

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 26, nº 3, 2020

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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



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

Editora Assistente: Fabíola Brigante Del Porto
Revisora: Juliana Bôa

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

Charles Pessanha
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fábio Wanderley Reis
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

Leôncio Martins Rodrigues Netto
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas
e Universidade de São Paulo

Lúcia Mercês de Avelar
Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília
e Universidade Estadual de Campinas

Marcello Baquero
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Maria Laura Tagina
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

Marcus Faria Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade Estadual do Rio de Janeiro
(in memoriam)

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

Mônica Mata Machado de Castro
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

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

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

ROP é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta à submissão de artigos científicos. Os artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando a opinião dos membros do Conselho Editorial ou dos órgãos que compõem o CESOP.

A submissão de artigos deve ser feita pelo sistema ScholarOne:
<https://mc04.manuscriptcentral.com/op-scielo>

Submissão de artigos

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

Secretaria da revista

rop@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

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

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



OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 26, nº 3, setembro-dezembro 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

Setembro-dezembro 2020

Vol. 26, nº 3

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018 <i>Mario Fuks</i> <i>Pedro Henrique Marques</i>	401
Voto e identificação partidária em 2018: ordenação social na política brasileira <i>João Victor Guedes-Neto</i>	431
Between knowing and feeling: emotions and the vote in the 2017 Chilean presidential election <i>Carolina Segovia</i> <i>Ricardo Gamboa</i>	452
Publicidad política y su incidencia en la participación de usuarios en redes sociales: elecciones presidenciales de Colombia, 2018 <i>Carlos Fernando Osorio Andrade</i> <i>Edwin Arango Espinal</i> <i>Hector Augusto Rodriguez Orejuela</i>	475
Filiação partidária: uma importante variável esquecida no Brasil <i>Emerson Urizzi Cervi</i> <i>Sonia Terron</i> <i>Glauccio Ary Dillon Soares</i>	494
A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil <i>Anderson Henrique</i> <i>Mariana Batista</i>	522
É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais <i>Fernanda Vick</i> <i>Adrian Gurza Lavalle</i>	556
O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando <i>matching</i> em <i>survey</i> <i>Rodolfo de Camargo Lima</i>	587
Relações econômicas internacionais na América Latina: um estudo sobre as percepções das elites parlamentares <i>Manoel Leonardo Santos</i> <i>Fernanda Cimini</i> <i>Asbel Bohigues</i>	633



UNICAMP

OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 26, nº 3, p. 401-672
Setembro-dezembro 2020
ISSN 1807-0191



cesop

Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018

Mario Fuks¹ 

Pedro Henrique Marques² 

Este artigo tem como objetivo avaliar o efeito da ideologia sobre o voto em Bolsonaro na eleição presidencial de 2018. Nosso argumento é que, após um longo período de ação discreta sobre o comportamento político dos brasileiros, os fatores ideológicos voltaram a ter relevância. A partir de uma perspectiva contextualista, apresentamos indícios de que a reorganização da direita no parlamento, nas ruas e nos meios de comunicação e a oferta de uma candidatura de extrema direita na competição eleitoral criaram condições favoráveis para o alinhamento, no eleitorado, entre a ideologia e a escolha eleitoral em 2018. Os dados revelam que o brasileiro está mais ideologicamente orientado e confirmam o impacto da ideologia sobre o voto.

Palavras-chave: ideologia; comportamento eleitoral; eleições 2018

Introdução

A discussão sobre a relação entre ideologia e comportamento eleitoral tem uma longa tradição na ciência política, que remonta aos estudos seminais da escola de Michigan (Campbell et al., 1960; Converse, 2006a). Segundo esses estudos, o partidarismo é, exceto para a minoria de eleitores mais escolarizados e interessados por política, um tipo de identificação predominantemente afetiva, sendo, no limite, desprovido de conteúdo ideológico. A maioria dos eleitores seriam, então, ideologicamente inconsistentes. Desde então, reinou um pessimismo a respeito da capacidade de o eleitorado se orientar na política a partir de referências ideológicas (Kinder, 2006; Kinder e Kalmoe, 2017), agravado no caso das novas democracias (Bustikova e Zechmeister, 2017).

No Brasil, diversos autores chegaram a conclusões semelhantes. Estudos desenvolvidos nas décadas de 1960, 1970 e 1980 (Cintra, 1968; Lamounier, 1980; Reis, 1978) mostraram a ausência de posições ideológicas em relação ao regime político na adesão das classes populares ao MDB. Estudos mais recentes têm identificado a compreensão

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

² Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil.
E-mail: <pedrohenriquemarques91@gmail.com>.

equivocada dos brasileiros sobre os significados dos termos esquerda e direita, incompreensão essa que aumenta à medida que diminui o nível de escolaridade (Carreirão, 2002; Almeida, 2007). Eles também têm apontado a ausência de conexão entre o autopoicionamento na escala ideológica e as preferências políticas do eleitorado (Oliveira e Turgeon, 2015) e entre ideologia e partidarismo (Borges e Vidigal, 2018; Samuels e Zucco Júnior, 2018).

Apesar desses desenvolvimentos, não há consenso a respeito da validade universal desses achados. Já na década de 1970, em resposta ao radicalismo cognitivista de *The American voter* (Campbell et al., 1960), Nie e Andersen (1974) argumentaram que a coesão do sistema de crenças políticas dos eleitores norte-americanos variava de acordo com o contexto social e político. Segundo os autores, o ambiente de intensas mobilizações sociais que varreram os EUA nos anos 1960 teria despertado, no eleitor, maior atenção à política e às disputas ideológicas, e levado, conseqüentemente, ao aumento de consistência ideológica. Desde então, parte da literatura ressalta como o contexto político, em especial, o grau de polarização entre as elites políticas, pode (ou não) favorecer uma maior consistência ideológica dos eleitores (Fiorina, Abrams e Pope, 2006; Fiorina e Abrams, 2008; Lachat, 2008; Levendusky, 2010; Abramowitz, 2010; Dalton, 2011; Ellis e Stimson, 2012; Singer, 2016).

No Brasil, o contexto político começa a ganhar espaço já nos estudos dos anos 1980 (Reis, 1988), aparecendo, posteriormente, nas discussões sobre os efeitos da redemocratização sobre a estruturação ideológica do comportamento dos eleitores brasileiros (Singer, 2000) e, de forma mais sistemática, nos estudos sobre voto e partidarismo pós-2002 (Carreirão, 2007, 2008). Carreirão mostrou um forte declínio da associação entre ideologia e partidarismo (Carreirão, 2008) e entre ideologia e o voto (Carreirão, 2007) em 2006, quando comparado com 2002. O autor argumentou que esse enfraquecimento da relação entre ideologia e voto se deve à diluição das diferenças ideológicas entre os partidos na percepção dos eleitores. Isso teria ocorrido em função da continuidade da política econômica do PSDB no governo do PT e do envolvimento do PT em escândalos de corrupção. Em estudo posterior, Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014) mostraram que esse enfraquecimento da relação entre ideologia e voto se acentuou em 2010.

No presente artigo, utilizando dados do Latin American Public Opinion Project (Lapop 2007, 2008, 2010, 2012, 2014, 2017, 2019) da Vanderbilt University, do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb 2002, 2014, 2018) e do Datafolha (1989, 1993, 1999, 2000, 2003) argumentamos que, acompanhando a mudança do contexto político brasileiro, está em curso o crescimento da influência da ideologia sobre o comportamento político. Esse novo contexto tem como um dos seus principais componentes a reorganização da direita, processo mediante o qual a direita não apenas aumenta sua presença no parlamento e na sociedade, como também assume e reivindica sua identidade ideológica. Paralelamente e reforçando esse cenário, surge, na competição eleitoral, a oferta de uma alternativa que manifesta,

enfaticamente e de forma reiterada, posições de direita, especialmente na área de segurança e dos costumes.

Nosso argumento, portanto, é que o declínio da associação entre ideologia e comportamento político identificado por Carreirão (2007, 2008) não só é interrompido como há uma clara inversão de rumo em 2018. Os dados analisados aqui mostram que, nesse novo contexto político, no qual os partidos e ativistas apresentam contornos ideológicos mais nítidos, o eleitor mostra maior consistência entre a sua posição ideológica, de um lado, e sua preferência partidária e seu voto, de outro. Esse novo contexto é o pano de fundo de “Ideologia e voto em 2018”, na qual examinamos se a ideologia teve impacto sobre o voto em Bolsonaro. Os resultados confirmam a relevância da ideologia, mais especificamente do voto conservador, tanto no âmbito dos costumes como na área de segurança pública, em Jair Bolsonaro.

Este artigo se divide em duas seções, além da “Introdução” e das “Considerações finais”. Em “Ideologia e contexto”, revisamos a literatura que analisa a influência do contexto sobre a consistência ideológica do eleitorado e o voto. Concluímos essa primeira seção com considerações sobre mudanças recentes no contexto político brasileiro, com destaque para a reorganização da direita e a consequente polarização política. Analisamos também a associação desse novo contexto com a relação entre ideologia, partidatismo e voto dos brasileiros. Em “Ideologia e voto em 2018”, como mencionado acima, testamos se a ideologia é relevante para explicar o voto em Jair Bolsonaro em 2018.

Ideologia e contexto

As obras seminais de Campbell et al. (1960) e de Converse (2006a) inauguraram a tradição cognitivista nos estudos sobre ideologia, baseada, exclusivamente, em atributos individuais. Essa tradição tem como fundamento a tese de que a maioria dos eleitores não dispõe de muitos recursos cognitivos e, portanto, é ideologicamente inconsistente.

Há, no entanto, estudos que, desde a década de 1970, desafiaram essa tradição a partir da consideração de fatores contextuais. Foi com base em argumentos de natureza contextual que Nie e Andersen (1974) explicaram o ganho de consistência ideológica após os anos 1950, época analisada por Converse (2006a). Como mostraram Nie e Andersen (1974), a maior saliência dos conflitos políticos da década de 1960, com a luta pelos direitos civis, a guerra do Vietnã e o movimento da contracultura, criou condições favoráveis para que o eleitor menos sofisticado associasse, de forma mais coerente, suas preferências políticas, ideológicas e partidárias.

Desde então, embora esse tipo de interpretação permaneça à sombra da tradição cognitivista, o argumento de que o grau de consistência ideológica do eleitorado é

condicionado pelo contexto político ganhou espaço na literatura³ (Stimson, 1975; Nie e Rabjohn, 1979; Bafumi e Shapiro, 2009). Abramowitz (2010), por exemplo, apresenta evidências de que, estimulados pela polarização das elites, os eleitores americanos ficaram mais polarizados e consistentes ideologicamente. Seguindo na mesma direção, Hetherington (2001) argumenta que a polarização das elites contribuiu para que os eleitores percebessem as diferenças ideológicas entre os partidos e promoveu o partidarismo entre o público.

Reforçando a tese da influência do ambiente político sobre a consistência ideológica dos eleitores, estudos comparados têm apresentado evidências de que, em contextos polarizados, a ideologia importa mais na hora do voto (Levendusky, 2010; Lachat, 2008; Dalton, 2011; Singer, 2016). Lachat (2008), por exemplo, mostra que a influência da ideologia sobre o voto aumenta com a polarização do sistema político. Segundo o autor, isso ocorre porque, nesse contexto, os partidos apresentam um conjunto de posições políticas mais coerentes entre si e mais associadas a orientações ideológicas. Com isso, torna-se mais fácil para o eleitorado usar essas referências para descrever a si mesmos e reconhecer os partidos, além de associar com maior facilidade as suas preferências ideológicas com o voto (Levendusky, 2010). Na mesma linha, Dalton (2011) mostra que esse efeito é substantivo até mesmo para os eleitores menos sofisticados politicamente e não partidários, enquanto Singer (2016) observa o mesmo fenômeno em novas democracias.

No Brasil, o estudo da relação entre ideologia e voto também é, desde o início, orientado pelo pessimismo cognitivista, com foco na baixa consistência ideológica do eleitor (Reis, 1978; Lamounier, 1980; Carreirão, 2002). Mas isso não quer dizer que considerações de natureza contextual não estejam presentes. Esse tipo de consideração surge com muita naturalidade na primeira geração de estudos sobre o voto, devido a sua orientação sociológica (Cintra, 1968; Reis, 1978; Lamounier, 1980). Um dos eixos desses estudos é a relação entre a urbanização e industrialização (regiões com maior renda, escolaridade, infraestrutura) e o voto progressista e ideologicamente orientado (Castro, 1997).

Com o acúmulo de eleições em ambiente democrático e a disponibilidade de dados longitudinais, a relação entre contexto e ideologia pode hoje ser testada de forma mais sistemática. Assim, Carreirão (2007, 2008) identifica, em 2006, quando comparado com 2002, uma perda da associação entre ideologia e voto e uma diminuição das diferenças ideológicas entre os eleitores que tinham identificação com partidos que competiam no cenário eleitoral⁴. Segundo o autor, essa diminuição da diferença ideológica entre os eleitores partidários seria decorrente do declínio das diferenças ideológicas entre os partidos, propiciado por um movimento do PT que, após assumir a presidência da República, deu continuidade às políticas macroeconômicas do PSDB, governou com base em coalizões

³ O próprio Converse (2006b) reconheceu que, com o passar dos anos, os eleitores norte-americanos se tornaram mais ideológicos.

⁴ Samuels (2008) e Veiga (2007) também encontram mudança do perfil ideológico do petista entre 2002 e 2006. Segundo eles, embora o partido tenha conseguido expandir suas bases, incorporando segmentos mais pobres e menos escolarizados da população, o processo teria sido acompanhado pela saída daqueles segmentos mais ideológicos.

heterogêneas ideologicamente e se envolveu em escândalos de corrupção, diluindo suas diferenças em relação a outros partidos. Esses elementos contextuais teriam, segundo o autor, contribuído para a redução do vínculo entre voto, partidarismo e ideologia.

Tal análise, é importante ressaltar, é congruente com estudos sobre o Legislativo brasileiro que apontam, nesse mesmo período, a diluição da importância da ideologia entre os parlamentares. Assim, para Zucco Júnior (2011), o cenário era, ao menos até a legislatura eleita em 2006, o seguinte: 1) a orientação ideológica dos congressistas importava menos que o seu pertencimento ou não à coalizão de governo; 2) os principais partidos do Congresso brasileiro deram uma guinada para o centro, especialmente os de esquerda; e 3) os parlamentares e partidos de direita não se assumiam publicamente como tal, traço já identificado pela literatura (Rodrigues, 1987; Pierucci, 1999; Power e Zucco Júnior, 2009) e denominado como síndrome da direita envergonhada, devido à associação entre a direita e o regime militar⁵.

Esse contexto está mudando. Se o cenário anterior era de diluição das diferenças ideológicas entre os partidos e concomitante diminuição da associação entre ideologia e comportamento eleitoral dos brasileiros, está em curso, hoje, um movimento no sentido contrário. O principal agente dessa mudança, a reorganização da direita, não só no parlamento como também na sociedade, reforça a distinção entre esquerda e direita na política e oferece ao eleitorado claros sinais das diferenças ideológicas entre as opções eleitorais, o que favorece o voto com maior consistência ideológica. Antes de avançarmos nos testes que nos permitirão medir o impacto da ideologia sobre o voto em 2018, vamos caracterizar melhor esse novo cenário.

A reorganização da direita no Brasil

Definir de forma precisa quando se inicia o processo recente de reorganização da direita no Brasil é uma tarefa complicada, se não impossível. Vários estudos apontam um ponto de inflexão a partir do início da década de 2010, quando as iniciativas da direita do espectro político começaram a reverter a tendência centrista que caracterizou a política brasileira pós-redemocratização. Essa nova onda de direita já permite afirmar que o fenômeno da direita envergonhada no país (Quadros e Madeira, 2018; Melo, Câmara e Santos, 2020; Rocha, 2018) ficou no passado.

Segundo Quadros e Madeira (2018), a longa permanência do PT na presidência, a reação a sua agenda de minorias e o distanciamento, no tempo, do regime autoritário criaram um contexto favorável à reinvenção da direita no Legislativo brasileiro. Estaria, portanto, surgindo uma nova direita brasileira, dessa vez não vinculada à herança da

⁵ Para uma breve demonstração da persistência do fenômeno, segundo Zucco Júnior (2011): enquanto 25% dos deputados federais da legislatura eleita em 2006 se colocavam, numa escala ideológica, mais à esquerda de onde colocavam seus próprios partidos, apenas 13,5% se colocavam mais à direita de onde colocavam os próprios partidos, além disso, surpreendentes 88% dos parlamentares entrevistados posicionaram-se mais à esquerda do que a nota média atribuída ao próprio partido pelos deputados de outros partidos.

ditadura militar nem tampouco ligada aos partidos tradicionais de direita, com seu foco prioritário na aplicação de uma agenda econômica neoliberal, como nos anos 1990. Sua identidade estaria, prioritariamente, associada a posições conservadoras no campo dos costumes, como a oposição à união entre pessoas do mesmo sexo e à discussão das teorias de gênero nas escolas, e na área de segurança pública, como a defesa da redução da maioria penal, da extensão do porte de armas, do endurecimento das penas e posições contrárias às políticas de descriminalização das drogas (Quadros e Madeira, 2018).

Em sintonia com essa linha de interpretação, Melo, Câmara e Santos (2020) apresentam evidências de um processo de polarização ideológica no Congresso Nacional. Analisando os dados do “Projeto Elites Parlamentares na América Latina” (PELA), relativos aos deputados das cinco principais legendas do país, cobrindo as quatro últimas legislaturas (entre 2003 e 2019), os autores mostram que, já nas duas últimas, os parlamentares se posicionaram mais à direita do que faziam anteriormente. Como colocam os autores, “a direita saiu do armário, o que, como seria de esperar, se refletiu na Câmara dos Deputados” (Melo, Câmara e Santos, 2020, p. 8).

Nesses últimos anos, a direita se reorganizou e se expressou não apenas na esfera das instituições políticas. Segundo Saad-Filho e Boito (2016), a partir de 2013, uma nova e fortalecida direita vem para a rua, trazendo uma agenda que, apesar de heterogênea, compartilha o antipetismo e o conservadorismo moral. Alonso (2017), ao analisar manifestações na cidade de São Paulo desde 2013 ao final do governo Temer, mostra a escalada de enfrentamento ideológico que ocorre quando uma série de novos e vigorosos grupos e organizações de direita (como MPL, Vem Pra Rua, Revoltados Online) exigem o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT) e manifestam apoio à operação Lava-Jato e à prisão do ex-presidente Lula (PT).

Avritzer (2017) propõe uma interpretação das mudanças que ocorreram no campo da participação com esse despertar da direita. Segundo sua interpretação, a partir de 2013 houve uma transformação profunda do padrão de participação política inaugurado com a Constituição Federal de 1988 e intensificado nos governos petistas, cuja marca seriam os fóruns de discussão de políticas públicas e espaços de deliberação compostos pelo governo e sociedade civil. Já o novo padrão seria marcado pelos protestos das classes médias, ligadas predominantemente a ideologias de direita. Como resultado dessa mudança, a esquerda teria perdido o monopólio do campo participativo no Brasil, agora polarizado.

Mas não é só na arena parlamentar e na rua que encontramos claros indícios da emergência e da afirmação de identidade de uma nova direita. Como observam Chaloub e Perlatto (2016, p. 26), houve, nos últimos anos, um “destaque cada vez mais significativo na esfera pública do país de uma nova fração de intelectuais, portadores de certo tipo de ideário claramente de direita”. Na esteira desse processo, intelectuais como Olavo de Carvalho, Reinaldo Azevedo, Luiz Felipe Pondé, Rodrigo Constantino, Guilherme Fiuza, Marco Antônio Villa, Denis Rosenfield, Diogo Mainardi, entre outros, estariam “ganhando um espaço cada vez mais significativo no debate público do país” (Chaloub e Perlatto, 2016, p. 26). A

proliferação de *think-tanks* liberais, a abertura do mercado editorial e a estrutura de comunicação da internet, entre outros fatores, criaram condições favoráveis para divulgação do pensamento desses ideólogos.

Em relação à internet, inclusive, vários autores têm ressaltado o enorme alcance atingido nas redes sociais pelas páginas, grupos e perfis de direita (Messenberg, 2017; Penteado e Lerner, 2018). Outros ainda têm ressaltado a importância crucial que a internet teve na formação de uma rede de novos ativistas de direita num período em que muitos, dada a enorme taxa de aprovação de Lula, ainda não se encontravam confortáveis para se assumir publicamente como de “direita” (Rocha, 2018). Um exemplo dessa presença digital são os canais de conteúdo de direita no Youtube, cujo volume de inscritos e visualizações seriam maiores que os de canais de esquerda⁶. Destaca-se também a facilidade com que alguns dos expoentes dessa nova direita transitam entre diferentes mídias, combinando a inserção e a exposição de ideias em *blogs* e perfis na *web*, mas também na mídia convencional impressa ou televisiva (Fernandes e Vieira, 2019).

Por fim, o aspecto desse contexto mais relevante para o presente artigo foi a alteração do padrão ideológico da competição presidencial. A competição, que até pouco tempo parecia se estruturar no nível federal em torno de dois partidos relativamente próximos no espectro ideológico – PT, de centro-esquerda, e PSDB, de centro-direita –, passou a incluir, em 2018, um candidato declaradamente de direita e ativo no combate à esquerda. Foi com uma campanha pautada por elogios ao período da ditadura militar brasileira, por posições conservadoras no campo dos costumes e da segurança pública e por ataques à esquerda que, pela primeira vez, um candidato de extrema direita chegou ao segundo turno das eleições brasileiras desde a eleição presidencial de 1989.

Nesse novo contexto político brasileiro, caracterizado pela ampla e constante disseminação de mensagens políticas ideologicamente estruturadas e por alternativas eleitorais polarizadas, os eleitores tenderiam a usar mais essas referências ideológicas (Levendusky, 2010) para formar as suas preferências partidárias e decidir o seu voto? Ou seja, teria esse novo contexto político contribuído para aumentar a consistência ideológica do eleitor? Não temos uma resposta definitiva para essa pergunta, mas na próxima subseção apresentamos evidências de que as mudanças na consistência ideológica do eleitor brasileiro acompanham essas alterações no contexto político. Assim, embora nossa análise não tenha como base um teste estatístico, as evidências que apresentamos da convergência entre o padrão de mudanças no contexto e a consistência ideológica estão de acordo com a previsão da teoria.

⁶ Fonte: <<https://www.monitordigital.org/2019/09/27/nota-tecnica-05/>>. Acesso em: 30 set. 2019.

Consistência ideológica do eleitorado brasileiro (1989-2019)

Seguindo as teorias que atribuem relevância ao contexto sobre a competência política do eleitor (Nie e Andersen, 1974; Stimson, 1975; Nie e Rabjohn, 1979; Bafumi e Shapiro, 2009; Abramowitz, 2010; Hetherington, 2001; Fiorina, Abrams e Pope, 2006; Fiorina e Abrams, 2008; Singer, 2016), esperamos que, convergente à campanha ideologicamente polarizada e à mobilização da direita nas redes, nas ruas e nas instituições políticas, tenha ocorrido um alinhamento entre ideologia e voto no Brasil, em 2018. Nesta subseção, apresentamos evidências preliminares de tal alinhamento, mostrando que um maior número de eleitores tem se posicionado na escala ideológica e que houve aumento da consistência entre, de um lado, o posicionamento na escala e, de outro, o partidarismo e o voto.

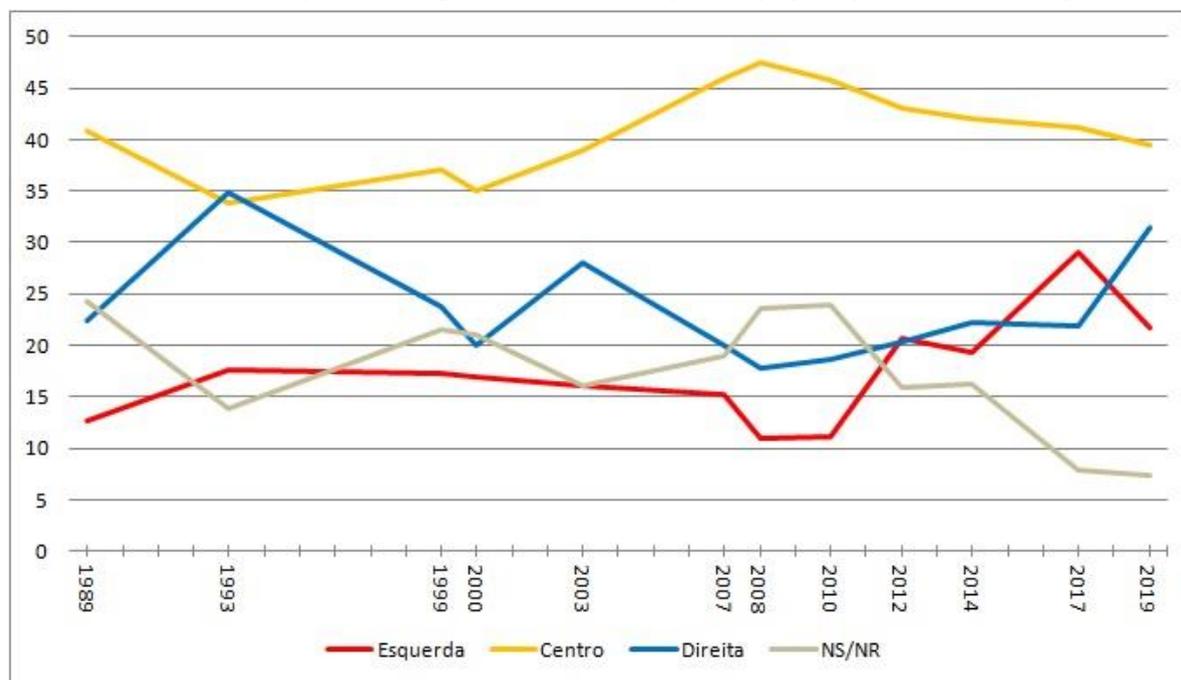
Nos Gráficos 1, 2 e 3, construídos com os dados do Lapop, Eseb e Datafolha, há fortes evidências do aumento dessa consistência. Neles, é possível identificar três períodos. O primeiro período (1989-2002) é marcado por associações modestas entre ideologia e comportamento eleitoral. O segundo período (2003-2014) é marcado pela diluição desse componente ideológico (Carreirão, 2007, 2008; Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas, 2014). Finalmente, no terceiro período (2015-2019), a ideologia adquire maior consistência e, com isso, os eleitores passam a se situar mais na escala esquerda-direita e a diferenciar ideologicamente os partidos e os candidatos⁷.

O Gráfico 1 revela exemplarmente esses períodos. Entre 1989 e 2003, há uma relativa estabilidade com predomínio da posição de centro, seguida pela de direita. Nesse mesmo período, as taxas de não resposta foram relativamente altas, inclusive superando, em vários pontos da série, os que se localizam na esquerda. Entre 2003 e 2014, as tendências do período anterior se acentuam, com um crescimento do percentual de indivíduos que se situam no centro, assim como dos que não se posicionam na escala ideológica. No sentido inverso, há um esvaziamento das posições de esquerda e de direita. A partir de 2012, porém, há um aumento nas taxas de autolocalização na escala, intensificado no período 2014-2019. Basta dizer que, em 2010, 24% dos brasileiros não sabiam se localizar na escala ideológica; já em 2019 esse número despencou para 7,5%. Ao mesmo tempo, aumentaram, progressivamente, as taxas de autolocalização nos polos da escala. A esquerda cai entre 2017 e 2019, mas, ainda assim, ela fica dez pontos percentuais acima de 2010. Por fim, entre 2017 e 2019, o número de cidadãos que se situam na direita aumenta de 21,47% para 31,6%. Esse conjunto de dados mostra que, no período em que a política brasileira se estrutura mais em termos ideológicos, os eleitores encontram mais facilidade para se situar no espectro ideológico. Nesse sentido, eles confirmam os resultados de estudos que mostram que a polarização ideológica das elites facilita, para os eleitores, o

⁷ A caracterização do período que vai de 2010 a 2014 é mais controversa, pois, nele, como veremos nos Gráficos 1, 2 e 3, os eleitores começam a se posicionar mais na escala ideológica, embora as relações entre essas posições, o partidarismo e o voto permaneçam extremamente baixas e declinantes.

reconhecimento dos termos “esquerda” e “direita” (Lachat, 2008), razão pela qual em países mais polarizados os eleitores tendem a se posicionar mais na escala (Zechmeister e Corral, 2013).

Gráfico 1
Autolocalização ideológica, 1989-2019 (% da população de eleitores)



Fonte: Elaborado pelos autores com base no Datafolha 1989, 1993, 1999, 2000, 2003⁸ e no Lapop 2007, 2008, 2010, 2012, 2014, 2017, 2019⁹.

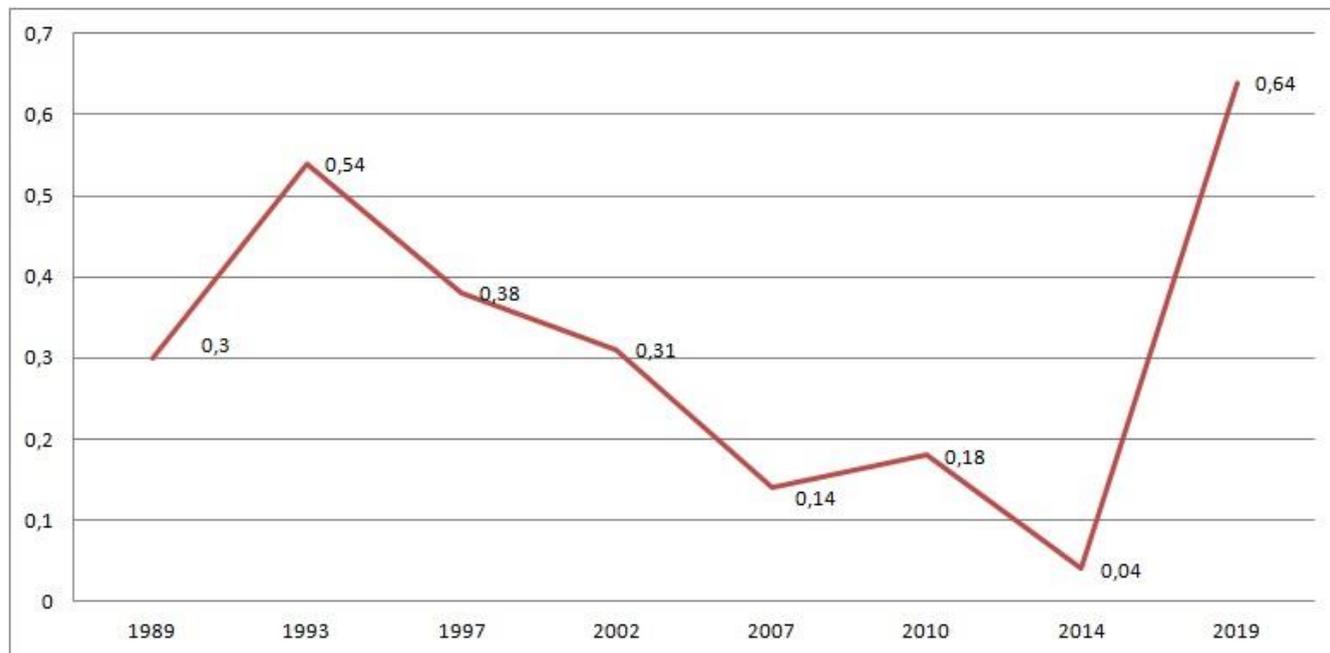
O Gráfico 2, com as medidas de correlação *gamma* entre a posição ideológica do entrevistado e a do partido com o qual ele se identifica, apresenta um padrão semelhante. Nele, podemos observar correlações moderadas entre as duas posições ideológicas até 2002; mas, como identificado por Carreirão (2007), há, após esse ano, um declínio substancial do componente ideológico do partidarismo. Já em 2019, porém, essa associação tornou-se muito mais forte, chegando a 0,64 alguns meses depois das eleições de 2018.

Os dados revelam, portanto, um aumento da capacidade do eleitor de organizar a política a partir de parâmetros ideológicos. Além de se identificar mais com uma determinada ideologia (inclusive, com crescimento nos polos), o eleitor brasileiro tende também a se aproximar da posição ideológica do seu partido preferido.

⁸ Codificação: 1-2 (esquerda), 3-5 (centro) e 6-7 (direita) para o Datafolha, com exceção de 1993. E 1-3 (esquerda), 4-7 (centro), 8-10 (direita) para Lapop e Datafolha 1993.

⁹ Os valores detalhados para cada ponto no gráfico se encontram na Tabela A1 dos Anexos.

Gráfico 2
Correlação *gamma* entre a autolocalização ideológica e a posição ideológica do partido preferido, 1989-2019

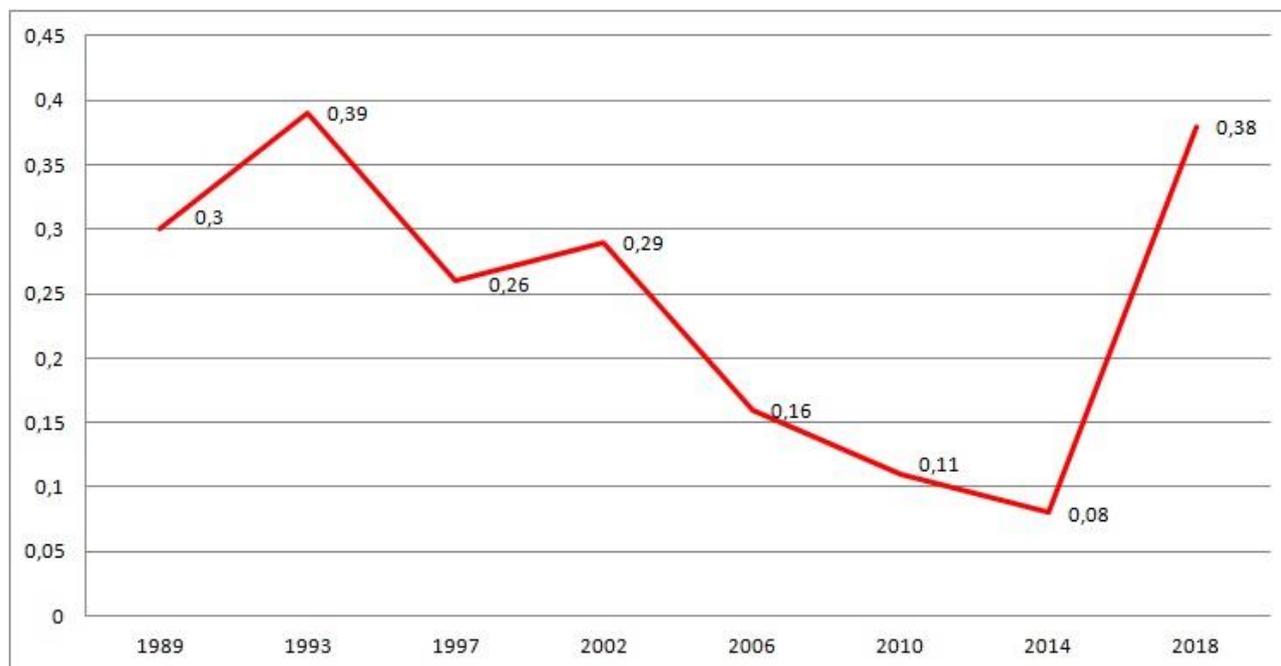


Fonte: Carreirão (2000) para 1989, 1994 e 1998. Eseb para 2002 e Lapop para 2007, 2010, 2014, 2019¹⁰.

O Gráfico 3 revela tendência semelhante. Entre 1989 e 2002, as correlações entre ideologia e voto ficam todas acima de 0,25, chegando a 0,39 em 1993. Como mostram Carreirão (2007) e Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014), entre 2006 e 2014, há um contínuo declínio da associação entre ideologia e voto no país. Em 2018, ocorre uma mudança radical, com aumento expressivo do voto ideologicamente orientado, que pula de 0,08 para 0,38.

¹⁰ A classificação ideológica dos partidos entre 2002 e 2018 foi efetuada com base numa variável construída a partir da média entre três indicadores de ideologia dos partidos (Tarouco e Madeira, 2015): a posição na escala de Wiesehomeier e Benoit (2007); a posição ideológica dos partidos segundo uma escala do *survey* com especialistas da ABCP, de 2010; e a média da autolocalização ideológica dos parlamentares por partido político, a partir da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) de 2013. O resultado foi uma variável que vai de 2,11 até 9,9, cuja amplitude é de 7,79. Essa variável foi dividida por três para ter sua distribuição segmentada em três partes iguais. Assim, partidos que tiveram pontuações até 4.736667 foram categorizados como esquerda, entre 4.736668 e 7.356667, como centro, e depois disso como direita. A Tabela A2 dos Anexos detalha a classificação de cada partido. Para o ano de 2002, testamos uma classificação alternativa, seguindo a empregada por Carreirão (2000) para as eleições de 1998, com o PTB e o PSDB no centro e o PDT e o PV na esquerda, mas a alteração não foi substantiva. Para a classificação ideológica dos partidos entre 1989 e 1997, ver Carreirão (2000).

Gráfico 3
Correlação *gamma* entre voto no primeiro turno e autolocalização ideológica, 1989-2018



Fonte: Carreirão (2000) para 1989, 1993, 1997. Carreirão (2007) para 2002 e 2006. Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014) para 2010. Eseb 2014 e 2018¹¹.

Embora esses dados não nos permitam afirmar qual é a direção causal (se o eleitor adequou a escolha do candidato à sua ideologia ou vice-versa), é evidente que ocorreu, em 2018, uma inversão da tendência de declínio da correlação entre ideologia e voto. Assim como a preferência partidária, a escolha eleitoral, em 2018, é mais ideologicamente consistente do que no período anterior.

As evidências aqui apresentadas dão suporte ao argumento de que o eleitorado reagiu ao contexto de maior polarização ideológica, promovido, em grande medida, pela reorganização e mobilização da direita na política brasileira. Elas indicam que a abordagem contextualista pode contribuir, de forma substantiva, para entender a articulação entre a dinâmica macrosocial e a estruturação ideológica do eleitor brasileiro.

Mas será que essa consistência entre ideologia e voto, em 2018, se mantém em modelos multivariados e com medidas mais sofisticadas de ideologia? Na próxima seção, testaremos se posições ideológicas influenciaram o voto para presidente em 2018.

¹¹ A classificação das candidaturas encontra-se na Tabela A3 dos Anexos.

Ideologia e voto em 2018

Na seção anterior, argumentamos que o grau de consistência ideológica do eleitor não depende apenas de seus atributos individuais, mas é influenciado também pelo contexto, em função do grau de estruturação ideológica da política e do debate público. Identificamos, então, uma mudança de contexto, no Brasil, com a reorganização da direita e, conseqüentemente, a (re)ideologização da política brasileira. Em seguida, apresentamos evidências do declínio (2003-2014), seguido por um aumento, em 2018, da identificação ideológica do eleitor e da correlação entre ideologia, voto e partidarismo. Argumentamos, então, que essa congruência entre as mudanças de contexto e o grau de consistência entre ideologia e comportamento político sugere que o contexto importa.

Nesta seção, testamos se o voto para presidente em 2018 foi ideologicamente orientado. Com esse objetivo, decompomos a ideologia em suas duas expressões (simbólica e operacional) e utilizamos três variáveis para mensurar distintas dimensões ideológicas.

Medidas de ideologia

Para realizar uma análise mais cuidadosa da influência da ideologia sobre o voto, utilizaremos diversos indicadores capazes de captar as duas expressões da ideologia, a simbólica e a operacional (Ellis e Stimson, 2012). A ideologia simbólica diz respeito aos significantes esquerda-direita (ou liberal-conservador), situados numa escala, tal como apresentada na primeira seção deste artigo. A ideologia operacional, por sua vez, refere-se às posições dos eleitores em relação a uma série de assuntos públicos, tais como a distribuição de renda, o aborto, o meio ambiente e os direitos de minorias.

A ideologia simbólica tem apenas uma dimensão (a localização numa escala esquerda-direita ou liberal-conservador). Já a ideologia operacional é multidimensional e, portanto, a construção de seus indicadores requer que as variáveis captem as posições dos indivíduos em relação às diversas dimensões do debate ideológico.

Temos aqui de considerar que as noções de esquerda e direita se transformaram radicalmente na segunda metade do século XX, incorporando pautas distintas das tradicionais clivagens de classe, tais como as questões de gênero e ambientais, e o autoritarismo (Silva, 2017). Além disso, pesquisas feitas em várias partes do mundo apontam que as crenças da maioria dos indivíduos não se estruturam de forma unidimensional e suas preferências e posições em relação ao conjunto de questões "ideológicas" constituem dimensões fatoriais independentes e não necessariamente articuladas entre si (Layman e Carsey, 2002). Desse modo, a maioria do eleitorado combina posições conservadoras numa dimensão com posições liberais em outra, enquanto apenas uma minoria é consistente nas duas dimensões.

Carmines, Ensley e Wagner (2012b) mostram que as crenças do eleitorado americano se dividem em duas dimensões, uma econômica, em que se inserem os temas clássicos do papel do Estado e da desigualdade econômica, e uma social, que inclui temas "novos", como as questões raciais e de gênero. Segundo os autores, as posições do eleitor quanto a esses assuntos têm relação com seu voto e sua identificação partidária (Carmines, Ensley e Wagner, 2012a). Aplicando o modelo multidimensional ao caso brasileiro, Silva (2017) mostrou que a ideologia (operacional) dos brasileiros se organiza em três dimensões diferentes: econômica, social e relativa à ordem.

No presente artigo, tentamos lidar com essa complexidade. Além da dimensão econômica, relativa à pobreza e à desigualdade, e da dos costumes, relativa a valores morais e direitos das minorias, incluímos uma terceira dimensão, que se refere à segurança pública. Entendemos que tal divisão faz sentido para a política brasileira, considerando a crescente e intensa defesa da direita em relação à adoção de políticas firmes contra criminalidade (Faganello, 2015; Almeida, 2007; Quadros e Madeira, 2018). O mesmo pode ser observado em outros países da América Latina, nos quais eleitores e partidos de direita estão mais propensos que os de esquerda a apoiar medidas duras de combate ao crime (Visconti, 2020)¹². Usando como fonte o Lapop 2019, encontramos um conjunto de quatro indicadores da ideologia. Um deles no nível simbólico, construído a partir da localização na escala, tal qual usamos na seção anterior¹³. E os outros três indicadores, criados a partir de três perguntas sobre o posicionamento dos entrevistados a respeito de assuntos públicos¹⁴. Para medir a dimensão dos costumes, usamos uma pergunta sobre a concordância do entrevistado quanto aos homossexuais terem o direito de se casar. A dimensão econômica foi construída a partir de uma pergunta sobre o apoio à adoção, por parte do Estado, de políticas firmes no combate à desigualdade de renda entre ricos e pobres. Para medir a dimensão de segurança pública, utilizamos uma pergunta sobre o apoio à pena de morte para quem comete assassinato.

Na construção desses três indicadores das dimensões da ideologia operacional, as perguntas foram mantidas em seu formato original, alterando-se somente o sentido das escalas de Likert, de tal forma que posições mais próximas da direita, ou seja, posições mais conservadoras nos costumes e menos afeitas a políticas de combate às desigualdades de renda, assumissem os maiores valores e as posições mais próximas da esquerda, os menores. A pergunta sobre segurança (binária) foi codificada de acordo com a mesma lógica,

¹² Em Singer (2000), o tema da "ordem" tem outro significado. O autor analisa as atitudes dos eleitores em relação à intervenção em sindicatos e controle dos protestos, greves e manifestações populares e conclui que o apoio à preservação da ordem social é um dos principais traços ideológicos que distinguem a direita da esquerda no Brasil. Como essas variáveis não constam no Lapop 2019, não foi possível incluí-las nos nossos modelos.

¹³ Aqueles eleitores que se localizaram entre os valores 1 e 3 foram agrupados como localizados à esquerda; aqueles que optaram por valores entre 4 e 7, ao centro; e à direita, aqueles que se localizaram entre os pontos 8 e 10.

¹⁴ As perguntas utilizadas são apresentadas no Quadro 1 e 2, nos Anexos.

com a discordância com a adoção de pena de morte para homicidas como categoria de referência.

Resultados e discussão

A influência da ideologia sobre o voto em Jair Bolsonaro foi estimada em cinco modelos de regressão logística binomial, sendo a variável dependente o voto no primeiro turno de 2018, com o voto em Bolsonaro codificado como 1 e o voto nos demais candidatos, 0. Como controles, incluímos sexo, idade, escolaridade, ser beneficiário do programa Bolsa Família, renda, identificação partidária e religião. O primeiro modelo inclui a medida de ideologia simbólica do eleitor, construída com base na sua autolocalização. Os demais modelos testam as dimensões operacionais da ideologia, separadas e em conjunto.

Tabela 1
Ideologia e voto no Bolsonaro

Variáveis	Coeficientes exponenciados				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Centro	0.375*** (0.212)	0.375*** (0.212)			
Esquerda	0.241*** (0.262)				
Dim. costumes		1.064** (0.027)			1.072** (0.028)
Dim. econômica			0.991 (0.046)		0.957 (0.048)
Dim. segurança				1.659*** (0.135)	1.648*** (0.137)
IP outros partidos	1.503 (0.321)	1.663 (0.329)	1.573 (0.315)	1.633 (0.313)	1.760* (0.325)
IP PSL	21,209,198.000*** (0.271)	28.645*** (1.044)	28.119*** (1.040)	26.007*** (1.052)	26.547*** (1.061)
IP PT	0.098*** (0.370)	0.078*** (0.396)	0.086*** (0.373)	0.082*** (0.379)	0.071*** (0.391)
Recebe Bolsa Família	0.333*** (0.267)	0.386*** (0.237)	0.384*** (0.239)	0.406*** (0.236)	0.409*** (0.233)
Idade	1.008 (0.007)	1.013** (0.006)	1.017*** (0.006)	1.019*** (0.006)	1.015** (0.006)
Homem	1.603*** (0.178)	1.902*** (0.168)	1.962*** (0.169)	1.931*** (0.176)	1.841*** (0.176)
Anos de estudo	0.966	1.004	0.990	1.002	1.011



Variáveis	Coeficientes exponenciados				
	(0.027)	(0.027)	(0.026)	(0.026)	(0.027)
Renda 2	1.398	1.184	1.172	1.230	1.275
	(0.279)	(0.235)	(0.236)	(0.238)	(0.244)
Renda 3	1.004	1.045	1.044	1.057	1.083
	(0.257)	(0.226)	(0.221)	(0.224)	(0.232)
Renda 4	1.128	1.154	1.149	1.242	1.323
	(0.304)	(0.297)	(0.283)	(0.292)	(0.302)
Católico	0.453***	0.472***	0.410***	0.371***	0.442***
	(0.194)	(0.202)	(0.187)	(0.197)	(0.219)
Outros	0.304***	0.364 ***	0.284 ***	0.277***	0.352***
	(0.272)	(0.270)	(0.256)	(0.265)	(0.284)
Constant	1.474***	-0.383	0.079	-0.881*	-1.216
	(0.514)	(0.494)	(0.476)	(0.474)	(0.284)
Akaike Inf. Crit.	640.854	711.106	725.014	692.270	684.014
N	846	886	896	868	861

Fonte: Lapop 2019.

Significância: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Erros-padrão entre parênteses.

De forma geral, observa-se que, assim como em eleições anteriores, vários fatores investigados pela literatura recente sobre o voto no Brasil contribuem para explicar a escolha do eleitor no último pleito. Esse é o caso do Programa Bolsa Família. Ser atendido por esse programa diminui as chances de voto em Bolsonaro. O PT manteve-se como a referência partidária dos beneficiários do programa (Nicolau, 2014; Zucco Júnior, 2013; Lício, Rennó e Castro, 2009). Isso releva a existência de vínculos mais duradouros do que o esperado pelas lógicas do clientelismo ou do voto econômico entre os beneficiários desse programa e o PT.

A identificação partidária também apresentou efeitos significativos nos modelos e no sentido esperado, confirmando a importância do partidarismo na estruturação do comportamento político do brasileiro (Carreirão e Kinzo, 2004; Carreirão, 2007). Quanto aos demais controles, confirmando as principais pesquisas eleitorais divulgadas pela imprensa durante a campanha, homens e evangélicos tiveram mais chances de voto em Jair Bolsonaro. Passamos agora para a análise das nossas variáveis de interesse, a ideologia simbólica e as dimensões operacionais da ideologia.

Confirmando nossas expectativas, a identificação ideológica apresentou efeito significativo sobre o voto. Situar-se na esquerda e no centro da escala ideológica diminui as chances do voto em Jair Bolsonaro. Os eleitores no centro e na esquerda da escala tiveram,

respectivamente, 62,5% e 75,9% menos chances de votar em Bolsonaro do que os que estão na direita¹⁵.

Nas demais colunas, apresentamos os modelos com as posições dos eleitores em relação a um conjunto de assuntos que opõem esquerda e direita. Esses modelos têm a vantagem de atenuar o problema de endogeneidade, já que, no caso da ideologia simbólica, o eleitor pode ajustar, com mais facilidade, a sua posição para corresponder à escolha eleitoral. Outra vantagem é que a posição em relação a assuntos públicos é uma medida que tem maior grau de precisão do que a autolocalização. Assim, além de validarem o resultado do modelo anterior, esses quatro últimos modelos permitem testar se o voto ideológico em Jair Bolsonaro é robusto, incluindo também a sua expressão operacional (Ellis e Stimson, 2012). Por último, como cada uma das dimensões tem autonomia em relação às outras, esses modelos permitem uma análise mais nuançada do efeito da ideologia sobre o voto.

Como mostra o modelo 2, a variável que mede a dimensão dos costumes apresenta efeito estatisticamente significativo sobre o voto. A cada ponto que o eleitor se desloca na direção de discordar que casais homossexuais tenham o direito de se casar, aumenta, em média, 6,4% a sua chance de votar em Bolsonaro em comparação com os demais candidatos. A mesma relação positiva entre conservadorismo e voto em Bolsonaro pode ser observada no modelo 4. Quem se diz favorável à adoção de pena de morte para quem comete assassinato teve, em média, 65,9% mais chances de votar em Bolsonaro do que quem se diz contrário à medida.

Tal resultado vai ao encontro do nosso argumento de que, em contextos em que as elites políticas se posicionam ideologicamente com clareza, suas sinalizações contribuem para que os eleitores percebam e orientem o seu voto pelas questões em disputa. Os eleitores brasileiros mais conservadores parecem ter reagido às mensagens que identificam a direita com a preservação dos papéis de gênero tradicionais e penas mais duras para criminosos, votando de forma consistente com as suas posições ideológicas.

Já a dimensão econômica da ideologia (modelo 3) não apresentou significância estatística. Os eleitores de Jair Bolsonaro não se diferenciam dos demais em relação à adoção de políticas firmes, por parte do Estado, de combate à desigualdade de renda entre ricos e pobres. Tal fato reitera achados recorrentes em estudos anteriores quanto à ausência de diferença entre os brasileiros em relação a essa dimensão da ideologia, a maioria deles manifestando atitudes estatistas e favoráveis à redução da pobreza (Singer, 2000; Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas, 2014; Borges e Vidigal, 2018).

A ideologia da direita que emergiu e se reorganizou nos últimos anos não tem uma direção unívoca no caso das questões econômicas, sendo muito mais salientes suas posições em relação à segurança pública e aos costumes (Quadros e Madeira, 2018). Além disso, as mensagens de campanha de Bolsonaro e suas posições prévias de cunho estatista – que

¹⁵ Para se chegar a esse valor, assim como aos demais, foi feito o seguinte cálculo: $(\exp(\text{coef}) - 1) * 100$. Como indicado na Tabela 1, optamos por reportar esses coeficientes já exponenciados.

contrastavam com o discurso pró-mercado do seu então futuro ministro da Economia – geraram “pistas” ambíguas para os seus eleitores a respeito da posição da direita e do bolsonarismo sobre o tema.

Em resumo, diversos indicadores de ideologia apontam para a mesma direção: eleitores com posições mais à direita apresentaram maior probabilidade de votar no candidato com quem compartilham valores. Tais resultados reforçam os achados descritivos e longitudinais discutidos na primeira seção deste artigo e mostram o potencial analítico da perspectiva, ainda pouco utilizada no Brasil, que considera os efeitos do contexto sobre a maior ou menor consistência ideológica dos eleitores (Nie e Andersen, 1974; Stimson, 1975; Nie e Rabjohn, 1979; Bafumi e Shapiro, 2009; Abramowitz, 2010; Hetherington, 2001; Fiorina, Abrams e Pope, 2006; Fiorina e Abrams, 2008; Carreirão, 2007, 2008).

O brasileiro, a partir de 2014, tem se posicionado mais na escala esquerda-direita e, em 2018, mostra maior coerência entre, de um lado, a sua localização nessa escala e, de outro, a sua identificação partidária e o voto. Além disso, suas opiniões e posições em relação a alguns dos assuntos que dividem esquerda e direita no Brasil, hoje, revelaram ser bons preditores do voto.

Esse maior alinhamento ideológico dos eleitores representa uma inversão da tendência de declínio do voto ideológico, constatada por Carreirão (2007, 2008) e Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014), quando o sistema partidário perdia seus contornos ideológicos (Zucco Júnior, 2011).

O conjunto de dados que apresentamos neste artigo reforça o argumento de que o contexto importa. A superação, no parlamento, nas ruas e nas mídias da “síndrome da direita envergonhada” (Quadros e Madeira, 2018; Melo, Câmara e Santos, 2020; Saad-Filho e Boito, 2016; Alonso, 2017; Avritzer, 2017; Chaloub e Perlatto, 2016) e, principalmente, a oferta de uma candidatura de extrema direita, em 2018, organizaram ideologicamente o debate público e, dessa forma, contribuíram para aproximar o voto das posições políticas dos eleitores.

Considerações finais

O eleitorado brasileiro tem manifestado um aumento de consistência ideológica, inclusive na decisão do voto em 2018. Confirmando uma recente alteração de padrão entre ideologia e comportamento político, é nítida a presença do voto ideológico em 2018. Eleitores que, na escala ideológica, se identificam com a direita e que estão mais preocupados com a “ordem”, nos costumes e na segurança, votaram de acordo com esses valores.

A exceção são as atitudes em relação à dimensão econômica da ideologia. Isso não significa que estejamos diante de uma “guerra cultural”, com o deslocamento do conflito do campo da economia para o dos valores (Fiorina, Abrams e Pope, 2006). Aliás, não há nada de novo nas atitudes dos brasileiros em relação à dimensão econômica. Desde 1989, estudos mostram, recorrentemente, um forte apoio entre os brasileiros, independentemente de

posição ideológica, à igualdade econômica e a um Estado proativo (Singer, 2000; Samuels e Zucco Júnior, 2018).

O significado dessa ausência de clivagem ainda precisa ser investigado. Uma possível linha de interpretação dessa constante na opinião pública brasileira pós-1989 é a que propomos para o contexto atual. Na formação recente da identidade e da mobilização da direita entre elites e ativistas políticos, o componente econômico não tem a mesma saliência e homogeneidade que as demais dimensões. Isso pode ser observado durante a campanha eleitoral de 2018, quando houve ampla disseminação e saliência das posições ideológicas no debate provocado por Bolsonaro. Como a direção do voto ideológico depende, em parte, das dimensões realçadas pelo fluxo informacional (Zaller, 1992), é possível que, se a dimensão econômica tivesse adquirido maior saliência em 2018, outras clivagens tivessem sido também ativadas (Schattschneider, 1960).

Do ponto de vista metodológico, essa diferença de efeito entre as dimensões da ideologia evidencia a relevância da utilização de indicadores multidimensionais e reforça a tese de que diferentes contextos políticos podem estimular diferentes tipos de alinhamentos ideológicos, realçando mais ora uma dimensão, ora outra.

As evidências e análises aqui apresentadas não nos autorizam a concluir que os brasileiros se tornaram peritos em ideologia, nem que as mudanças recentemente experimentadas sejam duradouras. Essa é uma outra vantagem da abordagem contextualista: evita conclusões precipitadas, seja a de que o eleitor mediano está fadado a não entender nada sobre esquerda e direita, seja a de que ele dá conta do recado com o pouco que sabe.

Importante observar que, em termos teóricos e normativos, nosso modelo não supõe que os cidadãos mais informados tenham um perfil ideológico preestabelecido. Portanto, os resultados que apresentamos independem de suas consequências políticas. Também não supomos que a polarização seja condição suficiente (ou mesmo necessária) para que haja incremento do comportamento ideologicamente consistente. A abordagem que adotamos supõe apenas que contextos que colocam em evidência as diferenças entre as alternativas políticas estimulam uma resposta mais ideológica do eleitor.

O nosso argumento passa longe da ideia de que a ideologia foi o fator decisivo na escolha eleitoral de 2018. Outros fatores, como antipetismo e antipartidarismo generalizado (Fuks, Ribeiro e Borba, 2020), asseguraram um apoio eleitoral bem mais amplo e consistente. Mas é difícil explicar a decisão do eleitor em 2018 sem considerar a sua reação às posições e propostas eleitorais da direita.

Estudos de natureza experimental ou longitudinal, com mais dados e pontos no tempo, seriam necessários para confirmar se, no Brasil, a relação entre contexto político e consistência ideológica segue o padrão já identificado pela literatura internacional. Esperamos que futuras pesquisas possam avançar também na explicação de outras consequências da polarização sobre o comportamento político do brasileiro.

Referências bibliográficas

- ABRAMOWITZ, A. I. *The disappearing center: engaged citizens, polarization, and American democracy*. New Haven, London: Yale University Press, 2010.
- ALMEIDA, A. C. *A cabeça do brasileiro*. São Paulo: Record, 2007.
- ALONSO, A. "A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 37, nº 1, p. 49-58, jun. 2017.
- AVRITZER, L. "Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 1, p. 43-59, abr. 2017.
- BAFUMI, J.; SHAPIRO, R. Y. "New partisan voter". *The Journal of Politics*, vol. 71, nº 1, p. 1-24, 2009.
- BONIFÁCIO, R.; CASALECCHI, G.; SANDES-FREITAS, V. Ideologia e voto nas eleições presidenciais brasileiras. In: BONIFÁCIO, R.; CASALECCHI, G.; DEUS, C. (orgs.). *O voto para presidente no Brasil: condicionantes e fatores explicativos (1989-2010)*. Curitiba: Editora Íthala, p. 285-316, 2014.
- BORGES, A.; VIDIGAL, R. "Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 24, nº 1, p. 53-89, jan.-abr. 2018.
- BUSTIKOVA, L.; ZECHMEISTER, E. J. Voting in new(er) democracies. In: ARZHEIMER, K.; EVANS, J.; LEWIS-BECK, M. S. (orgs.). *The Sage handbook of electoral behaviour*. Londres: Sage Publications, p. 92-134, 2017.
- CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York: John Wiley, 1960.
- CARMINES, G. E.; ENSLEY, M. J.; WAGNER, M. W. "Who fits the left-right divide? Partisan polarization in the American". *American Behavioral Scientist*, Madison, vol. 56, nº 12, p. 1.631-1.653, out. 2012a.
- _____. "Political ideology in American politics: one, two or none?". *The Forum*, vol. 10, nº 3, p. 1-18, out. 2012b.
- CARREIRÃO, Y. S. "A decisão do voto nas eleições presidenciais do Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho". Tese de Doutorado em Ciência Política. USP, São Paulo, 2000.
- _____. "Identificação ideológica e voto para presidente". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 8, nº 1, p. 54-79, 2002.
- _____. "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, p. 307-339, nov. 2007.
- _____. "Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2, nov. 2008.
- CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. D., "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002)". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 1, p. 131-168, 2004.
- CASTRO, M. M. M. "O comportamento eleitoral no Brasil: diagnóstico e interpretações". *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, vol. 1, nº 1, p. 126-168, 1997.
- CHALOUB, J. G. S.; PERLATO, F. "Intelectuais da 'nova direita' brasileira: ideias, retórica e prática política". *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 72, p. 25-42, 2016.
- CINTRA, A. O. "Partidos políticos em Belo Horizonte: um estudo do eleitorado". *Dados*, nº 5, p. 82-112, 1968.

CONVERSE, P. "The nature of belief systems in mass publics". *Critical Review*, London, vol. 18, nº 1-3, p. 1-74, [1964] 2006a.

_____. "Democratic theory and electoral reality". *Critical Review*, London, vol. 18, nº 1-3, p. 297-329, 2006b.

DALTON, R. J. Left-right orientations, context, and voting choices. In: DALTON, R. J.; ANDERSON, C. J. (eds.). *Citizens, context, and choice: how context shapes citizens' electoral choices*. New York: Oxford University Press, p. 103-125, 2011.

DATAFOLHA/BRASIL-1989/SET- 00186. INTENÇÃO DE VOTO PRESIDENTE VI - CULTURA POLÍTICA I- CEDEC. In: Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/421>. Acesso em: 15 fev. 2020.

DATAFOLHA/BRASIL-1993/FEV- 00318. PENA DE MORTE/PLEBISCITO. In: Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/1380>. Acesso em: 15 fev. 2020.

DATAFOLHA/BRASIL-1999/JUN- 01045. AVALIAÇÃO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO /INTENÇÃO DE VOTAR PARA PRESIDENTE/AVALIAÇÃO PLANO REAL/AVALIAÇÃO CONGRESSO NACIONAL. In: Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/174>. Acesso em: 15 fev. 2020.

DATAFOLHA 2000 e 2003. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/174>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ELLIS, C.; STIMSON, J. A. *Ideology in America*. New York: Cambridge University Press, 2012.

ESEB-2002-ESTUDO ELEITORAL BRASILEIRO - CESOP-FGV/BRASIL-2002/NOV-01838. In: Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Disponível em: <<https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/5>>. Acesso em: 21 out. 2019.

ESEB-2014-ESTUDO ELEITORAL BRASILEIRO - CESOP-IBOPE/BRASIL-2014/NOV-03928. In: Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Disponível em: <<https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/8>>. Acesso em: 21 out. 2019.

ESEB-2018-ESTUDO ELEITORAL BRASILEIRO - CESOP-IBOPE/BRASIL-2018/NOV- 04622. In: Banco de Dados do Cesop/Unicamp. Disponível em: <<https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/11>>. Acesso em: 21 out. 2019.

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

FERNANDES, D. C.; VIEIRA, A. M. "A direita mora do mesmo lado da cidade: especialistas, polemistas e jornalistas". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 38, nº 1, p. 157-182, jan.-abr. 2019.

FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J. "Political polarization in the American public". *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, vol. 11, nº 1, p. 563-588, jun. 2008.

FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J.; POPE, J. C. *Culture war?* The myth of a polarized America. New York: Pearson Education, 2006.

FUKS, M.; RIBEIRO, E.; BORBA, J. "From antipetismo to generalized antipartisanship: the impact of rejection of political parties on the 2018 vote for Bolsonaro". *Brazilian Political Science Review*, vol. 15, nº 1, nov. 2020.

- HETHERINGTON, M. J. "Resurgent mass partisanship: the role of elite polarization article". *American Political Science Review*, Cambridge, vol. 95, nº 3, p. 619-631, set. 2001.
- KINDER, D. "Belief systems today". *Critical Review*, Cambridge, vol. 18, nº 1-3, p. 197-216, jan. 2006.
- KINDER, D.; KALMOE, N. *Neither liberal nor conservative: ideological innocence in the American public*. Chicago: University of Chicago Press, 2017.
- LACHAT, R. "The impact of party polarization on ideological voting". *Electoral Studies*, Londres, vol. 27, nº 4, p. 687-698, 2008.
- LAMOUNIER, B. O voto em SP: 1970-1978. In: LAMOUNIER, B. (org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979*. Petrópolis: Vozes, p. 15-80, 1980.
- LAPOP-2007/BRASIL-2007/MAR-ABR 2007. In: Banco de Dados do Lapop/Wanderbilt. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- LAPOP-2008/BRASIL-2008/MAR-ABR 2008. In: Banco de Dados do Lapop/Wanderbilt. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- LAPOP-2010/BRASIL-2010/MAR-ABR 2010. In: Banco de Dados do Lapop/Wanderbilt. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- LAPOP-2012/BRASIL-2012/MAR-ABR 2012. In: Banco de Dados do Lapop/Wanderbilt. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- LAPOP-2014/BRASIL-2014/MAR-ABR 2014. In: Banco de Dados do Lapop/Wanderbilt. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- LAPOP-2017/BRASIL-2017/ABR-MAI 2017. In: Banco de Dados do Lapop/Wanderbilt. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- LAPOP-2019/BRASIL-2019/JAN-MAR 2019. In: Banco de Dados do Lapop/Wanderbilt. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- LAYMAN, G. C.; CARSEY, T. M. "Party polarization and party structuring of policy attitudes: a comparison of three NES panel studies". *Political Behavior*, Berlin, vol. 24, p. 199-236, set. 2002.
- LEVENDUSKY, M. S. "Clearer cues, more consistent voters: a benefit of elite polarization". *Political Behavior*, Berlin, vol. 32, nº 1, p. 111-131, mar. 2010.
- LICIO, E. C.; RENNÓ, L.; CASTRO, H. C. O. "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 1, p. 31-54, 2009.
- MASON, L. *Uncivil agreement: how politics became our identity*. Chicago: University of Chicago Press, 2018.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R.; SANTOS, M. What can ideology tell us? An analysis of deputies and parties in the Brazilian, Chilean and Uruguayan legislatures. In: ALCÁNTARA SÁEZ, M.; GARCÍA MONTERO, M.; RIVAS PÉREZ, C. (eds.). *Politics and political elites in Latin America*. Boulder: Springer International Publishing, 2020.
- MESSENBERG, D. "A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros". *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 32, nº 3, p. 621-648, set.-dez. 2017.
- NICOLAU, J. "Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010:

uma análise exploratória". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, nº 3, p. 311-325, dez. 2014.

NIE, N. H.; ANDERSEN, K. "Mass belief systems revisited: political change and attitude structure". *The Journal of Politics*, Atlanta, vol. 36, nº 3, p. 540-591, ago. 1974.

NIE, N. H.; RABJOHN, J. A. "Revisiting mass belief systems revisited: or, doing research is like watching a tennis match". *American Journal of Political Science*, Bloomington, vol. 23, nº 1, p. 139-175, fev. 1979.

OLIVEIRA, C.; TURGEON, M. "Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 3, p. 574-600, dez. 2015.

PENTEADO, C., LERNER, C. "A direita na rede: mobilização *online* no *impeachment* de Dilma Rousseff". *Em Debate*, Belo Horizonte, vol. 10, nº 1, p. 12-24, abr. 2018.

PIERUCCI, A. F. O. "As bases da nova direita". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 19, p. 26-45, dez. 1987.

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

POWER, T.; ZUCCO JÚNIOR, C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, Pittsburgh, vol. 44, nº 1, p. 218-246, 2009.

QUADROS, M. P. R.; MADEIRA, R. M. "Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 24, nº 3, set.-dez. 2018.

REIS, F. W. Classe social e opção partidária: as eleições de 1976 em Juiz de Fora. In: REIS, F. W. (org.). *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, p. 218-287, 1978.

_____. "Identidade, política e a teoria da escolha racional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 3, nº 6, fev. 1988.

ROCHA, C. "'Menos Marx, mais Mises': uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018)". Tese de Doutorado em Ciência Política. USP, São Paulo, 2018.

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

SAAD-FILHO, A.; BOITO, A. "Brazil: the failure of the PT and the rise of the 'new right'". *Socialist Register*, Londres, vol. 52, p. 213-230, 2016.

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

SAMUELS, D. J.; ZUCCO JÚNIOR, C. *Partisans, antipartisans, and nonpartisans: voting behavior in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2018.

SCHATTSCHEIDER, E. E. *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

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

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 2000.

SINGER, M. "Elite polarization and the electoral impact of left-right placements: evidence from Latin America, 1995-2009". *Latin American Research Review*, Pittsburgh, vol. 51, nº 2, p. 174-194, 2016.

STIMSON, J. "Belief systems: constraint, complexity, and the 1972 election". *American Journal of Political Science*, Bloomington, vol. 19, nº 3, p. 394-417, 1975.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. "Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um *expert survey*". *Civitas - Revista Ciências Sociais*, vol. 15, nº 1, p. 24-39, 2015.

VEIGA, L. F. "Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, p. 340-365, nov. 2007.

VISCONTI, G. "Policy preferences after crime victimization: panel and survey evidence from Latin America". *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, vol. 50, nº 4, p. 1.481-1495, out., 2020.

WIESEHOMEIER, N.; BENOIT, K. Parties and presidents in Latin America: data from expert surveys in 18 Latin American countries, 2006-2007. [Data set]. University of Konstanz e Trinity College Dublin, 2007.

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

ZECHMEISTER, E.; CORRAL, M. "Individual and contextual constraints on ideological labels in Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 46, nº 6, p. 675-701, 2013.

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

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

Anexos

Tabela A1
Evolução da autolocalização ideológica, 1989-2019 (% da população de eleitores)

Ano	Autolocalização ideológica			
	Esquerda	Centro	Direita	NS/NR
1989	12,7	40,8	22,4	24,2
1993	17,7	33,8	34,8	13,8
1999	17,3	37,2	23,8	21,5
2000	17	35	20	21
2003	16	39	28	16
2007	15,2	45,9	20	18,9
2008	11	47,5	17,8	23,6
2010	11,16	45,8	18,57	24
2012	20,7	43	20,3	15,9
2014	19,3	42	22,3	16,3
2017	29,1	41,2	21,9	7,9
2019	21,7	39,4	31,5	7,4

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Datafolha 1989, 1993, 1999, 2000, 2003 e no Lapop 2007, 2008, 2010, 2012, 2014, 2017, 2019.

Tabela A2
Classificação dos partidos na escala ideológica¹⁶

Categoria ideológica	Partidos
Esquerda	PSOL (2,12); PCdoB (2,9); PT (3,96); PSB (4,64)
Centro	PDT (5,39); PV; PPS (5,79); PMDB (6,76)
Direita	PSDB (7,39); PTB (7,53); PSC (8,94); PP (9,59); DEM (9,97); PL; Novo; PSL

Fonte: Elaboração própria.

¹⁶ O valor numérico entre parênteses indica o *score* que o partido atingiu na nossa variável construída com base nos indicadores explicados na nota de rodapé número 11. Para os partidos para os quais não tínhamos dados em nenhuma das bases usadas para a construção do índice, baseamo-nos em Zucco Júnior (2011), uma vez que há uma grande proximidade entre essas classificações. Esse foi o caso do PV, categorizado como centro, e do PL, como direita. Para o Novo e o PSL, em relação aos quais não tínhamos dados nem na base usada para construção dos índices nem em Zucco Júnior (2011), valemo-nos do entendimento relativamente incontestado de que são partidos de direita.

Tabela A3
Classificação das candidaturas presidenciais (2002 a 2018) na escala ideológica

Ano	Classificação das candidaturas na escala ideológica ¹⁷
2002	1=Lula e Zé Maria; 2=Ciro e Garotinho; 3=Serra
2006	1=Heloísa Helena; 2=Lula e Cristovam Buarque; 3=Alckmin
2010	1=Dilma Rousseff (PT), Rui Costa Pimenta (PCO), Ivan Valente (PSOL) e José Maria (PSTU); 2 = Marina Silva (PV) e José Maria Eymael (PSDC); 3= José Serra (PSDB).
2014	1=Luciana Genro, Mauro Iasi, Rui Costa Pimenta e Zé Maria; 2=Dilma; 3=Marina Silva e Eduardo Jorge; 4=Aécio Neves e José Maria Eymael; 5=Pastor Everaldo e Levy Fidelix
2018	1=Boulos e Haddad; 2=Marina Silva e Ciro Gomes; 3=Henrique Meirelles, Eymael e Alckmin; 4=Daciolo, Bolsonaro, Amoêdo e Alvaro Dias

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 1
Pergunta utilizada na criação da variável que mede a dimensão simbólica da ideologia

Dimensão	Código e redação original	Escala original
Simbólica	L1. Hoje em dia, quando se conversa de tendências políticas, fala-se de pessoas que simpatizam mais com a esquerda e de pessoas que simpatizam mais com a direita. De acordo com o sentido político que os termos "esquerda" e "direita" têm para o(a) sr./sra., onde o(a) sr./sra. se situa nesta escala?	De 1 (Esquerda) a 10 (Direita)

Fonte: Elaboração própria com base nas questões do Lapop 2019.

¹⁷ As classificações de 1989 a 2006 são de Carreirão (2000, 2007) e a de 2010 é de Bonifácio, Casalecchi e Sandes-Freitas (2014). Categorizações alternativas foram testadas em Carreirão (2007) para os anos de 2002 e 2006 sem, no entanto, provocar mudanças maiores que 0,04 no coeficiente de correlação. Apesar disso, decidimos que, para efeito de comparação, seria mais exigente usar as classificações testadas por ele que tiveram os maiores coeficientes de correlação. Também testamos categorizações alternativas para os anos 2014 e 2018. Em 2014, por exemplo, testamos o *gamma* com as candidaturas classificadas em três categorias, agrupando Dilma no grupo 1 (esquerda) – composto por Luciana Genro, Mauro Iasi, Rui Costa Pimenta e Zé Maria; Marina Silva e Eduardo Jorge no grupo 2 (centro); e os demais no grupo 3 (direita). Para efeito de comparação, a diferença do coeficiente de correlação *gamma* nesse caso também foi mínima, a classificação da Tabela 1 rendeu um *gamma* de 0,08 enquanto essa alternativa rendeu um de 0,078. Em 2018, também testamos outra categorização. No caso, a alternativa foi testar com 1=Boulos; 2=Haddad e Ciro; 3=Marina Silva; 4= Alckmin e Alvaro Dias; 5=Daciolo, Amoêdo e Bolsonaro. Nesse caso, o *gamma* deu um valor de 0,461, apenas 0,017 acima da categorização de fato usada para nossa comparação.

Quadro 2
Perguntas utilizadas na criação das variáveis que medem as dimensões operacionais da ideologia

Dimensões operacionais da ideologia	Código e redação original	Escala original
Econômica	ROS4. O Estado brasileiro deve implementar políticas firmes para reduzir a desigualdade de renda entre ricos e pobres.	Se o entrevistado concorda ou discorda numa escala de 1 a 7
Costumes	D6. O quanto o(a) sr./sra. aprova ou desaprova que casais homossexuais tenham o direito de se casar?	Nível de aprovação medido por uma escala de 1 a 7
Segurança Pública/Ordem	CAPITAL1. O(A) sr./sra. é a favor ou contra a pena de morte para pessoas que cometeram assassinato?	(1) A favor (2) Contra

Fonte: Elaboração própria com base nas questões do Lapop 2019.

Quadro 3
Controles dos modelos

Variáveis	Código e redação original	Categorização empregada
Escolaridade	ED. Qual foi o último ano ou série da escola que o(a) sr./sra. concluiu com aprovação? _____ Ano do _____ (primário, secundário, universidade, superior não universitário)	Anos de estudo
Sexo	Q1. Anotar sem perguntar.	Mulher como referência
Idade	Q2. Quantos anos o(a) sr./sra. tem? _____ anos	Anos completos
Partido	<p>VB10. Atualmente o(a) sr./sra. simpatiza com algum partido político? (1) Sim [Continue] (2) Não [Vá para BRAANTIP1] (888888) Não sabe [NÃO LER] [Vá para BRAANTIP1] (988888) Não responde [NÃO LER] [Vá para BRAANTIP1] +</p> <p>VB11. Com qual partido o(a) sr./sra. simpatiza? [NÃO LER ALTERNATIVAS] (1501) PT (Partido dos Trabalhadores) (1502) PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) (1503) PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) (1504) PSB (Partido Socialista Brasileiro) (1505) DEM (Democratas) (1506) PC do B (Partido Comunista do Brasil) (1507) PPS (Partido Popular Socialista) (1508) PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) (1509) PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) (1510) PP (Partido Progressista) (1511) PL (Partido Liberal) (1512) PV (Partido Verde) (1513) PDT (Partido Democrático Trabalhista) (1514) PSL (Partido Social Liberal) (1515) NOVO (Partido Novo) (1577) Outro (888888) Não sabe [NÃO LER] (988888) Não responde [NÃO LER] (999999) Não se aplica [NÃO LER]</p>	<p>Sem simpatia partidária (VB10=2) como referência</p> <p>PSL (VB11=1414)</p> <p>PT (1501)</p> <p>Outros (VB11=1502, 1503,1505, 1506, 1507, 1508, 1509, 1510, 1511, 1512, 1513, 1515, 1577)</p>

Variáveis	Código e redação original	Categorização empregada
Beneficiário do Bolsa Família	CCT1B. Agora falando especificamente sobre o Programa Bolsa Família, o(a) sr./sra. ou alguém em sua casa é beneficiário desse programa? (1) Sim (2) Não (888888) Não sabe [NÃO LER] (988888) Não responde [NÃO LER]	Recebe (1) como referência Não Recebe (2)
Religião	Q3CN. Qual a sua religião, se tiver? (01) Católico [Siga] (02) Protestante Tradicional ou Evangélica não pentecostal (Batista, Calvinista, Luterano, Metodista, Presbiteriano, Discípulo de Cristo, Anglicano, Episcopal, Igreja Cristã Reformada, Igreja Morava, Menonita, Irmãos em Cristo; Igreja do Nazareno) [Siga] (03) Outra religião oriental não cristã (Muçulmano, Budista, Hinduísta, Taoísta, Confuciano, Baha'í) [Siga] (05) Evangélica pentecostal (Pentecostal, Igreja de Deus, Assembleias de Deus, Igreja Universal do Reino de Deus, Igreja Quadrangular, Igreja de Cristo, Congregação Cristã, Adventista, Adventista de Sétimo Dia, Sara Nossa Terra, Carismático não Católico, Bola de Neve etc.) [Siga] (07) Religiões Tradicionais ou nativas (Santeria, Candomblé, Umbanda, Vodou, Rastafari, religiões maias, Santo Daime, Esotérica) [Siga] (1501) Espírita kardecista [Siga] (04) Nenhuma (Acredita em uma entidade suprema mas não pertence a nenhuma religião) [Siga] (11) Agnóstico ou ateu/não acredita em Deus [VÁ PARA Q5B] (77) Outra [Siga] (888888) Não sabe[NÃO LER] [Siga] (988888) Não responde [NÃO LER] [Siga]	Protestante Tradicional (02) + Evangélica Pentecostal (03), como "categoria de referência" Católico (01) como "Católicos" Demais opções de resposta como "Outros".



Variáveis	Código e redação original	Categorização empregada
Renda familiar mensal	<p>Q10NEW. Em qual das seguintes categorias se encontra a renda familiar mensal dessa casa, incluindo as remessas do exterior e a renda de todos os adultos e filhos que trabalham?</p> <p>[Se não entende, perguntar: Quanto dinheiro entra no total em sua casa por mês?]</p> <p>(00) Sem renda (01) Até R\$400 (02) De R\$400 até R\$700 (03) De R\$701 até R\$900 (04) De R\$901 até R\$1.000 (05) De R\$1.001 até R\$1.100 (06) De R\$1.101 até R\$1.200 (07) De R\$1.201 até R\$1.300 (08) De R\$1.301 até R\$1.500 (09) De R\$1.501 até R\$1.700 (10) De R\$1.701 até R\$2.000 (11) De R\$2.001 até R\$2.200 (12) De R\$2.201 até R\$2.500 (13) De R\$2.501 até R\$2.900 (14) De R\$2.901 até R\$3.700 (15) De R\$3.701 até R\$5.600 (16) Mais de R\$5.600</p>	<p>Fizemos a classificação que mais permitisse aproximação dos quartis. Dessa forma:</p> <p>0 – 3 Correspondem à categoria de referência.</p> <p>E os demais níveis são:</p> <p>Renda 2: 4 – 7; Renda 3: 8 – 12; Renda 4: 13 – 16.</p>

Fonte: Elaboração própria com base nas questões do Lapop 2019.

Abstract

Context and vote: the impact of the right-wing political forces reorganization on the ideological consistency of the vote in the 2018 elections

This article aims to assess the effect of ideology on Bolsonaro's vote in the 2018 presidential elections. Our argument is that, after a long period of discreet action on Brazilians' political behavior, ideology is again relevant. To explain this change, we adopted a contextualist perspective, according to which the reorganization of the right in the parliament, in the streets and in the media and the offer of an extreme right candidacy in the electoral competition created favorable conditions for the alignment, in the electorate, between ideology and electoral choice in 2018. The analysis reveal that Brazilians are more ideologically oriented and the tests confirm the impact of ideology on presidential choice.

Keywords: ideology; electoral behaviour; 2018 presidential elections

Resumen

Contexto y voto: el impacto de la reorganización de la derecha en la consistencia ideológica del voto en las elecciones de 2018

Este artículo busca evaluar el efecto de la ideología en el voto del Bolsonaro en las elecciones presidenciales de 2018. Nuestro argumento es que después de un período de acción discreta sobre el comportamiento político de los brasileños, la ideología ha vuelto a ser relevante. Para explicar este cambio, adoptamos una perspectiva contextualista, según la cual la reorganización de la derecha en el parlamento, en las calles y en los medios de comunicación, y la oferta de un candidato de extrema

derecha en la competición electoral crearon condiciones favorables para el alineamiento, en el electorado, entre la ideología y la elección electoral en 2018. Los análisis revelan que el brasileño está más orientado ideológicamente y las pruebas confirman el impacto de la ideología en la elección presidencial.

Palabras clave: ideología; comportamiento electoral; elecciones 2018

Résumé

Contexte et vote: l'impact de la réorganisation de la droite sur la cohérence idéologique du vote aux élections de 2018

Cet article cherche à évaluer l'effet de l'idéologie sur le vote de Bolsonaro lors des élections présidentielles de 2018. Notre argument est qu'après une période d'action discrète sur le comportement politique des Brésiliens, l'idéologie a retrouvé sa pertinence. Pour expliquer ce changement, nous avons adopté une perspective contextualiste, selon laquelle la réorganisation de la droite au parlement, dans la rue et dans les médias, et l'offre d'un candidat d'extrême droite dans la compétition électorale ont créé des conditions favorables à l'alignement, dans l'électorat, entre l'idéologie et le choix électoral en 2018. Les analyses révèlent que les Brésiliens sont plus orientés vers l'idéologie et les tests confirment l'impact de l'idéologie sur le choix présidentiel.

Mots clés: idéologie; comportement électoral; élections de 2018

Artigo submetido à publicação em 18 de março de 2020.

Versão final aprovada em 18 de setembro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Voto e identificação partidária em 2018: ordenação social na política brasileira

João Victor Guedes-Neto¹ 

A teoria da ordenação social explica o comportamento do eleitorado brasileiro na disputa presidencial de 2018? A literatura americanista demonstra que o alinhamento de identidades sociais gera e reforça o partidarismo como uma identidade principalmente no campo da direita. Tendo em vista a relevância de temáticas de crença religiosa, raça e gênero nas eleições de 2018, cabe compreender se o mesmo fenômeno também se verifica no Brasil. Essa pergunta é respondida com testes econométricos baseados em dados de um *survey* nacionalmente representativo conduzido com 1.498 eleitores no primeiro semestre de 2019. As regressões logísticas binomiais e multinomiais demonstram que protestantes, brancos e homens têm preferência substantivamente superior pelo PSL em comparação aos demais partidos, tanto em termos de definição de voto como de identificação partidária.

Palavras-chave: ordenação social; identidade social; partidarismo; comportamento eleitoral; bolsonarismo

Introdução

Parte da literatura tende a identificar classe social como a maior clivagem da política brasileira (Singer, 2009). Essa divisão fica ainda mais clara quando analisamos os 20 anos em que PT e PSDB foram os principais polos das disputas presidenciais (Braga e Pimentel, 2011; Freitas, 2018; Kingstone e Power, 2017). Nesse caso, enquanto a classe trabalhadora formava a base eleitoral do PT, as classes mais privilegiadas tendiam a preferir o PSDB.

No entanto, as eleições de 2018 representaram um divisor de águas (Duque e Smith, 2019; Hunter e Power, 2019). Pautado por discursos enfáticos que apelavam para identidades sociais como raça, religião e gênero, o debate presidencial entre petistas e bolsonaristas pode ter trazido à política brasileira um fenômeno comum no espectro americano: a ordenação social (do inglês, *social sorting*). Este artigo visa verificar se o

¹ University of Pittsburgh, Department of Political Science. Pennsylvania, United States.
E-mail: <joaovictorguedesneto@gmail.com>.

público brasileiro se alinhou a esses discursos. Em outras palavras, pergunto: o eleitorado moldou sua orientação política com base na ordenação de suas identidades sociais, rompendo, assim, com a clivagem tradicional de classe social?

De início, cabe reforçar que não há unanimidade na afirmativa de que classe social sempre tenha sido o único ou maior divisor de águas da política brasileira. Uma das variáveis sociodemográficas consideradas na análise das preferências políticas é a religião. Peixoto e Rennó (2011) mostram que evangélicos tenderam a votar contra o PT nas eleições de 2010, ainda que a discussão sobre o aborto não tenha tido papel determinante nesse pleito (Rennó e Ames, 2014). De qualquer forma, Smith (2016) provê evidências adicionais para as eleições de 2014, quando grupos religiosos atuaram intensamente na mobilização de seus fiéis para o apoio a políticos predeterminados. Como já demonstrado pela literatura, esse tipo de representação descritiva importa (Boas e Smith, 2019).

Ainda na transição para o regime democrático, Reis e Castro (1992) haviam apontado também para a relevância do local de residência, ou seja, a relação centro-periferia, na determinação do voto. Essa regionalidade é confirmada ao longo do tempo, principalmente a partir da consolidação do petismo no Nordeste do país (Veiga, 2011). Ainda nesse caso, classe social parece importar, pelo menos a partir da lógica de disparidades econômicas regionais.

Holz hacker e Balbachevsky (2007) afirmam que classe social é relevante, mas não em todas as eleições. Esse estudo mostra que, enquanto a eleição presidencial de 2006 foi impactada por questões de renda, o mesmo não se deu em 2002. No entanto, caso a escolaridade seja vista como uma aproximação para classe, o estudo de Samuels (2004) resgata a relevância desse aspecto socioeconômico também para o pleito de 2002. Aqui, as elites, representadas por níveis educacionais mais altos, estariam contra o PT. Isso é diferente do que ocorria nas décadas de 1980 (Balbachevsky, 1992) e 1990 (Carreirão e Kinzo, 2004), quando os mais escolarizados tendiam a simpatizar com esse partido. A mudança nos anos 2000 ocorre principalmente a partir da eleição de Lula, momento no qual o partido se transforma no principal representante das classes menos educadas e mais pobres (Veiga, 2007). Essa literatura, como será reforçado adiante neste artigo, se baseia no que ficou conhecido como a Escola de Columbia, dedicada a estudar a influência do contexto e do *status* socioeconômico na definição do voto (Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, 1944).

Uma parte da literatura desconsidera ou rejeita fatores socioeconômicos como preditores de preferências políticas. É o caso de Paiva e Tarouco (2011), que utilizam dados de 2010 para afirmar que renda não influencia identificação partidária nem voto para deputado federal. Baseados em dados para o mesmo ano eleitoral mas focados na disputa presidencial, Peixoto e Rennó (2011) demonstram que o fator determinante para o voto no PT foi a emergência da classe trabalhadora que se transformou na nova classe média. Dessa maneira, a variável estaria mais ligada a uma avaliação positiva do governo do que ao *status* socioeconômico. Argumento semelhante é feito por Rennó e Cabello (2010) ao

diferenciar o lulismo do petismo. Essa proposição se aproxima daquela feita por Fiorina (1978) e os autores da Escola da Escolha Racional sobre avaliação retrospectiva na política americana, em contraste com a Escola de Columbia.

Há ainda a literatura que, próxima à Escola de Michigan, considera os vínculos psicológicos entre parte do eleitorado e partidos políticos. Ainda que possam existir semelhanças com as demais escolas da política comportamental, como na relevância da avaliação retrospectiva (Samuels e Zucco, 2014) ou na mobilização de organizações da sociedade civil (Samuels e Zucco, 2015), essa linha se diferencia consideravelmente das demais ao se apoiar no afeto pelo partido como identificação social por si só (Samuels e Zucco, 2018). Na literatura americana, Iyengar, Sood e Lelkes (2012) propõem que o partidarismo se transformou na principal identidade da população, acima de outras características sociodemográficas. Para o caso brasileiro, a relevância dessa identificação é apontada por Ribeiro, Carreirão e Borba (2011) para o PT e o PSDB, ainda que Samuels e Zucco (2018) argumentem que esse é o caso apenas do petismo ou de sua rejeição – fenômeno verificado também por outros autores (Paiva, Krause e Lameirão, 2016; Ribeiro, Carreirão e Borba, 2016).

Mesmo que essa seja uma possibilidade, há vasta literatura que sugere que esse vínculo com partidos e seus candidatos se dá a partir das discussões políticas dentro de redes sociais e vizinhanças (Ames, García-Sánchez e Smith, 2012; Ames e Smith, 2010; Baker, Ames e Rennó, 2006; Baker et al., 2015). Esse tipo de discussão, mediado pela similaridade socioeconômica desses contextos, transmitiria conteúdo com maior relevância e credibilidade que os partidos, consolidando, assim, as preferências do eleitorado. Nesse sentido, a composição das redes sociais deveria ser refletida na identificação partidária e no voto, assim como proposto originalmente por Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1944) para o contexto americano.

Nesta "Introdução", reúno artigos sobre escolha eleitoral e identidade partidária como se ambos fossem o mesmo. Essa estratégia se parece com aquela adotada por Samuels e Zucco (2014) e Baker et al. (2015) ao discutirem petismo e lulismo. Nesses trabalhos, apesar da linguagem voltada para o partidarismo, os autores tratam de cenários eleitorais. A estratégia é compreensível dados o baixo nível de identificação (ou até mesmo diferenciação) partidária no Brasil (Paiva, Braga e Pimentel, 2007) e a alta volatilidade das preferências em cada pleito eleitoral (Baker, Ames e Rennó, 2006). Indo além, ambas as variáveis (voto e identificação) tendem a uma alta correlação (Braga e Pimentel, 2011; Carreirão e Kinzo, 2004; Speck e Balbachevsky, 2016). Assim sendo, neste artigo eu integro ambas as literaturas e confirmo, a partir da análise de dados, que os preditores da identificação partidária também funcionam para a escolha do voto.

