

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 25, nº 1, 2019

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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



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

Editora Assistente: Fabíola Brigante Del Porto
Revisora: Juliana Bôa

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

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

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

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

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

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

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

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

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

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

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

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

Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

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

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

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

Submissão de artigos

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

Secretaria da revista

rop@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

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

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



UNICAMP

Apoio:



Ministério da Educação

Ministério da Ciência e Tecnologia



OPINIÃO PÚBLICA / CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 25, nº 1, janeiro-abril de 2019 – Campinas: CESOP, 2019.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

1. Ciências Sociais; 2. Ciência Política; 3. Sociologia; 4 Opinião Pública;
I. Universidade de Campinas; II. CESOP

OPINIÃO PÚBLICA

Janeiro-abril 2019

Vol. 25, nº 1

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections <i>Kristin Wylie</i> <i>Pedro dos Santos</i> <i>Daniel Marcelino</i>	1
Ideologia, sofisticação política e voto no Brasil <i>Maurício Yoshida Izumi</i>	29
Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016) <i>Luciana Tatagiba</i> <i>Andreia Galvão</i>	63
Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal <i>Rogério B. Arantes</i> <i>Thiago M. Q. Moreira</i>	97
A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação <i>Suzeley Kalil Mathias</i> <i>Jose Augusto Zague</i> <i>Leandro Fernandes Sampaio Santos</i>	136
Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevidéu <i>Alejandro Lezcano Schwarzkopf</i>	169
Time after time: party organizational strength in new and old democracies <i>Pedro Floriano Ribeiro</i> <i>Luis Locatelli</i>	199



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 25, nº 1, p. 1-233
Janeiro-abril 2019
ISSN 1807-0191



Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections

Kristin Wylie¹ 

Pedro dos Santos² 

Daniel Marcelino³ 

This article explores the causes and consequences of extreme non-viable candidacies, also known as “*laranja*” (orange) candidacies in the Brazilian political lore. We first define and delineate what makes a candidate a *laranja*, engaging the comparative literature on *sacrificial lambs* and using district-level electoral results to operationalize the concept. We then advance a typology of *laranjas* with four ideal types that vary along dimensions of legality and intentionality. Next, we apply descriptive statistics and a hierarchical logistic regression model to explore the individual, party, and district-level characteristics of extreme non-viable candidates and assess whether and how *laranjas* are distinct from non-*laranjas*. Finally, we illustrate the gendered character of *laranjas*, documenting how the candidate gender quota law in Brazil has been associated with a proliferation of *candidatas laranjas* (women extreme non-viable candidates).

Keywords: Brazil; legislative elections; non-viable candidates; gender quota; political parties

Introduction⁴

Every four years, a staggering number of candidates—5,876 in 2014—run for a seat in Brazil’s lower house (Chamber of Deputies), launching a highly competitive and expensive contest to occupy one of the 513 seats representing 27 statewide multimember districts. In contrast to most proportional representation (PR) elections, Brazil’s open-list variant of PR results in candidate-centered, personalistic campaigns in which co-partisans compete against one another (Ames, 1995; Nicolau, 2006; Samuels, 2001; Speck and

¹ James Madison University, Harrisonburg (VA), United States. E-mail: <wyliekn@jmu.edu>.

² College of Saint Benedict and Saint John’s University, St. Joseph (MN), United States. E-mail: <pdossanto001@csbsju.edu>.

³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília (DF), Brasil. E-mail: <dmarcelino@live.com>.

⁴ A version of this paper was presented at the 2015 annual meeting of the American Political Science Association. We would like to thank participants at that panel as well as our anonymous reviewers for their constructive feedback. All errors are our own. Replication files are available at <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/JRC8S8>>.

Mancuso, 2014). From 1994 to 2014, the number of candidacies for the Chamber of Deputies nearly doubled.

Amidst this competitive electoral landscape is a concurrent increase in the share of extreme non-viable candidacies—candidates receiving zero or exceedingly few votes. In past local, state, and federal elections, the majority of those candidates receiving zero votes—dubbed *laranja* candidates in the media and in the popular vernacular—were women (Delgado, 2017; Holanda, Monnerat, and Vassallo, 2018; Queiroga, 2018). Electoral officials have treated instances of women candidates receiving zero votes as suggestive evidence of party attempts to nominally comply with the gender quota law and thus avoid punishment by the electoral courts while preserving the status quo (Oms, 2018; Tribunal Regional Eleitoral-São Paulo, 2017).

