iyengar y Hahn, 2009) sino también a nivel interno e inter-subjetivo. Así, se advierte un movimiento de ida y vuelta entre procesos atributivos y asimilativos desplegados por las audiencias en torno a las noticias políticas. En futuras investigaciones se impone la necesidad de profundizar tanto las características discursivas de las atribuciones de objetividad y sesgo ideológico, como las claves de atención/recordación en torno al tratamiento periodístico de las noticias políticas, considerando ambos elementos en el contexto específico de las razones o motivos que estructuran las decisiones y preferencias cotidianas de consumo mediático-informativo de las audiencias.

Referências bibliográficas

ARCENEUX, K.; JOHNSON, M.; CHAD, M. "Polarized political communication, oppositional media hostility, and selective exposure". *The Journal of Politics*, vol. 74, nº 1, p. 174-186, 2012.

BACHL, M. "Selective exposure and hostile media perceptions during election campaigns". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 1, nº 12, maio 2016.

BALÁN, M. "Polarización y medios a 30 años de democracia". *Revista Saap*, vol. 7, nº 2, p. 473-481, nov. 2013.

BALLUERKA, N.; VERGARA, A. *Diseños de investigación experimental en psicología*. Madrid: Prentice Hall, 2002.

BARNIDGE, M., et al. "Politically motivated selective exposure and perceived Media Bias". *Communication Research*, vol. 47, nº 1, p. 82-103, 2020. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0093650217713066>>. Acceso en: jun. 2020.

BARÓN LÓPEZ, F. J.; TÉLLEZ MONTIEL, F. "Apuntes de bioestadística". Cátedra de Bioestadística, Tercer Ciclo en Ciencias de la Salud y Medicina, Departamento de Matemática Aplicada, Universidad de Málaga, 2004. Disponible en: <<http://www.bioestadistica.uma.es/baron/apuntes/ficheros/cap01.pdf>>. Acceso en: 16 dic. 2019.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. "Orgulho e preconceito: a 'objetividade' como mediadora entre o jornalismo e seu público". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 1, p. 22-43, jun. 2012.

BRUSSINO, S., et al. "Ideología política y prácticas mediatizadas de consumo informativo". *Revista Debates*, vol. 5, nº 2, p. 13-40, jul.-dic. 2011.

- DI PAOLO, B. I. "Clarín y Página/12 en el debate sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual". *La Trama de la Comunicación*, vol. 21, nº 2, p. 29-49, jul.-dic. 2017.
- DRUCKMAN, J.; PETERSON, E.; SLOTHUUS, R. "How elite partisan polarization affects public opinion formation". *American Political Science Review*, vol. 107, nº 1, p. 57-79, jan. 2013.
- DRUCKMAN, J., et al. "The growth and development of experimental research in political science". *American Political Science Review*, vol. 4, p. 627-635, nov. 2006.
- FALCES, C., et al. "Validación de la escala de necesidad de cognición y su aplicación al estudio del cambio de actitudes". *Psicothema*, vol. 13, nº 4, p. 622-628, 2001.
- FARA, C. "Comunicación política en América Latina: tendencias, factores y problemas prácticos". *Diálogo Político*, vol. XXII, nº 1, p. 79-99, 2005.
- FELDMAN, L. "The tension between receiver bias and journalist bias in opinionated news: a study of information processing". Trabajo presentado en NCA 94th Annual Convention, TBA, San Diego, p. 1-47, oct.-nov. 2008.
- _____. "Partisan differences in opinionated news perceptions: a test of the hostile media effect". *Political Behavior*, vol. 33, nº 3, p. 407-432, sep. 2011.
- FLAX, R. "Cristina Kirchner y los medios gráficos: el rol de los jóvenes militantes". *Lengua y Habla*, vol. 17, p. 67-87, 2013.
- GERBER, A.; KARLAN, D.; BERGAN, D. "Does the media matter? A field experiment measuring the effect of newspapers on voting behaviour and political opinions". *Journal of Applied Economics*, vol. 1, nº 2, p. 35-52, 2009.
- GOMES, W. "Por que a mídia é tão parcial e adversária da minha posição? A hipótese da *hostile media perception*". *Revista Compolítica*, vol. 6, nº 1, p. 7-26, 2016.
- GUNTHER, A. C. Hostile media effect. In: RÖSSLER, P.; HOFFNER, C. A.; VAN ZOONEN, L. (eds.). *The International Encyclopedia of Media Effects*. New Jersey: John Wiley & Sons Inc., 2017.
- GUNTHER, A. C.; CHIA, S. C. "Predicting pluralistic ignorance: the Hostile Media Perception and its consequences". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 78, nº 4, p. 688-701, 2001.
- INGRASSIA, P. "8N y 18F en Clarín y Página 12. Estudio sobre la construcción informativa de dos marchas de alcance nacional". *Question – Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, vol. 1, nº 51, jul.-sep. 2016.
- IYENGAR, S.; HAHN, K. S. "Red media, blue media: evidence of ideological selectivity in media use". *Journal of Communication*, vol. 59, p. 19-39, 2009.
- JORGE, J. E.; MIRÓ, E. M. "Medios de comunicación, democracia y cultura política". *Question – Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, vol. 1, nº 30, abr.-jun. 2011.
- NOBLOCH, S.; DILLMAN CARPENTIER, F.; ZILLMANN, D. "Effects of salience dimensions of informational utility on selective exposure to online news". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 80, nº 1, p. 91-108, 2003.
- NOBLOCH, S., et al. "Imagery effects on the selective reading of internet newsmagazines". *Communication Research*, vol. 30, nº 1, p. 3-29, 2003.
- NOBLOCH-WESTERWICK, S.; MENG, J. "Looking the other way. Selective exposure to attitude-consistent and counterattitudinal political information". *Communication Research*, vol. 36, nº 3, p. 426-448, 2009.

- LIEPINS, K.; PORATH, W.; PUENTE, S. "Cómo mejorar la comprensión de las noticias televisivas". *Comunicación y Sociedad*, vol. XXII, nº 2, p. 49-76, jan. 2010.
- LÓPEZ SÁEZ, M.; MARTÍNEZ RUBIO, J. "¿Influyeron los procesos de comunicación sobre los sucesos del 11-M en las votaciones del 14-M? La percepción de los jóvenes en función de su ideología política". *Revista de Psicología Social*, vol. 20, nº 3, p. 351-367, 2005.
- MATTHES, J. "The affective underpinnings of Hostile Media Perceptions: exploring the distinct effects of affective and cognitive involvement". *Communication Research*, p. 1-28, sep. 2011.
- MCDERMOTT, R. "Experimental methods in political science". *Annual Review of Political Science*, vol. 5, p. 31-61, jun. 2002.
- MEROLLA, J.; STEPHENSON, L.; ZECHMEISTER, E. "La aplicación de los métodos experimentales en el estudio de los atajos informativos en México". *Política y Gobierno*, vol. XIV, nº 1, p. 117-142, 2007.
- MORTON, R.; WILLIAMS, K. Experimentation in political science. In: BOX-STEFFENSMEIER, J.; COLLIER, D.; BRADY, H. (eds.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- PAZ GARCÍA, A. P.; BRUSSINO, S. "Perfiles ideológicos de consumo mediático de información política en Córdoba-Argentina". *Anagramas*, vol. 13, nº 24, p. 95-118, 2014.
- _____. "Consumo juvenil de información política. Análisis estructural y reticular de las preferencias mediáticas de universitarios cordobeses (Argentina, 2012)". *Redes – Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 26, nº 2, p. 171-205, 2015.
- PAZ GARCÍA, P.; SGRÓ RUATA, C.; GUZMÁN, V. "Sujetos y contextos de la comunicación mediática en América Latina. Algunas consideraciones sobre su democratización". *Espacio Abierto – Cuaderno Venezolano de Sociología*, vol. 22, nº 3, p. 393-412, jul. 2013.
- PETTY, R.; CACIOPPO, J. "The elaboration likelihood model of persuasion". *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 19, p. 123-205, 1986.
- SCHIEFELE, U. The influence of topic interest, prior knowledge, and cognitive capabilities on text comprehension. In: PIETER, J. M.; BREUER, K.; SIMONS, P. R. J. (eds.). *Learning environments*. Berlin: Springer, 1990.
- SCHIEFELE, U.; KRAPP, A. "Topic interest and free recall of expository text". *Learning and Individual Differences*, vol. 8, nº 2, p. 141-160, 1996.
- SHAH, D. V., et al. "Revisiting the Communication Mediation Model for a new political communication ecology". *Human Communication Research*, p. 1-14, jul. 2017.
- TURGEON, M.; RENNÓ, L. "Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 1, p. 143-159, jun. 2010.
- VAGGIONE, J.; BRUSSINO, S. "El apartidismo y el apolitismo. Un análisis a partir de la sensación de falta de poder". *Anuarios CIIJS*, p. 307-320, 1997.
- VALKENBURG, P. M.; PETER, J.; WALTHER, J. B. "Media effects: theory and research". *Annual Review of Psychology*, vol. 67, p. 315-338, jan. 2016.
- VALLONE, R. P.; ROSS, L.; LEPPER, M. R. "The hostile media phenomenon: biased perception and perceptions of media bias in coverage of the Beirut massacre". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 43, nº 3, p. 577-585, 1985.

Abstract

Effects of ideologically biased journalistic treatment in cognitive processing of political information. An experimental approach

Recognizing the conditions of polarization of the current media market, salient features of the cognitive processing of textual political information of conjunctural importance (real press news from contrasting ideological sources) are addressed. By applying an inter-subject experimental design of random groups (with an independent variable that assumes four levels) without a control group, the effects of ideologically biased journalistic treatment on information processing of local audiences are analyzed. Likewise, the modulating role of variables as 'need for cognition' and 'ideological self-placement' is valued. Among the main results, a pro-attitudinal pattern and a longer exposure time to non-family sources are confirmed, together with a connection between perception of bias, assessment of the topic and opinion about the source, variable by according to participants' self-positioning, among other factors that show a selective logic of self-referential and defensive consumption.