Esta seção também destaca a pluralidade nas explicações dadas pela literatura no tocante à identificação partidária e ao voto. É verdade que, até certo ponto, as variáveis de interesse mudam de acordo com o ano eleitoral. No entanto, há proposições suficientes para argumentar que variáveis socioeconômicas, avaliação do governo e afeto têm papel

relevante na definição das preferências do eleitorado brasileiro. Dessa maneira, há tendências que reforçam a validade das teorias aplicadas no contexto americano para descrever a política brasileira. Aqui, como já mencionado, aplico um conceito complementar ao pleito de 2018: a ordenação social. Ainda que este talvez possa ser utilizado em cenários anteriores, o debate entre bolsonaristas e petistas propicia o contexto ideal para testar a existência desse fenômeno americano no Brasil.

As demais partes deste artigo estão distribuídas da seguinte maneira. Primeiro, em “Preferência política e ordenação social”, reviso a literatura existente sobre ordenação social e seu impacto nas preferências do eleitorado. Com base nela e em evidências sobre a utilização das identidades sociais nas eleições de 2018, apresento as hipóteses testadas neste artigo. Na seção seguinte, apresento minha “Estratégia empírica”. Ela se dá com base na análise econométrica de dados de *survey* coletados após as eleições de 2018. Na sequência, apresento os “Resultados” das regressões logísticas multinomiais e binomiais. O artigo segue com a “Discussão” dos resultados, seção que também compreende a conclusão, que aponta as implicações deste artigo.

Preferência política e ordenação social

O livro publicado por Green, Palmquist, e Schickler (2004) no início deste século pode não ser inovador ao propor que identificação partidária nos Estados Unidos é questão de identidade e não de opinião. No entanto, a obra merece reconhecimento pela forma convincente com que integra explicações teóricas e empíricas sobre os mecanismos que ligam partido a identidade. Segundo os autores, indivíduos percebem sua identidade associada a determinados grupos e se reconhecem como tais – seguindo teorias de identificação social (Tajfel, 1974) –, aprendem quais grupos estão alinhados com cada partido e passam a se identificar com o partido que melhor se alinha com suas identidades sociais primárias. Uma vez que identidades sociais tendem a perdurar no longo prazo e partidos têm incentivos racionais para manter posições claras e relativamente estáveis (Downs, 1957), a identificação com o partido se consolida como uma das identidades sociais do eleitor (Green, Palmquist e Schickler, 2004).

Esse fenômeno é conceitualizado por Mason (2016, p. 352) como ordenação social (do inglês, *social sorting*), que se dá “quando identidades religiosa, racial e de outros movimentos políticos crescem cada vez mais integradas a um ou outro partido”². Diversos artigos demonstram que a consequência disso é que o partidarismo se transformou na identidade social mais forte dos Estados Unidos (Iyengar e Krupenkin, 2018; Iyengar, Sood e Lelkes, 2012; Mason, 2018). Esse alinhamento acaba determinando até mesmo como indivíduos selecionam seus relacionamentos, havendo maior favorabilidade para pares que

² Traduzido pelo autor.

compartilham da mesma identidade partidária, educacional e racial (Huber e Malhotra, 2016).

Isolados em tribos, o relacionamento entre grupos identitários antagônicos estimula uma animosidade capaz de aumentar ainda mais a distância entre os partidos e seus eleitores (Mason, 2016), especialmente entre os que possuem maior conhecimento sobre política (Lelkes, 2018). Nesse isolamento, a formação de estereótipos acaba sendo perigosa, já que pode se basear em informações falsas (Ahler e Sood, 2018; Goggin, Henderson e Theodoridis, no prelo). Por exemplo, os americanos pensam que 32% dos democratas são LGBT+ e que 38% dos republicanos têm alta renda. Os números dos fatos são, respectivamente, 6% e 2%. Essa falsa percepção aumenta ainda mais a distância entre os partidos e o isolamento de seus eleitores (Ahler e Sood, 2018).

Ainda no contexto americano, Mason e Wronski (2018) e Mason (2018) apontam que essa ordenação social é ainda mais clara entre os que se identificam com o Partido Republicano, dada a homogeneidade de seus filiados. Nesse caso, o estereótipo-padrão do eleitor de direita é ser branco, protestante e de ideologia conservadora – uma variável que, de certa forma, é endógena à identificação republicana. Dadas as referências constantes do agora presidente Jair Bolsonaro ao seu par americano, Donald Trump, e o apelo retórico semelhante ao da campanha republicana nos Estados Unidos, a primeira hipótese deste artigo se alinha ao resultado obtido nos trabalhos supracitados. Proponho que:

Hipótese 1 (H₁): *A influência da ordenação social é mais relevante para prever o alinhamento com o partido de Bolsonaro do que com os demais partidos brasileiros.*

Mas quais seriam as identidades sociais que fomentam a divisão entre petistas e bolsonaristas? Uma opção é considerar aquelas que influenciam a política americana: gênero, raça e religião³. Começando pela última, Hunter e Power (2019) argumentam que, durante sua campanha, Jair Bolsonaro dedicou esforços para atrair o eleitorado pentecostal (um braço do protestantismo cristão). Ainda que Bolsonaro seja católico, sua esposa frequenta a Igreja Batista (protestante não pentecostal) e ele próprio foi batizado em 2016 no rio Jordão por um pastor da Assembleia de Deus (protestante pentecostal) (Hunter e Power, 2019).

Mesmo que essa aproximação religiosa possa ter ocorrido por uma questão de fé, os laços entre política e religião no Brasil não são novos. A literatura já documentou tanto o engajamento de líderes religiosos na orientação do voto dentro de suas comunidades de fé (Smith, 2016, 2017, 2019) como a tendência do fiel em acolher as sugestões políticas dadas em suas congregações (Rodrigues e Fuks, 2015). Quadros e Madeira (2018) expandem a discussão para a evolução dos discursos evangélicos nas esferas de poder, tomando como exemplo a Frente Parlamentar Evangélica, que, depois das eleições de

³ Como afirmei anteriormente, ideologia pode ser vista como endógena à identificação partidária. Nesse sentido, restrinjo-me a outras identidades que podem existir independentemente (e previamente) do partidarismo.

2014, passou a contar com 74 deputados. Ainda que os autores tenham dificuldade de uniformizar ideologicamente os políticos que participam desse movimento, o argumento central é que a maior parte das principais lideranças está alinhada, assim como Jair Bolsonaro, às “categorias conservadoras” (Quadros e Madeira, 2018, p. 496). Nesse sentido, a expectativa é que:

Hipótese 2 (H₂): *O indivíduo que se identifica como protestante tende a estar mais alinhado ao partido de Bolsonaro que aos demais partidos ou a nenhum partido.*

Em relação à raça, a campanha de Bolsonaro tomou posicionamentos contrários às políticas afirmativas criadas ou expandidas durante o governo petista, como a política de cotas raciais nas universidades públicas (Silva e Larkins, 2019). Além disso, o atual presidente atacou populações quilombolas (Vinhal, 2018) e indígenas (Resende, 2018). Silva e Larkins (2019) afirmam a existência de um racismo sistemático na retórica bolsonarista. Meu argumento não vai tão longe. Sem entrar no mérito da linha tênue que divide racismo e preferências por políticas públicas (para esse debate há, por exemplo, Kuklinski et al., 1997), o uso político de temáticas raciais pode ter alinhado o eleitorado branco ao discurso bolsonarista, enquanto as demais etnias (por exemplo, negros, pardos e indígenas) se aproximaram do petismo.

Essa proposição vai na contramão do achado de Muniz, Porto e Fuks (2019, p. 15), que concluem que o “fator definidor das atitudes raciais dos brasileiros não é a raça, e sim a classe”. No entanto, enquanto os autores consideraram o contexto de 2008, este artigo foca na eleição de 2018, em que a temática foi potencialmente mais explorada durante as campanhas presidenciais. Coerente com essa narrativa, a expectativa é que:

Hipótese 3 (H₃): *O indivíduo que se identifica como branco tende a estar mais alinhado ao partido de Bolsonaro que aos demais partidos ou a nenhum partido.*

Finalmente, há a questão de gênero. O recente artigo de Carniel, Ruggi e Ruggi (2018) se utiliza de uma amostra de conveniência de 69 *memes* contrários à petista Dilma Rousseff para salientar um possível alinhamento sexista como mecanismo de oposição ao seu governo e defesa do *impeachment*. A própria discordância no uso do termo *presidente* e *presidenta*, como apontam Krook e Sanín (2020), já demonstra uma polarização em torno da temática de gênero desde a primeira eleição de Dilma em 2010.

É verdade que o Partido dos Trabalhadores, ou até mesmo a esquerda, não detém a exclusividade das campanhas presidenciais femininas no Brasil. Marina Silva, outrora filiada ao PT e atualmente vinculada à Rede, e Roseana Sarney, notadamente de direita e filiada ao PMDB (hoje MDB), já disputaram a presidência por outros partidos. Além disso, áudios do ex-presidente Lula com comentários agressivos às mulheres foram divulgados pela imprensa brasileira em 2016 (*Extra*, 2016). No entanto, como propõe Almeida (2019, p. 205), há, ao menos na literatura, a crença de que “críticas ao machismo (...) pouco sensibilizavam o eleitor de Bolsonaro”. A expectativa aqui é que:

Hipótese 4 (H₄): *O indivíduo que se identifica como homem tende a estar mais alinhado ao partido de Bolsonaro que aos demais partidos ou a nenhum partido.*

Até aqui, todas as hipóteses foram pautadas pela diferenciação que o eleitor bolsonarista faz em relação aos partidos políticos. O que está subentendido nessas hipóteses é que, como rival maior, o petismo deve estar representado pela ordenação social inversa. Isto é, se o eleitor e partidário médio do bolsonarismo é protestante, branco e homem, o do petismo deveria ser não protestante, não branco e não homem – em que a categorização dicotômica de cada identidade permite uma variedade de subidentidades (por exemplo, pardo, negro, indígena etc., no caso de não branco).

Finalmente, argumentei na “Introdução” que os resultados encontrados para identificação partidária também deveriam ser válidos para a determinação do voto, dada a alta correlação entre ambos encontrada na literatura. Nesse sentido, a última hipótese deste artigo versa exatamente sobre essa expectativa:

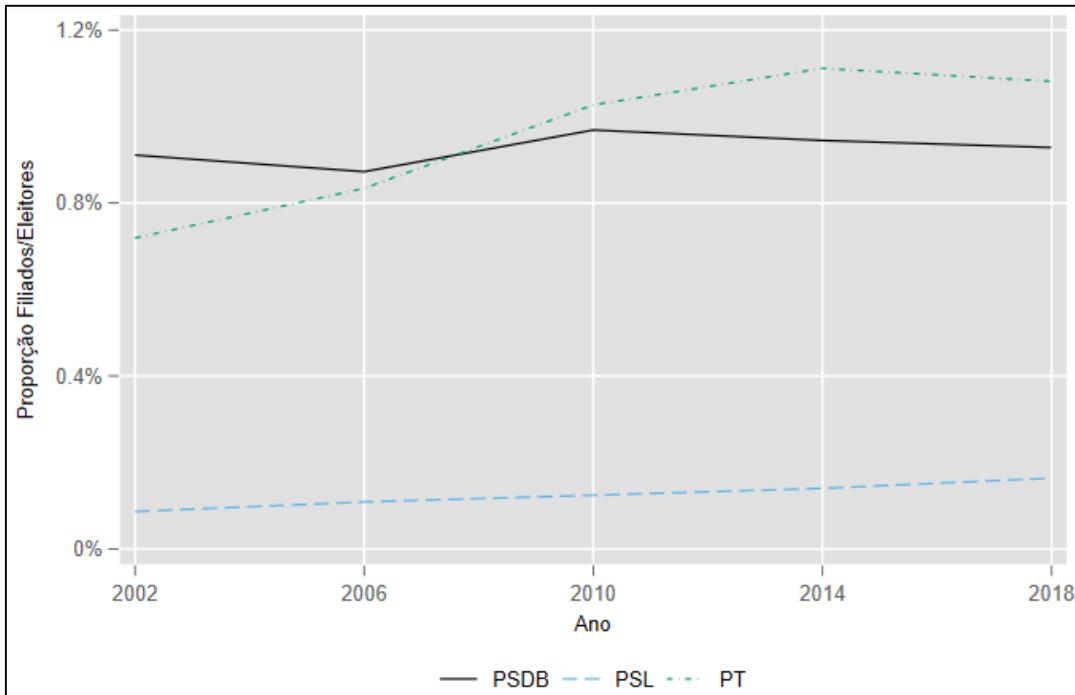
Hipótese 5 (H₅): *A influência da ordenação social acontece de maneira semelhante sobre a identificação partidária e a determinação do voto.*

Estratégia empírica

Entre 29 de janeiro e 3 de março de 2019, o Latin American Public Opinion Project (Lapop, 2019) conduziu um *survey* de opinião com uma amostra nacionalmente representativa de 1.498 brasileiros. As entrevistas, realizadas face a face, foram coletadas logo após à posse do presidente Jair Bolsonaro. Nesse momento, este se apresentava alinhado com o Partido Social Liberal (PSL). Ainda que, no momento em que este artigo foi escrito, a relação entre o presidente e o PSL não fosse a mesma que fora no início do mandato, este estudo trata o PSL como o partido de Bolsonaro.

Há outros dois pontos que devem ser salientados antes de irmos aos dados. Em primeiro lugar, respostas dadas em *surveys* sobre o voto em eleições recentes não significam que o respondente realmente votou no partido ou no candidato indicado. Há diversos fatores psicológicos que podem aumentar a imprecisão, indo desde enviesamento causado pelos resultados ou pela satisfação atual com os atores políticos até esquecimento. Nesse sentido, os dados não representam com fidelidade o voto exato de cada respondente. Em segundo lugar, as respostas sobre identificação partidária variam de acordo com a pergunta realizada (Baker e Rennó, 2019) e não necessariamente representam a parcela da população que é oficialmente filiada a um partido político no Brasil. Para deixar claro, filiação e identificação não são sinônimos e, como os dados demonstram, não há por que serem tratados como equivalentes.

Figura 1
Proporção de eleitores filiados por total de eleitores em
anos de eleição presidencial



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de cálculos com dados do TSE. Utilizo sempre a coleta de dados mais próxima do mês eleitoral de cada ano.

Em relação à última afirmativa, consideremos os dados plotados na Figura 1. Analisando as informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é possível perceber que a parcela do eleitorado filiada ao PSDB, ao PT e ao PSL⁴ é mínima, ainda que tenha havido um crescimento significativo da aderência ao petismo – ultrapassando o PSDB em 2010. Além disso, a filiação ao PSL é mínima perto desses outros partidos. Afinal, o atual presidente decidiu integrar essa agremiação já no final da janela partidária de 2017/2018. Assim sendo, esses números pouco refletem o impacto do bolsonarismo.

Finalmente, esses dados diferem muito daqueles obtidos pelo Lapop ao questionar os brasileiros: “com qual partido o(a) sr./sra. simpatiza?”, os quais são demonstrados na Tabela 1. Em 2018, enquanto 1,1% dos eleitores estavam filiados ao PT, 8,4% afirmavam simpatizar com ele. No caso do PSDB, com maior similaridade entre voto e identificação,

⁴ Pode causar estranheza a decisão de focar apenas no PSDB, no PT e no PSL, principalmente pelo tamanho da base eleitoral e de filiados do PMDB (hoje MDB), por exemplo. Além desses partidos, o espectro partidário brasileiro é conhecido por seu grande número de atores. O foco aqui se dá por questão de espaço para análise e, principalmente, por se orientar pelos partidos que ocuparam ou ocupam tanto a presidência como o segundo turno das eleições presidenciais desde 1994.

filiação representa 0,9% do eleitorado comparado com 1,4% da amostra. A maior discrepância está no caso do PSL: 0,2% dos eleitores do país estavam filiados ao partido, enquanto 3,7% simpatizavam com o partido de Bolsonaro. Como afirmado anteriormente, cada uma dessas variáveis representa um fenômeno diferente. Neste artigo, trabalho com dados de identificação, não de filiação.

Tabela 1
Voto e identificação partidária nas eleições de 2018 (%)

	Voto	Identificação
Nenhum	28,04	76,70
PT	15,95	8,41
PSL	36,72	3,67
PSDB	0,73	1,40
Outro	18,56	9,81

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de cálculos com dados do Lapop (2019).

As proporções para a determinação de voto na eleição presidencial de 2018 também diferem dos dados para identificação partidária. O primeiro fator que chama a atenção é a proporção dos eleitores que selecionaram PT, PSL ou PSDB. Enquanto apenas 13,5% dos respondentes afirmaram identificar-se com um desses três partidos, 53,4% recordaram que votaram em um deles no primeiro turno da eleição presidencial de 2018. Assim, como esperado, ainda que os dados do TSE sejam consideravelmente inferiores aos do Lapop para identificação partidária, esta continua pequena se comparada à determinação do voto.

Para fins comparativos e tendo em consideração a H_5 , levo em conta ambas as variáveis nos testes econométricos deste artigo. Além dessa divisão, os testes se subdividem ainda em dois grupos. Em primeiro lugar, considero regressões logísticas multinomiais, em que essas variáveis são tratadas como variáveis dependentes categóricas, e a categoria "Nenhum" é utilizada como base. Assim, as regressões identificarão o que faz um eleitor selecionar um dos demais grupos (PSDB, PT, PSL ou outro) tanto para seu voto como para sua identificação. Em segundo lugar, foco na disputa central desse pleito: petismo contra bolsonarismo. Para tal, considero apenas os eleitores que votaram em um desses partidos ou se identificaram com um deles e utilizo essas observações em regressões logísticas binomiais. Nestas, a variável dependente é codificada como 1 para PSL e 0 para PT. Os coeficientes demonstrarão o que faz um eleitor escolher o partido de Bolsonaro e não o de Lula.

As variáveis independentes selecionadas refletem as hipóteses deste artigo. Para testar a H_2 , utilizo a seguinte pergunta: "Qual sua religião, se tiver?". Nesta, categorizo como protestante aquele que responde "Protestante Tradicional ou Evangélica não pentecostal" e "Evangélica pentecostal". Em uma variável binária, essas respostas são

classificadas como 1 e todas as demais como 0. A expectativa é que o coeficiente dessa variável seja positivo e estatisticamente significativo para o PSL.

Para a H₃, levo em conta a pergunta: "O(A) sr./sra. se considera uma pessoa branca, negra, parda, indígena ou amarela?". Como no item anterior, gero uma variável binária em que brancos são codificados como 1 e os demais como 0. Mais uma vez, a expectativa é que seu coeficiente seja positivo e significativo para o PSL.

A H₄ é testada por meio de uma *proxy*. Enquanto a hipótese trata da identidade de gênero, a única variável disponível é uma em que o entrevistador anota, sem perguntar ao entrevistado, se este é homem ou mulher. Nesse caso, é possível e provável que parte relevante do resultado esteja sendo perdido. De qualquer maneira, a variável binária em que 1 é homem e 0 é mulher deve resultar em um coeficiente positivo e significativo para o PSL.

Por fim, a primeira hipótese será confirmada se essa ordenação social for encontrada de maneira mais clara para o PSL do que para os demais partidos, como o PT. A última hipótese é confirmada se os mesmos resultados forem encontrados tanto para a variável dependente de determinação de voto como para a que trata de identificação partidária.

Os modelos incluem uma variável-controle para nível educacional. Esta é utilizada como uma aproximação para renda ou classe social a fim de representar os resultados já encontrados na literatura, como revisado anteriormente. A variável é codificada com base na pergunta: "Qual foi o último ano ou série da escola que o(a) sr./sra. concluiu com aprovação?". As respostas seguem uma escala de 0 a 17, representando os anos de estudo (nenhum até sexto ano da universidade ou mais). A expectativa é que os menos escolarizados estarão mais alinhados ao PT enquanto os mais escolarizados, representando a elite do país, estarão mais próximos ao PSL – nesse caso, com um coeficiente positivo e significativo⁵.

Resultados

Os resultados da regressão logística multinomial que têm por variável categórica dependente a identificação com nenhum partido, o PT, o PSL, o PSDB ou outro são apresentados na Tabela 2. Como a categoria-base é a não identificação com partidos, os coeficientes demonstram a propensão a se identificar com os partidos nomeados em cada coluna em relação a nenhuma identificação. O poder preditivo desse modelo é estatisticamente válido, ainda que pequeno. Ele possui um pseudo-R² de 0,021 e uma leve melhora no *log likelihood* (verossimilhança logística) se comparado ao modelo-base com apenas a constante. Indo além, a constante negativa e estatisticamente significativa em

⁵ A fim de evitar o problema de sobreajuste (*overfitting*) descrito por Achen (2005), não adiciono nenhuma outra variável de controle aos modelos selecionados.

todas as colunas expressa a tendência à não identificação com os partidos políticos no eleitorado de forma geral.

O primeiro resultado interessante está na coluna referente ao PT. Pelo menos na identificação partidária, não há evidência de ordenação social. A única variável cujo coeficiente é estatisticamente significativo (e negativo) é o controle para anos de escolaridade. Dessa maneira, confirmo os resultados obtidos, por exemplo, por Veiga (2007) e Samuels (2004) no início dos anos 2000. Isso indica que classe social baixa continua sendo um fator importante na determinação da identificação com o PT.

Identificação com o PSDB, por sua vez, não é influenciada por classe, como parte da literatura sugeriu acontecer nos 20 anos em que este polarizou com o PT em eleições presidenciais. A única característica que prevê identificação com significância de 0,05 é a cor branca. Ainda que possa ser argumentado que raça esteja alinhada com o *status* de elite ou classe social, o controle para escolaridade demonstra que há, sim, um poder preditivo em raça que é independente de classe. Finalmente, antes de analisar os dados para o PSL, a identificação com outro partido não é prevista pelas variáveis selecionadas, provavelmente por conta da variedade de partidos aglomerados nessa categoria.

Agora, partindo para os resultados sobre a identificação com o PSL, todas as variáveis independentes tiveram seus coeficientes positivos e estatisticamente significantes ao nível de 0,05. Nesse sentido, há confirmação de todas as hipóteses de ordenação social, partindo já do maior impacto desse fenômeno no público bolsonarista que nos demais (H_1). O principal preditor do alinhamento ao PSL foi a identificação religiosa, com um coeficiente de 1,232, encontrando suporte para a H_2 .

Em sequência, há a confirmação para a influência de raça na identificação com o bolsonarismo, sendo os brancos os mais propensos para esse alinhamento (H_3). Assim, o eleitor branco médio tende a se dividir entre o PSL e o PSDB. A outra categoria testada, sexo, também tem poder preditivo: homens são mais propensos a se identificar com o PSL do que com nenhum partido (H_4).

Finalmente, nível de escolaridade também influencia: quanto mais anos estudados, maior a probabilidade de que um eleitor se identifique com o partido de Bolsonaro, contrastando diretamente com a identificação ao PT. Nesse caso, verifica-se que a clivagem de classe passou a centrar-se na disputa entre PT e PSL, em vez da dicotomia tradicional PT-PSDB.

Tabela 2
Ordenação social na identificação partidária em 2018

	PT	PSL	PSDB	Outro
Protestante	-0,037 (0,207)	1,232*** (0,300)	0,362 (0,442)	0,026 (0,192)
Branco	-0,276 (0,227)	0,906** (0,289)	0,925* (0,445)	0,148 (0,194)
Homem	0,064 (0,190)	0,776* (0,305)	-0,447 (0,452)	-0,012 (0,180)
Escolaridade	-0,051* (0,024)	0,115** (0,036)	-0,020 (0,049)	-0,016 (0,028)
Constante	-1,730*** (0,251)	-5,448*** (0,572)	-4,086*** (0,619)	-1,968*** (0,305)
Observações	1479			
Pseudo-R ²	0,021			
Log Likel. base	-1210,627			
Log Likel. do modelo	-1184,849			

Fonte: Calculado pelo autor com dados do Lapop (2019).
Erro-padrão entre parênteses. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

O segundo modelo, apresentado na Tabela 3, tem como variável categórica dependente a determinação do voto na eleição presidencial de 2018. Os ajustes do modelo são semelhantes aos do modelo apresentado na Tabela 2, com um pseudo-R² de 0,028. Os coeficientes apresentam algumas tendências interessantes. Começando pelo PSDB, nenhum coeficiente é significativo a níveis convencionais. No voto para outros candidatos, da direita à esquerda, ser protestante diminui a propensão e ser branco a aumenta. Os resultados mistos se dão, potencialmente, pela mescla de candidatos agrupados nessa categoria.

Analisando o caso do PT, a variável de controle deixa de ser significativa. Ou seja, enquanto classe funciona para prever identificação com o partido de Lula, a mesma variável não é uma boa preditora do voto em Fernando Haddad. Por outro lado, religião e raça são estatisticamente significantes no nível de 0,05. Protestantes e brancos tendem a não votar no PT. Ou, analisando pelo inverso, católicos, ateus, espíritas e eleitores de outras crenças, além de negros, pardos, indígenas e demais etnias, tendem a preferir votar no PT a votar em nenhum partido, demonstrando-se, assim, que há certo alinhamento da ordenação social também para esse partido de esquerda.

No entanto, os resultados mais alinhados estão na coluna do PSL (H_1), onde todas as variáveis têm coeficientes positivos e estatisticamente significantes. Ou seja, *ceteris paribus*, ser protestante (H_2), branco (H_3), homem (H_4) e de classe mais alta (medido a partir da escolaridade) aumenta a propensão da escolha pelo PSL em relação à escolha por nenhum candidato.

Tabela 3
Ordenação social na escolha do voto em 2018

	PT	PSL	PSDB	Outro
Protestante	-0,532** (0,191)	0,445** (0,141)	0,152 (0,609)	-0,403* (0,181)
Branco	-0,474* (0,210)	0,550*** (0,148)	0,189 (0,679)	0,308^ (0,175)
Homem	-0,258 (0,166)	0,424** (0,133)	-0,914 (0,695)	-0,151 (0,158)
Escolaridade	0,001 (0,021)	0,065*** (0,017)	-0,021 (0,103)	0,033 (0,021)
Constante	-0,231 (0,222)	-0,853*** (0,201)	-3,218** (1,097)	-0,625** (0,233)
Observações	1479			
Pseudo-R ²	0,028			
Log Likel. base	-2018,122			
Log Likel. do modelo	-1962,271			

Fonte: Calculado pelo autor com dados do Lapop (2019).

Erro-padrão entre parênteses. ^ $p < 0,10$, * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Os últimos modelos deste artigo são apresentados na Tabela 4. Aqui, considero a dicotomia PT-PSL para determinação do voto e identificação partidária. Assim, o número de observações fica restrito, respectivamente, aos que votaram no PT ou no PSL (N=780) e aos que se identificam com o PT ou o PSL (N=178). Esses modelos demonstram mais claramente se há realmente uma ordenação social nas preferências entre esses dois partidos. As estatísticas dos modelos já dão uma pista inicial dos resultados. O pseudo-R² da determinação do voto sobe para 0,078 e o da identificação partidária chega a 0,175 – valores consideravelmente altos. O mesmo ocorre com a melhoria na estatística de verossimilhança que compara o modelo com apenas a constante ao modelo completo.

Em ambos os modelos, praticamente todos os coeficientes são positivos e estatisticamente significantes ao nível de 0,05. A única variável que não passa no teste de significância é gênero no modelo de identificação partidária, reduzindo, assim, o suporte encontrado para a quarta hipótese. No entanto, além de seguir a expectativa no modelo de voto, essa variável também tem boa performance nos modelos anteriores. De forma resumida, a ordenação com o PSL em relação ao PT tende a se dar por conta da afiliação ao credo protestante (H₂), à raça branca (H₃), ao gênero masculino (com ressalvas) (H₄) e às classes sociais mais altas (identificadas por meio do nível de escolaridade). Indo além, e reforçando o que foi visto pela comparação entre as Tabelas 2 e 3, a influência da ordenação social acontece de maneira semelhante sobre a identificação partidária e a determinação do voto (H₅).

Tabela 4
Ordenação social na relação PT-PSL em 2018

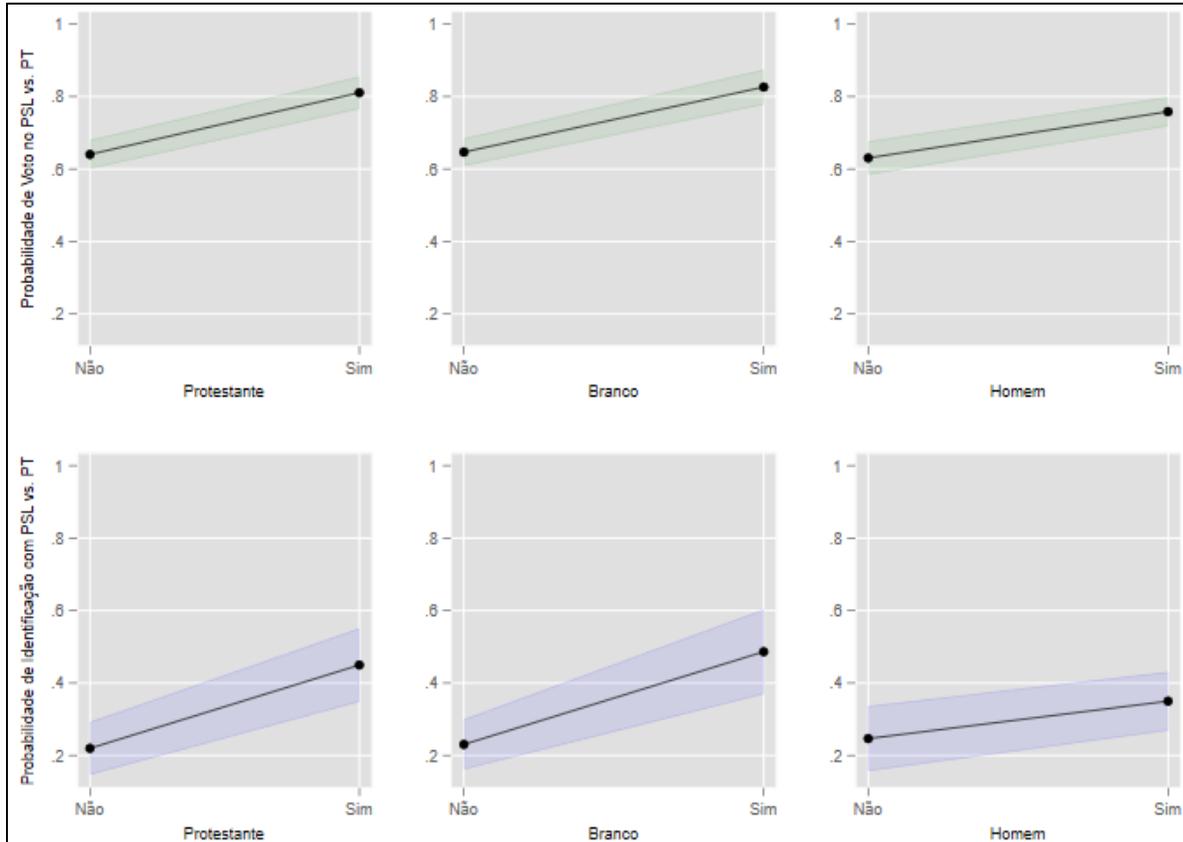
	Voto	Identificação
Protestante	0,934*** (0,185)	1,283*** (0,364)
Branco	1,009*** (0,203)	1,378*** (0,376)
Homem	0,660*** (0,166)	0,618 (0,391)
Escolaridade	0,063** (0,022)	0,195*** (0,057)
Constante	-0,587* (0,243)	-3,983*** (0,763)
Observações	780	178
Pseudo-R ²	0,078	0,175
Log Likel. base	-477,318	-109,237
Log Likel. do modelo	-439,957	-90,161

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de cálculos com dados do Lapop (2019).

Erro-padrão entre parênteses. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Até aqui, este artigo se restringiu a analisar a direção e a significância dos resultados. Cabe também entender se eles são substantivos. Ou seja: essas características de ordenação social impactam de maneira considerável a determinação do voto e a identificação partidária? Os dados plotados na Figura 2 demonstram a relevância dessas características para prever a preferência pelo PSL em relação ao PT. Em primeiro lugar, consideremos a determinação do voto. A probabilidade do voto no PSL em relação ao PT sobe de 64% para 81% quando consideramos o protestante médio que optou por um desses dois partidos nas eleições presidenciais de 2018 – uma variação proporcional de 26,5%. Essa probabilidade também sobe quando consideramos o branco médio, de 65% para 83%. Finalmente, há uma variação de 63% para 76% se a variável em questão é ser homem.

Figura 2
Efeitos marginais da ordenação social



Fonte: Elaborada pelo autor a partir de cálculos com dados do Lapop (2019).

Em segundo lugar, os números sobre identificação partidária apontam para a mesma direção, ainda que a probabilidade média seja consideravelmente mais baixa. Isso se dá porque o número de partidários do bolsonarismo ainda é pequeno perto do número de petistas. Ser protestante aumenta a probabilidade de se identificar com o PSL em relação ao PT de 22% para 45%. O impacto da raça é semelhante: uma variação de 23% para 49% caso o eleitor seja branco. A variação causada pelo sexo é pequena (25% para 40%) e não significativa em níveis convencionais.

Discussão

O objetivo deste artigo é verificar se o fenômeno de ordenação social, presente no contexto partidário americano, também se verifica no cenário da eleição presidencial de 2018 no Brasil. Sua presença garantiria algumas contribuições interessantes para a literatura de ciência política. A primeira delas seria trazer para o Brasil uma discussão que

já existe há tempos no meio internacional, como outros autores o fizeram com aspectos das escolas de Columbia, Michigan e Escolha Racional.

A segunda contribuição seria demonstrar que fatores relevantes nas eleições anteriores, como classe social, redes sociais ou avaliação retrospectiva, foram complementados pela ordenação social como divisores de águas da política brasileira. Essa contribuição é relevante tendo em vista o fato de a política identitária ter se tornado o foco das eleições americanas. Verificar a presença desta no Brasil aponta novas tendências de divisão do eleitorado e permite expandir a atual discussão sobre a composição social do país.

A terceira contribuição está em compreender o comportamento do eleitorado brasileiro. Outros autores já analisaram dados de *survey* da eleição de 2018 e de eleições anteriores a fim de entender os preditores de partidatismo e voto. No entanto, a ordenação social pouco foi discutida – até mesmo porque, talvez, não fosse tão influente no passado como foi nesse último pleito. Assim, identificar esse fenômeno no cenário atual permite adicionar novas variáveis relevantes em nossos modelos e teorias.

Antes de prosseguir, é importante reforçar que a ordenação social não deve ser confundida com o voto identitário de um grupo específico. Não afirmo que o branco (ou qualquer outra identidade racial), o protestante (ou qualquer outra crença) ou o homem (ou qualquer outra identidade de gênero) passou a votar ou se identificar partidariamente de maneira uniforme apenas em 2018. Em primeiro lugar, o alinhamento de identidades únicas, independentes, possivelmente influenciou o voto em eleições anteriores. A questão do voto identitário é constante na literatura. Em segundo, ainda de maneira independente, também influenciou a eleição de 2018. O que a teoria da ordenação social propõe é que essas identidades se agrupam e reforçam uma à outra e, por consequência, geram e também reforçam a própria identidade partidária. Diferente do voto identitário de uma identidade só, há aqui um mecanismo de reforço que gera uma ligação muito mais forte com as próprias identidades e com o partidatismo. Nesse sentido, a outra questão de pesquisa que surge é se essa ordenação também esteve presente nas eleições anteriores.

Resgatando os resultados para o pleito de 2018, os testes econométricos realizados neste artigo permitem confirmar a convergência da política brasileira para o fenômeno de ordenação social, comum no debate científico americano. Em concordância com a hipótese inicial e o que é encontrado nos Estados Unidos, o eleitorado de direita tem maior tendência à ordenação social. Nesse campo, o bolsonarismo é seguido principalmente por protestantes, brancos e homens.

Praticamente todos os testes estatísticos confirmam as hipóteses referentes a essas identidades. O único teste que falhou ao prever preferência pelo bolsonarismo em relação ao petismo foi a questão de gênero na definição de identidade partidária. No entanto, essa variável é positiva e significativa em todas as demais regressões – da predição do voto entre PSL e PT ou entre PSL e nenhum partido, e da identificação com o PSL em relação a nenhum partido. Indo além, os resultados são substantivos. Por exemplo,

ser protestante aumenta em 26,5% a probabilidade do voto no PSL e não no PT. Assim sendo, é possível concluir com confiança que a ordenação social está presente na política brasileira.

Referências bibliográficas

- ACHEN, C. H. "Let's put garbage-can regressions and garbage-can probits where they belong". *Conflict Management and Peace Science*, vol. 22, nº 4, p. 327-339, 2005.
- AHLER, D. J.; SOOD, G. "The parties in our heads: misperceptions about party composition and their consequences". *Journal of Politics*, vol. 80, nº 3, p. 964-981, 2018.
- ALMEIDA, R. "Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 38, nº 1, p. 185-213, 2019.
- 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 & Society*, vol. 54, nº 2, p. 51-78, 2012.
- AMES, B.; SMITH, A. 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.
- BAKER, A.; AMES, B.; RENNÓ, L. "Social context and campaign volatility in new democracies: networks and neighborhoods in Brazil's 2002 elections". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 2, p. 382-399, 2006.
- BAKER, A.; RENNÓ, L. "Nonpartisans as false negatives: the mismeasurement of party identification in public opinion surveys". *Journal of Politics*, vol. 81, nº 3, p. 906-922, 2019.
- BAKER, A., et al. "The dynamics of partisan identification when party brands change: the case of the Workers Party in Brazil". *Journal of Politics*, vol. 78, nº 1, p. 197-213, 2015.
- BALBACHEVSKY, E. "Identidade partidária e instituições políticas no Brasil". *Lua Nova*, vol. 26, p. 133-165, 1992.
- BOAS, T.; SMITH, A. E. "Looks like me, thinks like me: descriptive representation and opinion congruence in Brazil". *Latin American Research Review*, vol. 54, nº 2, p. 310-328, 2019.
- BRAGA, M. S.; PIMENTEL, J. "Os partidos brasileiros realmente não importam?". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 271-303, 2011.
- CARNIEL, F.; RUGGI, L.; RUGGI, J. O. "Gênero e humor nas redes sociais: a campanha contra Dilma Rousseff no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 3, p. 523-546, 2018.
- CARREIRÃO, Y.; KINZO, M. D. "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002)". *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, nº 1, p. 131-168, 2004.
- DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- DUQUE, D.; SMITH, A. E. "The establishment upside down: a year of change in Brazil". *Revista de Ciencia Política*, vol. 39, nº 2, p. 165-189, 2019.
- EXTRA. "Lula chama feministas do PT de 'mulheres do grelo duro' e internautas reagem". 17 mar. 2016.

- FIORINA, M. P. "Economic retrospective voting in American national elections: a micro-analysis". *American Journal of Political Science*, vol. 22, nº 2, p. 426-443, 1978.
- FREITAS, F. C. "O primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 3, p. 547-595, 2018.
- GOGGIN, S.; HENDERSON, J. A.; THEODORIDIS, A. G. "What goes with red and blue? Mapping partisan and ideological associations in the minds of voters". *Political Behavior*, p. 1-29, no prelo.
- GREEN, D. P.; PALMQUIST, B.; SCHICKLER, E. *Partisan hearts and minds: political parties and the social identity of voters*. New Haven: Yale University Press, 2004.
- HOLZHACKER, D. O.; 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.
- HUBER, G. A.; MALHOTRA, N. "Political homophily in social relationships: evidence from online dating behavior". *Journal of Politics*, vol. 79, nº 1, p. 269-283, 2016.
- HUNTER, W.; POWER, T. J. "Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash". *Journal of Democracy*, vol. 30, nº 1, p. 68-82, 2019.
- IYENGAR, S.; KRUPENKIN, M. "The strengthening of partisan affect". *Advances in Political Psychology*, vol. 39, nº 1, p. 201-218, 2018.
- IYENGAR, S.; SOOD, G.; LELKES, Y. "Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization". *Public Opinion Quarterly*, vol. 76, nº 3, p. 405-431, 2012.
- KINGSTONE, P.; POWER, T. A fourth decade of Brazilian democracy: achievements, challenges, and polarization. In: KINGSTONE, P.; POWER, T. (eds.). *Democratic Brazil divided*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2017.
- KROOK, M. L.; SANÍN, J. R. "The cost of doing politics? Analyzing violence and harassment against female politicians". *Perspectives on Politics*, vol. 18, nº 3, p. 740-755, 2020.
- KUKLINSKI, J. H., et al. "Racial prejudice and attitudes toward affirmative action". *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº 2, p. 402-419, 1997.
- LAPOP. AmericasBarometer 2018/19: Brazil – Technical Information Vanderbilt University, 2019. Disponível em: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/Brazil_AmericasBarometer_2018-19_Technical_Report_W_101019.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia University Press, 1944.
- LELKES, Y. "Affective polarization and ideological sorting: a reciprocal, albeit weak, relationship". *Forum*, vol. 16, nº 1, p. 67-79, 2018.
- MASON, L. "A cross-cutting calm: how social sorting drives affective polarization". *Public Opinion Quarterly*, vol. 80, nº S1, p. 351-377, 2016.
- _____. "Losing common ground: social sorting and polarization". *Forum*, vol. 16, nº 1, p. 47-66, 2018.
- MASON, L.; WRONSKI, J. "One tribe to bind them all: how our social group attachments strengthen partisanship". *Advances in Political Psychology*, vol. 39, nº S1, p. 257-277, 2018.

MUNIZ, J. O.; PORTO, N.; FUKS, M. "Groupness racial e flutuações atitudinais de pardos entre fronteiras simbólicas e sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 34, nº 101, p. 1-30, 2019.

PAIVA, D.; BRAGA, M. S.; PIMENTEL, J. "Eleitorado e partidos políticos no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 388-408, 2007.

PAIVA, D.; KRAUSE, S.; LAMEIRÃO, A. P. "O eleitor antipetista: partidatismo e avaliação retrospectiva". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 3, p. 638-674, 2016.

PAIVA, D.; TAROUÇO, G. S. "Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 426-451, 2011.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. "Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 304-332, 2011.

QUADROS, M. P. R.; MADEIRA, R. M. "Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 24, nº 3, p. 486-522, 2018.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. "Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro". *Lua Nova*, vol. 26, p. 81-131, 1992.

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

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

RESENDE, S. M. "'No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena', diz Bolsonaro à TV". *Folha de S. Paulo*, 11 maio 2018.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 333-368, 2011.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 3, p. 603-637, 2016.

RODRIGUES, G. A.; FUKS, M. "Grupos sociais e preferência política: o voto evangélico no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, nº 87, p. 115-128, 2015.

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

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. "Lulismo, petismo, and the future of Brazilian politics". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 6, nº 3, p. 129-158, 2014.

_____. "Crafting mass partisanship at the grass roots". *British Journal of Political Science*, vol. 45, nº 4, p. 755-775, 2015.

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

SILVA, A. J. B.; LARKINS, E. R. "The Bolsonaro election, antiblackness, and changing race relations in Brazil". *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 24, nº 4, p. 893-913, 2019.

SINGER, A. "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 95, p. 83-103, 2009.

SMITH, A. E. "When clergy are threatened: catholic and protestant leaders and political activism in Brazil". *Politics and Religion*, vol. 9, nº 3, p. 431-455, 2016.

SMITH, A. E. "Democratic talk in church: religion and political socialization in the context of urban inequality". *World Development*, vol. 99, p. 441-451, 2017.

_____. *Religion and Brazilian democracy: mobilizing the people of God*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

SPECK, B. W.; BALBACHEVSKY, E. "Identificação partidária e voto. As diferenças entre petistas e peessedebistas". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 3, p. 569-602, 2016.

TAJFEL, H. "Social identity and intergroup behaviour". *Social Science Information*, vol. 13, nº 2, p. 65-93, 1974.

VEIGA, L. F. "Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 340-365, 2007.

_____. "O partidarismo no Brasil (2002/2010)". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 400-425, 2011.

VINHAL, G. "Julgamento marcado no STF". *Correio Braziliense*, p. 3, 9 nov. 2018.

Abstract

Vote and partisanship in 2018: social sorting in Brazilian politics

Does social sorting theory explain the political behavior of Brazilian voters in the 2018 presidential election? The Americanist literature demonstrates that the alignment of social identities generates and reinforces partisanship as a social identity especially among right-wingers. Given the salience of religious faith, race, and gender in the 2018 elections, it is worth understanding whether the same phenomenon occurs in Brazil. This question is answered based on econometric tests relying on data from a nationally representative survey conducted with 1,498 voters in the first semester of 2019. Multinomial logistic and logistic regressions demonstrate that protestants, white, and males have a substantively higher preference for PSL in comparison to other parties, both when it comes to voting and partisanship.

Keywords: social sorting; social identity; partisanship; voting behavior; bolsonarismo

Resumen

Voto e identificação partidista en 2018: ordenamiento social en la política brasileña

¿La teoría del ordenamiento social explica el comportamiento del electorado brasileño en la elección presidencial de 2018? La literatura americanista demuestra que el alineamiento de identidades sociales genera y refuerza el partidismo como identidad principalmente en el campo de la derecha. Dada la relevancia de los temas de creencias religiosas, raza y género en las elecciones de 2018, es importante entender si el mismo fenómeno ocurre también en Brasil. Esta pregunta se responde con pruebas econométricas basadas en datos de una encuesta representativa a nivel nacional realizada con 1.498 votantes en la primera mitad de 2019. Las regresiones logísticas multinomiales y logísticas demuestran que los protestantes, los blancos y los hombres tienen una preferencia sustancialmente mayor por el PSL que otros partidos, tanto en términos de definición de voto como de identificación partidista.

Palabra clave: ordenación social; identidad social; partidismo; comportamiento electoral; bolsonarismo

Résumé*Vote et partisanerie en 2018: le tri social dans la politique brésilienne*

La théorie du tri social explique-t-elle le comportement politique des électeurs brésiliens lors de l'élection présidentielle de 2018? La littérature américaniste démontre que l'alignement des identités sociales génère et renforce la partisanerie en tant qu'identité sociale, en particulier chez la droite. Compte tenu de l'importance de la religion, de la race et du sexe lors des élections de 2018, il est logique de comprendre si le même phénomène se produit au Brésil. La réponse à cette question est basée sur des tests économétriques reposant sur les données d'une enquête nationale représentative menée auprès de 1.498 électeurs au premier semestre 2019. Les régressions logistiques et logistiques multinomiales démontrent que les protestants, les blancs et les hommes ont une préférence nettement plus élevée pour PSL que d'autres partis, à la fois en matière de vote et de partisanerie.

Mot clés: tri social; identité sociale; partisanerie; comportement de vote; bolsonarismo

Artigo submetido à publicação em 18 de janeiro de 2020.

Versão final aprovada em 8 de setembro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Between knowing and feeling: emotions and the vote in the 2017 Chilean presidential election

Carolina Segovia¹ 

Ricardo Gamboa² 

How do citizens decide who to vote for in an election? Traditional answers focus on the role of political knowledge, party identification, and evaluations of the past performance of governments as explanatory variables. In this study we evaluate an alternative argument: the role of emotions. Using data from a survey carried out following the Chilean general elections of December 2017, this article investigates the association of emotions with the vote for Sebastián Piñera, and how emotions interact with other relevant factors that correlate with the vote. We conclude that in Chile, together with party identification and the evaluation of past governments, the emotions aroused by candidates are strongly associated with the voting decision.

Keywords: emotions; vote; party identification; political knowledge; retrospective evaluations; Chile

Introduction³

How do citizens decide who to vote for in an election? Faced with the ballot paper, people must mark their preference for any of the candidates appearing on it in a process that lasts just a few seconds. Some voters will go through this process on election day, while others will have made their decision in advance. The literature on the vote in particular, on decision-making processes, or on the expression of opinions in politics in general, is extensive. As we will discuss later, research in this area has shown that people decide their vote according to basic predispositions like party identification (Campbell et al., 1960; Zaller, 1992), or voters' knowledge and evaluation of the candidates and their programs or proposals (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Popkin and Dimock, 1999; Zaller, 1992). However, in contexts in which citizens have a low level of relevant political knowledge (Converse, 1964, 2000; Delli Carpini and Keeter, 1991; Gilens, 2012), and in

¹ Political Science Department - Universidad Diego Portales. Santiago (Metropolitan), Chile.
E-mail: <carolina.segovia@udp.cl>.

² Institute of International Studies - Universidad de Chile. Santiago (Metropolitan), Chile.
E-mail: <rgamboa@uchile.cl>.

³ This work was financed by Conicyt/Fondecyt grant #1170335.

which levels of political identification have fallen significantly, as they have in consolidated democracies (Andeweg and Farrell, 2017; Bargsted and Somma, 2016), neither of these two theoretical currents seems sufficient to explain how people vote.

From the field of political psychology, however, a third explanation has been proposed. Without denying the existence of voters who base their decision on basic predispositions or on cognitive processes involving evaluation of the proposals and candidates (Brader and Marcus, 2013; Groenendyk, 2011; MacKuen et al., 2007), it contributes important elements to explain the processes of political decision-making. These theories are based on the importance assigned to emotions and the role they play in the expression of opinion and decision-making in politics (MacKuen et al., 2007; Neuman et al., 2007; Valentino et al., 2011). Indeed, research has shown that when people make a political decision or give a political opinion they make use, not only of what they know and think, but also of what they *feel* about the different issues and political processes.

In this paper we study if and how, along with other traditional variables such as party identification, evaluation of the outgoing government and political knowledge, citizens rely on their emotions towards candidates in making the decision to vote. On the one hand, we expect that emotions aroused by candidates are associated with the vote (Lerner and Keltner, 2000): people are said to vote for those candidates who produce positive emotions in them, and to avoid voting for those who provoke negative emotions (Marcus, Neuman, and MacKuen, 2000). On the other hand, emotions are expected to have an indirect role on the vote, by interacting with other determinants of the vote and specifying the type of strategy that voters will use in their decision-making process (MacKuen et al., 2007). Emotions, then, come into play as moderators of other cognitive and affective considerations (such as party identification) that explain the voting decision (Druckman and McDermott, 2008; Lerner et al., 2015, Marcus, Neuman and MacKuen, 2000). In this paper we investigate, therefore, how emotions correlate with the vote and with other factors in citizens' voting choices.

To test our hypotheses, we used the data obtained in a survey conducted after the second round of the 2017 presidential election in Chile. We analyzed the relationship of emotions with the decision to vote for the president-elect, Sebastián Piñera. Chile is an excellent case to address the question posed. On the one hand, it is a consolidated democracy in which electoral processes work smoothly. In fact, the country receives high marks in comparative studies on democratic development (The Economist, 2018; Freedom House, 2018). Second, it is a presidential democracy, which allows the analysis to focus on a first-order election. Finally, as we explain later, appeals to emotions during the electoral contest were present in the various campaigns, and particularly in that of Piñera. Chile, therefore, is an appropriate case for the analysis presented here.

The results show that emotions toward a candidate are associated with the probability of voting for that candidate. Our evidence indicates, as expected, that the probability of a vote for Piñera increases in positive emotion scenarios and decreases in

contexts of negative emotions. We also observe that the emotions that show the greatest association with the vote are anger and optimism, particularly the latter. Finally, the results show that emotions also mediate the role that other factors play with regard to the vote decision, the most important being the interaction between emotions and the evaluation of the previous government. Overall, the results indicate that emotions are associated with the voting decision and that they also mediate the correlation of other –and more traditional– factors that explain the vote.

The article is organized as follows. In the first section, “Determinants of the vote: three approaches”, we briefly discuss the literature on the factors that determine the vote, and we develop an argument that incorporates emotions as relevant explanatory variables. In the second section, we describe “Data and methods” used. Then we present and discuss the “Results” obtained. We end with some “Conclusions”.

Determinants of the vote: three approaches

How do citizens make political decisions? How do they decide which candidate to vote for? Given the centrality of the vote in democratic theory, the way in which citizens decide how and for whom to vote has become a central research question. Democratic theory sets high standards for citizens. According to Berelson, Lazarsfeld, and McPhee (1954, p. 308), for example, the democratic citizen is expected to be well informed about political issues in order to have the requisite knowledge to make good decisions. At the same time, however, research results have shown that this ideal is far from met in election periods (Gilens, 2012). In this context of low levels of information, two central theories have been developed in political science to explain the vote (Redlawsk and Pierce, 2017). Both models spring from the observation that citizens know very little about politics, and that in general they do not measure up to the bar in political sophistication that seems necessary for voting (Campbell et al., 1960).

In the first model it is postulated that the vote (and other political decisions) depend on basic predispositions, particularly party identification, that have been learned from an early age and that allow us to make decisions without much thought (Krampen, 2000; Sears and Brown, 2013; Zaller, 1992). Faced by ignorance of the candidates and their public policy proposals, it is enough for the voter to know who represents the political party they identify with and to choose in line with that predisposition (Druckman and Lupia, 2000; Gilens, 2012; Lau and Redlawsk, 2006; Lupia, 1994).

Research has shown consistently that party identification is one of the most important determinants of voting, both in contexts of consolidated democracies (Green and Baltes, 2017) and in countries with more recent democratic histories (Lupu, 2015). Identification with a party learned in the first years of political socialization tends to have lasting effects over time, allowing the vote to be predictable and stable from one election to another, absent other variables (Dinas, 2017; Hetherington, 2016).

One problem with this model, however, is the assumption that voters –or at least a majority of them– have in fact come to identify with some group, party or political position. Where levels of political identification are low, as in the case of Chile (Bargsted and Somma, 2016), this theory can explain only a small fraction of the preferences expressed on election day. In fact, it has been observed that the vote is more unstable and more difficult to predict in contexts where the party system is weak and generates few ties with citizens that allow for stable preferences over time (Mainwaring and Torcal, 2006). In these contexts, study of voting decisions requires the consideration of other factors that shed light on the process.

The second model postulates that citizens consider rationally the electoral alternatives presented to them, choosing among those representing or responding best to their interests (Chong, 2013; Elster, 2007; Fiorina, 1981). In particular, the idea of an economic vote is raised, in which people vote for those considered to be responsible for past economic performance (the retrospective vote). In these rational choice theories, there is also a need for less knowledge than that required by democratic theory, with special emphasis on the definition of one's own interests as a threshold for the decision (Kinder, 1998).

The evaluation of past economic performance or the previous government can also be understood as a shortcut that reduces the need for information. In effect, it has been shown that people use these evaluations to decide their vote: if the previous government is well evaluated, the likelihood of voting for the same party increases. Likewise, if the evaluation of previous government's performance is poor, we would expect an increase in the likelihood of voting for the opposing party (Fiorina, 1981). Evidence has been found that provides important support for this theory (Lewis-Beck and Costa Lobo, 2017), although its role seems to be mediated by other factors, including party identification and the possibility of attributing responsibility to the government (Silva and Whitten, 2017). However, its effectiveness also depends on the importance that citizens attribute to economic management when deciding their vote (Gélineau and Singer, 2015). It has been observed, for example, that other issues may be more relevant and may reduce the role of retrospective voting (Pérez, 2015).

What the theory of party identification and economic voting share is the emphasis they put on cognitive or rational aspects in the decision-making process. Although party identification also includes affective elements (Campbell, 1960), emphasis has been placed on its cognitive dimension. This emphasis on cognitive aspects has been debated in the last 20 or 30 years and researchers have begun to include other variables in the analysis of decision-making processes that take into consideration other characteristics of people. Thus, it has been noted that emotions – and also other aspects such as personality – have begun to be used in the field of political science to explain phenomena such as voting, political participation, and opinions about groups, as well as other issues (Groenendyk, 2011).

Using voting theories that incorporate the role of emotions is important in this context, as they allow inclusion in the decision of elements that go beyond individual cognitive processes. In particular, the theory of affective intelligence (developed by Marcus, Neuman and MacKuen, 2000), which is based on the appraisal theory of emotions (Moors et al., 2013), and the theory developed by Lodge and Taber (2013) which is based on research into online processing, motivated reasoning, and hot cognition (Lau and Redlawsk, 2006; Lerner et al., 2015; Lodge and Taber, 2013), allow an explanation of the vote that, without neglecting the factors mentioned above, incorporate them into a general model in which emotions and affects play a central role (Brader, 2012; Brader and Marcus, 2013; Groenendyk, 2011). Although these theories differ in important respects, they agree on the role that emotions have on the vote. Thus, following these studies, we argue in this paper that emotions will have both a direct and an indirect association with the vote (Redlawsk and Pierce, 2017; Brader, 2012).

The direct association of emotions with the vote

Although or perhaps because emotions are part of our daily experiences, research has been little consistent in defining them (Dixon, 2012; Mulligan and Scherer, 2012; Scarantino, 2012; Demertzis, 2013). In general, however, we can find three central elements of any definition. First, emotions are a response to an object or event that is relevant to people: in other words, emotions are *about something* (Marcus, Neuman and MacKuen, 2000). It is possible, therefore, that people have emotional responses to candidates in an election, especially in one of major importance such as a presidential contest. This has been confirmed by empirical research showing that people have emotional reactions towards candidates (Abelson et al., 1982; Ottati, Steenbergen and Riggle, 1992; Capelos, 2013), and that these emotions have consequences for their attitudes and behaviors (Capelos, 2013). In other words, emotions towards candidates will be independent of the final voting decision.

Second, emotions are aroused before we arrive at a conscious evaluation of those same objects or events (Marcus, 2013), but for the former to be relevant regarding attitudes and behaviors they must reach a state of consciousness (Marcus, Neuman and MacKuen, 2000; Spezio and Adolphs, 2007). In this way, emotions can be related to the way we evaluate different objects or events (Marcus, Neuman and MacKuen, 2000; Capelos, 2013).

Finally, emotions are accompanied by the tendency to do something (whether the action materializes or not). In other words, they are motivational impulses (Brader, 2012, Marcus, Neuman and MacKuen, 2000, Neuman et al., 2007). This makes it reasonable to suppose that emotions towards the candidates will be associated with the voting decision. Specifically, it has been observed that certain emotions motivate political participation, whether through voting (Valentino et al., 2011) or other political activities (Sabucedo and

Vilas, 2014; Weber, 2012; Valentino et al., 2011; Jasper, 2011, 2014), and the decision about who to vote for (Marcus and MacKuen, 1993; Inbar et al., 2012).

However, not all emotions seem to be relevant for political action (Brader, 2012). Indeed, research in this field has focused on the role of fear and anxiety⁴, as well as enthusiasm or optimism, anger, and pride (Brader, 2012). Some authors analyze these emotions grouped according to their valence (if they are positive or negative), assuming that their characteristics and results will be similar (Lodge and Taber, 2013). We follow a different strategy, by analyzing the characteristics and the role that each emotion has in particular (Capelos, 2013). The analysis of discrete emotions has the advantage of distinguishing the type of appraisal that is carried out and how these emotions are transformed into political attitudes and behaviors (Huddy et al., 2005; Yates, 2016). In addition, it has been found that emotions with the same valence, like anger and fear, have different political consequences, indicating the need for a more systematic exploration of these differences (Huddy, Feldman and Cassese, 2007).

With respect to fear, it is argued that this occurs in the presence of a threat to people's well-being. Fear is experienced on those occasions where there is uncertainty about results and it can lead to citizens being more alert and more open to persuasion. It can also motivate escape from danger or a lesser inclination to accept risks (Brader, 2012; Lerner et al., 2015).

Anger, on the other hand, occurs when obstacles are seen to prevent the attainment of certain ends, or when others are perceived to have been harmed undeservedly. Anger, then, motivates people to remove obstacles, to punish aggressors, to be more prone to take risks, and to make compromise less possible (Brader, 2012; Lerner et al., 2015).

So, even though anger and fear are emotions that share the same valence and even appear to be related in observational studies, their origins and consequence are different (Huddy, Feldman and Cassese, 2007; Steenbergen and Ellis, 2006, p. 109-110; Petersen, 2010). Steenbergen and Ellis (2006), using survey data in the United States, for example, show that anger is a reaction to negative results such as an economic crisis or a political scandal that is blamed on the president or a political leader who is being evaluated. Fear, on the other hand, is generated in response to unusual or unexpected events (Rico, Guinjoan and Anduiza, 2017).

Enthusiasm or optimism, and pride, finally, are related emotions that have been less studied (Brader and Marcus 2013). The first occurs when progress is observed towards desired objectives. Pride emerges, on the other hand, when the objectives have been achieved, generating satisfaction (Yates, 2016). In the field of political action, enthusiasm and pride can increase motivation to pursue desired ends, lessen willingness to evaluate

⁴ Fear and anxiety are used as equivalent concepts in the literature as we also do here.

alternatives carefully, and inspire greater confidence in what is observed (Brader, 2012; Lerner et al., 2015).

Based on these definitions and on results observed in previous research, our first set of hypotheses refers to the direct role that these emotions will have on the vote. In general, we argue that emotions have a direct association with the decision of who to vote for. The emotions experienced towards the candidates, therefore, will be correlated with the election of the preferred candidate and the vote.

Fear occurs when a threat to wellbeing is perceived, generating a search for an escape from the threat. In an election, the way to escape from a threat is by voting for the opposing candidate. If a candidate is perceived as a threat, therefore, we expect the probability of voting for that candidate to diminish (Ottati, Steenbergen and Riggle, 1992; Miller, 2011; Druckman and McDermott, 2008).

H1a. The probability of voting for a candidate decreases when the candidate arouses fear.

Anger produced by the perception of obstacles or undeserved harm, on the other hand, leads to a search for the obstacle to be eliminated. If a candidate generates anger among the voters, therefore, we expect the probability of voting for that candidate to also diminish (Ottati, Steenbergen and Riggle, 1992; Miller, 2011; Druckman and McDermott, 2008).

H1b. The probability of voting for a candidate decreases when the candidate arouses anger.

If a candidate generates optimism or pride in the voters, people are expected, for their part, not to carefully evaluate the proposals of other candidates, to have greater confidence in the candidate in question, and therefore seek to maintain and continue with the desired objectives. Specifically, then, we expect that the probability of voting for a candidate is greater among those who feel pride or optimism towards that candidate (Miller, 2011; Yates, 2016; Just, Crigler and Belt, 2007; Druckman and McDermott, 2008).

H1c. The probability of voting for a candidate increases when the candidate arouses pride.

H1d. The probability of voting for a candidate increases when the candidate arouses optimism.

The indirect role of emotions on the vote

Research has also shown that emotions are indirectly associated with the vote. Indirect associations are those that occur when, aroused by different emotions, the role of other variables on the vote changes (MacKuen et al., 2007). In other words, emotions will also serve to alter the role of other cognitive considerations (knowledge, party identification and retrospective evaluation, in this case) that explain the choice of vote (Druckman and McDermott, 2008).

According to Marcus, Neuman and MacKuen (2000), individuals' emotions determine whether, when evaluating political conditions and a future political decision, what these authors call the "disposition system" or the "surveillance system" is activated and used in the decision-making process. The disposition system is associated with emotions such as enthusiasm and pride. When activated, people will base their decisions on political predispositions (such as party identification) or on habit.

According to Marcus (2013), the disposition system "is a fast system" (p.26) that is activated in known or familiar circumstances, in which the most appropriate response is a previously learned one. From the point of view of political action, when the "disposition system" has been activated, people will base their decisions on customary or familiar elements. That is why in this type of case political actions will use elements such as party identification –a political predisposition– to decide the vote (Marcus, 2013).

The surveillance system, on the other hand, is one that is activated in situations of uncertainty generated by new or unusual circumstances and is generally associated with emotions such as fear or anger (Marcus, 2013). In these cases, people will be less guided by their habits, because fresh circumstances require new responses (Marcus, 2013). This leads to an increase in motivation to learn, to seek more information about different alternatives, and to be more attentive to changes in the environment. Consequently, in the political field it is expected that the vote will be associated with the analysis of the election's possible outcomes (Marcus, Neuman and MacKuen, 2000; MacKuen et al., 2007). This process, moreover, is determined by the events and vicissitudes of electoral campaigns (Lau and Redlawsk, 2006; Redlawsk, Civettini, and Lau, 2007). In the case of anger, which also activates the surveillance system, research has shown that it leads to an increase in the search for information, although this process is less cautious and could lead to accepting information that is incorrect (Marcus, 2013).

The indirect role of emotions, then, is likely to be associated fundamentally with how, and under what conditions, they interact with other determinants of the vote. In other words, emotions would be associated with the dimensions of the decision on which the individual will focus when conducting the evaluation, and on determining whether heuristics (such as party identification) or analytical processing will be used to make the decision (Lerner et al., 2015; Marcus, Neuman and MacKuen, 2000).

Empirical research provides evidence about these indirect associations. On the one hand, when the emotions that are activated are those related to the "disposition system" –optimism and pride–, then we should find that party identification and the evaluation of the previous government's performance have a stronger association with the vote decision, since these emotions reinforce previous beliefs or perceptions and lead subjects to make decisions based on habit (Lerner et al., 2015, Marcus Neuman and MacKuen, 2000). Marcus and MacKuen (1993) show that enthusiasm increases commitment to the campaign. Similar results were obtained by Valentino et al. (2008).

On the other hand, Marcus, Neuman and MacKuen (2000), for example, have shown that fear about presidential candidates is associated with greater concern over the outcome of the election, more interest in the campaign, and more attention to news in the media (Ladd and Lenz, 2008; Marcus and MacKuen, 1993). The decision on the vote, then, would be based on a search of information and on cognitive processes that allow a more informed and reasoned decision to be made. In this way, it is expected that those emotions that activate the "surveillance system" will lead to a greater importance of political knowledge (Parker and Isbell, 2010; Ladd and Lenz, 2008; Weeks, 2015).

Based on these results, then, we expect that party identification and retrospective evaluations will play a more important role among those who express enthusiasm and pride toward the candidate. For those who feel anger or fear toward the candidate, we expect to find that knowledge has greater role on the vote.

H2a. In the presence of optimism or pride toward the candidate, the importance of partisan identification and retrospective evaluations on the vote will be greater than in the absence of such emotions.

H2b. In the presence of fear or anger toward the candidate, the importance of knowledge on the vote will be greater than in the absence of such emotions.

Data and methods

Context of the study

For the purposes of this study, some features of the 2017 presidential election need to be mentioned. First, the current president Sebastián Piñera was elected after two rounds (in Chile a ballottage system is used), since none of the eight participants in the first round obtained an absolute majority. Second, the range of contenders was particularly broad, with the participation of candidates of different ideological tendencies, from the far right to candidates with a very clear leftist position (Toro and Valenzuela, 2018). Third, even though all the candidates presented a clear electoral program, in fact the debate on specific public policies played a secondary role. This sparse debate revolved mainly around the success or failure of certain reforms implemented by the Bachelet government (education and taxation) and whether or not they needed to be modified.

In this context, Piñera focused much of his campaign on highlighting the negative effects of Bachelet's administration, especially with respect to economic growth, which was weak between 2014 and 2018. Hence, the main slogan of his campaign was "Lift up your hearts ... better times are coming," which is also a clear appeal to voters' optimism and enthusiasm. At the same time, it is worth noting that Piñera made an extensive use of images and symbols that seek to arouse pride among voters. For example, the use of the Chilean flag and other patriotic symbols in all of his public appearances. He also constantly appealed to pride with respect to his first government's achievements

(www.sebastianpinera.cl). In a nutshell, both positive and negative emotions were a central part of his campaign.

Appeals to voters' emotions were also an important part of the other campaigns. A recent study (San Martín, 2018) analyzed the emotions that the candidates sought to arouse in voters through television propaganda, concentrating on three main ones: enthusiasm, anger, and fear. Two issues stand out in this regard: a) In all the campaigns, enthusiasm was the emotion most frequently invoked; b) Comparatively, Piñera was one of the two candidates with the highest percentage of messages devoted to generating voters' enthusiasm. Lastly, to this context of sparse programmatic discussion is added the fact that the election was held in a context of historically low levels of party identification⁵ (Bargsted and Somma, 2016), and very low levels of political knowledge, as in other democracies (Segovia, 2016).

The election was won by Sebastián Piñera, candidate of the right-wing coalition "Chile Vamos". In the first electoral round, he obtained 36.6% of the votes, followed by the ruling coalition candidate, Alejandro Guillier, with 22.7%. In the second round, Piñera was elected with 54.7% of the votes. Turn-out reached 46.7% in the first round and 49.0% in the second.

Participants

For this study we use the results obtained in the *Emociones y Política* (Emotions and Politics)(Segovia and Gamboa, 2018) survey, which was conducted immediately after the second round of the presidential election. This survey represents Chile's population over 18 years of age living in the country and includes both urban and rural areas. Two thousand people aged 18 and over were interviewed in their homes between December 18, 2017 and January 31, 2018. Sampling error was estimated at +/- 2.2% on the assumption of maximum variance and for a 95% confidence level.

The sample selection method was probabilistic and proportional to population for each of the stages in which it was carried out: at a first stage, 110 communes were selected. In each region of the country the communes were ranked by population from the largest to the smallest; all the communes with more than 50,000 inhabitants (88 in number) were automatically included and a random sample of approximately 22 communes with less than 50,000 inhabitants was selected. The second stage involved the selection of residential blocks, which were chosen by stratified random sampling, with a probability of selection proportional to the size of the unit, in terms of the number of private homes it contained. In the third stage, private dwellings within each block were selected by systematic random sampling. Finally, the person to interview in each dwelling was

⁵ According to data from "Centro de Estudios Públicos" (CEP) surveys, for example, while in 1991 68% of respondents identified themselves with a political party, by the end of 2017 that percentage had fallen to 24%.

selected by using a Kish Table, which ensures that those eligible are chosen by a random procedure that ensures equal chances of selection.

The data collection was carried out through the application of face-to-face personal interviews in the participants' homes. These interviews were voluntary, the participants were informed that the results would be published, and they were assured of the confidentiality of personal information.

Measurement

The *Emociones y Política* survey questionnaire included questions aimed at measuring the vote in the 2017 election, as well as the emotions that the respondents felt about the candidates and other variables associated with the more traditional determinants of the vote.

Vote choice. The dependent variable was measured in questions about voting in the first and second round of the election. Since the vote has been voluntary in Chile since 2012, those who said they had voted in the presidential election, both in the first and second round, were asked "For which candidate did you vote?". The answers to these questions were recoded and changed into dummy variables, where 1 represents those who voted for Sebastián Piñera (the president-elect), and 0 those who voted for other candidates or who did not reply when asked for whom they voted (First round: $M = 0.31$, $SD = 0.462$; second round: $M = 0.43$, $SD = 0.495$).

Emotions. The emotions towards the candidates were measured using the following questions: "During the campaign, how often would you say you felt [afraid/angry/optimistic/ proud] of Sebastián Piñera, because of the type of person he is, or because of something he has done?" For each emotion considered, the values were recoded so that 1 represents those who state that they felt that emotion about Piñera, and 0 represents those who indicate that they did not feel it (Fear: $M = 0.29$, $SD = 0.454$, Anger: $M = 0.41$, $SD = 0.492$, Optimism: $M = 0.40$, $SD = 0.490$, Pride: $M = 0.32$, $SD = 0.468$).

Political knowledge. We measure political knowledge using three questions: (a) "As far as you know, how many deputies are elected in your district?"; (b) "In general, how long does a deputy serve in their post?"; (c) "Currently, who is the finance minister?". Correct answers were coded 1; incorrect and don't know answers were coded 0. We then computed an additive index of political knowledge ($M = 0.646$, $SD = 0.754$).

Party identification. Respondents were asked "Which political coalition represents your views best?". With these results we elaborated a dummy variable that indicates those who identify with the "Chile Vamos" coalition (the one that supported Piñera in the election and who governs with him) ($M = 0.12$, $SD = 0.326$).

Evaluation of previous government. Respondents were asked "Now thinking about the performance of the president in general, how good or bad a job do you think President

Bachelet did over the last four years?". It is important to note that Sebastián Piñera is from the coalition opposed to the Bachelet government, so we expect there to be a negative relationship between a favorable evaluation of that government and the probability of a vote for Piñera. We computed a dummy variable indicating those who considered Bachelet's government to be good or very good ($M = 0.58$, $SD = 0.494$).

Control variables. We included variables measuring the sex ($M = 0.48$, $SD = 0.50$), age ($M = 44.49$, $SD = 17.269$), years of schooling ($M = 12.02$, $SD = 4.063$), and socioeconomic status ($M = 4.77$, $SD = 1.54$) of respondents.

Data Analysis

To evaluate the direct associations of emotions with the vote, we conducted two logistic regression models on the vote for Sebastián Piñera: one for the vote in the first round of the election, and another for the second round. To evaluate the indirect role of emotions, we estimated the marginal effects of the interaction between emotions and other relevant variables, and voting.

Results

What factors help to explain the vote for Piñera in the first and second rounds of the presidential election? As we noted earlier, the main theories of voting hold that citizens decide (a) according to their party identification and (b) according to their retrospective evaluation of the government or the economy. Both explanations require citizens to have some political knowledge. However, as in other consolidated democracies, Chilean voters declare a very low level of identification with parties and have little political knowledge, which leads to the conclusion that these two explanations on their own would be insufficient. Indeed, the results obtained show that 68% of respondents do not identify with any political coalition and that 50% do not answer correctly any of the questions included to measure political knowledge.

Chilean voters do mention, on the other hand, having felt emotions toward the candidates during the campaign. Regarding Sebastián Piñera, 29% felt fear, 41% felt anger, 40% felt optimism and 32% felt pride. In general, 73% of those interviewed said they felt at least one of these emotions towards the candidate.

The direct association of emotions with vote decision

To measure the association of emotions and other variables with the vote decision, we perform a logistic regression of them against the vote for Sebastián Piñera in the first and second electoral rounds. Table 1 presents the results obtained (logistic regression coefficients):

Table 1
Logistic regression model on the vote for Piñera

	First Round		Second Round	
	Coef.	Robust Std. Error	Coef.	Robust Std. Error
Evaluation of previous government	-0.990***	0.209	-1.239***	0.206
Party ID (1 = "Chile Vamos")	1.450***	0.282	2.264***	0.356
Political knowledge	-0.340*	0.140	-0.194	0.133
Fear	-1.167**	0.344	-0.780**	0.265
Anger	-1.488***	0.287	-1.587***	0.238
Optimism	1.673***	0.287	2.199***	0.272
Pride	1.001***	0.281	1.056***	0.281
Gender (1 = male)	-0.051	0.216	-0.215	0.209
Age	0.005	0.006	-0.007	0.007
Years of schooling	-0.057	0.031	0.003	0.032
Socioeconomic status	0.232**	0.068	0.174*	0.076
Constant	-1.615*	0.640	-0.733	0.674
N	1121		1131	
Wald chi2	304.80***		302.68***	
Pseudo R2	0.472		0.537	

Source: Emotions and Politics Survey, Chile, Dec. 2017 – Jan. 2018 (Segovia and Gamboa, 2018).

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Based on the results shown in Table 1, we also computed the change in the probability of voting for Piñera when each variable changes from its minimum to its maximum value⁶. These results show that emotions towards the candidate are strongly correlated with the probability of a vote for Piñera, both in the first and in the second round. The results obtained for the first round indicate that the predicted probability of a vote for Piñera is 0.21 greater for individuals who felt optimism, and 0.12 greater for those who felt pride for the candidate. At the same time, the predicted probability of a vote for Piñera is 0.16 smaller for those in whom the candidate inspired anger and 0.12 smaller for those in whom he inspired fear. In other words, having felt emotions such as optimism and pride in Piñera increase the probability of a vote for him, *ceteris paribus*, while fear and anger decrease that probability in a statistically significant way, and in considerable magnitudes.

In the case of the second round, the predicted probability of a vote for Piñera is 0.30 greater for those who felt optimism and 0.12 greater for those who felt pride in him. Thus, optimism increases in importance as a determinant of the vote in the second round, while the importance of pride remains constant between one round and another. Regarding the role of anger and fear, the predicted probability of voting for Piñera is 0.17 smaller for those who felt anger and 0.07 for those who felt fear. As far as these emotions are concerned, then, in the case of anger the association remains constant between the two

⁶ We estimated average marginal effects (AME) that is the mean of the marginal effects. According to Garson (2016), this measure is preferred when using factor variables, as we do here.

electoral rounds, while fear has a weaker association to the vote in the second round. Overall, emotions have associations with the vote that are statistically significant and substantial in terms of their magnitude.

The associations of traditional variables, moreover, also show the expected results: controlling for other factors, the probability of a vote for Piñera increases among those who identify with the right-wing alliance “Chile Vamos” (Average Marginal Effects (AME) = 0.17 in the first round, AME = 0.26 in the second round), and decreases significantly among those who express a positive evaluation of the Bachelet government (AME = - 0.11 and - 0.13 in the first and second rounds, respectively). The level of knowledge turns out to be of little importance. The coefficient is negative for both the first and second rounds, with those who voted for Piñera having, on average, less political knowledge. The coefficient, however, is statistically significant only for the first electoral round (AME = - 0.03).

The control variables show no statistically significant associations with the vote, with the exception of the socioeconomic level of the interviewees. The probability of a vote for Piñera increases among those located higher on the social scale. These data are consistent with results obtained in other investigations that show that the vote for right-wing parties in Chile is higher in the most affluent sectors⁷.

The indirect role of emotions on the vote

To evaluate the indirect role of emotions we performed three logistic regression models against the vote for Piñera in the first and second electoral rounds. In each of these models, we use the same base model shown in Table 1, and we added interaction terms between emotions toward Piñera and the variables measuring party identification, evaluations of previous government’s performance, and political knowledge. Table 2 presents the results obtained.

Our hypotheses indicated that the importance of party identification, political knowledge and the evaluation of the previous government on the vote would vary, depending on the emotions aroused by the candidate. In particular, we posit that the association of party identification and previous government’s evaluation with the vote decision will be higher among those who feel optimism or pride toward Piñera (H2a). The association of political knowledge with the vote, on the other hand, will be higher among those who feel fear or anger toward Piñera (H2b).

⁷ It might be argued that there is a problem of endogeneity between our dependent and independent variables. Research published elsewhere clearly discard this problem (see, for example, Marcus and Mackuen, 1993; Ottati, Steenbergen and Riggle, 1992; Inbar et al., 2012; Capelos, 2013; Huddy et al., 2005; Steenbergen and Ellis, 2006; Petersen, 2010). Nevertheless, we conducted 2SLS analysis of the data, testing different possible instrumental variables. We validated these instruments using Stata command *estat endog*. The results indicate that no endogeneity is observed in the data, so the hypothesis is rejected. Results are available upon request.

Table 2
Logistic regression model on the vote for Piñera,
with interactions (standard errors omitted)

	First Round			Second Round		
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 1	Model 2	Model 3
Eval. of previous government	-0.992***	-0.954***	-1.185**	-1.253***	-1.233***	-1.217***
Party ID (1 = "Chile Vamos")	1.481**	1.434***	1.478***	2.040***	2.261***	2.318***
Political knowledge	-0.325*	-0.659*	-0.362*	-0.183	-0.256	-0.225
Fear	-1.240**	-1.040*	-0.784	-0.843**	-0.742*	-1.081*
Anger	-1.680***	-1.374***	-1.312**	-1.664***	-1.683***	-0.990**
Optimism	1.715***	1.570***	0.856*	2.222***	2.255***	1.362***
Pride	1.027**	0.716*	1.668***	1.083***	0.962*	1.937***
Party ID * Fear	0.257			0.665		
Party ID * Anger	0.878			0.696		
Party ID * Optimism	-0.379			-0.067		
Party ID * Pride	-0.037			-0.427		
Knowledge * Fear		-0.201			-0.044	
Knowledge * Anger		-0.138			0.142	
Knowledge * Optimism		0.191			-0.083	
Knowledge * Pride		0.451			0.155	
Previous Govt. * Fear			-0.849			0.580
Previous Govt. * Anger			-0.322			-1.100*
Previous Govt. * Optimism			1.731**			1.720**
Previous Govt. * Pride			-1.420*			-1.819**
Gender (1 = male)	-0.052	-0.042	-0.076	-0.217	-0.220	-0.223
Age	0.005	0.005	0.005	-0.007	-0.007	-0.008
Years of schooling	-0.054	-0.055	-0.055	0.003	0.003	0.002
Socioeconomic status	0.224**	0.234**	0.255**	0.173*	0.175*	0.171*
Constant	-1.595*	-1.514*	-1.486*	-0.696	-0.711	-0.654
N	1121	1121	1121	1131	1131	1131
Wald chi2	316.68***	291.29***	305.75***	331.42***	306.43***	305.38***
Pseudo R2	0.475	0.476	0.484	0.539	0.538	0.549

Source: Emotions and Politics Survey, Chile, Dec. 2017 – Jan. 2018 (Segovia and Gamboa, 2018).

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Results show that H2a is partially supported. The evaluation of previous government's performance in its interaction with the emotions measured indicate different

types of associations. As expected, in the case of the interaction between the evaluation of Bachelet's government and pride, the results indicate a statistically significant coefficient. The likelihood of voting for Piñera is higher when voters feel proud of the candidate and evaluate the previous government negatively. For those who have a good evaluation of Bachelet's government, on the other hand, there is no change in the probability of voting for Piñera.

On the other hand, the interaction of the evaluation of previous government with optimism toward the candidate is statistically significant in both elections, but it indicates an association in the opposite direction to what was expected. The results indicate that the likelihood of voting for Piñera is higher when the candidate arouses optimism. In the absence of optimism towards Piñera, a positive evaluation of previous government decreases the likelihood of voting for Piñera. The interaction with fear is not statistically significant, in both rounds of the elections. In the case of the interaction with anger, the interaction is statistically significant only for the second round, indicating that the likelihood of voting for Piñera increases when voter do not express anger and they have a negative evaluation of Bachelet's government.

The interactions between emotions and party identification, on the other hand, are not statistically significant. The general results hold: a vote for Piñera is more likely among those who felt optimism and pride for the candidate, and less likely among those who felt fear and anger. The results also show that the association of emotions with the vote, especially of optimism and anger, occur both among those who identify with "Chile Vamos" and among those who do not identify with this political coalition. In other words, the interaction between emotions and political identification reinforces the importance of both variables, producing direct and indirect associations with the vote. In the case of pride and fear, the associations are statistically significant only for those who do not identify with the political coalition, respectively reinforcing and diminishing the probability of voting for Piñera. Finally, it is also important to stress that these results occur both in the first and in the second round of the elections. In other words, the relationship between emotions and political identification appears to remain quite stable regardless of the electoral context in which the decision is made.

Finally, regarding the association between emotions and political knowledge, and the vote choice, the results show that these interactions are not statistically significant. Therefore, H2b is not supported by the data. The lack of significant interactions between political knowledge and fear might be due to the extremely low levels of knowledge as measured by the survey.

Conclusions

In this work we investigate the direct and indirect relationships of emotions and the vote choice. We argue that emotions are associated with the vote decision, and that

they provide new considerations for the study of voting in contexts of low levels of political identification and knowledge. We also argue that emotions have indirect associations with the vote, which are expressed in the interaction between emotions and other variables that are traditionally used in research in this area. The research is based on results obtained in a public opinion survey, conducted with a representative sample of voters after the second round of the 2017 presidential election in Chile. The results obtained provide evidence that supports the hypotheses proposed above.

The first set of hypotheses referred to the direct associations of emotions and the vote. They predicted that the probability of voting for a candidate would decrease if the voter had felt fear or anger towards him or her during the campaign (H1a and H1b), while the probability of the vote would increase if the voter had felt pride or optimism (H1c and H1d). The evidence supports these hypotheses, showing that the vote is directly related to the emotions that the candidates arouse in voters, and in the direction expected. Additionally, the results show that the association of emotions with the vote can be observed in similar magnitudes in different, but related, electoral contexts.

We also argue that not all emotions have the same explanatory capacity. Thus, the results indicate that the emotions with the strongest association with the vote are anger and optimism, and that fear and pride are less important. These results are interesting if we consider, on the one hand, the directionality of emotions and, on the other, the temporality on which they are based. The results indicate that both positive emotions (such as optimism) and negative emotions (such as anger) towards candidates affect the probability of voting for them. There is no exclusive role, then, of emotions with a single directionality on the vote; rather, emotions with different valences will be relevant to different voters.

Regarding the temporality of emotions, anger and pride are emotions that originate in the evaluation of a past event, while optimism and fear are associated with what is expected in the future. The results obtained show that the emotions most relevant for voting are both oriented towards the past (anger) as well as oriented towards the future (optimism).

The second set of hypotheses referred to the indirect role of emotions, measured in terms of their interaction with other important variables to explain the vote. The evidence provides partial support for these hypotheses, indicating that only the interaction of optimism and pride with the evaluation of previous government presents statistically significant coefficients. Substantively, the results indicate that, in the presence of pride, the association of the previous government's evaluation with the vote is greater, as expected. On the other hand, however, the association of the previous government's evaluation with the vote is greater in the absence of optimism.

In considering these results, two other points should be highlighted. In the first place, one must ask what these results suggest in the current context of the Chilean political system and its future development. The evidence provided should be considered

carefully. Although emotions are not the only explanatory variable of the vote in Chile as we have stressed, it is certainly clear that they matter. And their importance can only increase with the events of the second half of 2019, in which trust and identification with representative institutions, especially the parties, reached an all-time low. This, in turn, has been reflected in a low capacity to lead the political process. In this sense, it cannot be ruled out that, in the future, spaces will increase for the emergence of leaderships that seek to develop structures or forms of representation different from those that until now have predominated in the Chilean political system. And in which the recourse to emotions occupies a central place as the basis of the relationship between representatives and represented.

In the second place, these results open the door to some interesting questions for future research. First, if political action can be related to both positive and negative affective evaluation of candidates, it is important to address the question of what voter characteristics lead to the greater or lesser relevance of positive or negative emotions in their vote. It is also important, secondly, to consider how emotions affect other decisions or political actions that citizens may take. To what extent are the vote and other decisions such as participation in protests, party membership, etc., associated with positive or negative emotions? Third, it is important to consider when the past or the future, and the emotions they arouse, are more relevant to the vote, and to what extent those who vote in response to different types of emotions differ. Finally, it is important to advance in determining if these results are replicated or not in other electoral contexts or in other types of political decision.

References

- ABELSON, R. P., et al. "Affective and semantic components in political person perception". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 42, nº 4, p. 619-663, 1982.
- ANDEWEG, R. B.; FARRELL, D. M. Legitimacy decline and party decline. In: VAN HAM, C., et al. (eds.). *Myth and reality of the legitimacy crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- BARGSTED, M.; SOMMA, N. "Social cleavages and political dealignment in contemporary Chile, 1995-2009". *Party Politics*, vol. 22, nº 1, p. 105-124, 2016.
- BERELSON, B. R.; LAZARFELD, P. F.; MCPHEE, W. N. *Voting: a study of opinion in a presidential campaign*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
- BRADER, T. The emotional foundations of democratic citizenship. In: BERINSKY, A. J. (ed.). *New directions in public opinion*. New York: Routledge, 2012.
- BRADER, T.; MARCUS, G. E. Emotion and political psychology. In: HUDDY, L.; SEARS, D. O.; LEVY, J. S. (eds.). *The Oxford handbook of political psychology*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. Chicago: The University of Chicago Press, 1960.

CAPELOS, T. Understanding anxiety and aversion: the origins and consequences of affectivity in political campaigns. In: DEMERTZIS, N. (ed.). *Emotions in politics – The affect dimension in political tension*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

CHONG, D. Degrees of rationality in politics. In: HUDDY, L.; SEARS, D. O.; LEVY, J. S. (eds.). *The Oxford handbook of political psychology*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

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

_____. "Assessing the capacity of mass electorates". *Annual Review of Political Science*, vol. 3, p. 331-153, 2000.

DELLI CARPINI, M. X.; KEETER, S. "Stability and change in the U.S. public's knowledge of politics". *Public Opinion Quarterly*, vol. 55, p. 583-612, 1991.

DEMERTZIS, N. Theorizing the emotions-politics nexus. In: DEMERTZIS, N. (ed.). *Emotions in politics – The affect dimension in political tension*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

DINAS, E. The evolving role of partisanship. In: ARZHEIMER, K.; EVANS, J.; LEWIS-BECK, M. S. (eds.). *The Sage handbook of electoral behaviour*. Los Angeles: Sage, 2017.

DIXON, T. "Emotion: the history of a keyword in crisis". *Emotion Review*, vol. 4, nº 4, p. 338-344, 2012.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Harper & Row, 1957.

DRUCKMAN, J. N.; LUPIA, A. "Preference formation". *Annual Review of Political Science*, vol. 3, p. 1-24, 2000.

DRUCKMAN J. N.; MCDERMOTT, R. "Emotion and the framing of risky choice". *Political Behavior*, vol. 30, nº 3, p. 297-321, 2008.

ELSTER, J. *Explaining social behavior: more nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FIORINA, M. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2018. Democracy in crisis*. Freedom House, 2018. Available at: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>> Access: 12 jan. 2019.

GARSON, G. D. *Logistic Regression: binary and multinomial*. Asheboro: Statistical Publishing Associates, 2016.

GÉLINEAU, F.; SINGER, M. M. The economy and incumbent support in Latin America. In: CARLIN, R. E.; SINGER, M. M.; ZECHMEISTER, E. J. (eds.). *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2015.

GILENS, M. Two-thirds full? Citizen competence and democratic governance. In: BERINSKY, A. J. (ed.). *New directions in public opinion*. New York: Routledge, 2012.

GREEN, D. P.; BALTES, S. Party identification: meaning and measurement. In: ARZHEIMER, K.; EVANS, J.; LEWIS-BECK, M. S. (eds.). *The Sage handbook of electoral behaviour*. Los Angeles: Sage, 2017.