This article contributes to the literature on electoral politics in and beyond Brazil in two ways. First, we conceptualize and operationalize extreme non-viable candidacies, bridging the academic literature on *sacrificial lambs* with popular accounts of “*laranja* candidacies”. Descriptively assessing patterns across Brazil, we use district-level electoral results to measure the frequency of and rise in *laranja* candidacies in recent elections. The descriptive data offer rich insights into the prevalence and patterns of *laranjas*. Yet, in recognizing that there are important differences underlying the motivations for *laranja* candidacies, we then further our conceptualization with a typology of *laranjas*. We discuss four ideal types of *laranjas*, differentiating along the dimensions of legality and intentionality.

Second, we engage the comparative literature on gender quotas and gendered institutional change to contend that parties have used *laranja* candidacies to circumvent the country’s gender quota. We apply candidate, party, and district-level data to construct a hierarchical logit regression model evaluating the multilevel conditions under which candidates are likely to run as *laranjas*. We find empirical support for the hypothesis that women are more likely to be *laranja* candidates, particularly in the wake of quota reforms emboldening enforcement. We conclude by discussing prospects for future research.

Brazilian electoral context: candidates and the gender quota law

In the wake of redemocratization, the Brazilian political system has experienced significant expansion. From 1986 to 2014, the number of voters more than doubled, and the effective number of parties at the electoral level (ENEP) grew from 3.54 to 14.60. The country’s party system has become substantially more fragmented, with a record 30 parties winning a seat in the 2018 elections for the Chamber of Deputies. Meanwhile, the average number of candidates per seat across the country increased from 7 to 11 candidates, a 57% net increase since 1986. Brazil’s fragmented party system and hypercompetitive electoral arena, fueled by its high-magnitude open-list proportional representation (OLPR) electoral system, yields intraparty competition (Ames, 2002; Carey

and Shugart, 1995; Nicolau, 2006; Samuels, 2008) and extremely expensive candidate-centered campaigns (Lemos, Marcelino and Pederiva, 2010; Samuels, 2001).

A provision of Brazil's Electoral Law that allows parties to advance excess *candidacies*, or candidacies in a district that exceed the number of seats contested in proportional elections (4.737/1965, 6.990/1982, 7.454/1985, 9.100/1995, and 9.504/1997) (Lamounier and Amorim Neto, 2005; Wylie and Santos, 2016), contributes to the crowded electoral landscape. The current iteration of the Electoral Law (13.165/2015) allows each party or coalition to advance total candidacies equal to 150% of available seats in proportional elections. For elections to the Chamber of Deputies and state Legislative Assemblies, that allowance is increased for smaller states (less than 12 seats in the Chamber of Deputies), where each party or coalition is permitted total candidacies equal to 200% of the available seats (13.165/2015).

Before a 2009 mini-reform (12.034/2009), the gender quota target—initially at least 20% candidates “of each sex” and extended to 30% in 1997—applied to candidacies permitted rather than advanced. With the generous allowance of candidacies, parties need not use all of their permitted candidacies to be competitive, instead “reserving” slots for women without actually advancing women candidates (Araújo, 1999, 2003, 2010; Wylie, 2018; Wylie and Santos, 2016; Miguel, 2008). Indeed, as late as 2010, 44.2% of the 607 state parties contesting the Chamber of Deputies elections did not advance a single woman candidate, with just over one-quarter of state parties meeting the quota target. A striking 82.3% of the state parties winning one or more seats in 2010 elected delegations consisting exclusively of men. Although the all-men candidate lists dropped to 30.7% of the 768 state parties competing in the 2014 Chamber of Deputies elections, and their gender quota compliance increased to 48.4 percent, the extreme male overrepresentation persists, with 83.1% of state parties winning a seat in the 2014 Chamber of Deputies elections comprised of all-men delegations. The number of women candidates has increased, but there have been only slight gains in women elected to legislative positions. The 2014 elections sat just 51 women in the Chamber of Deputies (9.9%), earning Brazil 154th place in a ranking of 193 countries by the Inter-Parliamentary Union (2018).