Keywords: political information; media selectivity; political ideology; consumption; Argentina

Resumo

Efeitos do tratamento jornalístico ideologicamente tendencioso no processamento cognitivo da informação política. Uma abordagem experimental

Reconhecendo as condições de polarização do mercado atual de mídia, são abordadas características salientes do processamento cognitivo da informação política textual de importância conjuntural (notícias reais da imprensa de fontes ideológicas contrastantes). Aplicando um desenho experimental intersujeito de grupos aleatórios (com uma variável independente que assume quatro níveis) sem um grupo de controle, são analisados os efeitos do tratamento jornalístico ideologicamente tendencioso sobre o processamento de informação do público local. O papel modulador das variáveis 'necessidade de cognição' e 'autoposicionamento ideológico' também é valorizado. Entre os principais resultados, confirma-se um padrão pró-attitudinal e mais tempo de exposição a fontes não familiares, juntamente com uma conexão entre percepção de viés, avaliação do tema e opinião sobre a fonte variável em função do autoposicionamento, entre outros fatores que mostram uma lógica seletiva de consumo auto-referencial e defensivo.

Palavras-chave: informação política; seletividade midiática; ideologia política; consumo; Argentina

Résumé

Effets d'un traitement journalistique biaisé idéologiquement dans le traitement cognitif de l'information politique. Une approche expérimentale

En reconnaissant les conditions de polarisation du marché actuel des médias, les caractéristiques essentielles du traitement cognitif des informations politiques textuelles d'importance conjoncturelle (vraies nouvelles de la presse provenant de sources idéologiques contrastées) sont abordées. En appliquant une conception expérimentale inter-sujets de groupes aléatoires (avec une variable indépendante qui suppose quatre niveaux) et sans groupe témoin, les effets d'un traitement journalistique biaisé idéologiquement sur le traitement de l'information des publics locaux sont analysés. Aussi le rôle modulateur des variables 'besoin de cognition et 'auto-positionnement idéologique' est valorisé. Parmi les principaux résultats, un modèle pro-attitudinal et une tendance à allonger la durée d'exposition aux sources non familiales sont confirmés, ainsi qu'un lien entre la perception de biais, l'évaluation du sujet et l'opinion sur la source variable en fonction de sur l'auto-positionnement de les participants, entre autres facteurs qui montrent une logique sélective de consommation auto-référentielle et défensive.

Mots-clés: information politique; sélectivité des médias; idéologie politique; consommation; Argentine

Artigo submetido à publicação em 21 de agosto de 2018.

Versão final aprovada em 8 de junho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Opinión pública y nuevas estrategias comunicativas en la industria audiovisual: el caso de Netflix y la serie *Sense8*

Francisco Javier Ruiz del Olmo¹ 

Javier Bustos Díaz² 

Los nuevos operadores audiovisuales muestran una creciente y mayoritaria influencia que los constituyen en una seria competencia a los canales televisivos tradicionales. Junto a ello, las redes sociales y la interactividad que los contenidos audiovisuales proporcionan con las audiencias representan un cambio de paradigma en la actividad de los públicos televisivos. En este contexto, el presente artículo analiza, mediante un estudio de caso, la situación de opinión pública y crisis comunicativa que se produjo a partir de la cancelación de contenidos (la serie *Sense8*, 2017, producida por Netflix) y la repercusión en redes sociales (Twitter). Entre sus conclusiones se apunta a una novedosa estrategia por parte de esta nueva compañía audiovisual para responder e integrar en su discurso y prácticas productivas las demandas de sus audiencias.

Palabras clave: comunicación en crisis; operadores audiovisuales; Netflix; Twitter; *Sense8*

Introducción

En los últimos años se está asistiendo de forma global a una profunda transformación del sistema de uso y consumo audiovisual, singularmente el producido en el medio televisivo. La televisión tradicional, el medio de comunicación más influyente y poderoso del siglo XX, ha visto redefinido su papel, a partir de la aparición de diferentes medios audiovisuales y también de nuevos operadores, alejados de las lógicas emisoras y comunicativas de décadas pasadas, y donde la red y el poder de las audiencias son decisivos. En ese sentido, la opinión pública, a partir de segmentos organizados de las audiencias, ha adquirido un papel decisivo para el devenir de las empresas de los medios

¹ Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad, Universidad de Málaga. Málaga (Andalucía), España. E-mail: <fjrui@uma.es>.

² Departamento de Comunicación Audiovisual, Universidad de Málaga. Málaga (Andalucía), España. E-mail: <bustos090@gmail.com>.

(Valenzuela, Puente y Flores, 2017). En ese sentido aquí juega un papel esencial la teoría de la denominada agenda *setting*, formulada por McCombs y Shaw (1972). Concretamente se refiere a que la agenda mediática establece la agenda del público, es decir, el público recurre a las pistas de relevancia que le ofrecen los medios de comunicación de masas para organizar su propia agenda y decidir cuáles son los temas más importantes en la consideración pública (McCombs, 1996); la agenda de los medios de información, la agenda mediática, se convierte en la agenda pública, y a su vez en opinión pública (Rubio Ferreres, 2009).

En ese sentido ya Lippmann (2003) definía en su obra *Opinión pública* la formación de un modelo de opinión pública dependiendo de los medios de comunicación. Demostró que los medios informativos, esas ventanas abiertas al inmenso mundo que queda más allá de nuestra experiencia directa, determinan los mapas cognitivos que nos hacemos de él (Rubio Ferreres, 2009); la influencia de los medios sobre la sociedad, que, en mayor o menor medida, se ve determinada por la imagen que representa los medios sobre sí misma, es decir, "nuestra imagen del mundo" (McCombs, 1996, p. 17).

Asimismo, otros autores se alinean con la perspectiva de Habermas, que define el espacio público como "un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos" (1973, p. 61). Del mismo modo, Rubio Ferreres (2009) concreta que la opinión pública es un fenómeno comunicativo y psicosocial que depende del contexto histórico y sociocultural; está íntimamente relacionado con el tipo de sociedad, la cultura imperante y los intereses políticos del momento. Completando estos aspectos, encontramos algunos elementos que aporta el sociólogo británico Raymond (1998), quien sostiene que en un momento histórico concreto podemos encontrar tres tipos de cultura: residual, dominante y emergente. En estos momentos, a menudo nuestra atención se centra en las instituciones residuales o, al menos, en las que tienen problemas para mantener su posición hegemónica, olvidamos las dominantes y apenas intuimos las emergentes. Así pues, la democracia está siendo transformada a medida que evolucionan sus cimientos sociales, culturales y políticos (Dahlgren, 2012, p. 179); en este proceso juegan un papel esencial los medios de comunicación como de forma cada vez más rotunda las redes sociales.

Junto a esto, el actual paradigma de consumo audiovisual es la consecuencia de la combinación de factores de los medios viejos y los nuevos, que han sumado diversos productos comunicativos en un único canal: Internet (Izquierdo-Castillo, 2015). Así se sintetiza la práctica comunicativa en la que la televisión ya no se reproduce sólo en el televisor; en este sentido, Internet y la telefonía móvil han aparecido como los nuevos distribuidores de contenido audiovisual (Ruano, 2009) de tal forma que algunos medios públicos se han visto incapaces o no han sabido adaptarse con éxito a entornos *online* como la web o el móvil (Ruiz del Olmo y Belmonte Jiménez, 2014) donde los medios de comunicación clásicos no acaban de encontrar la fórmula (Gómez-Uribe, 2015).

La televisión sigue siendo, con todo, el eje central del consumo audiovisual, pero cada vez más la producción y el consumo selectivo vía Internet, junto con el elemento generacional, son claves fundamentales para definir el modo en el que los operadores definen sus programaciones y sus ofertas de canales y contenidos. Esta lógica lleva, por ejemplo, a la aparición de espacios dirigidos específicamente a públicos o nichos socioeconómicos o también de edades determinadas, a partir de etiquetas o conceptos tomados como referentes para identificar a las diferentes generaciones (Woods, 2016). Frente a la tradicional propuesta televisiva, de consumo de imágenes en el electrodoméstico televisual, la aparición de nuevos operadores fideliza de forma más peculiar e intensa a los públicos con productos (mayoritariamente ficciones) con formas audiovisuales y sobre todo temáticas que no tendrían cabida en la televisión tradicional. Así, el concepto de televisión ha sido reemplazado en las nuevas políticas europeas por el de servicios audiovisuales, explica Campos-Freire (2015), de modo que los servicios audiovisuales están fácilmente a disposición de la audiencia. Se han roto ciertos cánones de la televisión tradicional, afectando a elementos tan importantes como la parrilla televisiva.

Esas transformaciones motivan precisamente el objetivo de este artículo, que indaga cómo las comunidades virtuales vinculadas a los productos de ficción construyen un poder autónomo, conformando una opinión pública mediática que se viraliza y obliga a las corporaciones audiovisuales a tenerlas en cuenta. Específicamente se analiza la forma en la que en una red social como Twitter se conforman comunidades influyentes capaces de generar opinión pública y de influir en las productoras audiovisuales. Se utiliza el estudio de caso la serie *Sense8* (2017), una de las principales propuestas de la parrilla de producción propia de Netflix en su etapa de expansión internacional, y se detallan las dinámicas de opinión que motivaron tanto el aviso de cancelación del producto por parte de Netflix, así como su posterior rectificación.

Para llevar a cabo ese objetivo se ha realizado un estudio mixto, cualitativo y cuantitativo, sobre esas comunidades virtuales en la red social Twitter entre el 1 y el 29 de junio de 2017, fechas de inicio y conclusión de la crisis comunicativa; se han utilizado herramientas de investigación básica documental y trabajo de campo de observación y análisis de las comunidades virtuales seguidoras de la serie en Twitter, a partir de análisis de textos de las comunicaciones de usuarios, creadores de la serie y la productora, más un procesado cuantitativo de esa interacción.