GROENENDYK, E. "Current emotion research in political science: how emotions help democracy overcome its collective action problem". *Emotion Review*, vol. 3, nº 4, p. 455-463, 2011.

- HETHERINGTON, M. Partisanship and polarization in contemporary politics. In: BERINSKY, A. J. (ed.). *New directions in public opinion*. 2nd ed. New York: Routledge, 2016.
- HUDDY, L., et al. "Threat, anxiety, and support of antiterrorism policies". *American Journal of Political Science*, vol. 49, p. 593-608, 2005.
- HUDDY, L.; FELDMAN, S.; CASSESE, E. On the distinct political effects of anxiety and anger. In: CRIGLER, A., et al. (eds.). *The political dynamics of feeling and thinking*. Chicago: University of Chicago Press, 2007.
- INBAR, Y., et al. "Disgust sensitivity, political conservatism, and voting". *Social Psychological and Personality Science*, vol. 3, nº 5, p. 537-544, 2012.
- JASPER, J. M. "Emotions and social movements: twenty years of theory and research". *Annual Review of Sociology*, vol. 37, p. 1-9, 2011.
- _____. "Constructing indignation: anger dynamics in protest movements". *Emotion Review*, vol. 6, nº 3, p. 208-213, 2014.
- JUST, M. R.; CRIGLER, A. N.; BELT, T. L. Don't give up hope: emotions, candidate appraisals, and votes. In: NEUMAN, W. R., et al. *The affect effect: dynamics of emotion in political thinking and behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- KINDER, D. R. "Communication and opinion". *Annual Review of Political Science*, vol. 1, p. 167-197, 1998.
- KRAMPEN, G. "Transition of adolescent political action orientations to voting behavior in early adulthood in view of a social-cognitive action theory model of personality". *Political Psychology*, vol. 21, p. 277-297, 2000.
- LADD, J.; LENZ, G. S. "Reassessing the role of anxiety in vote choice". *Political Psychology*, vol. 29, nº 2, p. 275-296, 2008.
- LAU, R. R.; REDLAWSK, D. P. *How voters decide: information processing during election campaigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- LERNER, J. S.; KELTNER, D. "Beyond valence: Toward a model of emotion-specific influences on judgement and choice". *Cognition and Emotion*, vol. 14, p. 473-493, 2000.
- LERNER, J. S., et al. "Emotion and decision making". *Annual Review of Psychology*, vol. 66, p. 799-823, 2015.
- LEWIS-BECK, M. S.; COSTA LOBO, M. The economic vote: ordinary vs. extraordinary times. In: ARZHEIMER, K.; EVANS, J.; LEWIS-BECK, M. S. (eds.). *The Sage handbook of electoral behaviour*. Los Angeles: Sage, 2017.
- LODGE, M.; TABER, C. S. *The rationalizing voter*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- LUPIA, A. "Shortcuts versus encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reform elections". *American Political Science Review*, vol. 88, nº 1, 63-76, 1994.
- LUPU, N. Partisanship in Latin America. In: CARLIN, R. E.; SINGER, M. M.; ZECHMEISTER, E. J. (eds.). *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2015.
- MACKUEN, M., et al. The third way: the theory of affective intelligence and American democracy. In: NEUMAN, W. R., et al. (eds.). *The affect effect: dynamics of emotion in political thinking and behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage Publications, 2006.

MARCUS, G. E. The theory of affective intelligence and liberal politics. In: DEMERTZIS, N. (ed.). *Emotions in politics – The affect dimension in political tension*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MARCUS, G. E.; MACKUEN, M. "Anxiety, enthusiasm and the vote: the emotional underpinnings of learning and involvement during presidential campaigns". *American Political Science Review*, vol. 87, nº 3, p. 672-685, 1993.

MARCUS, G. E.; NEUMAN, W. R.; MACKUEN, M. *Affective intelligence and political judgment*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.

MILLER, P. R. "The emotional citizen: emotion as a function of political sophistication". *Political Psychology*, vol. 32, nº 4, p. 575-600, 2011.

MOORS, A., et al. "Appraisal theories of emotion: state of the art and future development". *Emotion Review*, vol. 5, nº 2, p. 119-124, 2013.

MULLIGAN, K.; SCHERER, K. R. "Toward a working definition of emotion". *Emotion Review*, vol. 4, nº 4, p. 345-357, 2012.

NEUMAN, W. R., et al. Theorizing affect's effects. In: NEUMAN, W. R., et al. (eds.). *The affect effect: dynamics of emotion in political thinking and behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

OTTATI, V.; STEENBERGEN, M.; RIGGLE, E. "The cognitive and affective components of political attitudes: measuring the determinants of candidate evaluations". *Political Behavior*, vol. 14, nº 4, p. 423-442, 1992.

PARKER, M. T.; ISBELL, L. M. "How I vote depends on how I feel: the differential impact of anger and fear on political information processing". *Psychological Science*, vol. 21, nº 4, p. 548-550, 2010.

PÉREZ, O. J. The impact of crime on voter choice in Latin America. In: CARLIN, R. E.; SINGER, M. M.; ZECHMEISTER, E. J. (eds.). *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2015.

PETERSEN, M. B. "Distinct emotions, distinct domains: anger, anxiety and perceptions of intentionality". *The Journal of Politics*, vol. 72, nº 2, p. 357-365, 2010.

POPKIN, S. L.; DIMOCK, M. A. Political knowledge and citizen competence. In: ELKIN, S. K.; SOLTAN, K. E. (eds.). *Citizen competence and democratic institutions*. University Park: Penn State University Press, 1999.

REDLAWSK, D. P.; CIVETTINI, A. J. W.; LAU, R. R. Affective intelligence and voting: information processing and learning in a campaign. In: NEUMAN, W. R., et al. (eds.). *The affect effect: dynamics of emotion in political thinking and behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

REDLAWSK, D. P.; PIERCE, D. R. Emotions and voting. In: ARZHEIMER, K.; EVANS, J.; LEWIS-BECK, M. S. (eds.). *The Sage handbook of electoral behaviour*. Los Angeles: Sage, 2017.

RICO, G.; GUINJOAN, M.; ANDUIZA, E. "The emotional underpinnings of populism: how anger and fear affect populist attitudes". *Swiss Political Science Review*, vol. 23, nº 4, p. 444-461, 2017.

SABUCEDO, J. M.; VILAS, X. "Anger and positive emotions in political protest". *Universitas Psychologica*, vol. 13, nº 3, p. 829-838, 2014.

SAN MARTÍN, J. J. P. "Campaña y emociones. Un análisis de la franja electoral de las elecciones presidenciales de Chile en 2017". Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencia Política. Universidad Diego Portales, Santiago, 2018.

SCARANTINO, A. "How to define emotions scientifically". *Emotion Review*, vol. 4, nº 4, p. 358-368, 2012.

SEARS, D. O.; BROWN, C. Childhood and adult political development. In: HUDDY, L.; SEARS, D. O.; LEVY, J. S. (eds.). *The Oxford handbook of political psychology*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SEGOVIA, C. "Desigualdad de información: una exploración de los antecedentes del conocimiento político en Chile". *Psykhé*, vol. 25, nº 2, p. 1-16, 2016.

SEGOVIA, C.; GAMBOA, R. "Primera Encuesta Nacional Emociones y Política en Chile". [Archivo de Datos]. Santiago: Proyecto Fondecyt 1170335, 2018.

SILVA, T.; WHITTEN, G. D. Clarity of responsibility and vote choice. In: ARZHEIMER, K.; EVANS, J.; LEWIS-BECK, M. S. (eds.). *The Sage handbook of electoral behaviour*. Los Angeles: Sage, 2017.

SPEZIO, M. L.; ADOLPHS, R. Emotional processing and political judgment: toward integrating political psychology and decision neuroscience. In: NEUMAN, W. R., et al. (eds.). *The affect effect: dynamics of emotion in political thinking and behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

STEENBERGEN, M. R.; ELLIS, C. Fear and loathing in American elections: context, traits, and negative candidate affect. In: REDLAWSK, D. P. (eds.). *Feeling politics: emotion in political information processing*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

THE ECONOMIST. *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*, 2018. Available at: <https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018>. Access: 12 jan. 2019.

TORO, S. Y.; VALENZUELA, M. "Chile 2017: ambiciones, estrategias y expectativas en el estreno de las nuevas reglas electorales". *Revista de Ciencia Política*, vol. 38, nº 2, p. 207-232, 2018.

VALENTINO, N. A., et al. "Is a worried citizen a good citizen? Emotions, political information seeking, and learning via the internet". *Political Psychology*, vol. 29, nº 2, p. 247-273, 2008.

_____. "Election night's alright for fighting: the role of emotions in political participation". *The Journal of Politics*, vol. 73, nº 1, p. 156-170, 2011.

WEBER, C. "Emotions, campaigns, and political participation". *Political Research Quarterly*, vol. 66, nº 2, p. 414-428, 2012.

WEEKS, B. E. "Emotions, partisanship, and misperceptions: how anger and anxiety moderate the effect of partisan bias on susceptibility to political misinformation". *Journal of Communication*, vol. 65, p. 699-719, 2015.

YATES, H. E. *The politics of emotions, candidates and choices*. New York: Palgrave Pivot, 2016.

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

Resumo

Entre o saber e o sentimento: as emoções e o voto na eleição presidencial chilena de 2017

Como os cidadãos decidem em quem votar nas eleições? As respostas tradicionais enfocam o papel do conhecimento político, identificação de partidos e avaliações do desempenho passado dos governos como variáveis explicativas. Neste artigo, avaliamos um argumento alternativo: o papel desempenhado pelas emoções. Usando dados de uma pesquisa realizada após as eleições gerais chilenas de dezembro de 2017, investigamos a associação das emoções com o voto em Sebastián Piñera e como as emoções interagem com outros fatores relevantes que se correlacionam com o voto. Concluímos que no Chile, juntamente com a identificação do partido e a avaliação de governos anteriores, as emoções dos eleitores em relação aos candidatos estão associadas à decisão do voto.

Palavras-chave: emoções; voto; identificação partidária; conhecimento político; avaliação retrospectiva; Chile

Resumen

Entre el saber y el sentir: emociones y voto en la elección presidencial chilena de 2017

¿Cómo deciden los ciudadanos a quién votar en una elección? Las respuestas tradicionales se centran en el papel del conocimiento político, la identificación de los partidos y la evaluación del desempeño pasado de los gobiernos como variables explicativas. En este estudio evaluamos un argumento alternativo: el papel desempeñado por las emociones. Utilizando datos de una encuesta realizada después de las elecciones generales chilenas de diciembre de 2017, este artículo investiga la relación de las emociones con el voto por Sebastián Piñera y cómo las emociones interactúan con otros factores relevantes que se correlacionan con el voto. Concluimos que en Chile, junto con la identificación de los partidos y la evaluación retrospectiva, las emociones de los electores hacia los candidatos están asociadas a su decisión de por quién votar.

Palabras clave: emociones; voto; identificación partidaria; conocimiento político; evaluación retrospectiva; Chile

Résumé

Entre savoir et sentiment: émotions et vote à l'élection présidentielle chilienne 2017

Comment les citoyens décident-ils pour qui voter lors d'une élection? Les réponses traditionnelles mettent l'accent sur le rôle des connaissances politiques, l'identification des partis et les évaluations des performances passées des gouvernements en tant que variables explicatives. Dans cette étude, nous évaluons un argument alternatif: le rôle joué par les émotions. À l'aide des données d'une enquête réalisée à la suite des élections générales chiliennes de décembre 2017, cet article examine l'association des émotions avec le vote pour Sebastián Piñera et la façon dont les émotions interagissent avec d'autres facteurs pertinents en corrélation avec le vote. Nous concluons qu'au Chili, avec l'identification des partis et l'évaluation des gouvernements antérieurs, les émotions des électeurs envers les candidats sont associées à la décision de qui voter.

Mots-clés: émotions; vote; identification du parti; connaissances politiques; évaluation rétrospective; Chili

Artigo submetido à publicação em 17 de julho de 2019.

Versão final aprovada em 29 de junho de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Publicidad política y su incidencia en la participación de usuarios en redes sociales: elecciones presidenciales de Colombia, 2018

Carlos Fernando Osorio Andrade¹ 
Edwin Arango Espinal² 
Hector Augusto Rodriguez Orejuela³ 

La investigación presentada en este artículo analiza las estrategias de los anuncios políticos publicados en Twitter por los candidatos a la segunda vuelta de la elección presidencial de Colombia, en el año 2018. Se identificó el propósito y el enfoque del mensaje de 425 *posts* y se aplicó un modelo de regresión binomial negativa, para establecer los efectos de estos elementos sobre la participación de los usuarios en Twitter medida por *likes*, comentarios y *retweets*. Hubo dos hallazgos relevantes: a) la publicidad política agresiva – cuando los candidatos atacan, o se defienden de un oponente – aumenta la participación de los usuarios en Twitter; b) los mensajes con temas personales del candidato tienen mayor respaldo social que las publicaciones que abordan propuestas políticas.

Palabras clave: publicidad política; Twitter; emociones

Introducción

La publicidad es una de las herramientas más importantes de la estrategia del marketing político; particularmente, por la capacidad que tiene para influir sobre el comportamiento de los votantes (Kaid, 2001). Con el advenimiento de internet y las redes sociales, la publicidad política se adapta a los ecosistemas electrónicos y empieza a jugar un papel importante en los procesos electorales de todo el mundo (Sohal y Kaur, 2018).

Esta relevancia de los anuncios políticos –en el contexto de las redes sociales como Facebook, YouTube y Twitter – no ha pasado inadvertida por la academia (Borah, 2016; Williams y Gulati, 2017). Cada vez más, los científicos sociales se preocupan por explorar la influencia de la publicidad política sobre las actitudes y comportamientos del electorado.

¹ Universidad del Valle. Cali (Valle del Cauca), Colombia.

E-mail: <carlos.fernando.osorio@correounivalle.edu.co>.

² Universidad del Valle. Caicedonia (Valle del Cauca), Colombia.

E-mail: <edwin.arango@correounivalle.edu.co>.

³ Universidad del Valle. Cali (Valle del Cauca), Colombia.

E-mail: <hector.augusto.rodriguez@correounivalle.edu.co>.

No obstante, aún no existe un cuerpo del conocimiento suficientemente amplio, para dar cuenta de los efectos que ejercen los anuncios políticos electrónicos sobre los votantes (Shah et al., 2007).

De hecho, la influencia de la publicidad política sobre el respaldo social, conocido también como la participación de los usuarios en redes sociales, ha sido estudiada de manera escasa, lo que implica que la comprensión de sus efectos sigue siendo incompleta (Borah, 2016; Spenkuch y Toniatti, 2018). Aunque existen estudios exploratorios que caracterizan las publicaciones políticas en redes sociales (Shah et al., 2007; Herrero y Benoit, 2009; Williams y Gulati, 2017), no se encontraron, hasta el momento, documentos que establezcan relaciones de causalidad entre la publicidad política digital y la participación de los votantes en redes sociales.

El propósito de este artículo consiste en comprender, de una manera más clara y precisa, la influencia que ejercen las estrategias de publicidad política –utilizadas en publicaciones de redes sociales– sobre el respaldo de los usuarios. Se exploró el papel de Twitter como herramienta de promoción política, durante la segunda vuelta de la campaña presidencial de Colombia de 2018. Concretamente, se analizaron las publicaciones realizadas por Iván Duque y Gustavo Petro, en el periodo comprendido entre el 27 de mayo y el 27 de junio de 2018.

Para identificar y operacionalizar las características de la publicidad política en publicaciones de Twitter, se empleó la teoría del análisis funcional, en la investigación de los debates electorales, propuesta por Benoit. Específicamente, se identificaron el *propósito* y el *enfoque* del mensaje como elementos relevantes de los anuncios políticos en redes sociales (Benoit, 2000, 2001; Borah, 2016).

El respaldo social de los usuarios en Twitter se operacionalizó mediante *likes*, *retweets* y *comentarios*; estas métricas representan el rendimiento de las publicaciones, de acuerdo con la interacción generada. Después, se formularon preguntas de investigación para establecer los efectos de las características de las publicaciones sobre la participación digital de los ciudadanos. Para responder dichas preguntas, se analizaron 425 post de Twitter, correspondientes al total de tweets difundidos por Iván Duque y Gustavo Petro, durante la segunda vuelta presidencial de Colombia en 2018 y se aplicó un modelo de regresión binomial negativa, para explorar los efectos de las características de los anuncios sobre el respaldo social de los usuarios.

Los resultados obtenidos ofrecen modelos significativos que sugieren relaciones importantes entre las características de los anuncios y la participación de los ciudadanos en Twitter; también, muestran tres líneas de contribución a la literatura académica. En primer lugar, el empleo de la teoría del análisis funcional de Benoit, para caracterizar los mensajes políticos en un contexto cultural y económico diferente a los abordados por estudios previos. En segundo lugar, el modelo de la teoría del análisis funcional, que se probó, de manera empírica. Hasta el momento, solamente existen estudios que clasifican las publicaciones de los candidatos de acuerdo con la teoría del análisis funcional. No se

encontraron estudios empíricos que establezcan los efectos de las categorías propuestas por dicha teoría, en función de la participación de usuarios en redes sociales. Finalmente, en tercer lugar, los hallazgos de esta investigación contribuyen al debate de la efectividad de la publicidad política negativa; los resultados indican que este tipo de propaganda mejora la participación de los electores colombianos en redes sociales.

Este artículo se divide en cinco apartados incluida la presente "Introducción". En el segundo apartado, el marco teórico, con "Publicidad política y su influencia sobre el electorado", "Internet, redes sociales y publicidad política 2.0" y "Teoría del análisis funcional para la investigación de los debates electorales", se abordan el contexto teórico donde se plantea el papel de internet y las redes sociales sobre la publicidad política 2.0 También, se presenta la teoría del análisis funcional para la investigación de los debates electorales. En el tercer apartado, "Metodología", se explica la metodología llevada a cabo para cumplir el objetivo de investigación. En el cuarto apartado se exponen los "Resultados" y hallazgos más importantes; finalmente, en el quinto apartado, se presentan las "Conclusiones" generales del texto.

Publicidad política y su influencia sobre el electorado

La literatura científica considera que la publicidad política es el elemento más importante en la estrategia del marketing político (Chaffee y Choe, 1980; Van Steenburg, 2015), y la define como el conjunto de mensajes controlados y difundidos, a través de cualquier medio de comunicación, con el propósito de impulsar intereses políticos de individuos, partidos, gobiernos u otro tipo de organizaciones ante la sociedad (Kaid y Bacha, 2006). Ciertos grupos de autores sostienen que los anuncios políticos podrían no solo influenciar la decisión de voto, sino manipular al electorado (Van Steenburg, 2015).

Durante décadas, los estudios académicos que analizan el papel de la publicidad política han reconocido efectos significativos de este tipo de promoción electoral sobre el comportamiento de las personas en elecciones populares (Evarts y Guido, 1974; Soley y Reid, 1982; Brader, 2005). No obstante, la mayoría de autores señala que aún no existe un cuerpo de conocimiento suficiente para dar cuenta precisa de la influencia que ejercen los anuncios sobre el electorado (Shah et al., 2007; Rao, Lee y Kim, 2009).

En líneas generales, la investigación de la publicidad política ha encontrado que los anuncios pueden ejercer efectos sobre las decisiones de voto de las personas, así como en la activación y el refuerzo de las opiniones (Berelson, Lazarsfeld y McPhee, 1954). Según Benoit (2000), el uso de publicidad política juega un rol trascendental en la construcción y el fortalecimiento de las relaciones entre los candidatos, el partido político y los votantes. Algunos estudios han comprobado que la publicidad política a menudo es utilizada por candidatos, con el objetivo de conducir a los votantes a centrarse en problemas y situaciones favorables para ellos mismos y desfavorables para sus oponentes (Abbe et al., 2003; Valentino, Hutchings y Williams, 2004).

La investigación sobre los efectos de la publicidad política en el comportamiento de los electores también sugiere que los anuncios pueden ejercer persuasión sobre los votantes, aunque con efectos de corta duración (Franz y Ridout, 2007). Particularmente, los anuncios políticos parecen ser efectivos con electores poco informados e indecisos; pero no generan la misma influencia sobre votantes que tienen alto nivel de información sobre los candidatos (Ridout, Franz y Fowler, 2015, como se citó en Ridout, et al., 2017). En línea con estos planteamientos, Larreguy, Snyder y Marshall (2018) sugieren que la publicidad política solamente tiene influencia considerable en democracias poco maduras o inestables, mientras que presenta efectos insignificantes en democracias sólidas y organizadas.

Otras investigaciones han reconocido que la publicidad política tiene la capacidad de mejorar la confianza de los votantes, con la intención de recabar pensamientos e ideas por parte de individuos u organizaciones involucradas en política (Pathak y Kumar, 2012, como se citó en Seerat y Hansandaldeep, 2018). De hecho, los estrategas de campañas electorales creen firmemente que los anuncios pueden tener impacto en persuadir y movilizar a los ciudadanos (Williams y Gulati, 2017).

Internet, redes sociales y publicidad política 2.0

Con la llegada de internet y la transformación de los medios de comunicación (Flew, 2007), la vida cotidiana y las formas de comunicación han cambiado de manera notable (Harris y Sanborn, 2009). Esta revolución digital también ha representado un cambio en la manera de hacer publicidad política (Larson y Denton, 2014). Actualmente, los ciudadanos pasan, cada vez, menos tiempo frente a la televisión, pero dedican mucho a seguir campañas electorales a través de los medios digitales (Kaid y Postelnicu, 2005). De esta forma, las campañas políticas han tomado tintes bidireccionales, en las que los ciudadanos "de a pie" comienzan a jugar un rol más activo dentro del proceso electoral (Dimmick, Chen y Li, 2004).

Debido a su importancia en contiendas electorales, las redes sociales, cada vez, generan mayor interés en tácticas políticas; por tanto, la inversión –en estos medios digitales, como Facebook, YouTube y Twitter– ha crecido de manera sostenida en los últimos años (Mangold y Faulds, 2009). Para Smith (2013), seis de cada diez adultos utilizan las redes sociales, y dos tercios de estas personas son políticamente activas a través de medios electrónicos. Uno de los casos que más se cita en la literatura, para indicar la importancia de las redes sociales en procesos electorales, es el uso de redes, por parte de Obama, en las elecciones de 2008. Esto demostró que un candidato puede llegar con éxito a la audiencia y muy especialmente a los jóvenes (Dalton, 2015).

Aunque existen estudios exploratorios que caracterizan las tipologías de mensajes políticos en redes sociales (Borah, 2016; Sohal y Kaur, 2018), hacen falta investigaciones que prueben empíricamente los efectos que estas características pueden tener en la

participación de usuarios. Bajo esta premisa, para futuros estudios sobre publicidad política, es pertinente tener en cuenta lo que Van Steenburg (2015) plantea: es necesario comprender el uso de tecnología en campañas electorales, respondiendo los siguientes interrogantes: ¿cómo están utilizando los políticos las redes sociales para conectarse con los votantes? y, ¿qué tipo de contenido recibe el mayor respaldo social en estas redes?

Teniendo en cuenta que no se encontraron, hasta el momento, estudios empíricos que prueben la influencia de las características de la publicidad política en redes sociales, sobre el respaldo social de los usuarios, a continuación, se presenta el marco conceptual sobre el cual se trabajó este artículo. Se plantea que *el propósito y el enfoque* del mensaje, elementos extraídos de la teoría del análisis funcional de Benoit, están relacionados con la participación de los usuarios en twitter mediante *likes, retweets y comentarios*.

Teoría del análisis funcional para la investigación de los debates electorales

La teoría del análisis funcional para la investigación de los debates electorales se ha consolidado como un modelo recurrente para analizar las estrategias de publicidad política en medios tradicionales, como la radio, la televisión y la prensa (Borah, 2016). Esta teoría sostiene que los candidatos utilizan tres estrategias para comunicar sus mensajes: anuncios de aclamación donde manifiestan sus propias fortalezas, anuncios de ataque (críticas a las debilidades de los oponentes) y anuncios de defensa cuando necesitan refutar el ataque de la competencia (Herrero y Benoit, 2009). Durante más de dos décadas, este modelo ha sido utilizado para estudiar cada debate presidencial de las elecciones estadounidenses, y aplicado en contextos como Israel (Benoit y Sheafer, 2006), Ucrania (Benoit y Klyukovski, 2006), Taiwan (Benoit, Wen y Yu, 2007) y Corea del Sur (Lee y Benoit, 2005).

Propósito del mensaje

Siguiendo la clasificación de los mensajes políticos que contempla la teoría funcional para el análisis de los debates electorales propuesta por Benoit (2000), se puede considerar a los anuncios que tienen por propósito la aclamación, como positivos, mientras que, la publicidad que apela al ataque, la defensa y la comparación entre candidatos, puede ser catalogada como negativa (Goldstein y Freedman, 2002). Existen varios documentos académicos que se han encargado de establecer los efectos de la publicidad política negativa sobre el comportamiento del electorado, encontrándose un debate importante en la literatura.

Inicialmente, Ansolabehere y Iyengar (1994) y Ansolabehere et al. (1994) proponen la hipótesis de la llamada "desmovilización", la cual sugiere que los anuncios políticos negativos (generalmente de ataque entre candidatos) desaniman a las personas a votar. Esta disminución en la participación de los votantes puede explicarse por varias

razones, una de ellas es que los electores suelen hacerse más críticos, no solo con el candidato que es objetivo del ataque, sino también con quien difunde el mensaje negativo (Basil, Schooler y Reeves, 1991); por otra parte, aunque la publicidad negativa efectivamente afecta la opinión hacia el candidato que recibe el ataque, no quiere decir que mejore las actitudes de los votantes hacia el atacante, lo que genera un sentimiento generalizado de aversión ante la contienda electoral (Ansolabehere y Iyengar, 1994). También se ha hablado en la literatura del efecto boomerang, el cual indica que la publicidad negativa genera un rebote, es decir, genera un sentimiento de repulsión hacia el atacante y no hacia la víctima (Merritt, 1984; Garramone, 1985; Borba, 2010), lo que se relaciona con el síndrome de la víctima, que básicamente implica que los votantes perciben a la publicidad agresiva como injusta, exagerada y deshonesto, lo que genera emociones positivas hacia el blanco del ataque, mejorando su imagen y aumentando la intención de voto ante este candidato (Garramone, 1985; Borba, 2010). En esta misma línea, Pinkleton, Um y Austin (2002) sostienen que la comunidad general encuentra menos útil a la publicidad política negativa para tomar decisiones de voto y Shah et al. (2007) sugieren que, si bien la publicidad política aumenta la intención de buscar información sobre los procesos electorales por parte de los votantes, los anuncios agresivos o de "ataque", por el contrario, disminuyen las motivaciones de buscar información a través de medios impresos y de difusión, al mismo tiempo que reducen la participación en la vida cívica y política.

A pesar de lo anterior, y como ya se ha mencionado, un número importante de investigaciones contradicen a esta corriente, señalando que la publicidad política negativa o los mensajes de campaña agresivos, en lugar de reducir el tamaño del electorado, estimulan la participación de los ciudadanos atrayendo nuevos votantes potenciales, en lo que se conoce como hipótesis de la estimulación. De hecho, estas investigaciones sugieren que la publicidad política negativa es importante para el sistema político, pues genera más información, establece un contraste entre las opciones electorales, aborda temas de interés para la sociedad y forma parte de la responsabilidad política (Finkle y Geer, 1998; Wattenberg y Briens, 1999; Goldstein y Freedman, 2002; Borba, 2010).

Teniendo en cuenta el debate alrededor de los efectos que generan los distintos propósitos de la publicidad política y frente a las pocas investigaciones que analizan este tema en el contexto de redes sociales como twitter, se describe la siguiente pregunta de investigación:

P1. ¿Cuál de los propósitos en publicidad política tiene mayor impacto en el respaldo social de los usuarios de redes sociales?

Enfoque del mensaje

La teoría del análisis funcional también asegura que cada publicidad política se sustenta en dos enfoques o cuestiones: a) las relacionadas con situaciones políticas; y b)

aquellas que tienen que ver con aspectos personales del candidato (Herrero y Benoit, 2009; Borah, 2016). El primero se refiere a aquellos asuntos que conciernen al Estado, así como las propuestas para solucionar inconvenientes; es decir, a las promesas de campaña. El segundo, a las cuestiones relacionadas con el candidato: cuando el político habla de aptitudes o cualificaciones personales (Herrero y Benoit, 2009), por ejemplo, cuando el candidato presenta a su familia, sus intereses religiosos o al momento de hablar sobre su equipo de fútbol favorito. Aunque el enfoque del mensaje se ha tratado en varios documentos que utilizan la teoría del análisis funcional (Lee y Benoit, 2005; Benoit y Sheaffer, 2006; Benoit y Klyukovski, 2006; Benoit, Wen y Yu, 2007), hasta el momento no se han encontrado investigaciones que establezcan los efectos de los tipos de enfoques sobre el comportamiento de los electores, y menos aún, sobre el comportamiento digital de los votantes; dado lo anterior se plantea la siguiente pregunta de investigación:

P2. ¿Cuál enfoque de la publicidad política tiene mejores resultados en la participación de usuarios en redes sociales?

Metodología

Descripción de la muestra

Se escogieron, para su revisión, 425 publicaciones de Twitter que corresponden al total de mensajes difundidos por Iván Duque y Gustavo Petro, en la segunda vuelta presidencial de Colombia, en 2018. Las piezas fueron extraídas a través de minería de datos –software Rstudio–, con las métricas de interés (*likes*, *retweets* y comentarios).

Análisis de contenido

Las publicaciones políticas realizadas por estos dos candidatos a la presidencia de Colombia fueron revisadas mediante análisis de contenido, utilizando la teoría del análisis funcional para la investigación de los debates electorales, propuesta por Benoit. Específicamente, se identificaron dos aspectos fundamentales en dichos mensajes: el *propósito* y el *enfoque*. El análisis de contenido es un método de investigación utilizado en mercadeo y ciencia política, para identificar las características de los anuncios políticos en medios tradicionales y digitales (De Vries, Gensler y Leeflang, 2012; Tafesse y Korneliussen, 2012; Borah, 2016; Sohal y Kaur, 2018).

Para este artículo, se emplearon dos personas que, previamente entrenadas para codificar, caracterizaron las piezas de comunicación de acuerdo con las tipologías propuestas, siguiendo la teoría del análisis funcional. Además de las categorías propuestas por dicha teoría, al revisar las piezas de comunicación, se incluyeron dos factores adicionales: *comparación entre candidatos* y *campaña promocional*. El primer factor se incluyó en la variable *propósito* del mensaje, que hace referencia a aquellas piezas de

comunicación, en las que los candidatos se comparan con sus oponentes a través de imágenes de contraste o argumentos; esta categoría también fue utilizada por el estudio descriptivo de Borah (2016). El segundo factor hace referencia a aquellas piezas de comunicación cuyo solo propósito es hacer un llamado a la participación ciudadana, sin esgrimir argumento alguno. Por ejemplo, las canciones o jingles de campaña, así como las imágenes del tarjetón electoral que invitan a votar por el candidato (Tabla 1).

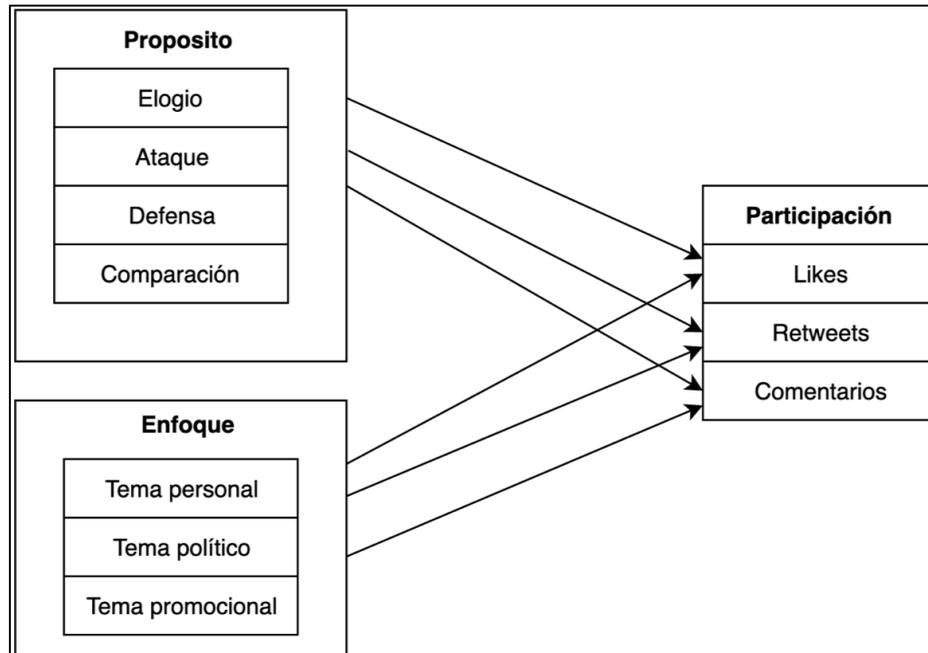
Tabla 1
Operacionalización de las variables

Variable	Operacionalización	Detalles
Propósito del mensaje	Aclamar al candidato (0-1)	Publicaciones positivas, en las que el candidato habla de sus fortalezas. Por ejemplo: <i>"Voy a ser el presidente de la ciencia, la tecnología, la innovación, la protección de los animales y la protección del medio ambiente"</i> (Iván Duque).
	Atacar al oponente (0-1)	Publicaciones en las que el candidato ataca a un oponente. Por ejemplo: <i>"Los ciudadanos estamos listos para debatir con la corrupta politiquería representada en Duque. Solo díganme día y hora ¡Un abrazo a toda esa Colombia de cambio!"</i> (Gustavo Petro).
	Defender al candidato (0-1)	Publicaciones en las que el candidato se defiende de una acusación de sus oponentes. Por ejemplo: <i>"Amiga @Avrilizz esos camiones que muestras jamás fueron del Distrito Capital ni lo son ahora. Son de un empresario privado que los arrendó a la ciudad en la emergencia, Una vez llegó la flota nueva propiedad del Distrito los devolvimos"</i> (Gustavo Petro).
	Comparar candidatos (0-1)	Publicaciones en las que el candidato se compara con sus oponentes. Por ejemplo: <i>"El voto del 17 de junio es muy claro. O se vota por la corrupción, o se vota por la decencia. O se vota por la guerra y la violencia, o se vota por la Paz. O se vota por el agua y el páramo de Santurbán"</i> (Gustavo Petro).
Enfoque del mensaje	Personal (0-1)	Publicaciones en las que el candidato hace referencia a un tema personal. Por ejemplo: <i>"Ésta es la mirada con la que nos recibe nuestro gato Fígaro. Un amigo consentido que ha unido a nuestra familia"</i> (Iván Duque).
	Político (0-1)	Publicaciones en las que el candidato hace referencia a temas de la agenda política. Por ejemplo: <i>"No voy a aumentar la edad de pensión. No voy a quitar la pensión que se hereda. No voy a acabar con Colpensiones, voy a hacer una reforma de equidad para que los subsidios de las pensiones no se queden en los ricos. #elfuturoesdetodos"</i> (Iván Duque).
	Promocional (0-1)	Publicaciones netamente promocionales, como jingles de campaña e imágenes del tarjetón electoral, invitando a votar por el candidato.

Fuente: Elaboración propia, con base en la teoría del análisis funcional.

En la Figura 1, se aprecia el modelo de investigación para este artículo:

Figura 1
Modelo de investigación



Fuente: Elaboración propia con base en la teoría del análisis funcional.

Fiabilidad de la codificación de las variables

Para garantizar la fiabilidad de la operacionalización de las publicaciones, se entrenó a dos personas para codificar. En las sesiones de capacitación, se incluyó la explicación de cada variable y sus categorías, a fin de que los codificadores entendieran las definiciones teóricas y operativas. Antes de la codificación real, se realizó una prueba piloto con 50 *posts* de twitter que no formaban parte de la muestra final. Se emplearon varias sesiones de entrenamiento y se modificó la plantilla de códigos hasta alcanzar la fiabilidad aceptable entre los codificadores. Para la muestra real, se utilizaron 100 tweets (30% del total), que los codificadores analizaron para una verificación de fiabilidad. Las puntuaciones de fiabilidad de todas las variables fueron pertinentes, ya que estaban por encima de 0,80 en el alfa de Krippendorff (Krippendorff, 2018).

Análisis empírico

A continuación, se describe la metodología empleada para dar respuesta a las preguntas formuladas. Antes de empezar, se comprobó que las variables independientes no presentaran problemas de colinealidad perfecta. Para esto, se aplicó un modelo de

regresión por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y se probó el factor de inflación de varianza (FIV). Todas las variables obtuvieron valores aceptables para el FIV, entre 0.02 y 4, lo cual prueba el supuesto de multicolinealidad (Hair et al., 2009). Como las variables dependientes escogidas para este artículo (*likes*, *retweets* y *comentarios*) fueron de recuento, es decir, provienen de un conteo, las técnicas tradicionales de regresión lineal por MCO no aplican para este caso. Particularmente, porque el supuesto de normalidad de los errores se viola, dado que los datos presentan asimetría positiva (Abitbol y Lee, 2017).

Para modelar conjuntos de datos discretos, una buena opción consiste en aplicar un modelo de regresión lineal generalizado (GML), el cual trata con la naturaleza discreta de las variables dependientes: las relaciona con las variables independientes, a través de una función de enlace, o "*link function*" (Cameron y Trivedi, 2013). Generalmente, los datos que proceden de un conteo siguen una distribución de Poisson; por tanto, se aplicó este modelo de regresión, para establecer los efectos de las variables independientes (*propósito* y *enfoque* del mensaje), sobre la participación de los usuarios en Twitter (Coxe, West y Aiken, 2009).

Una de las principales preocupaciones a la hora de aplicar la regresión de Poisson es que sus supuestos pueden ser poco realistas. Por ejemplo, el supuesto de que la media condicional y la varianza condicional de los datos deben ser iguales es algo que rara vez se cumple en la realidad. Y la sobredispersión puede conducir a la mala interpretación de los errores de los coeficientes, lo que deriva en la significancia estadística de factores que realmente no aportan al modelo (Navarro et al., 2001). Para lidiar con este problema, una buena alternativa es la regresión binomial negativa, la cual capta parte de la varianza que no se identifica en Poisson; así, se ajusta mejor al conjunto de datos (Ver Hoef y Boveng, 2007; Becerra y Vela, 2011). Dado lo anterior, se aplicó un modelo de regresión binomial negativa, como se evidencia en la ecuación 1:

$$(1) \quad \ln(y) = \alpha + \beta_1 acla + \beta_2 ata + \beta_3 def + \beta_4 comp + \beta_5 pers + \beta_6 poli + \beta_7 prom$$

Donde $\ln(y)$ corresponde al logaritmo natural de la variable dependiente, la cual puede asumir una de tres formas: *likes*, *retweets* y *comentarios*; α es el término constante; *acla* significa aclamar; *ata*, atacar; *def*, defender y *comp*, comparar. Todas corresponden a las categorías de la variable *propósito* del mensaje, y presentan una naturaleza dicotómica; se operacionalizaron con uno (1), cuando estaban presentes y (0), cuando estaban ausentes. Por otro lado, las variables *pers* (personal), *poli* (política) y *prom* (promocional) hacen referencia a las categorías de la variable independiente del *enfoque* del mensaje. Estas variables también son de naturaleza discreta y se operacionalizaron con uno (1), cuando estaban presentes, y cero (0), cuando estaban ausentes.

Resultados

Las estadísticas descriptivas se presentan en la Tabla 2. Se analizaron un total de 425 *posts* en Twitter de los dos candidatos a la segunda vuelta presidencial de Colombia, durante 2018. Los *posts* corresponden al periodo de tiempo del 27 de mayo al 17 de junio del mismo año. En promedio, se analizaron 212 *posts* por candidato. Entre los *posts* de Twitter, la cantidad de comentarios promedio recibidos fue de 186; la de *likes* de 2.998 y la de *retweets* de 1.191. En relación con las categorías propuestas, para la variable *propósito* del mensaje, un 74% de las publicaciones utilizaron contenido, en el que el candidato se elogia a sí mismo; un 18% de las piezas eran de ataque hacia el oponente; el 8% eran publicaciones defendiéndose del ataque de otro candidato y un 4% fueron de comparación. Para la variable *enfoque* del mensaje, un 55% de las publicaciones se centraron en temas personales del candidato, como su familia, su mascota, su religión y sus pasatiempos. Un 52% se enfocó en promesas políticas o temas relacionados con la actualidad nacional y un 3% representa las piezas netamente promocionales.

Tabla 2
Estadísticos descriptivos

Participación digital del elector		Media	SD	Mínimo	Máximo
Comentarios		186,78	279,81	14	2.700
<i>Likes</i>		2.998,48	4400	49	44.500
<i>Retweets</i>		1190,99	1909,69	36	18.000
Variables categóricas					
		Frecuencia	Frecuencia relativa (%)		
Propósito del mensaje	Aclamar	317	76,61		
	Ataque	75	17,69		
	Defensa	35	8,25		
	Comparación	17	4,01		
Enfoque del mensaje	Temas personales	223	54,95		
	Temas políticos	220	51,89		
	Promocionales	14	3,30		

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, en la Tabla 3, se resumen los resultados de los modelos aplicados (*likes*, *retweets* y *comentarios*), para contrastar las hipótesis propuestas:

Tabla 3
Modelo empírico

Variables dependientes		Likes		Retweets		Comentarios	
		β	IRR	β	IRR	β	IRR
Propósito del mensaje	Aclamar	-0,786	0,924	-0,155	0,856	-0,440***	0,643***
	Atacar	0,638***	1,893***	0,775***	2,170***	0,478***	1,613***
	Defender	0,426**	1,531**	0,450**	1,569**	0,420**	1,522**
	Comparar	0,316	1,371	0,237	1,267	0,302	1,352
Enfoque del mensaje	Personales	0,616***	1,853***	0,565***	1,760***	0,568***	1,766***
	Políticos	-0,063	0,938	-0,071	0,930	0,046	1,004
	Promoción	-0,670	0,935	-0,718	0,939	0,093	1,098
LR χ^2 (7)		98,61		131,43		132,16	
Prob > χ^2		0,0000		0,0000		0,0000	
LR test de Alpha		1,3e+06		5,1e+05		7,2e+04	
Prob > χ^2 Alpha		0,0000		0,0000		0,0000	

Fuente: Elaboración propia con base en la codificación.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$, IRR = tasa de incidencia, LR test de Alpha = comparación entre modelos Binomial y Poisson.

Lo primero que se puede apreciar, del análisis empírico, es que los modelos son conjuntamente significativos, dado que el estadístico LR (Likelihood Ratio), o razón de verosimilitud que sigue una distribución de χ^2 , con 7º grados de libertad, arroja una probabilidad, en *likes*, de $98,61 > 0,0000$; en *retweets*, de $131,43 > 0,0000$, y en comentarios, de $132,16 > 0,0000$. Además, la prueba que existe sobre dispersión corregida, por parte del modelo binomial negativo, se refleja en el parámetro Alpha del modelo binomial: arroja una probabilidad, en *likes*, de $1,3e+06 > 0,0000$; en *retweets*, de $5,1e+05 > 0,0000$ y en comentarios, de $7,2e+04 > 0,0000$. Estos parámetros indican que el modelo binomial negativo, efectivamente, está realizando una corrección en la sobredispersión de los datos. Por tanto, se ajusta mejor que el modelo de Poisson.

En relación con las variables *likes* y *retweets*, puede observarse que las piezas de ataque a un oponente político son altamente significativas: un nivel de confianza del 99% y un signo positivo de $\beta = 0,638***$. En otras palabras, ante el uso de piezas de ataque, la tasa de *likes* aumenta en 1,8 (IRR) veces. De manera similar, las piezas en las que los candidatos se defienden de ataques de otro candidato también presentan efectos significativos frente al número de *likes*, con un nivel de confianza del 95% y un signo positivo $\beta = 0,426**$. Esto indica que, cuando se usan piezas en las que los candidatos se defienden de acusaciones o ataques de oponentes, la tasa de *likes* aumenta en 1,5 (IRR) veces. Las piezas de aclamación, comparación y promoción no presentan efectos significativos para *likes*.

En el modelo de la variable dependiente *retweets*, sucede algo parecido que en la variable anterior. Las piezas de ataque son altamente significativas: 99%, y presentan un signo positivo de $\beta = 0,775***$. Esto quiere decir que, ante el uso de publicaciones de ataque, la tasa de *retweets* aumenta en 2,1 (IRR) veces. De manera similar, las piezas de

defensa son significativas: 95%, y presentan betas positivos de $\beta = 0,450^{**}$. En otras palabras, ante el uso de piezas de defensa, los *retweets* aumentan 1,5 (IRR) veces. Frente al *enfoque* del mensaje, las piezas de comunicación que tratan temas personales de los candidatos son altamente significativas: 99% de confianza, con un signo positivo de $\beta = 1,760^{***}$. Esto significa que, ante el uso de estas piezas, la tasa de *retweets* aumenta 1,7 (IRR) veces. Nuevamente, las categorías de aclamación, comparación, temas políticos y promoción no ejercen efectos significativos sobre la tasa de *retweets*.

Finalmente, en la variable *comentarios*, se puede apreciar que las publicaciones de ataque generan efectos altamente significativos, con un nivel de confianza del 99% y coeficientes positivos ($\beta = 0,478^{***}$). Dicho de otra manera, al utilizar piezas de ataque, la tasa de comentarios aumenta 1,6 (IRR) veces. Las piezas defensivas también son significativas, esta vez con un 95% de confianza y un signo positivo de $\beta = 0,420^{**}$. Lo cual indica que, ante el uso de este tipo de publicaciones, la tasa de comentarios aumenta 1,5 (IRR) veces. Para este modelo, las piezas de aclamación propias del candidato son altamente significativas, con un nivel de confianza del 99% y un signo negativo que presenta un $\beta = -0,440^{***}$. Estos resultados sugieren que, ante el uso de piezas de aclamación, la tasa de comentarios será 0,6 (IRR) veces menor. En relación con el *enfoque* del mensaje, se puede observar que las publicaciones en las que se comparte contenido personal de los candidatos son altamente significativas, con un nivel de confianza del 99% y un signo positivo de $\beta = 0,568^{***}$. Esto significa que el uso de estas publicaciones aumenta la tasa de comentarios en 1,7 (IRR) veces. Para este modelo, las categorías de piezas promocionales, políticas y comparativas no son estadísticamente significativas.

Conclusiones

A partir de este estudio, es posible, a modo de reflexión, concluir que:

Se identificaron las características más utilizadas de los mensajes políticos en la campaña a la presidencia de Colombia en 2018. Una de esas características es: la mayoría de las piezas de comunicación se orientan a temas personales del candidato; lo cual es fallido, porque, en este lugar, deberían estar aquellos mensajes enfocados en las propuestas, o los temas de interés político. En efecto, las publicaciones sobre temas personales de los candidatos, como sus emociones, su familia, sus pasatiempos e incluso sus mascotas reciben mayor respaldo social en Twitter, a través de *likes*, *retweets* y *comentarios*. En otras palabras, si los candidatos desean mejorar el respaldo social de sus usuarios de Twitter, deben utilizar, con mayor frecuencia, piezas en las que se toquen temas personales y emocionales. Pero no deberían comunicar sus propuestas en estos medios.

Otra de las características es que aquellas piezas de comunicación en las que un candidato ataca a sus oponentes gozan de mayor respaldo en Twitter. Y, aunque en menores proporciones, las publicaciones de contenido defensivo (cuando un candidato se

defiende de un ataque de la oposición) aumentan la participación política de los ciudadanos en redes sociales; esto no sucede cuando los candidatos publican piezas positivas hablando bien de sí mismos. En otras palabras, los usuarios de redes sociales en Colombia se sienten más atraídos hacia campañas políticas que promueven el enfrentamiento y la división que las que proponen soluciones para los problemas del país. Este comportamiento de los usuarios en redes sociales frente a las piezas de publicidad política indica que Colombia se encuentra todavía en un estado de inmadurez democrática (Larreguy, Marshall y Snyder, 2018). Por este motivo, es necesario seguir explorando acerca de las motivaciones de los internautas colombianos frente a los procesos electorales.

Estos hallazgos contribuyen al clásico debate sobre la efectividad de la publicidad política negativa o agresiva. En general, los resultados de esta investigación sugieren que la propaganda negativa difundida en Twitter contradice, dentro del contexto de las redes sociales, los hallazgos seminales de Ansolabehere y Iyengar (1994), y los resultados anteriores de Pinkleton, Um y Austin (2002) y Shah et al (2007), quienes afirman que la publicidad negativa conduce a la “desmovilización” del electorado, es decir, a la disminución de la participación en procesos electorales. Por el contrario, el presente artículo respalda las ideas de Finkle y Geer (1998), Freedman y Goldstein (1999) y Brians y Wattenberg (1996), quienes defienden la hipótesis de estimulación, en otras palabras, sostienen que la publicidad negativa tiene un efecto estimulante en el electorado aumentando su participación de manera significativa: este fue el caso de Colombia, donde la participación electoral fue la mayor en los últimos veinte años (Igac, 2018).

En síntesis, este artículo coadyuva a la comprensión del papel que juega la publicidad política en la participación de los ciudadanos a través de medios sociales. De hecho, abre la posibilidad de que futuras investigaciones efectúen un análisis a una escala mayor; por ejemplo, tomando periodos de tiempo más largos para la recolección de datos, o estableciendo contrastes entre países. Realmente, sería interesante comparar los resultados de este artículo con otros que se realicen en países cuyas democracias sean maduras y establecidas. También sería interesante adelantar modelos similares en otras redes sociales; es bien sabido que el público objetivo de cada red social puede diferir en su comportamiento, por lo tanto, los hallazgos de esta investigación pueden compararse con otros medios sociales como Facebook o Instagram, para analizar la respuesta de los internautas ante la exposición a diferentes tipos de publicidad política.

Referencias

ABBE, O., et al. “Agenda setting in congressional elections: the impact of issues and campaigns on voting behavior”. *Political Research Quarterly*, vol. 56, nº 4, p. 419-430, dic. 2003.

ABITBOL, A.; LEE, S. “Messages on CSR-dedicated Facebook pages: what works and what doesn’t”. *Public Relations Review*, vol. 43, nº 4, p. 796-808, nov. 2017.

ANSOLABEHERE, S.; IYENGAR, S. "Riding the wave and claiming ownership over issues: the joint effects of advertising and news coverage in campaigns". *Public Opinion Quarterly*, vol. 58, nº 3, p. 335-357, 1994.

ANSOLABEHERE, S., et al. "Does attack advertising demobilize the electorate?". *American Political Science Review*, vol. 88, nº 4, p. 829-838, 1994.

BASIL, M.; SCHOOLER, C.; REEVES, B. Positive and negative political advertising: effectiveness of ads and perceptions of candidates. In: BIOCCA, F. (ed.). *Television and political advertising*. Vol. 1, *Psychological processes*; Vol. 2, *Signs, codes, and images* (p. 245-262). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc. 1991.

BECERRA, N.; VELA, F. "Una comparación de los modelos Poisson y binomial negativa con Stata: un ejercicio didáctico". In: *3er Encuentro de Usuarios de Stata*. México, D.F., p. 1-23, mayo 2011.

BENOIT, W. "A functional analysis of political advertising across media, 1998". *Communication Studies*, vol. 51, nº 3, p. 274-295, 2000.

_____. "The functional approach to presidential television spots: acclaiming, attacking, defending 1952-2000". *Communication Studies*, vol. 52, nº 2, p. 109-126, 2001.

BENOIT, W.; KLYUKOVSKI, A. "A functional analysis of the 2004 Ukrainian debates". *Argumentation*, vol. 20, nº 2, p. 209-225, sep. 2006.

BENOIT, W.; SHEAFER, T. "Functional theory and political discourse: televised debates in Israel and the United States". *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 83, nº 2, p. 281-297, jun. 2006.

BENOIT, W.; WEN, W.; YU, T. "A functional analysis of 2004 Taiwanese political debates". *Asian Journal of Communication*, vol. 17, nº 1, p. 24-39, mar. 2007.

BERELSON, B.; LAZARFELD, P.; MCPHEE, W. *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. University of Chicago Press: Midway Reprint, 1954.

BORAH, P. "Political Facebook use: campaign strategies used in 2008 and 2012 presidential elections". *Journal of Information Technology and Politics*, vol. 13, nº 4, p. 326-338, mayo 2016.

BORBA, F. "Propaganda negativa nas eleições presidenciais de 2010: o caminho para José Serra?". *Em debate: Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política*, ano 2, nº 8, ago. 2010.

BRADER, T. "Striking a responsive chord: how political ads motivate and persuade voters by appealing to emotions". *American Journal of Political Science*, vol. 49, nº 2, p. 388-405, abr. 2005.

BRIANS, C. L.; WATTENBERG, M. P. "Campaign issue knowledge and salience: comparing reception from TV commercials, TV news and newspapers". *American Journal of Political Science*, p. 172-193, 1996.

CAMERON, C.; TRIVEDI, P. *Regression analysis of count data*. 2nd ed. (en línea). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139013567, 2013.

CHAFFEE, S.; CHOE, S. "Time of decision and media use during the Ford-Carter campaign". *Public Opinion Quarterly*, vol. 44, nº 1, p. 53-69, ene. 1980.

COXE, S.; WEST, S.; AIKEN, L. "The analysis of count data: a gentle introduction to Poisson regression and its alternatives". *Journal of Personality Assessment*, vol. 91, nº 2, p. 121-136, feb. 2009.

DALTON, R. *The good citizen: how a younger generation is reshaping American politics*. 2^a ed. New York: CQ Press, 2015.

DE VRIES, L.; GENSLER, S.; LEEFLANG, P. "Popularity of brand posts on brand fan pages: an investigation of the effects of social media marketing". *Journal of Interactive Marketing*, vol. 26, nº 2, p. 83-91, mayo 2012.

DIMMICK, J.; CHEN, Y.; LI, Z. "Competition between the internet and traditional news media: the gratification-opportunities niche dimension". *Journal of Media Economics*, vol. 17, nº 1, p. 19-33, 2004.

EVARTS, D.; GUIDO, H. "Coverage of the 1972 campaign by TV, news magazines and major newspapers". *Journalism Quarterly*, vol. 51, nº 4, p. 645-648, dic. 1974.

FINKLE, S. E.; GEER, J. "A spot check: casting doubt on the demobilizing effect of attack advertising". *American Journal of Political Science*, vol. 42, nº 2, p. 573-595, 1998.

FLEW, T. *New media: an introduction*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

FRANZ, M.; RIDOUT, T. "Does political advertising persuade?". *Political Behavior*, vol. 29, nº 4, p. 465-491, dic. 2007.

FREEDMAN, P.; GOLDSTEIN, K. "Measuring media exposure and the effects of negative campaign ads". *American Journal of Political Science*, p. 1189-1208, 1999.

GARRAMONE, G. M. "Effects of negative political advertising: the roles of sponsor and rebuttal". *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 29, nº 2, p. 147-159, 1985.

GOLDSTEIN, K.; FREEDMAN, P. "Campaign advertising and voter turnout: new evidence for a stimulation effect". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, p. 721-740, 2002.

HAIR, J., et al. *Multivariate data analysis*. London: Prentice Hall, 2009.

HARRIS, R.; SANBORN, F. *A cognitive psychology of mass communication*. New York: Taylor & Francis Group, 2009.

HERRERO, J.; BENOIT, W. "Análisis funcional de los debates en las elecciones generales de 2008". *ZER: Revista de Estudios de Comunicación*, vol. 14, nº 27, p. 61-81, sep. 2009.

IGAC – INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Mapeando la abstención electoral de Colombia en el siglo XXI, 2018. Disponible en: <<https://igac.gov.co/es/noticias/mapeando-la-abstencion-electoral-de-colombia-en-el-siglo-xxi/>>. Accedido el: 20 mayo 2020.

KAID, L. "TechnoDistortions and effects of the 2000 political advertising". *American Behavioral Scientist*, vol. 44, nº 12, p. 2.370-2.378, ago. 2001.

KAID, L.; BACHA, C. Television advertising and democratic systems around the world: a comparison of videostyle content and effects. In: KAID, L.; BACHA, C. *The Sage handbook and political advertising*. Newbury Park, California: Sage Publications, p. 445-458, 2006.

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

KRIPPENDORFF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Los Ángeles: Sage Publications, 2018.

LARREGUY, H.; MARSHALL, J.; SNYDER, J. "Leveling the playing field: how campaign advertising can help non-dominant parties". *Journal of the European Economic Association*, vol. 16, nº 6, p. 1.812-1.849, abr. 2018.

- LARSON, L.; DENTON, T. "eWOM Watchdogs: ego-threatening product domains and the policing of positive online reviews". *Psychology & Marketing*, vol. 31, nº 9, p. 801-811, ago. 2014.
- LEE, C.; BENOIT, W. "A functional analysis of the 2002 Korean presidential debates". *Asian Journal of Communication*, vol. 15, nº 2, p. 115-132, 2005.
- MANGOLD, W.; FAULDS, D. "Social media: the new hybrid element of the promotion mix". *Business Horizons*, vol. 52, nº 4, p. 357-365, jul.-ago. 2009.
- MERRITT, S. "Negative political advertising: some empirical findings". *Journal of Advertising*, vol. 13, nº 3, p. 27-38, 1984.
- NAVARRO, A., et al. "La distribución binomial negativa frente a la de Poisson en el análisis de fenómenos recurrentes". *Gaceta Sanitaria*, vol. 15, nº 5, p. 447-452, 2001.
- PATHAK, A.; KUMAR, S. "Independent regulation of tumor cell migration by matrix stiffness and confinement". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 109, nº 26, p. 10334-10339, 2012.
- PINKLETON, B. E.; UM, N. H.; AUSTIN, E. W. "An exploration of the effects of negative political advertising on political decision making". *Journal of Advertising*, vol. 31, nº 1, p. 13-25, 2002.
- RAO, A.; LEE, A.; KIM, H. "It's time to vote: the effect of matching message orientation and temporal frame on political persuasion". *Journal of Consumer Research*, vol. 35, nº 6, p. 877-889, abr. 2009.
- RIDOUT, T. N.; FRANZ, M. M.; FOWLER, E. F. "Sponsorship, disclosure, and donors: limiting the impact of outside group ads". *Political Research Quarterly*, vol. 68, nº 1, p. 154-166, 2015.
- RIDOUT, T., et al. "The long-term and geographically constrained effects of campaign advertising on political polarization and sorting". *American Politics Research*, vol. 46, nº 1, p. 3-25, jul. 2017.
- SEERAT, S.; HANSANDALDEEP, K. "A content analysis of YouTube political advertisements: evidence from Indian parliamentary elections". *Journal of Creative Communications*, vol. 13, nº 2, p. 133-156, abr. 2018.
- SHAH, D., et al. "Campaign ads, online messaging, and participation: extending the communication mediation model". *Journal of Communication*, vol. 57, nº 4, p. 676-703, dic. 2007.
- SMITH, A. *Digital politics: Pew Research findings on technology and campaign*. Washington: Pew Internet Researcher, 2013.
- SOHAL, S.; KAUR, H. "A content analysis of YouTube political advertisements: evidence from Indian parliamentary elections". *Journal of Creative Communications*, vol. 13, nº 2, p. 133-156, abr. 2018.
- SOLEY, L.; REID, L. "Promotional expenditures in U.S. congressional elections". *Journal of Marketing & Public Policy*, vol. 1, p. 147-155, 1982.
- SPENKUCH, J.; TONIATTI, D. "Political advertising and election results". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, nº 4, p. 1.981-2.036, mayo 2018.
- TAFESSE, W.; KORNELIUSSEN, T. "Examining the effect of using multiple media tools on the marketing performance of organizations in a trade campaign environment". *Journal of Marketing Communications*, vol. 19, nº 3, p. 1-13, ene. 2012.
- VALENTINO, N.; HUTCHINGS, V.; WILLIAMS, D. "The impact of political advertising on knowledge, internet information seeking, and candidate preference". *Journal of Communication*, vol. 54, nº 2, p. 337-354, jun. 2004.

VAN STEENBURG, E. "Areas of research in political advertising: a review and research agenda". *International Journal of Advertising*, vol. 34, nº 2, p. 195-231, ene. 2015.

VER HOEF, J.; BOVENG, P. "Quasi-Poisson vs. negative binomial regression: how should we model overdispersed count data?". *Ecology*, vol. 88, nº 11, p. 2.766-2.772, nov. 2007.

WATTENBERG, M. P.; BRIANS, C. L. "Negative campaign advertising: demobilizer or mobilizer?". *American Political Science Review*, vol. 93, nº 4, p. 891-899, 1999.

WILLIAMS, C.; GULATI, G. "Digital advertising expenditures in the 2016 presidential election". *Social Science Computer Review*, vol. 36, nº 4, p. 406-421, sep. 2017.

Abstract

Political advertising and its impact on the participation of users in social networks: presidential elections of Colombia 2018

The research presented in this article analyzes the strategies of the political announcements published on Twitter by the candidates for the second round of presidential election in Colombia, in the year 2018. The purpose and focus of the message of 425 *posts* was identified and a negative binomial regression model was applied to establish the effects of these elements on the participation of users on Twitter measured by likes, comments and retweets. There were two relevant findings: a) aggressive political advertising – when candidates attack, or defend against an opponent – increases the participation of users on Twitter; b) Messages with personal themes of the candidate have greater social support than publications that address political proposals.

Keywords: political advertising; Twitter; emotions

Resumo

Publicidade política e seu impacto na participação de usuários nas redes sociais: eleições presidenciais da Colômbia 2018

A pesquisa apresentada neste artigo analisa as estratégias dos anúncios políticos publicados no Twitter pelos candidatos para o segundo turno da eleição presidencial da Colômbia, em 2018. Foram identificados o propósito e o enfoque da mensagem de 425 *posts* e foi aplicado um modelo de regressão binomial negativo, para estabelecer os efeitos desses elementos na participação dos usuários no Twitter, medidos por número de curtidas, comentários e *retweets*. Houve duas descobertas relevantes: a) a publicidade política agressiva – quando os candidatos atacam ou se defendem contra um adversário – aumenta a participação do usuário no Twitter; b) as mensagens com questões pessoais do candidato têm maior apoio social do que publicações que abordam propostas políticas.

Palavras-chave: publicidade política; Twitter; emoções

Résumé

Publicité politique et son impact sur la participation des utilisateurs aux réseaux sociaux: élections présidentielles de Colombie 2018

La recherche présentée dans cet article analyse les stratégies des messages politiques publiées sur Twitter par les candidats au deuxième tour des élections présidentielles de Colombie en 2018. L'objectif et l'approche du message des 425 *posts* ont été identifiées. On a utilisé un modèle de régression binomiale négative pour établir les effets de ces éléments sur la participation des utilisateurs sur Twitter, étant mesurés par les likes, les commentaires et les *retweets*. On arrive à deux conclusions pertinentes: a) la publicité politique agressive – lorsque les candidats attaquent ou se défendent face à un adversaire – augmente la participation des utilisateurs sur Twitter; b) les

messages concernant les problèmes personnels du candidat bénéficiant d'un plus grand soutien social que les publications qui expriment leurs programmes politiques.

Mots-clés: publicité politique; Twitter; émotions

Artigo submetido à publicação em 24 de janeiro de 2020.
Versão final aprovada em 8 de setembro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Filiação partidária: uma importante variável esquecida no Brasil

Emerson Urizzi Cervi¹ 

Sonia Terron² 

Glaucio Ary Dillon Soares³ 

Se considerarmos apenas os filiados recentes a partidos políticos no Brasil, eles equivalem ao triplo dos votos recebidos por Jânio Quadros na eleição presidencial de 1960. Segundo a base de dados da justiça eleitoral brasileira, cerca de 16,8 milhões de eleitores estavam filiados a partidos políticos no final de 2018, o equivalente a 11,4% do eleitorado. Como os filiados se distribuem no Brasil? Que variáveis explicam as diferenças geográficas da filiação? Nossos objetivos são: 1) constatar o crescimento da filiação partidária nos municípios brasileiros nos anos eleitorais de 2014, 2016 e 2018; 2) analisar as variações entre eles, desde uma perspectiva socioespacial. É um estudo exploratório. Utilizamos métodos estatístico-espaciais e cartográficos para analisar a base de dados de filiação partidária. Constatamos uma teia de associações com indicadores sociodemográficos, econômicos e eleitorais. Queríamos saber o que mudou, quando mudou, onde mudou. Identificamos padrões de associações que apresentamos no artigo.

Palavras-chave: filiação partidária; distribuição geográfica; Brasil

Introdução

Conhecer os dados sobre a filiação partidária ajuda a avançar a compreensão a respeito desse tema? A ciência política no Brasil enfrenta uma série de mitos. Um deles confunde utilidade com influência e afirma que os partidos são eleitoral e politicamente irrelevantes. Dificilmente a filiação partidária teria qualquer relevância para as análises políticas se os partidos não contassem para nada. Porém, há décadas foi demonstrado que eles contam. A percentagem dos filiados sobre o total de eleitores não é alta, mas tão pouco é irrelevante. Assim, estudar a filiação partidária, seja como objeto em si ou como instrumento para analisar outras variáveis, não é uma futilidade acadêmica. A série histórica, que tem início em 2002, mostra que a filiação tem crescido mais do que o eleitorado em

¹ Universidade Federal do Paraná, Departamento de Ciência Política e Sociologia. Curitiba (PR), Brasil. E-mail: <ecervi7@gmail.com>.

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <terron.sonia@gmail.com>.

³ Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: <soares.glaucio@gmail.com>.

todos os intervalos bianuais entre as eleições municipais e nacionais, exceto no período entre 2004 e 2006. O crescimento não é uma linha reta: a filiação cresce mais antes das eleições municipais do que das nacionais. O crescimento varia ao longo do tempo, por tipo de eleição, por partido, segundo a distribuição geográfica dos municípios e respectivas características socioeconômicas, entre outras variáveis. Ainda assim, a filiação partidária, como vários outros temas relevantes para a ciência política, permanece pouco estudada.

Nosso objetivo é recuperar a filiação partidária para a análise da política nos municípios brasileiros. Nossa perspectiva é exploratória. Beneficiamo-nos da disponibilidade de dados no nível municipal para investigar se há ou não padrões geográficos e socioespaciais que contribuam para agregar conhecimento sobre um fenômeno que aparentemente segue direção oposta ao conhecimento das democracias consolidadas da Europa: a tendência de crescimento da filiação partidária no Brasil. A análise abrange o período mais recente disponível na base de dados à época da pesquisa, entre as duas últimas eleições nacionais de 2014 e 2018⁴. É de nosso interesse vincular a análise exploratória especificamente a esse período mais recente de crise da democracia representativa, com desqualificação pública dos partidos e das formas tradicionais de representação política, para futuros trabalhos. A variável analisada é o número de eleitores filiados a partidos políticos, expressa em percentagem do eleitorado municipal, regional e nacional, e sua respectiva variação no intervalo entre 2014 e 2018. Metodologicamente, empregamos análises estatísticas e estatísticas espaciais, que consideram, inclusive nos modelos de regressão espacial, não somente a filiação na unidade territorial *per se*, mas também a correlação espacial que os filiados de municípios vizinhos possam ter entre si⁵.

A filiação partidária é a prima pobre das análises da política brasileira. É dominante a impressão de que, *no Brasil*, ela é particularmente insignificante. “Particularmente” no sentido de menos significativa do que em outros países. Esse é o primeiro mito a ser desfeito. Segundo um estudo de 2011, citado por Speck, Braga e Costa (2015), a média das taxas de filiação partidária (em percentagem de filiados sobre o eleitorado) em 27 democracias da Europa, durante os anos de 2004 a 2009, é de 4,7%. As mais altas taxas médias são da Áustria (17,3%) e as menores, da Letônia (0,7%)⁶. Esses dados fazem parte de um estudo sobre o declínio dos partidos de massa na Europa. Porém, contrariamente ao mito, a taxa de

⁴ Esse período não é excepcionalmente diferente dos demais em termos de crescimento percentual da filiação, conforme se observará nos gráficos no decorrer do artigo. Foi escolhido para ser compatível com estudos já planejados para o mesmo período, inclusive a análise da filiação por partidos. Este artigo optou por não analisar a eleição de 2016 no nível municipal, uma vez que o trabalho de Speck (2013) o faz exaustivamente para o ano de 2012 e identifica os diversos padrões no nível municipal e em níveis hierarquicamente superiores, que provavelmente se repetem em 2016.

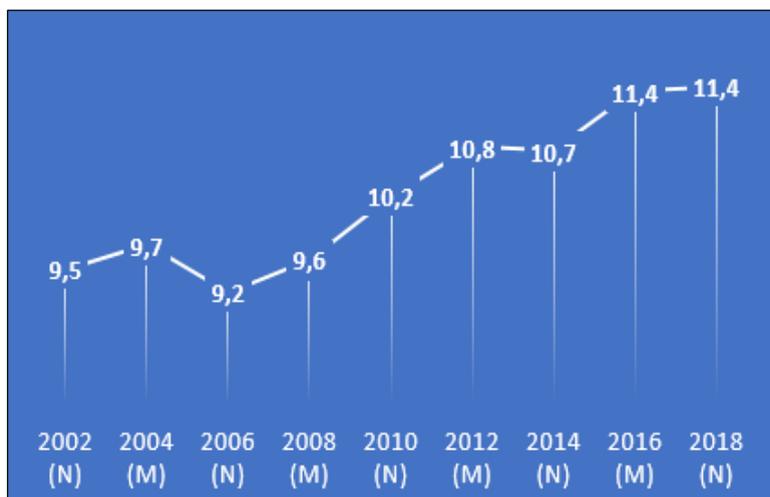
⁵ O estudo da filiação por partido político, imprescindível para a análise socioespacial proposta, dada a altíssima variância nas percentagens de filiados por partidos, no alcance e na distribuição geográfica de suas bases de filiação municipais, é uma análise extensa e, embora tenha sido inicialmente planejada para este artigo, deve fazer parte de uma publicação futura.

⁶ Speck, Braga e Costa (2015) citam estudo mencionado no artigo “Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe”, de I. Biezen, P. Mair e P. Poguntke, publicado em 2012, no *European Journal of Political Research*, vol. 51, nº 1, p. 24-56. São esses indicadores de filiação em democracias da Europa que reproduzimos aqui.

filiação partidária no Brasil se aproxima das maiores taxas de países da Europa. Focalizando as mudanças, constatamos uma tendência ao crescimento no Brasil nos últimos 16 anos. Segundo a justiça eleitoral, no final de 2018 eram cerca de 16,8 milhões de eleitores brasileiros filiados a partidos políticos, o equivalente a mais de 11% do eleitorado. Tendo isso em mente, a questão central do artigo é: como se distribuíram espacialmente as filiações partidárias no Brasil, em especial no período da mais recente crise de representação, entre 2014 e 2018? A base de dados do Tribunal Superior Eleitoral disponibiliza informações sobre filiação partidária no nível municipal para uma série histórica com início em 2002. Nesse ano inicial, os filiados eram cerca de 10,9 milhões, o equivalente a 9,5% do total de eleitores registrados. A percentagem de eleitores filiados a partidos políticos sobre o número de eleitores aumentou entre 2002 e 2018.

Não obstante, esse crescimento não foi retilinear nem contínuo, como mostra a Figura 1. A percentagem de filiados recuou meio ponto percentual entre 2004 e 2006, e variou pouco, -0,1 ponto, entre 2012 e 2014. Nos demais períodos, houve crescimento. Entre 2016 e 2018, o número aumentou em apenas 200 mil. O nível eleitoral conta: as percentagens aumentaram antes das eleições *municipais*. Em todas as quatro comparações entre as eleições nacionais e as eleições municipais seguintes, houve aumento.

Figura 1
Percentagem de eleitores filiados a partidos políticos nos anos eleitorais nacionais (N) e municipais (M), de 2002 a 2018



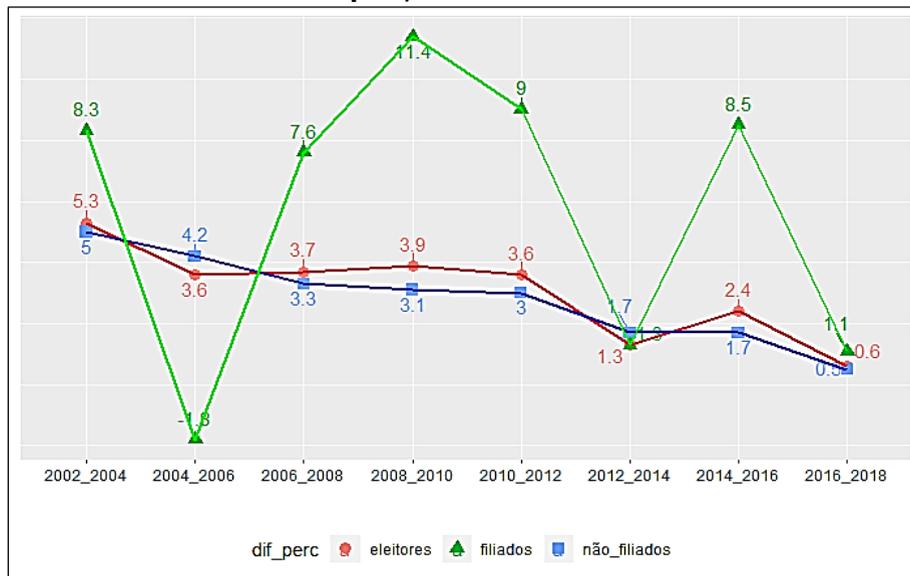
Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do TSE. Tabela disponível no Apêndice A.

Speck (2013), em outro dos raros artigos que encontramos sobre filiação, explorou o tema com análises quantitativas, no nível municipal e em níveis hierarquicamente superiores, a partir da base de dados do TSE. Analisou filiação mensalmente e identificou

ciclos de filiação ao longo dos anos. Encontrou picos maiores em anos não eleitorais, principalmente nos que antecediam as eleições municipais, tal como identificamos de maneira agregada. Esses picos estariam associados à legislação eleitoral que, desde 1997, exige que candidatos sejam filiados há pelo menos um ano aos partidos pelos quais são candidatos. Como o número de cargos para as eleições municipais supera em muito o quantitativo de cargos nacionais, esse seria um dos motivos da filiação maior de candidatos e apoiadores antes dos pleitos municipais. Speck (2013) analisou detalhadamente as eleições municipais de 2012 para os cargos de prefeito e vereador. Neste artigo, as eleições municipais não serão objeto específico de análise, a não ser no que diz respeito ao número de filiados no ano eleitoral de 2016.

A Figura 2 mostra as diferenças bianuais do total de eleitores, dos filiados e dos não filiados. A dinâmica do subgrupo dos eleitores filiados é diferente das demais. O número de eleitores filiados aumentou substancialmente mais do que o do eleitorado e o do subgrupo dos não filiados. Há três exceções, todas antecedendo eleições nacionais: entre 2004 e 2006, quando houve um decréscimo de 1,8; entre 2012 e 2014, quando o aumento de 1,3 ponto percentual foi, pela primeira vez, inferior ao aumento do eleitorado; e entre 2016 e 2018, com aumento de 1,1 ponto percentual, próximo do aumento de 0,6 do eleitorado.

Figura 2
Diferença nos números de eleitores, de filiados e de não filiados a partidos políticos, em pontos percentuais, entre os anos eleitorais nacionais e municipais, de 2002 a 2018



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do TSE. Tabela disponível no Apêndice A.

A explicação da variância nas taxas de filiação é complexa. Em um dos primeiros trabalhos sobre a relação entre ideologia e voto no Brasil, Carreirão (2002) investiga qual a importância dos padrões ideológicos para a decisão do voto no país. A partir de *surveys*, ele constata uma correlação moderada entre declaração de posição ideológica e decisão de voto para presidente. A partir desse trabalho, outras pesquisas realizadas ao longo das duas décadas seguintes chegaram a resultados distintos.

Nosso objetivo é recuperar a filiação partidária para a análise da política nos municípios brasileiros nos anos eleitorais de 2014, 2016 e 2018, desde uma perspectiva socioespacial. Nesse período, o país enfrentou crises e mudanças drásticas no cenário político-eleitoral, com reflexos no sistema político-partidário e no comportamento eleitoral. Por perspectiva socioespacial entendemos a explicação de alterações nos números de filiados a partidos que considere os efeitos de vizinhança espacial, tendo como unidade básica o município. Não se trata apenas de distribuir as filiações no território, mas também de considerar os efeitos que os filiados de uma unidade espacial possam ter sobre seus vizinhos. A filiação partidária, não obstante, continuou crescendo. Aumentou cerca de 10 pontos percentuais, enquanto o eleitorado teve um acréscimo próximo dos 3 pontos. Mas essa variação percentual esconde mudanças. Não foi um crescimento homogêneo. Buscamos identificar se há padrões de associações para agregar ao conhecimento já criado e formular hipóteses iniciais de trabalho sobre as nuances da filiação partidária e suas consequências durante esse período de extrema polarização do eleitorado brasileiro. Nosso período de análise restringe-se às mudanças ocorridas a partir de 2014, justamente por se tratar do período mais recente de crise da democracia representativa, com desqualificação pública dos partidos e das formas tradicionais de representação política. Apesar disso, a participação proporcional de filiados em anos de eleições nacionais não apresentou queda⁷.

Primeiro, perguntamo-nos se há uma associação entre filiação partidária e intenção de voto. Concluímos que preferência e filiação ajudam a “organizar” o ambiente político no Brasil, apesar do sistema multipartidário e dos fortes estímulos para estabelecer relações personalistas na representação. Se for assim, nossa investigação, além de suprir uma lacuna acadêmica, ganha robustez.

Infelizmente, talvez devido à errônea presunção de irrelevância, os institutos de pesquisa brasileiros não perguntam sobre a filiação dos entrevistados. A pergunta que fazem é se o eleitor tem preferência por algum partido político. Até que essa falha seja sanada, usamos e usaremos a preferência partidária como *proxy* da filiação. Nesse sentido, cabe destacar que Speck, Braga e Costa (2015) concluíram, com base na análise de resultados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) de 2014, que a identificação partidária contribuiu para explicar a probabilidade de filiação. Uma constatação importante, segundo os autores, é que, no grupo dos que gostam de um partido, identificaram-se mais chances de filiação, maior

⁷ As variações em anos de eleições municipais devem-se, também, à maior oferta de cargos em disputa nos municípios, o que leva os partidos a promover, de forma pulverizada, novas filiações de potenciais candidatos a prefeito e, principalmente, a vereador.

conhecimento político e maiores taxas de associativismo, em comparação ao grupo dos que não gostam de nenhum partido. Esse comportamento seria, por sua vez, influenciado pela região, gênero e grau de instrução. Concluíram também que identificação partidária contribui para explicar os padrões de votação em candidatos para diferentes cargos do mesmo partido. Em um trabalho que descreve a preferência partidária ao longo do tempo no Brasil, Kinzo (2005) mostrou uma força relativa dos vínculos entre eleitores e partidos nacionais. Em outra forma de abordagem, Lazzari (2017) investigou o que condiciona a confiança em partidos políticos no Brasil. De acordo com o autor, a desconfiança não é explicada por variáveis individuais, pois os partidos contrariam as expectativas dos eleitores de maneira geral.

Usamos os dados de uma pesquisa de intenção de votos do Instituto Datafolha de setembro de 2018, disponível no repositório de banco de dados do Cesop/Unicamp (Datafolha, 2018) Assim, ao relacionarmos preferência com intenção de voto, teremos uma aproximação da [possível] associação entre filiação e intenção. O coeficiente de correlação das respostas válidas para as perguntas: "Tem preferência por algum partido político?" e "Se as eleições fossem hoje, em qual desses candidatos você votaria?" (resposta estimulada com apresentação dos nomes dos candidatos) foi de $r = 0,24$ ($p = 0,000$). Há uma correlação entre a preferência partidária e a intenção de voto para presidente em 2018.

Quando olhamos para as relações entre os partidos e os candidatos, percebemos que as relações entre os pares de categorias são consistentes com a ideia de que as preferências ajudam a organizar as decisões eleitorais, pelo menos para a maior parte dos candidatos e dos partidos, conforme se observa no quadro da Figura 3. Esse quadro apresenta todos os coeficientes de resíduos padronizados para o cruzamento entre partido de preferência e intenção de voto para presidente. Consideramos estatisticamente significativos os valores superiores a $\pm 1,96$. Valores superiores a $-1,96$ significam que há menos resíduos no par do que o esperado se a distribuição fosse aleatória. Valores acima de $+1,96$ significam que há mais resíduos no par de categorias. Os pares com significância estatística estão indicados por cores. O azul é resíduo significativo positivo e o amarelo, negativo. O fundo branco mostra resíduos sem significância estatística.

A maior parte dos candidatos apresenta resíduo positivo com preferência partidária *apenas* pelo seu próprio partido ou, no máximo, mais um ou dois próximos no espectro ideológico. A exceção é Bolsonaro, que apresenta resíduos positivos com cinco partidos, todos de direita, e somente um com resíduo negativo, o PT. Por outro lado, a candidata Vera Lucia (PSTU) não apresenta resíduo significativo com nenhum partido dentro dos citados pelos eleitores, e o Cabo Daciolo (Patriota) apresenta resíduo positivo com eleitores que dizem preferir o PCdoB. Fica demonstrada a utilidade da preferência partidária para a explicação e a previsão da intenção de voto para presidente da República, pelo menos para o caso da eleição presidencial de 2018, para a qual aplicamos o teste cujos resultados constam na Figura 3:

Figura 3
Resíduos padronizados entre intenção de voto a presidente e preferência partidária em 2018

Partido de preferência (% resposta)	Intenção de voto para pergunta estimulada														
	Alvaro Dias	Daciolo	Ciro Gomes	Eymael	Haddad	Aickmin	Boulos	Meirelles	Bolsonaro	Amoêdo	Goulart Filho	Marina	Vera	Nenhum	Não sabe
MDB (2,5)	1,3	-0,6	-0,6	2,0	-1,7	2,0	-0,7	3,5	-0,2	-0,7	3,1	-0,9	-0,6	-0,8	-0,1
PT (21,2)	-1,8	-0,1	3,4	-1,2	16,9	-1,2	-1,1	-1,3	-9,6	-2,8	-1,0	-0,1	-0,7	1,3	-1,2
PP (0,3)	1,6	-0,2	0,0	-0,1	-0,8	0,2	-0,2	-0,5	2,2	-0,5	-0,2	-0,9	-0,2	-1,1	-0,8
PSDB (2,6)	0,5	-0,6	-0,4	-0,4	-2,6	5,5	-0,7	0,6	1,2	0,0	-0,6	-1,4	1,0	-1,9	-1,1
PTB (0,2)	-0,4	-0,2	-0,9	-0,1	-0,7	1,8	-0,2	-0,4	0,5	-0,4	-0,2	0,5	-0,2	0,1	-0,7
PDT (1,1)	0,1	-0,4	4,7	-0,3	-1,6	0,0	-0,5	-0,9	-0,5	-0,9	-0,4	0,5	-0,4	-1,2	-0,8
PSB (0,5)	-0,6	-0,3	1,8	-0,2	-1,1	-0,2	-0,3	-0,6	2,2	-0,6	-0,2	-1,2	-0,3	-0,7	-1,0
DEM (0,1)	-0,3	-0,1	2,6	-0,1	-0,5	1,3	-0,1	-0,3	-0,9	-0,3	-0,1	-0,6	-0,1	-0,7	-0,5
PSOL (0,8)	-0,8	-0,3	0,7	-0,2	0,7	-0,8	12,2	-0,8	-1,0	1,8	-0,3	1,1	-0,3	-1,8	-1,3
PV (0,4)	-0,6	-0,3	0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3	1,1	-0,5	-0,6	-0,2	2,4	-0,3	-0,6	-0,9
PSD (0,3)	-0,5	-0,2	-1,1	-0,1	-0,9	1,2	-0,3	-0,5	1,9	1,5	-0,2	0,0	-0,2	-1,2	-0,8
PR (0,1)	-0,3	-0,1	-0,7	-0,1	-0,6	-0,6	-0,2	-0,3	1,0	-0,3	-0,1	0,9	-0,1	0,5	-0,5
Patriota (0,0)	-0,2	-0,1	-0,4	0,0	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	1,5	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	-0,4	-0,3
PSL (2,4)	-1,4	-0,6	-2,5	-0,4	-2,4	-2,5	-0,7	-1,4	11,2	-1,3	-0,5	-1,9	-0,6	-2,9	-1,8
Rede (0,1)	-0,3	-0,1	-0,6	-0,1	-0,5	-0,5	-0,1	-0,3	-0,9	-0,3	-0,1	3,0	-0,1	0,8	-0,5
PCdoB (0,2)	-0,5	5,0	-0,9	-0,1	1,7	0,4	4,3	-0,5	-1,3	-0,4	-0,2	1,5	-0,2	-1,0	-0,7
PRB (0,3)	-0,5	-0,2	-1,0	-0,1	-0,8	0,2	-0,2	-0,5	2,9	-0,5	-0,2	0,2	-0,2	-1,1	-0,8
PPS (0,0)	-0,2	-0,1	-0,4	0,0	-0,3	2,9	-0,1	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	-0,3	-0,1	-0,4	-0,3
Podemos (0,1)	5,4	-0,1	-0,7	-0,1	-0,6	-0,6	-0,2	-0,3	0,0	-0,3	-0,1	-0,7	-0,1	0,5	-0,5
Novo (0,5)	-0,6	-0,3	-1,3	-0,2	-1,1	-0,2	-0,3	-0,6	-0,7	16,3	-0,2	-1,2	-0,3	-1,4	-1,0
Nomes (6,0)	0,9	0,1	-2,6	-0,6	-2,1	2,9	-1,1	-0,4	2,6	0,2	-0,8	0,6	0,1	-3,1	1,6
Nenhum (57,9)	0,6	0,1	-1,0	1,0	-7,2	-1,6	-0,2	1,1	1,7	0,7	0,4	0,5	0,4	2,7	1,6
Outro (2,3)	0,8	1,1	-0,1	-0,4	-2,0	1,1	0,8	-1,4	2,3	-0,6	1,4	-0,7	1,1	-2,2	0,5

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Datafolha (2018).

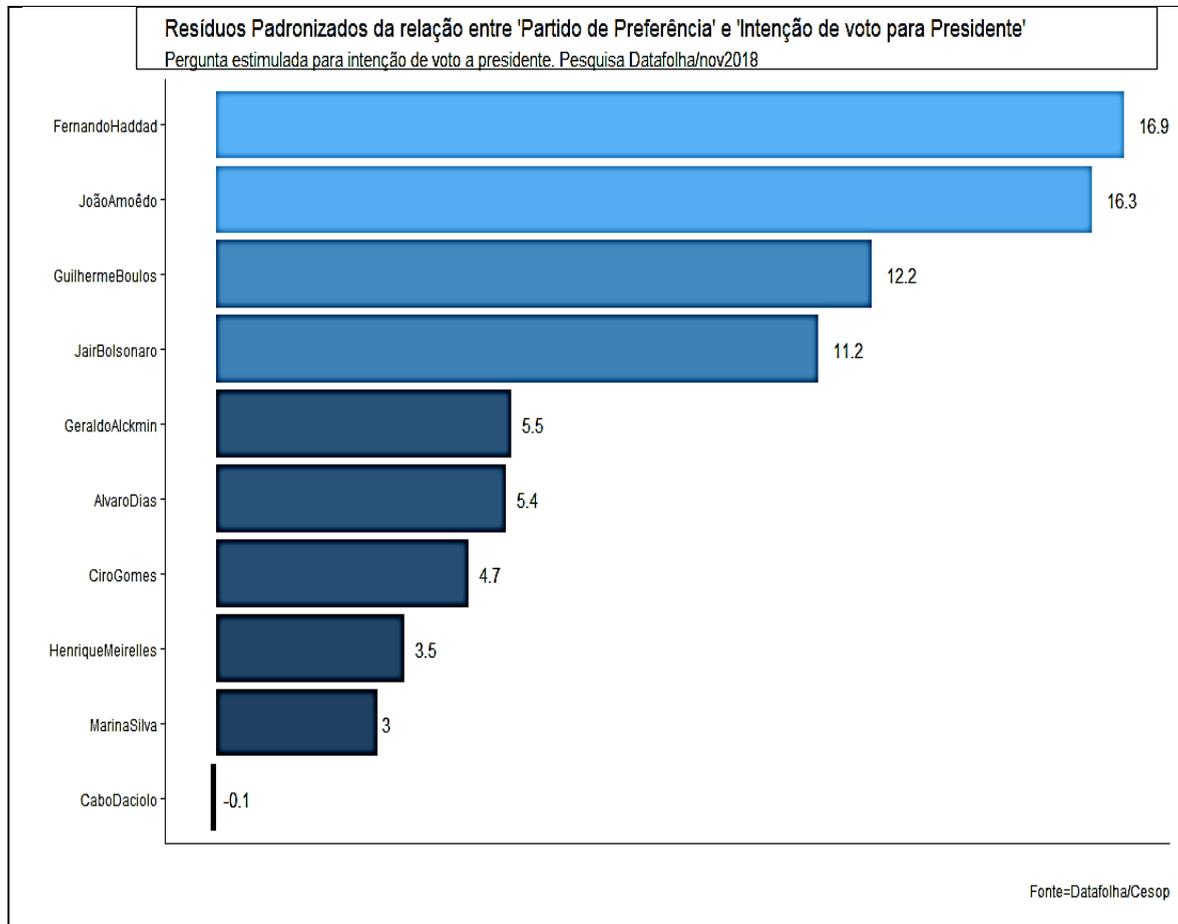
Observação: O azul é resíduo significativo positivo e o amarelo, negativo. O fundo branco mostra resíduos sem significância estatística.