Brazil's gender quota law is thus widely considered a failure (Araújo, 2010, 2017; Miguel, 2008; Sacchet, 2012; Wylie and Santos, 2016; Wylie, 2018). Research has shown that women *can* succeed in the electoral arena in Brazil provided they have the political capital to do so (Araújo, 2010; Araújo and Borges, 2013; Bolognesi, Perissinotto, and Codato, 2016; Codato, Costa and Massimo, 2014; Miguel, 2003; Miguel, Marques, and Machado, 2015; Pinheiro, 2007, Sacchet and Speck, 2012). Nevertheless, most parties lack the will and capacity to recruit and support viable women candidates (Wylie, 2018). Instead, parties persist in creating men-only lists, with women continuing to be underrepresented as candidates and elected deputies, and overrepresented as *laranja* candidates, as documented below.

Party efforts to shirk gender quota laws are well documented in the comparative gender quotas literature (Gatto, 2016; Krook, 2015, 2016; Mackay, 2014; Waylen, 2017). We contend that the rise in *laranja* candidates is a consequence of Brazil's gendered political institutions and a systemic practice by party leaders used to nominally comply with the gender quota requirement while maintaining the status quo. The electoral context in Brazil, including the implementation of and reforms to the gender quota law, have incentivized the use of extreme non-viable candidates. As we document below, the majority of *laranjas* are women, which we argue constitutes an observable implication of party resistance to the gender quota.

Sacrificial lambs and *laranjas*: Brazil in context

Within Brazil's formidably competitive electoral environment exists the intriguing phenomenon of *laranja candidacies*, an umbrella term encompassing several variants of extreme non-viable candidates, including sacrificial lambs. The term sacrificial lamb has been used widely in the literature to describe candidates in precarious or nearly impossible scenarios. Thomas and Bodet (2013, p. 154) define sacrificial lambs as candidates who run as "mere standard bearers in riding where the party does not expect to win". The term is especially used when discussing majoritarian elections, where parties may nominate a candidate to contest a race it does not expect to win due to a strong incumbent and/or limited party support (Canon, 1993; Kaplan, Park and Ridout, 2006; Roscoe et al., 2006; Thomas and Bodet, 2013; Wilcox, 1987). The term has also been widely used in the gender and politics literature to better understand (the absence of) party support for women politicians, with mixed results (Davidson-Schmich, 2010; Dolan, 2006; Hennings and Urbatsch, 2014; Ondercin and Welch, 2009; Studlar and Matland, 1996; Thomas and Bodet, 2013; Welch et al., 1985).

Understanding the what and why of sacrificial lambs is important for the study of candidate strategy, party politics, and electoral behavior. One major problem in conceptualizing and measuring a sacrificial lamb relates to the necessity of combining both a priori and post-hoc tests to operationalize the concept. Nevertheless, we argue that by conceptualizing and measuring sacrificial lambs (and *laranja* candidacies), even if this conceptual exercise includes post-election empirics, we can help scholars better understand other phenomena related to the practice, including the role of parties in "creating" sacrificial lambs.

When thinking about sacrificial lambs in the Brazilian context, it is important to acknowledge the cultural and institutional peculiarities of the country. Such differences influence both the definition of a sacrificial lamb and the institutional context in which politicians operate. The term sacrificial lamb is not used by Brazilians to describe candidates who have a near impossible chance of winning. Instead, the term *laranja* (literally meaning "orange") is widely used in the popular vernacular to describe *extreme*

non-viable candidates, including those who may not even mount a campaign (Perissé, 2010). Recent media coverage of *laranjas* has focused on candidates receiving zero votes (Bertho, 2018; Delgado, 2017; Holanda, Monnerat and Vassallo, 2018; Queiroga, 2018). Much like the sacrificial lamb concept, the *laranja* candidacies concept remains undertheorized and conceptually muddled. This article examines the term *laranja* and the extent and purpose of *laranjas* within Brazil's electoral context. We aim to contribute to a broader discussion of sacrificial lamb candidates in comparative perspective, priming future research to explain and explore in greater detail the similarities and differences between and among extreme non-viable candidates both within and across cases.

Portuguese dictionaries define *laranja*, beyond its more common definition of orange, as a person who is naïve and meek, and as a person used as an intermediary in fraudulent and other suspicious businesses. While we were unable to locate additional etymological information regarding the use of the word from scholarly sources, popular media reinforce these definitions of the term. The use of *laranja* to identify a straw-man, or person used as an intermediary in fraudulent business is the most common use of the term (Bielschowsky, 2009; Moreno, 2009; Perissé, 2010). Today, the term is used in a variety of contexts, the three most common being *laranja* as an individual involved in fraudulent activities, *empresa laranja* (front business) or dummy companies that exist only in name and are fronts for money laundering and corruption schemes (D'Ambrosio, 2005; Rolli and Fernandes, 2007), and *laranja* candidacies.