Antes de la aplicación del método para la consecución del anterior objetivo propuesto, parece necesario referirse al novedoso contexto audiovisual y de audiencias al que nos enfrentamos, para entender el poder de generación de opinión pública de esas comunidades. En la actualidad, el consumidor de contenidos busca y selecciona ficción o información en productos audiovisuales que le entretengan en el momento preciso o inmediato que desee (Campos-Freire, 2015). En este aspecto son significantes dos ideas: de una parte, la audiencia cada vez reclama una mayor participación y un uso "a la carta"

del material audiovisual, y de otra, el mercado audiovisual actual tiende cada vez más a centrarse en los contenidos, tal y como advirtiera Ruano (2009), tendencia que ha ido incrementándose en los últimos años. Dentro de las nuevas formas de consumo de contenido audiovisual, en la actualidad la actividad e interactividad se tienen muy en cuenta a la hora de entender y analizar una serie de televisión, elementos de su estructura y contenido que Jenkins (2003) definiera en el concepto de *transmedia storytelling* según el cual una narrativa se dispersa en varias plataformas o canales, siendo éstas independientes entre sí, o lo que es lo mismo, no es necesario leer el libro para entender la película y viceversa. Es en este proceso donde Jenkins (2003) posteriormente explica que una de las características principales de este fenómeno es la participación de las audiencias.

Por ejemplo, en España, tal y como recoge el Panel de Hogares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC (2017), el tiempo dedicado por los españoles a visualizar contenidos audiovisuales en el televisor y en otras pantallas empieza a equilibrarse. En datos, el informe elaborado por la CNMC explica que en España se consumen casi tres horas en la pantalla de TV, situándose en dos horas y media el tiempo que se dedica a consumir contenido audiovisual en ordenador, *tablets* o *smartphones*. Estas son tendencias similares u homogéneas en otros países desarrollados.

Por tanto, y como consecuencia de lo apuntado anteriormente, en la actualidad “se sustituye el flujo unidireccional de los contenidos por una corriente circular y continua, que facilita la personalización del consumo por parte de la audiencia” (González-Neira y Quintas-Froufe, 2016, p. 28). Se sustancia en definitiva que esta transformación ha cambiado la forma de entender y actuar de las audiencias, cuyo poder es presagiado por audiencias específicas y segmentadas:

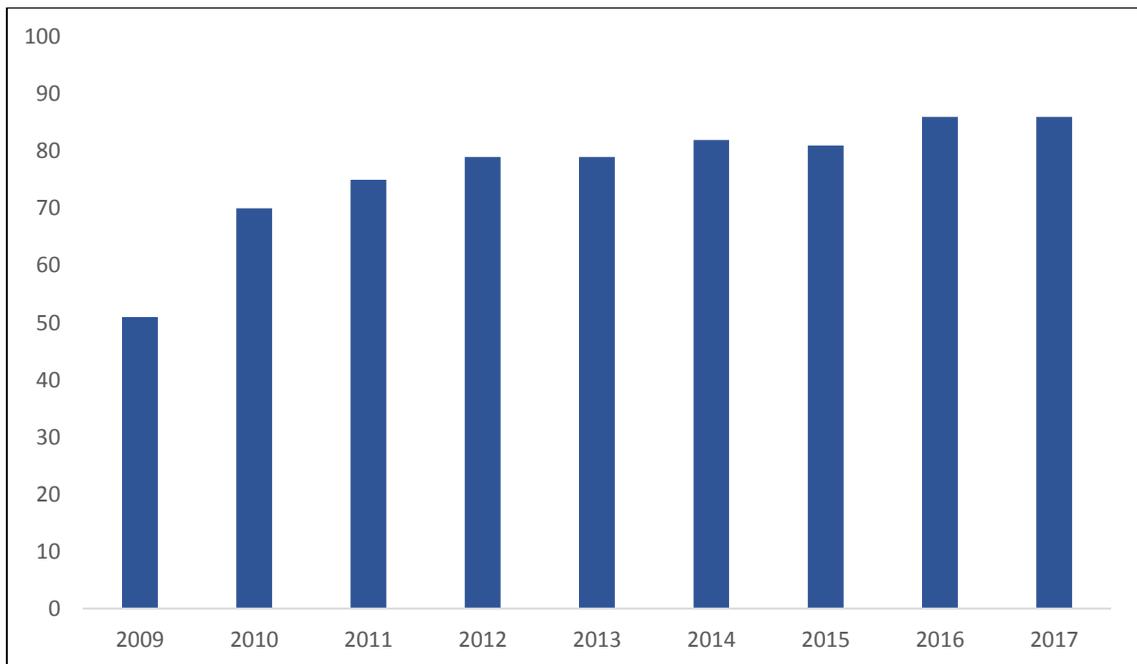
La televisión tradicional ha privilegiado por años a las grandes audiencias. A contracorriente, una nueva forma de entender el entretenimiento, en beneficio de los públicos minoritarios, empieza a operar en Internet. El éxito de este modelo anuncia quizá la televisión por venir (Wu, 2014, p. 10).

Significativamente, sin embargo, el aumento de la oferta audiovisual, interactiva y a la carta ha elevado e incrementado el consumo audiovisual. De nuevo en España, como ejemplo, y de forma similar en otros países europeos, el estudio de los hábitos de recepción televisiva de los públicos se ha incrementado significativamente en los últimos años. Respecto a la televisión y al consumo en red, numerosos análisis en ese sentido, y también diversos en cuanto a las técnicas metodológicas utilizadas, recogen la transformación derivada de la expansión y la generalización del uso de Internet (Claes y Deltell, 2015). Como conclusiones comunes se atestigua que los grupos de edad de los jóvenes y los adolescentes se alejan cada vez más del consumo televisivo tradicional, al no satisfacer sus demandas con la misma intensidad y variedad temática y formal que la oferta

audiovisual digital (Bernal Triviño, 2009; López Vidales, González Aldea y Medina de la Villa, 2011).

Campos-Freire (2015), así como otros autores, apunta que “Las redes sociales digitales son un nuevo paradigma del ecosistema actual de medios” (p. 144). La digitalización y sus consecuencias parecen ser un hecho cada vez más evidente que los pilares básicos del fenómeno televisión y redes sociales son interactividad, convergencia y multimedia. Justamente sobre esas características se asienta la formación y consolidación de opinión pública mediática, que, por la naturaleza segmentada de las audiencias, es necesariamente especializada y singular.

Gráfico 1
Evolución de la penetración y uso de redes sociales en España (%)



Fuente: IAB-Spain (2017).

Netflix, la televisión de pago y el constante escrutinio de la audiencia

En una sociedad multipantalla como la actual, la televisión mantiene un papel esencial dentro del nuevo escenario comunicativo (Rodríguez Rossell y Melgarejo Moreno, 2012). Según el informe “La sociedad de la información en España 2016” (AIMC), en datos absolutos la televisión (99,3%) y el teléfono móvil (96,7%) son las tecnologías de la comunicación con mayor presencia en los hogares españoles.

Paralelamente, el “Estudio general de medios” (AIMC) señala que el 80% de los jóvenes, aunque con reducción de tiempo y sobre todo cambio de prácticas, continúan

consumiendo ficciones en la pantalla televisiva tradicional frente a otras plataformas como Youtube, Vimeo u otras. Estas mutaciones en las costumbres televisivas confluyen con el protagonismo de las redes sociales como medio simultáneo e instantáneo para el intercambio de comentarios sobre las emisiones entre jóvenes, como ocurre en el caso de Twitter. La pujanza de dichas prácticas para interactuar, por ejemplo, a través de los contenidos de ficción o de entretenimiento les hace sentir parte de un colectivo más grande (Wohn y Na, 2011), o conectar con personajes famosos sin intermediación (Lacalle, 2011).

Todos estos fenómenos de interacción y autoafirmación identitaria con narraciones y personajes han generado nuevas estrategias de fidelización de los operadores televisivos, como es el caso de Netflix, del que a continuación nos ocuparemos, a la vez que transforman después a los operadores tradicionales a la hora de intentar captar al público de menor edad, apostando por iniciativas ligadas a narrativas transmedia. Al contexto descrito debe sumarse el éxito reciente de la gran ficción televisiva y especialmente de las series estadounidenses, descrito en diversos trabajos (Gillan, 2011).

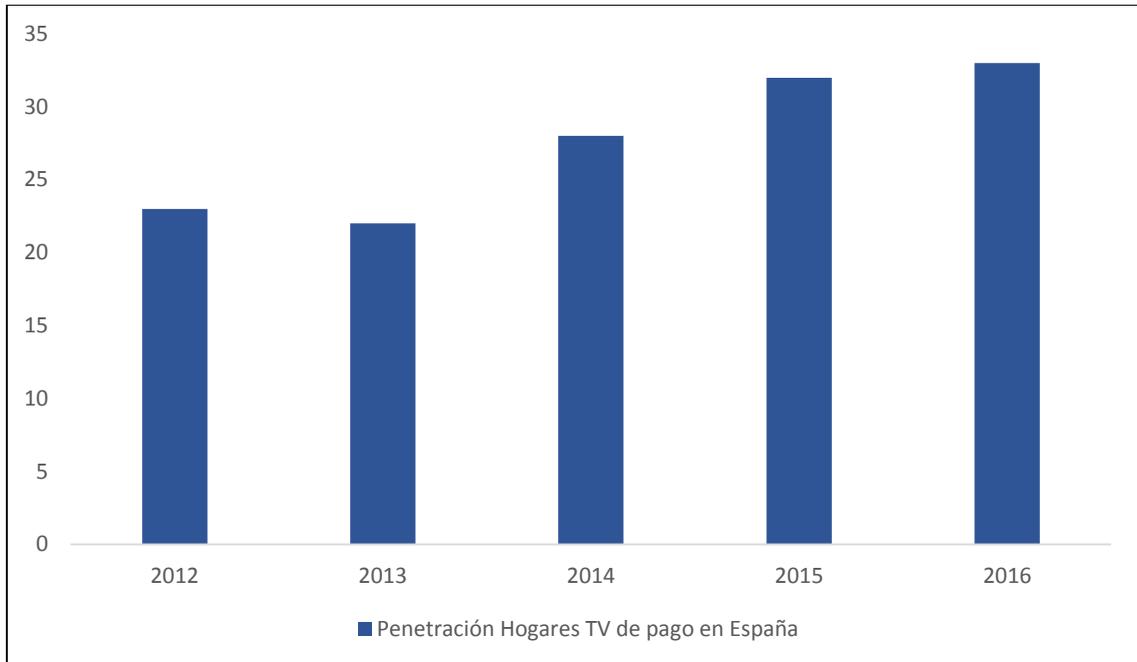
De lo expuesto anteriormente se extraen dos ideas esenciales a la hora de entender y analizar el futuro, ya muy presente ciertamente, del modelo televisivo: multiplataforma y distribución de contenidos a la carta, especialmente ficción en forma de series o filmes.