Na Figura 4, observamos os resíduos padronizados dos principais candidatos em relação à preferência pelo seu partido. Em praticamente todos os casos, exceto o do Cabo Daciolo, os resíduos são os positivos e mais altos no cruzamento entre as categorias. No entanto, não existe associação entre tamanho e "idade" do partido e intenção de voto: enquanto o maior resíduo padronizado positivo foi encontrado entre intenção de voto em Fernando Haddad e preferência pelo PT (16,9), o segundo maior foi entre João Amoêdo e preferência pelo Novo (16,3), partido que estava disputando sua primeira eleição em 2018. Seguem em ordem decrescente os resíduos entre Boulos e PSOL (12,2) e Bolsonaro e PSL (11,2).

Os dados dessa pesquisa nos mostraram que o eleitor brasileiro que diz ter preferência por determinado partido tende a indicar voto em candidato desse partido ou de partido próximo no espectro ideológico na eleição presidencial. Portanto, analisar a filiação

dos eleitores a partidos políticos pode agregar conhecimento sobre essa característica de “organização” das preferências políticas e seus vínculos eleitorais.

Figura 4
Resíduos padronizados dos candidatos a presidente em 2018
e seus respectivos partidos



Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados da pesquisa Datafolha (2018).

Outra justificativa para o estudo das filiações partidárias é a possível relação entre essa variável e a participação política. Espera-se que os filiados a partidos políticos participem mais dos processos eleitorais. Portanto, quanto maior a filiação, menor a abstenção eleitoral. Ao correlacionarmos as percentagens de abstenção nas eleições nacionais em 2018, por município, e de filiados a partido político nos mesmos municípios, encontramos um coeficiente de correlação linear de $r = -0,20$ ($p = 0,000$), ou seja, há uma correlação fraca, porém negativa. Quanto maior a percentagem de filiados a partidos em um

município, menor tende a ser a abstenção eleitoral. Se colocarmos as duas variáveis em um modelo de regressão linear, encontraremos o coeficiente $b = -0,14$, ou seja, para cada ponto percentual a mais de filiado, menos 0,14 ponto percentual de abstenção em 2018.

Nesta "Introdução", demonstramos que houve maior tendência de crescimento nas percentagens de filiados na última década que o crescimento do eleitorado. Também apresentamos a existência de alguma coerência no posicionamento dos eleitores entre partido de simpatia e opção de candidato a presidente em 2018. Por fim, justificamos nosso estudo demonstrando uma associação negativa entre filiados e abstenção eleitoral em municípios brasileiros, nas eleições nacionais de 2018. Em função desses resultados iniciais, analisamos a seguir, em "Padrões regionais no período 2014-2018", a distribuição dos eleitores filiados a partidos políticos no Brasil entre 2014 e 2018, especificamente nos anos eleitorais de 2014, 2016 e 2018, organizando a análise em três tópicos. Na próxima seção, "Padrões e dinâmica das filiações por município no período 2014-2018", apresentamos os padrões gerais de filiação partidária no Brasil, a partir do banco de dados do TSE no nível municipal, porém com foco nas semelhanças e diferenças regionais. Depois analisamos a distribuição geográfica de filiados por município e testamos algumas hipóteses vinculadas às características territoriais, sociodemográficas e econômicas, com técnicas de análise espacial. Por fim, em "Conclusões", apresentamos as considerações finais.

Padrões regionais no período 2014-2018

Os anos seguintes à reeleição de Dilma Rousseff (PT) registraram crescimento no número de filiados a partidos políticos no Brasil, segundo dados do TSE (Tabela 1). Entre 2014 e 2018, o número de filiados cresceu cerca de 1,5 milhão de eleitores, passando de 10,7% para 11,4% do total do eleitorado.

Tabela 1
Filiados, não filiados e total em percentagens em 2014, 2016 e 2018

Eleitores	2014	%	2016	%	2018	%
Total	142.825.280		146.275.020		147.160.965	
Não filiados	127.505.129	89,3	129.651.609	88,6	130.357.876	88,6
Filiados	15.320.151	10,7	16.623.411	11,4	16.803.089	11,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

As médias, por município, que levam em conta as diferenças de tamanho entre os distritos eleitorais, indicam que houve um crescimento maior, de quase três pontos percentuais entre 2014 e 2018, sendo também pequena a queda na média em 2016. Em 2014, a média municipal era de 16,9% de eleitores filiados a um partido político; em 2018, chegou a 18,7%.

Não obstante, essas médias não consideram que as regiões brasileiras diferem em muitos aspectos políticos. Há diferenças significativas entre as taxas de filiação das várias regiões. Devemos perguntar se há regiões com maiores proporções de filiados que outras. Para essa avaliação usamos o teste de *Tukey*⁸, que, além de indicar a percentagem média municipal por região, distribui as unidades de análise em grupos por proximidade. As regiões que apresentam percentagens médias muito próximas entre si integrarão o mesmo subconjunto. Se houver diferenças estatisticamente significativas entre as médias das regiões, elas ficarão em subconjuntos distintos.

Calculamos o teste para as cinco regiões⁹ do país, para os anos de 2014, 2016 e 2018. O resultado está sintetizado na Figura 5¹⁰. Os três gráficos de barra representam as percentagens municipais médias de filiados em cada região por ano. Os subgrupos significativos estão indicados pela letra G associada a números de 1 a 5.

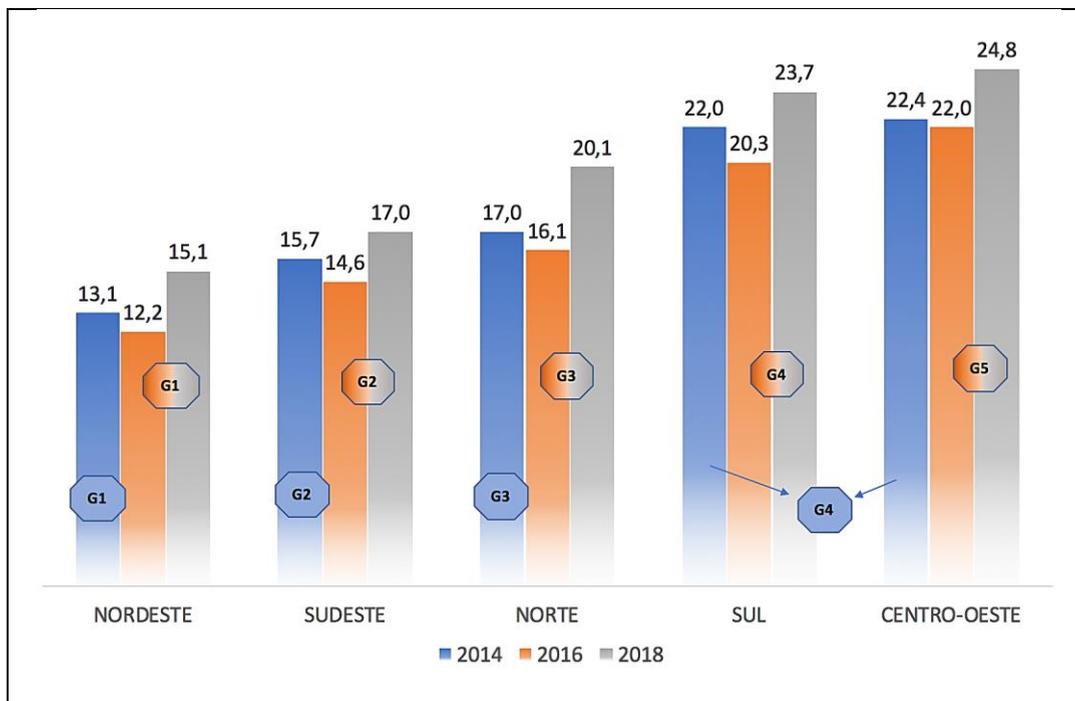
Podemos concluir que há diferenças entre as regiões brasileiras no que diz respeito às percentagens de filiados sobre o eleitorado municipal, embora essas diferenças possam manter certo padrão temporal. Há um decréscimo em todas as regiões entre a eleição nacional de 2014 e a municipal de 2016, e um aumento subsequente antes da eleição nacional de 2018, superando, inclusive, as percentagens de 2014. O teste estatístico confirmou a existência de cinco subgrupos em 2016 e 2018, pois as médias em cada região foram significativamente diferentes das demais. Em 2014, foram apenas quatro subgrupos, pois as regiões Centro-Oeste e Sul apresentaram médias mais próximas entre si e conformaram um único subgrupo (G4). As regiões mantiveram a mesma ordem crescente na comparação estatística das médias das percentagens municipais nos três anos, sendo sempre o Nordeste a região com a menor média nas percentagens de filiados por município, seguido pelo Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste. A diferença entre o primeiro grupo e o último também manteve um valor próximo dos nove pontos percentuais nos três anos.

⁸ O teste de *Tukey* permite a comparação entre as categorias, sempre entre pares (*pairwise comparison*), para comparações *a posteriori (post hoc)*, sem a necessidade de existência de uma média prévia para ser comparada. Por esses motivos *Tukey* é o teste de variância mais indicado para as comparações entre localização regional e outras características para as médias de filiados por municípios.

⁹ Como nossa análise é a partir das proporções de filiados entre regiões apenas para o período entre 2014 e 2018, a variação do total de eleitores e a variação temporal entre as regiões não afetam os resultados.

¹⁰ Os valores calculados, bem como a significância dos testes, podem ser conferidos nas tabelas anuais do Apêndice A.

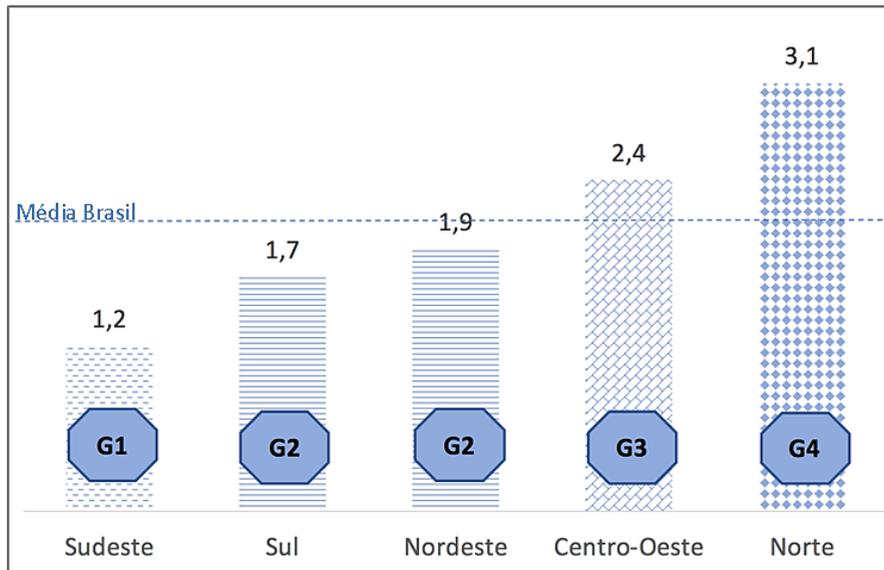
Figura 5
Síntese dos testes de Tukey realizados sobre as percentagens de filiados municipais para as cinco regiões do país (2014, 2016, 2018)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Quando olhamos os números por ano, temos a impressão de certa manutenção e estabilidade regional no número de filiados. Porém, se consideramos as diferenças entre 2014 e 2018, percebemos variações no crescimento das filiações partidárias. O gráfico da Figura 6 mostra as diferenças em pontos percentuais por região entre os dois anos. A média para as cinco regiões ficou em dois pontos percentuais e está indicada pela linha pontilhada na imagem. A região onde houve o maior crescimento relativo de filiados foi a Norte, com 3,1 pontos percentuais, seguida do Centro-Oeste, com 2,4 pontos percentuais. As duas ficaram acima da média nacional de crescimento. Muito próximo da média está o Nordeste, com 1,9 ponto percentual, depois vem o Sul, com 1,7, e o Sudeste, com 1,2 ponto percentual de crescimento de filiados entre 2014 e 2018. Importante notar que o Sul, região com a maior percentagem média, apresentou crescimento abaixo da média nacional e o Centro-Oeste, que apresenta a segunda maior percentagem de filiados, ficou acima do crescimento médio de filiados por município no Brasil entre 2014 e 2018.

Figura 6
Média das diferenças de percentagens de filiados municipais entre 2014 e 2018 por região do país, em pontos percentuais



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

O teste de médias de *Tukey* para as diferenças de filiados mostra a formação de quatro grupos. Sul e Nordeste apresentam crescimentos muito próximos entre si. Como os testes de *Tukey* apresentaram diferenças de médias estatisticamente significativas e como o crescimento no período em análise foi distinto entre as regiões do país de 2014 a 2018, as estatísticas descritivas apresentadas até aqui demonstraram ser possível buscar explicações sobre a dinâmica de filiação a partidos políticos no Brasil a partir de técnicas de regressão espacial. Para tanto, usaremos na próxima seção algumas variáveis sociodemográficas explicativas para identificar quais as características dos municípios que, quando controladas geograficamente, contribuem mais para explicar as variações de médias de eleitores filiados a partidos políticos. Assim, nossa variável de controle será a região do país em que se localiza o município.

As diferenças regionais estáticas medidas nos anos de 2014, 2016 e 2018, e as diferenças regionais dinâmicas, que compararam as *mudanças* nas taxas de filiação entre 2014 e 2018, nos levam a algumas conclusões:

1. A filiação partidária é um fenômeno estável, mas não constante. Em todos os anos há variância entre as regiões e seus agrupamentos (a partir de *Tukey*);
2. Há variância entre as taxas de mudança;
3. Essa variância precisa ser explicada, e as regiões contribuem, ainda que modestamente, para sua explicação.

Padrões e dinâmica das filiações por município no período 2014-2018

Nesta seção, analisamos as distribuições de filiados partidários por municípios brasileiros em 2018 e a diferença entre filiações em 2014 e 2018. Na primeira parte, analisamos se há um padrão na distribuição geográfica da filiação partidária. Na segunda parte, realizamos regressões espaciais, com controle por variáveis socioeconômicas dos municípios, em busca de explicações para as diferenças espaciais¹¹. Abordando o tema, mas com outros objetivos, Oliveira e Turgeon (2015) discutem a relação entre ideologia e comportamento eleitoral no Brasil. Eles analisam o que a ideologia representa para o eleitor e como ela é usada para explicar comportamentos mais partidários em períodos eleitorais. A conclusão dos autores é que o eleitor, de maneira geral, não compreende a semântica “direita e esquerda”. Para nós, essa informação é importante, pois abriria espaço para uma explicação alternativa à filiação partidária.

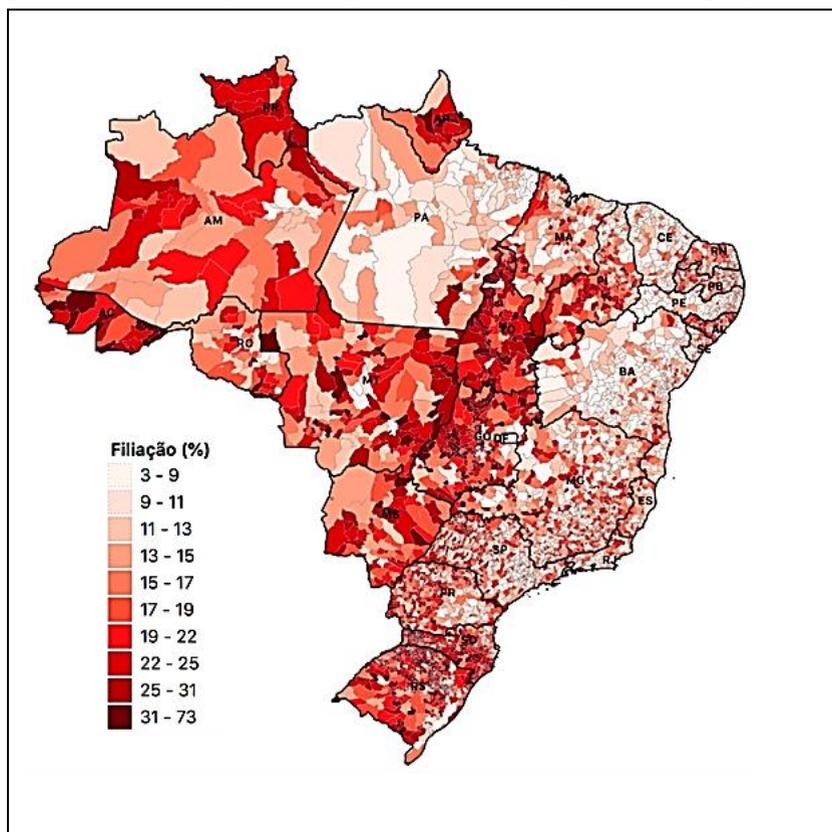
O mapa da Figura 7 mostra a distribuição das percentagens de filiados em 2018 por município brasileiro e o da Figura 9 apresenta os resultados do teste de *cluster* LISA para vizinhança entre unidades espaciais¹². No mapa da Figura 8, é possível perceber o padrão geograficamente estruturado, que já havia sido identificado pelas diferenças e nas médias regionais da Figura 5. Nordeste e Sudeste foram as regiões com as mais baixas médias, e, no mapa, os municípios dos estados dessas regiões estão representados nas cores mais claras, correspondendo aos decis das mais baixas percentagens de filiados. As exceções possíveis de identificação nessa escala são os municípios do centro-sul do Piauí, interior da Paraíba e boa parte do Rio Grande do Norte e de Alagoas. Ainda assim, esses indicadores não são suficientes para tirar a região Nordeste da posição de mais baixas médias municipais nos três anos analisados. Na região Sudeste, colocada acima da Nordeste na ordem ascendente das médias, observa-se um padrão mais mesclado entre as classes de decis de menores percentagens. Esse padrão é similar nos quatro estados da região, o que não ocorre na região Nordeste. A próxima região, em ordem ascendente, é a Norte. Nela, o estado do

¹¹ As análises de regressão espacial foram executadas no sistema GeoDa (<<http://geodacenter.github.io/download.html>>) utilizando-se o modelo espacial autorregressivo de deslocamento espacial, ou *spatial lag*. O diagnóstico da dependência espacial dos resíduos (pelo teste I de Moran) é realizado quando se executa a regressão clássica (mínimos quadrados ordinários) associada a uma matriz de vizinhança dos municípios. Os diagnósticos com base no Multiplicador de Lagrange (simplex e robusto) são fornecidos para escolha do modelo de regressão espacial. Como os estimadores e os diagnósticos tradicionais da regressão não consideram os efeitos espaciais, os modelos de análise deixam de ser comparáveis pelas medidas tradicionais como as que se baseiam no R². Uma das estatísticas usadas como guia para seleção de modelos em regressão espacial é o critério de informação de Akaike (AIC), e o melhor modelo é o que possui o menor valor de AIC. Para análise espacial e modelos de regressão espacial, ver Anselin (2005); Anselin e Reys (2014); GeoDa Documentation (2019); Smith, Goodchild e Longley (2018).

¹² Na Figura 7, o método escolhido para classificar o mapa coroplético foi o decis. Ainda que mais de cinco ou seis classes de representação para os 5.570 municípios brasileiros dificultem a identificação de que município pertence a determinada categoria, nessa escala o mapa coroplético se destina apenas a uma análise visual de possíveis padrões geográficos. As linhas dos contornos municipais foram suavizadas para não prejudicar a identificação do padrão e simultaneamente mostrar a discrepância na extensão territorial dos municípios, que muitas vezes podem levar a uma falsa interpretação, assim como à ausência de indicadores de tamanho da população. Sobre esse tema, recomendamos consultar Monmonier (2018).

Pará destoa pelas baixas médias em comparação aos demais estados da região. Na sequência, a região Sul nos revela Santa Catarina e Rio Grande do Sul com cores que representam as mais altas classes de decis, e o estado do Paraná dividido: a leste predominam os tons mais claros e a oeste, os mais escuros. Talvez se possa dizer que esse é também o padrão de São Paulo, um pouco mais suave. Os municípios da região Centro-Oeste apresentam médias muito altas. Alguns poucos espaços mais claros, dentre os quais cabe destacar o DF e entorno.

Figura 7
Mapa de decis das percentagens de filiados por município, em 2018



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

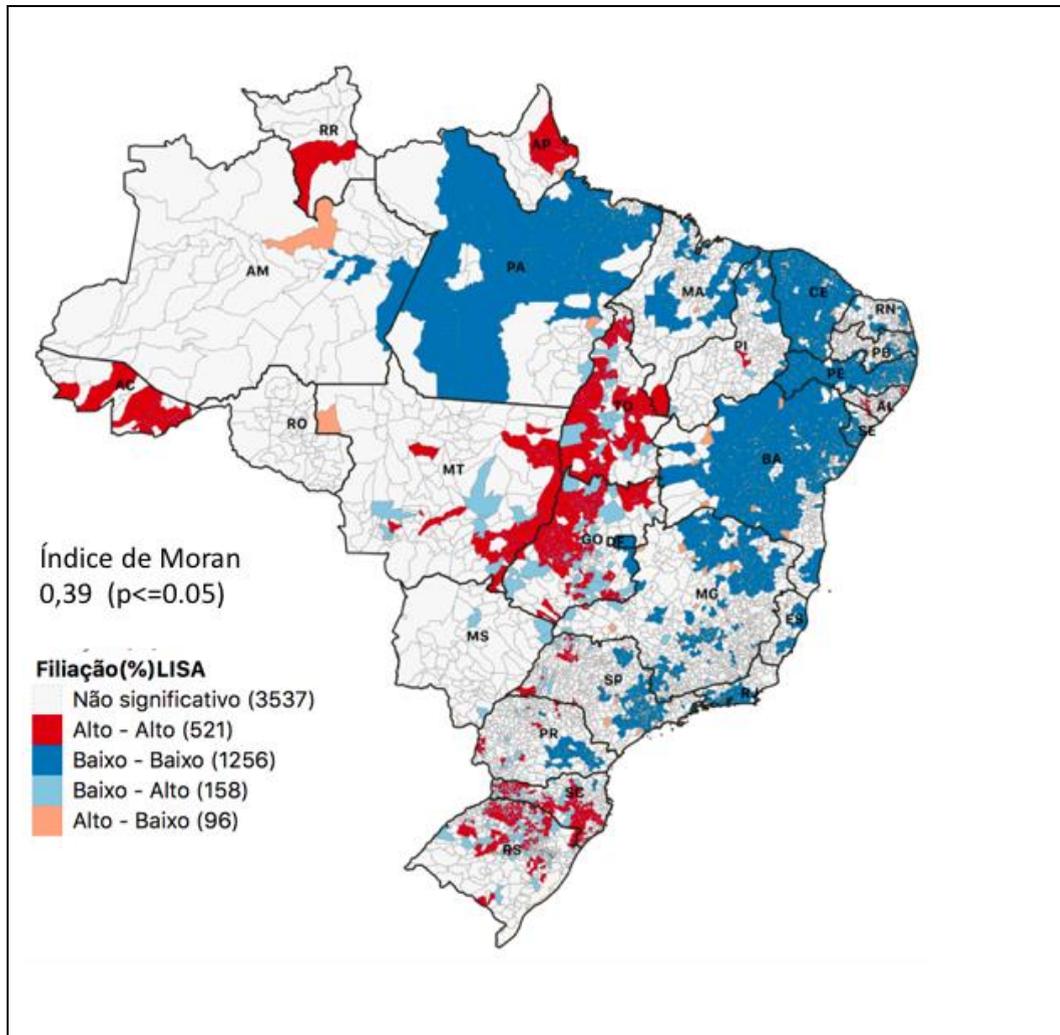
Uma das conclusões que podem advir da representação geográfica de 2018, para investigações futuras, é que existem estados onde a variância das médias municipais é baixa, como o Rio Grande do Sul, com suas altas médias municipais, e a Bahia, com baixas médias na maioria dos municípios. Por outro lado, nos estados do Sudeste a variância deve ser alta para gerar esse padrão geográfico desestruturado. Partidos, política local, política estadual e quem sabe até cultura política talvez possam explicar tais diferenças.

Para quantificarmos a concentração geográfica, utilizamos o índice de Moran, que varia de 0 a ± 1 , similar ao índice de correlação de Pearson, mas aplicado à autocorrelação espacial. O Índice de Moran calcula a correlação entre as percentagens de filiados municipais e a média dessa mesma variável nos municípios de uma vizinhança preestabelecida; por isso, é uma autocorrelação. Dele derivam quatro classes, que são representadas no mapa de *cluster* de Moran Local (LISA). Os *clusters* (agrupamentos) do tipo alto-alto são aqueles nos quais as percentagens de filiados são altas em vizinhança cuja média de percentagens municipais também é alta, ou seja, o agrupamento dos municípios é estatisticamente similar em relação a essa variável. A mesma interpretação pode ser derivada para as outras três classes: baixo-baixo, alto-baixo e baixo-alto. Há municípios que não alcançam significância estatística, ou seja, não há comprovação de que conformem algum padrão em relação a outros municípios vizinhos, no que concerne à variável em questão.

O índice de Moran das percentagens de filiados municipais em 2018 é de 0,39 ($p = 0,05$), ou seja, positivo, significativo e relativamente alto, indicando a existência de autocorrelação espacial com a formação de agrupamentos municipais predominantemente do tipo alto-alto e baixo-baixo, conforme se observa na Figura 8.

Esse mapa é interessante porque oferece a síntese da concentração geográfica, além da medida dada pelo índice. Há mais municípios conformando agrupamentos de baixas percentagens de filiados (1.256) do que de altas percentagens (521). Menos ainda são os *outliers* geográficos, baixos próximos de altos percentuais de filiados (158) e altos próximos de baixos percentuais (96). O Pará, estado discrepante no mapa de decis, apresenta realmente uma concentração de municípios de baixas percentagens de filiação, que estatisticamente conformam uma região. Municípios do Ceará, Pernambuco e Bahia (grande parte) e o norte de Minas Gerais formam outra grande região de baixa filiação. Interessante notar os agrupamentos do tipo baixo-baixo correspondendo às regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória, São Paulo, Curitiba, Brasília e outros grandes centros urbanos, destacados em azul escuro no mapa. Os *clusters* de municípios de altas percentagens são bem menores e mais concentrados geograficamente. Aparentemente, municípios do oeste de Goiás e Tocantins poderiam ser considerados uma grande região de alta filiação. Assim como no centro-sul e oeste de Santa Catarina e noroeste do Rio Grande do Sul. Acre, Roraima e Amapá apresentam alguns municípios que também se destacam no agregado estatístico.

Figura 8
Mapa de *clusters* pelo método LISA das percentagens de filiados por município, 2018

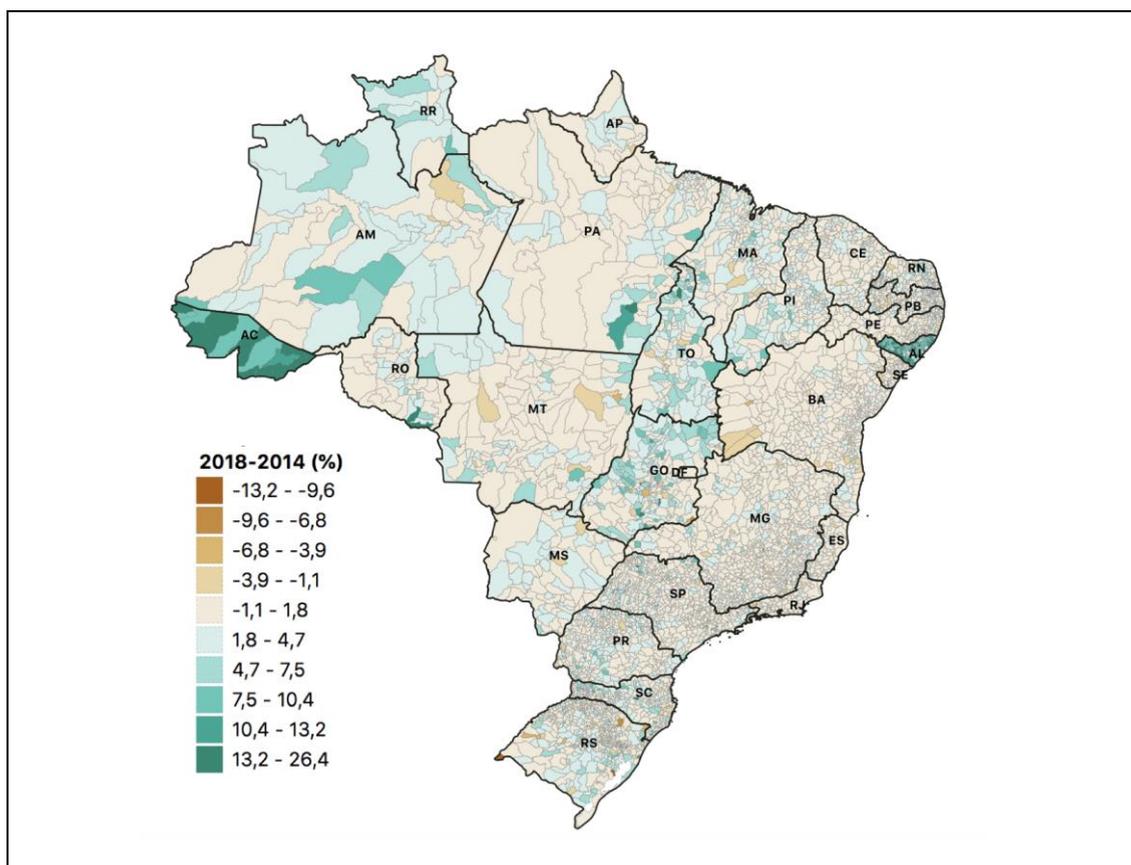


Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Repetimos a análise geográfica para as variações nas percentagens de filiados municipais entre 2014 e 2018. Esperava-se uma inversão dos resultados, pois municípios com altas percentagens de filiação partidária tendiam a apresentar menor crescimento, enquanto os pontos percentuais mais robustos tendiam a estar em municípios que apresentavam baixos percentuais de filiados em 2014. O mapa coroplético da Figura 9 foi elaborado pelo método de classificação de desvios-padrão para evidenciar a dispersão geográfica em torno da média. A escala de cores é apropriada para essa representação, intensificando os tons de verde para os valores acima da média e os tons de ocre para os

valores abaixo da média. A média da variação das percentagens de filiados nos 5.570 municípios brasileiros foi de 1,8 ponto percentual, com desvio-padrão de $\pm 2,9$ pontos percentuais. As classes para mapeamento são definidas pela soma ou subtração de uma unidade de desvio-padrão, a partir da média. No mapa, observa-se que a grande maioria dos municípios ficou a uma unidade de desvio acima ou abaixo da média de 1,8 ponto percentual, no intervalo entre $-1,1$ e $+4,7$ pontos de variação. Do mapa destaca-se o distanciamento da média dos estados do Acre e de Alagoas, com variação acima dos 7,5 pontos percentuais. Observa-se ainda que houve crescimento em municípios da região Norte do país, notadamente no extremo norte e no estado de Tocantins.

Figura 9
Mapa de desvio-padrão das variações nas percentagens de filiados por municípios entre 2014 e 2018

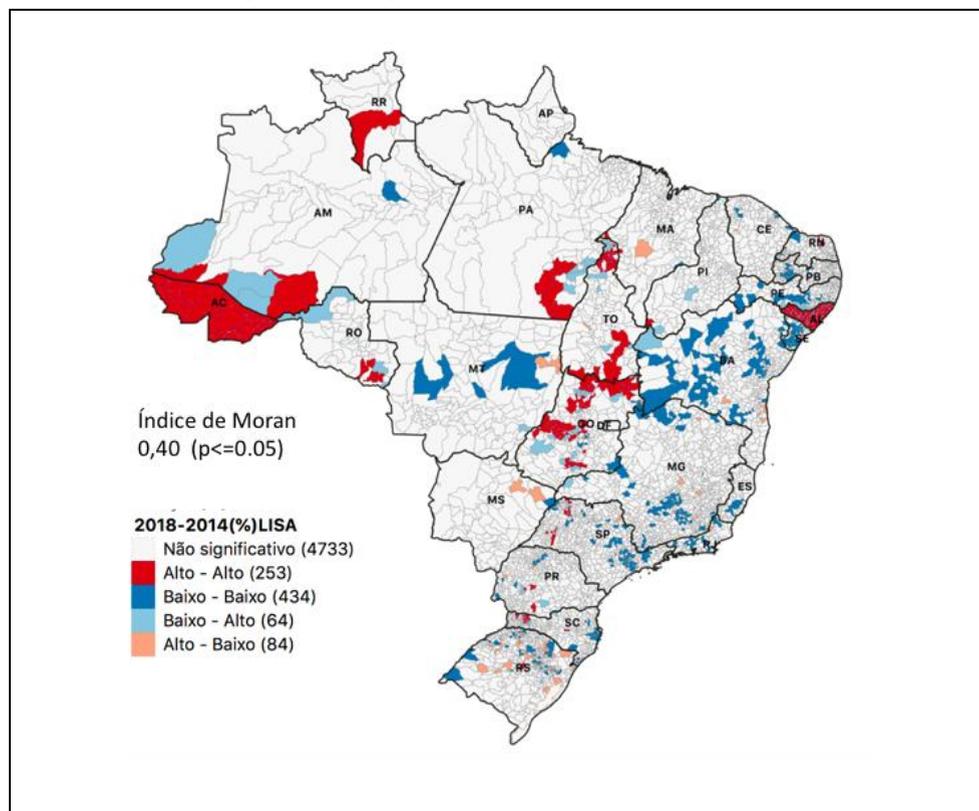


Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

O coeficiente I de Moran para as diferenças por municípios é de 0,40, muito próximo da correlação espacial anterior. No mapa da Figura 10, com os *clusters* LISA, há um número menor de municípios em *clusters* consistentes, seja com variações positivas ou negativas

nas percentagens de filiados. Do total, a ampla maioria, 4.733 municípios, não apresenta significância estatística para *clusters* de vizinhança. É possível perceber que o *cluster* de variação positiva (vermelho escuro) se dá principalmente em municípios do Acre, de Alagoas e do centro de Tocantins. É interessante notar que Acre e Alagoas conformam *clusters* com a totalidade dos municípios do estado, indicando algum tipo de ação local vinculada à filiação com vistas, provavelmente, à eleição aos governos desses estados em 2018. Já a área com menor variação (azul escuro) se dá principalmente no interior da região Nordeste¹³.

Figura 10
Mapa de *clusters* pelo método LISA das variações nas percentagens de filiados por municípios entre 2014 e 2018



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

¹³ Entendemos que estudos exploratórios trazem à tona informações subjacentes que inicialmente podem parecer irrelevantes, mas que não raro são úteis para novos estudos empíricos e hipóteses, especialmente quando é escassa a análise de dados sobre o tema. O caso dos estados do Acre e de Alagoas é um desses exemplos de descoberta que talvez permanecesse oculta por muito tempo ou nunca viesse à tona. O que aconteceu nesses dois estados que os diferenciou do padrão nacional? Que partidos foram responsáveis pelo aumento nas percentagens de filiados municipais que formaram um único *cluster* em todo o estado, diferente dos outros *clusters* menores de municípios nos demais estados? Essas e outras perguntas podem inspirar novas análises.

A análise das distribuições de filiados por municípios e regiões mostrou que os filiados no Brasil entre 2014 e 2018 não se distribuíram de maneira homogênea em todo o país. Os municípios com maiores percentagens de filiados são os das regiões Sul e Centro-Oeste, enquanto os municípios que apresentaram os maiores percentuais de crescimento foram os da região Norte. Nosso objetivo agora é investigar se características territoriais, sociodemográficas e econômicas dos municípios, associadas à divisão regional, são capazes de agregar conhecimento sobre o fenômeno da filiação partidária. Incluiremos variáveis socioeconômicas dos municípios para controlar as explicações.

Selecionamos seis indicadores para integrar os modelos de regressão, objetivando compreender melhor as variações nas percentagens de filiados municipais em 2018 e as respectivas diferenças entre 2014 e 2018:

- Indicador geográfico de urbanização: uma *dummy*, indicando se o município pertence a alguma região metropolitana, pressupondo que o contexto urbano, a proximidade e a inter-relação com outros municípios possam proporcionar mais estímulos para a filiação;
- Indicador demográfico: a população municipal estimada em 2015 (IBGE), que também pode ser indicativo aproximado de desenvolvimento socioeconômico dos municípios;
- Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) dos municípios, calculado pelo Ipea para o ano de 2010;
- Indicador de acesso a conteúdos digitais: *dummy* binária, indicando a existência de telefonia móvel de terceira geração (3G) no município, em 2016 (Anatel); e
- Indicadores econômicos: as percentagens dos valores agregados da atividade agrícola e da atividade industrial do PIB municipal (IBGE, 2016).

Acompanhamos a hipótese de que municípios maiores, localizados em regiões metropolitanas, mais desenvolvidos tanto econômica quanto socialmente e com mais acesso a informações tendem a ter percentagens de filiados mais altas. Apresentamos dois modelos de regressão por Deslocamento Espacial, tipo de regressão espacial indicada como o de melhor ajuste para a variável dependente "percentagem de filiados sobre os eleitores municipais em 2018". No primeiro modelo, incluímos os seis indicadores socioeconômicos e territoriais e, no segundo, adicionamos a variável "região" para controlar as diferenças entre as cinco regiões do país. As estatísticas dos modelos mostram um ajustamento médio. O coeficiente de ajuste de Deslocamento Espacial (ρ) foi de 0,50 no modelo 1 e de 0,46 no modelo 2. O ajuste espacial melhora pouco no modelo 2, pela inclusão da variável "região": o coeficiente de determinação R^2 passa de 0,42 para 0,43, e o critério de Akaike diminui, como ocorre quando a regressão espacial melhora.

A análise dos efeitos individuais mostra que nossa hipótese inicial deve ser parcialmente refutada. Em ambos os modelos, nosso indicador de urbanização, ou seja, estar em região metropolitana, não teve muito sucesso. Apesar do impacto positivo, não alcançou significância, especialmente no modelo controlado por "região". O efeito da urbanização sobre a filiação é diferenciado por região. Já o contingente populacional, o acesso à internet

3G e a percentagem de receitas da indústria apresentaram inesperado impacto *negativo* e significativo sobre a filiação. O IVS, por sua vez, apresentou efeito esperado do modelo, com tendência de redução na percentagem de filiados em municípios com maior vulnerabilidade social. No modelo sem controle regional, comparando os valores padronizados (z-value), percebe-se que o maior efeito positivo sobre a filiação partidária é o da “percentagem de receitas da agricultura” (15,2) e o maior efeito negativo é ter acesso à internet 3G (-22,9).

O que muda quando inserimos a variável de controle “região” no modelo? Boa parte dos resultados anteriores se mantém, ainda que as estatísticas da variável “região” se mostrem estatisticamente significativas. Entretanto, os efeitos do controle da região são percebidos em duas mudanças nas variáveis explicativas. Em primeiro lugar, definitivamente região metropolitana perde poder explicativo no contexto regional. O IVS é um indicador geograficamente estruturado, sendo elevado nos municípios das regiões Norte e Nordeste do país; assim, como esperado, com a inclusão da variável “região”, seu impacto foi ajustado para baixo. Os indicadores econômicos das percentagens do PIB municipal agro e industrial também sofreram pequenos ajustes. Uma leitura desses ajustes é que, controladas as regiões onde os municípios se encontram, a maior parte das variáveis perde capacidade explicativa na nossa hipótese inicial, exceto “ter 3G” e “% de receitas industriais”, que exercem um efeito negativo sobre a percentagem de filiados por município, que é independente da região do país. Em resumo, municípios menores e com economia menos industrializada tendem a apresentar maior percentagem de filiados, enquanto municípios mais industrializados e com maior acesso à informação digital (3G), ao contrário, tendem a apresentar menor percentagem de filiados.

Tabela 2
Resultados das regressões espaciais para as percentagens de filiados a partidos políticos em 2018

VD: percentagens de filiados sobre os eleitores municipais em 2018 <i>Spatial lag model - maximum likelihood estimation</i>							
	Modelo 1				Modelo 2		
Variável	Coef.	Z value	Prob.		Coef.	Z value	Prob.
W (Rho)	0.50	34.5	0.0000		0.46	31.0	0.0000
Constante	15.50	28.7	0.0000		10.1	14.1	0.0000
É região metropolitana	0.68	2.4	0.0158		0.31	1.1	0.2690
IVS 2010	-11.7	-15.2	0.0000		-6.57	-7.3	0.0000
Tem 3G	-4.57	-22.9	0.0000		-4.60	-23.2	0.0000
População 2015	-0.00	-6.2	0.0000		0.00	-6.0	0.0000
PIB agro (%)	0.12	15.2	0.0000		0.10	12.9	0.0000
PIB indústria (%)	-0.06	-6.4	0.0000		-0.06	-7.1	0.0000
Região					1.17	5.83	0.0000
N	5570				5570		
R ²	0.42				0.43		
Akaike	37150				37037		

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, do IBGE e da Anatel.

A seguir, procuramos identificar a dinâmica das filiações partidárias através das diferenças das percentagens de filiados por município entre 2014 e 2018. Como pode ser verificado na Figura 6, as médias de diferenças de filiações por região variaram. A questão agora é saber se essas variações se deveram mesmo à geografia ou se elas foram resultado de efeitos de variáveis que não são as de vizinhança espacial.

A Tabela 3 apresenta dois modelos semelhantes aplicados agora à variável dependente das diferenças. Os resultados indicam que região do país não tem efeito sobre as variações de filiados por município. O coeficiente de regressão por Deslocamento Espacial (Rho) é praticamente o mesmo nos dois modelos (0,64), assim como o R² (0,35) se repete para modelo com e sem controle. O critério Akaike de ajustamento também é praticamente o mesmo. Além disso, a variável "região" no segundo modelo não apresenta significância estatística.

Tabela 3
Resultados das regressões espaciais para as diferenças das percentagens de filiados a partidos políticos entre 2014 e 2018

VD: Dif 2018 – 2014 das percentagens de filiados sobre os eleitores municipais (spatial lag model - maximum likelihood estimation)							
	Modelo 1				Modelo 2		
Variável	Coef.	Z Value	Prob.		Coef.	Z Value	Prob.
W (RHO)	0.64	47.1	0.00000		0.64	31.0	0.00000
Constante	0.27	1.8	0.07034		-0.09	14.1	0.00000
É região metropolitana	0.20	2.1	0.03701		0.18	1.1	0.06244
IVS 2010	1.27	4.9	0.00000		1.61	-7.3	0.00000
Tem 3G	-0.46	-6.7	0.00000		-0.46	-23.2	0.00000
População 2015	0.00	-2.0	0.04422		0.00	-6.0	0.04976
PIB agro (%)	0.01	5.2	0.00000		0.01	12.9	0.00000
PIB indústria (%)	0.00	0.1	0.88264		0.00	-7.1	0.96970
Região					0.07	1.9	0.06335
N	5570				5570		
R ²	0.35				0.35		
Akaike	25592				25590		

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE, do IBGE e da Anatel.

Os efeitos individuais das variáveis explicativas também se mantêm. População, percentagem de receitas da indústria e ter acesso a 3G no município apresentam efeito negativo sobre a percentagem de filiados. Por outro lado, estar em região metropolitana, ter maior vulnerabilidade social e ter maior percentagem de receitas da agricultura tendem a apresentar efeitos positivos sobre a percentagem de filiados no município. No caso do controle por região do país, o maior efeito individual está na variável 3G. Aqui também, a exemplo do teste anterior, ter acesso à internet 3G diminui a diferença na percentagem de filiados em 2014 e em 2018. Quando analisamos as diferenças no período, não encontramos padrões de natureza estrutural, e talvez a dinâmica seja fruto exclusivamente das forças e interesses político-partidários no incentivo à filiação.

Em síntese, no senso comum brasileiro tem-se que as regiões mais desenvolvidas, com maior acesso à informação e com maior densidade populacional tendem a se aproximar mais das instituições políticas, no caso, dos partidos, via filiação formal. *Não foi o que encontramos*. Nossa análise mostrou que municípios menores, fora dos grandes centros metropolitanos, com economia primária e menor acesso à informação digital tendem a ter mais filiados em partidos políticos. Isso ajuda a entender a primeira diferença apresentada no artigo, que é a da filiação nos municípios por regiões do país. As “barreiras” encontradas pelo desenvolvimento econômico (% de receitas das indústrias e 3G) para filiação partidária aplicam-se aos municípios de todas as regiões do país.

Por que isso acontece no Brasil? Municípios mais desenvolvidos economicamente, menos vulneráveis socialmente e com maior densidade populacional tendem a apresentar *menos* filiados a partidos políticos no início do século XXI? Uma hipótese a ser explorada no futuro é o caráter instrumental que a filiação partidária ganha para atendimento a demandas apresentadas ao Estado. Áreas geográficas mais desenvolvidas econômica e socialmente são aquelas em que as demandas são outras, que não as mais básicas, dirigidas à própria sociedade ou ao mercado, onde o Estado tem papel menos relevante no cotidiano da sociedade local.

Conclusões

A análise descritiva das distribuições de filiados a partidos políticos no Brasil nos permite algumas conclusões. A mais importante é que se trata de uma variável injustamente esquecida pela literatura da área no Brasil. As filiações são dinâmicas ao longo do tempo e, na última década, o percentual de crescimento de filiados ficou acima do crescimento vegetativo do eleitorado. Isso significa que nossos eleitores estão ficando mais ideológicos/partidários? Não! E aqui se encontra o principal “achado empírico” de nosso artigo. Ao contrário do que se esperava encontrar, nos anos investigados os percentuais de filiados a partidos não se encontram em áreas com maior desenvolvimento social e econômico, nos municípios mais urbanizados e integrantes das regiões metropolitanas.

Nossos modelos de regressão espacial precisam ser refinados, mas, como primeira aproximação, nós encontramos resultados intrigantes, em especial se considerarmos pressupostos normativos. Municípios mais desenvolvidos econômica e socialmente, menos vulneráveis socialmente e com maior contingente populacional tendem a apresentar menor relação formal com partidos políticos do que municípios pequenos, com baixo desenvolvimento social e com perfil econômico rural no início do século XXI. No Brasil, a filiação partidária tende a ocorrer mais nos rincões. Isso nos permite afirmar que existe uma possibilidade grande de termos no Brasil uma filiação não por motivos ideológicos, mas uma filiação instrumental. Para testar empiricamente essa afirmação em futuros trabalhos, é possível manter o distrito eleitoral como controle e verificar os efeitos de variáveis explicativas que vão além do tamanho do município.

Dizemos instrumental no sentido de que, se nas regiões metropolitanas o mercado e a sociedade são atores relevantes para atender às demandas dos cidadãos, no interior do país é o Estado quem provê as ausências de um mercado desenvolvido e de uma sociedade organizada. E, para ter acesso ao Estado, entre outros recursos, o eleitor pode usar a filiação partidária. Essa afirmação dá origem a uma hipótese de trabalho para futuras pesquisas, com desenho microssociológico, mais adequado para aferição de explicações de comportamentos e desejos do que a abordagem macrossocial que utilizamos aqui. Nosso objetivo foi analisar as filiações do ponto de vista agregado. Agora, é preciso descer ao nível micro para entender os detalhes das diferenças de filiados entre regiões e tipos de municípios.

O que já sabemos é que os indicadores de filiação partidária no Brasil, em geral, são relativamente altos, se comparados a países europeus. Além disso, em democracias consolidadas há uma tendência de declínio no percentual de filiados, enquanto no Brasil temos uma leve tendência de crescimento. Aqui abre-se outra agenda de pesquisa, a da diferença entre filiações a partidos tradicionais e aquelas relativas aos novos partidos políticos, surgidos na última década, consequência em grande medida da crise de fim do ciclo político capitaneado pela tríade PSDB, PT, MDB. Entender como se distribui o crescimento das filiações, não apenas em termos espaciais ou por característica dos filiados, mas sim em relação à dimensão do sistema partidário, é importante para entender a dinâmica das filiações no Brasil. Outro objetivo para uma agenda futura de pesquisas é analisar como se distribuem as variações de filiações entre os partidos políticos brasileiros, coisa que não foi possível neste artigo em função da limitação de espaço e necessidade de aprofundamento nas diferenças entre as instituições partidárias.

Sobre os achados da abordagem espacial macrossociológica deste artigo, constatamos se tratar de um fenômeno relativamente estável quando olhado a distância, mas, se observado de perto, as diferenças de filiações em nível regional e municipal são significativas. As regiões Sul e Centro-Oeste apresentam os maiores percentuais de filiados entre 2014, 2016 e 2018. Já as variações no período indicam outra lógica, que pode estar relacionada a distintas dinâmicas de política local entre eleições nacionais e municipais.

Referências bibliográficas

ANATEL. Indicadores de qualidade. <<https://www.anatel.gov.br/dados/controle-de-qualidade>>. Acesso em: out. 2019.

ANSELIN, L. *Exploring spatial data with GeoDaTM: a workbook*. 2005. Disponível em: <<http://geodacenter.asu.edu/system/files/geodaworkbook.pdf>>. Acesso em: out. 2019.

ANSELIN, L.; REYS, S. J. *Modern spatial econometrics in practice: a guide to GeoDa, GeoDaSpace and PySAL*. Chicago: GeoDa Press LLC, 2014.

CARREIRÃO, Y. S. "Identificação ideológica e voto para presidente". *Opinião Pública*, vol. 8, nº 1, p. 54-79, 2002.

- DATAFOLHA. Intenção de Voto para Presidente. Setembro de 2018, nº 04573. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública. Unicamp, Campinas, 2018. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/banco_de_dados/v/4383>. Acesso em: out. 2020.
- 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. 2020.
- GEODA DOCUMENTATION. 2019. Disponível em: <<http://geodacenter.github.io/documentation.html>>. Acesso em: out. 2019.
- IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: out. 2019.
- KINZO, M. D. "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, vol. 20, nº 57, p. 65-81, 2005.
- LAZZARI, E. A. "Explicações assimétricas para a desconfiança em partidos políticos no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 2, p. 334-360, 2017.
- MONMONIER, M. *How to lie with maps*. 3ª ed. Chicago: University of Chicago Press, 2018.
- OLIVEIRA, C.; TURGEON, M. "Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro". *Opinião Pública*, vol. 21, nº 3, p. 574-600, 2015.
- SMITH, M. J., GOODCHILD, M. F.; LONGLEY, P. A. *Geospatial analysis: a comprehensive guide to principles, techniques and software tools*. 6ª ed. Winchelsea: The Winchelsea Press, 2018. Disponível em: <<http://www.spatialanalysisonline.com>>. Acesso em: mar. 2020.
- SPECK, B. W. "Nem ideológica, nem oportunista: a filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil". *Cadernos Adenauer*, vol. 14, nº 2, p. 37-60, 2013.
- SPECK, B. W.; BRAGA, M. S. S.; COSTA, V. "Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 23, nº 56, p. 125-148, dez. 2015.

Apêndice A

Tabela A1
Eleitores e eleitores filiados a partidos políticos em anos eleitorais no Brasil (2002-2020)

Ano	Total	Não filiados	Filiados
2002	115.253.834	104.353.830	10.900.004
2004	121.391.631	109.597.384	11.794.247
2006	125.764.981	114.180.864	11.584.117
2008	130.456.808	117.992.379	12.464.429
2010	135.539.919	121.657.947	13.881.972
2012	140.461.838	125.335.474	15.126.364
2014	142.825.280	127.505.129	15.320.151
2016	146.275.020	129.651.609	16.623.411
2020	147.160.965	130.357.876	16.803.089

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Tabela A2
Testes de Tukey sobre as percentagens de filiados a partidos políticos por município, nas cinco regiões geográficas, em 2014, 2016 e 2018

Tabela A2.1 Filiados em 2014 por região do país - Tukey (%)					
Região	N	Subconjuntos			
		1	2	3	4
Nordeste	1.794	13,1			
Sudeste	1.668		15,7		
Norte	450			17	
Sul	1.191				22
Centro-Oeste	467				22,4
F = 361,592 (p = 0,000)					

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Tabela A2.2 Filiados em 2016 por região do país - Tukey (%)						
Região	N	Subconjuntos				
		1	2	3	4	5
Nordeste	1.794	12,2				
Sudeste	1.668		14,6			
Norte	450			16,1		
Centro-Oeste	467				20,3	
Sul	1.191					22
F = 418,151 (p = 0,000)						

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Tabela A2.3 Filiados em 2018 por região do país - Tukey (%)						
Região	N	Subconjuntos				
		1	2	3	4	5
Nordeste	1.794	15,1				
Sudeste	1.668		17			
Norte	450			20,1		
Sul	1.191				23,7	
Centro-Oeste	467					24,8
F = 310,676 (p = 0,000)						

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Tabela A2.4 Diferença de filiados em 2018 e 2014 - Tukey (%)					
Região	N	Subconjuntos			
		1	2	3	4
Sudeste	1.668	1,21			
Sul	1.191		1,67		
Nordeste	1.794		1,92		
Centro-Oeste	467			2,44	
Norte	450				3,1
F = 50,636 (0,000)					

Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Abstract

Party affiliation: an important forgotten variable in Brazil

If we consider only the recent affiliated to political parties in Brazil, they are three times the votes received by Jânio Quadros in the 1960 presidential election. According to the database of the Brazilian electoral justice, about 16.8 million voters were members of political parties at the end of 2018: the equivalent of 11,4% of the electorate. How are these members distributed in Brazil? What variables explain the geographical differences of the affiliation? Our objectives are: 1) verify the growth of party affiliation in Brazilian municipalities in the 2014, 2016, 2018 election years; 2) analyze the variations between them, from a social-spatial perspective. It is an exploratory study. We use spatial-statistical and cartographic methods to analyze the party affiliation database. We found a network of associations with socio-demographic, economic and electoral indicators. We wanted to know what changed, when it changed, where it changed, and what changed together. We identify patterns of associations that are presented in the article.

Keywords: party affiliation; geographical distribution; Brazil

Resumen

Afiliación partidista: una importante variable olvidada en Brasil

Si tomamos en cuenta solo a los afiliados recientes de los partidos políticos en Brasil, son tres veces los votos recibidos por Jânio Quadros en la elección presidencial de 1960. Según la base de datos de la justicia electoral brasileña, alrededor de 16,8 millones de votantes eran miembros de partidos políticos al final de 2018: el equivalente al 11,4% del electorado. ¿Cómo se distribuyen los partidarios en Brasil? ¿Qué variables explican las diferencias geográficas de la afiliación? Nuestros objetivos son: 1) verificar el crecimiento de la afiliación partidaria en los municipios brasileños en los años electorales de 2014, 2016 y 2018; 2) analizar las variaciones entre ellos, desde una perspectiva socio espacial. Es un estudio exploratorio. Usamos métodos estadístico-espaciales y cartográficos para analizar la base en los datos de afiliación a partidos políticos. Encontramos una red de asociaciones con indicadores sociodemográficos, económicos y electorales. Queríamos saber que cambió, cuándo cambió, dónde cambió y qué cambió juntos. Identificamos patrones de asociaciones que presentamos en el artículo.

Palabras clave: afiliación partidaria; distribución geográfica; Brasil

Résumé

L'affiliation à un parti: une variable oubliée importante au Brésil

Si l'on considère seulement les affiliés récents aux partis politiques au Brésil, ils représentent trois fois les votes reçus par Jânio Quadros lors de l'élection présidentielle de 1960. Selon la base de données de la justice électorale brésilienne, environ 16,8 millions d'électeurs étaient affiliés à des partis politiques à la fin de 2018, soit 11,4% de l'électorat. Comment les affiliés se distribuent-ils au Brésil? Quelles variables expliquent les différences géographiques dans l'adhésion? Nos objectifs sont les suivants: 1) vérifier la croissance de l'affiliation au parti dans les municipalités brésiliennes au cours des années électorales 2014, 2016 et 2018; 2) d'analyser les variations entre eux, d'un point de vue socio-spatial. C'est une étude exploratoire. Nous avons utilisé des méthodes statistiques-spatiales et cartographiques pour analyser la base de données de l'affiliation à un parti. Nous avons trouvé une communauté d'associations avec des indicateurs sociodémographiques, économiques et électoraux. Nous voulions savoir ce qui a changé, quand il a changé, où il a changé. Nous avons identifié les modèles d'associations que nous présentons dans l'article.

Mots Clés: affiliation; répartition géographique; Brésil

Artigo submetido à publicação em 6 de outubro de 2019.
Versão final aprovada em 8 de setembro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil

Anderson Henrique¹ 

Mariana Batista² 

Qual a relação entre o alinhamento partidário e a alocação de reconhecimento e recursos federais emergenciais para os municípios brasileiros? Propomos que, mesmo sendo os desastres dados pela natureza, a política importa para o reconhecimento federal e o valor em transferências recebido. O argumento é que o governo beneficiará os prefeitos alinhados, reconhecendo as declarações de emergência e alocando mais recursos para os municípios do mesmo partido. Considerando o presidencialismo de coalizão brasileiro, testamos três hipóteses para o alinhamento político: alinhamento com o presidente, com a coalizão e com o ministro da Integração Nacional. Apresentamos um banco de dados original com as declarações de emergência para os municípios e os valores transferidos para esse fim no período de 2010 a 2015. Utilizamos modelos de regressão de Poisson e um modelo em duas partes para testar nossas hipóteses. Os resultados indicam que as declarações são reconhecidas e as transferências de emergência são alocadas de forma a beneficiar os aliados políticos no nível subnacional, em especial os prefeitos alinhados ao ministro da Integração Nacional.

Palavras-chave: desastre natural; presidencialismo de coalizão; declarações de emergência; transferências federais de emergência

Introdução

Desastres naturais são situações nas quais um fenômeno natural gera impacto extremo sobre um sistema social, causando danos e prejuízos. Esses desastres podem ser causados por razões climáticas, como secas, temperaturas extremas e tempestades, ou ainda por razões hidrológicas, como inundações ou enchentes. Podem ser também gerados por razões biológicas, como epidemias, e por razões geofísicas, como terremotos e vulcões.

¹ Universidade Federal de Pernambuco Departamento de Ciência Política. Recife (PE), Brasil.
E-mail: <anderson.hsilva@ufpe.br>.

² Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciência Política. Recife (PE), Brasil.
E-mail: <mariana.bsilva@gmail.com>.

Enquanto a última situação não é observada no Brasil, as demais o são em maior ou menor grau. Entre 2008 e 2012, cerca de 40,9% dos municípios brasileiros sofreram com pelo menos um desastre natural, deixando cerca de 1.406.713 pessoas desalojadas ou desabrigadas em todo o país (IBGE, 2014). Essa situação levou os municípios a decretarem emergência. Entre 2000 e 2017, foram reconhecidas pelo governo federal 6.164 situações de emergência em 2.872 municípios, correspondendo a 51,5% do total de governos locais (Brasil, 2018).

O reconhecimento federal da situação de emergência ou de calamidade gera contexto jurídico especial, no qual os municípios podem desburocratizar processos para ação mais rápida, como a contratação de serviços sem licitação. Além disso, o reconhecimento federal de situação de emergência gera acesso a recursos do governo federal que podem ser alocados por meio de transferências do Ministério da Integração Nacional. Dessa forma, tanto o reconhecimento federal quanto a alocação de transferências de emergência seriam recursos valorizados pelos municípios. Porém, a relação entre oferta e demanda por recursos se dá de forma neutra ou a política importa nesse contexto? Isto é, a ação do governo federal na alocação de recursos é uma resposta direta a uma demanda gerada de forma exógena pela natureza ou há direcionamento político?

Podemos analisar o reconhecimento federal da declaração de emergência e o uso das transferências de emergência como instrumentos de política distributiva, que podem ser alocados pelos atores políticos para beneficiar os aliados partidários ou por razões eleitorais. Políticas distributivas são caracterizadas pelo impacto geograficamente concentrado e pela facilidade de identificação dos beneficiários (Lowi, 1964). Dessa forma, o governo federal pode “discriminar” os solicitantes de recursos, de forma a beneficiar o seu próprio partido e prejudicar os opositores (Fenno, 1978; Cox e McCubbins, 1986; Rich, 1989).

No contexto das declarações de emergência e do envio de transferências federais emergenciais, estudos sugerem que, apesar de os desastres naturais serem exógenos, a reação ao desastre é de controle dos gestores. Dessa forma, o envio dos recursos pode ter caráter político, além de ser um dos instrumentos usados pelo Executivo federal para enfraquecer a oposição e reforçar a posição política dos seus copartidários e apoiadores sistemáticos (Downton e Pielke, 2001; Stehr, 2006; Reeves, 2011; Kriner e Reeves, 2015; Kumar, 2016). Dessa forma, buscamos aqui identificar se o reconhecimento federal da situação de emergência e as transferências emergenciais são usadas politicamente através da discriminação sistemática entre governo e oposição. Nosso foco está nos municípios brasileiros, assim, analisamos a relação entre o alinhamento partidário do prefeito com o governo federal e a declaração de emergência e a alocação de transferências federais emergenciais.

No presidencialismo de coalizão observado no Brasil no período analisado, os governos são multipartidários e estabelecem o compartilhamento do poder. Dessa forma, as decisões de alocação de recursos são tomadas não somente pelo presidente, mas

também pelos ministros das pastas setoriais que são indicados pelos parceiros da coalizão. Considerando essa complexidade do arranjo institucional brasileiro, verificamos não somente se a declaração e as transferências são politicamente orientadas, mas também qual o ator político do governo federal a cujas preferências elas respondem. Analisamos, então, a relação do alinhamento partidário do prefeito com o presidente, com os partidos da coalizão e com o ministro da pasta responsável pela declaração e pelas transferências (Ministério da Integração Nacional – MI).

Portanto, qual a relação entre o alinhamento partidário e a alocação de reconhecimento e recursos federais emergenciais para os municípios brasileiros? Analisamos então o reconhecimento formal da situação de emergência pelo governo federal e a alocação de recursos por meio de transferências para os municípios brasileiros afetados por desastres no período de 2010 a 2015. Testamos nossas hipóteses por meio de análise quantitativa. Os resultados indicam que a declaração e as transferências de emergência são utilizadas como instrumento de política distributiva e beneficiam sistematicamente os municípios alinhados, em especial, ao ministro do MI. A análise aqui desenvolvida contribui para a literatura sobre política distributiva e alocação de recursos públicos, mostrando que fatores políticos importam para a definição de quem ganha o quê, mesmo em situações de emergência.

Assim, para fins de estruturação, este artigo está dividido nas seguintes seções: A primeira, “Desastres naturais, declarações de emergência e transferências intergovernamentais”, apresenta uma discussão acerca das características para estabelecer as declarações de emergência e o envio de transferências intergovernamentais relacionadas a desastres. A segunda seção, “Quem ganha o quê? A política das transferências federais”, dispõe sobre os principais estudos relacionados à política distributiva e suas implicações. Na seção seguinte, “Argumento”, discorremos sobre o argumento do artigo e as hipóteses. Em seguida, em “Metodologia”, temos a estratégia empírica adotada para testar as hipóteses levantadas. Em “Resultados”, por sua vez, mostramos os principais achados das análises estatísticas dos modelos propostos. Por fim, na última seção, “Conclusão”, apresentamos as considerações finais.

Desastres naturais, declarações de emergência e transferências intergovernamentais

Desastre natural é um fenômeno que modifica todo o ecossistema de uma região e produz prejuízos econômicos e humanos. A Defesa Civil no Brasil, órgão ligado ao Ministério da Integração Nacional, define desastre como “o resultado de eventos adversos, naturais ou antrópicos, sobre um território ou ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (Brasil, 2018, p. 1).

Geralmente, os governos buscam ter ferramentas e agências responsáveis por criar ações rápidas para reparar ao máximo os danos causados através de auxílios financeiros, humanitários e estruturais. No Brasil, o órgão do governo destinado a essa função é o Ministério da Integração Nacional, que, através do Sistema Nacional de Defesa Civil (Sedec) e com auxílio das Defesas Cíveis dos estados e municípios, aloca recursos de transferências extraordinárias de Emergência e Calamidade Pública para auxiliar a reconstrução de estados e municípios atingidos.

Esses recursos pós-desastres podem ser alocados através de transferências voluntárias ou obrigatórias. O que diferencia a aplicabilidade de uma modalidade ou outra é o momento de solicitação dos recursos: a transferência obrigatória deve ser requerida dentro do prazo estipulado pela Lei nº 12.340/2010 (Brasil, 2011).

Em especial, essa lei estabelece a criação das Transferências Obrigatórias Emergenciais (ou Transferências Federais de Emergências) da União aos demais órgãos e entes federados, como estados, Distrito Federal e municípios, para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e atingidas por desastres naturais. Através do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), a União define os montantes de recursos a serem transferidos, decorrentes das ações que os entes solicitantes responsáveis poderão executar de acordo com o plano de trabalho apresentado ao Ministério da Integração Nacional (MI) e encaminhado através do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)³.

Em norma complementar, o Decreto nº 7.257/2010 estabelece critérios para o reconhecimento pelo Poder Executivo federal da situação de emergência e calamidade pública⁴. Entre alguns critérios, é dever dos Executivos estaduais, do Distrito Federal e dos municipais afetados pelo desastre: terem estado de emergência decretados, apresentarem junto ao MI documentações específicas da solicitação de socorro, terem sua situação federal de emergência reconhecida e se enquadrarem na elegibilidade para receber os recursos de emergência. Nesse contexto, nem todos os municípios atingidos recebem auxílio financeiro federal obrigatório por, muitas vezes, não atenderem aos requisitos mínimos exigidos.

Só após feito o reconhecimento federal, com o auxílio do plano de trabalho de recuperação dos locais atingidos e dos demais documentos complementares solicitados, são enviados os recursos obrigatórios emergenciais necessários⁵. As transferências

³ O S2ID é um sistema pelo qual estados, municípios e Distrito Federal se cadastram para solicitar o reconhecimento federal para situação de desastre ou estado de calamidade pública.

⁴ Para melhor entendimento dos termos "Situação de Emergência" e "Estado de Calamidade Pública", o Decreto nº 7.257/2010, no artigo 1, define ambos como "situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido" (Brasil, 2010). Neste artigo, trataremos ambos os conceitos para motivação de envio de recursos constitucionais de emergência como sinônimos. Para mais informações, ver <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 6 dez. 2018.

⁵ Segundo orientações do MI (Brasil, 2011), na modalidade de Transferência Federal de Emergência, a análise e a aprovação pela Sedec dos orçamentos serão posteriores à liberação dos recursos. Podendo eventuais

federais de emergência têm como objetivo primordial a execução de ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução de locais atingidos por desastres naturais.

Assim, em linhas gerais, o papel do MI é (1) estabelecer diretrizes de ações de prevenção em áreas de risco e de recuperação em áreas atingidas por desastres, (2) receber e avaliar o pedido de auxílio emergencial, levando em consideração a elegibilidade e o plano de trabalho apresentados pelos solicitantes, (3) alocar os recursos em parcela única ou em até duas etapas em nome do órgão ou entidade do estado, do município e do Distrito Federal, podendo conceder mais recursos caso solicitado pelo ente e analisado pelo ministério, (4) fiscalizar e acompanhar a execução das metas dos planos de trabalho elaborados, através de visitas técnicas, solicitando auditorias dos orçamentos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), caso necessário, e (5) receber a prestação total de contas dos entes beneficiários das transferências recebidas.

Dessa forma, numa situação de desastre natural, o município que decretar emergência pode solicitar duas formas de atuação do governo federal. A primeira é o reconhecimento federal da situação de emergência. Esse reconhecimento formal traz como benefício uma situação jurídica especial na qual os municípios podem agir com maior rapidez, evitando processos burocráticos, como licitações para contratação de serviços públicos.

A segunda forma de atuação governamental, que usualmente segue o reconhecimento formal da situação de emergência pelo governo federal, é a alocação de transferências federais para ajudar diretamente na prevenção e na recuperação de áreas atingidas por desastres. Essas transferências de emergência são dispositivos extraordinários obrigatórios da União aos entes federados, importantes para o auxílio imediato aos locais atingidos por desastres naturais, na medida em que fornecem capacidade orçamentária para os prefeitos tratarem seus problemas mais patentes provenientes do pós-desastre natural.

O desastre natural pode ser considerado um evento exógeno e estocástico (Healy e Malhotra, 2009). Não são causados ou controlados pelos atores políticos. Contudo, a resposta ao desastre é uma ação política por natureza, uma vez que desastres demandam intervenção pública (Reinhardt e Ross, 2019). Nesse contexto, o reconhecimento formal da situação de emergência e a alocação de transferências federais para os entes atingidos são decisões dos atores políticos do Poder Executivo federal, entre estes principalmente o presidente da República, o gabinete ministerial e o ministro responsável pela pasta de Integração Nacional. Esses atores políticos têm preferências, objetivos e estratégias de sobrevivência política particulares. Dessa forma, perguntamo-nos se a política importa para a alocação de recursos de transferências federais de emergência.

irregularidades detectadas (como projeto deficiente ou sobrepreço) implicar a devolução de recursos no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), a inadimplência e a responsabilização pessoal do gestor solicitante.

Quem ganha o quê? A política das transferências federais

A alocação de recursos públicos de forma individualizada e geograficamente concentrada é uma estratégia relevante para os atores políticos na construção de apoio e na sobrevivência eleitoral. A política, como definiu Laswell (1936), é a definição de quem ganha o quê, quando e como, e por essa razão a análise da política distributiva se tornou central.

A literatura sobre política distributiva, isto é, políticas que apresentam custo difuso e benefício concentrado e que são claramente identificáveis (Lowi, 1964), é ampla e diversa⁶. O objetivo é identificar em que medida os atores políticos são capazes de influenciar a alocação de recursos dados os seus objetivos políticos. A maior parte dessa literatura elege o Legislativo como arena política de interesse e os membros das comissões legislativas e do partido majoritário como atores fundamentais na alocação de recursos públicos. Contudo, análises mais recentes têm incorporado também o papel do presidente na política distributiva.

Os estudos sobre política distributiva buscam mostrar as razões políticas por trás da repartição de recursos. Dado que os políticos buscam sobrevivência política, para quem esses recursos seriam alocados? Quais são os incentivos políticos para os atores nacionais e locais e qual padrão de alocação gerariam? Nesse ponto a literatura sobre política distributiva se divide em dois argumentos principais. O primeiro visa os eleitores e seu padrão de votação e o segundo, as elites políticas e a disputa por crédito na implementação dos recursos (Bohlken, 2018).

Para o primeiro modelo, o foco principal está nas características dos eleitores. Como os atores políticos alocam recursos com o objetivo de sucesso eleitoral, e, como esses recursos são escassos, esses atores precisam decidir quais eleitores beneficiar. Isto é, qual estratégia é mais eficiente. A primeira estratégia é alocar recursos para os eleitores que já são apoiadores sistemáticos. Essa é a estratégia de beneficiar os *core voters* (Cox e McCubbins, 1986). Uma outra estratégia parte do pressuposto de que os eleitores podem ser "comprados" através da alocação de recursos. Assim, os políticos buscariam trazer os eleitores da oposição. De acordo com o argumento, os eleitores mais próximos do centro seriam mais visados já que mudariam de posição mais facilmente do que um eleitor no extremo oposto, ou seja, seriam mais "baratos". Esses são os *swing voters* (Dixit e Londregan, 1996).

A disputa entre os modelos de *core voter* e *swing voter* animou a literatura empírica sobre política distributiva, principalmente nos Estados Unidos, e os resultados tendem a favorecer a hipótese dos *swing voters* (Golden e Min, 2013). Contudo, a maior parte dos trabalhos que usam esses conceitos acaba por aplicá-los empiricamente de forma equivocada. Isso porque o embate *core* x *swing* se refere a eleitores e não a distritos

⁶ Não é o objetivo do presente artigo oferecer uma revisão de literatura exaustiva sobre esse tema, que deve ser um dos mais prolíficos na política comparada. Para uma revisão sistemática, ver Golden e Min (2013).

eleitorais. Dessa forma, o teste efetivo dos argumentos requer dados de *survey* com eleitores, e não dados agregados de percentual de votos num determinado distrito eleitoral (Cox e McCubbins, 2010; Golden e Min, 2013).

Um desenvolvimento desse debate seria o foco nos distritos eleitorais mais competitivos, ou distritos *battleground*. Esses são distritos que, devido à competitividade da eleição, podem pender tanto para um lado quanto para o outro, considerando a competição entre dois partidos. A característica de “o vencedor leva tudo” do colégio eleitoral americano faz com que esses distritos sejam os mais importantes para definir o resultado da eleição e por isso seriam o alvo primordial na alocação de recursos.

Alguns achados empíricos recentes dessa literatura rejeitam explicitamente o chamado “universalismo presidencial”, que prevê que os presidentes alocarão recursos de forma imparcial uma vez que são representantes nacionais e não locais. Reeves (2011) analisa o poder unilateral do presidente de decidir sobre declarações de desastre, mostrando que os presidentes direcionam mais recursos para estados mais competitivos ou os *battleground states*. Em estudo sobre o Brasil, Litschig (2012) mostra que mesmo transferências baseadas em fórmula, e que por essa razão deveriam ser blindadas de influência política, são direcionadas politicamente. Os resultados indicam o direcionamento de recursos para os estados com eleições mais competitivas.

O segundo modelo visa as características dos atores políticos em diferentes poderes ou diferentes níveis do governo e como disputam o crédito pela implementação de recursos públicos. O argumento é que muitas vezes os recursos passam por diferentes níveis de governo, desde o governo federal até a entrega das políticas públicas pelos governos locais, passando pela relação Executivo-Legislativo. Dado que a implementação de recursos gera benefícios eleitorais para os governantes, o presidente busca formas de reclamar o crédito pela alocação de recursos ao mesmo tempo que beneficia os governantes locais alinhados politicamente e nega à oposição acesso a esses recursos. Em suma, o presidente decide sobre a alocação de recursos de forma a maximizar a sua chance de reclamar o crédito e, assim, se beneficiar eleitoralmente, e também de forma a recompensar os apoiadores sistemáticos e aliados políticos. A priorização dos aliados políticos pode ter por base a construção de apoio horizontal ao beneficiar distritos controlados por deputados e senadores do mesmo partido, ou a construção de apoio vertical, ao beneficiar governadores e prefeitos alinhados (Berry, Burden e Howell, 2010).

Algumas análises empíricas mostram o efeito do alinhamento político sobre o direcionamento de recursos públicos. Berry, Burden e Howell (2010), em análise pioneira sobre a política distributiva dos presidentes, mostram que as localidades recebem sistematicamente mais recursos do governo federal quando são representadas por legisladores do partido do presidente, evidenciando o efeito do alinhamento horizontal. Brollo e Nannicini (2012) encontram que, no Brasil, prefeitos alinhados com a coalizão de governo em geral e com o partido do presidente em particular são beneficiados na alocação

de recursos federais. De forma complementar, os municípios com prefeitos da oposição são prejudicados recebendo menos recursos.

Alguns estudos abordam, além dos interesses políticos, também a preocupação com o bem-estar dos cidadãos ou a qualidade das políticas públicas. Bueno (2018) parte do pressuposto de que os presidentes são governantes “quase benevolentes” e que se preocupam com os resultados políticos, mas também, em alguma medida, com o bem-estar de seus eleitores. A autora mostra que a forma encontrada pelos presidentes brasileiros para beneficiar os eleitores, mas sem permitir que prefeitos da oposição reclamem o crédito pelas ações, é a transferência de recursos numa rota alternativa que não passa pelas prefeituras e é implementada por provedores não estatais, como organizações da sociedade civil. Bohlken (2018), por sua vez, propõe uma lógica de cooperação entre elites de modo que o presidente aloque recursos para alinhados partidários como uma forma de assegurar que os projetos de desenvolvimento sejam implementados de acordo com as preferências dos representantes nacionais.

Com foco na perspectiva dos eleitores, Healy e Malhotra (2009) mostram evidência de que os eleitores tendem a recompensar os presidentes quando estes alocam recursos para combater os efeitos de desastres naturais, e esses recursos são especialmente relevantes quando se referem a benefícios de alívio individual. Gallego (2018) chega aos mesmos resultados utilizando dados da Colômbia⁷. Gasper e Reeves (2011) mostram inclusive que os eleitores são capazes de distinguir entre o presidente e os governadores e entre a intenção de ajuda e a negação de apoio. Os autores mostram que, quando o governador solicita uma declaração de emergência e o presidente nega o pedido, o presidente é punido e o governador recompensado eleitoralmente. Essas análises que incluem a perspectiva dos eleitores mostram os incentivos sobre o comportamento dos políticos, que buscarão beneficiar os seus eleitores e colher os frutos eleitorais na próxima disputa.

O presente artigo se situa nesse segundo modelo de análise da política distributiva, visando a relação entre as elites políticas e como elas orientam sua estratégia para reclamar o crédito pela alocação dos recursos, priorizando os aliados partidários e punindo a oposição. O próximo tópico desenvolve a nossa perspectiva analítica.

Argumento

Analisar a política distributiva no Brasil requer atenção às características do desenho institucional do país. A mais marcante entre elas é o que ficou conhecido como “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). Essa definição advém da combinação

⁷ Sobre como os efeitos observados dependem do tipo de recurso analisado, ver Kramon e Posner (2013).

entre o presidencialismo e o multipartidarismo e se constitui na regra observada entre 1995 e 2018⁸.

Para manter a sua agenda no Congresso, o presidente precisa construir apoio por meio de coalizões multipartidárias. A formação de governos multipartidários no presidencialismo teria a distribuição de cargos no gabinete como elemento central (Amorim Neto, 2006). Com a composição de um gabinete multipartidário, as pastas ministeriais são ocupadas por outros partidos, e não somente o do presidente. Isso gera maior complexidade para o processo decisório do Executivo, que agora precisa coordenar preferências e resolver problemas de ação coletiva. Isso porque as preferências do Executivo não são equivalentes às preferências do presidente no caso de um governo multipartidário.

Outra característica marcante do desenho institucional brasileiro é a predominância do Poder Executivo na formação da agenda e na relação entre o Executivo e o Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2001). Essa predominância é especialmente marcante quando se considera a política distributiva. Isso ocorre porque no Brasil o Executivo é responsável pela formulação da peça orçamentária. Os legisladores podem oferecer emendas ao orçamento, mas essas alterações são restritas a uma parte menor do orçamento total. Mais importante, o Executivo detém o poder de executar o orçamento, e mesmo as emendas oferecidas pelos parlamentares necessitam de autorização do Executivo para sua efetiva implementação (Pereira e Mueller, 2002)⁹.

Por essas razões, a análise da política distributiva no Brasil tem sido muito focada no Executivo e no uso de recursos públicos para a construção de apoio político de forma horizontal. A análise tradicional visa o embate entre as diferentes visões sobre a importância da política distributiva. Alguns autores defendem a construção de apoio de forma individualizada através da execução de emendas parlamentares. Esse argumento seria comprovado com a priorização de parlamentares que oferecem apoio à agenda do Executivo na execução das emendas (Ames, 2001; Pereira e Mueller, 2002, 2003; Raile, Pereira e Power, 2011). Do lado oposto, Limongi e Figueiredo (2002, 2005) questionam a efetividade da estratégia de construção de apoio político "no varejo". De forma bastante contundente, Vassalai e Mignozzetti (2014) consideram vários problemas metodológicos nas estimativas anteriores, mostrando não haver relação discernível entre disciplina partidária e execução de emendas. Dessa forma, a alocação de emendas não parece ser guiada prioritariamente por esse critério individual de apoio político, sendo mais relacionada com o pertencimento à coalizão de governo.

⁸ Em 2019, Jair Bolsonaro assumiu o cargo de presidente e decidiu por não formar um governo de coalizão nos moldes observados até então. De toda forma, o período da gestão Bolsonaro não está incluído no presente artigo. Portanto, essa variação de arranjo não afeta nossas análises.

⁹ Em 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional 86 que estabelece a execução obrigatória das emendas em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida. Essa emenda aumentou a autonomia dos parlamentares e enfraqueceu o poder de barganha do Executivo, que perdeu influência sobre a execução das emendas (Baião, Couto e Oliveira, 2019).

Análises mais recentes buscaram explorar o papel de outros atores na política distributiva. Batista (2015) estuda o papel dos ministros na alocação das emendas, mostrando haver um viés partidário na execução dos recursos particularistas. Esse papel dos ministros é revisitado por Baião, Couto e Jucá (2018), que analisam também o papel dos líderes e das normas fiscais para a política distributiva. Baião, Couto e Oliveira (2019) exploram o papel da “necessidade” por recursos para explicar a execução das emendas. Os autores mostram, considerando a área de saúde pública, que a política é determinante e que as emendas não são alocadas para os municípios que mais precisam, e sim para os que são alinhados.

Esse debate com foco nas emendas parlamentares é bastante desenvolvido no Brasil. Contudo, não somente de emendas se faz a política distributiva. A alocação de transferências federais também é um campo de atuação. Há evidências de que as transferências federais são alocadas prioritariamente por critérios políticos. Amorim Neto e Simonassi (2013) efetivamente refutam a hipótese do universalismo, mostrando a importância do alinhamento político. Já Arretche e Rodden (2004) encontram evidência a favor do favorecimento dos estados onde os eleitores foram apoiadores na última eleição. O efeito do alinhamento político com o presidente e também o papel da coalizão são apontados por Brollo e Nannicini (2012). O alinhamento partidário com os ministros também se mostra relevante (Batista, 2014; Meireles, 2019). Por último, o trabalho já citado de Bueno (2018) explora o papel de atores não estatais como uma forma de não favorecer os prefeitos da oposição.

Especificamente sobre a análise de recursos de emergência como política distributiva, Bastos e Miller (2013) mostram o efeito do alinhamento partidário sobre o reconhecimento federal da declaração de emergência pelos municípios brasileiros, e Cavalcanti (2018) analisa a chamada “indústria da seca” e mostra como o alinhamento partidário com o presidente aumenta o recebimento de recursos do tipo paliativo. O alinhamento não parece ter efeito sobre os recursos para medidas preventivas. Nosso artigo se insere nessa diminuta literatura sobre a alocação de recursos de emergência no Brasil e busca contribuir para a análise dos critérios políticos na decisão sobre recursos emergenciais.

Exploramos o efeito do alinhamento partidário sobre o reconhecimento das declarações de emergência e também sobre a alocação de transferências federais de emergência. Ressaltamos o papel central do Poder Executivo na alocação de transferências, em especial de emergência, que, devido ao caráter urgente, exclui a participação do Legislativo. Propomos a análise no nível municipal por esse nível oferecer maior variabilidade na composição política dos governos locais. Considerando o contexto institucional específico do Brasil, exploramos o papel do alinhamento partidário do prefeito com o presidente da República, com a coalizão de governo e com o ministro da pasta responsável pela alocação dos recursos públicos.

O presidente é o ator central no processo decisório do Executivo, e, por essa razão, suas preferências devem ser consideradas na política distributiva do governo. Ele teria incentivos para alocar transferências federais para municípios governados pelo seu próprio partido como uma forma de garantir que os benefícios eleitorais aumentem suas próprias chances de reeleição, quando for o caso, de fazer o seu sucessor em caso de segundo mandato e também de fortalecer o seu partido nas disputas locais. Dessa forma, esperamos que o presidente influencie a alocação de recursos de forma a beneficiar os municípios governados pelo seu próprio partido. Por essa razão, esperamos que os municípios com prefeito do partido do presidente tenham maior chance de reconhecimento de situação de emergência e recebam mais recursos de transferências federais.

H1a: municípios alinhados ao partido do presidente têm mais chances de reconhecimento da situação de emergência.

H1b: municípios alinhados ao partido do presidente receberão mais recursos de transferências federais de emergência.

Contudo, dado o presidencialismo de coalizão, não somente as preferências do presidente são consideradas no processo decisório no âmbito de um gabinete multipartidário. Espera-se que, quando um partido decide fazer parte do governo, comprometendo-se com apoio à sua agenda legislativa, ele seja recompensado com acesso sobre as decisões governamentais e influência sobre elas, especialmente a política distributiva. Daí esperamos que os partidos da coalizão busquem alocar transferências para os municípios governados pelos seus partidos para também aumentar suas chances eleitorais.

H2a: municípios alinhados aos partidos da coalizão têm mais chances de reconhecimento da situação de emergência.

H2b: municípios alinhados aos partidos da coalizão receberão mais recursos de transferências federais de emergência.

O direcionamento de recursos para os municípios governados pelo partido do presidente e pelos parceiros da coalizão é esperado devido ao papel central do presidente num sistema presidencialista e também pela composição multipartidária dos gabinetes em governos de coalizão. Contudo, do ponto de vista administrativo, quem é mais diretamente responsável e tem maior potencial de influência sobre a decisão de reconhecimento de situação de emergência e a alocação de transferências para esse fim é o ministro da pasta, no caso do Brasil, o Ministério da Integração Nacional. Por essa razão esperamos que o ministro use o seu poder para influenciar as decisões e beneficiar municípios alinhados ao seu próprio partido.

H3a: municípios alinhados ao partido do ministro têm mais chances de reconhecimento da situação de emergência.

H3b: municípios alinhados ao partido do ministro receberão mais recursos de transferências federais de emergência.

A atenção para o alinhamento partidário desses três atores centrais no processo decisório do Executivo nos dá a oportunidade de verificar se as situações de emergência são politizadas e também qual dos três atores – presidente, coalizão ou ministro – tem maior capacidade de extração de renda e de benefícios para os seus correligionários. Dessa forma, contribuímos tanto para a literatura sobre política distributiva quanto para a literatura sobre processo decisório do Executivo no Brasil.

De forma explícita, o nosso artigo inova em dois aspectos. Primeiro, analisamos a política distributiva na forma tanto das declarações de emergência quanto dos valores alocados pelo governo federal para os municípios brasileiros. Esse foco permite explorar a influência política em situações de choque exógeno e também comparar o efeito político tanto sobre a decisão de reconhecer a declaração de emergência quanto sobre os recursos de transferências federais alocados. Essa abordagem se diferencia de Bastos e Miller (2013), que analisam somente as declarações de emergência, e de Cavalcanti (2018), que analisa somente os recursos de combate à seca. Segundo, comparamos o efeito do alinhamento político explorando o papel do presidente, da coalizão e do ministro do MI nas decisões de política distributiva considerando recursos de emergência. Com isso, podemos explorar a dinâmica do Executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro, mostrando quem influencia a distribuição de recursos de interesse para os municípios. O papel do presidente e da coalizão é explorado por Brollo e Nannicini (2012) e Bueno (2018), e o papel dos ministros, por Batista (2014) e Meireles (2019). Aqui exploramos a relação desses três tipos de alinhamento considerando os recursos de emergência.

Para além do alinhamento partidário, controlamos por alguns fatores relevantes para a declaração e a alocação de recursos de transferências de emergência. Primeiramente, consideramos o possível caráter redistributivo dessas transferências, já que os municípios que mais precisam seriam aqueles que deveriam ser mais beneficiados. Para tanto incluímos uma medida de vulnerabilidade social dos municípios como forma de controlar pela necessidade de recursos. Incluímos também o número de situações de desastre reportado pelo município. Considerando o primeiro modelo de análise da política distributiva, que é focado nos eleitores, controlamos também pelo percentual de votos para o partido do presidente e o estado do ministro. Controlamos ainda pelo fato de que, para solicitar os recursos, é necessário um grau de expertise técnica. Por isso, incluímos também a capacidade burocrática no artigo. Por último, considerando o efeito das eleições, incluímos indicador do ano eleitoral e do mandato do prefeito. Sobre o ano eleitoral, a expectativa é que a proximidade das eleições possa aumentar a demanda por recursos particularistas. Já sobre o mandato do prefeito, esperamos que prefeitos em segundo mandato, e que, portanto, não podem disputar a próxima eleição, reduzam a demanda por recursos particularistas.

Metodologia

Para testar a relação entre o alinhamento com o governo e a distribuição de recursos de emergência, analisamos os municípios brasileiros no período de 2010 a 2015. Dado que nem todos os municípios foram atingidos por desastres e, portanto, nem todos apresentam demanda por recursos do governo, nossas análises visam os municípios que reportaram algum desastre natural. A informação sobre os municípios que relataram desastre e o momento do ocorrido é disponibilizada no S2ID¹⁰. Dessa forma, a unidade de análise é o município-ano, mas só são incluídos nas análises os municípios que reportaram ao menos um desastre natural. No sistema, há informações de 18.605 desastres entre 2010 e 2015. Contudo, alguns municípios apresentam mais de um desastre natural. Por essa razão, nosso número de observações final é de 12.617 município-ano.

A variável independente principal do artigo é o alinhamento partidário do prefeito com o governo. A filiação partidária dos prefeitos foi coletada do *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A identificação com o governo foi mensurada de três formas diferentes. Em todas, espera-se relação positiva entre o alinhamento e a alocação dos recursos de emergência.

“Alinhamento com o Presidente”: mensura se o prefeito do local atingido pertence ao partido do presidente da República. Para o período da análise, os presidentes em questão foram sempre filiados ao Partido dos Trabalhadores (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff). Essa constância no partido do presidente é uma das limitações do presente artigo, que somente poderá ser corrigida com a maior disponibilidade de dados.

“Alinhamento com a Coalizão”: informa se o partido do prefeito faz parte da coalizão nacional. Os dados de composição da coalizão de governo foram disponibilizados pelo Cebrap no banco de dados legislativos. Para a categorização dos prefeitos em termos de alinhamento com a coalizão, utilizamos a coalizão que permaneceu no governo por mais tempo no ano em questão. Esse procedimento foi necessário porque algumas coalizões duraram apenas alguns poucos meses e os demais dados são disponibilizados anualmente.

“Alinhamento com o Ministro”: testa a força do ministro da Integração Nacional em favorecer aliados políticos locais que pertencem ao mesmo partido. Utilizando os dados do Cebrap quanto à filiação partidária dos ministros, classificamos os prefeitos em duas categorias, aqueles que são do mesmo partido do ministro e os que não são. A análise do Ministério da Integração Nacional nesse caso foi especialmente relevante, porque se trata de um ministério tradicionalmente entregue a um parceiro da coalizão, e não a um membro do partido do presidente (Batista, 2018). Dessa forma, é possível dissociar o efeito do alinhamento ao partido do presidente do efeito do alinhamento ao partido do ministro.