Following the term's common usage within Brazil, we conceptualize *laranja* candidacies as extreme non-viable candidates. The popular term most likely originated in connection with the use of the word *laranja* to reference fronts for fraudulent activities in Brazil and to describe at least three types of candidates: candidates who register but do not run a campaign—also called *phantom candidates* in the media (Caram, 2018; Douglas and Iglesias, 2018; Fábio, 2016)—those who actively run with no chances of winning (sacrificial lambs), and the “front-person”, placeholder, or attack dog for another influential politician. One of the more recent infamous cases of a *laranja* as a stand-in or front-person for an influential politician happened in 2010, when Weslian Roriz, wife of former Federal District governor Joaquim Roriz, ran for that same office. Barred from running for re-election one week before the campaign started because of the *Lei Ficha Limpa* (Clean Record Law, a law that made candidates who had been impeached, who resigned to avoid impeachment, or who were convicted of corruption ineligible of running for office), Federal District Governor Joaquim Roriz and his party nominated his wife in his place (Doin et al., 2012; Maltchik, Brígido and Weber, 2010).

While the term *laranja* candidate can be used both when identifying candidates for majoritarian elections and candidates in legislative elections, the varying electoral rules and incentives lead to distinct types of *laranjas* across executive and legislative elections. This article focuses on the conceptual development of *laranja* candidacies in the context of

legislative elections, exploring the connection between electoral rules and the gendered character of *laranjas* within Brazil's institutional context.

Given Brazil's OLPR electoral rules, by which candidates' preference votes pool to the party/coalition list, and generous candidacy allotments as discussed above, the presence of *laranjas*—who typically receive no party support and pose no threat to viable candidates—does not meaningfully undermine list competitiveness. *Laranjas*, then, constitute a somewhat counterintuitive component of party strategy. Another relevant incentive emerges from the recently reformed candidate gender quota (9.504/1997, 12.034/2009); as documented by Araújo (2017) and Wylie and Santos (2016), predominantly male party elites resistant to the quota have used excess candidacy provisions to circumnavigate the law. Although extreme non-viable candidacies are not a new phenomenon, we contend that women *laranjas* constitute a salient (if suboptimal) component of parties' electoral strategy. As we explain and then demonstrate below with empirical evidence, women *laranjas* have proliferated since the 2009 mini-reform (12.034/2009) altered the law and prompted electoral officials to begin enforcing the gender quota.

Laranjas and quota maneuvering

The literatures on gender quotas and gendered institutional change speak to the prevalence of quota maneuvering and backlash by resistant parties (Gatto, 2016; Krook, 2009, 2015; Mackay, 2014; Waylen, 2014, 2017). In general, reforms that stand to redistribute power will provoke resistance, and once established, will face subversion attempts (Gatto, 2016; Helmke and Levitsky 2004, 2006; Mackay, 2014; Mahoney and Thelen, 2009; Waylen, 2014, 2017). Gender equity reforms such as gender quotas are especially "vulnerable to regress": new institutions are nested within existing (gendered) institutions, and mechanisms for attenuating the potential displacement of men abound (Mackay, 2014). We argue that *laranjas* constitute one such mechanism.

Since the establishment of the gender quota in 1995, but especially since the 2009 mini-reform, parties have been required to field at least 30 percent women candidates in legislative elections (Araújo, 2010; Rangel, 2009). Parties that lack a continuous project to promote women's participation often scramble at the final hour to find sufficient women candidates; *laranjas* can help solve the party's immediate needs for women candidates without diverting party resources (Wylie and Santos, 2016). In this last-ditch effort, some party officials have apparently registered unwitting candidates without their consent. In Minas Gerais, party officials allegedly used women's Facebook profile photos to register their candidacies; the regional electoral official (Procuradoria Regional Eleitoral) has reportedly investigated the case as identity fraud, punishable by up to five years in prison and a fine (Affonso, 2014; Barba, 2014). More commonly, *laranjas* constitute violations of the spirit rather than the letter of the electoral law. A candidate for municipal council in

2016 that won zero votes confessed her *laranja* status, “I only gave my name to fill the quota” (quoted in Bertho, 2018).