La sociedad actual y, sobre todo, el avance tecnológico de ésta permite al usuario consumir contenidos en cualquier lugar vía *streaming*. Se entiende como aplicación de *streaming* aquella en la cual el receptor reproduce el contenido recibido (audio, video etc.) conforme va llegando sin necesidad de descargarlo completamente antes (Montoya, 2003). Entre las diversas plataformas que permiten al usuario consumir contenido acorde a estas características, destaca Netflix por su volumen, temática y difusión. Como empresa, Netflix inició su camino en 1997 como un servicio de alquiler de DVD en línea.

Con la normalización de Internet, Netflix se reinventó como una plataforma de distribución de contenido *online* (Heredia Ruiz, 2017). En la actualidad, tal y como explican Adhikari et al. (2015), la plataforma de video *streaming* funciona acorde a cuatro componentes esenciales: centro de datos de Netflix, nube de Amazon, CDN y jugadores. Esencialmente, y para comprender el funcionamiento del modelo Netflix, así como su evolución, se sintetizan las conclusiones a las que llega Jenner:

Netflix siempre ha estado más asociado con el medio de los DVD e Internet (como su nombre ya lo sugiere) en lugar de la transmisión y la programación original. No es de extrañar que, junto con las cadenas de televisión que ofrecen servicios multiplataforma, el negocio de los servicios de alquiler de videos ahora sea el que lucha por dominar el negocio de los servicios de VOD, reinventándose para una nueva era en la distribución de películas y televisión (Jenner, 2016, p. 261).

Gráfico 2
Representación de la penetración de la TV de pago en España (%)



Fuente: Informe Conecta (2018).

La serie Sense8 como generadora de opinión y de corrientes empáticas en la audiencia

Más allá de un modelo tecnológico avanzado y radicalmente diferente a la televisión convencional, mediante *streaming* o flujo multimedia bajo demanda por Internet de banda ancha (Heredia Ruiz, 2017), las nuevas plataformas televisivas de producción y distribución de productos audiovisuales han buscado estrategias de conexión emocional con sus públicos, clientes y suscriptores (Greer y Ferguson, 2011). En ese sentido, el caso de Netflix es paradigmático; la compañía californiana, convertida ya en un gigante del entretenimiento popular doméstico con alrededor de 90 millones de suscriptores en todo el mundo; y ello a pesar de su juventud, ya que inició su expansión internacional en el año 2010. A través de una estrategia comunicativa sólida, audaz y en muchos casos polémica por su apelación directa o irónica a la actualidad, especialmente en redes como Twitter y Youtube, siempre perfectamente empática con sus públicos, ha ido construyendo una imagen de marca ligada a la ficción seriada de calidad y ampliando progresivamente el catálogo de contenidos (Wu, 2014).

En su crecimiento y consolidación internacional la compañía apostó inicialmente por usuarios jóvenes, urbanos, con cultura audiovisual avanzada y elevado consumo mediático, audiovisual en redes. Y ello no solo en cuanto a los productos disponibles sino también en cuanto a la estrategia comunicativa comercial y de márketing en las redes

sociales y en la prensa. Todo ello a través de la producción, promoción y difusión de historias entendibles transculturalmente, atendiendo a los flujos de narrativas ficcionales internacionales. Para ese público se crearon productos singulares, base para la expansión hacia contenidos y públicos más adultos y variados. En esa estrategia encajan series de la compañía como *Sense8* (2015), ideada por las prestigiosas creadoras cinematográficas Lana y Lilly Wachowski y por Michael Straczynski. Esta ficción fue, como se ha señalado, una de las apuestas más arriesgadas de Netflix, tanto visual como temáticamente, cuando se estrenó en junio de 2015. Las hermanas Wachowski filmaron por todo el mundo su particular fresco de amor a la empatía, la humanidad y la diversidad, ante las dificultades personales y las conspiraciones globales.

La serie *Sense8* presenta una historia que involucra a ocho personas repartidas por el mundo que comparten sensaciones, recuerdos y habilidades; ocho personajes que sienten, se alegran y sufren como uno solo, en un particular género de ciencia ficción realista que evoluciona progresivamente hacia el realismo descriptivo, mágico, barroco en ocasiones y preciosista; así nos topamos con una científica de Bombay (Tina Desai), un conductor de autobús en Nairobi (Aml Ameen), un ladrón de cajas fuertes berlinés (Max Riemel), una mujer de negocios de Seúl (Doona Bae), un actor mexicano (Miguel Ángel Silvestre), una DJ islandesa afincada en Londres (Tuppence Middleton), un policía de Chicago (Brian J. Smith) y una *blogger* y *hacker* política de San Francisco (Jamie Clayton). Para ello se utilizan localizaciones reales, con distintos equipos de producción por todo el mundo, con rodajes en Alemania, Islandia, Kenia, distintos puntos de los Estados Unidos, México, Corea del Sur, India y el Reino Unido.

A pesar de sus diferencias geográficas, sociales y culturales, estos ocho personajes constituyen en la trama de la serie un singular y especial tipo de ser humano, que se vincula a través del "psycellium", un sistema nervioso psíquico que permite interactuar y compartir experiencias corporales y emocionales, además de participar física y mentalmente en el devenir cotidiano de los demás. A través de una realización audiovisual muy libre y arriesgada, de amplia libertad narrativa y rompiendo las convenciones espaciotemporales de la narración clásica cinematográfica, cada uno de los personajes se traslada de facto al escenario donde se encuentra el otro, compartiendo con él la acción en la lucha contra el mal o en apoyo sentimental. En todo caso, como supranarrativa, las autoras enfatizan que sólo juntos, como participantes de una comunidad enfática, podríamos los humanos hacer frente tanto a nuestras dudas sobre la existencia y la identidad, así como superar los peligros que emanan de las conspiraciones transnacionales.

Por todo ello, y en consonancia con las temáticas que aborda, en términos de forma, *Sense8* es un texto que habita en un transuniverso: transgénero, transsubjetivo y transfísico. Y también es, por eso mismo, un texto transmedia, en la medida en que *Sense8* participa de lo que Jenkins, Ford e Green (2013) describen como "construcción global" o la creación de narrativas aumentadas con mundos de historia inmersivos complejos, que trascienden los límites del espectáculo en sí.

Además, es relevante la temática de la identidad sexual, en parte a través de la influencia de la propia condición transexual de una de las creadoras de la serie, Lana Wachowski; *Sense8* se muestra también como una serie que ofrece esas representaciones televisuales como una categoría de identidad cada vez más transnacional y translingual. No es sólo el primer programa de televisión que presenta un personaje transgénero escrito/dirigido por creadores trans y actuado por un artista trans, sino que también intenta visualizar un imaginario global de maneras nuevas de identidad. Para Anaz (2017) son, sin embargo, representaciones arquetípicas de la diversidad: construcciones de representaciones de la diversidad contemporánea en sus diferentes esferas, desde la étnica (cultural, racial y religiosa) hasta la sexual, así como la socioeconómica. Autores como Keegan (2016) analizan *Sense8* como un texto que representa y replica simultáneamente las condiciones de la globalidad hipermoderna, discutiendo cómo las representaciones de *Sense8* se tensan contra y, sin embargo, reproducen parcialmente las condiciones del estereotipo. Con todo, *Sense8* enfatiza que aquello que nos une como seres humanos es más potente y universal que las diferencias culturales, raciales, religiosas, sexuales o nacionales.

Financieramente las autoras habían trabajado en el cine de alto presupuesto (con filmes como *Matrix* o *Cloud Atlas*) y en este caso Netflix mantuvo esos estándares. A pesar de su alto coste de producción, la rentabilidad de la serie iba ligada justamente a la empatía en ese público inicial, “evangelizador”, de la plataforma. La primera situación de crisis con este público que Netflix tuvo que afrontar se produjo precisamente a partir de la cancelación y posterior reproducción de la mencionada serie.

Así comunicaba Cindy Holland, vicepresidenta de contenido de la compañía, la cancelación de la serie: “Después de 23 episodios, 16 ciudades y 13 países, la historia de *Sense8* está llegando a su fin. Es lo que nosotros y los fans soñamos que sería: atrevida, emotiva, impresionante, explosiva y totalmente inolvidable. Nunca ha habido un espectáculo más verdaderamente global con un elenco igualmente diverso e internacional y el equipo, que sólo es reflejado por la comunidad de los fans profundamente apasionados de todo el mundo. Damos las gracias a Lana, Lily, Joe y Grant por su visión, y todo el elenco y el equipo por su habilidad y compromiso” (*The Hollywood Reporter*, 2017). Todo ello inicia un proceso de activación de audiencias que ya venían teniendo un papel activo en redes sobre la serie, y una reconfiguración del fenómeno fan, generándose un estado de opinión pública (especializada y singular, eso sí) sobre la que Netflix tuvo que retocar su estrategia de contenidos y también de comunicación con esta parte sensible de sus públicos.

Objetivos

A través de un estudio de caso especialmente significativo, el presente artículo se desarrolla en torno a la hipótesis que, en la actualidad, los nuevos productores

audiovisuales están expuestos a las demandas y quejas de los usuarios a través de las redes sociales y que éstas generan una opinión pública compartida, fuertemente imbricada en los fenómenos de identificación colectiva. El objetivo general del artículo es identificar la forma en la que las redes sociales, singularmente Twitter, agrupan a los seguidores de determinado contenido audiovisual y son capaces de generar opinión pública y materializar de algún modo en un cambio de rumbo dentro de la propia dinámica empresarial de las productoras audiovisuales, en este caso, de Netflix. Así, nuestra propuesta se ha centrado en estudiar un caso concreto, la serie *Sense8* (2017), una de las principales propuestas de la parrilla de producción propia de Netflix y observar los efectos derivados del aviso de cancelación por parte de la compañía, así como su posterior reprogramación.