Como variáveis de controle utilizamos:

¹⁰ Dados disponíveis em: <<https://s2id.mi.gov.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

Vulnerabilidade Social: utilizamos a cobertura do Programa Bolsa Família no município como medida de vulnerabilidade da população. Medidas mais tradicionais de desenvolvimento, como o Produto Interno Bruto, podem não ser tão sensíveis à desigualdade social e pobreza, que, por sua vez, identificam quão vulnerável a população está e a ajuda que demandará no caso de um desastre natural. Os dados, cuja fonte é o Ministério do Desenvolvimento Social¹¹, indicam o percentual da população do município beneficiada pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Burocracia Comissionada: medida baseada na proporção de funcionários na administração pública local que são somente comissionados, isto é, não foram recrutados pelo serviço público (Batista, 2015; Marengo, 2017; Marengo, Strohschoen e Joner, 2017). A nomeação para o serviço público de pessoal não recrutado através de concurso público é normalmente considerada como politização da burocracia, uma vez que o recrutamento não seria meritocrático. Esperamos, então, que essa politização da burocracia, observada como a proporção de funcionários que são somente comissionados, e por isso não detêm estabilidade no cargo, diminua a capacidade burocrática do município. Isso implicaria menor capacidade de conduzir o processo formal de declaração de emergência e solicitação de recursos, que requer o conhecimento de muitos procedimentos burocráticos. Os dados são da pesquisa "Perfil dos municípios", conduzida pelo IBGE. Espera-se, nesse caso, um coeficiente negativo.

Reeleito: variável binária que assume o valor 1 quando o prefeito está no seu segundo mandato, isto é, foi reeleito, e o valor 0 quando o prefeito está no seu primeiro mandato. Os dados são da pesquisa "Perfil dos municípios" do IBGE. Incluímos reeleição para controlar pela expectativa de que prefeitos em segundo mandato não têm os incentivos eleitorais de disputa de uma nova eleição, que podem ser relevantes para a decisão do governo de alocar recursos para o referido município. Esperamos, então, um coeficiente negativo para o prefeito no segundo mandato.

Ano Eleitoral: variável que corresponde ao ano de eleição presidencial, pois a literatura aponta que em anos eleitorais existe maior favorecimento no envio de recursos intergovernamentais de emergência para reforçar a base do presidente e também lhe dar maior visibilidade. Espera-se um coeficiente positivo.

Votos Presidente: variável que indica o percentual de votos para o presidente na última eleição no município. Essa variável busca controlar pelo possível favorecimento pelo presidente de sua base eleitoral, direcionando recursos para aqueles municípios com maior percentual de apoiadores. Essa relação com o eleitor seria um caminho alternativo para a alocação de recursos, não passando pela identificação partidária com o prefeito da localidade. Espera-se um coeficiente positivo.

Estado Ministro: variável que indica se o município se localiza no estado de origem do ministro. Dado que ministros não são indicados para o cargo através de uma eleição

¹¹ Dados disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

majoritária, uma forma de identificar a relação entre esse ator e o seu potencial eleitorado é através da sua base eleitoral. Da mesma forma que esperamos que o presidente busque beneficiar o seu eleitorado, para além da identificação partidária com o prefeito, esperamos que o ministro busque beneficiar o eleitorado do seu estado, como forma de construir uma base eleitoral. Esperamos, então, um coeficiente positivo.

N Desastres: variável que indica o número de situações de desastre reportadas pelo município em cada ano. Busca identificar a necessidade ou demanda dos municípios afetados por situações de desastre, e que podem ser inúmeras ao longo do ano. Os dados são do mesmo S2ID.

As variáveis dependentes da análise são duas: o reconhecimento formal da declaração de emergência e o valor alocado pelo governo federal em transferências emergenciais.

N Declaração de Emergência: variável que indica a contagem de reconhecimento de situações de emergência pelo município em cada ano. A variável assume a forma de contagem porque se mostra comum o reconhecimento de mais de uma situação de emergência em cada ano. Os dados são do Ministério da Integração Nacional.

Transferências Federais de Emergência: valor *per capita* em reais transferido para o município no ano. As transferências em questão pertencem à modalidade obrigatória. Os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) do IBGE para o ano-base de 2018. Municípios que não receberam transferências federais no ano obtêm o valor 0. Os dados são do Ministério da Integração Nacional¹².

Para o caso da primeira variável dependente, o número de reconhecimentos formais de declarações de emergência, a natureza de contagem da variável recomenda o uso de um modelo que se ajuste aos dados que apresentam somente valores inteiros e não negativos. Utilizamos, portanto, a regressão de Poisson, que se ajustou bem à distribuição dos dados. No segundo caso, a variável "transferências federais de emergência" pode ser considerada "semicontínua" e mostra uma distribuição bastante peculiar pois apresenta somente valores não negativos e com um pico no zero. Isso ocorre porque muitos municípios não receberam transferências federais e por isso assumem o valor 0. Entre os que receberam transferências, há grande variação no valor recebido. Além disso, é possível que as duas situações sejam geradas por fatores diferentes. Isto é, num primeiro momento, temos que explicar quem recebe transferências federais e quem não recebe. Num segundo momento, explicamos o volume que os municípios receberam em transferências federais.

Para lidar com essa situação, optamos por estimar um modelo em duas partes. Esse modelo lida com a situação ao estimar, primeiramente, a probabilidade de recebimento de recursos pelo município através de um modelo de regressão logístico com efeitos mistos. Em seguida, condicional ao recebimento de recursos, é estimado o valor

¹² Tabela com as estatísticas descritivas e com o número de observações para cada variável é apresentada nos "Anexos".

recebido com o uso de um modelo log-normal, também com efeitos mistos. Os dois modelos são interligados com a estimação de efeitos aleatórios para os dois componentes, o logístico e o log-normal. Dessa forma, é permitido que os interceptos das duas regressões sejam correlacionados para evitar vieses nas inferências. Nas duas partes, as mesmas variáveis são incluídas no efeito fixo, e no efeito aleatório são incluídos interceptos por município. A estimação é feita usando Generalized Linear Mixed Models, com especificação da família Hurdle Log-Normal¹³. Nos “Anexos” apresentamos os resultados para a estimação dos modelos de forma independente, com uma regressão logística para a parte binária e uma regressão linear por mínimos quadrados ordinários para a parte contínua. Os resultados se mantêm os mesmos.

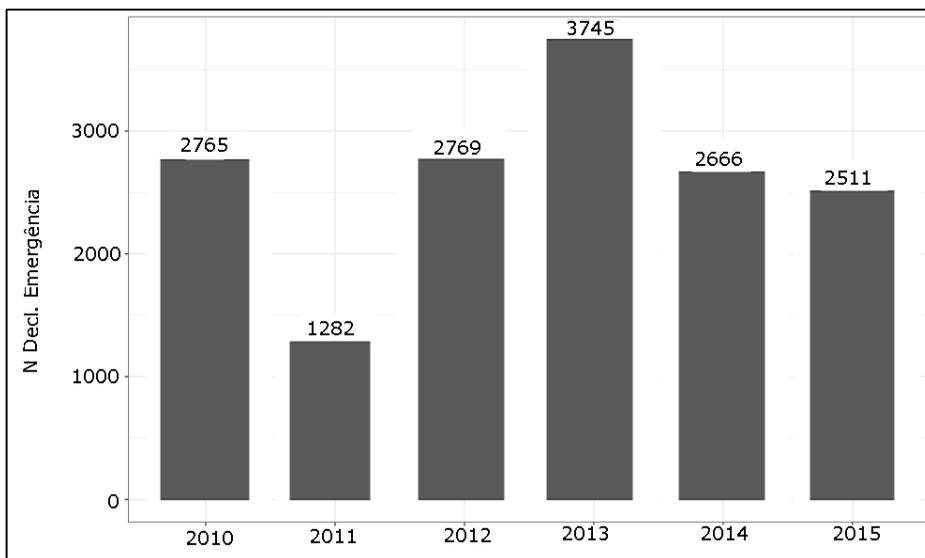
Ressaltamos que o desenho de pesquisa aqui implementado utiliza dados observacionais e, por essa razão, os resultados devem ser lidos com a cautela de associação entre as variáveis dados os controles especificados. Trabalhos futuros podem desenvolver os achados aqui apresentados com abordagens experimentais.

Resultados

No período de 2010 a 2015, os municípios brasileiros foram afetados por 18.605 situações que podem ser consideradas desastres naturais. Contudo, nem todos esses desastres obtiveram reconhecimento pelo governo federal. Este reconheceu formalmente 15.738 declarações de emergência dos municípios brasileiros. O número de declarações de emergência varia expressivamente por ano. No ano de 2010, foram 2.765 reconhecimentos de declaração de emergência municipal. Em 2011, a quantidade cai expressivamente para 1.282 declarações de emergência. O número volta a crescer em 2012, com 2.769, atingindo o valor máximo da série em 2013, com 3.745 declarações. A quantidade de declarações de emergência formalmente reconhecidas pelo governo federal cai novamente em 2014 e se mantém em 2015, com 2.666 e 2.511 declarações, respectivamente, como podemos ver na Figura 1.

¹³ Todas as estimações foram feitas com uso do R, com o pacote GLMMadaptive.

Figura 1
Declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal

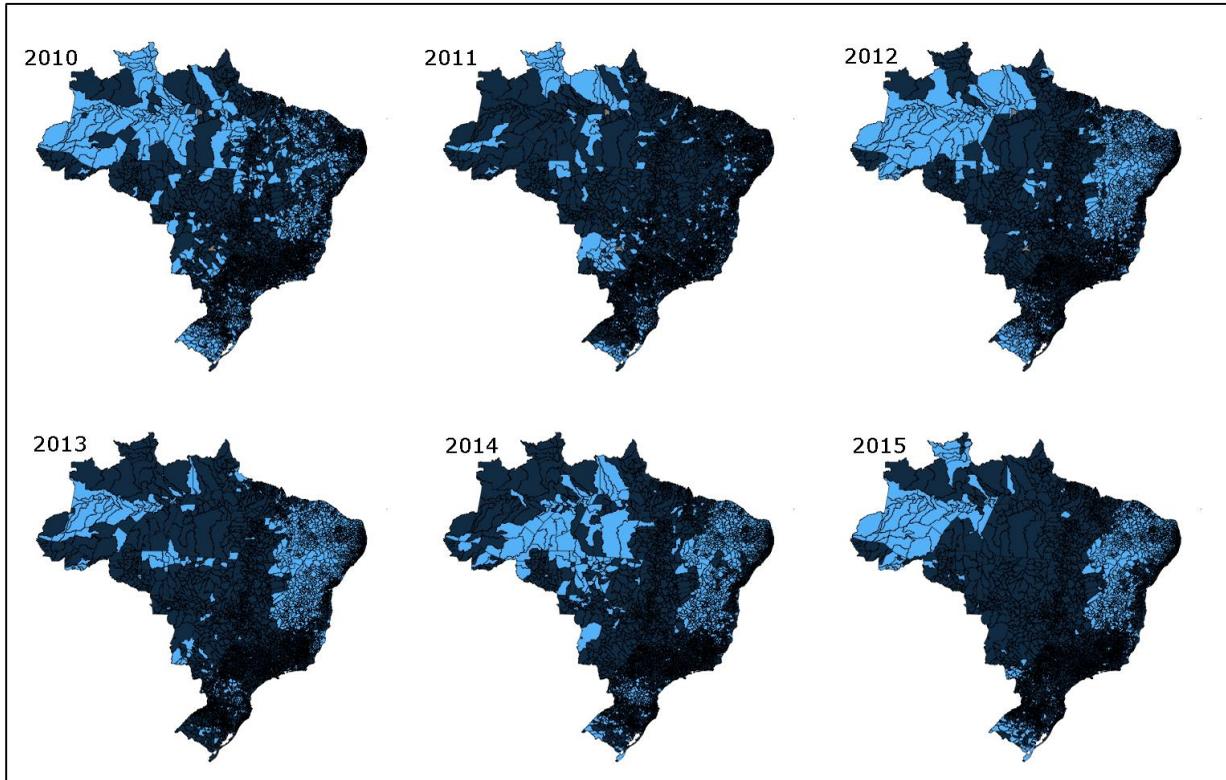


Fonte: Elaboração dos autores com base no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres do Ministério do Desenvolvimento Regional¹⁴.

Essas declarações são dos mais diversos tipos, sendo as mais frequentes: “estiagem”, com 8.448 ocorrências; “seca”, com 2.453 ocorrências; e “enxurradas”, com 2.181 ocorrências. Devido à natureza dos desastres, seria possível imaginar que essas ocorrências se concentrassem exclusivamente no Nordeste do país. Essa expectativa também tem por base o desenvolvimento econômico relativamente mais baixo dessa região, que poderia estar associado com a maior incidência de declarações de emergência. Para verificar empiricamente o que ocorre, a Figura 2 mostra a distribuição espacial das declarações de emergência no Brasil no período analisado. Na figura, o azul mais claro indica a declaração de emergência, enquanto o azul escuro indica áreas sem declaração de emergência.

¹⁴ Disponível em: <<https://s2id.mi.gov.br>>. Acesso em: dez. 2019.

Figura 2
Distribuição espacial das declarações de emergência



Fonte: Elaboração dos autores com base no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres do Ministério do Desenvolvimento Regional.

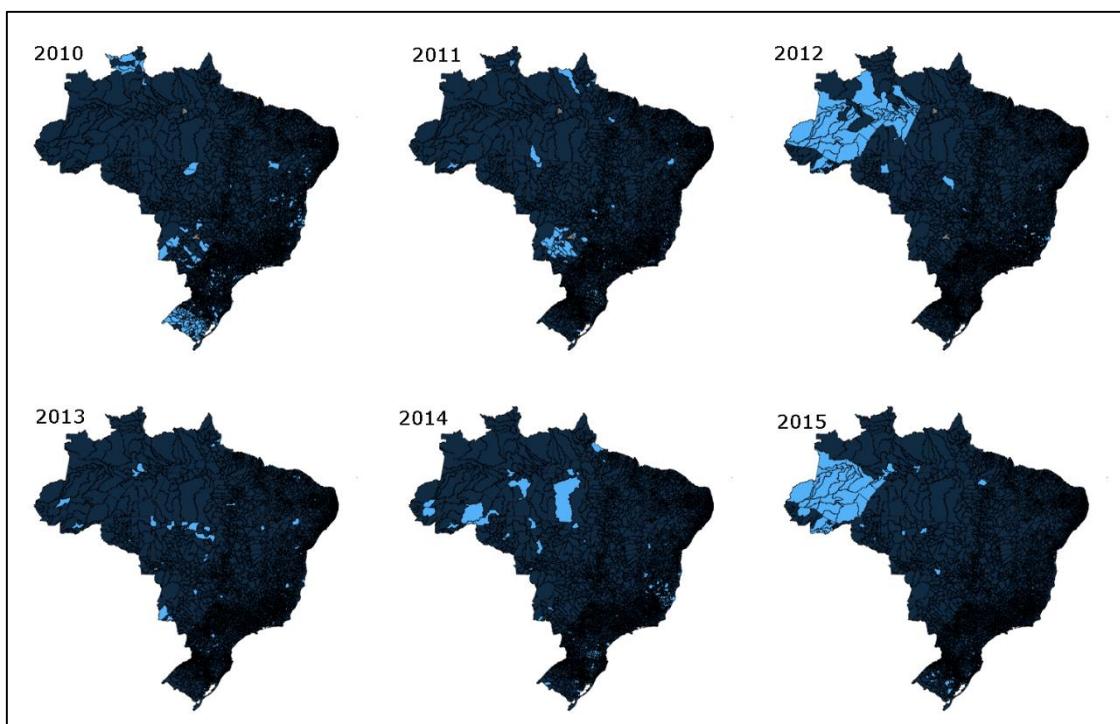
Observação: O azul mais claro indica a declaração de emergência, enquanto o azul-escuro indica áreas sem declaração de emergência.

Como podemos ver, não há exclusividade da região Nordeste do país em relação às declarações de emergência. Há variação entre os anos, com maior concentração nas regiões Norte e Nordeste de 2012 em diante. Contudo, municípios no extremo sul do país também aparecem com alta incidência de declarações de emergência. Essa distribuição mostra que a decisão do governo federal de reconhecer uma declaração de emergência não é direcionada exclusivamente para uma região ou estado específico do país.

O reconhecimento formal da situação de emergência é um passo importante para os municípios e, apesar de gerar benefícios do ponto de vista dos procedimentos administrativos locais, não gera automaticamente acesso às transferências federais obrigatórias para apoio e reparo dos efeitos do desastre. Podemos ver na Figura 3 a distribuição espacial da alocação das transferências federais de emergência. Na figura, quanto mais claro o tom de azul, maior o valor em transferências federais recebido pelos

municípios. As áreas em cinza indicam que o município não recebeu transferências no referido ano (valor R\$ 0,00).

Figura 3
Distribuição espacial das transferências federais de emergência



Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Regional¹⁵.

Observação: Quanto mais claro o tom de azul, maior o valor em transferências federais recebido pelos municípios.

Podemos ver na Figura 3 que, enquanto a incidência de declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal é alta, a distribuição de recursos para o apoio de forma direta aos municípios que sofrem com desastres naturais é muito mais rara. No período analisado ocorreram apenas 1.303 transferências obrigatórias para os municípios para fins de apoio emergencial em situação de desastre. Contudo, mesmo sendo a incidência municipal baixa, os valores não deixam de ser expressivos: em 2010, R\$ 1.195.859.475; em 2011, R\$ 223.484.254; em 2012, R\$ 239.007.559; em 2013, R\$ 270.302.179; em 2014, R\$ 285.695.318; e, por fim, em 2015, R\$ 101.296.418. A Tabela 1 apresenta o percentual de municípios que efetivamente receberam transferências federais de emergência em cada ano e a média do valor *per capita* transferido. O percentual e as médias são calculados entre os municípios afetados por desastres no referido ano.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br>>. Acesso em: dez. 2020.

Tabela 1
Alocação de transferências federais para os municípios brasileiros

Ano	Recebedores (%)	Valor per capita (média e desvio-padrão)
2010	23,3	152.06 (189.99)
2011	12,2	54.07 (103.91)
2012	4,9	69.60 (137.02)
2013	3,0	73.64 (83.93)
2014	5,6	59.27 (160.85)
2015	4,0	53.48 (172.66)

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Os dados da Tabela 1 mostram que uma parcela pequena dos municípios afetados por desastres é de fato beneficiada com transferências federais. Além disso, os valores médios também variam expressivamente entre os diferentes municípios, dado que o desvio-padrão é sempre mais alto que a média no período analisado. Buscamos então entender a variação no reconhecimento federal das situações de emergência e no acesso dos municípios aos recursos de transferências para esse fim. Isto é, quem é beneficiado e quem é prejudicado nessas decisões; quem tem declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal; quem recebe recursos de transferências federais; e, mais importante, em que medida a alocação desses recursos obedece a critérios de alinhamento político. A Tabela 2 apresenta os resultados para as declarações de emergência e a Tabela 3, os resultados para as transferências federais:

Tabela 2
Alinhamento político e reconhecimento da declaração de emergência

	Variável dependente					
	N reconhecimento desastres					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Alinhamento Presidente	0.013 (0.027)			0.015 (0.027)		
Alinhamento Coalizão		0.038** (0.017)			0.038** (0.017)	
Alinhamento Ministro			0.123*** (0.028)			0.059** (0.028)
Burocracia Comissionada	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)
Cobertura PBF	0.041*** (0.002)	0.042*** (0.002)	0.041*** (0.002)	0.040** (0.002)	0.040*** (0.002)	0.040*** (0.002)
N Desastres	0.075*** (0.003)	0.076*** (0.003)	0.075*** (0.003)	0.076*** (0.003)	0.076*** (0.003)	0.076*** (0.003)
Reeleito	-0.017 (0.018)	-0.018 (0.018)	-0.019 (0.018)	-0.003 (0.018)	-0.004 (0.018)	-0.003 (0.018)
Ano Eleitoral	0.056*** (0.018)	0.059*** (0.018)	0.057*** (0.018)	0.256*** (0.030)	0.257*** (0.030)	0.247*** (0.031)
Votos Presidente	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)
Estado Ministro	0.141*** (0.029)	0.141*** (0.029)	0.129*** (0.030)	0.155*** (0.029)	0.154*** (0.029)	0.149*** (0.030)
Log População	-0.052*** (0.008)	-0.051*** (0.008)	-0.051*** (0.008)	-0.058*** (0.008)	-0.057*** (0.008)	-0.057*** (0.008)
Efeitos Fixos (Ano)	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
Constante	-0.239*** (0.090)	-0.273*** (0.091)	-0.253*** (0.090)	-0.247*** (0.092)	-0.282*** (0.094)	-0.254*** (0.092)
Observações	12567	12567	12567	12567	12567	12567
Log Likelihood	-15,467.930	-15,465.680	-15,458.520	-15,318.050	-15,315.810	-15,316.060
Akaike Inf. Crit.	30,955.860	30,951.350	30,937.030	30,664.110	30,659.620	30,660.110

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do IBGE, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Desenvolvimento Social e Tribunal Superior Eleitoral.

Nota: **p < 0.05; ***p < 0.01. Coeficientes reportados. Erro-padrão entre parênteses.

Os modelos na Tabela 2 apresentam a relação entre as variáveis de interesse e o número de declarações reconhecidas pelo governo federal. Como o reconhecimento formal traz benefícios para os municípios, esperamos que os municípios alinhados ao governo federal tenham maior chance de ser beneficiados. As variáveis de interesse são as três primeiras, que apresentam as medidas de alinhamento partidário entre o prefeito e o governo federal. Como podemos ver, das três especificações da variável de alinhamento, o alinhamento com a coalizão e o alinhamento com o ministro do MI apresentam o sinal positivo e são estatisticamente significantes. O alinhamento com o presidente apresenta o

sinal positivo esperado, mas não alcança significância estatística nas duas especificações consideradas.

Para a interpretação substancial dos coeficientes, é preciso converter os valores para a escala original, que é a contagem de declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal. Esse procedimento é realizado, mantendo as demais variáveis dos modelos na média. A análise do efeito substancial mostra que o incremento no número de declarações reconhecidas é pequeno. No caso do alinhamento entre o presidente e o partido do prefeito, o incremento é de 0,1 declarações reconhecidas, e esse incremento não é estatisticamente significativo, como já informado. Para o alinhamento com a coalizão, o incremento é de 0,4 declarações, com municípios não alinhados apresentando 1,07 declarações reconhecidas e municípios alinhados, 1,11 declarações. Por último, o alinhamento com o ministro apresenta um incremento de 0,15 declarações reconhecidas, com os municípios não alinhados ao partido do ministro apresentando 1,08 declarações reconhecidas e os municípios alinhados, 1,32 declarações.

As variáveis de controle são divididas em dois grupos: as variáveis de capacidade/necessidade e as variáveis eleitorais. Primeiro, com relação à variável de burocracia, ao contrário do esperado, a proporção da burocracia municipal que é somente comissionada está associada positivamente com o número de declarações de emergência. Esse resultado indica que as conexões políticas dos nomeados acabam por ajudar o reconhecimento federal. Já as variáveis de necessidade, tanto a cobertura do PBF quanto o número de desastres reportado, apresentam o sinal positivo esperado e são estatisticamente significantes.

Os resultados mostram que essas são as variáveis que apresentam maior incremento no número de declarações. Municípios com cobertura do PBF de 10% da população apresentam 1,04 declarações de emergência reconhecidas. Esse número aumenta para 1,58 com cobertura de 20% e 2,42 com cobertura de 30%, valor máximo. Já com relação ao número de desastres reportados pelo município, era de esperar que, quanto mais desastres, maior o número de declarações reconhecidas. Os resultados mostram que municípios que reportaram um desastre apresentam 1,06 declarações de emergência reconhecidas. Esse número aumenta para 1,44 com cinco desastres reportados e para 2,12 com dez desastres reportados. Esse resultado mostra que o número de desastres sofridos pelo município importa, mas a relação entre número de desastres e número de declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal está longe de ser perfeita.

Esses resultados mostram que o número-base de declarações reconhecidas é de uma declaração por município e que, apesar de a política importar, uma vez que o alinhamento com a coalizão e, especialmente, com o ministro apresenta incremento no número de declarações, esse incremento é razoavelmente pequeno. Em suma, as variáveis de alinhamento político têm incremento apenas discreto e as variáveis de necessidade e

vulnerabilidade têm de assumir os seus valores máximos para ter como retorno uma declaração a mais de emergência reconhecida pelo governo federal.

Com relação às variáveis eleitorais, o prefeito em segundo mandato não apresenta diferença significativa. Ano eleitoral está associado com maior número de declarações de emergência reconhecidas. Os resultados mostram também que o presidente busca beneficiar seu eleitorado, já que, quanto maior o percentual de votos para o presidente no município, maior o número de declarações reconhecidas. Essa relação também é observada para o ministro, que beneficia o seu distrito eleitoral com o maior reconhecimento de declarações de emergência no seu estado de origem.

A Tabela 3 apresenta os resultados para a alocação de transferências federais. Podemos ver, então, se os fatores que explicam o reconhecimento federal da situação de emergência são os mesmos que explicam o recebimento de transferências emergenciais e a magnitude dos valores.

Tabela 3
Alinhamento político e transferências federais de emergência

	Variável dependente					
	Transferências - Binária			Transferência <i>per capita</i>		
	Logit			Log-normal		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Alinhamento Presidente	0.002 (0.107)			-0.273** (0.125)		
Alinhamento Coalizão		0.472*** (0.081)			0.009 (0.097)	
Alinhamento Ministro			0.635*** (0.105)			0.441*** (0.119)
Burocracia Comissionada	-0.002 (0.005)	-0.003 (0.005)	-0.003 (0.005)	0.030*** (0.006)	0.031*** (0.006)	0.028*** (0.006)
Cobertura PBF	-0.110*** (0.009)	-0.103*** (0.009)	-0.109*** (0.009)	0.060*** (0.013)	0.062*** (0.013)	0.062*** (0.013)
N Desastres	0.076*** (0.029)	0.078*** (0.029)	0.077*** (0.029)	-0.167*** (0.050)	-0.177*** (0.050)	-0.177*** (0.050)
Reeleito	-0.044 (0.076)	-0.063 (0.076)	-0.063 (0.076)	-0.207** (0.087)	-0.205** (0.087)	-0.212** (0.087)
Ano Eleitoral	1.111*** (0.072)	1.147*** (0.072)	1.085*** (0.072)	0.704*** (0.089)	0.698*** (0.089)	0.650*** (0.089)
Votos Presidente	-0.019*** (0.003)	-0.020*** (0.003)	-0.019*** (0.003)	-0.018*** (0.003)	-0.019*** (0.003)	-0.018*** (0.003)
Estado Ministro	0.557*** (0.155)	0.521*** (0.156)	0.487*** (0.156)	0.082 (0.206)	0.097 (0.207)	-0.078 (0.210)
Constante	-0.984*** (0.165)	-1.303*** (0.175)	-1.057*** (0.165)	4.030*** (0.221)	3.999*** (0.233)	3.928*** (0.221)
Observações	12567	12567	12567	12567	12567	12567
Grupos	4118	4118	4118	4118	4118	4118
Correlação E.A.	0.124	0.135	0.123	0.124	0.135	0.123
Log Likelihood	-4722.11	-4706.59	-4700.58	-4722.11	-4706.59	-4700.58
Akaike Inf. Crit.	9488.23	9457.18	9445.17	9488.23	9457.18	9445.17
Log Residual Std. Dev.	0.117	0.122	0.111	0.117	0.122	0.111

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do IBGE, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Desenvolvimento Social e Tribunal Superior Eleitoral.

Nota: **p < 0.05; *** p < 0.01. Coeficientes reportados. Erro-padrão entre parênteses.

Como explicado na seção “Metodologia”, o modelo para analisar a relação entre o alinhamento partidário e a alocação de transferências federais é estimado em duas partes. Os modelos de 1 a 3 têm como resposta o recebimento ou não de transferências federais pelo município no ano. Os modelos de 4 a 6 têm como resposta o valor *per capita* recebido pelo município, condicional ao recebimento de transferência no ano. Ressaltamos que,

nesse modelo de *mixture*, são estimados interceptos para cada município e é permitido que esses interceptos sejam correlacionados entre o modelo da primeira parte e o da segunda parte. O número de grupos (municípios) analisados e essa correlação são apresentados no final da Tabela 3. Na prática, isso significa que os modelos são dependentes. Nos "Anexos", apresentamos os modelos estimados de forma independente. Nota-se que os resultados são os mesmos.

Começando com os modelos que estimam a relação entre o alinhamento e o recebimento ou não de transferências, notamos que as três especificações de alinhamento partidário apresentam sinal positivo. Contudo, o alinhamento com o presidente não apresenta significância estatística. O resultado indica que municípios com prefeitos de partidos da coalizão de governo ou, especificamente, do mesmo partido do ministro do Integração Nacional apresentam maior probabilidade de receber transferências federais de emergência. Substantivamente, o município com prefeito alinhado à coalizão apresenta incremento de 0,021 na probabilidade de receber transferências. Já o alinhamento com o partido do ministro apresenta incremento de 0,037. O incremento na probabilidade pode ser considerado pequeno. Contudo, a probabilidade de receber transferências é em geral muito baixa. Isso ocorre porque o recebimento de transferências de emergência, mesmo considerando que todos os municípios na análise foram afetados por desastres, é relativamente raro¹⁶. Dessa forma, um incremento de 2,1% e 3,7% para o alinhamento com a coalizão e o ministro, respectivamente, não é desprezível.

Considerando as variáveis de controle, das variáveis de capacidade/necessidade, a burocracia não apresenta resultado significativo. A cobertura do PBF apresenta significância, mas com o sinal negativo. Isso indica que, quanto maior a vulnerabilidade do município, menor a probabilidade de receber transferências de emergência. Esse resultado pode parecer contraintuitivo quando partimos do pressuposto de que os municípios que precisam mais deveriam ser mais beneficiados. Contudo, um dos poucos trabalhos que fazem referência a esse ponto explicitamente mostra que a necessidade não determina quem será beneficiado (Baião, Couto e Oliveira, 2019). O número de desastres reportado pelo município afeta positivamente a probabilidade de recebimento de transferências. Esse resultado sim indica uma ligação entre a demanda ou necessidade de recursos e a alocação das transferências.

Por último, as variáveis eleitorais indicam que o fato de o prefeito estar no segundo mandato não afeta o recebimento de transferências, mas que ano eleitoral apresenta maior probabilidade de recebimento de transferências federais pelos municípios. O percentual de votos do presidente tem relação negativa com o recebimento de transferências. Contudo, o estado do ministro é mais beneficiado. Isso indica a sobreposição do ministro sobre o presidente na busca por beneficiar o seu distrito eleitoral.

¹⁶ Como visto na Tabela 1, menos de 10% dos municípios afetados por desastres são beneficiados por transferências federais.

Esses resultados podem ser interessantes, mas o foco da análise está de fato nos modelos que estimam o valor alocado aos municípios. Nesse caso, os resultados mostram que, condicional ao município receber transferências federais, o valor tende a ser menor quando o prefeito é alinhado ao presidente e tende a ser maior quando o prefeito é alinhado ao ministro. Além disso, esse efeito é substancial. Municípios alinhados ao partido do presidente, quando recebem recursos, recebem 23% menos do que os municípios não alinhados. Já no caso dos municípios alinhados ao partido do ministro, quando recebem transferências federais, recebem 55% a mais no valor *per capita*. Considerando o valor-base de R\$76,00 *per capita*, um município com prefeito alinhado ao partido do ministro receberá em média R\$41,8 a mais para cada habitante. Importante notar que, no caso do valor transferido, somente o ministro apresenta capacidade de direcionar recursos para prefeitos do seu partido, demonstrando a posição privilegiada desse ator no processo decisório acerca da política distributiva.

Considerando as variáveis de controle, burocracia comissionada, assim como nos modelos sobre o reconhecimento federal, também apresenta relação positiva, indicando que, quanto maior a proporção de comissionados, maior o valor *per capita* recebido em transferências federais de emergência. A cobertura do PBF aumenta o valor alocado para os municípios, de forma que, quanto maior a cobertura, maior o valor *per capita* recebido. Esse resultado indica que municípios mais vulneráveis têm menor chance de receber recursos. Mas, quando recebem recursos, o valor tende a ser maior de acordo com o grau de vulnerabilidade. A última medida de necessidade, o número de desastres reportados, apresenta o sinal negativo. Isso indica que maior demanda não necessariamente se traduz de forma direta em maior assistência por meio de maior volume de transferências.

Sobre as variáveis eleitorais, prefeitos em segundo mandato recebem menos recursos que os prefeitos em primeiro mandato. Condicional a receber algum recurso, os municípios recebem mais transferências em anos eleitorais. Por último, quando os municípios recebem recursos, o valor transferido tende a ser menor quanto maior o apoio eleitoral do presidente. O estado do ministro não apresenta efeito significativo sobre o valor em transferências alocado.

Podemos agora comparar os efeitos observados das nossas variáveis de interesse sobre o número de declarações de emergência, o recebimento ou não de transferências e o volume de transferências recebido. De início já notamos que o efeito das variáveis de alinhamento muda com relação aos modelos anteriores. Considerando o valor alocado, somente o alinhamento com o ministro apresenta o resultado positivo e estatisticamente significativo esperado. Isso quer dizer que, enquanto o alinhamento com a coalizão e com o ministro é relevante para o reconhecimento federal da declaração de emergência e para o recebimento de transferências, somente o alinhamento com o ministro tem efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o valor recebido. Dessa forma, o ministro mostra maior capacidade de direcionar quanto será alocado para os municípios e, assim, beneficiar os municípios aliados.

Em suma, nossos resultados mostram que a política importa. Municípios alinhados ao governo federal são mais beneficiados na alocação de recursos relacionados a desastres naturais. Municípios alinhados à coalizão e ao ministro do MI são beneficiados na decisão sobre o reconhecimento formal da declaração de emergência e também na decisão de alocar recursos de transferências federais. Contudo, no que diz respeito ao valor transferido, o ministro prioriza os municípios alinhados ao seu próprio partido político. A análise aqui desenvolvida contribui ainda para a literatura sobre política distributiva, mostrando que, mesmo em situações de definição exógena da demanda, o alinhamento partidário ainda é fundamental para explicar quem ganha o quê.

Conclusão

Neste artigo, analisamos a politização das decisões federais quanto aos recursos relacionados à emergência nos municípios brasileiros. Desastres naturais são situações causadas por razões exógenas, fora do controle dos gestores públicos. Contudo, como os gestores reagem a essas situações é algo a ser compreendido sob a luz dos incentivos políticos e eleitorais para os representantes eleitos. Quando os municípios se deparam com uma situação de emergência, a estrutura federativa do Brasil prevê que eles podem recorrer ao governo federal para conseguir apoio.

Esse apoio pode vir na forma do reconhecimento formal da declaração de emergência, reconhecimento esse que gera flexibilidade jurídica para os municípios organizarem a reação ao desastre natural. O apoio federal pode vir também na forma de transferências federais de emergência. Esse é um apoio mais direto na forma de recursos financeiros para ajudar na prevenção e na recuperação de áreas afetadas por desastres. A questão que se colocou então foi se essas formas de apoio são alocadas de forma neutra ou são direcionadas para prefeitos alinhados politicamente.

Analisando dados originais sobre as declarações de emergência e sobre a alocação de transferências federais para esse fim, mostramos que, enquanto o reconhecimento formal da emergência é relativamente frequente, a alocação de transferências é mais limitada. Contudo, em ambas as situações, é preciso uma decisão discricionária do governo federal quanto a quem será priorizado. Considerando as especificidades do presidencialismo de coalizão brasileiro, testamos o efeito do alinhamento do prefeito com o presidente, com a coalizão e com o ministro da Integração Nacional.

Os resultados mostram que o alinhamento partidário apresenta efeito positivo sobre a alocação de recursos de emergência. No caso do reconhecimento formal da declaração de emergência e do recebimento de transferências federais, o alinhamento com a coalizão e com o ministro afeta positivamente as chances dos municípios. O alinhamento partidário com esses atores se traduz em incremento no número de declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal. Essa capacidade de beneficiar os prefeitos alinhados com a coalizão e com o ministro do MI se mantém quando consideramos a

diferenciação entre os municípios que recebem transferências e aqueles que não recebem. Municípios alinhados com a coalizão e com o partido do ministro apresentam maior probabilidade de receber recursos de transferências federais. Contudo, quando consideramos o valor em transferências federais de emergência, somente o alinhamento com o ministro apresenta o efeito positivo e estatisticamente significativo esperado.

Esses resultados mostram que a política é relevante para compreendermos a alocação de recursos, que, num primeiro momento, poderíamos pensar ser completamente determinada pela demanda ou necessidade desses recursos. Os atores políticos do Poder Executivo – presidente, coalizão e ministro – têm incentivos políticos para buscar beneficiar os seus aliados. Com poder discricionário para alocar recursos, esses atores influenciam o reconhecimento de declarações de emergência, a alocação de recursos de transferências federais e o valor dos recursos a serem alocados. Mostramos que, nessa briga por influência, o ministro da Integração Nacional apresenta papel proeminente, sendo capaz de extrair benefícios para os seus aliados em todas as três decisões sobre situações de emergência. Esse resultado não quer dizer que fatores contextuais de vulnerabilidade e demanda por recursos não importam. Vimos que esses fatores importam e, em algumas situações, em magnitude maior que o alinhamento político. Contudo, mantendo esses fatores constantes, mostramos aqui que os atores políticos direcionam recursos e beneficiam aliados.

Dessa forma, as principais contribuições do presente artigo são: primeiro, exploramos a complexidade do processo decisório do Executivo, identificando não somente o efeito do alinhamento partidário do prefeito com o governo, mas especificamos a qual ator do Executivo Federal o prefeito é alinhado e qual o efeito dos diferentes alinhamentos sobre o acesso aos recursos do governo federal. Esse resultado mostra que presidente, coalizão e ministro são relevantes para a política distributiva, mas, no caso das transferências de emergência, o papel do ministro é central. Segundo, mostramos que, mesmo se tratando de situações de emergência, o elemento político é fundamental para explicar quem será beneficiado e quem será prejudicado. Os atores políticos utilizam os recursos a sua disposição para beneficiar os prefeitos alinhados, mesmo em situações de desastre natural.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, p. 1-39, 1988.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Michigan: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. "The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas". *Comparative Political Studies*, vol. 39, nº 4, p. 415-440, 2006.

AMORIM NETO, O.; SIMONASSI, A. G. "Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004)". *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4, p. 704-725, 2013.

ANDERSSON, W. A.; KENNEDY, P. A.; RESSLER, E. *Handbook of disaster research*. New York: Springer, 2007.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. "Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 47, nº 3, p. 549-576, 2004.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C.; JUCÁ, I. C. "A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 25, p. 47-86, 2018.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C.; OLIVEIRA, V. E. "Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, nº 71, 2019.

BASTOS, P.; MILLER, S. "Politics under the weather: droughts, parties and electoral outcomes". *Inter-American Development Bank*, 2013.

BATISTA, M. "O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

_____. "Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros". *Revista do Serviço Público*, vol. 66, nº 3, p. 345-370, 2 set. 2015.

_____. "Who gets what and how does it matter? Importance-weighted portfolio allocation and coalition support in Brazil". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 10, nº 3, p. 99-134, 2018.

BERRY, C. R.; BURDEN, B. C.; HOWELL, W. G. "The president and the distribution of federal spending". *American Political Science Review*, vol. 104, nº 4, p. 783-799, 2010.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "Pork is policy: dissipative inclusion at the local level". *Governance*, vol. 31, nº 4, p. 701-720, 2018.

BOHLKEN, A. T. "Targeting ordinary voters or political elites? Why pork is distributed along partisan lines in India". *American Journal of Political Science*, vol. 62, nº 4, p. 796-812, 2018.

BORGES, A. "Eleições presidenciais, federalismo e política social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 81, p. 117-136, 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010. Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 21 ago. 2010.

_____. Transferência obrigatória: caderno de orientações. Da solicitação de recursos à prestação de contas. Ministério da Integração Nacional, 2011.

_____. Boletim epidemiológico, desastres naturais e saúde: análise do cenário de eventos hidrológicos no Brasil e seus potenciais impactos sobre o Sistema Único de Saúde. Ministério da Saúde, 2018.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. "Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil". *American Political Science Review*, vol. 106, nº 4, p. 742-761, 2012.

BUENO, N. S. "Bypassing the enemy: distributive politics, credit claiming, and non-state organizations in Brazil". *Comparative Political Studies*, vol. 51, nº 3, p. 304-340, 2018.

CAVALCANTI, F. "Voters sometimes provide the wrong incentives. The lesson of the Brazilian drought industry". *Munich Personal RePec Archive*, 7 mar. 2018.

- CHEN, J. "Voter partisanship and the effect of distributive spending on political participation". *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 1, p. 200-217, 2013.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. "Electoral politics as a redistributive game". *The Journal of Politics*, vol. 48, nº 2, p. 370-389, 1986.
- _____. *Setting the agenda: responsible party government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- _____. *Legislative leviathan: party government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- _____. Swing voters, core voters and distributive politics. In: SHAPIRO, I., et al. (eds.). *Political representation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- DANIELS, R. S. "The rise of politics and the decline of vulnerability as criteria in disaster decisions of the United States, 1953-2009". *Disasters*, vol. 37, nº 4, p. 669-694, 2013.
- DEDA, C. C.; KAUCHAKJE, S. "Determinants of fiscal transfers to municipal units: effects of malapportionment of Brazilian electoral districts". *Revista de Administração Pública*, vol. 53, nº 1, p. 150-172, 2019.
- DIXIT, A.; LONDREGAN, J. "The determinants of success of special interests in redistributive politics". *The Journal of Politics*, vol. 58, nº 4, p. 1.132-1.155, 1996.
- DOWNTON, M. W.; PIELKE JR., R. A. "Discretion without accountability: politics, flood damage, and climate". *Natural Hazards Review*, vol. 2, nº 4, p. 157-166, 2001.
- FENNO, R. F. *Home style: House members in their districts*. Harper Collins, 1978.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem política*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- GALLEGO, J. "Natural disasters and clientelism: the case of floods and landslides in Colombia". *Electoral Studies*, vol. 55, p. 73-88, 2018.
- GARRETT, T. A.; SOBEL, R. S. "The political economy of FEMA disaster payments". *Economic inquiry*, vol. 41, nº 3, p. 496-509, 2003.
- GASPER, J. T.; REEVES, A. "Make it rain? Retrospection and the attentive electorate in the context of natural disasters". *American Journal of Political Science*, vol. 55, nº 2, p. 340-355, 2011.
- GOLDEN, M.; MIN, B. "Distributive politics around the world". *Annual Review of Political Science*, vol. 16, 2013.
- HEALY, A.; MALHOTRA, N. "Myopic voters and natural disaster policy". *American Political Science Review*, vol. 103, nº 3, p. 387-406, 2009.
- IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014.
- KING, G. "Replication, replication". *PS: Political Science & Politics*, vol. 28, nº 3, p. 444-452, 1995.
- KRAMON, E.; POSNER, D. N. "Who benefits from distributive politics? How the outcome one studies affects the answer one gets". *Perspectives on Politics*, vol. 11, nº 2, p. 461-474, 2013.
- KRINER, D. L.; REEVES, A. *The particularistic president*. Cambridge: Cambridge Books, 2015.

KUMAR, N. "The political economy of intergovernmental transfers – Evidence from Indian disaster relief". *Journal of South Asian Development*, vol. 11, nº 3, p. 261-275, 2016.

LASWELL, H. *Politics: who gets what, when and how*. United Kingdom: Pickle Partners Publishing, 1936.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 303-344, 2002.

_____. "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". *Dados*, vol. 48, nº 4, p. 737-776, 2005.

LITSCHIG, S. "Are rules-based government programs shielded from special-interest politics? Evidence from revenue-sharing transfers in Brazil". *Journal of Public Economics*, vol. 96, nº 11-12, p. 1.047-1.060, 2012.

LOWI, T. J. "American business, public policy, case-studies, and political theory". *World Politics*, vol. 16, nº 4, p. 677-715, 1964.

MARENCO, A. "Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros". *Dados*, vol. 60, nº 4, p. 1.025-1.058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. "Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, nº 64, p. 3-21, 2017.

MEIRELES, F. "A política distributiva da coalizão". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 265-301, 2002.

_____. "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados*, vol. 46, nº 4, p. 735-771, 2003.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. "The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Political Research Quarterly*, vol. 64, nº 2, p. 323-334, 2011.

REEVES, A. "Political disaster: unilateral powers, electoral incentives, and presidential disaster declarations". *The Journal of Politics*, vol. 73, nº 4, p. 1.142-1.151, 2011.

REINHARDT, G. Y.; ROSS, A. D. "Expanding social science through disaster studies". *Social Science Quarterly*, vol. 100, nº 7, p. 2.523-2.529, 2019.

RICH, M. J. "Distributive politics and the allocation of federal grants". *American Political Science Review*, vol. 83, nº 1, p. 193-213, 1989.

SANTOS, F. N. "A two-part bayesian model with elicited priors to analyze longitudinal government expenditures in Latin America". Master of Science in Statistics, Dissertação de Mestrado. UCLA. Los Angeles, California, EUA, 2013.

SHEPSON, K. A.; WEINGAST, B. R. *Positive theories of congressional institutions*. Michigan: University of Michigan Press, 1995.

STEHAR, S. D. "The political economy of urban disaster assistance". *Urban Affairs Review*, vol. 41, nº 4, p. 492-500, 2006.

SYLVES, R; BÚZÁS, Z. I. "Presidential disaster declaration decisions, 1953-2003: what influences odds of approval?". *State and Local Government Review*, vol. 39, nº 1, p. 3-15, 2007.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. "O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes". *Dados*, vol. 57, nº 3, p. 817-853, 2014.

Anexos

Tabela A1
Estatísticas descritivas

	N	Média	Desvio-padrão	Mín.	Pctl(25)	Pctl(75)	Máx.
Burocracia Comissionada	12574	10.358	7.317	0.000	5.361	13.277	79.167
Alinhamento Coalizão	12609	0.623	0.485	0.000	0.000	1.000	1.000
Alinhamento Ministro	12609	0.089	0.285	0.000	0.000	0.000	1.000
Alinhamento Presidente	12609	0.119	0.323	0.000	0.000	0.000	1.000
Estado Ministro	12606	0.071	0.257	0.000	0.000	0.000	1.000
Ano Eleitoral	12609	0.315	0.465	0.000	0.000	1.000	1.000
Reeleito	12605	0.333	0.471	0.000	0.000	1.000	1.000
Cobertura PBF	12609	11.266	5.777	0.075	5.888	16.224	27.477
Votos Presidente	12606	64.220	16.246	14.929	51.447	78.285	96.505
N Desastres	12617	1.475	0.946	1	1	2	52
N Declarações Reconhecidas	12617	1.155	0.869	0	1	2	6
Transferência <i>per capita</i>	12617	7.784	53.550	0	0	0	1,922
Log População	12609	9.573	1.173	6.712	8.725	10.193	16.285

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do IBGE, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Desenvolvimento Social e Tribunal Superior Eleitoral.

Tabela A2
Alinhamento político e transferências federais de emergência

	Variável dependente					
	Transferência binária			Log transferência <i>per capita</i>		
	Logit			OLS		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Alinhamento Presidente	0.002 (0.107)			-0.201* (0.116)		
Alinhamento Coalizão		0.313*** (0.085)			-0.008 (0.095)	
Alinhamento Ministro			0.285** (0.116)			0.217* (0.117)
Prop. Comissionado	-0.011* (0.006)	-0.011* (0.006)	-0.011* (0.006)	0.026*** (0.006)	0.027*** (0.006)	0.026*** (0.006)
Reeleito	-0.140* (0.078)	-0.150* (0.078)	-0.145* (0.078)	-0.209** (0.083)	-0.208** (0.083)	-0.210** (0.083)
Ano Eleitoral	2.185*** (0.137)	2.211*** (0.137)	2.148*** (0.137)	1.330*** (0.176)	1.336*** (0.176)	1.314*** (0.176)
Cobertura PBF	-0.013 (0.014)	-0.012 (0.014)	-0.012 (0.014)	0.076*** (0.015)	0.079*** (0.015)	0.080*** (0.015)
Votos Presidente	-0.021*** (0.004)	-0.022*** (0.004)	-0.021*** (0.004)	-0.006 (0.004)	-0.007 (0.004)	-0.006 (0.004)
Estado Ministro	0.916*** (0.203)	0.918*** (0.203)	0.900*** (0.203)	0.269 (0.324)	0.280 (0.326)	0.217 (0.326)
N Desastres	0.107*** (0.032)	0.107*** (0.031)	0.107*** (0.032)	-0.171*** (0.049)	-0.177*** (0.049)	-0.181*** (0.049)
Efeitos Fixos (Ano)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Efeitos Fixos (Estado)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Constante	-1.260** (0.518)	-1.465*** (0.520)	-1.303** (0.517)	3.059*** (0.547)	3.052*** (0.555)	3.006*** (0.547)
Observações	12567	12567	12567	991	991	991
R ²				0.325	0.323	0.325
Adjusted R ²				0.300	0.297	0.300
Log Likelihood	-2,651.570	-2,644.661	-2,648.629			
Akaike Inf. Crit.	5,379.140	5,365.321	5,373.258			
Residual Std. Error (df = 954)				1.209	1.211	1.209
F Statistic (df = 36; 954)				12.765***	12.642***	12.783***

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do IBGE, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Desenvolvimento Social e Tribunal Superior Eleitoral.

Nota: *p < 0.1; **p < 0.05; *** p < 0.01.

Abstract

Politization of natural disasters: party alignment, emergency declarations, and allocation of federal resources to municipalities in Brazil

What is the relationship between party alignment and the allocation of federal recognition and emergency resources to Brazilian municipalities? We propose that even though disasters are given by nature, politics matter for federal recognition and the amount of transfers received. The argument is that the government will benefit the aligned mayors, recognizing the emergency declarations and allocating more resources to the municipalities of the same party. Considering the Brazilian coalition presidentialism, we tested three hypotheses for political alignment: alignment with the president, with the coalition, and with the minister of the portfolio. We present an original database with emergency declarations by the municipalities and the amounts transferred for that purpose in the period from 2010 to 2015. We used Poisson regression models and a two-part model to test our hypotheses. The results indicate that declarations and emergency transfers are allocated in a way that benefits political allies at the subnational level, especially mayors aligned with the minister of the portfolio.

Keywords: natural disaster; coalition presidentialism; emergency declarations; federal emergency transfers

Resumen

Politicización de desastres naturales: alineación de partes, declaraciones de emergencia y asignación de recursos federales a municipios en Brasil

¿Cuál es la relación entre la alineación del partido y la asignación de recursos por el gobierno y reconocimiento federal para los municipios brasileños? Proponemos que, aunque los desastres se den por naturaleza, la política es importante para el reconocimiento federal y la cantidad de transferencias recibidas. El argumento es que el gobierno beneficiará a los alcaldes alineados, reconociendo las declaraciones de emergencia y asignando más recursos a los municipios de la misma parte. Considerando el presidencialismo de la coalición brasileña, probamos tres hipótesis de alineamiento político: alineamiento con el presidente, con la coalición y con el ministro de la cartera. Presentamos una base de datos original con declaraciones de emergencia de los municipios y los montos transferidos para ese fin en el período de 2010 a 2015. Utilizamos modelos de regresión de Poisson y en dos partes para probar nuestras hipótesis. Los resultados indican que las declaraciones y las transferencias de emergencia se asignan de una manera que beneficia a los aliados políticos a nivel subnacional, especialmente a los alcaldes alineados con el ministro de la cartera.

Palabras clave: desastre natural; presidencialismo de la coalición; declaraciones de emergencia; transferencias federales de emergencia

Résumé

La politisation des catastrophes naturelles: alignement des parties, déclarations d'urgence et attribution des ressources fédérales aux municipalités du Brésil

Quelle est la relation entre l'alignement des partis et l'allocation de la reconnaissance fédérale et des ressources d'urgence aux municipalités brésiliennes? Nous proposons que, même si les catastrophes sont attribuables à la nature, la politique compte pour la reconnaissance fédérale et le montant des transferts reçus. L'argument est que le gouvernement bénéficiera aux maires alignés, reconnaissant les déclarations d'urgence et allouant plus de ressources aux municipalités du même parti. Compte tenu du présidentielisme de la coalition brésilienne, nous avons testé trois hypothèses d'alignement politique: l'alignement avec le président, avec la coalition et avec le ministre du même domaine. Nous présentons une base de données originale avec les déclarations d'urgence des communes et les montants transférés à cet effet entre 2010 et 2015. Nous avons utilisé des modèles de régression de Poisson et en deux parties pour tester nos hypothèses. Les résultats indiquent que les déclarations et les transferts d'urgence sont alloués d'une manière qui profite aux alliés politiques au niveau infranational, en particulier aux maires alignés avec le ministre du même domaine.

Mots-clés: catastrophe naturelle; présidentielisme de la coalition; déclarations d'urgence; transferts d'urgence fédéraux

Artigo submetido à publicação em 22 de outubro de 2019.

Versão final aprovada em 8 de setembro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais

Fernanda Vick¹ 

Adrian Gurza Lavalle² 

O artigo apresenta estudo de caso em profundidade da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, e sua incidência sobre o modelo de financiamento do Plano Nacional de Educação 2014/2024 (Lei nº 13.005). A Conae pode ser considerada caso de sucesso na incidência sobre a política setorial, porquanto o modelo de financiamento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e seu instrumento – Custo Aluno-Qualidade inicial – ganharam o *status* de lei contra as preferências de Poder Executivo federal, com base de sustentação majoritária no Congresso, ampliando as responsabilidades financeiras supletivas da União e viabilizando sua exigibilidade. O propósito do artigo é identificar e descrever o funcionamento dos mecanismos causais que operaram traduzindo as diretrizes da conferência em produção legislativa. Argumenta-se que é a política, ou melhor, os mecanismos causais ativados regularmente por atores políticos – e não as propriedades do desenho institucional das conferências e da participação que nelas acontece –, o que explica a incorporação das diretrizes em projetos de lei e, eventualmente, na produção legislativa. Na literatura, as Conferências ganharam centralidade porque foram identificadas como caso de notável efetividade da participação além dos canais eleitorais em escala macro devido a sua capacidade de informar a produção legislativa. Tal conexão restou estabelecida, mas não adequadamente esclarecida.

Palavras-chave: conferências nacionais; educação; financiamento; efetividade; instituições participativas

Introdução

A agenda da efetividade das instituições participativas (IPs) nasceu, no Brasil, como resposta a um desafio duplo, a um só tempo cognitivo e político. De um lado, o crescimento desse conjunto de inovações democráticas, especialmente de conselhos

¹ Centro de Análise e Planejamento, Núcleo Democracia e Ação Coletiva. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <fernanda.vicksoares@gmail.com>.

² Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <layda@usp.br>. O autor agradece o financiamento do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo nº 2013/07616-7. As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações aqui expressas são, porém, de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a visão da Fapesp.

gestores e conferências nacionais, tornou-as parte do arcabouço institucional do funcionamento de diversas políticas públicas – notadamente daquelas de caráter social – e desafiou o campo dos estudos da participação, tradicionalmente orientado a formular indagações sobre democratização, atores sociais e emancipação, a enveredar no campo das políticas públicas e da sua avaliação para responder quais seriam, de fato, os efeitos das IPs no desempenho das políticas. De outro, o crescimento afastou o caráter de experimentação extraordinária das IPs, de caso emblemático digno de atenção e apoio – simpatia até –, tornando nodais as questões sobre limitações de eficiência e efetividade. Dada a envergadura alcançada, aferir e comprovar seus efeitos para justificar sua relevância no funcionamento do Estado tornou-se um propósito animado pela cautela: se bem-sucedida, a agenda da efetividade, não fortuitamente impulsionada de modo decisivo pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Pires, 2011; Pires e Vaz, 2010), poderia servir como anteparo das IPs ante uma eventual mudança de governo no plano federal. As razões de tal cautela, diga-se de passagem, mostraram-se proféticas.

A agenda da efetividade nucleou e orientou nos últimos anos o debate sobre a incidência das IPs no desempenho de políticas, mas a preocupação, compartilhada por outras literaturas, com a verificação de efeitos da participação – embora concebidos em termos muito diversos – também foi animada pela formulação de problemas mais abstratos e menos conjunturais. Em especial no plano das teorias orientadas normativamente a afiançar a relação entre participação e inclusão, autodeterminação, igualdade e não dominação – ou outros valores fundamentais –, demonstrar a capacidade de inovações participativas para produzir efeitos almejados tem sido central para a generalização teórica, a difusão prática e o diagnóstico comprometido com a mudança social. Primeiro, estabelecer o caráter bem-sucedido de determinadas experiências permite a identificação de condições e mecanismos passíveis de abstração analítica para construção de modelos teóricos – sejam estes de democracia participativa (Gaventa, 2006), de aprofundamento democrático (Santos e Avritzer, 2002), de governança democrática empoderada (Fung e Wright, 2003) ou de inovação democrática (Zittel, 2007). Segundo, experiências bem-sucedidas, redescritas com base em modelos, ganham feições de tecnologias passíveis de ser nacional e internacionalmente difundidas (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008; Porto de Oliveira, 2016). Por último, experiências em que são identificados potenciais de transformação social – ou emancipatórios, se se quer – constituem objetos de reconstrução teórica objetivando desvendar as condições de realização desses potenciais (Nobre, 2004). Nesse registro, a participação amiúde é articulada a processos de formação de discurso no campo das teorias deliberativas (Mansbridge et al., 2012; Avritzer, 2006; Faria e Lins, 2013).

As conferências nacionais de políticas adquiriram na literatura o *status* de caso extraordinário de experiência participativa graças a diagnósticos que identificaram sua capacidade de aliar participação massiva e incidência em determinadas áreas e setores de políticas públicas (Avritzer, 2012). Ao longo dos 16 anos compreendidos entre os dois

mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), as conferências diversificaram-se tematicamente e multiplicaram-se, passando de 50 a 164 – 83 das quais realizadas durante o segundo período (Avritzer, 2012; Souza et al., 2013). Ademais, os processos conferencistas envolviam participação em ampla escala, mobilizando milhares de participantes ao longo de suas etapas municipal, estadual e federal (Souza, 2008) – e ao redor de 20 milhões se consideradas em conjunto. Os meses de mobilização e deliberação desses processos culminavam na definição de diretrizes gerais sobre áreas e setores de políticas – direitos humanos, direitos dos idosos, cidades, ou educação, saúde, assistência social, para mencionar apenas as áreas e setores de algumas conferências. Assim, as conferências apareciam imbuídas de vitalidade, munidas de capacidade de inclusão e portadoras de potencial centralidade na definição das políticas, o que não apenas as diferenciava dos conselhos – seu número modesto de conselheiros e escopo decisório comparativamente acanhado –, mas lhes concedia hierarquia superior, situando os segundos na condição de fiscalizadores do cumprimento pelos governos locais das diretrizes gerais por elas elaboradas. De fato, foi exatamente essa função reservada a ambas as IPs na arquitetura institucional do Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu efemeramente a Política Nacional de Participação e o Sistema Nacional de Participação Social (Gurza Lavalle e Szwako, 2014; Almeida, 2017).

Não é exagero afirmar que, do ponto de vista da literatura, as conferências pareceram oferecer evidências inofismáveis da efetividade da participação para além dos canais eleitorais em escala macro (Pogrebinschi e Santos, 2011), bem como oferecer o “elo perdido” entre participação, deliberação e autodeterminação popular (Pogrebinschi e Ryan, 2018). Diagnosticou-se que as resoluções finais das conferências, na forma de diretrizes gerais de políticas, eram examinadas pela Câmara de Deputados e, amiúde, transformadas em lei (Pogrebinschi, 2010). O fato de os eventuais efeitos das conferências incidirem na produção legislativa, e não, como ocorre nos conselhos, sobre o desempenho de políticas, permitiu contornar questão das mais espinhosas na agenda da efetividade das IPs, a saber, a identificação dos efeitos (Gurza Lavalle, 2011). Afinal, dista de ser trivial especificar que efeitos se podem razoavelmente esperar das resoluções de um conselho de saúde, por exemplo, sobre indicadores de qualidade de atenção hospitalar ou de morbidade. Já no caso das conferências, bastaria verificar se o texto das leis sancionadas recolhia e reproduzia as diretrizes publicadas por determinada conferência. Assim, enquanto a literatura sobre efetividades das IPs sofisticou-se metodologicamente, debruçada sobre a escolha e o aprimoramento das melhores estratégias para aferir os efeitos que a operação municipal de conselhos ou a implementação de orçamentos participativos trariam sobre o desempenho de políticas, (Pires e Vaz, 2010; Vaz e Pires, 2011), o debate sobre as conferências parecia ter verificado, por caminho mais curto e claro, uma conexão postulada na sua formulação mais abstrata pela teoria deliberativa: o engajamento deliberativo da cidadania na

formação de discursos, nos Estados democráticos de direito, pode atingir o coração do sistema político e ganhar a forma de lei, realizando um modo de soberania popular diferida no tempo (Habermas, 1990, 1992).

Porém, a relação causal – por vezes implícita, por vezes postulada – entre as diretrizes gerais de políticas definidas nas conferências e a produção legislativa tem restado, em boa medida, sem elucidação. Nas formulações mais precisas, atribui-se força causal às propriedades virtuosas da participação organizada pelas e para as conferências. Em contraste com diagnósticos assim auspiciosos acerca da capacidade de incidência das conferências sobre as políticas pela via legislativa, estudos advertiram a respeito da existência de mais de um tipo de conferência – com lógicas e propósitos políticos distintos – (Souza, 2004), da importância das comunidades de políticas na definição de consensos sobre os problemas e prioridades do respectivo setor (Romão, 2015), do papel das conferências como recurso do Poder Executivo para pressionar por mudanças do *status quo* em determinadas áreas e da lógica de antecipação política das reações do Poder Legislativo por parte dos participantes engajados na definição das diretrizes nas conferências (Romão, Gurza Lavalle e Zaremborg, 2017). Nesses estudos, há “pistas” analiticamente relevantes que aconselham prudência, pois sugerem a presença de diversos mecanismos causais, que não as propriedades eventualmente virtuosas das conferências, para explicar a coincidência entre diretrizes e produção legislativa.

O propósito deste artigo é identificar e descrever o funcionamento dos mecanismos causais que operam traduzindo as diretrizes das conferências em produção legislativa. Argumenta-se que é a política, ou melhor, os mecanismos causais ativados regularmente por atores políticos – e não as propriedades do desenho institucional das conferências e da participação que nelas acontece – o que explica a incorporação das diretrizes em projetos de lei e, eventualmente, na produção legislativa. Certamente, as características das conferências são relevantes, mas entre a culminação dos processos conferencistas nas diretrizes, de um lado, e a sanção de uma lei, de outro, há um universo de mediações que transborda os processos conferencistas em si e a participação que neles ocorre e mal pode por eles ser iluminado. Conforme será mostrado, esse é o universo da política institucional e seus mecanismos. Encontramos que quatro classes de mecanismos políticos entraram em jogo de modos específicos pela estratégia de atores-chave na aprovação de projeto legislativo: aliados temáticos, expertise técnica e procedimental, encaixe institucional (*fit*) e informação oportunizada. Assim, este artigo comunga com a literatura que tem frisado a necessidade de atentar para a política e seus atores na compreensão das IPs (Romão, 2010, 2011; Souza, 2011; Cortes e Silva, 2010).

O artigo oferece um estudo de caso em profundidade: a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, e sua incidência sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024 – aprovado quatro anos depois pela Lei nº 13.005 (Brasil, 2014) e no qual se define um programa decenal de 20 metas estruturais que atendem

aos principais compromissos constitucionais quanto à concretização do direito à educação. Com maior precisão, o artigo se debruça sobre a aprovação das orientações presentes no Eixo V do Documento Final da Conae que vieram a conformar, efetivamente, o modelo de financiamento da educação pública estabelecido na Meta 20 do PNE³. Trata-se de questão das mais relevantes, pois determinou aumento considerável do investimento público em educação – de 5% para o patamar de 10% do PIB (Ipea, 2011, p. 9) – e ampliou responsabilidades financeiras da União na cooperação federativa mediante a adoção de instrumento para operar com um padrão nacional de qualidade mínimo: o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). Sua introdução no PNE foi claramente contrária às preferências do Poder Executivo em virtude de seus efeitos de incremento no gasto do governo federal⁴. A questão é antiga no setor da educação: o instrumento de cálculo permite quantificar objetivamente o volume de recursos necessários a um pacto mínimo para o desenvolvimento da educação pública e, a partir disso, pôr na agenda política a ampliação das obrigações financeiras da União perante estados e municípios. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) empenhou-se em desenvolver uma proposta de metodologia inicial para esse instrumento, o CAQi, também em inserir seu debate na Conae e, por fim, em aprovar sua introdução no PNE no Congresso Nacional.

O artigo reconstrói, com base em pesquisa original (Vick Sena, 2018), o processo de tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010 e a estratégia dos atores que levaram à derrota do Executivo federal no capítulo de financiamento. A análise começa com o envio do projeto de lei pelo governo à Câmara dos Deputados e se encerra com a aprovação do texto final da Comissão Especial do PL 8035/2010 – 1ª fase da Câmara dos Deputados. O artigo descansa em extensa revisão documental e de fontes secundárias, e em consultas a informantes-chave e entrevista em profundidade com o coordenador geral da CNDE. A exposição está organizada em quatro seções além desta “Introdução”. Em “Conferências, sua variação e os caminhos de sua efetividade”, examinam-se as características das conferências e a forma como foi caracterizada e explicada sua efetividade. Na seção seguinte, “Em busca das causas dos efeitos e a Conae como caso”, expõem-se as

³ A inserção dessas regras na norma do Plano Nacional de Educação representou, em termos legislativos, a primeira conquista da agenda de investimento público com vistas à qualidade na educação, muito embora a força executiva da norma do PNE, prevista no artigo 214 da Constituição Federal, seja menor que a das normas de financiamento dos artigos 212 da Constituição Federal e artigo 60 do ADCT, que tratam dos recursos vinculados pela União, estados, DF e municípios à educação e dos fundos de recursos subvinculados (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb). De fato, são essas normas que têm operações administrativas e contábeis obrigatórias e, não por acaso, essa agenda também avançou sobre os processos das reformas constitucionais recentes. Nesse sentido, para bem contextualizar o registro desse debate, vale apontar que a EC 108/2020 constitucionalizou definitivamente o modelo de operação do Fundeb (EC 53/2006), ampliando em mais que o dobro o investimento da União na educação básica (art. 212-A) e inserindo no texto constitucional o conceito do Custo Aluno Qualidade (CAQ), como critério para determinar o regime de cooperação federativa na manutenção dos sistemas de ensino (art. 211, §7º).

⁴ A proposta original do governo federal era aumentar o investimento de 5% para 7% do PIB (Ipea, 2011, p. 9).

escolhas metodológicas da abordagem baseada em mecanismos causais aqui adotada, bem como as características da pesquisa realizada. Em “O Eixo V da Conae 2010 na Meta 20 do PNE: rastreando as causas do efeito”, é reconstruída a tramitação legislativa que transformou o Eixo V da Conae na Meta 20 do PNE. Por fim, em “À guisa de conclusão: os mecanismos causais da política”, sintetizam-se os resultados apresentados e ponderam-se suas implicações, alcances e limitações.

Conferências, sua variação e os caminhos de sua efetividade

Conferências nacionais são processos de mobilização e deliberação amplos entre atores vinculados a uma determinada política ou tema, e orientados à produção de recomendações para o poder público. Da perspectiva de sua definição jurídica, enfatiza-se o diálogo entre governo e sociedade civil e seu alcance territorial, abarcando os três níveis federativos. O Decreto Federal 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu efemeramente a Política Nacional de Participação, define as conferências nacionais como “instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema” abordado. Trata-se de definição institucional *a posteriori*, que sintetiza as experiências conferencistas das duas décadas anteriores. Já a literatura do campo, olhando de forma sistemática para as principais características das conferências, oferece definição baseada em cinco elementos: conferências são processos de interlocução entre Estado e sociedade, iniciados pela convocação do Poder Executivo, desenvolvidos em etapas interconectadas na escala federativa, a partir da eleição ou indicação de representantes, e com o propósito principal de formular diretrizes para políticas públicas (Souza et al., 2013).

A essas definições sintéticas é pertinente acrescentar um conjunto de elementos com implicações de interesse para este artigo. Primeiro, processos conferencistas são propícios à inclusão e à deliberação porque, de um lado, não apresentam restrições à participação das etapas iniciais nos municípios – podendo esta ocorrer de forma presencial ou virtual – e, de outro, são fenômenos temporalmente dilatados, podendo facilmente superar o decurso de um ano, mobilizando, assim, milhares de participantes em cada experiência. Segundo, adquirem concreção documental sistemática porque a interconexão entre etapas federativas – municipais, estaduais e nacional – opera pela escolha de representantes e graças à produção ordenada de propostas que supõe organização e realização de acordos públicos, por escrito, para sanar disputas entre os delegados. O resultado formal desses processos é registrado em documentos ou relatórios, nos quais se consolidam as diretrizes e propostas de política pública nos campos específicos de cada conferência – propostas, por sinal, normalmente ordenadas em eixos temáticos. Por fim, é atribuído papel crucial a uma Comissão Organizadora

Nacional com capacidade para elaborar os atos normativos e orientadores da conferência, em especial o Regimento Interno da etapa nacional (Souza et al., 2013, p. 36), com disposições sobre a distribuição de assentos entre os delegados, a sua habilitação, o rito do debate e de votação das propostas, o que orienta também os Executivos municipais e estaduais na organização das respectivas fases, alinhando entre os níveis da federação, de forma geral, os critérios e modos de participação.

A despeito das feições comuns recém-sintetizadas, existem diferenças importantes que condicionam a efetividade das conferências. Visando avançar na compreensão de tais IPs como um fenômeno político, Romão (2015) (ver também Souza, 2004; Souza, 2012; Cortes e Silva, 2010) atenta para o papel das comunidades de políticas e seus consensos e dissensos fundamentais, e propõe distinguir três tipos básicos: conferências institucionalizadas, de disputa de agenda e de mobilização. Sua tipologia oferece uma escala decrescente de capacidade de influência, que corre paralela à institucionalização e à disposição de consensos fundamentais amplos sobre a natureza e a definição da política, partindo das conferências institucionalizadas para as de disputa de agenda e chegando às de mobilização. Conjectura-se, assim, uma relação positiva entre a institucionalização do setor, a existência de consensos quanto aos princípios retores do campo na correspondente comunidade de políticas e os efeitos das conferências sobre a respectiva política pública. Corresponde às conferências institucionalizadas o *status* de local privilegiado da interlocução formal entre atores sociais e estatais. A distinção analítica atenta corretamente para a existência de lógicas políticas distintas nos propósitos do Poder Executivo federal e dos atores mobilizados ao longo do processo, conforme o tipo de conferência⁵ – embora a covariação proposta, conforme será visto, não se comporte do modo conjecturado no caso da Conae.

Embora diferentes fatores possam afetar a capacidade de as conferências incidirem nos respectivos setores e áreas de políticas, a começar pelos fatores associados aos diferentes tipos de conferências, para agendas de pesquisa normativamente orientadas interessa que a incidência ocorra pelos motivos corretos – no caso, por sua efetividade deliberativa (Avritzer, 2006; Faria e Lins, 2013). Por outras palavras, IPs podem eventualmente incidir nas políticas porque nelas ocorre barganha entre partes interessadas com base na sua força ou porque escolhas são atenuadas ou estratégias indiretas são adotadas para evitar potenciais conflitos e/ou escamotear questões espinhosas da pauta, para mencionar apenas duas possibilidades em que os efeitos não

⁵ Em registro semelhante, sem lançar mão de tipologia, Petinelli e Silva (2018) argumenta que a capacidade de influência das conferências nacionais sobre políticas setoriais depende de dinâmicas políticas animadas por distintos padrões de interação entre atores governamentais e não governamentais. Mais especificamente, a autora atenta para os custos de mediação, negociação e coordenação de interesses, sustentando que redes não governamentais menos numerosas e cooperativas tendem a incrementar sua influência sobre os resultados das conferências e, de modo indireto, sobre a política setorial quando os efeitos não dependem de proposições legislativas, mas de atos normativos ou programáticos do Poder Executivo. Inversamente, a capacidade de influir diminuiria em redes numerosas e marcadas por padrão de interação conflituoso.

decorreriam de deliberação – se a ela é atribuído sentido substantivo. Contudo, se a participação der ensejo ao diálogo entre atores potencialmente afetados por uma decisão e permitir acordos sobre premissas razoáveis para as partes envolvidas, a eventual incidência em políticas seria de ordem distinta, moralmente mais desejável e politicamente mais democrática e legítima – porque expressão de autodeterminação e consentimento genuíno. As tradições da teoria participativa e deliberativa, nesse sentido, afastam-se das teorias políticas focadas na afirmação de interesses, ao modo das tradições pluralista ou neocorporativa.

As conferências pareciam constituir caso precioso de efetividade deliberativa em que processos inusitadamente amplos de participação – quiçá “o maior experimento participativo e deliberativo conhecido no mundo até hoje” (Pogrebinschi, 2013) – animavam a produção de leis em tempos relativamente curtos, conectando a produção social inclusiva de consensos sobre determinados problemas e suas soluções com o poder vinculante das leis. Enfim, autogoverno ou soberania popular diferida no tempo graças à mediação de discursos, para exprimi-lo em sua formulação mais abstrata (Habermas, 1990, 1992), ou, em linguagem mais concreta, efetividade deliberativa da participação em escala nacional (Pogrebinschi e Samuels, 2014). O diagnóstico mais amplo e analiticamente percuciente foi elaborado por Thamy Pogrebinschi com base nos resultados do projeto “Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro” (2009-2010) – por ela coordenado (Pogrebinschi, 2010) e cujos resultados registraram repercussões imediatas na literatura nacional (Almeida, 2012). O exame de quase 2.000 diretrizes emanadas de processos conferencistas e mais de 3.700 proposições legislativas tramitadas no Congresso Nacional permitiu não apenas identificar a presença textual das primeiras no corpo das segundas, mas também verificar uma magnitude a tal ponto inesperada que, em comparação com as proposições legislativas originárias do Poder Legislativo, mereceu a qualificação de “algo verdadeiramente avassalador, pois estamos falando de 51 leis aprovadas a partir de processos participativos e deliberativos” (Pogrebinschi e Santos, 2011, p. 285). As evidências ensejavam diagnóstico alentador: “as conferências nacionais de políticas públicas impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil” (p. 298).

A correspondência literal entre excertos das diretrizes e proposições legislativas exprime uma relação entre antecedente e conseqüente que implica causalidade, mas, por certo, não a explica. Por que as conferências incidem de tal modo sobre a produção legislativa? A primeira resposta lançou mão de abordagem informacional, atentando para os dilemas de acesso à informação fidedigna enfrentados pelo Poder Legislativo em cenário em que a agenda legislativa é dominada pelo Poder Executivo, mais bem informado. Nesse contexto, conferências plurais, organizadas em processos longos de deliberação afastados dos holofotes da mídia, propiciariam acordos entre conjuntos

diversos de atores, sinalizando mediante as diretrizes, para o legislador, aspectos passíveis de legislação com ganhos eleitorais certos (Pogrebinschi e Santos, 2011, p. 268-277). Assim, a produção legislativa acusaria o efeito das conferências pelo cálculo estratégico do legislador médio em um jogo em que “todos ganham”, embora o argumento não ilumine por que apenas certas diretrizes dentro das mesmas conferências ganharam influência legislativa (Pogrebinschi e Samuels, 2014, p. 330). Posteriormente, outros fatores causais foram apontados como responsáveis pela efetividade deliberativa das conferências. Mais especificamente, e em diálogo com a busca habermasiana pelas condições ideais de fala, a associação de fatores derivados do desenho institucional e da organização das conferências, bem como do volume de participação, foi aventada como responsável pelo sucesso dessas IPs. Por outro lado, atentou-se para o fato de a efetividade das conferências decorrer não de um conjunto fixo de características institucionais, mas de combinações variadas dessas características, sendo múltipla e conjuntural a relação entre elas e os resultados (Pogrebinschi e Ryan, 2018).

Note-se, as explicações causais explicitamente postuladas separam processos decisórios, lógicas e atores próprios das Conferências daqueles próprios do Congresso Nacional, conferindo centralidade ora à associação de propriedades eventualmente virtuosas das conferências, ora ao comportamento estratégico do legislador médio ante uma oportunidade informacional rara e independente das preferências do Poder Executivo. Certamente outras causalidades são possíveis, e algumas delas tornariam frágeis as interpretações que supõem a independência entre processos políticos de tramitação no Legislativo e processos conferencistas deliberativos. Diretrizes de conferências podem exprimir as preferências do Poder Executivo, que não apenas as convoca, mas também indica representantes na comissão organizadora e na conferência nacional – e, por sinal, os primeiros são representantes natos na segunda (Teixeira, Souza e Lima, 2012). Conferências estão inscritas em comunidades de políticas que, quando consolidadas e organizadas em torno de um setor institucionalizado, costumam nutrir consensos substantivos sobre a orientação geral da política (Romão, 2015; Souza, 2004, 2012). Essas comunidades articulam em torno de projetos compartilhados não apenas por atores da sociedade civil, mas também pela burocracia concursada, mandos médios e altos com cargos de confiança no Poder Executivo e representantes no Poder Legislativo. Ademais, representantes da sociedade civil nas etapas nacionais das conferências podem antecipar reações adversas do Poder Legislativo ou da alta burocracia ministerial do respectivo setor e adequar suas diretrizes (Romão, Gurza Lavalle e Zaremborg, 2017). Em cada uma das eventuais causalidades aventadas, coloca-se em xeque a separação entre a lógica dos processos conferencistas e aquela dos circuitos tradicionais da representação política.

Em suma, a correspondência entre diretrizes das conferências e proposições legislativas constitui uma covariação para a qual diversas causalidades são possíveis, e algumas delas não autorizariam diagnósticos exclusivamente centrados nas propriedades

das conferências ou na racionalidade do legislador médio. Quais, então, as causas subjacentes à covariação, responsáveis pelos efeitos registrados? Perguntar pelas “causas dos efeitos” – em vez de pelos “efeitos das causas” – remete sabidamente à indagação pelos mecanismos que mediam a passagem do *explanans* ao *explanandum* (Goertz e Mahoney, 2012, p. 100-114).

Em busca das causas dos efeitos e a Conae como caso

Diferenciar entre as causas dos efeitos e os efeitos das causas supõe reconhecer que causas podem ser identificadas, inclusive corretamente aferidas, e seus efeitos estimados, sem que seja conhecido como produzem tais efeitos (Smith, 2014). Nesse sentido, abordagens baseadas em mecanismos conferem valor ao conhecimento de “como” são produzidos determinados efeitos, acusando a preponderância, nas ciências sociais, do conhecimento sobre o “que” os produz (Elster, 1998). Tipicamente, tais abordagens atentam para as limitações da produção de conhecimento centrada exclusivamente na associação causal entre variáveis (Hedström e Swedber, 1998; Sorensen, 1998), deslocando o foco para causalidades locais ou para processos causais que intermedeiam a relação entre uma causa e seus efeitos (Elster, 1976). Por sua ênfase na indagação do como, abordagens baseadas em mecanismos – ou mecanísticas, se se quer – guardam afinidade eletiva com o rastreamento de processos (*process tracing*), o qual pode ser dirigido para a identificação de mecanismos causais (Derek e Pedersen, 2016).

A despeito da notável difusão da abordagem de mecanismos nas literaturas internacional e nacional (Marques, 2007), não existe consenso sobre a definição de mecanismo e, portanto, sobre aquilo que conta ou não como tal (Mahoney, 2001). Mais: sequer é possível afirmar que as vantagens cognitivas das abordagens centradas em mecanismos são isentas de críticas (Gerring, 2010). Não cabe aqui dar tratamento às divergências, mas apenas explicitar nossa posição. Entendemos que mecanismos constituem processos recorrentes mediante os quais o *explanans* se conecta *diretamente* ao *explanandum*, quer dizer, componentes causais recorrentes, postulados ou identificados, que decompõem proposições causais mais gerais, ou mais distantes temporal ou espacialmente, em peças mais específicas, concretas ou causalmente próximas, cuja operação responde pelos efeitos observados⁶. Mecanismos ocorrem recorrentemente, por vezes, ao modo de um automatismo, mas não são suficientes na produção de efeitos: mais de um mecanismo pode produzir o mesmo efeito (*equifinalidade*), uma combinação de mecanismos pode ser responsável pela produção do

⁶ Uma das divergências mais complexas no debate diz respeito a se os mecanismos são puramente postulados ou são passíveis de identificação empírica. Aqui os mecanismos serão identificados, mas nada obsta que, em princípio, sejam postuláveis e que, em alguns casos, não permitam sua identificação empírica (como seria o caso dos mecanismos psíquicos).

efeito observado e, é claro, os resultados da operação de cada mecanismo não são necessários (Mayntz, 2004).

Aqui, a reconstrução ou rastreamento do processo de tramitação do Projeto de Lei 8035/2010 na Câmara de Deputados levou à identificação de quatro mecanismos políticos que conectam as diretrizes sobre financiamento da educação pública contidas no Eixo V do documento final da Conae 2010 à sua incorporação na Meta 20 do PNE, a qual estabeleceu o modelo de financiamento para o decênio 2014-2024. Os mecanismos foram ativados como parte da estratégia da CNDE, agindo diretamente na Comissão Especial para a aprovação do CAQi. A seguir examinamos os mecanismos causais específicos identificados no processo sob escrutínio, os quais, a despeito de incorporarem elementos circunstanciais, correspondem a dinâmicas gerais já conhecidas e descritas em suas feições básicas no estudo de diferentes fenômenos políticos.

i) *Aliados temáticos*: alianças entre atores pertencentes a diferentes grupos, classes sociais ou instituições têm recebido atenção em literaturas variadas como as de movimentos sociais e políticas públicas, atentando para seus efeitos favoráveis à capacidade de atuação dos atores nelas articulados (McAdam, 1996; Tarrow, 1998). Aqui, as alianças em jogo são de índole temática e permitem a articulação de professoras e professores deputados, desativando a clivagem oposição-situação e as divisões entre partidos políticos. ii) *Expertise técnica e procedimental*: a disposição de conhecimento especializado confere vantagens aos seus detentores, seja porque sua disposição granjeia legitimidade para agir em nome de outrem (Zarembeg e Muñoz, 2013, p. 7-33; Zarembeg, Gurza Lavalle e Guarneros-Mesa, 2017), seja porque o diagnóstico e o desenho de políticas ocorrem dentro de campos cognitivos especializados – comunidades epistêmicas, se se quer – (Hass, 1992), ou porque em algum grau a disposição de conhecimento sofisticado incrementa a capacidade de persuasão de seus detentores. Aqui, o domínio das questões técnicas envolvidas no financiamento da educação, bem como o das implicações das opções passíveis de escolha, foi mobilizado oportunamente. Ademais, o domínio do regimento e das manobras por ele permitidas ao longo do processo de tramitação mostrou-se crucial em diferentes momentos. iii) *Encaixe institucional (fit)*: a ideia de encaixe institucional é oriunda do neoinstitucionalismo histórico (Skocpol, 1992, p. 1-62) e foi definida alhures (Gurza Lavalle et al., 2019) como sedimentação institucional, produzida ao longo de processos de interação socioestatais, que potencializa e resguarda no tempo a agência dos atores sociais envolvidos na sua produção. Pensada como mecanismo, tal ideia preserva a proposição básica segundo a qual a capacidade de ação dos atores sociais é produto de uma lógica de mútua constituição com as instituições do Estado (Gurza Lavalle e Szwako, 2015), mas é observada como recurso e não reconstruída rastreando o processo de sua gênese – conforme seria usual fazer em registro histórico neoinstitucionalista. Aqui, a Comissão Organizadora da Conae 2010 e sua ulterior transformação no Fórum Nacional de Educação, com composição mista de secretarias especializadas do MEC e atores da

sociedade civil, ampliaram a capacidade de atuação (agência) dos últimos junto ao Ministério em momento crucial. E iv) *Informação oportunizada*: os dilemas informacionais enfrentados pelos legisladores constituem temática consagrada na ciência política no modelo de informação de baixo custo (*cheap talk*), cuja incorporação à explicação da efetividade das conferências nacionais recebeu atenção na segunda seção. Se não forem assumidos pressupostos de informação plena, próprios da economia neoclássica, torna-se oportuno perguntar pela circulação da informação, quer dizer, não basta a existência de diretrizes amplamente consensuais, alguém e/ou algum processo precisa evidenciar sua utilidade política de modo oportuno em determinado contexto para incentivar sua apropriação por parte dos deputados. Por isso, denominamos esse mecanismo específico de informação oportunizada.

A identificação dos quatro mecanismos políticos aqui apresentados constitui um avanço cognitivo em relação à literatura, mas carece de validação externa devido à combinação do estudo de caso da Conae com as características gerais dos mecanismos-equifinalidade, combinação múltipla e contingência quanto aos resultados. Contudo, a validação interna é robusta. Isso ocorre não apenas porque rastreamento de processos compara evidências dentro de um caso, mas porque, no caso em exame, dispõe-se de uma espécie de “contrafactual”. Após a aprovação do texto final do PL 8035/2010 na Câmara dos Deputados, a tramitação no Senado oferece um cenário alternativo em que os interesses do Executivo se fizeram valer sem a intervenção política dos atores que agiram na comissão especial da Câmara. O resultado, conforme será visto, é claro e contundente: a versão do PNE aprovada pelo substitutivo do Senado (PLC 103/2012), remetida à Câmara dos Deputados em dezembro de 2013, modificara de forma estrutural a política de investimento e financiamento da educação pública, alterando a Meta 20 em pontos-chave, em favor das preferências do governo federal (estratégias 20.6, 20.8 e 20.10).

Rastrear processos nos chamados processos conferencistas – que correm nas etapas municipais, estaduais e federal – é tarefa árdua e pode contemplar os momentos seguintes: preparatório, de composição da Comissão Organizadora, de desenho da conferência, de organização, mobilização e construção de consensos em cada etapa, de seleção de delegados para as etapas subsequentes, bem como os momentos pós-conferência. A pesquisa original (Vick Sena, 2018) em que descansa o artigo abarcou tanto a definição das diretrizes do Eixo V ao longo da Conae quanto sua transformação em lei. Aqui é reexaminada, com base em indagação distinta, apenas a parte relativa à tramitação legislativa. Com maior precisão, a parte do estudo de caso aqui apresentada rastreou a formulação e a tramitação das normas do financiamento do PNE para compreender qual foi a influência da Conae 2010 no resultado. Levantaram-se e organizaram-se de modo sistemático evidências pertinentes ao tema do financiamento e à atuação da CNDE em virtude de seu papel relevante na tramitação na Comissão Especial. Constatações preliminares do levantamento de dados evidenciavam tanto a

importância desse tema e das divergências entre governo e sociedade civil voltada à defesa do direito à educação quanto a centralidade da CNDE no campo dos atores sociais. Registrou-se de modo pormenorizado um padrão temático de identificação com base no Documento Final da Conferência e rastreou-se seu conteúdo no processo legislativo.

Quanto à natureza das evidências, lançou-se mão, em primeira instância, de ampla análise documental. No âmbito da Conae 2010, examinaram-se as Portarias do Ministério da Educação (MEC) que convocaram a Conferência, seus documentos internos de debate – Documento Referência, Documento Base e Documento Final –, além dos instrumentos normativos do processo, como Regimento Interno, Orientações para organização da etapa estadual e os dois volumes dos Anais da Conae 2010. No âmbito do processo legislativo, analisaram-se: o texto original do Projeto de Lei nº 8.035/2010 proposto pelo governo federal; os diversos requerimentos dos congressistas com objetivos vários como realizar audiências públicas e incluir representantes de atores sociais nesses debates, pedir informações, oferecer recursos na tramitação do processo legislativo, entre outros; as emendas oferecidas pelos deputados à meta 20 do PL 8.035/2010; os textos parciais do PL 8035/2010 na Câmara dos Deputados produzidos pelo relator; as notas taquigráficas das sessões da Comissão Especial e da Comissão de Educação – em referência ao registro das audiências públicas –; as emendas produzidas nas comissões temáticas do Senado Federal por onde passou o processo legislativo; as notas taquigráficas das audiências públicas ocorridas na Comissão de Educação do Senado Federal, o PLC 103/2012 – contendo a emenda substitutiva oferecida pelo Senado Federal ao texto do PL 8.035/2010 –; e, por fim, o texto da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE vigente.

Fora da Conae e do Legislativo foram contempladas notícias jornalísticas para verificar certos fatos referidos nos documentos ou na narrativa da CNDE, notas públicas emitidas por diversos atores sociais envolvidos no processo em tela, comunicações internas da rede da CNDE ao longo do processo de tramitação e comunicações externas nas listas de discussões virtuais criadas pela Coordenação Geral da rede – *campanha-conae e PNE pra Valer!* – e o Parecer CNE-CEB nº 8, de maio de 2010, que aprovou a metodologia inicial de cálculo do custo por aluno com critério de qualidade (CAQi). Outras fontes de informação também foram examinadas: livros, cartilhas e documentos destinados a produção e difusão de conhecimento relativos às pautas de interesse da CNDE, dissertações e teses produzidas anteriormente sobre esse processo decisório ou sobre a atuação da CNDE, entre outras.

A compreensão tanto dos documentos elencados quanto da tramitação do PNE foi informada ao longo da pesquisa por numerosos diálogos informais com vários dos então membros da Coordenação Geral CNDE, situada em São Paulo. Os diálogos não apenas auxiliaram na leitura e interpretação de informações técnicas, mas também indicaram fontes de dados e documentos relevantes. Por fim, realizou-se entrevista em

profundidade com o coordenador geral da CNDE (passível de consulta em Vick Sena, 2018: Apêndice C) de modo a indagar detalhes e sanar lacunas específicas para completar o levantamento realizado, bem como a contrastar a interpretação avançada até este momento.