It is important to acknowledge that while some non-viable candidates run unwittingly as *laranjas*, others do so intentionally. The practice also entails varying degrees of legality; although all cases certainly violate the spirit of the electoral law, some of the more egregious instances of *laranja* candidacies involve electoral fraud. Those varying levels of candidate complicity in being a *laranja* candidate and approaches to deploying *laranjas* motivate our typology of *laranjas* (see Table 1). Next, we elucidate four ideal types of extreme non-viable candidates that vary along the dimensions of legality and intentionality: *laranjas* on leave, non-consensual *laranjas*, naïve *laranjas*, and strategic *laranjas*. First, we discuss two subtypes of *laranjas* that exist outside the letter of the law.

Table 1
A typology of *laranjas*

	Non-intentional	Intentional
Illegal	Non-consensual <i>laranjas</i>	<i>Laranjas</i> on leave
Legal	Naïve <i>laranjas</i>	Strategic <i>laranjas</i>

Source: Elaborated by the authors.

Laranjas on leave are a very specific kind of candidate, a subtype only possible due to the peculiarities of Brazil’s labor and electoral systems. Under Brazilian law (Law no. 9527), public servants who are electoral candidates are allowed to take a paid leave of absence during the official campaign period. Given the schedule of Brazilian elections, public servants are therefore able to take two months of paid leave to run for office. The generous law allows for the creation of *laranjas* on leave: public servants who do not campaign, meaning they use their candidacy to take a two-month state-funded vacation, or as is sometimes the case, to work on someone else’s campaign. Investigatory institutions such as the *Ministério Público* (MP) are working to find and prosecute this specific type of *laranja*. Two cases exemplify MP efforts to curb the candidacies of *laranjas* on leave. In 2014 the MP in the state of Minas Gerais investigated 1463 public servants with questionable candidacies (low number of votes and small amounts of campaign contributions) for the 2012 municipal council elections across the state.

A total of 11 public servants have been charged with electoral fraud for these fictitious candidacies (Almeida, 2016). In 2017, the MP in the state of Santa Catarina started to investigate the candidacy of 115 public servants who received ten or less votes in the 2016 municipal elections throughout the state. In an interview with the *Diário Catarinense*, state prosecutor Samuel Dal-Farra Napolini expressed the difficulties in legally determining the illegality of these candidacies, arguing that regulatory bodies do not have a standard measure to determine if a candidacy can be considered *laranja*. A low number of votes and limited campaign contributions may trigger an investigation by the

state's MP, but without a clear delineation of how many votes and how much money constitutes a *laranja* candidacy, it is hard to prove intentionality (Maciel, 2017).

In contrast to *laranjas* on leave, the second type of illegal *laranja* lacks candidate intentionality. *Non-consensual laranjas* are typically unwitting candidates that have their candidacies registered by party officials without their consent. As discussed above, some women's names have allegedly been used without their consent by parties in need of women candidates to bring their candidacy list into compliance with the quota. A Regional Electoral Prosecutor in Minas Gerais explained, "The fraud is evident; some women don't even know about their candidacy. We have seen absurd cases of women registered with photos taken from Facebook". Parties commit such fraud "out of desperation" due to their insufficient number of women candidates (Affonso, 2014). Non-consensual *laranjas* can help meet the party's immediate needs for women candidates with minimal cost to the party (Wylie and Santos, 2016). Unaware of their candidacy, non-consensual *laranjas* do not mount a campaign.

Accounts of non-consensual *laranjas* have proliferated especially since 2010 (Scalzer, 2016), and MPs across the country have paid special attention to the candidacy of women receiving little to no votes. Both types of illegal *laranjas* described above are clear targets for investigation after an election. The 2016 Manual of the Regional Electoral Prosecutor states that after each election, prosecutors must "pay attention to the campaign contributions reports for the inspection of 'laranja' candidacies of public servants and women" (Ministério Público Federal, 2016). A reporter for *The Intercept* and *Revista AzMina* contacted a woman candidate to ask about her candidacy and discovered not only that the woman was unaware of her candidacy, but also that she had explicitly rejected her party's invitation to run (Bertho, 2018).

Moving beyond *laranjas* whose candidacies are illegal, we discuss two types of legal (but perhaps ethically questionable) extreme non-viable candidacies. We call the non-intentional but legal candidate a naïve *laranja*. Naïve *laranjas* are typically women party members who are asked by party officials to put their name on the list and actually run a campaign in earnest, only to receive little to no party support (sacrificial lambs). Parties often use naïve *laranjas* to gesture toward the quota target without constituting an electoral threat to the established (usually men) candidates on the list. That strategic advancement of *laranjas* corresponds with the deployment of sacrificial lambs common in other political systems, including majoritarian systems (Thomas and Bodet, 2013).