Esto nos llevará a identificar nuevas formas de interacción comunicativa entre la empresa y el usuario. Esto es, y como es sabido, el movimiento derivado de los usuarios en Twitter llevó a Netflix a anunciar un capítulo final que diera respuesta a las peticiones de los fans tras el anuncio de cancelación de la serie. Como consecuencia inevitable, Netflix ha creado un precedente novedoso de cara a futuras cancelaciones que puedan derivar de la falta de audiencia o de los costes elevados que pueda producir una serie.

En definitiva, en el cambiante contexto audiovisual actual, este artículo busca definir los rasgos de las políticas comunicativas en Internet, generadoras de opinión pública y especialmente en la red social Twitter, de los nuevos operadores televisivos y audiovisuales. Y conocer en concreto como se producen las estrategias comunicativas de generación de opinión pública de las audiencias concretas o especializadas. Ambas cuestiones pueden presentar una estrecha interconexión. La investigación apunta también al conocimiento de las estrategias comunicativas de expansión internacional y captación de nuevos públicos de uno de esos nuevos operadores, vía *streaming* y bajo demanda, Netflix, cuyo objetivo sería la captación de nuevos públicos. Igualmente, el artículo trata de definir el papel de las audiencias en la red social Twitter y su interacción con la serie y la propia compañía.

Metodología

Para el tratamiento metodológico de los objetivos previos, hemos hecho uso de una metodología multidisciplinar. En ese sentido el presente artículo realiza un estudio mixto, cualitativo y cuantitativo, sobre las estrategias de la compañía y su política de comunicación en la red social Twitter a partir de este episodio, en el periodo comprendido entre el 1 y el 29 de junio de 2017, fechas de inicio y resolución de la crisis.

Ello ha implicado tanto elementos y herramientas de investigación básica documental y bibliográfica como trabajo de campo de observación y análisis en plataformas, comunidades y redes virtuales, específicamente la red social Twitter. En la ejecución del análisis se ha optado por utilizar dos de las herramientas metodológicas que, aplicadas en cada uno de los objetivos para analizar los diferentes aspectos de un mismo

objeto de estudio, no solo aportan perspectivas diferentes, sino que unas actúan sobre las otras de forma dialéctica, arrojando resultados innovadores y con mayor capacidad de incidencia, tanto en términos de representatividad, impacto científico, así como también de extrapolación a otros casos del nuevo panorama televisivo.

Las herramientas metodológicas que se han implementado en la presente investigación, motivadas por los objetivos propuestos anteriormente, son en síntesis las siguientes: Análisis de Textos (AT), cualitativo, referidos a las comunicaciones e interactividad de usuarios, creadores de la serie *Sense8* y la propia compañía; Tratamiento Cuantitativo (TC) de esa interacción; y Estudio de Caso (EC). Se cuenta aquí con la premisa de que el estudio de caso (Yin, 2009) combinado con el análisis cualitativo y su posterior categorización y análisis es extrapolable a la resolución de crisis, con ayuda de las redes sociales y Twitter a través de estrategias comunicativas adecuadas.

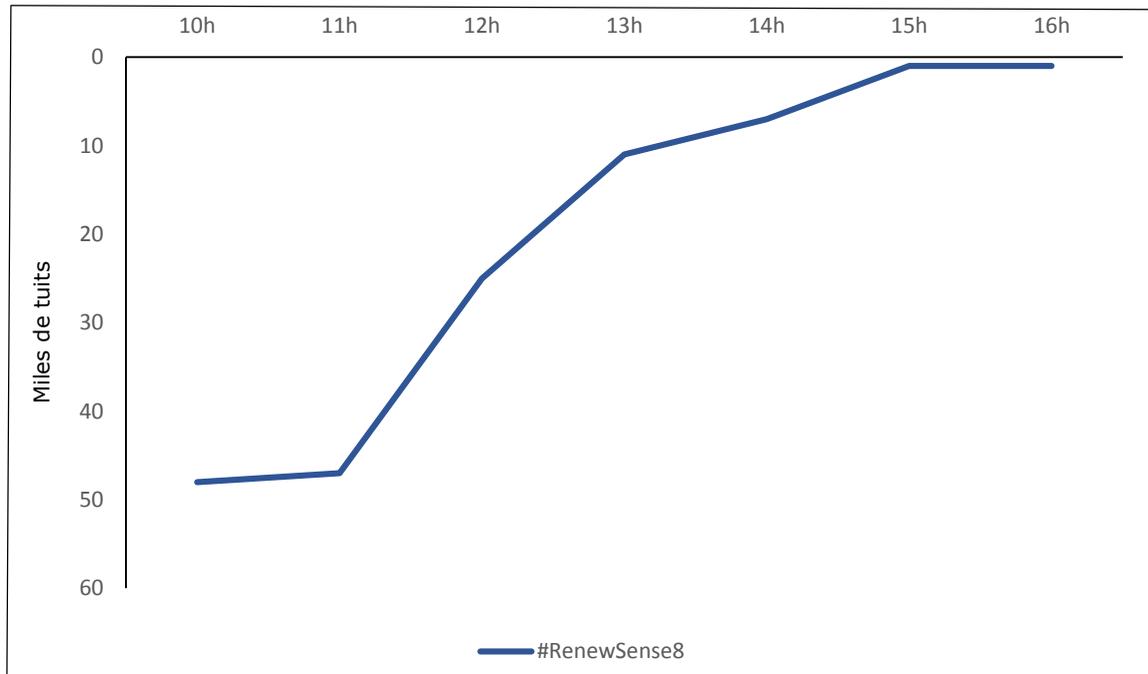
Resultados

Como se ha señalado anteriormente, a partir del 1 de junio de 2017, Netflix anuncia que la serie *Sense8* iba a ser cancelada. Este hecho produce un impacto inmediato en las redes sociales y, sobre todo, dentro de la comunidad de usuarios generada en torno a la serie y a su comunidad mediática en redes. Desde ese momento, se genera todo un fenómeno de opinión en esas mismas redes que tiene como único objetivo la producción de una temporada final de la serie o, al menos, de un episodio final que cierra la trama argumental de la misma.

Twitter es la red social elegida por los usuarios para comenzar una lucha o interacción contra Netflix, que encuentra en Change.org su base principal para recaudar firmas y lograr el objetivo. Bajo los hashtags *#RenewSense8* y *#BringBackSense8* se organiza toda una comunidad formada por los *early adopters* de la compañía, públicos vitales en la expansión internacional de la plataforma, que pone inquieta a la misma toda vez. Estos primeros adoptantes de la compañía de *streaming* son especialmente evangelizadores de las bondades de la misma, por lo que se busca aprovechar su potencial, reforzar su opinión, que suele ser fundada, apasionada y cualificada, lo que les convierte en excelentes prescriptores.

Es importante señalar que para las compañías los *early adopters* tienen preferencia por los deseos y aspiraciones, y no tanto en las necesidades reales, o en general no son su principal motivación. Por todo ello se convierten en un elemento clave de una estrategia comunicativa innovadora y que coadyuve en la expansión de la compañía. Así, tanto a nivel internacional como si observamos un país como España, en pocas horas, la etiqueta *#RenewSense8* se coloca como *trending topic*, siendo tendencia durante varias horas, tal y como refleja en el Gráfico 3, que relaciona el tiempo y los miles de mensajes:

Gráfico 3
Evolución del hashtag #RenewSense8



Fuente: *Trendinalia España* (2 jun. 2017).

Este fenómeno mundial viene acompañado de un problema muy significativo para Netflix, y es que, son muchos los fans de la serie que amenazan con abandonar la plataforma, extendiendo una corriente de opinión precisamente en esos suscriptores denominados primeros adoptantes, sector clave, como se ha señalado, en la expansión internacional.

A continuación (véase Ilustraciones 1 y 2), y a modo de ejemplo de las reacciones suscitadas por la comunidad, se muestran algunos de los tuits que se han señalado. Como se ha advertido, no solo se expresa el descontento por la cancelación de la serie, sino que, adicionalmente, se amenaza con darse de baja de la propia plataforma, e incluso, con irse a la competencia, como señal de provocación; una elevada y ruidosa protesta en redes y comunidades virtuales que generó un estado de opinión adverso en un momento clave de la expansión de la plataforma.

Ilustración 1 Tuits de fans tras la cancelación oficial de *Sense8*



Fuente: Twitter, 2 jun. 2017.

Es aquí, donde empieza la verdadera situación de crisis comunicativa de la empresa. En este sentido, y a través de la plataforma Change.org, los fans de la serie recogieron un total de 524.727 firmas para conseguir que la productora audiovisual diese marcha atrás, y, simultáneamente, darse de baja de Netflix.

Ilustración 2 Imagen de la petición de los fans en Change.org

The image shows a screenshot of a Change.org petition page. At the top, the Change.org logo is on the left, and navigation links for 'Inicia una petición', 'Mis peticiones', 'Más peticiones', and 'Programa de socios' are in the center. A search icon and 'Entrar' are on the right. The main heading is 'SENSE 8 SEASON 3 RENEWAL'. Below this is a large, vibrant photograph of a group of people in elaborate costumes and makeup, celebrating with confetti. To the right of the photo, a red flag icon is followed by the text 'Victoria confirmada' and '¡La petición ha conseguido su objetivo gracias a 524.727 firmas!'. Below this is a small thumbnail image of the same group, with the text '@NetflixLAT #Netflix #Sense8: SENSE 8 SEASON 3 RENEWAL'. A blue button with a Facebook icon says 'Compartir en Facebook'. Below that are links for 'Envía un mensaje en Facebook', 'Envía un email para amigos', 'Compártela en Twitter', and 'Copiar enlace'. At the bottom left, a small profile picture is followed by the text 'THE GANG Sense8FANS ha iniciado esta petición dirigida a Netflix'. Below the photo, the text 'WE MADE IT. SENSE 8 IS COMING BACK ON A TWO HOUR' is visible.