O Eixo V da Conae 2010 na Meta 20 do PNE: rastreando as causas do efeito

Por sua organização, composição, etapas, procedimentos e conteúdo dos documentos, a Conae 2010⁷ se apresenta, ao mesmo tempo, como uma conferência institucionalizada ou típica (Romão, 2015; Souza, 2004) e como um caso com peculiaridades. Foi um processo conferencista marcado por relativa autonomia em relação à institucionalidade do setor, composto por representações de muitas e heterogêneas categorias, guiado por metodologia demandante em termos de capacidade de aprovar propostas e, por fim, notabilizado por debate de volume e relevância consideráveis para o campo, com mais de 50 colóquios temáticos na etapa nacional e centenas de diretrizes. Debate que contemplou especialmente pontos estruturais de uma agenda de implementação do federalismo cooperativo em matéria de educação pública, tendo como instrumento central – por determinação da EC nº 59, de 2009 – o Plano Nacional de Educação, por isso adotado como temática oficial da conferência. A despeito de se tratar de um setor de política pública altamente institucionalizado, a multiplicidade de dimensões da política de educação vem acompanhada de uma comunidade de política extensa e complexa, sem amplos consensos e marcada por conflitos diversos que atravessam as tarefas de regulamentar a educação privada e prover o serviço público de educação com compromisso de qualidade. Assim, contrariando as expectativas do tipo de conferências próprias de políticas altamente institucionalizadas (Romão, 2015), a Conae 2010 oferece uma experiência de agendamento, a exemplo da disputa política em torno da institucionalização da metodologia do CAQi.

A convocação da Conae pelo MEC, em setembro de 2008, limitou-se a determinar a data da etapa nacional da Conferência e a designar as 34 entidades que deveriam compor as 69 posições na Comissão Organizadora Nacional⁸, deixando a gestão de todo o

⁷ Mostramos, ao longo deste artigo, que a efetividade das conferências nacionais não decorre de seu desenho institucional, mas de processos políticos comandados por atores, que, fazendo política, vinculam seu resultado à produção legislativa. Conforme será visto, os mecanismos causais encontrados são passíveis de generalização, mas os processos são específicos. No caso em análise, o foco em um evento conferencista específico não ignora o possível acúmulo de outros processos participativos do setor para a efetividade analisada, o que precisaria ser indagado, é claro, de modo específico. Observe-se, nesse aspecto, que o setor da educação tem vasta tradição em debates amplos sobre vários temas das agendas decisórias do campo, com ou sem a iniciativa do governo, destacando-se, a partir da redemocratização, as Conferências Brasileiras de Educação (década de 1980), os Congressos Nacionais de Educação (Coneds) e, mais próximos ao processo analisado, a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb 2008) e a Conae 2014.

⁸ Contam-se titulares e suplentes das 34 instituições a serem representadas com posição na Comissão, totalizando 68 membros, além do secretário executivo do MEC, coordenador geral do colegiado.

processo a cargo desse colegiado, inclusive as funções de definir o tema, o conteúdo preliminar do debate e as regras de seu procedimento⁹. A previsão regimental de delegados com direito a voto foi de 2.885, admitidos exclusivamente representantes de segmentos educacionais e setores sociais. Cidadãos sem vinculação institucional não tinham direito a voto. As etapas subnacionais dessa Conae ocorreram ao longo de 2009; a etapa nacional foi realizada em Brasília, entre 28 de março e 1º de abril de 2010, e contou com a aprovação do seu regimento interno, a realização de debates temáticos (colóquios) e de plenárias para votação das emendas ao Documento Base.

A metodologia da conferência – regras de aprovação de emendas e habilitação de delegados – foi demandante e exigiu capacidade de articulação nacional em pelo menos cinco estados para garantir a apreciação de propostas de alteração nos textos-base do debate. O conteúdo do debate, estruturado no Documento Referência, manteve-se formalmente o mesmo até o Documento Final, porque organizado pela Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização em 287 diretrizes sequenciais fixas, distribuídas em seis eixos temáticos¹⁰. Em termos substantivos, as propostas aprovadas ao longo das etapas municipal e estadual e consolidadas no Documento Final tornaram-se propostas de emendas modificativas, aditivas ou supressivas ao texto das diretrizes iniciais. Por sua vez, o Documento Final com as emendas consolidadas nas fases subnacionais deu origem ao Documento Base da etapa nacional, fase em que apenas se deliberou sobre emendas.

O Eixo V dos Documentos da Conae, intitulado “Financiamento da educação e controle social”, consolidou uma perspectiva de financiamento público que ampliou as responsabilidades financeiras da União pelo custeio da educação nacional, contrariando as preferências do Poder Executivo. Composto inicialmente por 41 diretrizes, recebeu 149 emendas na etapa nacional. Em conjunto, o Eixo ampliou as responsabilidades financeiras da União mediante a especificação de obrigações concretas: a ampliação da meta de investimento público em educação pública para 10% do PIB, a adoção de uma metodologia provisória de cálculo de investimento por aluno com respeito a um padrão nacional mínimo de qualidade¹¹ (CAQi), a responsabilidade da União pelo complemento do investimento *per capita* aos entes federativos com recursos insuficientes (função supletiva), entre outras. Especificamente em relação ao CAQi, o Conselho Nacional de Educação, através da Câmara de Educação Básica, exarou o Parecer nº 8, de 5 de maio

⁹ O trabalho dentro da Comissão Organizadora Nacional da Conae 2010 subdividiu-se em três frentes, dirigidas por três Comissões Especiais: Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização (CEDS); 2) Comissão Especial de Mobilização e Divulgação (CEMD) e 3) Comissão Especial de Infraestrutura e Logística (Ceilog) (Vick Sena, 2018, Quadro 3 do Anexo III e p. 136).

¹⁰ EIXO I - Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; EIXO II: Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; EIXO III: Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; EIXO IV: Formação e valorização dos profissionais da educação; EIXO V: Financiamento da educação e controle social; EIXO VI: Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade (Cf. Vick Sena, 2018, Quadro 4 do Apêndice C).

¹¹ Cabe apontar que a definição de uma metodologia de cálculo de investimento por aluno com compromisso de padrão nacional de qualidade é uma demanda prática do art. 212, §3º, da Constituição de 1988 (EC nº 59, de 2009).

de 2010 (Brasil, 2010), consolidando a metodologia. Contudo, o parecer não foi homologado pelo Ministério da Educação, e, a despeito de reportar-se genericamente ao processo conferencista, o Executivo não adotou a agenda da Conae 2010 na Meta 20 do projeto de lei do PNE que enviou à Câmara dos Deputados no fim de 2010: o investimento proposto foi de 7% do PIB e as estratégias de implementação contavam com dispositivos de frágil exigibilidade, porque não especificavam obrigações jurídicas em relação a padrão nacional, nem a responsabilidade supletiva da União.

A rede da CNDE teve atuação destacada na construção do CAQj, na confecção do Documento Final da Conae 2010, bem como na tramitação legislativa do PL 8.035 de 2010. No primeiro caso, diversas organizações e movimento sociais se articularam, desde 2002, para construir uma metodologia de cálculo do investimento público por aluno com compromisso de qualidade. A CNDE concluiu e apresentou em 2006 uma proposta para mensurar um padrão de custo, em função de parâmetros nacionais de qualidade, que considera quatro grupos de insumos mínimos: estrutura e funcionamento (equipamentos e materiais), valorização dos profissionais da educação (remuneração, formação, número adequado de alunos por turma), condições de acesso e permanência na escola (materiais didáticos, transporte, alimentação escolar e vestuário) e gestão democrática (indicadores de qualidade e fomento ao controle social) (Carreira e Pinto, 2007, p. 29-31). Na organização da Conae, a CNDE ocupou uma entre as 69 posições da Comissão Organizadora Nacional e, especificamente nela, uma entre as 20 posições determinadas para a Comissão de Dinâmica e Sistematização. Na etapa nacional do processo conferencista, a CNDE foi contemplada com 54 dos 2.885 assentos, garantindo a presença em todos os Eixos temáticos e, ainda, na maioria dos Colóquios sobre financiamento da educação. Ao final, foi responsável por 59% das emendas debatidas no Eixo V na etapa nacional e aprovou 72% desse volume, determinando parte considerável do texto final do eixo do financiamento. Por fim, no processo legislativo, desempenhou-se como antagonista da agenda do governo federal em relação ao financiamento da educação, em defesa das diretrizes da conferência, agindo em interlocução com membros da Comissão Especial do Projeto de Lei nº 8.035/2010 (PNE) na Câmara dos Deputados.

Com o intuito de tornar evidentes os mecanismos políticos em funcionamento mediante uma operação analítica de contraste, é útil imaginar a estratégia mais conveniente para o governo federal, considerando a disputa política em questão, suas possibilidades de ação com base na disposição de recursos políticos e institucionais própria do Poder Executivo, e seu interesse em manter o financiamento federal à educação em patamares inferiores àqueles derivados da adoção das diretrizes do Eixo V. Primeiro, seria conveniente ao governo diminuir as chances de êxito de manobras orientadas a emendar a Meta 20 e, por conseguinte, evitar a criação de Comissão Especial para tramitar o PL 8.035/2010. Diferentemente das comissões específicas, comissões especiais concentram a tramitação em um único colegiado com poder

terminativo, facilitando estratégias de pressão e articulação de atores interessados na matéria em exame. Segundo, seria de interesse do governo mobilizar os deputados da base aliada com saber competente sobre a matéria e apresentar sua meta de investimento instruída de diagnóstico educacional adequado e com demonstração de cálculos que sustentassem a pertinência do volume de recursos proposto, comprometendo a credibilidade de diagnósticos críticos às disposições da Meta 20. Terceiro, por óbvio, interessaria ao governo conduzir sua base no Congresso Nacional de modo a evitar o oferecimento de emendas à sua proposta. Por fim, caso suas preferências não fossem contempladas no relatório da Comissão Especial do projeto de lei do PNE, seria conveniente a ele retirar o poder terminativo do colegiado a partir de técnica regimental, levando a votação da matéria à decisão pelo Plenário da Câmara, onde a base governista poderia reverter resultados desfavoráveis.

O texto original do PL sofreu modificações estruturais, a despeito das preferências do Executivo federal, constituindo instância inequívoca de efetividade de uma conferência, embora, conforme será visto, por mecanismos políticos externos ao processo conferencista. Com maior precisão, é possível apreciar a efetiva incorporação dos temas sensíveis do Eixo V da Conae 2010 na Lei 13.005, de 2014, cujo conteúdo ficou determinado já na primeira fase da tramitação do Projeto de Lei nº 8.035, de 2010. Nessa redação, enviada pela Câmara dos Deputados em 2012 ao Senado Federal¹², a Meta 20 previu um aumento escalonado do investimento em educação pública de até 10% do PIB e institucionalizou o método do CAQi e do CAQ (Custo Aluno-Qualidade) como critério *per capita* de investimento nacional e de cumprimento da responsabilidade supletiva da União pelo direito à educação¹³.

As divergências entre o governo federal e uma parte da comunidade de política educacional, presente na conferência, começaram a dar sinais desde a conclusão da Conae 2010, com a demora do Executivo no envio do projeto de lei ao Legislativo, e ganharam contornos nítidos quando a proposta do governo foi oficializada (redação original do PL 8035/2010). As divergências foram de tal monta que se instaurou um clima de antagonismo, levando à apresentação de 75 sugestões de emendas por atores

¹² A tramitação do PL 8.035/2010 teve três fases e durou três anos e seis meses: a primeira, na Câmara dos Deputados (casa de origem), aconteceu em 22 meses, desde o recebimento, em dezembro de 2010, até o envio para a apreciação pelo Senado Federal, em outubro de 2012; a segunda, na Casa Revisora, aconteceu em 14 meses, desde o seu recebimento até a remessa do texto substitutivo à Câmara dos Deputados, em 31 de dezembro de 2013; a terceira, novamente na Câmara dos Deputados, durou quase seis meses, no ano de 2014, e se encerrou com o envio do projeto de lei à sanção presidencial, em 5 de junho (Vick Sena, 2018, p. 157).

¹³ A estratégia 20.6 da Meta 20 determinou a “implantação” do mecanismo do CAQi no prazo de dois anos, referência à metodologia provisória já aprovada em parecer do CEB/CNE em 2010; a estratégia 20.7 previu a implementação do CAQ como parâmetro de financiamento de toda a educação básica; a estratégia 20.8, a obrigação do MEC em definir a metodologia definitiva do CAQ em três anos, de forma participativa (ouvidos o Conselho e o Fórum Nacional de Educação, bem como as Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em três anos); por fim, a estratégia 20.10 tornou clara a função supletiva da União quanto à complementação de recursos financeiros a estados e municípios com vistas a garantir o padrão de financiamento do CAQi e do CAQ em todo o território nacional.

da sociedade civil antes mesmo de o projeto de lei iniciar sua tramitação. Quando do envio do projeto de lei do PNE à Câmara dos Deputados, em 15 de dezembro de 2010, a tensão entre a sociedade civil e o governo tornou-se mais explícita e, nesse contexto, fora criado, em 14 de dezembro de 2010, o Fórum Nacional de Educação (2010), um colegiado previsto na diretriz 73 da Conferência para exercer tarefas na implementação e avaliação do PNE. O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi composto pelo mesmo conjunto de atores com representação na Comissão Organizadora Nacional da Conae, inclusive atores governamentais – cabe lembrar, dos 34 membros, 7 representavam secretarias especializadas do MEC.

Levando em consideração a estratégia mais conveniente para o governo federal, o primeiro momento relevante corresponde à criação da Comissão Especial do Projeto de Lei nº 8.035/2010, determinante das principais condições da disputa entre as preferências do governo e a agenda da Conae, e, em parte, da operação bem-sucedida dos mecanismos identificados ao longo do processo. A criação da comissão é contraintuitiva, dada a maioria da base governista no Congresso, mas, surpreendentemente, ela derivou de decisão do próprio governo (Ministério da Educação), persuadido por atores da sociedade civil e gestores federais do setor de educação comprometidos com a Conae 2010. De fato, houve esforços efetivos da sociedade civil para a sua criação, como atestado pelo acordo firmado entre o governo federal e a CNDE em 22 de março de 2011. Os atores do FNE, entre eles gestores públicos do setor, agiram diretamente com vistas a fortalecer o acordo de tramitação firmado com o Ministério, conforme a 1ª Nota Pública do FNE, de 29 de março de 2011¹⁴. O governo não é um ator monolítico e as preferências do presidente e do ministro não são iguais às preferências da burocracia ministerial concursada. Conforme abordado quando da exposição dos mecanismos, os processos de institucionalização de pautas e o recurso de ação de atores sociais definem *encaixes (fit)* ou sedimentações institucionais que fazem com que a seletividade das instituições opere favoravelmente aos atores sociais. A Comissão Especial, precisamente, torna-se incompreensível sem a operação de encaixes de uma parte da comunidade de políticas de educação no Ministério. A relevância da posição da CNDE no campo a tornou apta para celebrar um acordo com a pasta setorial sobre o processo de tramitação do PL nº 8.035/2010, acordo que esteve diretamente associado à entrada e à força das relações políticas de parte da comunidade

¹⁴ “Nota à Sociedade Brasileira e ao Congresso Nacional. O Fórum Nacional de Educação, espaço inédito de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, reivindicação histórica da comunidade educacional e fruto de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), aprovou – em sua primeira reunião ordinária ocorrida em 29 de março de 2011 – pela *ratificação dos princípios acordados entre a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Ministério da Educação* acerca da tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020) no Congresso Nacional. Respeitando a soberania e a independência do Poder Legislativo, o Fórum Nacional de Educação defende que a tramitação do PL 8035/2010, que trata do PNE 2011-2020, deve ocorrer com base nos seguintes princípios: 1) A Comissão Especial, na qual irá tramitar o PL 8035/2010, deve ter a participação majoritária de parlamentares dedicados e comprometidos com a causa da educação, privilegiando membros da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (...)” (Fórum Nacional de Educação, 2011) (ênfase acrescida).

da Conae dentro do Ministério da Educação, pela via do FNE (Fórum Nacional de Educação, 2010).

A operação desses encaixes também ajuda a entender que a composição da Comissão Especial tenha privilegiado um perfil de parlamentares, tornando possível a operação de um segundo mecanismo, a saber, os *aliados temáticos*. De fato, o FNE posicionou-se claramente sobre a necessidade de constituir uma Comissão Especial (CE) com “participação majoritária de parlamentares dedicados e comprometidos com a causa da educação, privilegiando membros da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (...)” (Fórum Nacional de Educação, 2011). A exortação veio a se consumar: entre 52 parlamentares previstos para a CE, 21 tinham histórico na pauta da educação, muitos deles professores deputados, sendo que 14 tinham vínculo formal com a Comissão de Educação e Cultura¹⁵. Ao todo, 40% dos deputados estavam tematicamente implicados com a área de educação. Alguns desses membros da CE, bem como outros parlamentares externos a ela, mas também ligados à agenda da educação, eram interlocutores diretos da CNDE¹⁶ e, em momentos-chave, tornaram viável que as deliberações da Conae 2010 ganhassem peso durante os trabalhos da CE. Destacam-se as professoras deputadas Fátima Bezerra (PT) e Dorinha Seabra Rezende (DEM), bem como os professores deputados Artur Bruno (PT), Ivan Valente (PSOL), Chico Alencar (PSOL). Como se observa, as filiações partidárias dos professores deputados e interlocutores da CNDE na CE (DEM, PSOL, PT) não foram o fator de identificação de interesses, antes, as alianças temáticas centradas na educação permitiram desativar a clivagem oposição-situação e suspender divergências ideológicas próprias do espectro político. A operação desse segundo mecanismo (aliados temáticos) mostrou-se especialmente relevante no momento seguinte da análise da tramitação.

O segundo momento na reconstrução da tramitação do PNE corresponde à estratégia da CNDE para tentar influenciar o entendimento dos deputados federais, expor a insustentabilidade técnica da proposta de investimento e financiamento do governo, e tornar o ambiente da CE propício à agenda da Conae e, especificamente, à proposta dos 10% do PIB e do mecanismo de cálculo por aluno/qualidade. Três eventos se seguiram nessa estratégia: primeiro, a garantia da presença de atores da Conae nas audiências públicas de instrução da CE, ocorridas a partir de maio de 2011; segundo, a aprovação – perante a Mesa da Câmara dos Deputados em maio de 2011 – do Requerimento de Informação 287/2011 (Brasil, 2011a) ao ministro da Educação, em que foi solicitada a apresentação de explicações técnicas sobre cálculos do governo; por fim, e uma vez apresentadas as explicações técnicas pelo governo (Brasil, 2011b), a contestação do embasamento técnico de sua proposta, tanto em manifestações nas audiências prévias

¹⁵ A pesquisa original identificou apenas os integrantes da Comissão Especial com histórico parlamentar na Comissão de Educação. Para os fins deste artigo, foram buscados mais elementos nos repertórios biográficos das 53ª e 54ª legislaturas, sendo identificados mais sete deputados federais que, embora não tivessem vínculo com a Comissão de Educação, eram professores.

¹⁶ Cf. Vick Sena, 2018, Apêndice III, Quadro 12.

às primeiras emendas quanto mediante Nota Técnica elaborada pela rede da CNDE (Araújo e Cara, 2011), em agosto de 2011, dedicada a demonstrar os vícios e pressupostos insustentáveis dos cálculos e, ainda, a falta de compromisso político com o padrão de qualidade no cálculo do investimento que, se considerado, obrigaria a elevação do investimento a mais de 10% do PIB. Nos dois primeiros eventos (condição prévia para o terceiro), operou o mecanismo de aliados temáticos: a professora deputada federal Fátima Bezerra (PT) requereu e garantiu a inserção do representante da CNDE na primeira audiência da CE (Brasil, 2011c) e a professora deputada Dorinha Rezende (DEM-RN) foi autora do Requerimento 287/2011. Na exposição da fragilidade dos cálculos da proposta do governo operou outro mecanismo causal: a expertise técnica dos atores sociais. A Nota Técnica publicada teve sua relevância reconhecida por órgão oficial do próprio governo vinculado ao Ministério da Economia, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que comparou diretamente os dois estudos e confirmou a deficiência nos cálculos usados pelo MEC para subsidiar a baixa proposta de investimento¹⁷.

Um terceiro momento importante para a estratégia do governo na tramitação da lei do PNE seria evitar a apresentação de emendas. Contudo, a Meta 20 foi o segundo dispositivo mais votado do projeto, com 269 emendas, fenômeno que não foi o resultado da ação descoordenada dos deputados presentes na CE e sequer de escolhas orientadas pelos partidos, mas fruto de ação ordenada dos atores da Conae para conformar seus dispositivos aos principais termos das diretrizes da conferência: de fato, das 269 emendas, pelo menos 144 delas (53,5%) são adesões aos temas da Conae para a Meta 20. Como ocorreu isso? A rede da CNDE elaborou textos de emendas, em formato impresso e digital, e os disponibilizou aos deputados federais em geral, tendo sido integrados aos arquivos da Comissão de Educação após sua entrega anunciada à deputada Fátima Bezerra (PT)¹⁸. Assim, quando a fragilidade técnica da proposta do governo foi exposta nas audiências públicas, emendas já estavam oportunamente disponíveis, em forma e conteúdo, sem qualquer custo para os deputados que, devido ao seu histórico na área de educação ou por cálculo estratégico, decidiram aderir à ampliação do financiamento para a educação. A grande adesão às emendas nesse contexto permite identificar, em primeiro plano, a operação do mecanismo da *informação*

¹⁷ As divergências entre as justificativas do MEC para sustentar a proposta do governo e aquelas que sustentavam a posição crítica da CNDE sobre esses cálculos eram de natureza técnica e política e foram tratadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no Comunicado nº 124, de dezembro de 2011 (Ipea, 2011): além de apontar deficiência de cálculo na proposta do governo, o Ipea reconheceu que a significativa diferença entre os valores das propostas também estava relacionada à escolha sobre o custo unitário.

¹⁸ Outros sete atores sociais também ofereceram suas propostas (Brasil, 2011d), alguns em abril, já perante a CE e próximo ao período de emendamento. Não foram objeto de análise na pesquisa que embasa este artigo, mas pode-se destacar que muitas de suas sugestões à meta 20 reproduziram diversas das propostas oferecidas primeiramente pela CNDE, ainda perante a Comissão de Educação. Depois da publicação do 1º Substitutivo do Relator da CE, a CNDE ofereceu mais um conjunto de emendas (Cf. Vick Sena, 2018, Anexo III).

oportunizada: o fluxo de informação não é natural, não decorre exclusivamente da propriedade das ideias que circulam, sendo necessário tornar a informação politicamente valiosa e colocá-la ao alcance dos atores corretos no momento devido, ou seja, a informação que eventualmente faz diferença é produto do processo político. Também é possível perceber a operação do mecanismo *de aliados temáticos* em relação ao papel da deputada Fátima Bezerra (PT/RN) pela validação da abordagem das emendas, tanto na recepção “solene” das sugestões quanto por sua apropriação massiva, tendo oferecido, sozinha, 53 das 269 propostas de alterações à meta 20; outros parlamentares, professores também, se destacaram no oferecimento das emendas, como a professora deputada Dorinha Rezende (DEM), Arthur Bruno (PT), Ivan Valente (PSOL), Newton Lima (PT). Os dados sugerem que a operação do mecanismo da informação oportunizada foi determinante, já que o mesmo comportamento foi identificado em deputados não professores, com destaque para as posições de Paulo Rubem Santiago (PT), Alice Portugal (PCdoB) e Reinaldo Azambuja (PSDB).

O quarto momento da cadeia causal analisada ocorreu ao final da tramitação do PNE na Câmara dos Deputados, quando a Comissão Especial concluiu o seu trabalho e se preparava para enviar o PL 8.035/2010 à apreciação do Senado Federal, com modificações relevantes à proposta do governo. Nessa oportunidade, a base aliada do Poder Executivo buscou retirar o poder terminativo da referida Comissão sobre a matéria, oferecendo um recurso que levava o PL à votação pelo Plenário daquela Casa Legislativa¹⁹. O Recurso 162/2012 (Brasil, 2012a), oferecido pelo deputado Arlindo Chinaglia (PT-DF), então líder do governo, contou com a assinatura de 80 deputados federais. Em resposta, o deputado federal André Figueiredo (PDT-CE) ofereceu o Requerimento nº 6070/2012 (Brasil, 2012b) para a retirada desse recurso, estratégia que implicou, necessariamente, convencer os congressistas dele signatários a retirar-lhe o apoio, desconstituindo a condição regimental de sua admissão. Quarenta e seis deputados retiraram assinaturas de apoio ao Recurso 162/2010, prejudicando a estratégia do governo federal e consolidando a redação final do PL 8.035, de 2010, na Câmara dos Deputados. Embora não se disponha de evidências quanto aos recursos utilizados pelo deputado Figueiredo para granjear tal convencimento, a derrota da estratégia do governo demandou expertise procedimental.

Se a estratégia mais conveniente para o governo federal sofreu reverses em quatro momentos cruciais, seria possível conjecturar que quiçá suas preferências fossem realmente outras e não aquelas declaradas no corpo de sua proposta. Em última instância, a conjectura supõe um contrafactual que, por definição, inexistente. A tramitação no Senado, todavia, oferece um cenário alternativo. Nessa Casa Legislativa, o PL 8.035,

¹⁹ Esse recurso foi interposto com base no art. 58, §1º, combinado com art. 132, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com referência ao artigo 58, §2º, da Constituição de 1988, que estabelece a possibilidade de que um décimo dos membros da Casa requeira a votação de determinada matéria pelo Plenário, retirando a proposta do poder exclusivo das comissões técnicas.

de 2010, tramitou em comissões separadas²⁰, ambientes nos quais os atores sociais tiveram menor interlocução, salvo a presença em audiências públicas na Comissão de Educação. O resultado foi a predominância das preferências do governo federal e a diminuição das responsabilidades financeiras da União pelo custeio da educação pública nacional: a despeito da meta de investimento permanecer em 10% do PIB, foi retirada a exclusividade do emprego de recursos públicos para a educação pública (meta 20)²¹, e as estratégias que especificavam o uso do método de cálculo inicial (CAQi), o desenvolvimento do método definitivo (CAQ) e a responsabilidade da União pelo complemento financeiro aos demais entes federativos foram esvaziadas (20.6, 20.7, 20.8, 20.10).

Por fim, novo revés foi imposto ao governo federal na terceira e última fase da tramitação. Ao retornar à Câmara dos Deputados, em janeiro de 2014, o texto substitutivo do Senado Federal suscitou intensa interlocução entre parlamentares e atores sociais, que ocuparam a Audiência Pública ocorrida em fevereiro e reivindicaram da Comissão Especial do PL 8.035, de 2010, o retorno do texto aprovado em 2012. De fato, foi isso que ocorreu: a Meta 20 e as estratégias do CAQi e CAQ (20.6, 20.7, 20.8 e 20.10) foram inteiramente recuperadas na Redação Final enviada à presidência da República, que a sancionou sem vetos em 25 de junho de 2014, às vésperas das eleições majoritárias.

À guisa de conclusão: os mecanismos causais da política

A Conferência Nacional de Educação realizada em 2010, em particular no que tange ao tema do financiamento, pode ser considerada caso emblemático de sucesso na incidência dessas instituições participativas sobre a correspondente política setorial, porquanto ganhou o *status* de lei contra as preferências de Poder Executivo federal – o qual, por sinal, contava com base de sustentação majoritária no Congresso. Conforme mostrado nesta análise, o modelo de financiamento da educação pública estabelecido na

²⁰ No Senado Federal, o projeto de lei do PNE (denominado Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012) foi submetido às comissões técnicas: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), tendo sido submetido à votação pelo Plenário, que consolidou a posição do Senado Federal no Parecer 1567/2013, de 17 de dezembro de 2013 (Vick Sena, 2018, p. 171).

²¹ Essa discussão surgiu no debate na Câmara dos Deputados, ainda na primeira fase da tramitação: o primeiro Substitutivo do Relator da Comissão Especial do PL 8.035/2010 (Angelo Vanhoni – PT/PR), elaborado para consolidar o primeiro grupo de emendas ao projeto de lei, apresentou a Meta 20 com uma proposta de 8% do PIB como patamar de investimento. Contudo, o investimento público foi qualificado como “investimento público total”, permitindo a interpretação de que os recursos públicos poderiam custear outras despesas com educação que não apenas a educação pública. Assim, no segundo momento de apresentação de emendas, ainda na Câmara dos Deputados, a CNDE elaborou várias versões de texto para emendar essa redação da meta 20 no Substitutivo do Relator e, dessa forma, garantir o debate acerca da exclusividade dos recursos públicos para a educação pública. Na primeira fase da tramitação na Câmara dos Deputados, prevaleceu a redação da CNDE (investimento público em educação pública). No Senado Federal, essa redação caiu, mas foi retomada na segunda fase na Câmara dos Deputados, e, uma vez que o projeto não sofreu vetos, consolidou-se na Lei do PNE (Vick Sena, 2018, p. 409).

Meta 20 do Plano Nacional de Educação ampliou as responsabilidades financeiras da União para concretizar a cooperação federativa na garantia do direito à educação. Isso se deu mediante instrumento para operar um padrão nacional de qualidade mínimo: método do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). Ambos, modelo e instrumento, formam parte das orientações do Eixo V do Documento Final da Conae, e, assim, o PNE consolidou parte relevante das deliberações da Conferência.

O caso parece constituir evidência persuasiva de uma propriedade das conferências diagnosticada pela literatura nacional, a saber, a capacidade de informar e incentivar a produção legislativa mediante processos amplos de participação e deliberação social. A propriedade dista de ser trivial. Afinal, conectar a formulação de leis à elaboração plural e socialmente inclusiva de consensos informativamente ricos constituiria exemplo institucional raro de qualidade e efetividade da participação em escala macro – posição normalmente reservada aos canais eleitorais e à agregação de votos, embora, nesse caso, como expressão apenas binária de preferências. Tal conexão restou estabelecida, mas não esclarecida. Diversas características do desenho institucional das conferências favoreceriam a produção de diretrizes com apoio amplo e plural nas correspondentes comunidades de políticas, oferecendo oportunidade politicamente rendosa aos parlamentares. Certamente, outras causas são possíveis. Por sua vez, as causas aventadas foram postuladas sem mostrar como opera essa conexão. Apontam-se, de um lado, características institucionais positivas das conferências e seus efeitos nas diretrizes por elas produzidas; de outro, a racionalidade estratégica dos deputados perante os dilemas informacionais por eles enfrentados. Assume-se, assim, que conexão ocorre por virtude das propriedades de ambos os lados.

Porém, a conexão, mostramos nestas páginas, é de natureza política e construída habilidosamente por atores da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, centrais na Conae, que ativaram mecanismos políticos em uma estratégia bem-sucedida que levou à derrota do Executivo federal no capítulo de financiamento. Com o intuito de identificar os mecanismos causais, sintetizamos estudo em profundidade da tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010, que deu lugar ao PNE 2014/2024 – aprovado quatro anos mais tarde (Lei nº 13.005). Evidenciamos a operação recorrente de quatro mecanismos políticos relevantes em diferentes momentos-chave da tramitação para o desfecho relatado. Encaixes institucionais, construídos ao longo da Conae e sedimentados na criação do Fórum Nacional de Educação, permitiram que atores da burocracia ministerial da educação atuassem para favorecer a opção de tramitação mediante Comissão Especial na Câmara dos Deputados, bem como para recomendar uma composição de deputados federais envolvidos com a educação. Aliados temáticos da CNDE – as deputadas e deputados professores – permitiram-lhe ativar uma clivagem temática, neutralizando a clivagem oposição/situação e incidindo nos trabalhos da comissão especial: convocação de atores para as audiências públicas do colegiado, Requerimento de Informação ao ministro acerca dos cálculos que embasaram a proposta do governo, críticas às

justificativas técnicas do MEC e distribuição de emendas. Expertise técnica e procedimental, quer dizer, tanto o domínio amplo da questão do financiamento à educação quanto o conhecimento minucioso do regimento, foi ativada em momentos diferentes para informar o debate sobre as inconsistências e implicações da proposta do governo, e para introduzir manobras regimentais em momentos críticos da tramitação. Por fim, informação oportunizada: influenciar o entendimento dos deputados federais demandou trabalho direto, de persuasão e de disponibilização coordenada de informação relevante em momentos oportunos, o qual foi realizado com resultados notórios no emendamento da proposta do governo, mas não só.

A reconstrução do processo de tramitação permitiu, assim, identificar e descrever o funcionamento dos mecanismos políticos que operaram para transformar as orientações da Conae em lei. Quais as implicações do processo causal aqui reconstruído? Primeiro, e para evitar mal-entendidos, convém explicitar o sentido do argumento. As características institucionais das Conferências, bem como o caráter inclusivo e temporalmente dilatado de suas três etapas, são relevantes e lhes conferem traços distintivos de uma instituição participativa com potencial raro de incidência legislativa. Porém, esses atributos e tudo aquilo que ocorre nos processos conferencistas – sejam quais forem suas qualidades – nada dizem a respeito do processo legislativo e este não pode ser derivado dessas qualidades – mesmo se eventualmente virtuosas. Segundo, e ainda com o mesmo intuito, cumpre explicitar o escopo do argumento. Conferências são diversas e, conforme abordado nestas páginas, a variação não apenas é setorial, mas também de propósito político na agenda do Poder Executivo e da respectiva comunidade de políticas. Assim, o estudo em profundidade da Conae permite afirmar que as explicações da literatura sobre a efetividade dessas IPs são insuficientes e que os mecanismos políticos deveriam receber atenção. Também permite afirmar que mecanismos políticos específicos entraram em jogo no caso examinado e, dessa forma, pode-se sugerir que quiçá os mesmos mecanismos possam ser identificados operando conexão entre as diretrizes de outras conferências e a produção legislativa.

Por fim, os quatro mecanismos identificados não são automatismos sem agentes ou consequências imprevistas dos efeitos agregados de ações descoordenadas, antes, trata-se de mecanismos ativados intencionalmente por atores políticos segundo estratégias orientadas a derrotar seus adversários na arena legislativa quanto à pauta em questão. Assim, este artigo guarda continuidade com trabalhos que há mais de uma década têm atentado para a urgência de se introduzir com centralidade a política, seus atores e interesses no campo de estudos da participação – amiúde informado por leituras estilizadas das dinâmicas societárias e seus efeitos sobre as instituições políticas. A recomendação é salutar. A participação nas conferências ou em outras instituições participativas não desloca a política institucional e seus atores tradicionais, nem os substitui por dinâmicas e atores societários. A participação, esperamos ter mostrado, permite que outros atores também façam política, disputando nas arenas institucionais

as agendas e os objetivos construídos mediante processos participativos em maior ou menor medida inclusivos, deliberativos e plurais. As qualidades são normativamente desejáveis e, inclusive, podem tornar as demandas mais persuasivas e legítimas. A efetividade desses processos, todavia, reclama a ação politicamente competente de atores nas arenas institucionais.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, D. C. R. "Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade". Texto para Discussão, nº 1750. Brasília: Ipea, 2012.

_____. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

_____. "Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 1, p. 96-117, 2014.

_____. *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre o Estado e a sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

_____. "Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a política nacional de participação social". *Sociedade e Estado*, vol. 32, nº 3, p. 649-680, 2017.

ARAÚJO, L.; CARA, D. *Por que 7% do PIB para educação é pouco?* (online). Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 17 ago. 2011. Disponível em: <<https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-por-que-7-do-pib-para-a-educacao-e-pouco-calculo-dos-investimentos-adicionais-necessarios-para-o-novo-pne-garantir-um-padrao-minimo-de-qualidade/>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

AVRITZER, L. "New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, p. 623-637, 2006.

_____. "Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil". Texto para Discussão nº 1739. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Requerimento de informação nº 287, 14 de março de 2011. Ao Ministro de Estado da Educação. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=848238&filename=RIC+287/2011>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. Ministério da Educação. O PNE 2010-2020: metas e estratégias. Nota técnica. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Ata da 5ª Reunião da Comissão Especial do PL 8035, de 2010. 2011c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos?b_start:int=90>. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Sugestões de emendas das entidades ao PL 8.035/2010. Brasília, s.d. 2011d. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/documentos/outros-documentos/sugestoes>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

_____. Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (art. 58, §1º, c/c 132. §2º do RICD). Brasília, 23 de junho de 2012a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1018116&filena=me=REC+162/2012+%3D%3E+PL+8035/2010>. Acesso em: 2 abr. 2017

_____. Requerimento nº 6070, de 2012. Requer a retirada de tramitação do Recurso nº 162, de 2012, apresentado contra a apreciação conclusiva, pelas Comissões, do PL nº 8.035, de 2010. Apresentação: 4 set. 2012. Brasília. 2012b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=554476>>. Acesso em: 23 abr. 2017

_____. Lei nº 13.005, de 5 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CORTES, S. M. V.; SILVA, M. K. "Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos". *Estudos de Sociologia*, São Paulo, vol. 29, p. 425-445, 2010.

DEREK, B.; PEDERSEN, R. B. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: University of Michigan Press, 2016.

ELSTER, J. "A note on hysteresis in the social sciences". *Synthese*, vol. 33, nº 2/4, p. 371-391, 1976.

_____. A plea of mechanisms. In: HEDSTRÖM, P.; SWEDBER, R. (eds.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory (Studies in Rationality and Social Change)*. Cambridge University Press, p. 45-75, 1998.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, p. 73-94, 2013.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Portaria do Ministério da Educação nº 1407, de 14 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. 1ª Nota à Sociedade Brasileira e ao Congresso Nacional. Brasília, 29 de março de 2011. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/notas/Formatadas/1%20Nota%20Pblica.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (eds.). *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso, p. 3-43, 2003.

GAVENTA, J. "Triumph, deficit or contestation: deepening the 'Deepening Democracy' debate". *Institute of Development Studies*, Brighton, nº 264, 2006.

GERRING, J. "Causal mechanisms: yes, but...". *Comparative Political Studies*, vol. 43, nº 11, p. 1.499-1.526, 2010.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, vol. 7, p. 33-42, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; ROMÃO, W; ZAREMBERG, G. "Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 1, p. 21-54, 2014.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. "Origens da política nacional de participação social: entrevista com Pedro Pontual". *Novos Estudos*, Cebrap, vol. 99, p. 91-104, 2014.

_____. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*, vol. 21, p. 157-187, 2015.

GURZA LAVALLE, A., et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: GURZA LAVALLE, A., et al. (orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Iesp/Eduerj/CEM, p. 21-87, 2019.

HABERMAS, J. "Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público". *Novos Estudos*, Cebrap, vol. 26, p. 100-113, 1990.

_____. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1992.

HASS, P. M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, vol. 46, nº 1, p. 1-35, 1992.

HEDSTRÖM, P.; SWEDBER, R. Social mechanisms: an introductory essay. In: HEDSTRÖM, P.; SWEDBER, R. (eds.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory (Studies in rationality and social change)*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-32, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. "Financiamento da educação: necessidades e possibilidades". Comunicado Ipea nº 124, de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MAHONEY, J. "Beyond correlational analysis: recent innovations in theory and method". *Sociological Forum*, vol. 16, nº 3, p. 575-593, 2001.

MANSBRIDGE, J., et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (eds.). *Deliberative systems*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26, 2012.

MARQUES, E. C. "Os mecanismos relacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, p. 1-18, 2007.

MAYNTZ, R. "Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena". *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 34, nº 2, p. 237-259, 2004.

MCADAM, D. Conceptual origins, current problems, future directions. In: MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (eds.). *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 23-40, 1996.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: VERA SCHATTAN, P. C.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 21-40, 2004.

PETINELLI E SILVA, V. "Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, nº 68, 2018.

PIRES, R. R. C. "Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação". Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Ipea/Cortez, p. 253-304, 2010.

POGREBINSCHI, T. "Participação como representação: o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas". Iesp/Ministério da Justiça, Relatório de pesquisa, 2010.

_____. "The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level". *Critical Policy Studies*, vol. 7, nº 3, p. 219-241, 2013.

POGREBINSCHI, T.; RYAN, M. "Moving beyond input legitimacy: when do democratic innovations affect policy making?". *European Journal of Political Research*, vol. 57, nº 1, p. 135-152, 2018.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. "The impact of participatory democracy: evidence from Brazil's national public policy conferences". *Comparative Politics*, vol. 46, nº 3, p. 313-332, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. "Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional". *Dados*, vol. 54, nº 3, p. 259-305, 2011.

PORTO DE OLIVEIRA, O. "Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos". *Opinião Pública*, vol. 22, p. 1-31, 2016.

ROMÃO, W. M. "O eclipse da 'sociedade política' nos estudos sobre o orçamento participativo". *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, vol. 70, p. 121-144, 2010.

_____. "Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política". *Lua Nova*, vol. 84, p. 219-244, 2011.

_____. "Busca do sentido político de processos participativos: uma tipologia das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil". In: Latin American Studies Association Congress, Political Institutions and Processes, San Juan, Puerto Rico, 27-30 maio 2015.

ROMÃO, W. M.; GURZA LAVALLE, A.; ZAREMBERG, G. Political intermediation and public policy in Brazil: councils and conferences in the policy spheres of health and women's rights. In: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; GURZA LAVALLE, A. (orgs.). *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan, p. 31-51, 2017.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (eds.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-80, 2002.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. *Les budgets participatifs en Europe: des services publics au service du public*. Recherches: Paris, 2008.

SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 1-62, 1992.

SMITH, H. L. "Effects of causes and causes of effects: some remarks from the sociological side". *Sociological Methods & Research*, vol. 43, nº 3, p. 406-415, 2014.

SORENSEN, B. A. Theoretical mechanisms and empirical study of social processes. In: HEDSTRÖM, P.; SWEDBER, R. (eds.). *Social mechanisms: an analytical approach to social theory* (Studies in rationality and social change). Cambridge: Cambridge University Press, p. 238-265, 1998.

SOUZA, C. "Governos locais e gestão de políticas sociais universais". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, C. H. L. "Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais". Brasília, 2008. Dissertação de mestrado em ciência política. Universidade de Brasília, 2008.

_____. "A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010". Texto para discussão nº 1718. Rio de Janeiro, 2012.

SOUZA, C. H. L., et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, p. 25-52, 2013.

SOUZA, L. A. M. "Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais". *Lua Nova*, nº 84, p. 245-285, 2011.

TARROW, S. *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. "Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais". Texto para discussão nº 1735. Rio de Janeiro, 2012.

VAZ, A.; PIRES, R. "Participação social como método de governo? Um mapeamento das 'interfaces socioestatais' nos programas desenvolvidos pelo governo federal". Texto para discussão nº 1707. Brasília: Ipea, 2011.

VICK SENA, F. "Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na Lei nº 13.005/2014". Dissertação de mestrado em direito do Estado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ZAREMBERG, G.; GURZA LAVALLE, A.; GUARNEROS-MESA, V. Introduction: beyond elections: representation circuits and political intermediation. In: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MESA, V.; GURZA LAVALLE, A. (orgs.). *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. London: Palgrave, 2017.

ZAREMBERG, G.; MUÑOZ, M. A. *Participación, representación y conflicto local en América Latina*. México: Flacso, 2013.

ZITTEL, T. Participatory democracy and political participation. In: ZITTEL, T.; FUCHS, D. (eds.). *Participatory democracy and political participation: can participatory engineering bring citizens back in?* Abingdon: Routledge, 2007.

Abstract

It's politics... The effectiveness of national participatory conferences and their causal mechanisms

The article presents an in-depth case study of the participatory National Education Conference (CONAE), held in 2010, and its influence over the financing model of the National Education Plan 2014/2024 (Law No. 13,005). CONAE can be considered a case of success in influencing policy because the financing model for the PNE goals and its instrument - initial Student-Quality Cost - gained the status of Law against the preferences of the federal executive power, which support coalition was majority in Congress, substantially expanding the financial responsibilities of the Union and making them enforceable. The aim of this article is to identify and describe the functioning of the causal mechanisms at working in the transformation of CONAE policy recommendations into law. It is shown that it is politics, or rather, causal mechanisms regularly activated by political actors—and not the properties of conferences' institutional design or participation within them—which explains the incorporation of recommendations into law projects and, eventually, in sanctioned law. Conferences gained centrality in the literature because they were identified as a notable case of participation effectiveness on a macro scale beyond the electoral channels due to their capacity to inform and influence laws. Such connection remained established, but not satisfactorily explained.

Keywords: participatory national conferences; education; financing; effectiveness; participatory institutions

Resumen

Es la política... La eficacia de las conferencias participativas nacionales y sus mecanismos causales

El artículo presenta un estudio de caso en profundidad de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE), celebrada en 2010, y su impacto sobre el modelo de financiamiento del Plan Nacional de Educación 2014/2024 (Ley N ° 13.005). La CONAE puede considerarse un caso de exitoso de efectos sobre la política sectorial porque el modelo de financiamiento para los objetivos del PNE y su instrumento (Costo Alumnos-Calidad inicial) alcanzaron el estatus de Ley contra las preferencias del poder ejecutivo federal, cuya coalición contaba con mayoría en el Congreso, expandiendo sustancialmente las responsabilidades financieras de la Unión y haciendo exigible su observancia. El propósito del artículo es identificar y describir el funcionamiento de los mecanismos causales que operan en la traducción las directrices de la conferencia en producción legislativa. Argumentase que es la política, o más bien, los mecanismos causales activados regularmente por los actores políticos, y no las propiedades del diseño institucional de las conferencias y de la participación que ocurre en ellas, lo que explica la incorporación de las directrices a los Proyectos de Ley y, eventualmente, en leyes sancionadas. En la bibliografía especializada las Conferencias adquirieron centralidad porque fueron identificadas como un caso notable de participación efectiva en escala macro, más allá de los canales electorales, debido a su capacidad para informar la producción legislativa. Dicha conexión fue establecida, pero no fue adecuadamente explicada.

Palabras clave: conferencias nacionales; educación; financiamiento; efectividad; instituciones participativas

Résumé

C'est de la politique... L'efficacité des conférences participatives nationales et leur mécanismes causaux

L'article présente une étude de cas approfondie de la Conférence Nationale de l'Éducation (CONAE), tenue en 2010, et son impact sur le modèle de financement du Plan national d'éducation 2014/2024 (loi n° 13 005). La CONAE peut être considérée comme un cas de succès de l'impact sur la politique sectorielle parce que le modèle de financement pour les objectifs du plan et son instrument - le coût Étudiants-Qualité initial - ont acquis le statut de loi contre les préférences du pouvoir exécutif fédéral, qui avait une coalition majoritaire au Congrès, conduisant à une augmentation substantielle des responsabilités financières de l'Union et les rendant exécutoires. L'objectif de cet article est d'identifier et de décrire le fonctionnement des mécanismes causaux qui opèrent en traduisant les directrices de la conférence en production législative. Il est démontré que ce sont la politique, ou plutôt les mécanismes causaux qui sont régulièrement activés par les acteurs politiques - et non les propriétés de la conception institutionnelle des conférences et la participation qui s'y déroule - ce qui explique l'incorporation des directrices dans les projets de loi et, éventuellement, dans la loi.

FERNANDA VICK; ADRIAN GURZA LAVALLE

Dans la littérature, les conférences ont gagné en centralité car elles ont été identifiées comme un cas notable de participation effective à une échelle macro au-delà des canaux électoraux en raison de leur capacité à informer la production législative. Ce lien est resté établi, mais n'a pas été correctement clarifié.

Mots-clés: conférences nationales; éducation; financement; efficacité; institutions participatives

Artigo submetido à publicação em 15 de maio de 2020.

Versão final aprovada em 26 de outubro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando *matching* em survey

Rodolfo de Camargo Lima¹ 

O artigo investiga os efeitos do recrutamento político, de entrada lateral e sem concurso, sobre as atitudes e as percepções dos burocratas que atuam em ministérios brasileiros, aplicando técnicas de *matching*. Parcela da literatura associa os modos de recrutamento ao comportamento burocrático, sugerindo que diferentes processos seletivos gerariam incentivos distintos ao desempenho das atividades dos burocratas. A expectativa de efeitos do tratamento político sobre atitudes e percepções dos atores de entrada lateral foi parcialmente confirmada em 12% dos tópicos avaliados. De um lado, o poder de ação do tratamento apresentou efeitos políticos específicos, principalmente de natureza relacional. De outro, os resultados relativizaram a clivagem entre burocracia e política, inferindo que há mais tons de cinza nessa relação do que sugere a hipótese de divisão estanque entre ambas.

Palavras-chave: burocratas; ministérios; recrutamento; comportamento; *matching*

Introdução²

O recrutamento político afeta atitudes e percepções de burocratas em ministérios? Uma intuição baseada na distinção clássica entre burocracia e política (Wilson, 2005) sugere que as formas de recrutamento de funcionários para a máquina estatal teriam possíveis desdobramentos sobre o comportamento burocrático e, em última instância, impactariam a qualidade do serviço e das políticas públicas oferecidas (Lewis, 2007; Oliveros e Schuster, 2018). Assim, parcela da literatura caracteriza o recrutamento, ou as vias de acesso ao Estado, de dois modos: uns entram lateralmente por indicação, enquanto outros ingressam no serviço civil mediante aprovação em concurso público. Os primeiros,

¹ Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco. Temuco (La Araucanía), Chile. E-mail: <rodolfodecamargolima@gmail.com>.

² O presente artigo compõe parte da tese doutoral do autor com as devidas adaptações e ajustes (financiamento Capes-Proex 001). Agradeço os comentários de Felix Lopez (Ipea) e Renata Bichir (Each/USP) nessa ocasião, além dos comentários dos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública*. O artigo também contou, em sua etapa de conclusão, com o apoio do Projeto de número 11200625, pertencente ao Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondecyt Iniciación, da Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) do Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (Gobierno de Chile), em que o autor é pesquisador principal.

que têm sua entrada na máquina estatal exclusivamente por nomeação, são tidos como burocratas temporários ou transitórios. O artigo considera esse tipo de recrutamento como político, já que a entrada por indicação possui critérios discricionários que concedem maior liberdade quanto ao método de seleção para os superiores hierárquicos no ato da escolha de seus subordinados. Soma-se que nessa prática, também conhecida, por algumas abordagens, como patronagem, os funcionários nomeados são direcionados para cargos no Estado geralmente por motivações pessoais, políticas e/ou profissionais. O pilar dessa relação laboral, portanto, se baseia fundamentalmente na confiança entre quem nomeia e quem é nomeado, tornando de curto ou médio prazo a permanência do burocrata no cargo. Já o recrutamento por concurso público condiciona a entrada do funcionário no serviço civil à aprovação em exame e, nessa forma de avaliação conteudista, os critérios de seleção tendem a ser mais técnicos e impessoais. Os aprovados em concurso, então, passam a construir carreiras profissionais de longo prazo no serviço público, caracterizando-se como servidores públicos, cuja conhecida estabilidade laboral não depende de relacionamentos específicos com seus chefes diretos.

Essa distinção tem alimentado também a literatura contemporânea de capacidades estatais e segue na esteira da hipótese weberiana, sustentando que a categoria de burocracias mais profissionais e técnicas teria resultados mais satisfatórios em suas atividades (Evans e Rauch, 1999). O argumento teórico, portanto, seria que tais diferentes formas de recrutamento gerariam incentivos distintos para as atividades desempenhadas pelos atores burocráticos: os que foram filtrados politicamente dependem de relacionamentos e da confiança de seus chefes, já os que passaram por concurso público teriam maior estabilidade em suas funções e atividades profissionais. Nesse sentido e com o objetivo de testar e mensurar como a forma de recrutamento impacta as atitudes e percepções dos burocratas, o artigo propõe isolar o efeito político do recrutamento de funcionários públicos que atuam em ministérios brasileiros. O acesso lateral e sem concurso ao setor público, então, é considerado um tratamento político ao recrutamento de agentes burocráticos. A expectativa teórica, desse modo, seria que haveria efeitos sistemáticos do tratamento político, advindos da seleção discricionária e ausente de aprovação em exame de mérito, sobre atitudes e percepções dos burocratas – quando contrafactualmente comparados ao grupo controle, compostos por indivíduos que ingressaram por concurso público.

Para isolar o efeito do tratamento, a técnica de *matching* aqui utilizada basicamente “espelha” os indivíduos do grupo controle (recrutados por concurso público) que possuem características iguais ou semelhantes às do grupo tratado (recrutados política e lateralmente). A seguir, o modelo calcula as diferenças de atitudes e percepções entre ambos os grupos, dos indivíduos tratados e seus respectivos controles (*matched* e espelhados), permitindo, assim, isolar o efeito do tratamento político. Como fonte, utilizo a base de dados do projeto “Capacidades estatais para a produção de políticas públicas: resultados do *survey* sobre o serviço civil no Brasil”, da Escola Nacional de Administração

Pública (Enap, 2018). A partir dela avalio sete grupos de perguntas relacionadas aos burocratas: (i) atividades e funções, (ii) seus recursos informacionais e (iii) interacionais, (iv) conhecimentos e (v) habilidades, (vi) colaboração intersetorial e interfederativa, e (vii) o contexto organizacional. Dentro dessas categorias, totalizando 79 perguntas e assertivas, cada uma funciona individual e respectivamente como uma variável dependente. Reitera-se que os *matchings* mantêm similaridades sobre todas as covariáveis entre os indivíduos tratados e os *matches* do grupo controle; o único fator que distingue ambos os grupos é a forma de recrutamento: uns foram selecionados política e lateralmente (grupo tratamento) e outros foram filtrados e acessaram a máquina estatal por concurso público (grupo controle). Nesse aspecto, as variáveis independentes utilizadas para a aplicação dos *matchings* são categorias referentes a sexo, idade, raça e nível educacional, e a outras de cunho institucional, como o tempo trabalhado na política pública, o maior tempo de experiência profissional dentro e fora do Estado, o macrossetor de atuação no Poder Executivo federal, além de cargo de confiança.

Em relação aos resultados, de um lado, a expectativa de que o tratamento político caracterizado pela entrada lateral e sem concurso produzisse efeitos sistemáticos sobre atitudes e percepções dos burocratas se confirmou parcialmente. O presente artigo encontrou efeitos significativos do tratamento sobre o grupo tratado em 12% das perguntas avaliadas. Entre esses achados, destacaram-se com consistente significância: maior frequência de consultas aos conselhos de políticas públicas; utilização e facilidade com mídias sociais e ferramentas de TI; maior facilidade na coordenação de equipes e mediação de conflitos; rejeição da competição burocrática intersetorial; e apoios de parlamentares; além do reforço de outras capacidades internas do ministério, como: reputação, mobilização do Legislativo e do Judiciário, e suporte da consultoria jurídica. De outro lado, ainda que a utilização de modelos usando dois algoritmos de *matching* tenha diminuído a quantidade dos resultados significativos, equivalentemente aumentaram a validade interna, a segurança e a robustez dos efeitos encontrados.

Dito isso e de maneira geral, os achados parcimoniosos mostram que, ao comparar (contrafactualmente) semelhantes, o ingresso lateral não produz uma clivagem tão acentuada nos *proxies* de comportamento burocrático quanto sugeria a expectativa teórica. No entanto e em síntese, o tratamento de recrutamento político apresentou robustos efeitos focalizados, principalmente em atitudes e percepções de natureza relacional. Nesse aspecto, incluem-se capacidades e habilidades tanto burocráticas de coordenação interna e de relacionamento intraexecutivo e com os demais poderes, quanto políticas, que refletem a intensidade dessas interações institucionais, endógenas às burocracias, horizontais em relação aos demais atores do sistema político, e verticais em relação à sociedade.

Além desta "Introdução", o artigo está dividido em mais quatro seções. Em "Clivagens e conexões entre a burocracia e a política", discorro sobre as diferenças e convergências teóricas entre burocracia e a política. Em "Material e método", exponho os

dados e a metodologia. Em seguida apresento a discussão e os resultados. Por fim, em “Considerações finais”, concluo com os principais achados e algumas considerações.

Clivagens e conexões entre a burocracia e a política

O termo burocracia é geralmente referenciado de duas formas mais amplas na literatura: a primeira seria mais próxima da clássica definição weberiana, sob o formato de instituições com base em estrutura, regras, recursos e objetivos (Weber, 1946). Já a segunda trata a burocracia como a máquina administrativa de parte do governo, sendo sua função primária a execução da vontade do Estado, ou seja, a implementação de políticas públicas (Poocharoen, 2013, p. 331). O termo contemporâneo – e que o presente artigo adota – tende a combinar essas duas definições, além de ser um sinônimo também para seus agentes, os burocratas, que se envolvem em distintos graus nos processos de políticas públicas ou *policies* (p. 332). No caso brasileiro, o Código Penal (art. 327) considera funcionário público quem transitoriamente ou não, com ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública (Brasil, 2017, p. 123).

Em um amplo debate nos estudos sobre burocracia, reside a dicotomia entre a política e a administração pública, ou entre políticos e burocratas (Wilson, 2005). Os primeiros, representantes das vontades do Estado, desfrutam de popularidade eleitoral, miram grandes projetos e seriam os responsáveis por desenhar a agenda de governo e suas *policies*. Os segundos executariam tais vontades pela via da utilização da máquina administrativa ou, dito de outra forma, os servidores públicos implementariam profissionalmente os objetivos dos políticos.

Nessas cadeias de comando intra e interorganizacional, de um lado, a capacidade de influência no processo decisório dos burocratas pode variar de acordo com sua posição funcional, ou no tempo, a depender de arranjos institucionais formais e informais (Selznick, 1943). De outro, características endógenas, de comunicação, de *enforcement* das decisões, juntamente com os níveis de institucionalização da burocracia, podem também afetar a disposição e a motivação de seus atores (Fritzen, 2007). Outros fatores exógenos, equivalentemente, podem atuar ora de modo virtuoso, no caso de retroalimentações de aprendizagens organizacionais – quando burocracias interagem social e verticalmente, e entre si –, ora de modo prejudicial, quando turbulências políticas enfraquecem ou enviasam as dinâmicas administrativas da instituição (Hill e Hupe, 2002). Em suma, a fonte de poder do burocrata, em paralelo ao conhecimento técnico, também pode derivar de legados institucionais históricos, estruturas típicas de governança, sistema político, Constituição ou leis específicas (Poocharoen, 2013, p. 336).

Nesse contexto, indicações políticas endereçadas a atores burocráticos podem e são uma ferramenta de praxe na mão dos políticos que buscam a implementação efetiva de suas agendas. Cunhado também sob o termo de patronagem, esse conceito é amplamente definido como o poder discricionário que atores políticos possuem para

nomear indivíduos em posições não eletivas no setor público (Kopecký, Mair e Spirova, 2012). Outros autores reduzem a definição de patronagem somente a indivíduos pouco qualificados que acessam a máquina estatal como parte de um relacionamento *quid pro quo*. Em outras categorias, temos os tecnocratas, que são mais altamente qualificados e que igualmente acessam o Estado politicamente, os que entram no governo pela via da lealdade partidária e relacionamentos com dirigentes, e os chamados carreiristas, que ingressam no setor público por meios exclusivamente meritocráticos (Salazar-Morales e Lauriano, 2020). As modalidades de patronagem, portanto, variam na literatura, também referenciada ora como “clientelismo”, geralmente para sistemas políticos menos desenvolvidos, ora como “politização”, quando direcionada à Europa ocidental e Estados Unidos (Peters, 2013). No caso, o clientelismo tem uma definição mais restrita, sendo “a troca direta do voto de um cidadão por pagamentos diretos ou acesso contínuo a emprego, bens e serviços” (Kitschelt e Wilkinson, 2007, p. 2). Já a politização pode ser amplamente entendida como os múltiplos mecanismos através dos quais os atores tentam influenciar a administração pública (Peters, 2013). Nesse aspecto, a politização pode se relacionar tanto com a seleção dos nomeados a posições no governo com base em critérios estritamente políticos – a patronagem *per se* – quanto com as vias que os atores políticos acessam para moldar o comportamento de servidores públicos (Bach, Hammerschmid e Löffler, 2018). A influência informal de altas autoridades políticas pode atuar conjuntamente, ora pressionando servidores, ora ignorando assessoramento técnico, ou mesmo manipulando objetivamente as informações que as organizações produzem (Moynihan e Roberts, 2010).

Esses últimos elementos, por sua vez, estão relacionados também à chamada politização burocrática, que é entendida como a substituição do caráter técnico pelo viés político ou pessoal nas burocracias (Meyer-Sahling, 2006). A politização burocrática possui abordagens diversificadas no debate, compreendidas como (i) participação política de servidores públicos no processo decisório de governos, (ii) maior envolvimento político desses atores ou (iii) controle partidário sobre a burocracia (Rouban, 2007). Perceba que a primeira perspectiva considera o papel dos burocratas como estruturalmente político, tendo em vista que possuem relativa discricionariedade de ação; a segunda definição entende os burocratas como força política, encarando-os igualmente como cidadãos e votantes (Rouban, 2007); já a terceira, mais tradicional, e que retoma os elementos supracitados, concebe a politização burocrática como a substituição dos critérios de mérito pelo viés político, seja na seleção, retenção, promoção, recompensa e/ou disciplina dos membros do serviço público (Peters e Pierre, 2004).

A lógica de nomeação pelos superiores hierárquicos (*patrons*) ocorre por uma série de motivos, e seus respectivos subordinados também possuem uma ampla gama de papéis (Panizza, Peters e Ramos, 2019). Em pesquisa feita em 22 países, Kopecký et al. (2016) mostraram que as motivações dos *patrons* para suas nomeações se direcionam mais ao controle sobre a formulação e implementação de políticas públicas nos casos pertencentes à Europa ocidental, ao passo que adquirem o formato de recompensa a apoiadores por

seus serviços políticos em países cujo escopo para a patronagem é maior. Esses autores classificaram os critérios para a seleção de pessoal no Estado em bases profissionais, políticas e pessoais (Kopecký et al., 2016). Outros pesquisadores, entretanto, consideram tais classificações problemáticas, pois o critério profissional se refere às habilidades dos nomeados para performar determinadas atividades, enquanto os critérios políticos e pessoais se dão com base na confiança entre o superior e o subordinado, elementos da patronagem por excelência (Panizza, Peters e Ramos, 2019).

Reitera-se que, uma vez que esses últimos tipos de nomeações laterais ocorrem na máquina estatal, é muito provável que outras venham a reboque, porque essa dinâmica opera em uma lógica vertical e horizontal, em que os *patrons* nomeiam um ou mais subordinados pela via política ou de lealdade pessoal (Bearfield, 2009; Grindle, 2012). No caso brasileiro, quando o presidente nomeia um ministro pertencente a um partido da coalizão, em geral indica pessoas de sua confiança, ou de seu próprio partido, para o(s) cargo(s) imediatamente abaixo, de modo que mantenha algum controle ou mesmo alinhe a agenda do ministro a sua (Loureiro e Abrucio, 1999). Ao inserir vigias (*watchdogs*), o presidente objetiva limitar a tomada de decisões *pork barrel* ou outros tipos de ações dos ministros com fins eleitorais, diminuindo os riscos de mudança de agenda e do *policy-making* ministerial (Pereira et al., 2017). Desse modo, a politização da burocracia no sentido do exercício de maior controle sobre sua gestão também é efetivada por meio de nomeações e, no caso brasileiro, pode se direcionar tanto aos servidores públicos quanto aos agentes recrutados lateralmente, estendendo-se a muitas camadas da burocracia (Peters e Pierre, 2004; Lopez, 2015).

Nesse aspecto, pesquisas passaram a considerar a mensuração das indicações políticas e burocráticas em nível federal no Brasil com base na análise dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), como são intitulados os cargos de confiança, de livre provimento, comissionados, políticos e afins (Lopez, 2015). Os DAS são os cargos em comissão do Poder Executivo Federal mais conhecidos e, ainda que não sejam os únicos, é o grupo mais numeroso (Rezende, 2017). Em termos gerais, os DAS compreendem posições em ministérios e agências, controlados pelo presidente ou os ministros, e denotam uma ferramenta capaz de incorporar pessoas de notório saber no serviço público, construir equipes administrativas, beneficiar aliados, cooptar a oposição e controlar o poder econômico e político (D'Araujo, 2009, p. 17-18).

As posições ocupadas pelos DAS, juntamente com o presidente, os ministros e os Cargos em Comissão de Natureza Especial (NES) – informalmente chamados de “vice-ministros” –, representam a elite do Poder Executivo nacional. Seis hierarquias compõem os cargos DAS, e os níveis 1, 2 e 3 são posições mais administrativas ou operacionais, ao passo que os níveis 4, 5 e 6, ao lado do NES, desempenham papéis crescentes de administração direta e política (De Bonis e Pacheco, 2010; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015). Essas hierarquias dos DAS também se relacionam proporcionalmente às comissões derivadas do cargo: aqueles recrutados lateralmente recebem a remuneração integral

relacionada à posição de confiança, já o servidor público que recebe uma indicação a um DAS pode optar por essa mesma forma de remuneração, ou pelo ganho de um acréscimo equivalente ao excedente do cargo comissionado em relação ao seu salário efetivo, ou tem na remuneração de seu cargo efetivo um acréscimo de 60% daquilo que paga o cargo comissionado (Rezende, 2017).

Desde sua criação em 1970, decretos modificaram os DAS, sendo que, em 2005, fixaram-se percentuais mínimos para que servidores públicos de carreira ocupassem os DAS de níveis de 1 a 3 (em 75%) e metade dos DAS 4 (em 50%)³. Em 2016, um decreto e uma medida provisória modificaram alguns cargos DAS, transformando-os em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE): DAS de 1 a 5 foram transferidos para FCPE de 1 a 5, com os FCPE destinados exclusivamente a servidores públicos de carreira – e com uma obrigatoriedade percentual mínima de cada órgão efetuar essas transferências – sendo que os DAS não alterados permaneceriam sob vigência do decreto anterior⁴. Em 2017, um novo decreto estabeleceu que 50% dos DAS de 1 a 4 e 60% dos DAS 5 e 6 deveriam ser ocupados por servidores concursados⁵. Chama-se aqui a atenção para o fato de que essa lei não modificou o que já vinha sendo praticado (Rezende, 2017). Parece ainda mais grave a diminuição da obrigatoriedade de servidores concursados nos níveis inferiores e intermediários dos DAS, pois, sob esse mais novo decreto, rebaixou-se a exigência para 50% da ocupação de servidores concursados nos DAS de níveis de 1 a 4, que antes era de 75% nos DAS de 1 a 3. Em “consequência entre os 3,4 mil e 3,6 mil cargos DAS (...) que não poderiam ser exercidos por servidores públicos sem vínculo, agora poderão vir a sê-lo, com claros reflexos sobre a despesa pública, tendo em vista a sistemática de remuneração desses cargos” (Rezende, 2017, p. 11).

Parte da literatura, como previamente se apontou, tem polarizado as nomeações, colocando, de um lado, os indicados aos cargos executivos caracterizados pela patronagem ou pelo *spoil system*, que envolvem os interesses partidários ou políticos dos atores do governo, enquanto, de outro lado, as carreiras burocráticas formais, como estruturas institucionais para manter o *policy-making* distante do *timing* dos políticos, pertenceriam ao serviço civil público meritocrático (Spiller e Urbiztondo, 1994; Lapuente e Nistotskaya, 2009; Spiller e Tommasi, 2003; Barberia e Praça, 2014). Nesse sentido, pesquisas sugeriram que burocracias que têm seleção predominantemente técnica e meritocrática de seus burocratas estariam associadas a níveis mais baixos de corrupção (Rauch e Evans,

³ Decreto de nº 5.497, de 21 de julho de 2005, da presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, “Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis de 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso: 10 out. 2019.

⁴ Na seção notícias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de 30/6/2016, de título “Cortes de DAS e transformação em FCPE”, esclarecem-se os impactos do Decreto nº8.875/2016 e da Medida Provisória 731/2016.

⁵ Decreto de nº 9.021, de 31 de março de 2017, da presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, “Altera o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis de 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9021.htm>. Acesso: 10 out. 2019.

2000; Oliveros e Schuster, 2018; Meyer-Sahling, Mikkelsen e Schuster, 2018), ao que se inclui um grupo específico de ministérios e agências no caso brasileiro (Bersch, Praça e Taylor, 2017).

Existem, no entanto, complexidades e múltiplas dificuldades na maneira como autoridades políticas exerceriam esse controle estrito sobre as burocracias, dado que, para produzir *policies*, a organização deve simultaneamente preservar sua capacidade, seus valores profissionais e sua performance-padrão para servir ao público (Svara, 2001, p. 179). O equilíbrio entre capacidade de administração e implementação, com controle e responsividade pública, ou a tensão entre independência e autonomia da burocracia e sua necessária e simultânea subserviência à esfera da política são desafios e dilemas contemporâneos das burocracias em regimes democráticos (Poocharoen, 2013). Nesse registro, uma tecnocratização holística da gestão do Estado teria como efeito sua própria “desdemocratização”, ou seja, um *déficit* democrático decorrente do menor peso da soberania popular e da representação política sobre os rumos da administração (Lassance, 2017, p. 23). Os efeitos colaterais dessa última situação poderiam resultar em presidentes fracos e em burocracias blindadas, inclusive com carta-branca para serem menos eficientes, mais caras, menos transparentes e guiadas por seus próprios interesses (Lassance, 2017; Moe, 1985), o que pode também ser resultado dos cálculos estratégicos de médio ou de longo prazo, a respeito dos *outputs* de *policy*, que o presidente espera colher para ganhos eleitorais (Geddes, 1996).

Em suma, de um lado, sugerem alguns autores que nos últimos 30 anos o Brasil se tornou mais *policy-oriented* e menos clientelista (Lyne, 2005; Matheson et al., 2007; Barberia e Praça, 2014). De outro, ainda que os controles políticos reforcem a *accountability* vertical, pois tendem a manter o governo burocrático responsivo às demandas eleitorais (Geddes, 1996; Kopecký et al., 2016), uma alta politização burocrática igualmente pode produzir efeitos corrosivos no sistema (Bersch, Praça e Taylor, 2017; Fuenzalida e Riccucci, 2018; Oliveros e Schuster, 2018). Baixos níveis de *expertise* de atores de ingresso lateral e altas taxas de *turnover* de indicados a cargos-chave podem prejudicar a continuidade das políticas públicas (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015), e uma intensa rotatividade pode impedir que esses altos dirigentes sejam capazes de avaliar mais apropriadamente seus subordinados (Naff, Riccucci e Freyss, 2016). Em última instância, a politização pode minar o próprio serviço civil no caso de um servidor público considerar que seu plano profissional está formatado ou fidelizado ao jogo político partidário (Bersch, Praça e Taylor, 2017) ou a outros modos informais de lealdade às autoridades do governo (Moynihan e Roberts, 2010). Em síntese, quando o mecanismo de indicação política não é usado para fins objetivos de *policy*, e sim exclusivamente utilizado para construir apoio político, a instituição pode ficar comprometida (Grindle, 2012).

Material e método

O artigo tem como fonte o banco de dados do projeto “Capacidades estatais para a produção de políticas públicas: resultados do *survey* sobre o serviço civil no Brasil”, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap, 2018), que aplicou um questionário entre outubro e dezembro de 2017 e obteve respostas de 2.000 burocratas lotados nos órgãos da administração pública federal direta brasileira⁶. O universo que compôs a população de interesse da amostra considerou o serviço federal como o conjunto de servidores públicos civis somados aos indivíduos ocupantes de cargos em comissão nos órgãos do Poder Executivo da União – em que não se incluem: professores, profissionais da saúde e policiais, por atuarem em sua maioria na prestação de serviços e não desempenharem funções de formulação de políticas públicas.

O relatório de pesquisa da Enap (2018) traz estatísticas descritivas de quase todas as variáveis avaliadas pelo *survey*, além de algumas análises fatoriais. Já o presente artigo pretende dar um primeiro passo no endereçamento de inferências causais, com o objetivo de testar via *matching* os efeitos políticos do recrutamento sobre os burocratas presentes no *survey*: considerando um grupo (tratamento) de indivíduos que entraram lateralmente no Poder Executivo federal e ocupam exclusiva e temporariamente cargos de confiança (N = 132), e um outro grupo (controle) composto por indivíduos que ingressaram pela via de aprovação em concurso público e atuam profissionalmente no serviço civil (N = 1816). Os aposentados, os requisitados de outros poderes, os empregados de empresas públicas e os da categoria “outros” não foram incluídos na análise, tendo em vista que o foco do artigo são os funcionários do Poder Executivo federal ativos e com *locus* ministerial, totalizando 1.948 indivíduos desses dois grupos do total de 2.000 indivíduos no banco.

Metodologicamente, note que os estados de mundo dos indivíduos presentes nesse universo são determinados por processos particulares de escolha (Morgan e Winship, 2015), tipicamente a decisão individual da via de entrada no aparato estatal, de um modo ou de outro, no momento de aplicação do *survey*. O problema fundamental para a inferência causal é descobrir como mensurar o efeito do tratamento (T) tendo em vista que podemos apenas observar um de dois estados de mundo possíveis num dado momento: ou o indivíduo ingressou no Poder Executivo federal sem concurso público, tendo recebido o tratamento político de acesso lateral pela via de indicação discricionária (T=1), ou teve entrada por meio da admissão em concurso público, pertencendo ao grupo controle (T=0).

Para lidar com isso, o *Rubin Causal Model* (RCM) propõe que o indivíduo, ao possuir duas escolhas potenciais sobre situações distintas, tem como causalidade o efeito do tratamento sobre a diferença dessas duas escolhas – e que levam a resultados potenciais (ou *potential outcomes*). O RCM, que também é conhecido como abordagem contrafactual

⁶ Para o banco, o questionário e o livro de códigos, ver: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3347>>. Acesso em: 10 out. 2019. Para o relatório (Caderno Enap 56), ver: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>>. Acesso em: 10 out. 2019.

para a causalidade, assume que contrafactuais são teoricamente possíveis, ou seja, que os indivíduos possuem escolhas potenciais, em ambos os estados de mundo, ainda que possuamos apenas uma observação factual sobre um estado das coisas (Morton e Williams, 2010, p. 85).

O efeito causal para o tratamento de cada indivíduo é então definido pela diferença entre as escolhas individuais potenciais ou hipotéticas, em um dos estados de mundo, e podemos apenas observar a escolha atual com base no tratamento, para, assim, endereçar inferências sobre o tamanho do efeito causal deste (Morton e Williams, 2010, p. 86)⁷. Como ambos os estados não podem ser satisfeitos pela mesma unidade em um mesmo ponto no espaço e no tempo, conclui-se, então, que o efeito individual do tratamento não pode ser observado. Como é tipicamente impossível calcular o efeito causal em nível individual, pesquisadores focam sua atenção em estimar os efeitos causais agregados. Quando adotamos a diferença dos resultados potenciais como o efeito causal individual, usualmente definimos os efeitos causais agregados como médias desses efeitos individuais (Morgan e Winship, 2015, p. 46). Outra estimação corrente é a média do efeito do tratamento sobre o grupo tratado (*average treatment effect for those who typically take the treatment*, ou ATT), em que a média da diferença é calculada e condicionada para aqueles que receberam o tratamento – o ATT será o único efeito reportado no presente artigo.

A mensuração do efeito causal do tratamento nas escolhas do indivíduo é geralmente chamada de pressuposto da unidade de tratamento estável (ou *stable unit treatment value assumption*: “SUTVA”) e necessita que os resultados potenciais sejam fixos (King e Nielsen, 2019). Outro pressuposto fundamental é a ignorabilidade do tratamento (ou *selection on observables, conditional independence*, ou *ignorable treatment assignment*), em que os valores dos resultados potenciais são determinados de uma maneira condicionalmente independente do endereçamento do tratamento. Uma via razoável de satisfazer esse pressuposto é incluir nas variáveis independentes (X) qualquer variável conhecida que possa afetar tanto as variáveis dependentes (Y) quanto os grupos controle e tratamento (T), se qualquer dos subconjuntos dessas variáveis satisfizer a ignorabilidade, esse conjunto também o fará (King e Nielsen, 2019). Nesse aspecto, podemos efetuar também o cálculo do ATT, condicionando-o ao conjunto das variáveis observáveis que o pesquisador considera que afetariam os resultados potenciais (Morton e Williams, 2010).

Nesse sentido, sabe-se que, em dados observacionais, o processo no qual os grupos tratamento e controle são designados não são necessariamente aleatórios,

⁷ Em suma, o RCM assume: (i) que o efeito causal em que o pesquisador está interessado é afunilado e limitado à população que experiencia a causa conhecida, aspecto que é recursivo e não simultâneo; (ii) que a causa é uniformemente administrada às unidades potencialmente afetadas; (iii) que outras possíveis administrações da causa não importam quanto à maneira como as unidades respondem; e (iv) que não existem efeitos cruzados entre as unidades – o RCM, portanto, é um modelo puramente do efeito das causas e não diz nada a respeito de como se mover de um conjunto de efeitos das causas para um modelo das causas dos efeitos (Morton e Williams, 2010, p. 99).

controlados pelo pesquisador, ou conhecidos (King e Nielsen, 2019). Em outras palavras e ao contrário dos experimentos tradicionais, as pesquisas observacionais não possuem em suas variáveis independentes o controle do pesquisador e tampouco passaram por processos de randomização em sua manipulação (Jann, 2017b). A técnica de *matching* ajuda a diminuir problemas derivados desses aspectos. No caso e com o objetivo de isolar o efeito do recrutamento político e lateral do agente sobre atitudes e percepções burocráticas, o *matching* permite pré-processar os dados e endereçar inferências causais para dados observacionais – tendo em vista sua capacidade de reduzir o desequilíbrio na distribuição empírica de variáveis de confusão pré-tratadas entre os grupos tratamento e controle. Ao dirimir esses desequilíbrios, diminuem também os limites do grau de dependência do modelo na estimação do efeito causal e, por consequência, reduzem sua ineficiência e seus vieses (King e Nielsen, 2019).

Esse processo se dá pela busca de dados que poderiam ter resultado de um experimento randomizado, mas está escondido nos dados observacionais; assim, quando o *matching* revela esse “experimento oculto”, muitos dos vários problemas dos dados observacionais desaparecem (King e Nielsen, 2019). Para tanto, essa técnica permite manter uma “condição em X” entre o grupo tratamento e o controle com o objetivo de corrigir a falta de randomização, ou mais especificadamente: (i) para cada observação no grupo tratamento, buscam-se no grupo controle os mesmos valores estatísticos (ou ao menos similares) de X; (ii) os valores de Y dessas observações de *matching* são, então, usados para computar o resultado contrafactual para as observações não tratadas; e (iii) uma estimativa para a média do efeito do tratamento pode ser obtida pela média das diferenças entre os valores observados e os contrafactuais (calculados e imputados) sobre as demais observações (Jann, 2017b).

Em relação a esse último aspecto, note-se que estimar o ATT é essencialmente um problema de *missing data*, pois, tendo em vista que não se possuem os dados para ambos os estados de mundo – e nos estudos observacionais os *missings* são informativos –, não se pode simplesmente efetuar uma diferença das médias amostrais dos grupos tratados e não tratados. O estimador usado para calcular o ATT permite que as covariáveis, então, adquiram peso e sejam relacionadas ao resultado potencial e ao tratamento, preenchendo ou “imputando” os *missings* que dependem das covariáveis que afetam os resultados potenciais (Abadie et al., 2004).

Para tanto, pesquisadores vinham utilizando o *propensity score matching* (PSM), cuja técnica envolvia uma estimação geralmente advinda de um modelo *logit*, para posteriormente aplicar o algoritmo de *matching* usando as diferenças nos *propensity scores* em um espaço unidimensional de X (Jann, 2017b). King e Nielsen (2019) ressaltam que, apesar da utilização mais frequente do PSM em ciência política, esse método tem baixa performance, é ineficiente e gera muitos vieses. No caso e em comparação com a *Mahalanobis Distance Matching* (MDM), os autores mostram como esse último método oferece resultados mais eficientes em todos os parâmetros quando comparados ao PSM:

de desequilíbrio, dependência do modelo, poder, viés, custos de pesquisa e robustez (King e Nielsen, 2019), além de erros-padrão que se mostraram 600% menores (Imai, King e Nall, 2009).

Por essas razões, utilizo técnicas com base no MDM, cujo método de *matching* busca a distância métrica mais aproximada entre as observações em um espaço multivariado de X, ou seja, utilizam-se as observações que estão próximas porém não necessariamente iguais (Jann, 2017b). Faço uso de dois algoritmos do método MDM. O primeiro, chamado *Kernel Matching* (KM), funciona como o *Radius Matching* – que se utiliza de todos os controles sob uma distância menor que um *threshold* “c” ou *caliper* –, mas confere pesos maiores aos controles sob distâncias menores usando alguma função *kernel* (Jann, 2017b). Para os cálculos do KM, utilizo o pacote *kmatch* no Stata (Jann, 2017a). Sob o KM aplico três testes: o *matching* por pares-padrão (*default*) com reposição – também chamado de *pair matching with replacement* (Huber, Lechner e Wunsch, 2013; Huber, Lechner e Steinmayr, 2015) –; a validação cruzada (*cross validation*) a respeito das médias em X; e a validação cruzada (*cross validation*) a respeito das médias em Y (Frölich, 2004, 2005), todos *bootstrapped*. A escolha preferencial pelo KM justifica-se com base em erros-padrão e intervalos de confiança menos conservadores do que o *Nearest-Neighbor Matching* (NNM), que também pertence à categoria do MDM (Jann, 2017b), e que optei por usar, por esses aspectos, como um segundo algoritmo e teste para validar a robustez dos resultados.

O NNM funciona de modo que, para cada observação no grupo tratamento, se busca encontrar *k* observações mais próximas no grupo controle, sendo que um mesmo controle pode ser usado múltiplas vezes se necessário; logo, opta-se pelo uso de reposição, em que *k* pode ser estabelecido pelo pesquisador (Jann, 2017b). Nesse caso, efetuo comparações com um vizinho (*matching* em pares-padrão) e cinco vizinhos (*k*=5), além de buscar diminuir ainda mais o desequilíbrio desse algoritmo – tendo em vista que o intervalo de confiança do NNM é muito conservador (Jann, 2017b) – ao efetuar mais um teste, ajustando o viés do NNM para todas as variáveis em X, igualmente com cinco vizinhos (*k*=5 com viés ajustado). Para o cálculo do NNM utilizei o comando *teffects nnmatch* do Stata (Abadie et al., 2004).

Introduzo a seguir os marcos teóricos utilizados pelo relatório da Enap (2018), que funcionaram como referência para a elaboração do questionário e o enquadramento analítico. À continuação, relato as covariáveis em X no modelo proposto pelo artigo, as variáveis dependentes analisadas em Y e, por fim, reporto os resultados dos múltiplos testes de *matching* sob esses dois algoritmos do MDM.

Discussão e resultados

O modelo teórico adotado pelo projeto da Enap (2018) tem como ponto de partida a literatura de capacidades estatais, que entende que a capacidade burocrática ou

administrativa, de *meso-macro level*, impacta em dinâmicas fiscais, legais, de infraestrutura, de políticas públicas e afins (Cingolani, 2013), para então desdobrar-se, mais especificamente, no modelo de *policy capacity*. Nessa última chave, em que se busca acessar o *micro level* do burocrata, entende-se que habilidades e recursos – ou competências e capacidades – são necessários e fundamentais para a performance em funções de *policy* (Gleeson, Legge e O’Neill, 2009; Gleeson et al., 2011; Wu et al., 2018; Enap, 2018) e podem ser compreendidos nos níveis analítico, operacional e político (Moore, 1995). Esses três tipos de competências envolvem recursos e capacidades de três diferentes níveis: o individual, o organizacional e o sistêmico, gerando outros tipos de capacidades relevantes para a performance em políticas públicas (Moore, 1995; Wu et al., 2018).

Esse *framework* teórico entende como duas as macrodimensões de capacidades de produção das políticas públicas: a administrativa e a relacional. A primeira macrodimensão se relaciona à coesão e coerência internas do Estado e que se desdobra nas subdimensões de capacidade analítica e gerencial. Nesses elementos, a dimensão analítica trata do conhecimento de conteúdos técnicos, científicos e de habilidades relacionadas à produção e análise para subsidiar o processo decisório da política pública, enquanto a dimensão técnico-gerencial se associa aos conhecimentos e competências voltados ao gerenciamento de recursos (financeiros, tecnológicos, logísticos, humanos etc.), necessários ao funcionamento do aparato estatal (Enap, 2018, p. 9).

A segunda macrodimensão, a relacional, diz respeito às habilidades de coordenação interna do Estado e aos níveis de permeabilidade da sociedade e de internalização do resultado das interações sociais na atuação estatal. Essa macrodimensão é composta pelas subdimensões de capacidade de coordenação interna e capacidade política. Desse modo, a coordenação interna trata da interação entre órgãos e entidades do Poder Executivo nos três níveis de governo e lida, portanto, com a intersectorialidade entre as áreas de políticas públicas e as dinâmicas do federalismo. Já a dimensão política reflete a intensidade e a qualidade dessas interações horizontais com os poderes do Estado, e também com os órgãos de controle e as organizações internacionais, e das interações verticais com a sociedade em sua pluralidade – cidadãos, empresas, sociedade civil organizada etc. Reforça-se, de um lado, que a capacidade de coordenação expressa o poder de agência e a coesão interna da administração pública, e, de outro, que a capacidade política pode ser traduzida como o nível de permeabilidade e de internalização do resultado das interações sociais na esfera estatal, ou seja, o grau de legitimidade da atuação do Estado (Enap, 2018).

Tabela 1
Dimensões de funções e capacidades de políticas públicas

	Dimensões (nível constitutivo)	Resultado	Descrição	Fontes de observação (nível indicativo)
Administrativo	Analítica	Eficiência e eficácia	Condições que garantem o desempenho técnico e administrativo	Coleta e análise de dados
				Conhecimento técnico específico
	Técnico-gerencial			Conhecimentos de normas e regulamentações
				Habilidades administrativas
				Gerenciamento de pessoas
				Alocação de recursos financeiros
Recursos tecnológicos				
Relacional	Coordenação interna	Agência	Condições que garantem o funcionamento e a coerência internos	Processo coordenado de tomada de decisões
				Estrutura inter e intraorganizacional
				Monitoramento e controle
	Política	Legitimidade	Condições que promovem a interação necessária com o ambiente externo	Controle social e responsabilização
				Instâncias de participações sociais
				Níveis de negociação e interlocução entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário
				Relacionamento com organizações internacionais

Fonte: Enap (2018, p. 9).

Repare que desde o nível constitutivo até o indicativo e mediante o enquadramento teórico proposto, o *survey* selecionou *proxies* de modo a mensurar essas microdimensões. A pesquisa, então, selecionou sete grupos de perguntas que funcionarão como seções ou grupos que compõem as variáveis dependentes, sendo estas relacionadas a: (i) atividades e funções desempenhadas pelos burocratas, (ii) seus recursos informacionais e (iii) interacionais, (iv) conhecimentos e (v) habilidades, (vi) colaboração intersetorial e interfederativa, e (vii) contexto organizacional a que pertencem os burocratas. Dentro desses sete grupos, totalizando 79 perguntas e assertivas, cada uma funcionará, respectivamente, como uma variável dependente. As respostas variam em escalas de 1 a 5, e de 1 até 10, mensurando frequência de atividade, grau de facilidade para o desempenho de tarefas e nível de concordância a respeito de determinadas afirmações, e, para fins de busca do efeito do tratamento, as consideramos como variáveis contínuas.

Tabela 2
Seções que compõem os grupos das variáveis dependentes selecionadas (Y)

Seção dos grupos em Y	Introdução das seções de Y	Macro-dimensão de Y	Mensuração de Y	Escala de Y
(F.II.) Sobre seu trabalho na política pública	(F1.11.) Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?	Administrativo/Relacional	Frequência	1 = Nunca, 2 = Raramente, 3 = Eventualmente, 4 = Frequentemente, 5 = Sempre
(G.II.) Recursos informacionais	(G1.12.) Com que frequência você utiliza os recursos informacionais listados abaixo para o seu trabalho na política pública?	Administrativo/Relacional		1 = Nunca, 2 = Algumas vezes no ano, 3 = Algumas vezes no mês, 4 = Toda semana, 5 = Todos os dias
(H.II) Recursos interacionais	(H1. 13.) Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?	Relacional		1 = Nunca, 2 = Raramente, 3 = Eventualmente, 4 = Frequentemente, 5 = Sempre
(I.II) Conhecimentos	(I1.14.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?	Administrativo/Relacional	Grau de facilidade	1 = Muito difícil, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Muito fácil
(J.II.) Habilidades	(J1. 15.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?			
(K.II) Colaboração intersetorial e interfederativa	(K2. Intersectorial) Dado que a política pública é implementada com outros órgãos ou entidades federais, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?	Relacional	Grau de concordância	1 = Discordo totalmente, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Concordo totalmente, 11 = NA/Não sei (<i>missing</i>)
	(K3. Interfederativa) Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?			
(L.II) Contexto Organizacional	(L1. 17.) Diga o quanto concorda com as afirmações abaixo em relação ao contexto do seu órgão para implementação da política pública na qual você trabalha.			

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados dos dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Cada uma das perguntas e afirmações inseridas, respectivamente, nas seções apresentadas na Tabela 2 será especificada e desagregada individualmente no decorrer das análises. Antes de avançarmos, reitera-se que as variáveis de confusão (*confounding variables*) podem compartilhar associações com o tratamento (T) e a variável dependente (Y), e criam possibilidades de ruídos no modelo, como são chamadas as aberturas de portas dos fundos (*backdoor*). Como se citou anteriormente, um dos objetivos do *matching* é bloquear esses efeitos (*blocking the backdoor*) ao condicionar as combinações para cada estrato de X que pode estar correlacionado ao T ou ao Y, o que nos permite um estimador

com menos viés do ATT. Nesse sentido, aplico *matchings* para variáveis de pré-tratamento, como sexo, idade, raça e nível educacional, além de outras de cunho institucional, como o tempo trabalhado na política pública, o maior tempo de experiência profissional dentro e fora do Estado, o macrossetor de atuação no Poder Executivo federal e, por fim, porém não menos importante, o cargo de confiança (DAS/FCPE) e seu respectivo nível.