Fuente: Twitter, 4 jul. 2017.

No obstante, la decepción del público no tardó en llenar titulares de diversos medios y plataformas de comunicación especializadas. Por lo que, a la ya problemática de perder un porcentaje de suscriptores muy elevado, se le unía el problema de hacer frente a toda una campaña sin precedentes de mala imagen para la compañía, que encierra, a modo de ejemplo, los siguientes titulares de prensa generalista española: "Netflix cancela *Sense8*... y Twitter carga contra ella" – *Huffpost* (Poncel, 2017); "Casi medio millón de usuarios de Netflix amenazan con darse de baja tras la reciente cancelación de *Sense8*" (*ABC*, 2017); o también "Netflix deja los suscriptores a medias al cancelar *Sense8* sin un final" – *La Vanguardia* (Solá Gimferrer, 2017); éstos son solo algunos de los muchos titulares que días después del anuncio oficial de la cancelación de la serie, aparecían en los medios de comunicación de España.

Como se puede apreciar, la campaña que comenzó en redes sociales evolucionó en un fenómeno comunicativo que transcendía las barreras nacionales y creaba una serie de dudas sobre la reputación de la plataforma Netflix en un público virtual imprescindible en su difusión joven y urbana: los *early adopters*.

La plataforma, envuelta en una crisis de imagen, intenta apelar a la lógica de los usuarios mediante un comunicado donde expresa los motivos por los que la serie ha sido cancelada. Para ello, elige la red social Tumblr, en espacio de *microblogging* oficial de la serie, y Facebook, para dar a conocer el siguiente comunicado:

Para nuestra familia *Sense8* (...). Hemos visto las peticiones. Hemos leído los mensajes. Sabemos que quiere *#RenewSense8*, y deseamos poder *#BringBackSense8* por usted. El motivo por el que nos hemos tardado tanto en responderte es porque hemos pensado mucho en Netflix para intentar que funcione, pero desafortunadamente no podemos. Gracias por mirar y espero que te mantengas cerca de tu clúster en todo el mundo. *#SensatesForever* (Facebook, *Sense8*, 8 jun. 2017).

No obstante, y además de este breve comunicado, el director de contenidos de la plataforma, Ted Sarandos, explicó que se trataba de un problema mucho más básico. En este sentido, Sarandos detalló que se debía a unos costes muy elevados de producción, alrededor de 9 millones de dólares por episodio, y una audiencia poco elevada (*El Mundo*, 2017).

Estas explicaciones no fueron suficientes para la comunidad de fans de la serie, organizada en opinión pública virtual, que seguía aumentando en sus esfuerzos de lograr que la plataforma cerrará de algún modo *Sense8*. De este modo, el número de firmas en la plataforma Change.org no dejó de aumentar. La presión en Twitter se mantenía, sobre todo, a través de los hashtags *#RenewSense8* y *#BringBackSense8*.

Sin embargo, las diversas explicaciones no consiguieron calmar a los usuarios en redes sociales, que seguían intentando hacer que su serie continuase. Las firmas en la plataforma Change.org superaron el medio millón, cuando, a través del perfil oficial de la serie en Twitter, el 29 de junio de 2017, Lana Wachowski, co-creadora de la serie, anunciaba que ésta tendría un capítulo final de dos horas de duración y mostraba un texto que anticipaba la nueva y sorprendente estrategia comunicativa de Netflix: sumarse a la misma corriente de opinión pública como una parte más de la misma, como se reproduce en el siguiente Ilustración 3, y que supuso un repunte en la imagen de la plataforma. Esta nueva estrategia nos introduce de lleno en una nueva forma de entender la comunicación entre la marca y el usuario, siendo la propia compañía parte fundamental del propio mensaje, y uniéndose a las reclamaciones de los propios usuarios como si fueran parte de la corriente.

Ilustración 3

Lana Wachowski en Twitter y nueva estrategia de la compañía

Dear Sense8 Family,

I have been meaning to write this letter for some time. The outpouring of love and grief that came in the wake of the news that Sense8 would not be continuing was so intense that I often found myself unable to open my own email. I confess I fell into a fairly serious depression.

I had never worked so hard, or put so much of myself into a project as I had with Sense8 and its cancellation hollowed me out. I felt the disappointment of my amazing crew (I wish people could understand the impossibilities they achieved with implausible regularity.) I felt the sadness of the actors who had given so much of themselves, always finding more whenever the sun broke from the clouds. But most of all I felt the heartbreak of our fans (again I wish I could cluster with you to share some of the beautiful moments, the hugs, tears and laughter, as well as the insightful and humbling conversations I have had with people who have connected to this show; they are unlike any fans I have ever encountered as an artist).

Friends kept calling from all over the world asking, "Isn't there anything you can do?" And the truth was, no. By myself, there was nothing I could do.

But just as the characters in our show discover that they are not alone, I too have learned that I am not just a me. I am also a we.

The passionate letters, the petitions, the collective voice that rose up like the fist of Sun to fight for this show was beyond what anyone was expecting.

In this world it is easy to believe that you cannot make a difference; that when a government or an institution or corporation makes a decision, there is something irrevocable about the decision; that love is always less important than the bottom line.

But here is a gift from the fans of this show that I will carry forever in my heart: while it is often true those decisions are irreversible, it is not always true.

Improbably, unforeseeably, your love has brought Sense8 back to life. (I could kiss every single one of you!)

It is my great pleasure as well as Netflix's (believe me, they love the show as much as we do but the numbers have always been challenging) to announce that there will be another two hour special released next year. After that... if this experience has taught me anything, you NEVER know.

Thank you all. Now let's go find out what happens to Wolfgang.





Sense8 

@sense8



Death doesn't let you say goodbye. 2 hour finale episode in the works. Tell your cluster.

20:39 - 29 jun. 2017

 96,8 mil  68,9 mil personas están hablando de esto

Fuente: Twitter, 29 jun. 2017.

Las redes sociales han demostrado en numerosas ocasiones como pueden ser generadoras de opinión pública y pueden servir de altavoz para las comunidades. En este estudio de caso, sirvió como herramienta de interacción comunicativa para que los seguidores de la serie de ficción *Sense8* de la plataforma Netflix lograrán que ésta produjese un episodio final que cerrara la línea argumental de la misma. Si bien el proceso de cancelación y anuncio de un episodio final ha demostrado la fuerza de las redes sociales, también ha hecho que Netflix afrontara una de sus crisis más fuertes hasta la fecha. Es el modo en el que ha resuelto la crisis donde radica lo verdaderamente relevante a nuestro juicio de este estudio.

Por su parte, la compañía llevó a cabo una triple estrategia para contrarrestar una opinión pública especializada adversa. Por un lado, abordándola desde el punto de vista empresarial y de producción. Si bien, los costes eran muy elevados para la "rentabilidad" de la serie, como hemos señalado, Netflix asumió que quería llevar a cabo un final que pusiera fin a la mala imagen que la plataforma estaba adquiriendo, así puso en marcha todo lo relativo a contactos con actores, guionistas y el anuncio final de la realización de un nuevo episodio.

Pero, lo más relevante en este punto es la puesta en marcha de una estrategia comunicativa donde la propia empresa, a través de sus cuentas, se suma a las protestas dando a entender que los fans de la serie no están fuera de la compañía, sino que las reivindicaciones también forman parte de los propios trabajadores de la compañía. Este primer aspecto es innovador y ciertamente descarado o insólito, al desvincularse la empresa en su comunicación mediática a su propia decisión empresarial, participando de la corriente de opinión de los fans sobre el regreso de la serie; todo ello no se produce de una manera conflictiva, sino como forma parte de la misma comunidad afectada que los seguidores.

En segundo lugar, y de forma coordinada y simétrica, se suceden los comunicados en Twitter de los propios creadores y miembros de la serie. Para ello, lo realmente singular de este segundo aspecto, y que demuestra la coordinación comunicativa empresarial, es que en la mayoría de los casos en los textos los miembros del equipo hacen partícipe a la compañía del éxito de la creación de un episodio final. Este hecho se aprecia con facilidad en el comunicado de Lana Wachowski, co-creadora de la serie, quien afirma en su texto de anuncio en Twitter (Ilustración 3) que "es un gran placer para mí y para Netflix (créanme, ellos aman el show tal como nosotros, pero los números siempre han sido un desafío) anunciar que habrá un nuevo especial de dos horas que se estrenará el próximo año".

En definitiva, este singular estudio de caso pone de manifiesto la fuerza de la opinión pública mediática especializada, así como el uso de nuevas estrategias comunicativas para liderarla o contrarrestarla. La crisis de confianza e identificación de sus audiencias con la compañía Netflix en este caso se cierra o al menos se reconduce al desarrollarse una estrategia comunicativa triple, ejecutada por la propia compañía,

coordinando comunicativamente los mensajes en redes virtuales (singularmente Twitter), la dirección y producción de la serie y los actores con los que el público empatiza, para interactuar en el mismo sentido, aunar el espíritu global en función de un objetivo compartido, diluir la confrontación y cerrar finalmente este primer episodio de crisis del operador audiovisual.

Conclusiones

Del estudio de caso analizado se desprende una primera conclusión general que define cómo la opinión pública y las corrientes comunicativas de los seguidores de productos audiovisuales cobran relevante importancia para las compañías, especialmente en el sector de la nueva economía y la nueva televisión. Los nuevos operadores audiovisuales (Netflix, HBO, Amazon Prime Video etc.), que operan en *streaming*, ofreciendo contenidos altamente personalizables y bajo demanda, están rompiendo la hegemonía de la industria audiovisual y televisiva tradicional.

A su vez, dentro de estas corrientes de opinión, difundidas a través de redes virtuales, los primeros adoptantes (*early adopters*) resultan de una especial relevancia para estas compañías, al ser un público cualificado, pasional y evangelizador de las bondades de la empresa y son especialmente cuidados en la estrategia a largo plazo de expansión internacional de operadores como Netflix. Para generar o difundir opinión pública favorable, estas nuevas empresas audiovisuales están utilizando estrategias comunicativas singulares y novedosas para lograr su expansión internacional, donde el papel de las campañas en redes sociales, la viralización de contenidos y la interactividad con los usuarios llevan o toman un paso por delante a los operadores televisivos tradicionales.

Como ejemplo paradigmático, Netflix basó su inicial estrategia de expansión internacional en la generación de contenidos originales, rompedores y dirigidos a comunidades segmentadas, pero globales, apostando por costosas producciones firmadas o producidas por creadores audiovisuales contemporáneos reconocidos. Este es el caso de la serie *Sense8*, dirigida por las hermanas Wachowski, cuyos contenidos incluyen la utilización de formas novedosas y singulares de apelación a los sentimientos, a la espiritualidad o a la identidad sexual. La serie es un ejemplo de estrategia de fidelización de nuevas audiencias en su expansión internacional. Por el mismo motivo su cancelación debido a los altos costes de producción supuso un primer episodio de crisis con sus públicos suscriptores.

El caso estudiado es muy singular dado que se trató de una primera crisis comunicativa de estos nuevos operadores de contenido audiovisual, caso concreto de Netflix, y se produce a nivel mundial debido a la propia idiosincrasia de la serie. Esto conlleva una quiebra de la estrategia de implicación y apelación a las audiencias, mantenida comercialmente mediante la suscripción al canal. Desde el punto de vista

empresarial, Netflix asumió que quería llevar a cabo un final que pusiera fin a la situación de crisis de imagen de marca que la plataforma estaba adquiriendo, por parte de un público singular seguidor de la serie, no muy numeroso pero influyente, así puso en marcha una triple estrategia que involucra contactos con actores, guionistas, el público y el anuncio final de la realización de un nuevo episodio.

Del análisis del contenido de la red social Twitter se desprende que la compañía desarrolló una estrategia comunicativa innovadora donde la propia empresa se suma a las protestas de su audiencia en contradicción con su misma decisión empresarial, dando a entender que los fans de la serie no están fuera de la compañía, sino que las reivindicaciones también forman parte de los propios trabajadores de la compañía. Esto es, no es un agente externo, sino que forma parte de la misma comunidad afectada que los seguidores.

Se observa igualmente como abundan los comunicados en Twitter de los propios creadores y miembros de la serie. Pero, lo realmente destacable de este segundo aspecto es que, en la mayoría de los casos, los miembros del equipo hacen partícipe a la compañía del éxito de la creación de un episodio final.

Se produce una estrategia de diversificación comunicativa en la esfera virtual (esencialmente en la red social Twitter) donde opera la corriente de opinión crítica, que incluye a los comunicados de la compañía, el elenco creativo de la serie (dirección, producción ejecutiva y actores) y que culmina con el anuncio de la reanudación de la producción. Es decir, se supera el tradicional concepto de prosumidor audiovisual, como señala, por ejemplo, Ferreras-Rodríguez (2014), dado que estas comunidades virtuales no solo generan contenido, sino que producen decisiones estratégicas. Este artículo amplía el grado de respuesta de las comunidades virtuales contemporáneas de otros estudios como los de González-Neira y Quintas-Froufe (2016), que encontraron menor grado de conexión con las decisiones empresariales. Otros estudios de referencia sobre Netflix, como el de Izquierdo-Castillo (2015), se refieren al nuevo negocio mediático liderado por la compañía con escasa consideración, más allá del modelo de uso técnico, de las comunidades en redes sociales. Por otra parte, y respecto al contenido de la serie analizada, pese que Anaz (2017) habla de una representación estereotipada de la identidad personal moderna, lo cierto es que la serie logró una profunda conexión emocional con generadores de opinión en la red, y su activismo en el proceso se hizo muy notorio. Un estudio que advertía de la creciente relación simbiótica entre Twitter y la televisión es el de Wang (2016); en ese mismo sentido las conclusiones de este estudio están también en la línea de trabajos anteriores como los de Greer y Ferguson (2011) o Harrington, Hihfield y Bruns (2013), que anticiparon certeramente el poder de Twitter y las audiencias activas como red influyente en la empresa audiovisual. En nuestro estudio de caso, Netflix tuvo al final que asumir la corriente de público desafecto y cerrar este episodio de crisis comunicativa y de imagen de la compañía.

Finalmente, este estudio de caso debe ser completado en el futuro con otros ejemplos de situación comunicativa e interacción con seguidores y suscriptores de otras empresas innovadoras, para comprobar hasta qué punto son utilizadas estas nuevas estrategias para modelar e influir en la opinión pública especializada respecto a ellas.

Referencias bibliográficas

ABC. "Casi medio millón de usuarios de Netflix amenazan con darse de baja tras la reciente cancelación de *Sense8*", 6 jun. 2017. Disponible en: <https://www.abc.es/play/series/noticias/abci-usuarios-netflix-amenazan-darse-baja-tras-reciente-cancelacion-sense8-201706061415_noticia.html>. Acceso en: 7 dic. 2017.

ADHIKARI, V., et al. "Measurement study of Netflix, Hulu, and a tale of three CDNs". *IEEE/ACM Transactions on Networking (TON)*, vol. 26, p. 1.984-1.997, 2015.

AIMC – Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación. "Estudio general de medios". Disponible en: <<http://reporting.aimc.es/index.html#/main/cockpit>>. Acceso en: 5 feb. 2018.

ANAZ, S. "O arcaico e o contemporâneo em *Sense8*: representações arquetípicas da diversidade". *Intexto*, vol. 40, p. 77-95, 2017.

BEAUMONT, J. F. "Digitalización, convergencia, multimedia. Claves del nuevo escenario audiovisual español". *Cuenta y Razón*, vol. 117, p. 37-46, 2000.

BERNAL TRIVIÑO, A. I. *Los nuevos medios de comunicación y los jóvenes: aproximación a un modelo ideal de medio*. Madrid: EuroEditions, 2009.

CAMPOS-FREIRE, F. "El futuro de la TV europea es híbrido, convergente y cada vez menos público". *Revista Latina de Comunicación Social*, vol. 68, p. 89-118, 2013.

_____. "Adaptación de los medios tradicionales a la innovación de los metamedios". *El Profesional de la Información*, vol. 24, nº 4, p. 441-450, 2015.

CASTELLÓ MARTÍNEZ, A. "El uso de *hashtags* en Twitter por parte de los programas de televisión españoles". In: I Congreso Internacional Comunicación y Sociedad. Logroño, 2013.

CLAES, F.; DELTELL, L. "Audiencia social en Twitter: hacia un nuevo modelo de consumo televisivo". *Trípodos*, vol. 36, p. 111-132, 2015.

CNMC – COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. "Qué es la CNMC", 2017. Disponible en: <<https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc>>. Acceso en: 16 feb. 2018.

DAHLGREN, P. Paisaje mediático cambiante y participación política. In: MORAGAS, M. *La comunicación: de los orígenes a internet*. Barcelona: Gedisa, 2012.

DAWSON, M. "Television between analog and digital". *Journal of Popular Film & Television*, vol. 38, nº 2, p. 95-100, 2010.

EL PAÍS. "Netflix cancela *Sense8* tras dos temporadas", 2 jun. 2017. Disponible en: <https://elpais.com/cultura/2017/06/01/television/1496340078_798311.html>. Acceso en: 8 jul. 2017.

EL MUNDO. "Netflix explica la cancelación de *Sense8* y *The Get Down*", 2017. Disponible en: <<https://happyfm.es/musica/netflix-explica-la-cancelacion-de-sense8-y-the-get-down-51264/>>. Acceso en: 20 jun. 2017.

- FERRERAS-RODRÍGUEZ, M. "Los nuevos prosumidores: audiencias de la televisión social. Análisis de Operación Palace en Twitter". *Revista Mediterránea de Comunicación*, vol. 5, nº 1, p. 175-192, 2014.
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. *La sociedad digital en España*. Madrid: Fundación Telefónica, 2017.
- GALLEGO, F. "Social TV analytics: nuevas métricas para una nueva forma de ver televisión". *Index.Comunicación*, vol. 3, p. 13-39, 2013.
- GILLAN, J. *Television and new media*. New York: Routledge, 2011.
- GÓMEZ-DOMÍNGUEZ, P. "Era digital y televisión autonómica: un estudio comparativo de las plataformas web, aplicaciones móviles y redes sociales de TV3 y BBC One". *Communication & Society*, p. 85-116, 2016.
- GÓMEZ-URIBE, C.; HUNT, N. "The Netflix recommender system: algorithms, business value, and innovation". *ACM Transactions on Management Information Systems*, vol. 6, nº 4, 2015.
- GONZÁLEZ-NEIRA, A.; QUINTAS-FROUFE, N. "El comportamiento de la audiencia lineal, social y en diferido de las series de ficción españolas". *Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, vol. 3, nº 6, p. 27-33, 2016.
- GREER, C.; FERGUSON, D. "Using Twitter for promotion and branding: a content analysis of local television Twitter sites". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 55, nº 2, p. 198-214, 2011.
- HABERMAS, J. *Öffentlichkeit (ein Lexikonartikel)*. Francfort a.M.: Suhrkamp, [1964] 1973.
- HARRINGTON, S.; HIGHFIELD, T.; BRUNS, A. "More than a backchannel: Twitter and television". *Participations Journal of Audience & Reception Studies*, vol. 10, nº 1, p. 405-409, 2013.
- HEREDIA RUIZ, V. "Revolución Netflix: desafíos para la industria audiovisual". *Chasqui*, vol. 135, p. 275-295, 2017.
- HIGHFIELD, T.; HARRINGTON, S.; BRUNS, A. "Twitter as a technology for audiencing and fandom". *Information, Communication & Society*, vol. 16, nº 3, p. 315-339, 2013.
- HIPERTEXTUAL. "Netflix explica por qué cancela *Sense8*", 9 jun. 2017. Disponible en: <<https://hipertextual.com/2017/06/netflix-sense8-cancelacion-motivos>>. Acceso en: 30 ene. 2018.
- IAB-SPAIN. *Estudio Anual de Redes Sociales*, 2017.
- INFORME CONECTA. *La televisión de pago en España*. Madrid: Deloitte, 2018.
- IZQUIERDO-CASTILLO, J. "El nuevo negocio mediático liderado por Netflix: estudio del modelo y proyección en el mercado español". *El Profesional de la Información*, vol. 24, nº 6, p. 819-826, 2015.
- JENKINS, H. "Transmedia storytelling: moving characters from books to films to video games can make them stronger and more compelling". *MIT Technology Review*, jan. 2003. Disponible en: <<http://www.technologyreview.com/news/401760/transmedia-storytelling>>. Acceso en: 18 ago. 2018.
- JENKINS, H.; FORD, S.; GREEN, J. *Spreadable media creating value and meaning in a networked culture*. New York: New York University Press, 2013.
- JENNER, M. "Is this TVIV? On Netflix, TVIII and binge-watching". *New Media & Society*, vol. 18, nº 2, p. 257-273, 2016.
- KEEGAN, C. M. "Tongues without bodies: the Wachowskis' *Sense8*". *TSQ - Transgender Studies Quarterly*, vol. 3, nº 3-4, p. 605-610, 2016.