Tabela 3
Variáveis de controle em X e suas categorias

Variável	Categorias			
Sexo	Feminino	Masculino		
Raça	Não Branco	Branco		
Idade	Menos que 40 anos	Entre 40 e 50 anos	Mais que 50 anos	
Escolaridade	Médio ou Graduação	Especialização	Mestrado, Doutorado ou Pós-Doutorado	
Tempo trabalhado na política pública	Menos que 5 anos	Mais que 5 anos		
Maior tempo de experiência no Estado	Não possui	Menos que 10 anos	Mais que 10 anos	
Maior tempo de experiência fora do Estado	Não possui	Menos que 5 anos	Mais que 5 anos	
Macrossetor de atuação no Executivo	Presidência da República	Social ou Governo	Infraestrutura ou Econômico	
Cargo de confiança	Não possui	DAS-1 ou FCPE-1, DAS-2 ou FCPE-2	DAS-3 ou FCPE-3, DAS-4 ou FCPE-4	DAS-5 ou DAS-6

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Veja que, para as variáveis de pré-tratamento usualmente utilizadas pela literatura, foram feitas *dummies* para sexo e raça, e uma categórica de três níveis para as variáveis idade e nível educacional. Para as variáveis institucionais, temos uma primeira do tempo de trabalho na política pública (em anos), que se sustenta no fato de que a experiência adquirida até a aplicação do *survey* possui peso relevante para o ator (Tabela 3). Uma outra, e que se relaciona também a esse último aspecto, tem como referência o maior tempo de experiência (em anos) no serviço civil público, em qualquer nível da união: federal, estadual ou municipal. Isto é, nada impede que um burocrata de ingresso lateral e sem concurso já tenha sido servidor público – tendo solicitado exoneração, p. ex. –, ou mesmo um servidor público federal possua experiência no aparato público em algum outro nível subnacional, previamente ao seu ingresso em âmbito federal. Ressalta-se que essa variável leva em conta o maior tempo de experiência obtido em algum desses segmentos do serviço público. Já a variável seguinte controla pelo maior tempo de experiência fora do aparato estatal – aqui entendido especificamente na administração direta –, seja para experiências no mercado, no terceiro setor, nas organizações internacionais ou nas universidades. Possuir, portanto, experiência em algum desses segmentos poderia ser um diferencial para as atividades desempenhadas no Estado, ou pode se constituir no próprio motivo de o burocrata ocupar tal posição no Estado. Adiciona-se também uma outra variável de controle que leva em conta o macrossetor do Poder Executivo federal em que

o burocrata atua. A presidência da República (PR) aqui compõe a categoria-base, um segundo grupo macroexecutivo envolve todos os ministérios do setor Econômico e do setor de Infraestrutura, e um último macrogrupo se constitui dos ministérios do setor de Governo e do setor Social (Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017, p. 215). Entende-se aqui que o macrossetor de Economia e Infraestrutura em uma categoria⁸ e o macrossetor de Governo e Social em outra⁹, ainda que funcionalmente plurais nos ministérios que os compõem, estão mais próximos uns dos outros do que distantes, em termos de suas naturezas macroinstitucionais, e podem servir como *proxy* de controle interburocrático, tendo como *baseline* a PR. Por fim, porém não menos importante, inclui-se uma última variável para o fato de o burocrata possuir cargo de confiança, relacionado a seu respectivo nível hierárquico. Lembrando que quase todos os indivíduos recrutados lateralmente ingressaram em cargos de confiança, ao passo que os servidores públicos recrutados por concurso também podem possuir cargos de livre provimento, seja via DAS ou seu análogo e recém-criado FCPE – os *matchings*, portanto, são efetuados também sobre os cargos comissionados ocupados pelos grupos tratamento e controle. Nesse aspecto e tendo em vista que os níveis hierárquicos dos cargos de confiança se relacionam a competências mais administrativas ou mais políticas, estendendo-se do 1 ao 6, fez-se uma variável com quatro níveis: (1) não possuir cargo de livre provimento; estar alocado na base administrativa que envolve (2) os DAS-1/FCPE-1 ou DAS-2/FCPE-2; (3) os níveis mais intermediários associados aos DAS-3/FCPE-3 ou DAS-4/FCPE-4; ou (4) os estratos mais altos e políticos das indicações do Poder Executivo, que compõem os DAS-5 ou DAS-6.

Para as análises e resultados propriamente ditos, recorde-se que o interesse do artigo recai em isolar o efeito do recrutamento político e lateral, comparado contrafactualmente com o grupo controle daqueles recrutados via concurso público. Reitera-se que a técnica de *matching* busca, com base no grupo tratamento (recrutamento lateral sem concurso), respectivos burocratas do grupo controle (recrutamento por concurso) que possuem covariáveis iguais ou similares às dos indivíduos tratados. O modelo, então, calcula se as percepções e atitudes do grupo tratamento diferem estatisticamente dos seus controles contrafactuais. No caso, reforça-se que, em relação aos resultados calculados para o recrutamento político de burocratas de ingresso lateral, foram reportados apenas os efeitos médios do tratamento sobre o grupo tratado: ATT.

⁸ Os ministérios econômicos são: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Indústria, Comércio e Serviços; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministério do Turismo. Já os ministérios de infraestrutura são: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades; e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017, p. 215). Os ministérios econômicos e de infraestrutura foram inseridos em uma categoria.

⁹ Os ministérios de governo são: Ministério da Justiça e Cidadania; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Já os ministérios sociais são: Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Trabalho; e Ministério do Esporte (Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017, p. 215). Os ministérios de governo e sociais foram inseridos em outra categoria.

Nesse sentido, o valor estimado do ATT nos *matchings* busca a diferença esperada na atitude/percepção do burocrata que seria observada, se pudéssemos designar um indivíduo aleatoriamente selecionado e que foi recrutado lateralmente, tanto em uma situação em que tivesse ingressado formalmente pela via de concurso público quanto na situação de recrutamento lateral e político de fato. Desse modo, estimar o efeito causal do ATT é teoricamente importante, pois, se não houver efeito do recrutamento político (sem concurso) para aqueles que ingressaram lateralmente no aparato estatal, o argumento teórico (contrafactual) sustentaria que é improvável que exista o efeito do recrutamento lateral para indivíduos que são tipicamente servidores públicos (concurados).

À continuação, volto a atenção especialmente aos resultados que adquiriram significância – todos os gráficos são reportados a 95% do intervalo de confiança. Descrevo e listo primeiramente as perguntas ou afirmativas contidas para cada seção de variáveis selecionadas para, posteriormente, apresentar os resultados, destacando em negrito e com asteriscos (***) nas tabelas os que apresentaram efeitos significativos em todos os *matchings* com KM (em testes de pares-padrão, validação cruzada em X e validação cruzada em Y) e em todos os *matchings* com o NNM (em pares, com cinco vizinhos, e cinco vizinhos e viés ajustado em X) – estes utilizados como teste de robustez (inseridos nos Apêndices).

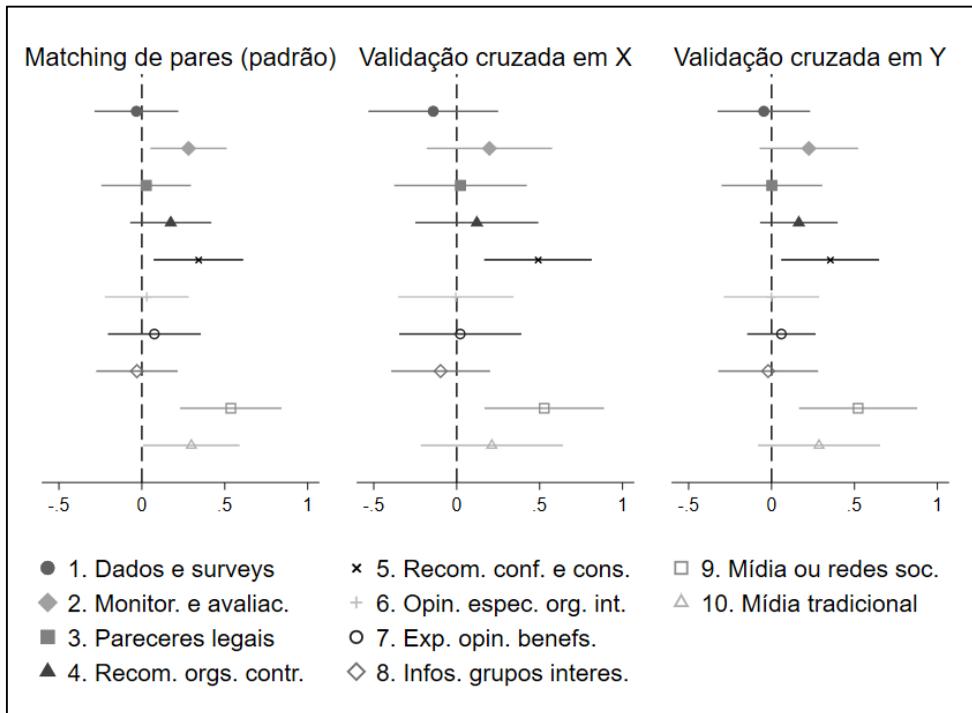
Em relação aos resultados, as seções de frequências das atividades (Apêndice 1) e recursos interacionais (Apêndice 2) não apresentaram significância sistemática quando verificamos os KM (Apêndices 3 e 4) e seus respectivos testes com o NNM (Apêndices 5 e 6). Já os recursos informacionais (Tabela 4) tiveram resultados significativos, especificamente em: “(5) Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas” e “(9) Mídia social ou redes sociais”, confirmados os testes com NNM (Apêndice 7).

Tabela 4
Recursos informacionais

(G1.12.) Com que frequência você utiliza os recursos informacionais listados abaixo para o seu trabalho na política pública?		
(G1.12.)	1	Dados estatísticos ou <i>surveys</i>
	2	Dados de monitoramento e avaliação dos resultados do programa (ex.: resultados físicos, impacto etc.)
	3	Pareceres legais e decisões judiciais
	4	Recomendações e determinações produzidas por órgãos de controle
	5***	Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas
	6	Opinião de especialistas e organismos internacionais
	7	Experiências ou opiniões de beneficiários da política pública
	8	Informações geradas por grupos de interesse (ex.: indústria, organizações não governamentais etc.)
	9***	Mídia social ou redes sociais
	10	Mídia tradicional (ex.: reportagens, artigos jornalísticos)

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades Estatais" (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 1
Matchings para os recursos informacionais (KM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Esses achados apontam para aspectos que convergem em alguma medida. De um lado, nota-se que os efeitos das entradas laterais dos burocratas sugerem maior atuação

política ao acessarem com maior frequência as recomendações das conferências e conselhos de políticas públicas, permitindo maior estabelecimento de pontes, permeabilidade e ingresso de demandas sociais no seio do Estado. De outro, a variável de mídias e redes sociais indica que o tratamento político, equivalentemente, está a serviço de uma agenda de maior contato com a sociedade, no caso, pelo estabelecimento de pontes e canais com o ambiente digital.

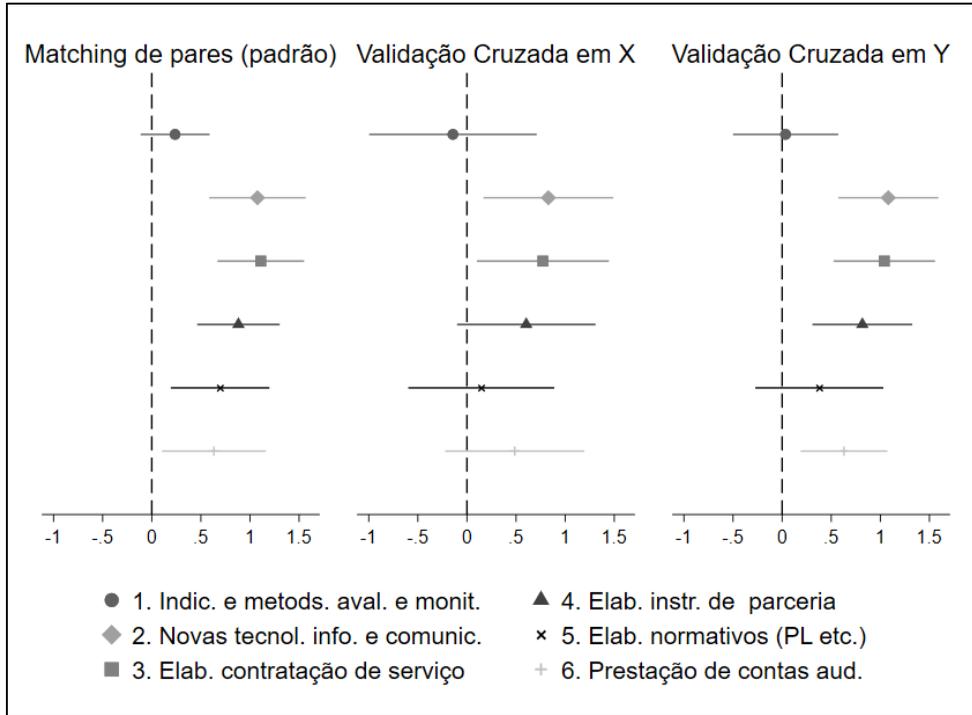
Recordo que as próximas variáveis inseridas nos grupos de conhecimentos (Tabela 5) e habilidades (Tabela 6) são mensuradas conforme o grau de facilidade do ator em realizar determinadas tarefas. Vejamos os tópicos avaliados para cada um desses grupos e seus resultados, começando pelos conhecimentos, em que se obteve significância para a facilidade de "(2) Utilizar novas ferramentas e tecnologias da informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business Intelligence, programação em Java, Python ou R etc.)", com significância confirmada pelo NNM (Apêndice 8).

Tabela 5
Conhecimentos

(I1.14.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?		
(I1.14.)	1	Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública.
	2***	Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business Intelligence, programação em Java, Python ou R etc.).
	3	Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço.
	4	Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria (ex.: convênio, acordos de cooperação, termos de fomento e colaboração etc.).
	5	Elaborar normativos claros e coerentes (ex.: projetos de lei, minutas de decretos e portarias etc.).
	6	Realizar o processo de prestação de contas à auditoria interna ou externa.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 2
Matchings para conhecimentos (KM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Um elemento importante a ser reforçado por essa variável é o fato de que ela junta os usos das ferramentas "da informação" e "de comunicação". Esse é um ponto importante pois, na variável anterior de recursos informacionais (Figura 1), se observam efeitos acerca do uso mais frequente de mídias e redes sociais; então e por associação, se abriria a possibilidade de que a frequência do uso fosse combinada a uma maior facilidade da utilização dessa ferramenta – como mostram os resultados da Figura 2. De qualquer modo, destaca-se a facilidade do efeito de recrutamento lateral para o uso de ferramentas de TI e de comunicação, que reforçam *expertises* específicas, administrativas e relacionais, por meio da utilização de *softwares* que dinamizam a organização informacional e atividades analíticas, além da possibilidade de se construírem pontes de comunicação social e digital.

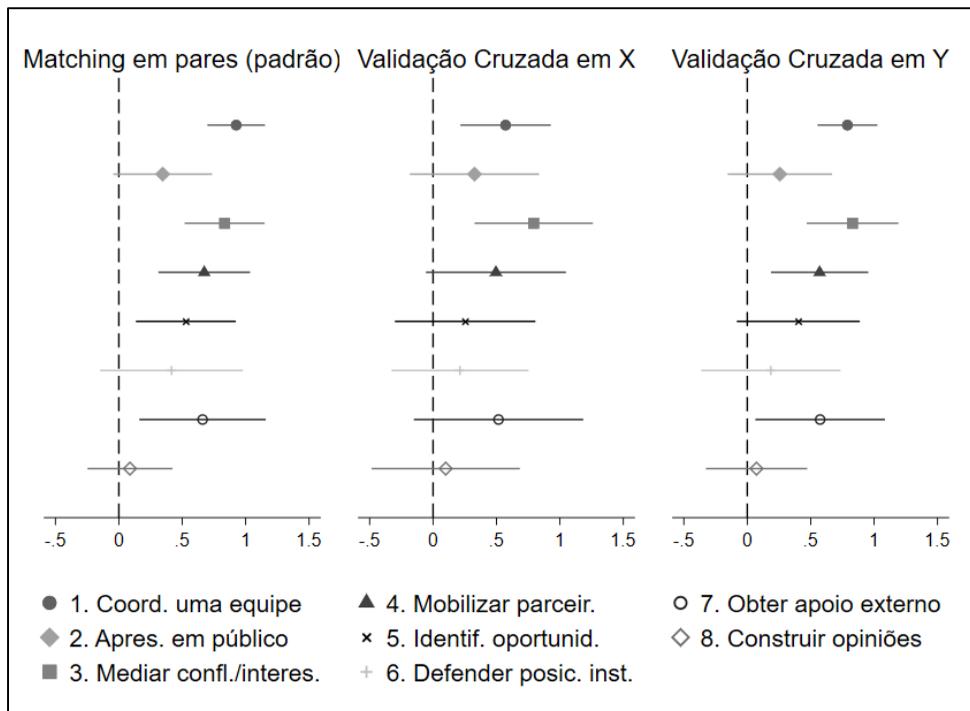
A variável de habilidades (Tabela 6) apontou para uma maior facilidade dos burocratas ante o desempenho de duas tarefas: "(1) Coordenar uma equipe" e "(3) Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses" – apresentando consistência nos testes com NNM (Apêndice 9).

Tabela 6
Habilidades

(J1. 15.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?		
(J1. 15.)	1***	Coordenar uma equipe.
	2	Fazer apresentações em público de forma clara e convincente.
	3***	Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses.
	4	Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns.
	5	Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública.
	6	Defender posições institucionais em ambientes externos (ex.: em instâncias participativas, junto à mídia, ao Legislativo etc.).
	7	Obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública.
	8	Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades Estatais" (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 3
Matchings para habilidades (ATT: KM)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Desse modo, o efeito do tratamento político aponta para um reforço de importantes características de liderança e intermediação – centrais para o funcionamento e a gestão de equipes – que, conseqüentemente, se conectam às engrenagens institucionais da burocracia. Esse conjunto de habilidades de coordenar e mediar, envolvendo cooperação, conflitos e interesses dos atores envolvidos, também ressalta componentes estritamente políticos que demandam as organizações ministeriais, cujas capacidades podem ser especificadamente filtradas por meio da seleção discricionária, típica do recrutamento lateral.

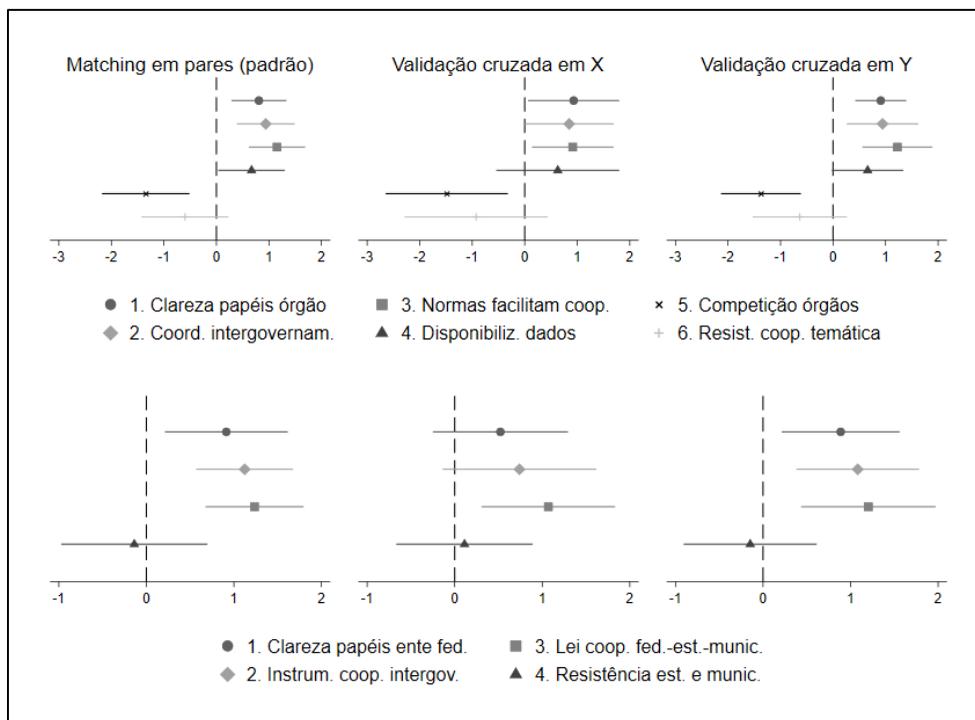
Para a colaboração intersetorial e interfederativa (Tabela 7), a mensuração de atitudes vai na direção de maior ou menor concordância dos burocratas com base em determinadas assertivas. A variável que apresentou significância, também sob o NNM (Apêndice 10), foi o único resultado negativo encontrado no artigo e que, portanto, tende a discordar de que "(5) Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos".

Tabela 7
Colaboração intersetorial (K2) e interfederativa (K3)

(K2. Intersetorial) Dado que a política pública é implementada com outros órgãos ou entidades federais, quanto você concorda com as afirmações abaixo?		
(K2.)	1	Há clareza de papéis e responsabilidades de cada órgão envolvido na política pública.
	2	Há uma instância de coordenação intergovernamental em funcionamento (ex.: grupo executivo, comitê, comissão ou grupo de trabalho).
	3	Há normas conjuntas que facilitam a cooperação entre os órgãos.
	4	É usual disponibilizar a outros órgãos bases de dados ou informações relativas à política pública.
	5***	Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos.
	6	Há resistência à cooperação em temas transversais que envolvem a política pública (ex.: gênero, raça, população de baixa renda etc.).
(K3. Interfederativa) Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, quanto você concorda com as afirmações abaixo?		
(K3.)	1	Há clareza de papéis e de responsabilidades de cada ente da federação.
	2	Existem instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão com estados e municípios (ex.: sistemas de informações compartilhados, grupos intergovernamentais etc.).
	3	A legislação vigente contribui para estimular a cooperação entre governo federal, estados e municípios.
	4	Há resistência de estados e municípios em cooperar com o governo federal.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018). Resultado significativo em destaque com asteriscos.

Figura 4
Matchings para colaboração intersetorial (K2) – linha de cima –
e interfederativa (K3) – linha de baixo – (ATT: KM)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

A rejeição acerca da competição interinstitucional pode ter um duplo propósito. De um lado e mais superficialmente, esse elemento pode indicar que o efeito do tratamento político não observa ou percebe a competição interburocrática por agendas e recursos. De outro lado e mais realisticamente, o achado pode tanto sugerir uma defesa do ministério a que o burocrata pertence – pois assumir conflitos pode enfraquecer sua posição político-burocrática – quanto indicar que dirimir conflitos interburocráticos faz parte das atividades e funções dos recrutados.

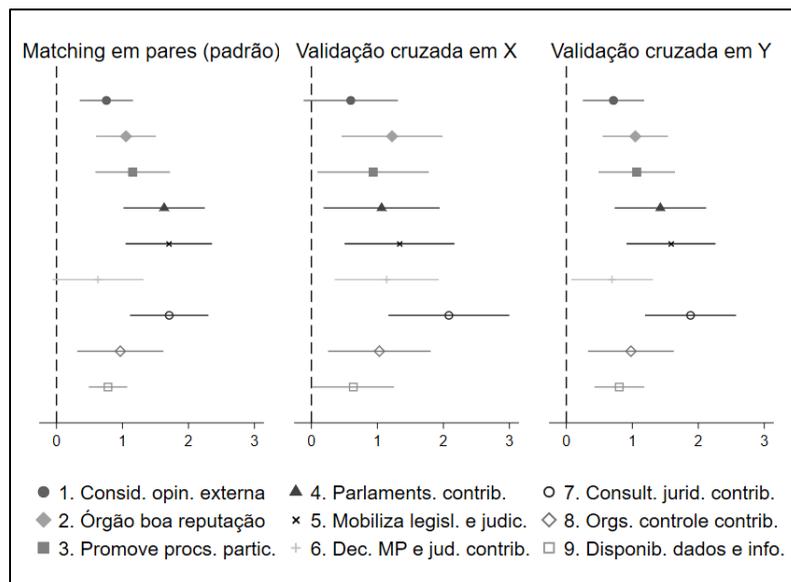
Por fim, o contexto organizacional (Tabela 8), que igualmente mensura a concordância a respeito de assertivas, foi a seção que apresentou mais variáveis com significância. Foram quatro de nove assertivas que tiveram efeitos no sentido de concordar com as sentenças propostas e que foram igualmente consistentes nos testes com NNM (Apêndice 11). Entre as afirmações endossadas, citam-se: (2) a boa reputação do órgão; (4) a contribuição de grupos parlamentares; (5) a capacidade de mobilizar o Legislativo e o Judiciário; e (7) o apoio da consultoria jurídica do órgão.

Tabela 8
Contexto organizacional

(L1. 17.) Diga o quanto concorda com as afirmações abaixo em relação ao contexto do seu órgão para implementação da política pública na qual você trabalha		
(L1. 17.)	1	O órgão considera opiniões e críticas dos atores externos interessados da política pública no processo de tomada de decisões (ex.: beneficiários, ONGs, movimentos sociais, organizações empresariais, sindicais etc.).
	2***	O órgão tem boa reputação perante a sociedade.
	3	O órgão promove a realização de processos participativos, tais como consultas públicas, audiências públicas e conferências.
	4***	Há um grupo significativo de parlamentares que contribuem para fortalecer e aprimorar a política pública.
	5***	O órgão é capaz de mobilizar atores do Legislativo e Judiciário para promover mudanças e inovações relativas à política pública.
	6	Decisões do Ministério Público e do Judiciário têm contribuído para aumentar a eficácia da política pública.
	7***	A Consultoria Jurídica do meu órgão contribui para encontrar soluções legais que viabilizam a política pública.
	8	Os órgãos de controle têm contribuído para aprimorar a implementação da política pública, apontando os erros e ajudando a construir caminhos para solucioná-los.
	9	O órgão disponibiliza ao público dados ou informações sobre projetos e programas da política pública quando solicitado.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 5
Matchings para o contexto organizacional (ATT: KM)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Destaca-se que a variável (4) da maior contribuição de parlamentares para o aprimoramento de *polícies* pode sugerir que o tratamento político possua componentes relacionais particularmente direcionados às conexões com atores do Legislativo. Logo, nota-se seu teor político em prol da efetivação e fortalecimento de políticas públicas com base na relação com tais atores – que podem compor ou constituir moeda de troca na coalizão do governo –, considerando que é uma assertiva que indaga como os legisladores são percebidos e cooperam com os atores burocráticos. As demais variáveis de destaque estão relacionadas com as capacidades endógenas da burocracia, isto é, (2) sua boa reputação, (5) sua capacidade de mobilizar o Legislativo e o Judiciário, e (7) o apoio de sua consultoria jurídica. Nessa esteira e para esse conjunto mais amplo, os efeitos parecem reiterar aspectos das capacidades institucionais e políticas da burocracia tanto de fora para dentro, no caso do apoio de parlamentares, quanto de dentro para fora, e para suas respectivas capacidades internas: de reputação, de mobilização de outros atores do sistema político e relacionadas à defesa legal e de seu *enforcement* jurídico.

Considerações finais

A técnica de *matching* empregada pelo artigo teve como objetivo isolar o efeito do tratamento político e lateral derivado da seleção discricionária de burocratas que ingressaram por nomeação em cargos nos ministérios nacionais. Os resultados foram estimados pela diferença entre os recrutados lateralmente e seus “espelhos” contrafactuais advindos do grupo controle – sendo esses os indivíduos que entraram na máquina estatal por concurso público e atuam profissionalmente na administração direta do Poder Executivo federal. Buscou-se testar a hipótese de que esses distintos tipos de recrutamentos gerariam incentivos diferentes ao desempenho das atividades dos atores burocráticos, cujas *proxies* comportamentais de atitudes e percepções ante as atividades administrativas e relacionais foram mensuradas pelo *survey* da Enap (2018). No caso, a teoria sugere que os burocratas que entraram lateral e exclusivamente por indicações (grupo tratamento) se constituem em agentes estatais temporários que, por atuarem sob uma dinâmica similar ou análoga às relações de patronagem, teriam suas atividades condicionadas e dependentes da confiança e da lealdade pessoal e/ou política de seus superiores hierárquicos. Já os recrutados por concurso público (grupo controle), selecionados por exames conteudistas, técnicos e impessoais, possuiriam carreiras profissionais de longo prazo no serviço civil. As posições dos burocratas recrutados por concurso no setor público, normativa e laboralmente mais estáveis, não demandam necessariamente relacionamentos específicos de dependência com seus chefes diretos.

De um lado, os efeitos do tratamento político ao recrutamento burocrático foram parcialmente confirmados. Os resultados apresentaram significâncias para determinadas *proxies* comportamentais, que evidenciaram que o recrutamento político impacta no sentido de maior contato com a sociedade civil – seja em nível institucional ou

comunicacional no ambiente digital –, mais habilidades de coordenação, mediação e conciliação de membros e equipes, relações mais próximas com legisladores e blindagens políticas e institucionais – mediante a defesa reputacional, a rejeição do conflito burocrático intersetorial, a construção de pontes com os demais atores do sistema político nacional e o reforço de determinadas capacidades organizacionais. A Tabela 9 sintetiza esses achados, conforme o nível constitutivo e indicativo, sua dimensão relacional ou administrativa e o sinal da significância estatística dos resultados nas seções analisadas.

Tabela 9
Efeitos do tratamento de recrutamento político
sobre atitudes e percepções de burocratas

Atitude/ Percepção	Nível constitutivo	Nível indicativo	Macrodimensão	Significância
Frequência	Recursos informacionais	Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas.	Relacional	+
		Mídia social ou redes sociais.		
Facilidade	Conhecimentos	Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business Intelligence, programação em Java, Python ou R etc.).	Administrativa	+
	Habilidades	Coordenar uma equipe.	Relacional	+
		Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses.		
Colaboração	Intersetorial	Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos.	Relacional	-
Concordância	Contexto Organizacional	O órgão tem boa reputação perante a sociedade.	Relacional	+
		Há um grupo significativo de parlamentares que contribuem para fortalecer e aprimorar a política pública.		
		O órgão é capaz de mobilizar atores do Legislativo e do Judiciário para promover mudanças e inovações relativas à política pública.		
		A Consultoria Jurídica do meu órgão contribui para encontrar soluções legais que viabilizam a política pública.		

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados dos dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

De outro lado, o efeito do tratamento verificado em pouco mais de 12% dos tópicos avaliados, compostos por 79 perguntas, merece uma nota metodológica e outra teórica. A primeira observação tem como base a opção conservadora do autor em utilizar duas técnicas de *matching* (MDM) e aceitar a validade dos resultados se, e somente se, estes apresentarem significância estatística sistemática (a 95% do intervalo de confiança) nos três modelos de cada um dos algoritmos aplicados (KM e NNM). Essa escolha

inevitavelmente diminui a quantidade dos resultados considerados estatisticamente válidos, porém, equivalentemente, incrementa a robustez dos achados. Em outras palavras, ao reforçar a validade interna, não se objetiva aqui generalizar os resultados para toda a população ministerial, nem ao longo do tempo, e sim reforçar que, mantendo múltiplas características iguais ou similares entre os burocratas de entrada lateral e seus *matches* contrafactuais concursados, entrevistados em finais de 2017 (Apêndices 12-18), pode se inferir com maior segurança quais são os efeitos que o recrutamento político exerce sobre as atitudes e percepções do grupo tratado.

Vimos que a literatura advinda da tradicional divisão estanque entre burocracia e política aponta que diferentes naturezas de recrutamento estão relacionadas a distintos incentivos às atividades laborais dos atores, moldando e diferenciando o comportamento burocrático associado a cada uma dessas esferas. Desse modo, para a nota teórica, cabe considerar que a clivagem da literatura proposta teve seus efeitos relativizados, sugerindo a existência de mais tons de cinza na relação entre burocracia e política (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981). Isto é, quando comparamos contrafactualmente indivíduos com perfis similares, mas com formas de recrutamento distintas, o tratamento político demonstra um poder de ação pontual e focalizado. Em suma, respondendo à pergunta do título do artigo, o recrutamento político impacta sim, causalmente, determinadas atitudes e percepções de burocratas que atuam nos ministérios brasileiros, mas tem especificidades em seus efeitos. Particularmente, o tratamento político sobre o recrutamento lateral dos burocratas age principalmente sobre habilidades e capacidades relacionais, em paralelo ao uso de ferramentas administrativas específicas.

Referências bibliográficas

- ABADIE, A., et al. "Implementing matching estimators for average treatment effects in Stata". *The Stata Journal*, vol. 4, nº 3, p. 290-311, 2004.
- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- BACH, T.; HAMMERSCHMID, G.; LÖFFLER, L. "More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries". *Public Policy and Administration*, vol. 35, nº 1, p. 3-23, 2018.
- BARBERIA, L.; PRAÇA, S. "Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil". Working Paper. Midwestern Political Science Association Meeting, 2014.
- BEARFIELD, D. A. "What is patronage? A critical reexamination". *Public Administration Review*, vol. 69, nº 1, p. 64-76, 2009.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. "State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state". *Governance*, vol. 30, nº 1, p. 105-124, 2017.
- BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL E INFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS. Parte I (vol. 21, nº 249, p. 210). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, 2017.

- BRASIL. Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848/1940 [livro eletrônico: Epub]. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/529748>>. Acesso em: 10 out. 2019.
- CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. United Nations University, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology (MERIT), 2013.
- D'ARAUJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.
- DE BONIS, D.; PACHECO, R. S. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; PACHECO, R. S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- ENAP. "Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil". Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>>. Acesso em: 10 out. 2019.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'weberian' state structures on economic growth". *American Sociological Review*, vol. 64, nº 5, p. 748, 1999.
- FRITZEN, S. A. "Linking context and strategy in donor support for decentralisation: a diagnostic framework". *Public Administration and Development*, vol. 27, nº 1, p. 13-25, 2007.
- FRÖLICH, M. "Finite-sample properties of propensity-score matching and weighting estimators". *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, nº 1, p. 77-90, 2004.
- _____. "Matching estimators and optimal bandwidth choice". *Statistics and Computing*, vol. 15, nº 3, p. 197-215, 2005.
- FUENZALIDA, J.; RICCUCCI, N. M. "The effects of politicization on performance: the mediating role of HRM practices". *Review of Public Personnel Administration*, vol. 39, nº 4, 2018.
- GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press, 1996.
- GLEESON, D. H.; LEGGE, D. G.; O'NEILL, D. "Evaluating health policy capacity: learning from international and Australian experience". *Australia and New Zealand Health Policy*, vol. 6, nº 1, 2009.
- GLEESON, D., et al. "Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: comparative lessons to be drawn". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, nº 3, p. 237-263, 2011.
- GRINDLE, M. S. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. Sage Publications Ltd., 2002.
- HUBER, M.; LECHNER, M.; STEINMAYR, A. "Radius matching on the propensity score with bias adjustment: tuning parameters and finite sample behaviour". *Empirical Economics*, vol. 49, nº 1, p. 1-31, 2015.
- HUBER, M.; LECHNER, M.; WUNSCH, C. "The performance of estimators based on the propensity score". *Journal of Econometrics*, vol. 175, nº 1, p. 1-21, 2013.

IMAI, K.; KING, G.; NALL, C. "The essential role of pair matching in cluster-randomized experiments, with application to the Mexican universal health insurance evaluation". *Statistical Science*, vol. 24, nº 1, p. 29-53, 2009.

JANN, B. Kmatch: Stata module for multivariate-distance and propensity-score matching, Statistical Software Components S458346 [Stata], Boston College Department of Economics. Kmatch: Stata module for multivariate-distance and propensity-score matching. [Stata]. 2017a.

JANN, B. *Why propensity scores should be used for matching*. German Stata Users Group Meeting, Berlin, 2017b.

KING, G.; NIELSEN, R. "Why propensity scores should not be used for matching". *Political Analysis*, vol. 27, nº 4, p. 435-454, 2019.

KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (orgs.). *Patrons, clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KOPECKÝ, P.; MAIR, P.; SPIROVA, M. (orgs.). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press, 2012.

KOPECKÝ, P., et al. "Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in 22 countries from five regions". *European Journal of Political Research*, vol. 55, nº 2, p. 416-431, 2016.

LAPUENTE, V.; NISTOTSKAYA, M. "To the short-sighted victor belong the spoils: politics and merit adoption in comparative perspective". *Governance*, vol. 22, nº 3, p. 431-458, 2009.

LASSANCE, A. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. Ipea, texto para discussão 2287, 2017.

LEWIS, D. E. "Testing Pendleton's premise: do political appointees make worse bureaucrats?". *The Journal of Politics*, vol. 69, nº 4, p. 1.073-1.088, 2007.

LOPEZ, F. G. "Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro". Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4613>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. G. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, p. 33-70, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, p. 69-89, 1999.

LYNE, M. M. "Parties as programmatic agents: a test of institutional theory in Brazil". *Party Politics*, vol. 11, nº 2, p. 193-216, 2005.

MATHESON, A., et al. "Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants". OECD Working Papers on Public Governance, 2007.

MEYER-SÄHLING, J.-H. "The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: the case of Hungary". *Public Administration*, vol. 84, nº 3, p. 693-715, 2006.

MEYER-SÄHLING, J.-H.; MIKKELSEN, K. S.; SCHUSTER, C. "Civil service management and corruption: what we know and what we don't". *Public Administration*, vol. 96, nº 2, p. 276-285, 2018.

MOE, T. The politicized presidency. In: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (orgs.). *The new direction in American politics*. Washington: Brookings Institution Press, 1985.

MOORE, M. H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MORGAN, S. L.; WINSHIP, C. *Counterfactuals and causal inference: methods and principles for social research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MORTON, R. B.; WILLIAMS, K. C. *Experimental political science and the study of causality: from nature to the lab*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MOYNIHAN, D. P.; ROBERTS, A. S. "The triumph of loyalty over competence: the Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency". *Public Administration Review*, vol. 70, nº 4, p. 572-581, 2010.

NAFF, K. C.; RICCUCCI, N. M.; FREYSS, S. F. *Personnel management in government: politics and process*. 7th ed. New York: Routledge, 2016.

OLIVEROS, V.; SCHUSTER, C. "Merit, tenure, and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic". *Comparative Political Studies*, vol. 51, nº 6, p. 759-792, 2018.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS, C. R. "Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments". *Public Administration*, vol. 97, nº 1, p. 147-161, 2019.

PEREIRA, C., et al. "Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime". *Latin American Politics and Society*, vol. 59, nº 3, p. 27-47, 2017.

PETERS, B. G. Politicisation: what is it and why should we care? In: NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S.; VERHEY, L. (orgs.). *Civil servants and politics: a delicate balance*. Londres: Palgrave Macmillan, UK, p. 12-24, 2013.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*. New York: Routledge, p. 1-13, 2004.

POOCHAROEN, O. Bureaucracy and the policy process. In: ARARAL, E., et al. (orgs.). *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, p. 331-346, 2013.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, vol. 75, nº 1, p. 49-71, 2000.

REZENDE, R. M. Provimento de cargos em comissão por servidores sem vínculo efetivo: o que muda com o Decreto nº 9.021, de 2017? *Boletim Legislativo*, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, nº 61, 2017.

ROUBAN, L. Politicization of the civil service. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (eds.). *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage, p. 310-320, 2007.

SALAZAR-MORALES, D. A.; LAURIANO, L. A. A typology of the Latin American civil servant: patronage appointee, technocrat, loyalist, or careerist. In: SULLIVAN, H.; DICKINSON, H.; HENDERSON, H. (orgs.). *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. New York: Springer International Publishing, p. 1-22, 2020.

SELZNICK, P. "An approach to a theory of bureaucracy". *American Sociological Review*, vol. 8, nº 1, 1943.

SPILLER, P. T.; TOMMASI, M. "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 19, nº 2, p. 281-306, 2003.

SPILLER, P. T.; URBIZTONDO, S. "Political appointees vs. career civil servants: a multiple principals theory of political bureaucracies". *European Journal of Political Economy*, vol. 10, nº 3, p. 465-497, 1994.

SVARA, J. H. "The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration". *Public Administration Review*, vol. 61, nº 2, p. 176-183, 2001.

WEBER, M. *From Max Weber: essays in sociology*. New York: Oxford University Press, 1946.

WILSON, W. "O estudo da administração". *Revista do Serviço Público*, vol. 56, nº 3, p. 349-366, 2005.

WU, X., et al. *The public policy primer: managing the policy process*. 2nd ed. New York: Routledge, 2018.

Apêndice

Apêndice 1 Atividades

(F1.11.) Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?		
(F1.11.)	1	Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões.
	2	Operacionalizar bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação da política pública.
	3	Elaborar textos normativos (ex.: projetos de lei, decretos, portarias etc.).
	4	Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública.
	5	Captar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública.
	6	Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos.
	7	Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria.
	8	Coordenar equipe.
	9	Participar de grupos de trabalho ou projetos comuns com outras áreas do seu órgão.
	10	Negociar e coordenar ações com outros órgãos da administração federal que participem da implementação da política pública.
	11	Pactuar e gerir ações com entes governamentais estaduais ou municipais.
	12	Atender demandas dos órgãos de controle.
	13	Representar o órgão em eventos, reuniões e atividades externas.
	14	Consultar e atender grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública.
	15	Realizar atividades administrativas, tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos.
	16	Organizar eventos.

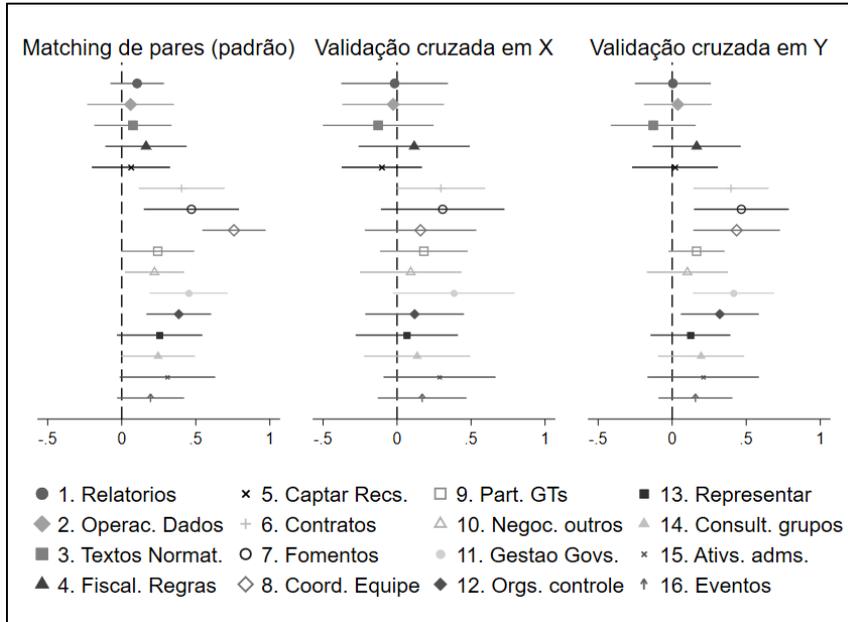
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 2 Recursos interacionais

(H1. 13.) Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?		
(H1. 13.)	1	Outras áreas do meu ministério ou entidade
	2	Outros ministérios ou entidades do governo federal
	3	Governos estaduais
	4	Governos municipais
	5	Representantes do Poder Legislativo
	6	Representantes do Poder Judiciário e Ministério Público
	7	Órgão de controle (CGU, TCU)
	8	Organizações da sociedade civil
	9	Instâncias participativas (conselho de políticas públicas, conferências etc.)
	10	Empresas públicas e de economia mista
	11	Representantes do setor privado (ex.: empresas e grupos empresariais)
	12	Entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais (ex.: CNI, CNA, Sesi, Senai etc.)
	13	Sindicatos e entidades representativas de empregados e trabalhadores
	14	Mídia e imprensa
	15	Universidades e instituições de ensino
	16	Institutos de pesquisa
	17	Governos de outros países
	18	Organizações internacionais
	19	Cidadãos individuais
	20	Outros

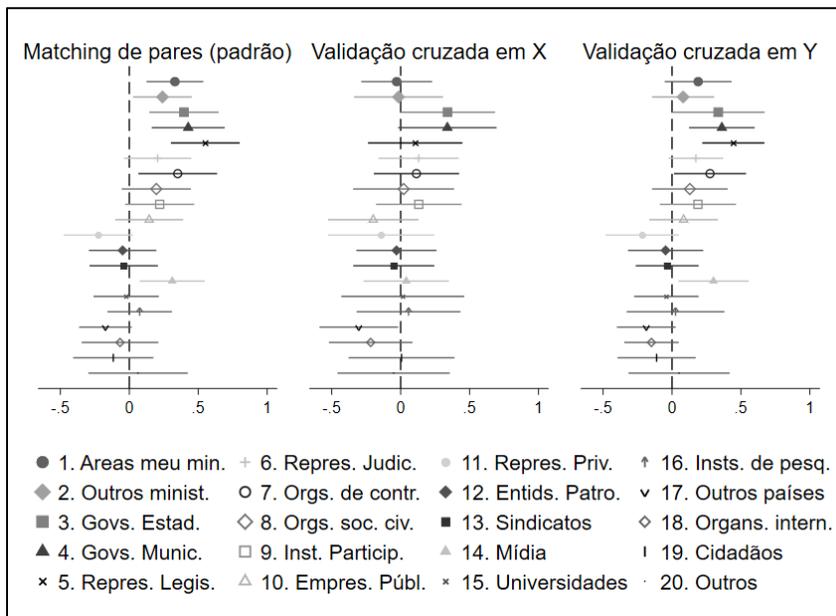
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 3 Matchings para as atividades (KM: ATT)



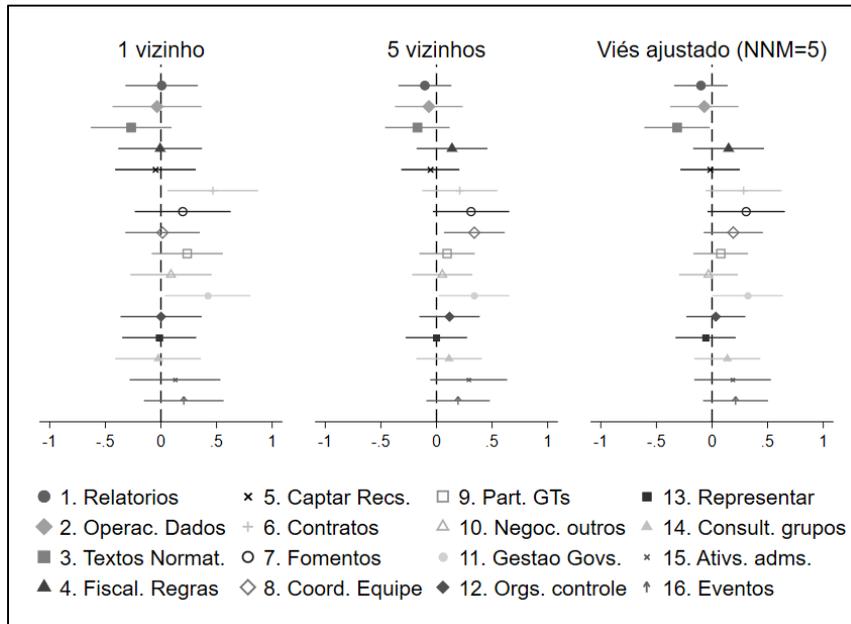
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 4 Matchings para recursos interacionais (KM: ATT)



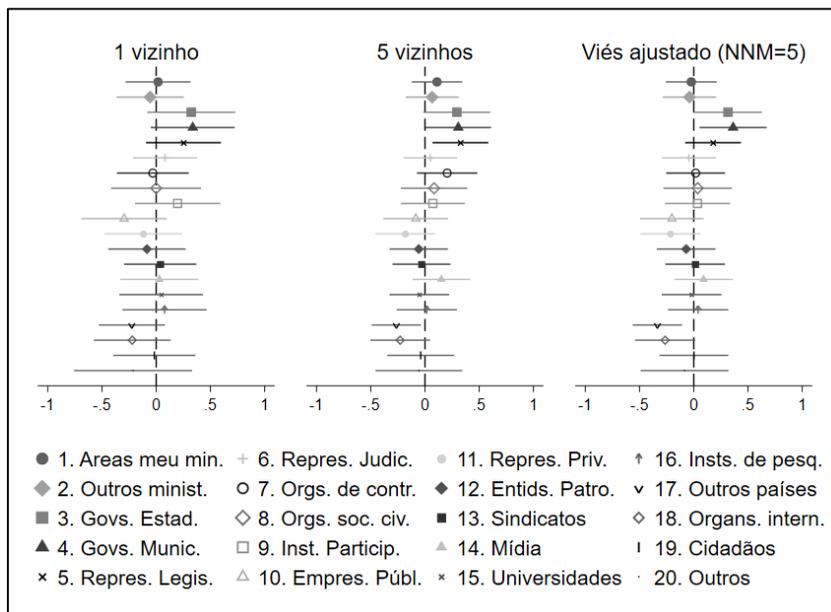
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 5 Matchings para atividades (NNM: ATT)



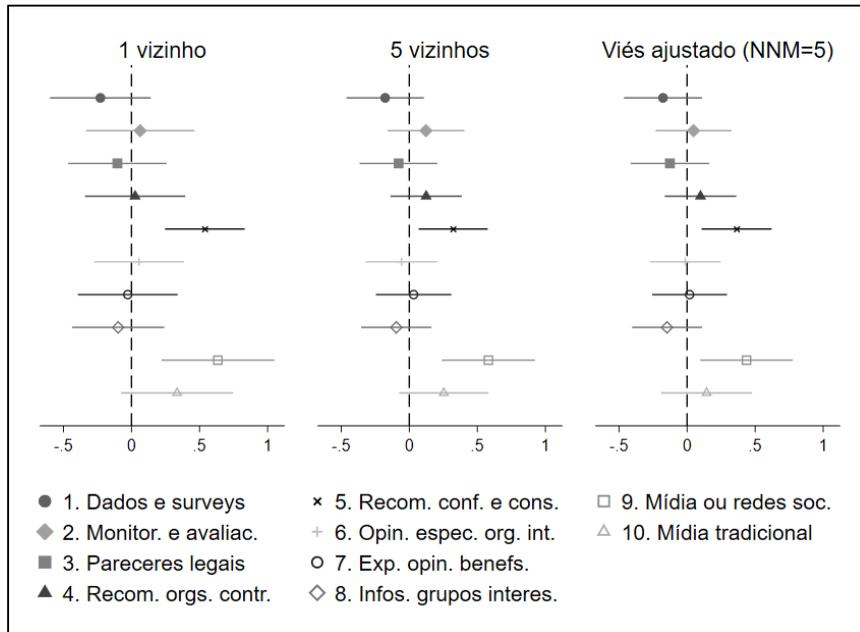
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 6 Matchings para recursos interacionais (NNM: ATT)



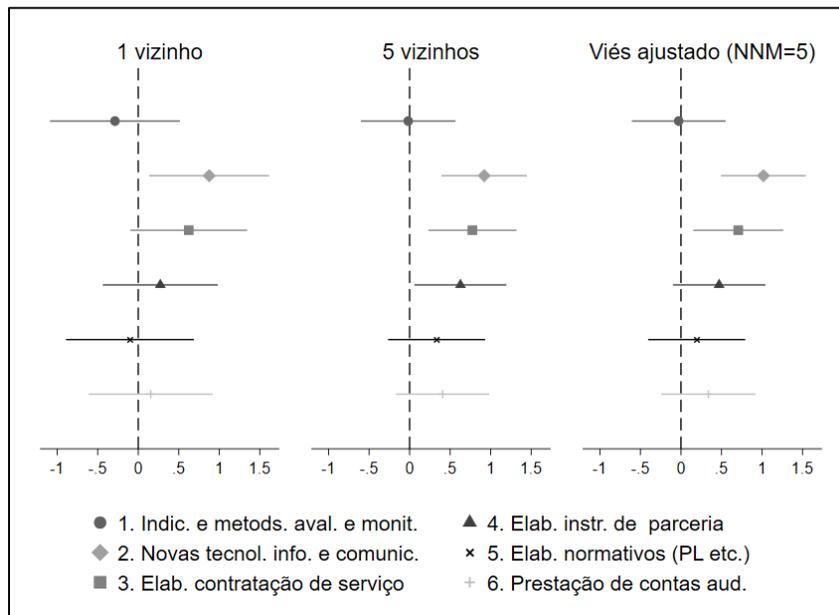
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 7 Matchings para recursos informacionais (NNM: ATT)



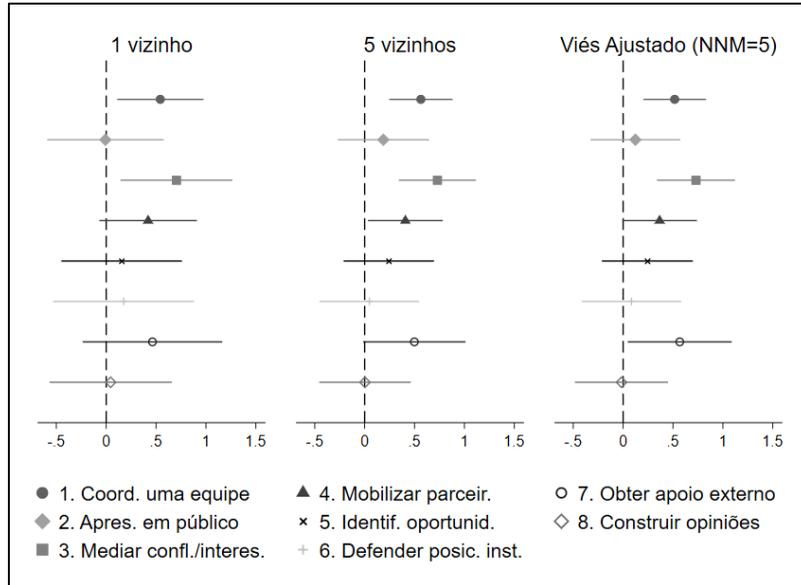
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 8 Matchings para conhecimentos (NNM: ATT)



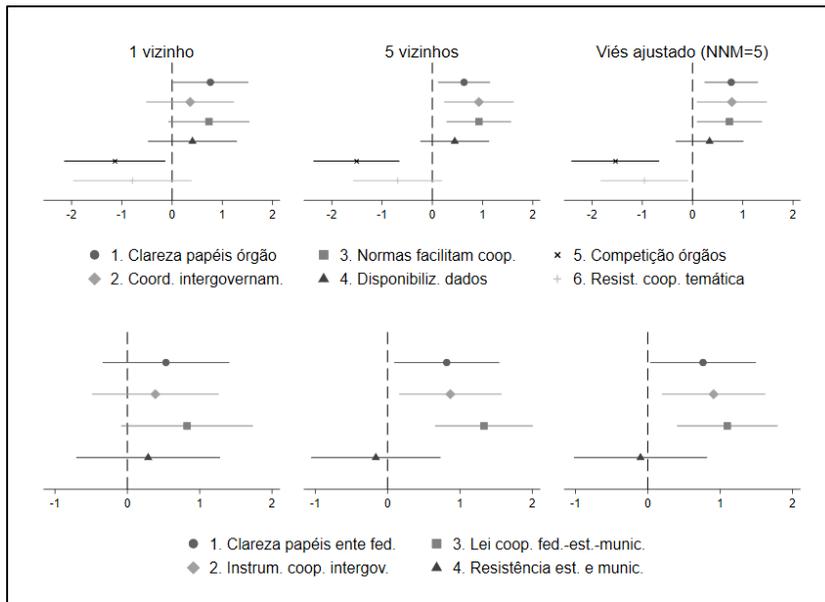
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 9 Matchings para habilidades (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

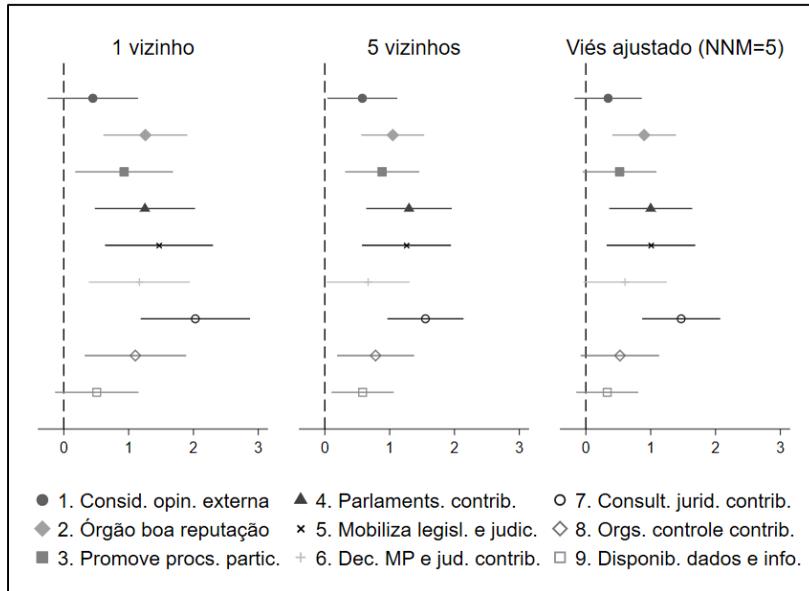
Apêndice 10 Matchings para colaboração intersetorial (K2) – linha de cima – e interfederativa (K3) – linha de baixo – (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

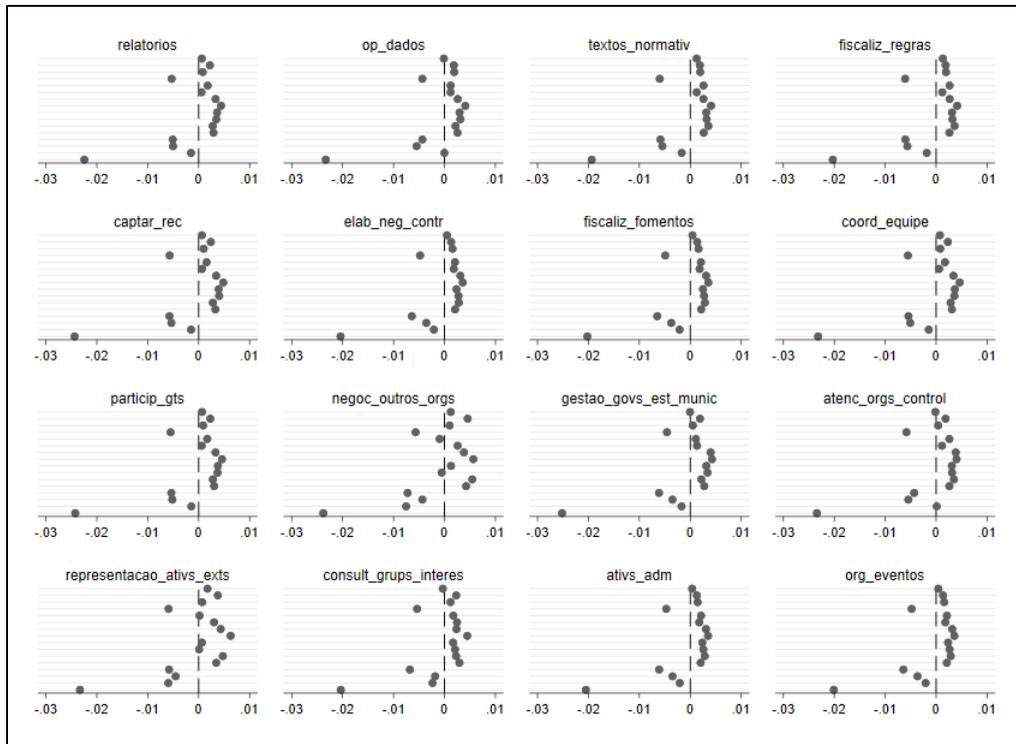
Apêndice 11

Matchings para contexto organizacional (NNM: ATT)



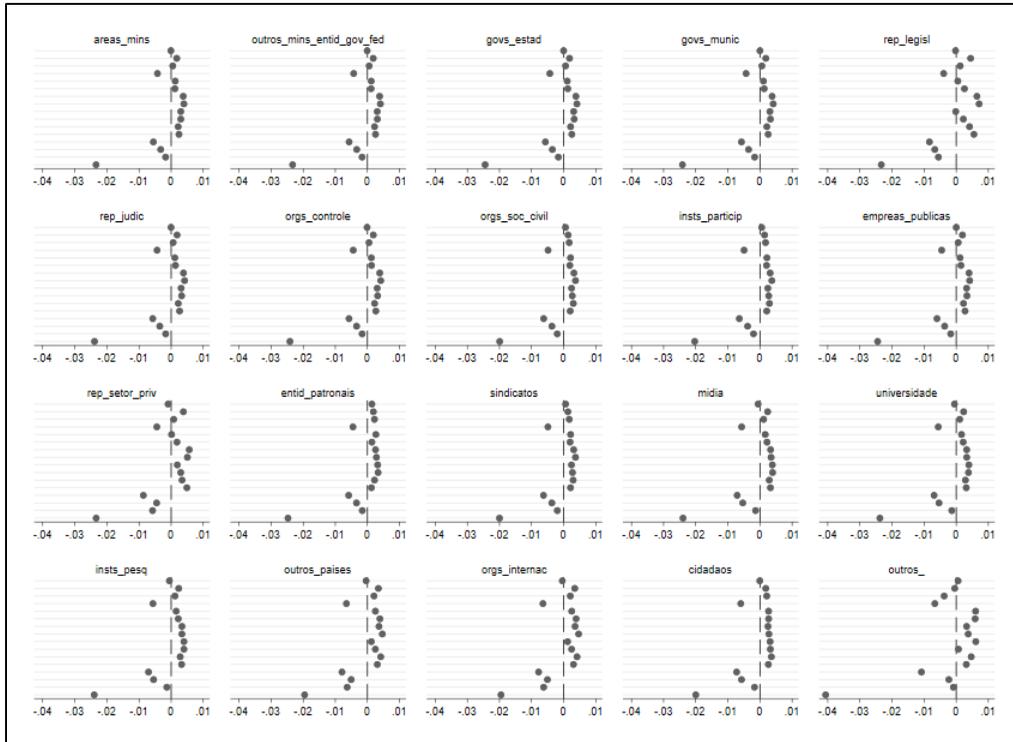
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 12
Diagnóstico para as atividades
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



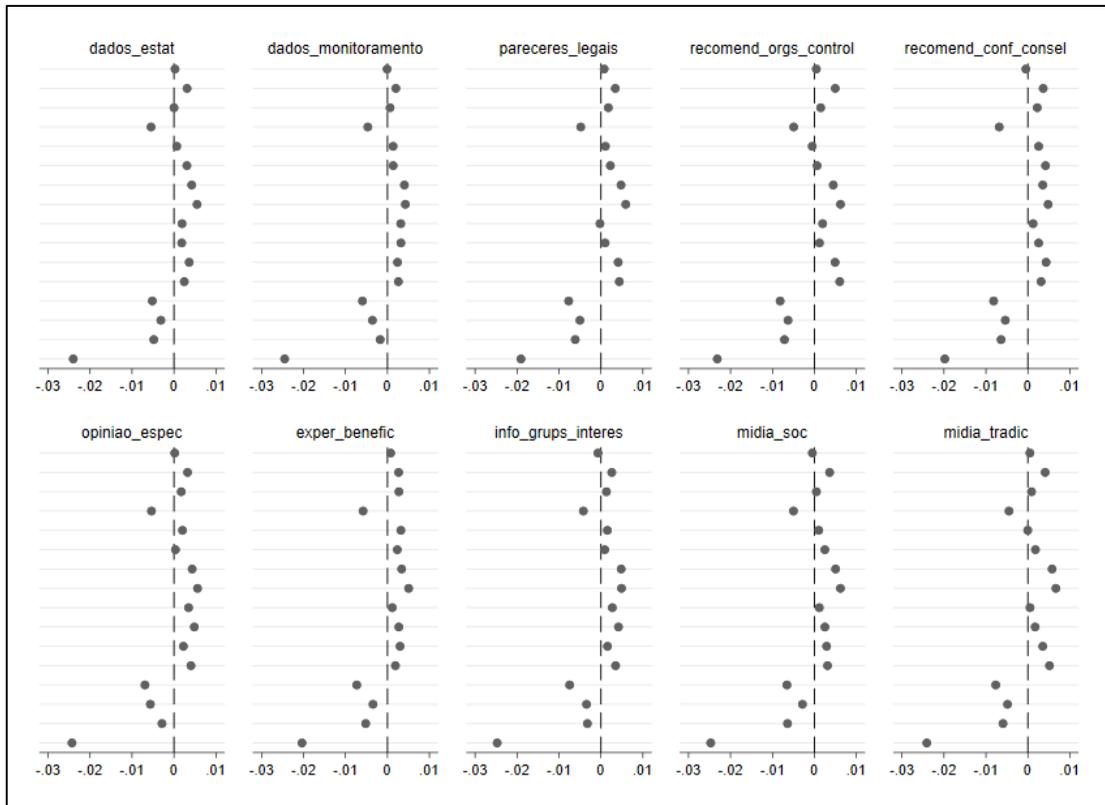
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 13
Diagnóstico para os recursos interacionais
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



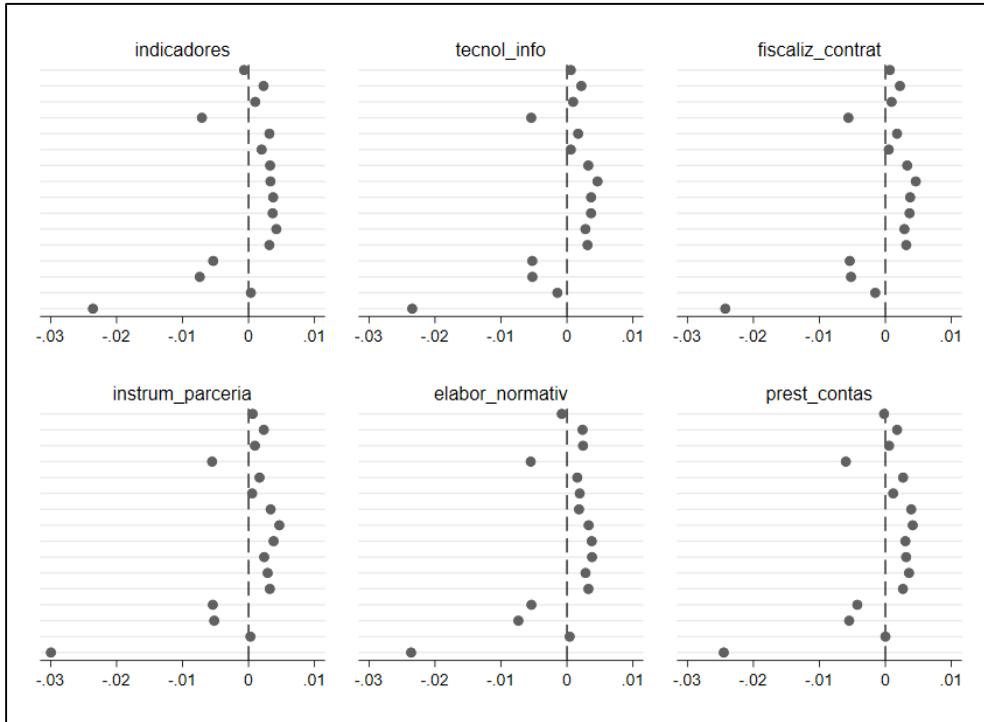
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 14
Diagnóstico para os recursos informacionais
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



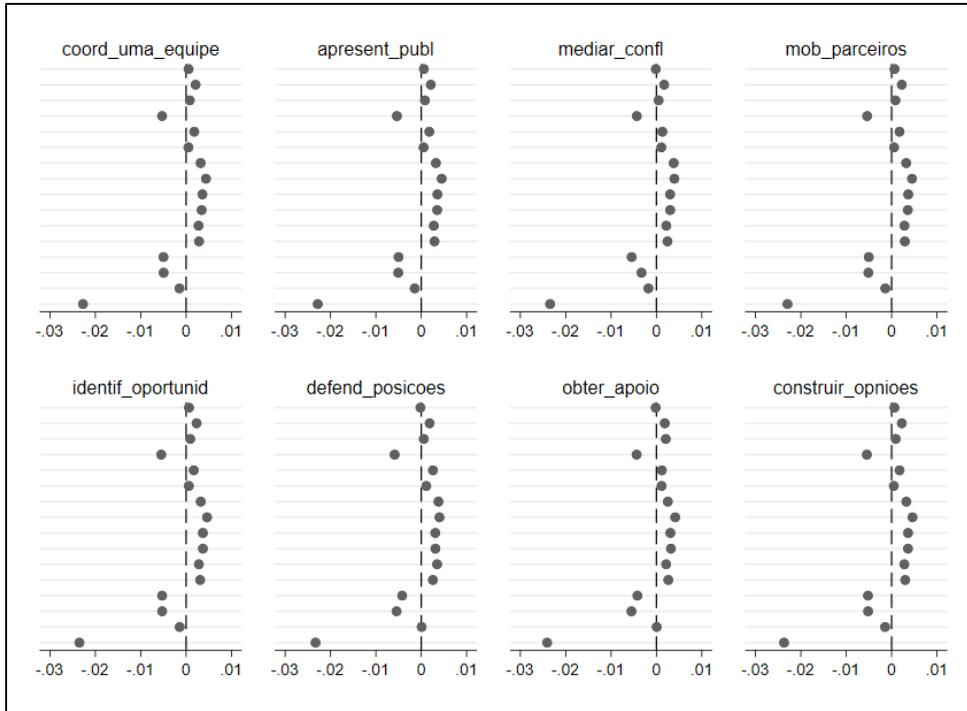
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 15
Diagnóstico para os conhecimentos
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



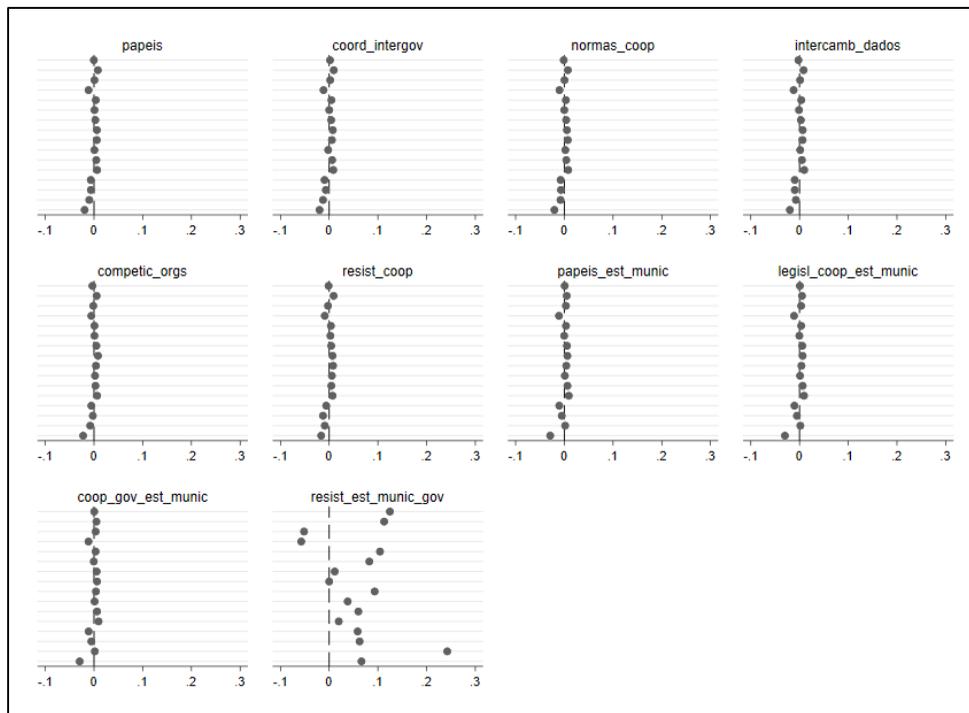
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 16
Diagnóstico para habilidades
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



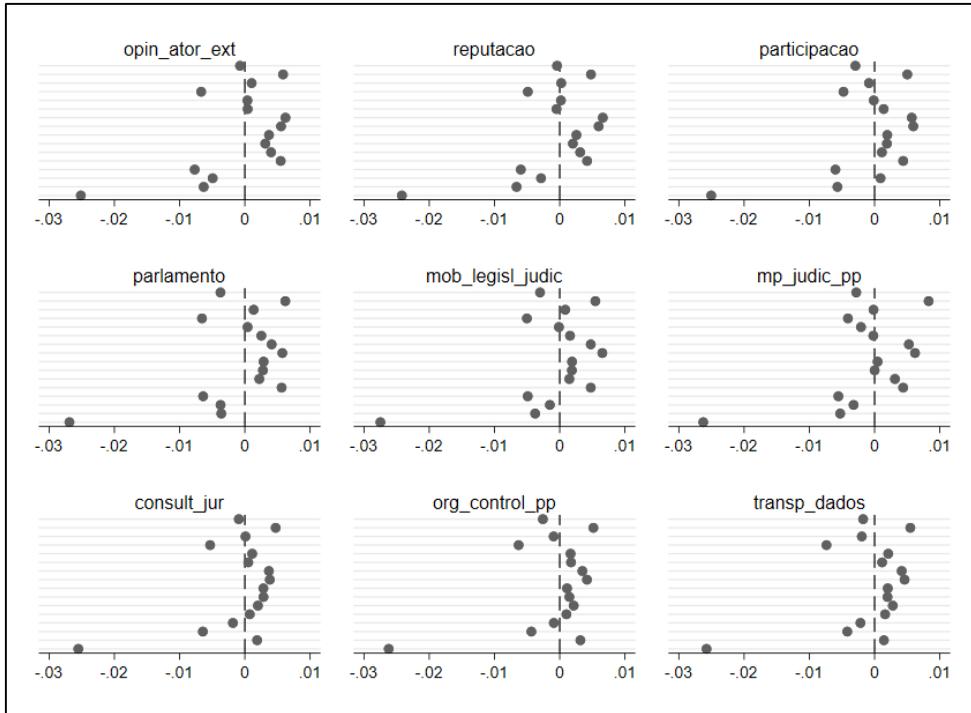
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 17
Diagnóstico para colaboração intersetorial e interfederativa
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 18
Diagnóstico para contexto organizacional
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Abstract

Does political recruitment impact the attitudes and perceptions of bureaucrats in Brazilian ministries? Empirical evidence using matching in a survey

The article studies political recruitment effects on attitudes and perceptions of bureaucrats working in Brazilian national ministries, using matching techniques. Part of the literature associates types of recruitment with differences in bureaucratic behavior, suggesting that different modes of personnel selection generate distinctive incentives to perform bureaucratic activities. The theoretical expectations of the political treatment on attitudes and perceptions are partially supported on 12% of the analyzed topics. On the one hand, treatment power has shown a specific effect, mainly of relational nature. On the other hand, the results relativize the bureaucracy-politics cleavage, inferring that there are more nuances in that relationship than assumed by this hypothetical division.

Keywords: bureaucrats; ministries; recruitment; behaviour; matching

Resumen

¿Impacta el reclutamiento político las actitudes y percepciones de burócratas en ministerios brasileños? Evidencia empírica usando matching en encuestas

El artículo investiga los efectos del reclutamiento político, de ingreso lateral y sin concurso, sobre actitudes y percepciones de los burócratas que actúan en ministerios nacionales brasileños aplicando técnicas de *matching*. Parte de la literatura asocia los distintos modos de reclutamiento al

comportamiento burocrático, sugiriendo que procesos de selección de personal generarían incentivos distintos al desempeño de las actividades de los burócratas. La expectativa de efectos del tratamiento político sobre actitudes y percepciones fue parcialmente confirmada en un 12% de las preguntas evaluadas. De un lado, el poder de acción del tratamiento ha presentado efectos políticos específicos, principalmente de naturaleza relacional. De otro, los resultados relativizan el clivaje entre burocracia y política, infiriendo que ha más tonos de gris en esa relación do que sugiere el hipótesis de división entre ambas.

Palabras clave: burócratas; ministerios; reclutamiento; comportamiento; *matching*

Résumé

Le recrutement politique a-t-il un impact dans les attitudes et perceptions des bureaucrates des ministères brésiliens? Des évidences empiriques en utilisant matching en survey

L'article examine les effets du recrutement politique, entrées latérales et sans concours, sur les attitudes et perceptions des bureaucrates qui agissent dans des ministères nationaux brésiliens. Il utilise des techniques de *matching*. Une partie de la littérature associe les voies de recrutement au comportement bureaucratique, en suggérant que des différents procès de sélection résultent en divers incitatifs pour la performance des activités des bureaucrates. La prévision des effets du traitement politique sur les attitudes et perceptions des acteurs bureaucrates recrutée en voie d'entrée latérale a été partiellement confirmé dans 12 % des sujets évalués. D'une part, le pouvoir d'action ciblé du traitement a rendu des effets politiques spécifiques, surtout d'ordre relationnelle. D'autre part, les résultats relativisent la fracture entre bureaucratie et politique, en indiquant qu'il y a plus de tons de gris dans cette relation que suggère l'hypothèse de division étanche entre elles.

Mots-clés: bureaucrates; ministères; recrutement; comportement; *matching*

Artigo submetido à publicação em 10 de outubro de 2019.
Versão final aprovada em 8 de setembro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Relações econômicas internacionais na América Latina: um estudo sobre as percepções das elites parlamentares

Manoel Leonardo Santos¹ 

Fernanda Cimini² 

Asbel Bohigues³ 

Este artigo analisa as percepções dos parlamentares de 17 países da América Latina sobre relações econômicas e internacionais. A questão central é identificar os determinantes da formação das estruturas de preferências dos parlamentares. O artigo procura identificar quais são os determinantes que influenciam as opções expressas pelo parlamentar, colocando em contraste suas opções por relações políticas e econômicas entre países da região *versus* suas opções por países de outras regiões e as grandes potências econômicas. A análise está dividida em duas partes. A primeira é comparativa, utilizando estatística descritiva e análise de redes. Com essa análise são comparadas as legislaturas/países no nível agregado. A segunda parte desce ao nível do comportamento individual do parlamentar, buscando estimar, com a aplicação de modelos de regressão linear (OLS), o peso de diferentes preditores para a conformação das suas estruturas de preferências. O artigo conclui que as preferências dos parlamentares são fortemente determinadas por variáveis de contexto (estruturais) e por um alto grau de pragmatismo econômico, mas as ideias políticas continuam tendo alguma relevância. Embora em menor monta, a ideologia e as preferências por economias reguladas pelo Estado também ajudam a entender por que alguns parlamentares defendem mais regionalismo político e econômico que outros.

Palavras-chave: elites parlamentares; Poder Legislativo; América Latina; relações econômicas internacionais

Introdução⁴

O que pensam os parlamentares da América Latina sobre as relações internacionais, econômicas e políticas, de seus países e da região? Este artigo analisa as opiniões dos parlamentares sobre o tema em 17 legislaturas/países latino-americanos. Três questões

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

² Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Ciências Econômicas. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar). Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <fcimini@cedeplar.ufmg.br>.

³ Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <asbogar@rpd.ufmg.br>.

⁴ Os autores agradecem aos pesquisadores do Nepi (Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais da UFPE), especialmente ao professor Marcelo de Almeida Medeiros, os comentários feitos na ocasião da apresentação da primeira versão, em dezembro de 2018, no Recife. Agradecemos também ao professor Alexandre Queiroz Guimarães (Fundação João Pinheiro) os comentários feitos na ocasião do 42º Encontro Anual da Anpocs, no GT de Relações Internacionais da América Latina. Por fim, agradecemos aos pareceristas de *Opinião Pública*. Somados, esses comentários agregaram muito ao manuscrito inicial.

relacionadas são objeto de análise. Quais as preferências dos parlamentares em termos de relações bilaterais e multilaterais? Como se distribuem suas preferências em termos das relações entre países da região e com países de outras regiões? Como interagem fatores político-ideológicos e pragmáticos na formação dessas preferências? Para responder a essas questões, utilizam-se duas estratégias analíticas: uma análise descritiva comparativa (estatística descritiva e análise de redes) e uma análise estatística mais robusta, com modelos de regressão, para estimar a força de possíveis determinantes das preferências dos parlamentares.

Há pelo menos dois aspectos relevantes para o debate sobre a participação dos parlamentos e dos parlamentares no que diz respeito às relações internacionais, tanto políticas quanto econômicas, em países da América Latina. O primeiro diz respeito à importância dos jogos em dois níveis, doméstico e internacional, e dos legislativos em questões de caráter distributivo – comércio internacional. O segundo refere-se à influência das elites econômicas nos legislativos, observando os reflexos das demandas empresariais dos grandes setores (industrial, agronegócios e financeiro) no parlamento. Conhecer as preferências dos parlamentares de diferentes países é relevante em relação a ambos os aspectos.

Sendo assim, ainda que, para alguns, possa parecer pouco relevante discutir opiniões dos parlamentares sobre política externa, dado o pouco protagonismo das casas legislativas da região nesses assuntos, os parlamentares formam uma elite política importante em qualquer país. O que, *per se*, já justifica o esforço. É sabido que o desenho institucional de cada país determina a força dos parlamentos no processo decisório, seja nas grandes decisões, seja na formulação e implementação de políticas públicas. Mas algo existe em comum entre eles. Os parlamentos são os *loci* das elites políticas de qualquer país, e é neles que são discutidas as mais importantes questões políticas e econômicas.

Com a política externa não é diferente. Em todos os ordenamentos jurídico-constitucionais, o parlamento tem algum papel na política externa, embora com graus variados de capacidade decisória, mas nenhum país pode formular, implementar ou modificar suas estratégias de política externa ignorando completamente as casas legislativas⁵. Dada essa relevância, a questão central deste artigo é quais os determinantes da formação da estrutura de preferências dos parlamentares em termos de relações internacionais econômicas e políticas?

⁵ Lopes, Faria e Santos (2016, p. 13) chamam a atenção para uma série de questões que consideram heurísticas para os estudos sobre o ciclo de políticas públicas, no qual se insere a política externa. Pelo menos três questões assinaladas estimulam os estudos do parlamento como ator relevante no processo decisório: (i) *What are the institutional channels for communication and influence to link up society and government?*; (ii) *How does the Constitution regulate the legislative process on international affairs (on issues such as declaration of war, celebration of peace, ratification of international treaties etc.)?*; (iii) *Are there horizontal and vertical accountability mechanisms applicable to foreign policy?* (grifos nossos).

O artigo explora as opiniões dos parlamentares sobre o tema em 17 países da América Latina. Para esta análise foi utilizada a base de dados do projeto “Elites latino-americanas”, da Universidade de Salamanca (Alcántara, 1994-2018).

O artigo está dividido em sete seções, incluindo esta “Introdução”. Em “Os parlamentos e a integração econômica na América Latina”, é apresentado o problema de pesquisa que motiva o artigo. A velocidade com que esquemas regionalistas foram criados e desmantelados nas últimas décadas suscita dúvidas sobre as preferências e o engajamento das elites políticas em relação à integração regional latino-americana. Motivações político-ideológicas e pragmáticas interagem na conformação de uma pluralidade de projetos de regionalismo político e econômico. Nesse sentido, a seção apresenta o estado da arte desse debate e a proposta de contribuição do artigo. Em “Amostra, dados e estratégias analíticas”, discutem-se aspectos metodológicos relacionados à amostra e aos dados e justifica-se a estratégia analítica adotada. Em “Análise descritiva comparativa”, são apresentados os resultados da análise descritiva comparativa das preferências dos parlamentares em nível agregado, ou seja, comparando legislaturas/países. Em “Explorando preditores das preferências dos parlamentares”, o artigo alterna o nível de análise da perspectiva comparativa para o nível individual do parlamentar. Nessa seção, procura-se estimar, usando modelos de regressão linear, a força de alguns preditores sobre as preferências dos parlamentares, controlando por variáveis estruturais. Por fim temos “Resultados” e “Conclusões”.

Os parlamentos e a integração econômica na América Latina

O fracasso das negociações para a integração econômica com os Estados Unidos, no âmbito do Acordo de Livre-Comércio das Américas (Alca), deu início a uma nova fase nos processos de regionalismo latino-americano. Embora grande parte dos estudos sobre integração regional latino-americana concorde que essa nova fase se distancia de algumas das premissas que marcaram o regionalismo aberto⁶ dos anos 1990, não há um consenso na literatura sobre os objetivos e resultados alcançados pelos projetos regionalistas que conformaram essa etapa. Consequentemente, observa-se uma proliferação de nomenclaturas para denominá-la, cada uma buscando enfatizar os aspectos que seriam mais “característicos” desse momento: regionalismo pós-liberal (Veiga e Ríos, 2007; Sanahuja, 2009; Briceño-Ruiz e Morales, 2017); regionalismo ideológico (Vigevani et al., 2008; Briceño-Ruiz e Saraiva, 2009); regionalismo de governança regional (Nolte, 2011); regionalismo político-social (Gratius, 2012); quarta onda de regionalismo (Dabène, 2012);

⁶ O termo “regionalismo aberto” foi cunhado pela Cepal em 1994 para se referir a “(...) un proceso de creciente interdependencia a nivel regional, promovida por acuerdos preferenciales de integración y por otras políticas, en un contexto de liberalización y desregulación capaz de fortalecer la competitividad de la región y, en la medida de lo posible, proporcionar las bases para una economía internacional más abierta y transparente” (Cepal, 1994, p. 8).

regionalismo pós-hegemônico (Riggiorozzi e Tussie, 2012); sub-regionalismo segmentado (Malamud e Gardini, 2012); regionalismo modular (Gardini, 2015), entre outros.

As principais inovações institucionais que marcaram essa fase foram: (i) o alargamento do Mercosul, com a entrada de Venezuela e Bolívia, e a ampliação do seu escopo em novas frentes com a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2004, e do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2007; (ii) a criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba), em 2004, pelos então presidentes da Venezuela, Hugo Chávez, e de Cuba, Fidel Castro, com forte viés anti-hegemônico; (iii) a constituição da União Sul-Americana de Nações (Unasul), em 2008, que visava à colaboração política dos Estados da América do Sul em um rol de mais de 15 áreas temáticas, sendo os principais a cooperação para integração física, por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), a cooperação na área social, por meio do Conselho de Desenvolvimento Social (CDES), e a cooperação na área de defesa, com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); (iv) o projeto do Banco do Sul, lançado em 2007 e institucionalizado em 2011, por iniciativa do então presidente Hugo Chávez, como alternativa contra-hegemônica ao Banco Mundial, ao FMI e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); (v) a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), em 2010, em contraposição à Organização dos Estados Americanos (OEA); e (vi) finalmente, mas na contramão dos demais arranjos regionalistas, a Aliança do Pacífico, criada em 2012, para a construção de uma aliança de livre-comércio, com forte orientação para fora da região, especificamente para o eixo Ásia-Pacífico e Estados Unidos.

Se, por um lado, a proliferação de projetos regionalistas contribuiu para reforçar a visão de fortalecimento do regionalismo latino-americano em uma perspectiva “pós-liberal”, por outro, a sobreposição de iniciativas provocou desconfianças quanto à possibilidade de fragmentação e ruptura da cooperação e integração regional (Vivares e Dolcetti-Marcolini, 2015). Estudos que apontam em direção ao primeiro cenário são críticos à visão dominante na literatura de integração regional, que coloca a União Europeia como o modelo universal de regionalismo e ignora modelos alternativos de integração. Segundo essa perspectiva crítica, não se trata de fragmentação, mas da coexistência de diferentes projetos de desenvolvimento que refletem diferentes forças sociais e econômicas intrinsecamente em conflito (Riggiorozzi, 2012).

Já os estudos que apontam em direção ao segundo cenário argumentam que: (i) a ausência de uma liderança centralizadora, capaz de assumir os custos da promoção do comércio e do investimento intrarregião; (ii) a falta de complementaridade econômica entre os países da região, principalmente, das relações comerciais intraindústria; (iii) as oportunidades oferecidas por parceiros econômicos extrarregião, como a China, os Estados Unidos e a União Europeia; (iv) a proliferação de acordos preferenciais de comércio; e (v) a sobreposição de agenda de grupos “setoriais” no comércio internacional, como o G-20, enfraqueceram os esforços políticos de integração regional e a capacidade de esses esquemas regionalistas gerarem ganhos econômicos.

A pluralidade de projetos e a diversidade de estratégias adotadas pelos países da região têm fomentado o debate sobre os determinantes econômicos e políticos do comportamento dos Estados nos processos de integração regional. Pelo menos três eixos de integração, que expressam diferentes modelos adotados pelos países da região, têm sido exaustivamente trabalhados pela literatura: o eixo de integração aberta, o eixo revisionista e o eixo antissistêmico (Briceño-Ruiz, 2013; Quiliconi e Salgado, 2017; Briceño-Ruiz e Morales, 2017; Atkins, 2018; Bohigues e Rivas, 2019).

O primeiro eixo refere-se à estratégia adotada por Colômbia, Chile, México, Peru, República Dominicana e países da América Central, à exceção da Nicarágua, e suas principais características estão na orientação ideológica neoliberal e na preferência pela integração econômica por meio de acordos de livre-comércio, tais como Nafta e Aliança do Pacífico. Justamente por defender a liberalização comercial, esse modelo não diferencia parceiros regionais de parceiros de fora da região e não prioriza a construção de cooperação política entre os Estados.

O segundo eixo, chamado revisionista, refere-se às estratégias adotadas por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esse eixo caracteriza-se pelo esforço de aprofundamento e ampliação do escopo da integração regional para além das trocas comerciais, principalmente nas áreas de infraestrutura, comércio, políticas sociais e defesa. O Mercosul, a Unasul e, em alguma medida, a Celac seriam os principais arranjos regionalistas representativos desse eixo.

Já o terceiro caracteriza-se por sua orientação claramente anti-hegemônica e a busca pelo distanciamento em relação aos Estados Unidos. Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela conformariam esse eixo. Esquemas regionalistas como o Banco do Sul e a Alba foram desenvolvidos visando à maior autonomia da região em relação aos países do norte e como movimento de resistência à histórica trajetória de exploração e subordinação aos interesses do centro capitalista.

Por mais de uma década, essa configuração manteve-se estável, mas a cartografia latino-americana começou a se transformar com a crise política vivenciada pela Venezuela a partir da morte do presidente Hugo Chávez (2013), com a mudança na política externa norte-americana no governo Trump (2017) e a vitória dos candidatos de direita na Argentina (2015) e no Brasil (2019). Nesse novo contexto, o eixo revisionista tem se mostrado cada vez mais aberto à integração econômica para fora da região, e a assinatura do acordo entre o Mercosul e a União Europeia fortalece essa direção. Já o eixo antissistêmico perdeu fôlego com os desgastes políticos do governo de Nicolás Maduro e a criação de um novo arranjo institucional, o Prosur (Fórum para o Progresso da América do Sul), protagonizado por Argentina, Brasil e Chile para substituir a Unasul. O eixo de integração aberta, por sua vez, embora tenha ganhado o respaldo ideológico de novos países, como Brasil e Argentina, enfrenta os desafios colocados pelo comportamento protecionista do governo Trump e pela guerra comercial travada com a China. Ainda é cedo para saber se essas mudanças irão

acentuar a fragmentação do regionalismo latino-americano ou se estaria em curso uma nova fase de convergência sob orientação neoliberal.

As mudanças em curso demonstram a elevada volatilidade das preferências dos países latino-americanos em relação à integração regional e à complexidade dos interesses econômicos e políticos em jogo. A velocidade com que arranjos institucionais foram criados e, posteriormente, desmantelados impõe limites para as abordagens de economia política internacional (EPI) que tratam interesses econômicos e políticos indistintamente. Para Tussie (2015, p. 48), a EPI parte de um pressuposto básico: “a economia é um cenário de lutas de poder”, o que significa dizer que economia e política não devem ser separadas na hora de analisar fenômenos nacionais e internacionais. Ao contrário, a ação política está no coração do sistema econômico da mesma forma que os interesses econômicos estão no coração da política, e a autonomia entre ambas as esferas é sempre relativa.

O problema da premissa de congruência entre economia e poder está na pluralidade de combinações possíveis entre as motivações político-ideológicas e as motivações econômicas dos diversos atores que compõem o processo de formulação da política externa. Na raiz da fragilidade e da pluralidade dos esquemas regionalistas que emergiram no período recente, está a tensão entre orientações ideológicas e pragmatismo econômico. Gardini e Lambert (2011) propõem um modelo de análise do regionalismo latino-americano a partir dessa dicotomia. Segundo os autores, políticas pragmáticas estariam orientadas pelos princípios de utilidade, viabilidade e praticidade, com forte ênfase nas consequências práticas e nos ganhos de médio prazo. Já as políticas ideológicas priorizariam a defesa de uma determinada visão de mundo, quase sempre associada a interesses de curto prazo, vinculados a um grupo político e não necessariamente convergentes com o interesse nacional.

Embora a definição desses conceitos seja objeto de permanente controvérsia, o modelo proposto pelos autores sugere que ideologia e pragmatismo não devem ser tratados como princípios mutuamente exclusivos em política externa. A experiência recente do regionalismo latino-americano reforçaria esse argumento ao indicar que o comportamento adotado pelos países da região em relação aos arranjos regionalistas é caracterizado por diferentes combinações entre ideologia e pragmatismo. Fatores como contexto histórico e político, capacidades estruturais e econômicas relacionadas a recursos naturais, população e tamanho do território, características pessoais dos líderes políticos e o próprio processo decisório de formulação e implementação de política externa influenciariam na interação entre ambos e, conseqüentemente, na variedade de respostas adotadas pelos países nos processos de integração regional (Gardini e Lambert, 2011).

Nesse modelo, a abertura da “caixa preta” do Estado torna-se imprescindível para a compreensão das estratégias de integração (Lima, 2000; Saraiva, 2008; Vigevani et al., 2008; Medeiros, Teixeira Júnior e Reis, 2017; Caichiolo, 2017). Considerando que a política externa é uma política pública (Salomon e Pinheiro, 2013) e, como tal, é resultado da interação política entre diferentes atores – Executivo, Legislativo, chancelaria, sociedade civil

e empresariado –, é importante conhecer como as elites políticas e econômicas articulam suas preferências e qual a força do aspecto ideológico e pragmático nesse processo.

Em consonância com uma agenda crescente de estudos voltados para o papel do Legislativo na política externa, este artigo dedica-se à análise das preferências desse subgrupo da elite política. Bohigues e Rivas (2019) analisaram as preferências dos legisladores latino-americanos em relação aos acordos regionais, especificamente acordos de livre-comércio com Estados Unidos, União Europeia, Alba e Aliança do Pacífico. Os autores concluíram que a política externa latino-americana está longe do consenso: as posições ideológicas dos deputados e até mesmo a confiança nos governos russo e chinês condicionam em grande parte o apoio a acordos comerciais ou alianças.

Este artigo busca avançar o trabalho desenvolvido por Bohigues e Rivas (2019) para a compreensão das preferências dos parlamentares latino-americanos em dois aspectos: (i) diferenciando as preferências por relações bilaterais em termos econômicos e políticos; (ii) diferenciando as preferências por relações bilaterais intrarregionais e extrarregionais. A questão central é entender *quais os determinantes da formação da estrutura de preferências dos parlamentares na agenda de relações internacionais*. Especificamente, quais variáveis influenciam a escolha entre colaboração intrarregional e colaboração extrarregional?

De forma resumida, espera-se que o modelo possa testar conjuntamente a hipótese das motivações político-ideológicas *versus* a hipótese do pragmatismo econômico. A primeira assume que o que determina as escolhas dos parlamentares são suas ideias políticas e suas características individuais. A segunda assume que o que determina as escolhas dos parlamentares é o contexto econômico no qual eles estão inseridos. As hipóteses não são mutuamente excludentes, na verdade a expectativa é que as preferências dos parlamentares sejam moldadas por aspectos relacionados aos dois grupos de variáveis, tanto no nível agregado quanto no individual. Sendo assim, nossa expectativa é estimar quanto cada uma delas contribui para que os parlamentares sejam menos ou mais regionalistas, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos.

Amostra, dados e estratégias analíticas

A amostra cobre 17 países da América Latina e os dados são do projeto “Elites latino-americanas” (Alcántara, 1994-2018). No total, são 1.224 entrevistas realizadas com parlamentares em 17 parlamentos nacionais. Elas ocorreram entre 2011 e 2017. Os dados são referentes às legislaturas mais recentes nesses países. Na Tabela 1, consta uma visão geral da amostra:

Tabela 1
Países, legislaturas e número de entrevistas realizadas

País	Nº entrevistas	Legislatura	Ano
Argentina	67	2009-2013	2012
Bolívia	93	2014-2017	2015
Chile	68	2014-2018	2014
Colômbia	84	2014-2018	2014
Costa Rica	55	2014-2018	2014
El Salvador	58	2015-2017	2015
Equador	88	2017-2021	2017
Guatemala	78	2016-2020	2016
Honduras	82	2014-2018	2014
México	100	2015-2018	2016
Nicarágua	59	2017-2022	2017
Panamá	47	2014-2019	2014
Paraguai	55	2013-2018	2013
Peru	93	2011-2016	2011
República Dominicana	61	2016-2021	2017
Uruguai	69	2015-2020	2015
Venezuela	67	2016-2021	2016
Total	1.224		

Fonte: Elaboração dos autores, com dados do Projeto Elites Latino-americanas (Alcántara, 1994-2018).

Apenas quatro legislaturas (Argentina, Peru, Bolívia e El Salvador) já haviam sido concluídas quando este artigo foi redigido. Elas foram inseridas na amostra porque ainda não existem dados para as legislaturas atuais. Nos demais países, os dados são referentes às legislaturas que estavam em curso quando o presente artigo foi escrito. Para cada legislatura, o questionário é aplicado a uma amostra de deputados estratificada por partidos⁷.

Os dados utilizados dizem respeito às percepções dos parlamentares sobre questões de política externa. Do amplo questionário aplicado aos parlamentares, foram selecionadas questões relativas às relações internacionais, econômicas e políticas. Elas refletem as preferências dos parlamentares em relação aos países com os quais seu país deveria priorizar relações econômicas e políticas.

Duas estratégias metodológicas foram adotadas: a comparação entre legislaturas/países e a estimação de preditores sobre as opiniões individuais dos parlamentares. A seguir, apresenta-se a análise descritiva comparativa, considerando as opiniões dos parlamentares agregadas por legislatura/país. Estatística descritiva e análise de redes foram utilizadas como estratégias analíticas para comparar as opiniões dos

⁷ Os detalhes sobre os planos amostrais em cada legislatura podem ser encontrados em: <<https://oir.org.es/pela/bases-datos-paises/>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

parlamentares no nível mais agregado (legislatura/países). E posteriormente estimou-se, a partir de modelos de regressão, a força de alguns preditores sobre as opiniões dos parlamentares. Essa análise no nível individual procura entender fatores determinantes na formação das preferências dos legisladores, controlando por fatores estruturais.

Análise descritiva comparativa

Relações bilaterais: prioridades econômicas e políticas

Nesta seção, discutem-se, de forma agregada, as preferências dos parlamentares em relação aos países com os quais eles acham que seu país deveria priorizar as relações econômicas e políticas. Os dados se referem às relações com outros países, portanto, às preferências quanto às relações bilaterais.

Duas questões foram utilizadas para inferir as preferências dos parlamentares nesse ponto, e as perguntas foram formuladas nos seguintes termos: *¿Cuáles son, en su opinión, los tres principales países prioritarios en la política exterior de su país en términos económicos? ¿Y en términos políticos?* Foi solicitado ao parlamentar que enumerasse os países por ordem de prioridade (1º lugar, 2º lugar e 3º lugar). Um sumário das respostas pode ser visto na Tabela 2.

Os dados mostram que, na opinião dos parlamentares, na maioria das legislaturas os Estados Unidos deveriam ser o país prioritário em termos de relações econômicas. Essa preferência pode ser identificada em 12 dos 17 países analisados. O segundo país que figura entre as primeiras opções dos parlamentares é o Brasil. O Brasil deveria ser prioridade nas relações econômicas para os parlamentares de 4 das 17 legislaturas analisadas.

Ao que tudo indica, parece haver um componente regional influenciando essas escolhas. Note-se que as legislaturas que sugerem a priorização do Brasil são todas dos seus vizinhos da América do Sul: Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Já as preferências pelos Estados Unidos predominam nas legislaturas dos países centro-americanos, embora seja possível observar também sua força no Sul, como nas legislaturas de Colômbia, Peru e Venezuela.

Tabela 2
Prioridade nas relações bilaterais econômicas e políticas (%)

País	Relações econômicas			Relações políticas		
	1º lugar	2º lugar	3º lugar	1º lugar	2º lugar	3º lugar
América do Sul						
Argentina	Brasil 66,9	China 42,7	China 20,7	Brasil 67,9	EUA 27,7	China 22,8
Bolívia	Brasil 33,4	Argentina 21,9	Brasil 12,3	Brasil 23,3	Argentina 18,8	Brasil 10,7
Chile	China 40,6	EUA 43,7	UE 52,3	EUA 35,5	UE 26,6	EUA 17,6
Colômbia	EUA 68,5	Venezuela 24,5	UE 24,0	EUA 66,7	UE 20,4	UE 28,4
Paraguai	Brasil 63,0	Argentina 48,1	Chile 27	Brasil 58,5	Argentina 49,0	EUA 22,2
Peru	EUA 35,7	China 30,6	Rússia 20,1	EUA 40,7	UE 24,3	Brasil 29,9
Uruguai	Brasil 19,0	China 20,3	UE 32,4	Brasil 19,7	UE 33,5	EUA 37,6
Venezuela	EUA 45,4	UE 18,6	UE 17,4	EUA 30,1	UE 22,4	EUA 13,6
América do Norte e Central						
Costa Rica	EUA 70,9	UE 35,8	UE 26,1	EUA 65,5	UE 34,0	UE 17,8
El Salvador	EUA 79,2	UE 30,2	Brasil/UE 19,6	EUA 76,0	UE 36,7	UE 14,6
Equador	EUA 51,7	UE 43,7	UE 22,0	EUA 30,5	UE 24,1	UE 24,2
Guatemala	EUA 79,7	México 25,0	México 23,3	EUA 76,7	México 27,0	México 14,8
Honduras	EUA 59	UE 27,3	China 25,2	EUA 54,4	UE 30,3	China/Brasil 10,8
México	EUA 82,1	China/Canadá 27,2	UE 27,1	EUA 80,0	UE 28,1	UE 27,8
Nicarágua	EUA 49,8	UE/China 14,5	China 20,2	Venezuela 29,7	Venezuela 17,1	Bolívia 10,2
Panamá	EUA 87,2	UE 37,8	Colômbia/UE 15,0	EUA 80,9	UE 45,5	Colômbia 17,6
República Dominicana	EUA 78,1	Haiti 36,6	China 18,0	EUA 72,2	Haiti 27,3	UE 17,7

Fonte: Elaboração dos autores com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018).

A China aparece como prioridade para a maioria dos parlamentares apenas na legislatura do Chile. A mesma China, entretanto, ocupa lugar de destaque como segunda opção, com preferências mais intensas em 5 dos 17 países, quais sejam: Argentina, Nicarágua, México, Peru e Uruguai. A União Europeia aparece como segunda opção em 6 dos 17 países, o que mostra o forte interesse dos parlamentares latino-americanos nesse bloco econômico, embora seja visto predominantemente como segunda opção. Apesar de não ser um país em si, a União Europeia foi citada por muitos parlamentares como segunda e terceira opções, porque as perguntas são abertas e formuladas sem o auxílio de uma lista de múltipla escolha.

Se observarmos as segundas e terceiras opções, além da presença da China e da União Europeia, alguns países da América Latina começam a aparecer como importantes, em termos econômicos, na percepção dos parlamentares. Entre eles, Argentina, Chile, Colômbia, México e Venezuela. Fora das fronteiras latinas, Canadá e Rússia também aparecem, mas sem maior relevância.

Se compararmos as preferências por relações comerciais com as preferências por relações políticas, vemos que há uma certa correlação entre as duas dimensões da política externa. Dos 17 parlamentos analisados, 8 apresentam estruturas de preferências econômicas e políticas absolutamente iguais. São eles: Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Panamá e Venezuela. Em 7 dos casos da amostra, as estruturas de preferências diferem em apenas uma das escolhas e, em alguns casos, apenas na ordem dessas preferências. Os que diferem apenas em uma das escolhas ou apenas na ordem delas são: Argentina, Chile, Colômbia, México, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. Somente em dois casos, Nicarágua e Peru, as preferências por relações econômicas se distanciam das preferências por relações políticas.

Esses dados sugerem que, embora preferências políticas e econômicas dos parlamentares estejam associadas, existe uma discrepância entre elas. Os casos discrepantes, provavelmente, reclamam explicações por fatores contextuais (ou conjunturais) relacionados a características específicas dessas legislaturas/países, o que será analisado posteriormente.

De forma resumida, no que se refere a preferências econômicas, pode-se afirmar que existem três aspectos relevantes que resultam, à primeira vista, da análise dos dados. O primeiro é uma preponderância dos Estados Unidos nas preferências comerciais apontadas pelos parlamentares. O segundo é uma clivagem regional, mais especificamente no Sul, que aponta para o Brasil como o parceiro comercial mais relevante para os parlamentares dos seus países vizinhos. O Mercosul, ao que tudo indica, pode ser determinante nas preferências de Argentina, Uruguai, Bolívia e Paraguai em relação ao Brasil. O parlamento do Chile, como um ponto fora da curva, tem deixado clara sua preferência pela China. O terceiro é a presença da União Europeia e da China como importantes parceiros na visão dos parlamentares.

Os resultados encontram fundamento. O primeiro deles é baseado na força econômica dos Estados Unidos; o segundo, no tamanho da economia do Brasil e, provavelmente, na longa (embora tortuosa) experiência do Mercosul, que aproximou fronteiriços; o terceiro remonta a uma tendência da expectativa por diversificação em termos de relações externas em países do continente asiático, em especial a China.

De toda forma, a variação encontrada no plano agregado (por legislatura) é significativa, o que sugere que fatores estruturais, sejam eles regionais, econômicos ou políticos, provavelmente influenciam a formação das preferências dos parlamentares. Isso chama a atenção para a necessidade de incluir fatores estruturais entre os preditores das preferências individuais, objeto da segunda estratégia analítica (seção “Explorando preditores das preferências dos parlamentares”). Por enquanto, prossegue a análise agregada.

Representação das redes de relações econômicas e políticas na percepção dos parlamentares

Outra forma de representar as preferências dos legisladores quanto às relações bilaterais que seus países deveriam priorizar é a análise de redes, que é baseada em dados relacionais e permite que se estabeleçam representações gráficas dessas relações. O dado relacional aqui utilizado diz respeito a relações bilaterais que “deveriam existir” entre os países, segundo a opinião dos parlamentares.

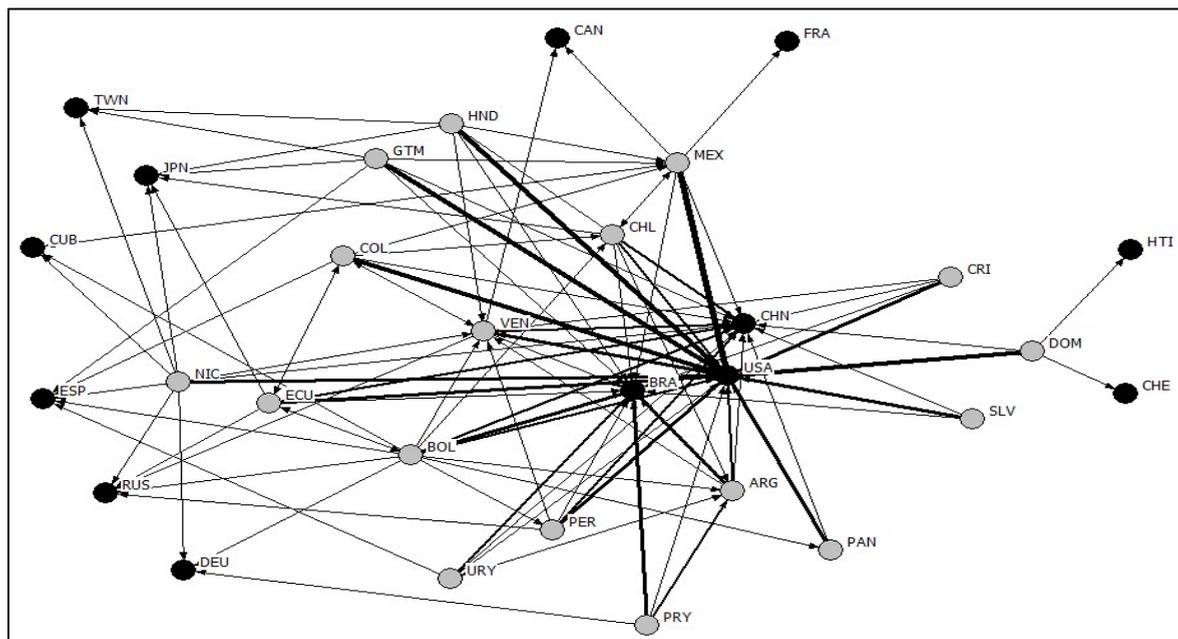
Embora não se trate de uma rede real, considera-se que o exercício especulativo é válido especialmente em termos exploratórios. Há um ganho analítico com a utilização da análise de redes porque ela permite identificar aspectos importantes que a estatística descritiva não consegue mostrar. A saber, os laços entre múltiplos países, que ficam obscurecidos quando se verificam apenas as opções que aparecem com maiores percentuais em cada unidade de análise agregada (as legislaturas/países).

O Gráfico 1 traz a rede de relações bilaterais econômicas que, na percepção dos parlamentares, deveria ser priorizada, enquanto o Gráfico 2 evidencia a rede de relações bilaterais políticas. Importante frisar que utilizamos nas redes apenas as primeiras opções dos parlamentares.

Os círculos cinza representam os países da amostra, ou seja, nesses países as opiniões dos parlamentares foram ouvidas. Já os círculos pretos representam países que foram citados pelos parlamentares, mas que não fazem parte da amostra. Nesse sentido, as flechas direcionais (laços) que ligam um país a outros (nós) devem ser interpretadas como uma relação pretendida pelos parlamentares no que se refere a esses países. Em poucas palavras, as flechas apontam para os países que representam as preferências dos parlamentares em termos de relações econômicas (Gráfico 1) ou políticas (Gráfico 2). A espessura do laço representa a intensidade da manifestação dessas preferências (número de citações) dos parlamentares por determinado país. Quanto mais espesso o laço, mais parlamentares daquele país manifestaram interesse no país para onde a flecha aponta.

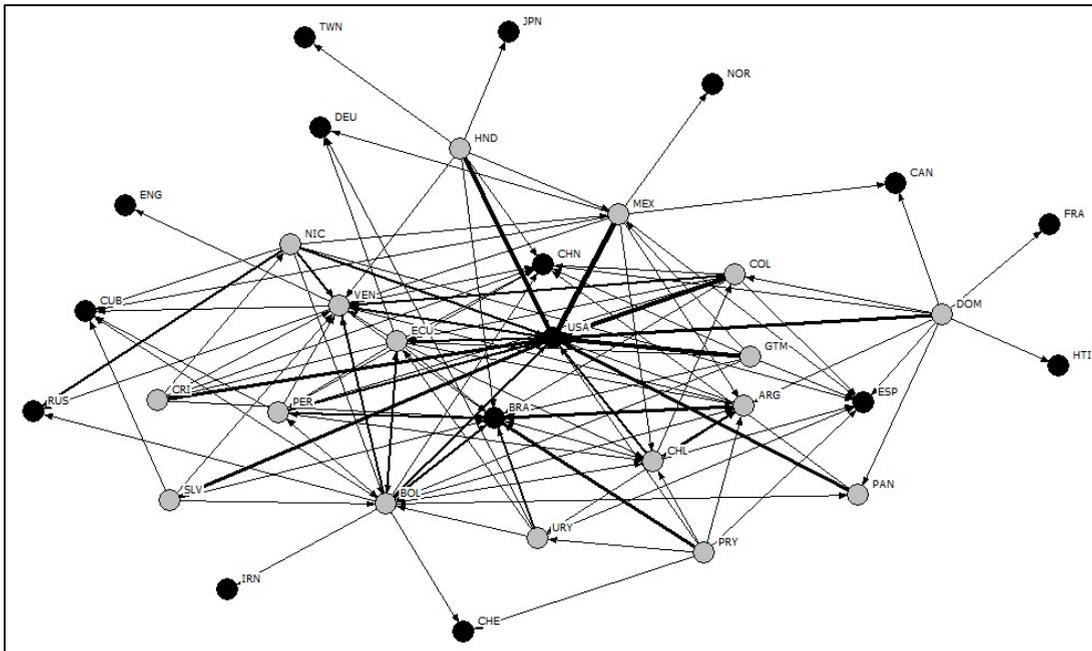
Há países que estão nas duas situações, ou seja, eles fazem parte da amostra e ao mesmo tempo foram citados pelos parlamentares de outros países como prioridade. Nesses casos a flecha é bidirecional (recíproca). As flechas bidirecionais representam preferências econômicas ou políticas recíprocas entre os parlamentares de dois países. Essa reciprocidade pode não ter (e raramente tem) a mesma intensidade nos dois sentidos. A espessura do laço, portanto, representa a intensidade nas duas direções conjuntamente.

Gráfico 1
Rede de relações econômicas na percepção dos parlamentares



Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018).

Gráfico 2
Rede de relações políticas na percepção dos parlamentares



Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcântara, 1994-2018).

Diferenças importantes podem ser observadas na comparação entre a rede de preferências dos legisladores por relações econômicas e políticas dos seus países, indicando que as preferências por parcerias comerciais e políticas, embora similares, não são a mesma coisa. A primeira diferença entre os Gráficos 1 e 2 está na posição de cada ator na rede. A centralidade na rede é interpretada aqui como um indicador de relevância econômica ou política desse país na percepção dos parlamentares entrevistados.

No centro da rede econômica estão os países que já figuravam como prioridade na análise anterior: Estados Unidos, China e Brasil. Importante frisar que a União Europeia foi retirada dessa análise, já que se trata de um bloco, e não de um país no sentido estrito do termo.

Já na rede política, embora Estados Unidos, China e Brasil continuem com centralidade, a China perde intensidade para o Brasil, em contraste com a rede econômica. Outra novidade é a relevância da Espanha, que não tem destaque na rede econômica. Ademais, é relevante pensar na Venezuela, que parece ter um peso político e econômico superior ao da Argentina e do México, indicando um destaque regional, provavelmente pela questão do petróleo. Por fim, destaca-se o crescimento da importância política da Bolívia.

Outro aspecto importante revelado na análise de redes são as preferências, ainda que secundárias, de parlamentares de alguns países por países europeus e asiáticos, para

além da China. A posição dos países europeus e asiáticos (à exceção da China) é periférica na rede econômica, mas não parece irrelevante. A Rússia, por exemplo, foi citada por parlamentares de 4 dos 17 países como primeira opção: Peru, Bolívia, Equador e Nicarágua. Já Taiwan foi citado por parlamentares de 3 países: Nicarágua, Guatemala e Honduras. O Japão também foi citado como primeira opção por parlamentares de 5 países: Nicarágua, Equador, Chile, Honduras e Guatemala. Na rede política, à exceção da Espanha, a preferência por esses países perde intensidade, o que pode ser visualizado pelo baixo número de conexões.

Para ajudar na visualização da quantidade exata dessas relações, estão reportadas nas Tabelas 3 e 4 algumas medidas da rede que ajudam a interpretar melhor os dados. Nessa rede os países estão organizados em dois blocos. O primeiro bloco é formado pelos países da amostra, ou seja, os países para os quais existem dados sobre as preferências dos parlamentares. Nesse bloco, todos os parlamentares podem citar outros países. Sendo assim, as flechas podem ser tanto unidirecionais (em um ou outro sentido, representando um interesse de um país sobre outro) quanto bidirecionais (o que significa interesse mútuo). No segundo bloco, constam os países que foram citados por parlamentares de outros países, mas sobre os quais não se pode aferir a preferência de seus parlamentares, pois não foram realizadas entrevistas. Nesse bloco, claro, as flechas são sempre unidirecionais e sempre estarão no sentido dos países da amostra para os que não estão na amostra.

Tabela 3
Medidas descritivas da rede de rede de relações econômicas

País	OutDeg	Relação	InDeg	País	OutDeg	Relação	InDeg
<i>Países da amostra</i>				<i>Países citados</i>			
Bolívia	13	↔	1	Alemanha	0	←	3
Nicarágua	9	→	0	Brasil	0	←	13
Colômbia	7	↔	2	Canadá	0	←	2
Equador	7	↔	2	China	0	←	16
Guatemala	7	→	0	Cuba	0	←	3
Honduras	7	→	0	Espanha	0	←	5
México	7	↔	4	Estados Unidos	0	←	17
Chile	6	↔	3	França	0	←	1
Venezuela	6	↔	8	Haiti	0	←	1
Argentina	5	↔	4	Japão	0	←	5
Peru	5	↔	1	Rússia	0	←	5
Uruguai	5	↔	1	Suíça	0	←	1
Costa Rica	4	→	0	Taiwan	0	←	3
El Salvador	4	→	0				
Paraguai	4	→	0				
R. Dominicana	4	→	0				
Panamá	2	↔	1				

Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018).

Tabela 4
Medidas descritivas da rede de rede de relações políticas

Países	OutDeg	Relação	InDeg	Países	OutDeg	Relação	InDeg
Países da amostra				Países citados			
Bolívia	13	↔	7	Alemanha	0	←	3
Equador	11	↔	4	Brasil	0	←	13
México	9	↔	3	Canadá	0	←	2
R. Dominicana	9	→	0	China	0	←	10
Peru	8	↔	3	Cuba	0	←	6
Venezuela	8	↔	10	Espanha	0	←	8
Chile	7	↔	5	Estados Unidos	0	←	16
Guatemala	7	→	0	França	0	←	1
Honduras	7	→	0	Haiti	0	←	1
Nicarágua	7	↔	1	Inglaterra	0	←	1
Paraguai	7	→	0	Irã	0	←	1
Colômbia	6	↔	5	Japão	0	←	1
Uruguai	6	↔	2	Noruega	0	←	1
Costa Rica	5	↔	1	Rússia	0	←	3
El Salvador	5	→	0	Suíça	0	←	2
Argentina	4	↔	8	Taiwan	0	←	1
Panamá	2	↔	2				

Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas (Alcántara, 1994-2018).

As flechas bidirecionais indicam dupla relação, e os valores da estatística *OutDeg* indicam quantos países o conjunto de parlamentares de determinado país citou. Já o valor do *InDeg* indica por quantos países ele foi citado. Valores altos do *OutDeg* significam que os parlamentares desses países têm preferências por relações bilaterais com muitos outros países. Já os valores altos do *InDeg* significam que esses países são vistos por muitos outros países como objeto de interesse de relações comerciais, na percepção dos parlamentares.

A título de exemplo, vejamos o caso da Bolívia. Os parlamentares bolivianos demonstram preferências por relações comerciais com 13 dos 17 países contidos na amostra (Tabela 3). Mas esse mesmo país parece não interessar muito, economicamente, aos parlamentares dos países vizinhos. Somente parlamentares do Equador manifestaram ter interesse, como primeira opção, em relações comerciais com a Bolívia. Outro caso interessante é a Venezuela, que aparece como o país com maior valor no *InDeg*. Nesse caso, esse é o país que desperta o interesse de parlamentares do maior número de países, 8 de 17. A mesma Venezuela, por sua vez, também mostrou ter uma legislatura interessada em múltiplas parcerias econômicas, com valor do *OutDeg* de 6.

Em algumas legislaturas, um grande número de países não despertou nenhum interesse econômico, pelo menos não como sua primeira opção. Em 7 dos 17 países, os valores 0 no *InDeg* podem ser verificados. São eles: Nicarágua, Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Paraguai e República Dominicana (Tabela 3). Isso sugere que esses países seriam atores isolados na rede de relações comerciais representada com base na opinião dos parlamentares.

Outra diferença entre as preferências econômicas e políticas ganha evidência. Enquanto na rede econômica foram identificados 12 países e 10 relações bidirecionais (Tabela 2), na rede política o número de países citados é ampliado para 16, sendo 12 relações recíprocas (Tabela 3). A rede política deveria ser, na percepção dos deputados, mais ampla que a rede econômica. O que faz todo sentido, pois relações políticas não são necessariamente de interesse econômico, embora relações exteriores tenham, em grande medida, como pano de fundo a economia.

Nesse sentido, as diferenças entre as redes reforçam a necessidade de analisar as motivações econômicas e políticas de forma separada. A próxima seção avança na comparação entre os preditores das preferências dos parlamentares quanto às relações regionais, buscando problematizar a interação entre motivações político-ideológicas e pragmáticas na conformação dos esquemas regionalistas econômicos e políticos a partir das preferências dos parlamentares latino-americanos.

Explorando preditores das preferências dos parlamentares

Os modelos de regressão visam estimar, tendo como unidade de análise o parlamentar, a força de algumas variáveis independentes que possam ser bons preditores para a conformação das suas preferências. Dois modelos são operacionalizados: o modelo 1, tendo como variável dependente um indicador que mede a intensidade das preferências do parlamentar em termos de regionalismo econômico (denominado aqui de *RegEcon*); e o modelo 2, que tem como variável dependente um indicador similar que mede a intensidade das preferências do parlamentar em termos de regionalismo nas relações políticas (denominado aqui de *RegPol*).

As variáveis independentes selecionadas estão agrupadas em três blocos. Dois blocos formados com variáveis no nível agregado, por país, que visam estimar se aspectos do contexto econômico do país no qual o parlamentar está inserido são determinantes para a conformação de suas preferências. E um bloco de variáveis no nível individual do parlamentar, que visa estimar se as características político-ideológicas são bons preditores na conformação de suas preferências. Algumas variáveis de controle também foram inseridas.

Variáveis dependentes: operacionalização

O modelo 1 tem como variável dependente um índice de regionalismo econômico, aqui denominado *RegEcon*. O *RegEcon* mede o valor agregado das preferências do parlamentar por relações bilaterais com países da região. O indicador é calculado a partir da agregação das preferências por relações bilaterais, considerando as três opções ordenadas pelos parlamentares. Como o dado é resultado de uma pergunta aberta, que permite ao parlamentar listar três países, e as respostas são relacionadas a países específicos, as variáveis foram recodificadas de forma binária, recebendo valor 1 para os casos nos quais foram citados países latino-americanos e 0 para países que não são dessa região. Considerando, também, que as preferências são ordenadas em primeira, segunda e terceira opções, uma ponderação foi utilizada para dar mais peso às respostas citadas preferencialmente. Sendo assim, a primeira opção recebe valor 3, a segunda, valor 2 e a terceira, valor 1. Se o parlamentar cita um país não latino-americano, ele recebe valor 0. A escala do *RegEcon*, portanto, vai de 0 a 6. Um parlamentar receberá valor 0 se não citar nenhum país da região em nenhuma das três opções e receberá valor 6, máximo, se citar nas três opções países latino-americanos.

O *RegEcon* deve ser interpretado da seguinte forma: quanto mais alto for o valor recebido pelo parlamentar nesse índice, mais fortes serão suas preferências por relações econômicas com países da região. Em suma, um indicador que mede a intensidade de sua preferência regionalista.

O modelo 2 tem como variável dependente um índice de regionalismo político, aqui denominado *RegPol*. O *RegPol* mede o valor agregado das preferências do parlamentar por relações políticas bilaterais com países da região. O indicador é calculado da mesma forma que o *RegEcon*, mas, claro, usando as respostas para as relações políticas. O *RegPol* deve ser interpretado da seguinte forma: quanto mais alto for o valor recebido pelo parlamentar nesse índice, mais fortes serão suas preferências por relações políticas com países da região.

A Tabela 5 mostra as estatísticas descritivas dos dois indicadores. O primeiro resultado relevante já se pode ver nas medidas de tendência central. Note-se que os parlamentares latino-americanos têm preferências regionais mais intensas em termos políticos do que em termos econômicos. É o que se pode observar comparando a média e a mediana dos dois indicadores. A diferença entre as médias é de 0,76 em favor do regionalismo político, e a diferença da mediana é de 2,0 entre as duas variáveis, numa escala que varia de 0 a 6.

Tabela 5
Medidas de tendência central e dispersão das variáveis dependentes

Indicador	Média	Mediana	Variância	Desvio-padrão
<i>RegEcon</i>	1,79	1,0	3,485	1,865
<i>RegPol</i>	2,56	3,0	4,047	2,012

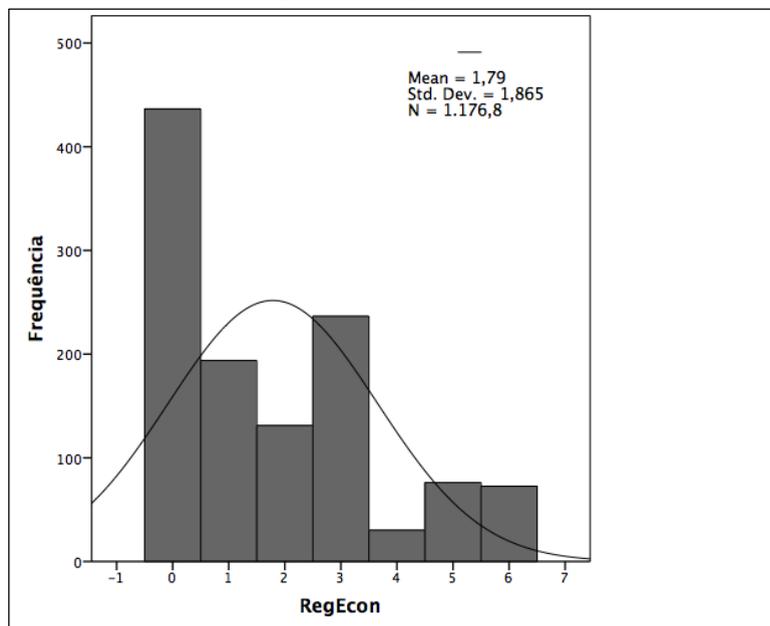
Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018).

As medidas de dispersão também nos ajudam a entender essas diferenças. Note-se que tanto a variância quanto o desvio-padrão são bem diferentes na comparação entre as duas variáveis. As estatísticas sugerem que, entre os respondentes, há uma dispersão menor quanto às suas preferências por regionalismo econômico do que quanto às suas preferências por regionalismo político. Isso, de fato, é esperado, dado o caráter mais pragmático relacionado às escolhas econômicas.

A correlação de Pearson entre os dois indicadores é de 0,527 (Pvalor = 0,000), que pode ser considerada uma correlação forte, mas isso não desautoriza tratá-los como indicadores com certo grau de independência. Os dois indicadores comparados parecem realmente sugerir que existem diferenças nas preferências dos parlamentares quando se trata de escolher com quem seu país deve se relacionar em termos políticos e econômicos. Considerando as diferenças entre as médias, tudo leva a crer que os parlamentares estão dispostos a abrir mão do ideal regionalista quando se trata de relações econômicas.

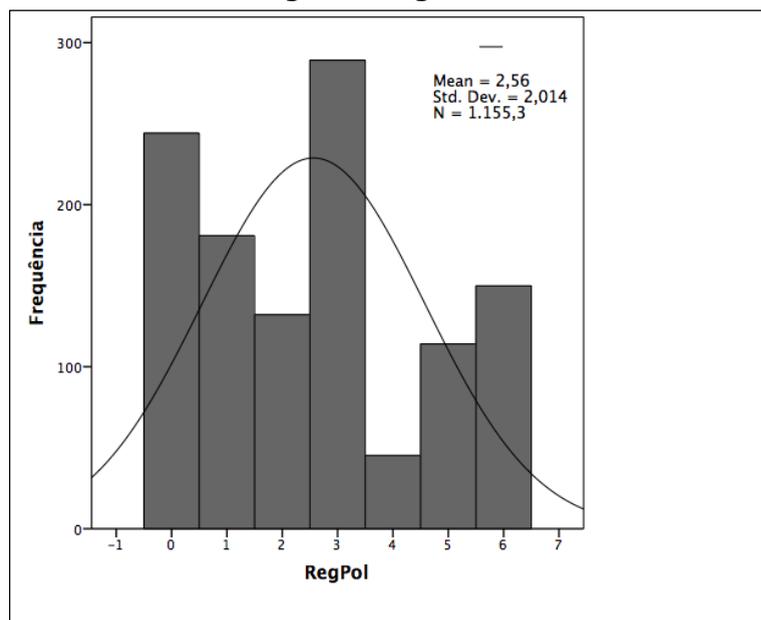
A distribuição das preferências nas duas variáveis também pode ser visualizada nos histogramas dos Gráficos 3 e 4. Note-se que as duas apresentam comportamentos bastante distintos. A variável *RegEcon* tem valores inflacionados em 0, enquanto a variável *RegPol* tem valores inflacionados em 3, que é um valor mais para o centro da escala, na direção de preferências mais fortes por regionalismo.

Gráfico 3
Histograma RegEcon



Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018).

Gráfico 4
Histograma RegPol



Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018).

Em comum entre essas variáveis, temos a assimetria à esquerda. O que já pôde ser de alguma forma antecipado quando foram discutidos os valores das médias e medianas, que estão abaixo dos valores intermediários na escala. Esses diferentes comportamentos têm duas implicações para os modelos de regressão em foco. A primeira é que, por terem comportamentos distintos, há um reforço da ideia de que elas captam realmente duas dimensões bem diferentes das preferências dos parlamentares. A segunda é que, como nenhuma das duas distribuições cumpre o pressuposto da distribuição normal, talvez seja prudente também aplicar modelos lineares generalizados, a título de comparação com modelos lineares simples. Optou-se por controlar os resultados comparando as regressões lineares com modelos do tipo *Gama Log*, que tem função de ligação apropriada para lidar com esse tipo de distribuição.

Variáveis independentes

Para os dois modelos, com variações pontuais, teremos variáveis independentes em dois níveis. No nível individual do parlamentar e no nível agregado por país/legislatura. A ideia é verificar em que medida as preferências dos parlamentares podem ser preditas pelas suas preferências individuais, controladas por variáveis políticas, institucionais e econômicas que caracterizam os diferentes contextos nos quais eles estão inseridos.

No nível agregado, foram incluídas três variáveis, que estamos denominando de variáveis de contexto. São elas: *mercosul* (se o parlamentar faz parte de um país membro do Mercosul – *dummy*); *al_pacif* (se o parlamentar faz parte de um país membro da Aliança do Pacífico – *dummy*); *alba* (se o parlamentar faz parte de um país membro da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos – *dummy*).

A hipótese geral relacionada a essas variáveis de contexto é a seguinte: o fato de um país já fazer parte de um tratado regional, seja ele com ambições de ampla integração (Mercosul e Alba) ou mais voltado para interesses econômicos (como a Aliança do Pacífico), deve afetar as preferências dos parlamentares. Parte-se da premissa de que a trajetória trilhada por esses países deixa um “legado de regionalismo” nos parlamentos. Afinal, todos esses acordos passam pela apreciação das casas legislativas, informando e qualificando o debate entre os parlamentares. Ademais, uma vez engajados num acordo regional, os parlamentos desses países passam a conviver com suas consequências (positivas e negativas) e com os dilemas políticos e econômicos no cotidiano de seus debates. Não raro, esses parlamentos precisam deliberar sobre vários aspectos relacionados a esses acordos. A hipótese aqui formulada aposta que esse legado de regionalismo, derivado da filiação prévia do país a um acordo regional, deve influenciar positivamente a opinião dos parlamentares, levando-os a ser mais regionalistas. Tanto em termos políticos como econômicos.

Ainda no nível agregado, três outras variáveis foram incluídas. Estamos denominando esse bloco de variáveis de pragmatismo econômico. A primeira, *abertura_com* (calculada como: exportações + importações/PIB), mede a exposição do país ao comércio

internacional, indicando o grau de dependência dos produtores nacionais em relação ao mercado externo, bem como dos consumidores domésticos em relação a produtos estrangeiros. A segunda variável, *manufat_PIB* (calculada como: importações de bens manufaturados/PIB), mede o grau de dependência do mercado interno em relação a produtos manufaturados. Esse indicador pode ser utilizado como *proxy* do grau de desenvolvimento do parque industrial nacional. Finalmente, a terceira variável, *conc_mercado*, refere-se ao “Indicador de Concentração de Mercado Herfindahl-Hirschman”, que mensura a dispersão do volume de exportação do país entre os parceiros comerciais. Quanto mais concentrado for o destino da exportação (poucos parceiros comerciais), maior a dependência do país em relação a um número restrito de parceiros. Nesse caso, o valor do indicador será mais próximo a 1. Por sua vez, quanto maior a diversificação do destino das exportações, o indicador de concentração será mais próximo a 0⁸.

As hipóteses aqui formuladas sugerem que as preferências dos parlamentares, mais ou menos regionalistas, também são influenciadas por razões pragmáticas. Ou seja, especula-se que o parlamentar leva em conta o cenário real das relações econômicas internacionais do seu país na conformação de suas preferências. As hipóteses específicas para cada variável de pragmatismo econômico são as que seguem.

Para a primeira variável, *abertura_com*, espera-se uma correlação negativa entre o grau de abertura comercial e a intensidade de preferência dos parlamentares por regionalismo econômico. Isso porque, quanto maior a exposição da economia doméstica em relação ao comércio internacional, maiores os incentivos para que o país construa redes de relações econômicas que extrapolem a região.

Já para a segunda variável, *manufat_PIB*, espera-se uma correlação positiva entre o grau de dependência do mercado interno em relação a produtos manufaturados e as preferências por regionalismo, tanto no nível econômico quanto no político. A explicação para essa expectativa advém da própria trajetória de industrialização tardia da região, que a coloca em uma situação de elevada dependência da importação de produtos de maior valor agregado, oriundos das economias desenvolvidas. A competição com produtos importados gera constrangimentos para os produtores nacionais, criando incentivos para maior aproximação com os países da região como forma de alcançar maior autonomia industrial.

Nesse sentido, o peso do comércio internacional em relação ao PIB gera constrangimentos e incentivos distintos. Por um lado, a maior exposição ao comércio sugere maior distanciamento em relação à região, por outro lado, a maior dependência em relação à importação de manufaturas sugere maior aproximação. Espera-se que essa estrutura de constrangimentos e incentivos influencie pragmaticamente as preferências econômicas e políticas dos parlamentares em relação ao regionalismo.

⁸ As especificações e detalhes sobre a operacionalização dessas variáveis podem ser encontrados no Anexo I.

Finalmente, quanto à variável de *conc_mercado*, não se tem uma expectativa de saída. Nenhuma hipótese teórica ou empiricamente orientada. A sua inclusão foi motivada mais como forma de variável de controle.

A Tabela 6 traz a distribuição dos países da amostra considerando sua participação em tratados de integração regional, variáveis de contexto e os números relativos aos indicadores de comércio internacional, agrupados em torno da ideia de pragmatismo econômico:

Tabela 6
Participação em tratados de livre-comércio e grau de abertura comercial

País	Participação em blocos regionais			Indicadores de comércio internacional		
	Mercosul	Aliança do Pacífico	Alba	Grau de Abertura	Manufatura PIB	Concentração do Mercado
Argentina	Sim			34,08	11,50	0,06
Bolívia			Sim	79,28	26,07	0,18
Chile		Sim		70,27	19,28	0,09
Colômbia		Sim		36,78	12,47	0,16
Costa Rica				71,42	28,99	0,13
Equador			Sim	61,05	20,01	0,17
El Salvador				70,59	26,75	0,28
Guatemala				61,14	23,05	0,21
Honduras				116,97	38,06	0,35
México		Sim		61,61	22,07	0,53
Nicarágua			Sim	103,69	36,04	0,34
Panamá				144,84	42,89	0,07
Paraguai	Sim			100,38	39,03	0,08
Peru		Sim		52,77	15,88	0,08
República Dominicana				57,02	18,11	0,35
Uruguai	Sim			54,72	15,07	0,07
Venezuela	Sim ¹		Sim	48,47	7,89	0,30

Fonte: Elaboração dos autores com base nos sites oficiais dos blocos regionais⁹.

¹ A Venezuela encontra-se suspensa do bloco.

Consideradas as variáveis do nível agregado, passa-se a discutir as variáveis no nível individual. Nesse nível, foram incluídas duas variáveis, uma política e outra econômica: *ideologia* (mensurada pelo autopoicionamento do parlamentar numa escala de 1 a 10, em que 1 é totalmente esquerda e 10, totalmente direita); *estado_mercado*, que mede as

⁹ Disponível em: <<https://www.mercosur.int/>>; <<https://alianzapacifico.net/>>; <<http://alba-tcp.org/>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

preferências do parlamentar em relação à presença do Estado na economia (mensurada numa escala de 1 a 10, em que 1 é forte presença do Estado na economia e 10, nenhuma presença do Estado na economia).

A hipótese geral sugere que a formação das preferências dos parlamentares sobre regionalismo, tanto político quanto econômico, é influenciada pelas ideias políticas. Sendo assim, a orientação ideológica do parlamentar (esquerda-direita) e suas preferências pela presença maior ou menor do Estado na economia (*estado_mercado*) devem estar correlacionadas com as variáveis dependentes. A hipótese, portanto, é formulada nos seguintes termos: *quanto mais à direita no espectro ideológico e quanto mais intensas forem suas preferências por uma economia regulada pelo mercado, menos regionalistas devem ser as preferências dos parlamentares.*

As variáveis *ideologia* e *estado_mercado* estão correlacionadas, o que faz todo sentido teórico. A correlação de Pearson entre os dois indicadores é positiva, e com coeficiente de 0,508 (Pvalor = ,000). Parlamentares mais à direita no espectro ideológico também apresentam preferências mais intensas por uma economia menos regulada pelo Estado. Mas há razões para incluí-las separadamente no modelo. A primeira é que, como se vê, a correlação não é tão forte assim, e nossa interpretação para o dado é que na América Latina os parlamentares liberais (assim como os empresários) não são exatamente modelos de liberalismo econômico clássico. Estado mínimo e economia regulada pelo mercado, no sentido clássico do termo, não são características muito intensas entre nossas elites econômicas e políticas. Acreditamos que isso se dá, em boa medida, pelo papel histórico determinante que o Estado teve, e continua tendo, no desenvolvimento econômico da região. O que se nota é que há um certo “apreço generalizado pelo Estado” entre as elites parlamentares da região. Isso se pensarmos em termos comparativos com as opiniões políticas em economias desenvolvidas e fortemente orientadas pelo princípio liberal.

A segunda razão para incluir separadamente essas variáveis diz respeito à formulação das hipóteses, que são diferentes entre si. No que diz respeito à *ideologia*, espera-se que, *quanto mais à direita no espectro ideológico, menos regionalistas sejam os parlamentares.* Mas acredita-se que, por ser uma variável eminentemente política, ela tenha maior capacidade explicativa sobre a formação das preferências por regionalismo político que sobre a formação daquelas relacionadas a regionalismo econômico.

Com relação à variável *estado_mercado*, segundo nossa hipótese, devemos esperar que, *quanto mais favorável a uma economia regulada pelo mercado, menos regionalista seja o parlamentar.* Dito de forma mais direta, espera-se que, quanto mais favorável a uma economia regulada pelo mercado, menos os parlamentares estariam dispostos a aceitar que o Estado determine, com sua política de relações internacionais, com quem o empresariado nacional deveria manter relações econômicas. Isso porque acordos regionais são manufaturas predominantemente produzidas por governos. Esses acordos são, por definição, políticas de Estado e com forte viés de esquerda. Mas nesse caso, ao contrário da ideologia,

esperamos um efeito maior dessa variável sobre a formação das preferências em termos econômicos do que sobre a formação daquelas relacionadas a regionalismo político.

Assim, embora o sentido da influência dos dois indicadores seja esperado na mesma direção (negativa, no caso), parece justificável pensar que eles apresentem intensidades de efeitos diferentes sobre as duas variáveis dependentes aqui consideradas.

Variáveis de controle

A título de controle, foram incluídas três variáveis relacionadas ao mandato do parlamentar e ao seu *background*. São elas: *seniority*, que mede o tempo do parlamentar no exercício do mandato (o valor é medido pelo número de mandatos do parlamentar, numa escala de 1 a 3 ou mais mandatos); *oposição*, que determina se o parlamentar se considera de oposição ao governo (com valor 1 para parlamentares de oposição e 0 para os que se declararam do governo ou independentes – *dummy*); *businessman*, que determina a principal ocupação do parlamentar, além da atividade legislativa (com valor 1 para os parlamentares empresários ou ligados a negócios e 0 para demais ocupações – *dummy*).

Também a título de controle, três variáveis sociodemográficas foram incluídas, tais como: *grau_de_instrução* (que varia numa escala de 1 a 6, sendo que o valor mais alto retrata o parlamentar com estudos de pós-graduação); *estudo_no_exterior* (uma *dummy* com valor 1 para o parlamentar que estudou no exterior e 0 em caso negativo); *feminino*, que designa o gênero do parlamentar (0 para masculino, 1 para feminino). Não há hipóteses teóricas ou expectativas empíricas para a relação entre essas variáveis e as variáveis dependentes; elas foram incluídas apenas como controles.

Resultados

Na Tabela 7, estão reportados os resultados dos modelos de regressão. Na coluna β , o β da regressão, na seguinte o β padronizado e, por fim, o Pvalor. Os modelos 1 e 2 têm como variáveis dependentes, respectivamente, os índices de regionalismo econômico e político.

Em relação às variáveis de contexto, a hipótese relacionada à força do “legado de regionalismo” nos parlamentos, derivado da filiação prévia do país a um acordo regional, resta confirmada nos dois modelos. De fato, se os parlamentares fazem parte de um país que é membro de acordos regionais, isso aumenta a probabilidade, em média, de esses parlamentares terem preferências mais intensas, por regionalismo tanto econômico quanto político. Note-se que todos os coeficientes são positivos e estatisticamente significativos, à exceção da variável *al_pacif* no modelo 1 (regionalismo econômico). O Pvalor para essa variável no modelo 1 é de 0,232, e, sendo assim, não se pode rejeitar a hipótese nula de que elas não estão associadas. Esse resultado é bastante coerente, pois, de fato, a Aliança do Pacífico é um acordo regional diferente dos demais. Sabe-se que os parceiros comerciais

desse acordo têm o foco na exportação para países asiáticos. Nesse sentido, embora o pertencimento à Aliança do Pacífico ajude a entender a formação das preferências políticas (modelo 2), ela não tem relevância, pelo menos em termos de significância estatística, para explicar as preferências dos parlamentares por regionalismo econômico.

Tabela 7
Regressão regionalismo econômico e político

Variáveis	Modelo 1 Regionalismo econômico (vd)			Modelo 2 Regionalismo político (vd)		
	β	β_{pad}	Pvalor	β	β_{pad}	Pvalor
(Constant)	2,483		,000	3,623		,000
Variáveis de contexto						
<i>mercosul</i>	1,958	,438	,000	1,286	,269	,000
<i>al_pacif</i>	,189	,044	,232	,697	,149	,000
<i>alba</i>	,338	,079	,017	,816	,178	,000
Pragmatismo econômico						
<i>abertura_com</i>	-,033	-,460	,000	-,012	-,160	,060
<i>manufat_PIB</i>	,128	,660	,000	,065	,313	,001
<i>conc_mercado</i>	-1,593	-,116	,000	-2,822	-,192	,000
Preferências políticas e econômicas						
<i>ideologia</i>	-,098	-,129	,000	-,147	-,180	,000
<i>estado_mercado</i>	-,079	-,108	,001	-,078	-,099	,003
Controles						
<i>businessman</i>	,075	,016	,546	-,200	-,041	,150
<i>seniority</i>	,000	,000	,996	-,054	-,021	,460
<i>oposição</i>	-,054	-,014	,626	-,233	-,058	,057
<i>grau_de_instrução</i>	-,153	-,078	,007	-,095	-,045	,136
<i>estudo_no_exterior</i>	,204	,045	,109	,085	,018	,548
<i>feminino</i>	,096	,023	,394	,042	,009	,738
Ajuste dos modelos	N = 1.066 R ² = 0,280			N = 1.052 R ² = 0,227		

Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018) e dos sites oficiais dos blocos regionais.

É justo que se possa argumentar que existe uma endogeneidade em relação a essas variáveis no modelo. Ou seja, o fato de pertencer a essas alianças molda as preferências dos parlamentares ou seria, num sentido contrário, o resultado dessas preferências? Em defesa da manutenção dessas variáveis no modelo, argumenta-se em duas vias. Primeiro, dado o contexto de presidencialismo de coalizão, em termos de política externa, os parlamentos têm um papel mais reativo que propositivo nesses assuntos. Sabe-se que as iniciativas de política

externa e de integração regional são políticas capitaneadas pelo Poder Executivo. No contexto da América Latina, fala-se com frequência no termo diplomacia presidencial. Sendo assim, o papel do parlamento seria muito mais o de reagir às proposições do Executivo que propriamente o de formular e pôr em marcha a política externa. Segundo, se existe alguma endogeneidade, ela se vê fortemente desafiada pelo fato de a Aliança do Pacífico não apresentar significância estatística para explicar o regionalismo econômico. Nesse sentido, vale argumentar que não se trata de endogeneidade, senão da identidade dos acordos em análise. Fala-se, hoje, por exemplo, da inclusão do Canadá e da Austrália na Aliança do Pacífico, o que dá a esse acordo uma identidade bastante diferente dos demais. Por outro lado, a variação nos coeficientes estimula a manutenção dessas variáveis no modelo.

Mas, no geral, a hipótese do “legado regionalista” se sustenta de maneira bastante convincente, segundo os resultados aqui apresentados. Contudo, é importante registrar que os diferentes acordos regionais afetam as preferências econômicas e políticas com intensidade bastante diversificada.

A análise dos coeficientes ajuda a entender melhor essas diferenças. Note-se que os coeficientes padronizados (β padronizado) mostram que os acordos têm, entre si, diferenças relevantes na sua força explicativa. A variável *mercosul* apresenta os valores mais altos, seguida das variáveis *alba* e *al_pacif*, com os valores mais tímidos. E isso vale tanto para o regionalismo econômico quanto para o regionalismo político. Para interpretar de forma mais direta esse resultado, é suficiente a verificação do coeficiente β , nesse caso o não padronizado. O resultado mostra que, para os parlamentares dos países que fazem parte do Mercosul, devemos esperar, em média, um aumento de 1,958 na escala de regionalismo econômico e de 1,286 na escala de regionalismo político. Se considerarmos que essa escala varia de 1 a 6, como já discutido anteriormente, deve-se entender que esse impacto é realmente de grande monta. Ao se verificar os outros coeficientes, vê-se que o Mercosul é o acordo regional que impacta mais fortemente na formação da opinião dos parlamentares dos países que fazem parte dele. Esse resultado também pode ser explicado pela importância que o Mercosul tem para Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela em função do mercado brasileiro.

Ainda no bloco das variáveis de contexto, outro dado chama a atenção. Note-se que o β padronizado do *mercosul* é maior no modelo para preferências econômicas (0,438) que no modelo para regionalismo político (0,269). Pensando em termos comparativos, pode-se afirmar que a variável *mercosul* induz mais fortemente a formação de preferências por regionalismo econômico que por regionalismo político. Ademais, a inspeção dos dados mostra que isso só acontece com o Mercosul. Note-se que o β padronizado da variável *alba* é maior no modelo que explica as preferências políticas (0,178) que no modelo para as preferências econômicas (0,079), o que inverte a lógica do resultado entre os dois acordos. A interpretação desse resultado pode ser feita à luz das diferenças entre os acordos aqui comparados. O Mercosul, além de mais antigo, hoje já apresenta resultados econômicos concretos bastante significativos se comparado com a Alba. Nesse sentido, parece coerente

que essa variável explique mais as preferências por regionalismo econômico que as preferências por regionalismo político, embora a força explicativa do Mercosul seja observada nos dois modelos. Por outro lado, a Alba, além de mais recente, tem conteúdo político bem mais acentuado que o Mercosul. A Alba foi constituída num contexto de acordos entre Venezuela e Cuba, ambos com governos de esquerda, e motivada por um ideal de integração latino-americana com forte acento ideológico. Mais que um acordo econômico, afirmam seus documentos fundadores, trata-se de uma ideia de cunho político-ideológico fortemente ancorada no pensamento da cooperação entre as nações, baseada nos ideais bolivarianos. Por fim, os valores tímidos, pelo menos em termos comparativos, da variável Aliança do Pacífico ajudam a entender as diferenças entre a força explicativa das variáveis de contexto.

Passando às variáveis do bloco de pragmatismo econômico, vemos que o peso do comércio internacional no PIB dos países também apresentou resultado significativo, corroborando nossas hipóteses tanto em relação à abertura econômica quanto em relação à dependência da manufatura. Interessante observar, no entanto, que o indicador de abertura econômica se mostrou significativo apenas para o modelo 1 e esse resultado pode ser explicado pelo fato de que a maior exposição ao comércio internacional cria incentivos para a ampliação das relações econômicas para além da região, mas não interfere na percepção do parlamentar a respeito das relações políticas. Já a dependência da manufatura apresentou resultado negativo e significativo em ambos os modelos, tendo obtido o valor mais elevado do β padronizado. Isso significa que, em comparação com as demais variáveis do modelo, a dependência da manufatura é a variável que mais interfere na preferência dos parlamentares em favor do regionalismo.

Esse resultado aponta para uma questão crucial em relação às razões econômicas que motivam o regionalismo na América Latina. Ao longo do tempo, a região tem buscado, sem sucesso, o aumento da sofisticação de seu parque industrial para fazer frente à competição com os produtos importados. Mais importante, essa autonomia é percebida como caminho para a superação do atraso econômico, no sentido de proporcionar a transformação da base estrutural dessas economias e o aumento de renda para os trabalhadores. No entanto, a liberalização econômica e, especificamente, a intensificação dos fluxos comerciais com economias desenvolvidas têm levado, historicamente, ao aumento da especialização das economias latino-americanas em produtos de baixo valor agregado. Desse modo, a maior dependência em relação às importações de bens manufaturados parece sensibilizar os parlamentares no sentido de intensificar as suas preferências por parceiros regionais, tanto no plano econômico quanto no político.

Já o indicador de concentração de mercado apresentou resultado negativo e estatisticamente significativo em ambos os modelos. Como não tínhamos uma hipótese de saída, o resultado encontrado nos permite formular a proposição de que, quanto maior a concentração das exportações em poucos parceiros, menor a preferência pelo regionalismo. A explicação para isso pode estar no fato de que um país com poucos parceiros comerciais aumenta os incentivos para a diversificação das exportações para além da região. Por isso,

a concentração de mercado favorecia uma percepção mais aberta em relação a outras regiões. Mas essa é uma especulação que precisa de estudos mais aprofundados.

Finalmente, os resultados para as variáveis no nível individual, relativas às preferências políticas e econômicas dos parlamentares, também corroboram as hipóteses aqui formuladas. As duas variáveis, *ideologia* e *estado_mercado*, apresentaram significância estatística nos dois modelos, permitindo inferências baseadas na rejeição da hipótese nula, segundo a qual elas não estariam correlacionadas. Isso quer dizer que, quanto mais à direita do espectro ideológico se autoposicionam os parlamentares, menor a probabilidade de eles serem mais regionalistas, em média. E isso tanto em termos econômicos (modelo 1) quanto em termos políticos (modelo 2).

Mais uma vez, a interpretação do β (nesse caso o não padronizado) ajuda a entender melhor os resultados. Essa interpretação pode ser feita de forma direta sobre a correlação entre as variáveis independentes e as dependentes. Isso significa que, em termos absolutos, com o incremento de 1 ponto na escala ideológica esquerda-direita (que vai de 1 a 10), deve-se esperar uma diminuição, em média, de -0,098 no índice de preferências por regionalismo econômico dos parlamentares e de -0,147 no índice de regionalismo político.

Resultado semelhante se observa, tal como hipotetizado, para a relação entre a variável independente *estado_mercado* e as variáveis dependentes de, respectivamente, *RegEcon* e *RegPol*. No primeiro caso, com o incremento de 1 ponto na escala que mede as preferências dos parlamentares por *estado_mercado* (que varia de 1 a 10), deve-se esperar uma diminuição de -0,079, em média, no índice de regionalismo econômico e de -0,078 no índice de regionalismo político.

A análise do β padronizado completa o quadro interpretativo da força explicativa dessas variáveis, em termos comparativos, sobre a formação das preferências dos parlamentares em termos de regionalismo econômico e político. Interessante registrar que, no caso do modelo 1 (regionalismo econômico), as duas variáveis apresentam β padronizados bastante semelhantes, o que aponta para uma relativa equivalência entre elas. Os valores são de -0,129 para *ideologia* e -0,108 para *estado_mercado*. Essa semelhança, entretanto, desaparece no modelo 2. Nesse caso, a variável *ideologia* tem o valor de -0,180 e a variável *estado_mercado*, o valor de -0,099. No modelo 2, como se pode ver na Tabela 7, a força da variável *ideologia* é quase o dobro da apresentada pela variável *estado_mercado*.

Ao final, o resultado como um todo é certamente bastante coerente, visto que devemos esperar que variáveis políticas, como as preferências ideológicas, tenham de fato mais força sobre a explicação do modelo que tem como variável dependente o regionalismo político. E é possível ver claramente que os dados confirmam essa assertiva, se forem comparados os β padronizados entre os dois modelos. Note-se que os valores dos coeficientes das variáveis políticas, tanto *ideologia* quanto *estado_mercado*, são maiores, ou seja, com maior capacidade explicativa, no modelo 2, que tem como variável dependente o regionalismo político.

Um ponto adicional na análise seria pensar que o efeito negativo da variável *estado_mercado* também pode ser interpretado como válido porque o regionalismo latino-americano é um projeto fortemente marcado pelos ideais estatizantes de esquerda. Liberais mais convictos, embora sejam poucos na América Latina, seguramente reagem a esse modelo, o que ajuda a dar sentido à interpretação aqui proposta.

Em relação às variáveis de controle, nenhuma delas apresentou significância estatística, o que permite afirmar que as características relacionadas ao mandato, ao *background* e às características sociodemográficas dos parlamentares não interferem, pelo menos não em termos de significância estatística, na formação de suas preferências em relação ao regionalismo. Diferente do poder explicativo das variáveis de contexto e de preferências políticas e econômicas, que apresentaram significância estatística em ambos os modelos.

Quanto ao ajuste dos modelos, os dois apresentam ajustes bastante satisfatórios. Mas alguns aspectos interessantes saltam aos olhos. O primeiro deles é que as variáveis independentes mobilizadas explicam mais a formação das preferências pelo regionalismo econômico do que pelo político. Note-se que o valor do R^2 é maior no modelo cuja variável dependente é o regionalismo econômico ($R^2 = 0,280$) que no modelo 2 ($R^2 = 0,227$). Esse dado faz sentido também, visto que temos mais variáveis econômicas (três de contexto e três de pragmatismo econômico) que variáveis políticas nos modelos (apenas *ideologia* e *estado_mercado*).

Por outro lado, esse dado também confirma o que já foi assinalado acima. A formação das preferências econômicas realmente é mais afetada por constrangimentos de contexto e pelo pragmatismo do que a formação das preferências por relacionamento político entre países.

Exploração inicial de uma análise complementar

Como forma de contrastar os resultados até aqui apresentados, foram rodados modelos idênticos tendo como variáveis dependentes as preferências dos parlamentares por relações econômicas e políticas com Estados Unidos e China. A escolha desses países se deve ao fato de eles serem os não latino-americanos apontados pelos parlamentares como de maior interesse (ver análise descritiva).

Os resultados desses modelos não são discutidos de forma pormenorizada aqui, apenas em termos gerais¹⁰, pois o objetivo principal desse contraste é apenas verificar comparativamente a capacidade explicativa dos modelos aqui apresentados.

A estratégia analítica do contraste se mostrou bastante eficiente e os achados ajudam a sustentar a coerência dos dados e dos modelos aqui sugeridos. Para os modelos com variáveis dependentes de preferências econômicas e políticas por Estados Unidos, as

¹⁰ O leitor interessado encontrará os resultados pormenorizados dos modelos no Anexo 1.

mesmas variáveis apresentaram significância estatística. Os coeficientes, no entanto, tiveram correlação no sentido inverso dos apresentados nos modelos sobre regionalismo econômico e político. De forma resumida, é possível afirmar que os modelos para os Estados Unidos são um negativo fotográfico dos modelos para o regionalismo. Resumidamente, as variáveis de contexto (fazer parte do Mercosul, Alba e Aliança do Pacífico) têm efeitos negativos sobre a formação das preferências dos parlamentares pelos Estados Unidos. Da mesma forma, as variáveis de pragmatismo econômico (abertura comercial, manufatura/PIB e concentração do mercado) também apresentam sentido contrário. Por fim, as variáveis de preferências políticas e econômicas (*ideologia* e *estado_mercado*) completam o quadro de contraste, apresentando correlação com sinal invertido se comparadas com os modelos sobre o regionalismo econômico e político.

No caso do contraste com as preferências econômicas e políticas pela China, os resultados são diferentes, mas também ajudam a melhorar a confiança nos modelos de regionalismo aqui apresentados. No que diz respeito às variáveis de contexto (fazer parte do Mercosul, Alba e Aliança do Pacífico), apenas a variável *al_pacif* apresentou significância estatística. Além disso, o sentido da correlação é positivo. Esse dado é bastante relevante porque mostra que as características da *al_pacif* são compatíveis com o resultado, visto que esse tratado tem clara orientação para o comércio com países asiáticos. Todas as variáveis do bloco de pragmatismo econômico apresentaram significância estatística para o modelo com a China, mas os sinais das correlações são bastante ambíguos, dificultando a interpretação. Por fim, no plano das preferências políticas e econômicas, a única variável que se mostrou relevante, e ainda assim apenas para o modelo econômico, foi a *ideologia*. Parlamentares à direita do espectro ideológico rejeitam a China como parceiro econômico, mas a variável *estado_mercado* nada tem a dizer sobre as preferências dos parlamentares.

Ainda sobre a China, há um último resultado relevante. No modelo sobre preferências quanto às relações econômicas, ainda que de forma ambígua, as variáveis têm algum poder explicativo. Já no modelo sobre preferências políticas, o modelo quase nada tem a dizer sobre as correlações entre as variáveis independentes e dependente.

Comparando os ajustes dos modelos

Os modelos comparados apresentam diferenças significativas na capacidade de suas variáveis independentes explicarem a variação das dependentes. A Tabela 8 compara a principal medida de ajuste dos modelos, o R^2 :

Tabela 8
Comparação da estatística de ajuste dos modelos de regressão

Modelo	Variável dependente Preferências econômicas	Variável dependente Preferências políticas
América Latina (regionalismo)	$R^2 = ,280$	$R^2 = ,227$
Estados Unidos	$R^2 = ,377$	$R^2 = ,344$
China	$R^2 = ,107$	$R^2 = ,021$

Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018) e dos sites oficiais dos blocos regionais.

Alguns aspectos interessantes saltam aos olhos com essa comparação. O primeiro deles é que as variáveis independentes mobilizadas explicam mais as preferências econômicas que as políticas. Note que os valores do R^2 são sempre maiores nos modelos cujas variáveis dependentes são as preferências econômicas. De fato, esse dado faz todo sentido, visto que temos mais variáveis de contexto e de preferências políticas e econômicas que variáveis políticas nos modelos.

Por outro lado, esse dado também confirma o que já foi assinalado acima. A formação das preferências econômicas realmente é mais influenciada por constrangimentos de contexto que as preferências por relacionamento político entre países.

Interessante notar, também, que as variáveis independentes inseridas nos modelos explicam de forma mais convincente as preferências pelos Estados Unidos do que as preferências por regionalismo na América Latina. Esse dado é compatível com o que já havíamos notado na estatística descritiva e na análise de redes. De fato, os Estados Unidos, como maior economia do mundo, desperta o maior interesse econômico.

Por fim, um dado relevante é analisar as medidas de ajuste dos modelos cujas variáveis são as preferências econômicas e políticas pela China. Nesse caso, as capacidades preditivas dos modelos caem substancialmente. Isso autoriza a inferência de que a formação das preferências dos parlamentares pela China é bastante ambígua. Como, aliás, fica claro nos debates mais acirrados sobre o tema. A China hoje é um gigante da economia, que interessa em termos econômicos a qualquer país, claro, mas guarda contradições difíceis de digerir pelos seus pretensos parceiros. Regime político fechado e autoritário, regras de produção que não respeitam a propriedade intelectual, preços de difícil concorrência e relações de trabalho desumanas são apenas alguns fatores que tornam esse parceiro comercial tão desejado quanto perigoso. Não sem razão, as variáveis independentes aqui selecionadas têm pouco a dizer sobre a formação das preferências tanto econômicas quanto políticas dos parlamentares pela China. A China é intrigante para muitos, e para os parlamentares ela não é diferente.

De forma resumida, o contraste aqui empreendido ajuda a sustentar a relevância das variáveis selecionadas e a coerência dos dados em relação às preferências dos parlamentares por relações comerciais e políticas com seus vizinhos.

Conclusões

Quando os parlamentares latino-americanos são inquiridos sobre os países com os quais seu país deveria manter relações econômicas e políticas prioritárias, um intrigante *puzzle* se apresenta. Este artigo resume um esforço analítico para decifrar esse *puzzle*, buscando encontrar os fatores que podem explicar a formação da complexa estrutura de preferências dos parlamentares da região.

Muito embora os resultados aqui obtidos apontem para preferências extrarregionais em termos de relações políticas e econômicas, especialmente o interesse dos parlamentares pelas grandes potências econômicas como Estados Unidos e China, um grau relevante de regionalismo pode ser identificado nas suas opiniões. Esse regionalismo pode ser explicado por razões tanto de contexto (ou estruturais) como de preferências políticas individuais. Mas um achado relevante é que certamente as razões que explicam as preferências dos parlamentares por relações econômicas regionais são diferentes das razões que explicam a formação de suas preferências por relações políticas.

No que diz respeito à formação das preferências por relações econômicas, o artigo identifica um alto grau de determinação exercido por variáveis estruturais nas opiniões dos parlamentares. Os resultados aqui apresentados sugerem que as opiniões dos parlamentares são fortemente determinadas pelo contexto no qual estão inseridos. As preferências pelo regionalismo econômico estão, em grande medida, determinadas pelo fato de os parlamentares estarem inseridos em países que já fazem parte de algum acordo regional, como a Alba, o Mercosul e a Aliança do Pacífico. A empiria aqui sustentada sugere que, quando um parlamentar é de um país que já faz parte de um acordo regional, a probabilidade de suas preferências serem regionalistas são maiores. A tese aqui sugerida é que a formação das preferências desses parlamentares está informada por um “legado regionalista”, que estaria mais presente em parlamentos de países que já têm alguma tradição de cooperação econômica e política regional.

O artigo conclui, ainda, que essas preferências também são fortemente influenciadas por fatores de contexto econômico. O grau de abertura comercial, a dependência da importação de produtos manufaturados e a concentração do mercado exportador do país no qual o parlamentar está inserido informam, em boa medida, por que varia o grau de regionalismo desses parlamentares. Essas variáveis apresentaram poder explicativo sobre a formação das preferências dos parlamentares, mostrando que um relevante grau de pragmatismo econômico orienta suas escolhas. É dizer, quando perguntados sobre os países com os quais seu país deveria manter relações comerciais, os parlamentares respondem

levando em consideração os constrangimentos e incentivos que afetam as economias de seus países.

Contudo, o artigo sustenta empiricamente que as preferências político-ideológicas dos parlamentares também importam. Parlamentares mais à direita no espectro ideológico tendem a ser menos regionalistas. Da mesma forma, parlamentares que têm preferências por economias mais reguladas pelo mercado do que pelo Estado tendem a ser menos regionalistas, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos. Nesse sentido, o artigo sustenta que o legado histórico regionalista da esquerda latino-americana continua a moldar as preferências dos seus parlamentares, ao passo que os parlamentares mais liberais continuam a preferir relações com as grandes potências econômicas, especialmente os Estados Unidos.

Quanto os países latino-americanos vão se voltar econômica e politicamente mais para seus vizinhos do que para além-mar não depende, claro, apenas das opiniões das maiorias parlamentares. Na região, as relações comerciais internacionais e a diplomacia política continuam sendo muito mais determinadas pelos chefes do Poder Executivo, que, em contextos presidencialistas, dão o tom das relações exteriores. Mas a relevância dos parlamentos não pode ser subestimada nesses contextos. Para lá se deslocam as elites econômicas e políticas desses países, e negligenciar as opiniões e preferências dessas elites parece pouco prudente.

A questão que se coloca é, portanto, em que medida as opiniões dessas elites políticas continuarão determinadas pelo contexto da dependência econômica e da falta de complementariedade entre as economias da região. Ou, num sentido contrário, em que medida se constituirão em importante suporte dos presidentes para a adoção de políticas internacionais mais compatíveis com suas convicções políticas.

Referências Bibliográficas

ALCÁNTARA, M. (dir.). *Proyecto "Elites latinoamericanas"* (Pela-Usal). Universidad de Salamanca, 1994-2018.

ATKINS, G. P. *Latin America and the Caribbean in the international system*. London: Routledge, 2018.

BOHIGUES, A.; RIVAS, J. "Free trade agreements and regional alliances: support from Latin American legislators". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 62, nº 1, 2019.

BRICEÑO-RUIZ, J. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales*, vol. 45, nº 175, p. 9-39, 2013.

BRICEÑO-RUIZ, J.; MORALES, I. *Post-hegemonic regionalism in the Americas: toward a Pacific-Atlantic divide?* New York: Routledge, 2017.

BRICEÑO-RUIZ, J.; SARAIVA, M. "Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 52, nº 1, p. 149-166, 2009.

CAICHILOLO, C. R. "The Mercosur experience and theories of regional integration". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 39, nº 1, p. 117-134, 2017.

CEPAL. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal, 1994.

DABÈNE, O. "Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind". *Anais do XXX Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA)*, Washington, 23-26 de maio, 2012.

GARDINI, G. L. "Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 58, nº 1, p. 210-229, 2015.

GARDINI, G; LAMBERT, P. *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

GRATIUS, S. "The rise of Latin American regionalism: the same old thing?". Madrid: Fundación Ideas (Discussion Papers 01/2012), 2012.

LIMA, M. R. S. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, p. 265-303, 2000.

LOPES, D. B.; FARIA, C. A. P.; SANTOS, M. "Foreign policy analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 59, nº 1, 2016.

MALAMUD, A.; GARDINI, G. L. "Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 47, nº 1, p. 116-133, 2012.

MEDEIROS, M. A.; TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M.; REIS, E. G. "Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 25, nº 61, p. 97-123, 2017.

NOLTE, D. Regional powers and regional governance. In: GODEHARDT, N.; NABERS, D. *Regional powers and regional orders*. London: Routledge, p. 49-67, 2011.

QUILICONI, C.; SALGADO, R. "Latin American integration: regionalism à la carte in a multipolar world?". *Colombia Internacional*, nº 92, p. 15-41, 2017.

RIGGIOROZZI, P. "Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis". *New Political Economy*, vol. 17, nº 4, 2012.

RIGGIOROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: RIGGIOROZZI, P.; TUSSIE, D. *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. London: Springer, p. 167-182, 2012.

SALOMON, M.; PINHEIRO, L. "Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, nº 1, p. 40-59, 2013.

SANAHUJA, J. A. "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración regional en América Latina". *Anais do Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe nº 7*. Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2009.

SARAIVA, M. G. "As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 30, nº 3, p. 735-775, 2008.

TUSSIE, D. "Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate". *Relaciones Internacionales*, vol. 24, nº 48, p. 155-175, 2015.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas". *Cepal Serie Comercio internacional*, Santiago, nº 82, p. 1-48, 2007.

VIGEVANI, T., et al. "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 51, nº 1, p. 5-27, 2008.

VIVARES, E.; DOLCETTI-MARCOLINI, M. "Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE". *Third World Quarterly*, vol. 7, nº 13, 2015.

Anexo I – Variáveis de comércio internacional

Abertura comercial

Descrição: A abertura ao comércio é medida como a relação entre comércio e PIB. Mensura a importância combinada de exportações e importações de bens e serviços numa economia, dando uma indicação da dependência tanto dos produtores domésticos em relação à demanda externa quanto dos consumidores domésticos em relação à oferta externa. Existe uma relação côncava entre a abertura comercial e a renda *per capita*: à medida que a renda aumenta, os países tendem a comercializar mais, mas a uma taxa decrescente.

Definição matemática: Onde X é o valor total das exportações, M é o valor total das importações e Y é o PIB do país i no tempo t.

Variação: Um valor de abertura comercial acima de 100 indica que exportações e importações combinadas excedem o PIB; um valor de abertura comercial inferior a 100 implica o inverso.

Limitações: Considerando as demais variáveis constantes, os países maiores tendem a ter relação comercial quanto ao PIB mais baixa, porque podem realizar uma maior parcela de comércio dentro das suas fronteiras. Do mesmo modo, a população e a geografia podem distorcer a abertura comercial; por exemplo, os países sem acesso ao mar tendem a comercializar menos do que países com dimensões e PIB similares, mas com acesso ao mar.

Índice de concentração do mercado Herfindahl-Hirschman

Descrição: Esse indicador é uma medida da dispersão do valor de comércio entre os parceiros de um país exportador. Um país com uma preponderância do valor comercial concentrado em muito poucos mercados terá um valor do índice próximo de 1. Assim, é um indicador da dependência do exportador em relação aos seus parceiros comerciais e ao perigo que poderá enfrentar caso os seus parceiros aumentem as barreiras comerciais. Medida ao longo do tempo, uma queda no índice pode ser uma indicação de diversificação nas parcerias comerciais do exportador. Note-se que, se um país exporta apenas para um único mercado, então o indicador não apresenta qualquer valor.

Definição matemática: X é o valor total das exportações do país i, x é o valor das exportações do país i para o mercado de destino j, e n é o número de mercados parceiros para os quais o país i exporta.

Variação: de 0 a 1. Um índice mais elevado indica que as exportações estão concentradas em menos mercados, enquanto um país que negocia igualmente com todos os parceiros terá índice próximo de 0.

Limitações: Um índice baixo pode não ser um verdadeiro indicador de uma ampla base de parceiros se o número de parceiros for baixo: implica simplesmente que negocia com cada um deles de forma igual.

Parâmetros de escolha:

Unidade: país

Fluxo comercial: exportações (reportadas ou espelhadas)

Classificação do produto: revisões do HS

Ano: qualquer [até 5]

Produtos: linhas, aglomerados e grupos

Parceiros: países e grupos de países

Anexo II – Modelos para Estados Unidos e China

Regressão preferências econômicas e políticas pelos Estados Unidos

Variáveis	Modelo 1 Preferências econômicas EUA (vd)			Modelo 2 Preferências políticas EUA (vd)		
	β	β_{pad}	Pvalor	β	β_{pad}	Pvalor
(Constant)	,817		,001	,608		,020
Variáveis de contexto						
<i>mercosul</i>	-1,240	-,406	,000	-,855	-,268	,000
<i>al_pacif</i>	-,519	-,175	,000	-,400	-,128	,000
<i>alba</i>	-,467	-,160	,000	-,788	-,257	,000
Pragmatismo econômico						
<i>abertura_com</i>	,011	,232	,002	,004	,087	,264
<i>manufat_PIB</i>	-,055	-,413	,000	-,029	-,208	,014
<i>conc_mercado</i>	1,704	,181	,000	1,787	,182	,000
Preferências políticas e econômicas						
<i>ideologia</i>	,115	,220	,000	,129	,236	,000
<i>estado_mercado</i>	,071	,142	,000	,060	,115	,000
Controles						
<i>businessman</i>	,053	,017	,501	,168	,051	,049
<i>seniority</i>	,060	,036	,145	,028	,016	,539
<i>oposição</i>	,268	,104	,000	,240	,089	,002
<i>grau_de_instrução</i>	,138	,103	,000	,088	,062	,026
<i>estudo_no_exterior</i>	-,212	-,069	,009	-,060	-,019	,492
<i>feminino</i>	-,113	-,040	,116	-,074	-,025	,342
Estatísticas de ajuste	N = 1.066 R ² = ,377			N = 1.052 R ² = ,344		

Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018) e dos sites oficiais dos blocos regionais.

Regressão preferências econômicas e políticas pela China

Variáveis	Modelo 1 Preferências econômicas China (vd)			Modelo 2 Preferências políticas China (vd)		
	β	β_{pad}	Pvalor	β	β_{pad}	Pvalor
(Constant)	1,487		,000	,673		,000
Variáveis de contexto						
<i>mercosul</i>	-,155	-,061	,110	-,158	-,106	,009
<i>al_pacif</i>	,377	,154	,000	-,129	-,089	,038
<i>alba</i>	-,100	-,041	,262	6,072E-008	,000	1,000
Pragmatismo econômico						
<i>abertura_com</i>	,010	,258	,004	,003	,127	,186
<i>manufat_PIB</i>	-,040	-,361	,000	-,014	-,211	,041
<i>conc_mercado</i>	-1,226	-,157	,000	-,028	-,006	,857
Preferências políticas e econômicas						
<i>ideologia</i>	-,032	-,073	,049	-,004	-,017	,661
<i>estado_mercado</i>	-,011	-,026	,468	-,009	-,037	,322
Controles						
<i>businessman</i>	-,040	-,015	,609	-,024	-,016	,620
<i>seniority</i>	-,037	-,026	,376	-,028	-,034	,283
<i>oposição</i>	-,188	-,088	,007	,004	,003	,921
<i>grau_de_instrução</i>	,013	,012	,720	-,032	-,049	,149
<i>estudo_no_exterior</i>	-,035	-,014	,663	-,001	,000	,988
<i>feminino</i>	,011	,005	,880	-,075	-,053	,095
Estatísticas de ajuste	N = 1.066 R ² = ,107			N = 1.052 R ² = ,021		

Fonte: Elaboração dos autores, com dados do projeto "Elites latino-americanas" (Alcántara, 1994-2018) e dos sites oficiais dos blocos regionais.

Abstract*International economic relations in Latin America: a study on the perceptions of parliamentary elites*

This article analyzes the perceptions of parliamentarians from 17 countries in Latin America about economic and international relations. The central issue is to identify the determinants of parliamentarians' preferences. The article seeks to identify which are the determinants that influence the options expressed by parliamentarians, putting in contrast their options for political and economic relations between countries in the region vs. their options for other countries and the main economic powers. The analysis is divided into two parts. The first one is comparative, with descriptive statistics and network analysis. After this analysis, legislatures/countries are compared at the aggregate level. The second part goes down to the level of individual parliamentary behavior, seeking to estimate, with the application of linear regression models (OLS), the weight of different predictors for the formation of their preference structures. The article concludes that parliamentarians' preferences are strongly determined by contextual (structural) variables and a high degree of economic pragmatism, but political ideas continue to have some relevance. Although to a lesser extent, the

ideology and preferences for state-regulated economies also help to understand why some parliamentarians defend more political and economic regionalism than others.

Keywords: parliamentary elites; Legislature; Latin America; international economic relations

Resumen

Relaciones económicas internacionales en América Latina: un estudio sobre las percepciones de las élites parlamentarias

Este artículo analiza las percepciones de parlamentarios de 17 países de América Latina sobre las relaciones económicas e internacionales. El punto central es identificar los determinantes de la formación de estructuras de preferencias parlamentarias. El artículo busca identificar cuáles son los determinantes que inciden en las opciones expresadas por el parlamentario, poniendo en contraste sus opciones para las relaciones políticas y económicas entre países de la región vs. sus opciones para otros países y las grandes potencias económicas. El análisis se divide en dos partes. En la primera se realiza un estudio comparativo en el que se utilizan estadísticas descriptivas y análisis de redes. Con este análisis, las legislaturas/países se comparan a nivel agregado. La segunda parte baja al nivel del comportamiento parlamentario individual, buscando estimar, con la aplicación de modelos de regresión lineal (OLS), el peso de diferentes predictores para la conformación de sus estructuras de preferencia. El artículo concluye que las preferencias de los parlamentarios están fuertemente determinadas por variables contextuales (estructurales) y un alto grado de pragmatismo económico, pero las ideas políticas siguen teniendo cierta relevancia. Aunque en menor medida, la ideología y las preferencias por las economías reguladas por el Estado también ayudan a comprender por qué algunos parlamentarios defienden más el regionalismo político y económico que otros.

Palabras clave: élites parlamentarias; Poder Legislativo; América Latina; relaciones económicas internacionales

Résumé

Les relations économiques internationales en Amérique latine: une étude sur les perceptions des élites parlementaires

Cet article analyse les perceptions des parlementaires de 17 pays de l'Amérique latine sur les relations économiques et internationales. La question centrale est d'identifier les déterminants de la formation des structures de préférence parlementaire. L'article cherche à identifier quels sont les déterminants qui influencent les options exprimées par le parlementaire, mettant en contraste ses options pour les relations politiques et économiques entre les pays de la région vs. ses options pour d'autres pays et les grandes puissances économiques. L'analyse se divise en deux sections. La première est comparative et elle utilise des statistiques descriptives et une analyse de réseaux. Avec cette analyse, les législatures/pays sont comparés au niveau agrégé. La deuxième section descend au niveau du comportement parlementaire individuel, qui essaye d'estimer, avec l'application de modèles de régression linéaire (OLS), le poids de différents prédicteurs pour la conformation de leurs structures de préférence. L'article conclut que les préférences des parlementaires sont fortement déterminées par des variables contextuelles (structurelles) et par un haut degré de pragmatisme économique, mais les idées politiques continuent à être importantes. Même si dans une moindre mesure, l'idéologie et les préférences pour les économies réglementées par l'État aident également à comprendre pourquoi quelques parlementaires défendent plus le régionalisme politique et économique que d'autres.

Mots-clés: élites parlementaires; Pouvoir législatif; Amérique latine; relations économiques internationales

Artigo submetido à publicação em 25 de setembro de 2018

Artigo resubmetido à publicação em 27 de julho de 2019.

Versão final aprovada em 13 de outubro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

September-December 2020

Vol. 26, nº 3

ISSN 1807-0191

CONTENTS

	<i>Page</i>
Context and vote: the impact of the right-wing political forces reorganization on the ideological consistency of the vote in the 2018 elections <i>Mario Fuks</i> <i>Pedro Henrique Marques</i>	401
Vote and partisanship in 2018: social sorting in Brazilian politics <i>João Victor Guedes-Neto</i>	431
Between knowing and feeling: emotions and the vote in the 2017 Chilean presidential election <i>Carolina Segovia</i> <i>Ricardo Gamboa</i>	452
Political advertising and its impact on the participation of users in social networks: presidential elections of Colombia 2018 <i>Carlos Fernando Osorio Andrade</i> <i>Edwin Arango Espinal</i> <i>Hector Augusto Rodriguez Orejuela</i>	475
Party affiliation: an important forgotten variable in Brazil <i>Emerson Urizzi Cervi</i> <i>Sonia Terron</i> <i>Glauco Ary Dillon Soares</i>	494
Politization of natural disasters: party alignment, emergency declarations, and allocation of federal resources to municipalities in Brazil <i>Anderson Henrique</i> <i>Mariana Batista</i>	522
It's politics... The effectiveness of national participatory conferences and their causal mechanisms <i>Fernanda Vick</i> <i>Adrian Gurza Lavalle</i>	556
Does political recruitment impact the attitudes and perceptions of bureaucrats in Brazilian ministries? Empirical evidence using matching in a survey <i>Rodolfo de Camargo Lima</i>	587
International economic relations in Latin America: a study on the perceptions of parliamentary elites <i>Manoel Leonardo Santos</i> <i>Fernanda Cimini</i> <i>Asbel Bohigues</i>	633