LACALLE, C. "La ficción interactiva: televisión y web 2.0. Ámbitos. *Revista Internacional de Comunicación*, nº 20, p. 87-107, 2011.

LIPPMANN, W. *La opinión pública*. Madrid: Cuadernos de Langre, 2003.

LÓPEZ VIDALES, N.; GONZÁLEZ ALDEA, P.; MEDINA DE LA VILLA, E. "Jóvenes y televisión en 2010: un cambio de hábitos". *Zer*, vol. 16, nº 30, p. 97-113, 2011.

MCCOMBS, M. *Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo*. Barcelona: Paidós, 1996.

MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2, p. 176-187, 1972.

MONTOYA, E. "Diseño e implementación de una videoteca digital". En: III Congreso Iberoamericano de Telemática Aplicada, 2003.

PONCEL, M. "Netflix cancela *Sense8*... y Twitter carga contra ella". *Huffpost*, 2 jun. 2017. Disponible en: <https://www.huffingtonpost.es/2017/06/02/netflix-cancela-sense8-y-twitter-carga-contra-ella_a_22122347>. Acceso en: 7 dic. 2017.

QUINTAS-FROUFE, N.; GONZÁLEZ-Neira, A. "Audiencias activas: participación de la audiencia social en la televisión". *Comunicar*, vol. 43, p. 83-90, 2014.

RAYMOND, J. "The newspaper, public opinion, and the public sphere in the seventeenth century". *Prose Studies: History, Theory, Criticism*, vol. 2, nº 21, p. 109-136, 1998.

RODRÍGUEZ ROSELL, M., MELGAREJO MORENO, I. "El educador: un profesional necesario en la sociedad multipantalla". *Sphera Publica*, nº 12, p. 143-159, 2012.

RUANO, S. "Internet y la telefonía móvil nuevos soportes para distribuir contenidos audiovisuales". *Razón y Palabra*, vol. 68, 2009.

RUBIO FERRERES, J. M. "Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la *agenda setting*". *Gazeta de Antropología*, vol. 25, nº 1, 2009. Disponible en: <https://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferrerres.html>. Acceso en: 15 ene. 2018.

RUIZ DEL OLMO, F. J.; BELMONTE JIMÉNEZ, A. M. "Los jóvenes como usuarios de aplicaciones de marca en dispositivos móviles". *Comunicar*, nº 43, p. 73-81, 2014.

SOLÁ GIMFERRER, P. "Netflix deja los suscriptores a medias al cancelar *Sense8* sin un final". *La Vanguardia*, 5 jul. 2017. Disponible en: <<http://www.lavanguardia.com/series/20170602/423138580266/netflix-cancela-sense8-deja-suscriptores-a-medias.html>> Acceso en: 2 feb. 2018.

THE HOLLYWOOD REPORTER. "Sense8 canceled at Netflix", 1 jun. 2017. Disponible en: <https://www.hollywoodreporter.com/live-feed/sense8-canceled-at-netflix-1009404>. Acceso en: 12 ene. 2018.

TRENDINALIA ESPAÑA. 2 jun. 2017. Disponible en: <<http://www.trendinalia.com/twitter-trending-topics/spain/spain-today.html>>. Acceso en: 25 jul. 2020.

VALENZUELA, S.; PUENTE, S.; FLORES, P. "Comparing disaster news on Twitter and television: an intermedia agenda setting perspective". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 61, nº 4, p. 615-637, 2017.

WANG, Y. "How do television networks use Twitter? Exploring the relationship between Twitter use and television ratings". *Southern Communication Journal*, vol. 81, nº 3, p. 125-135, 2016.

WOHN, Y.; NA, E.-K. "Tweeting about TV: sharing television viewing experiences via social media message streams". *First Monday*, vol. 16, 2011. Disponible en: <<https://firstmonday.org/article/view/3368/2779>>. Acceso en: 20 dic. 2017.

WOODS, F. *British youth television: transnational teens, industry, genre*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

WU, T. "Netflix contra la cultura de masas". *Letras Libres*, vol. 16, nº 182, p. 10-15, 2014.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

Abstract

Public opinion and new communication strategies in the audiovisual industry: the case of Netflix and Sense8

Streaming audiovisual operators are breaking the contemporary audiovisual ecosystem with a growing and majority influence in urban young people, firstly, to constitute a serious competition for traditional television channels. In addition to this, social networks and the interactivity that audiovisual contents provide with audiences are also a paradigm change in public activity. In this context, this paper analyzes the situation of public opinion and communicative crisis that occurred from the cancellation of content (the Sense8 series of Netflix, 2017) and the impact on social networks (Twitter). Among its conclusions is a novel strategy by this new audiovisual company to respond and integrate in their discourse and productive practices the demands of their audiences.

Keywords: communication in crisis; audiovisual operators; Netflix; Twitter; Sense8

Resumo

Opinião pública e novas estratégias de comunicação na indústria audiovisual: o caso da Netflix e da série Sense8

Os operadores audiovisuais de streaming estão rompendo o ecossistema audiovisual contemporâneo com uma influência crescente e predominante nos públicos jovens urbanos, em primeiro lugar, para constituir uma concorrência séria aos canais de televisão tradicionais. Junto a isso, as redes sociais e a interatividade que os conteúdos audiovisuais proporcionam às plateias são também uma mudança de paradigma na atividade do público televisivo. Nesse contexto, o presente artigo analisa, por meio de um estudo de caso, a situação de crise comunicativa que surgiu a partir do cancelamento de conteúdos (a série Sense8, 2017, produzida pela Netflix) e a repercussão em redes sociais (Twitter). Entre suas conclusões, aponta-se uma nova estratégia por parte desse tipo de empresa audiovisual para responder às demandas de seus públicos e integrá-las em seu discurso e práticas produtivas.

Palavras-chave: comunicação em crise; operadoras de audiovisual; Netflix; Twitter; Sense8

Résumé

L'opinion publique et les nouvelles stratégies de communication dans l'industrie audiovisuelle: le cas de Netflix et de la série Sense8

Les opérateurs audiovisuels en streaming brisent l'écosystème audiovisuel contemporain avec une influence croissante et prédominante sur les jeunes publics urbains, en premier lieu, pour constituer une concurrence sérieuse aux chaînes de télévision traditionnelles. Parallèlement à cela, les réseaux sociaux et l'interactivité que les contenus audiovisuels fournissent aux publics constituent également un changement de paradigme dans l'activité du public de la télévision. Dans ce contexte, le présent travail analyse, à travers une étude de cas, la situation de crise communicative issue de l'annulation de contenus (la série Sense8, 2017, produite par Netflix) et la répercussion sur les réseaux sociaux (Twitter). Parmi ses conclusions, il vise une nouvelle stratégie de la part de cette nouvelle société

FRANCISCO JAVIER RUIZ DEL OLMO; JAVIER BUSTOS DÍAZ

audiovisuelle pour répondre et intégrer dans ses discours et ses pratiques productives les demandes de ses publics.

Mots-clés: communication en crise; opérateurs audiovisuels; Netflix; Twitter; *Sense8*

Artigo submetido à publicação em 7 de agosto de 2018.
Artigo resubmetido à publicação em 27 de julho de 2019.
Versão final aprovada em 13 de julho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

May-August 2020

Vol. 26, nº 2

ISSN 1807-0191

CONTENTS

	<i>Page</i>
Between risks and threats: independence and oversight power of the Brazilian Federal Audit Court in the 1988 Constituent Assembly <i>Thiago do Nascimento Fonseca</i>	122
<i>Non causa pro causa</i> : the left-right vote in Brazil <i>Frederico Batista Pereira</i>	154
The PMDB's ideological behaviour at the Chamber of Deputies in 2013 <i>Bianca de Freitas Linhares</i> <i>Daniel de Mendonça</i> <i>Carolina Costa dos Santos</i> <i>Lucas Garcia da Silva</i> <i>Simone Muniz Puyo</i>	180
Electoral disputes and political representation in the Metropolitan Region of São Paulo <i>Frederica Valle de Queiroz Padilha</i>	217
Demand as a determinant factor in the execution of social assistance services in Brazilian municipalities <i>Raquel D'Albuquerque</i> <i>Natália Sátyro</i>	246
Affirmative action and social desirability <i>Fernanda Rivera Burle</i> <i>Mathieu Turgeon</i>	283
The symbolic reproduction of inequalities between women and men in Brazil <i>Leticia Maria Schabbach</i>	323
Effects of ideologically biased journalistic treatment in cognitive processing of political information. An experimental approach <i>Ana Pamela Paz García</i> <i>Silvina Brussino</i> <i>Daniela AlonsoPaulo</i>	351
Public opinion and new communication strategies in the audiovisual industry: the case of Netflix and Sense8 <i>Francisco Javier Ruiz del Olmo</i> <i>Javier Bustos Díaz</i>	377



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 26, nº 2, p. 122-400
May-August 2020
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