The last type of *laranja* in our typology is called the strategic *laranja*. These are candidates whose extreme non-viable candidacies represent a deliberate strategy on the part of the candidates. Popular accounts of *laranjas* suggest that they are at times complicit in the extreme non-viability of their campaign, driven by a desire to do what the party asks of them (Bertho, 2018). Among parties that have neglected to promote women's participation, last-minute appeals to rank-and-file women members to put their names on the ballot to "help the party" meet the quota target are common. In an interview with a

newspaper, *O Povo*, a municipal party president openly stated, “female candidates willingly lend us their names so the party can complete its ticket” (quoted in Barba, 2014). As explained by the Regional Electoral Prosecutor in Santa Catarina, “She knows, and herself signs the documents, but the end goal is not to actually run a campaign or win votes. The end goal is to comply formally with the gender quota for proportional tickets” (Scalzer, 2016).

Strategic *laranjas* typically register their candidacy but run a bare bones campaign without actively campaigning. By showing loyalty and/or increasing their own electoral viability in subsequent contests, strategic *laranjas* earn the promise of party support for their own genuine candidacy in subsequent elections, representing a strategic decision on the part of both the party and the candidate. They can help the party by assisting its (often last-minute efforts) to meet the gender quota target while receiving a small number of votes that pool to the party/coalition list and/or actively campaigning for the party’s priority candidate(s). While strategic *laranjas* often do not even campaign on their own behalf, in contrast to non-consensual *laranjas*, they do consent to their candidacy.

We contend that the proliferation of *laranjas*, across subtypes, is in part a by-product of party resistance to the gender quota. Next, we offer empirical evidence of the prevalence of and temporal and inter-party variation in *laranjas* in elections for the Brazilian Chamber of Deputies.

Operationalizing *laranjas*

The data we use were collected from the Brazilian national electoral authority, the Supreme Electoral Court (TSE), and are available online through the institution’s repository. The dataset contains detailed individual-level information about the candidates’ profile including their name, sex, racial identity (as of 2014), age, occupation, education level, party label, number of votes, and the electoral outcome (elected, not elected, or elected by the list electoral quotient). We also compiled reports on candidate spending on their campaigns and their share of campaign revenue from different sources (personal, individuals, parties, and corporations). We supplement those data with original and secondary data on party and district-level characteristics.

Table 2
Background of Chamber of Deputies candidates
(1994–2014)

	Elections					
	1994	1998	2002	2006	2010	2014
	n = 3008	n = 3357	n = 4198	n = 4946	n = 4854	n = 5823
<i>Demographics</i>						
Women	6.2	10.4	11.4	12.7	19.1	29.6
Men	93.8	89.6	87.3	87.2	80.9	70.4
Age			47	48	48	47
Afro-descendant						39.7
White						59.4
<i>Education</i>						
Higher	64.4	59.8	52.1	52.8	49.8	48.7
Incomplete higher	10.9	11.5	11.5	11.4	11.4	11.1
Secondary	13.2	16.3	18.6	22.0	24.2	27.4
Primary or less	11.5	12.3	17.8	13.8	14.6	12.8
<i>Occupation</i>						
Elected officials	1.3	7.4	7.6	10.6	9.9	9.1
State officials	10.8	11.4	12.6	13.3	11.9	11.6
Businesspersons	1.1	10.9	8.1	8.1	9.6	9.6
Professionals	59.9	52.8	59.5	51.3	48.8	48.4
Pensioners	0.0	3.0	3.2	2.9	3.4	2.8
Students	0.6	1.5	1.5	1.4	1.7	2.1
Others	25.8	12.2	6.4	11.6	14.1	16.0

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

As Table 2 shows, the pool of Brazilian candidates is stable. Women run for office at far lower rates than men do, although the gender quota provision has led to increases in the number of women candidates over the period analyzed. We also see that highly educated individuals dominate the candidate stock despite the growing participation of aspirants with just a high school education. As average age suggests, the system favors candidates with established professional careers and past political experience (Codato, Costa and Massimo, 2014). Occupation data are relatively stable, with most candidates declaring their backgrounds as salaried professionals⁵, elected officials, or business

⁵ “Professionals” includes all salaried workers, distinguishing that category from business persons, elected officials, military personnel, students, religious workers, pensioners, and state officials (bureaucrats, judges, and prosecutors).

persons, or as workers in the public sector. The majority of the Brazilian population is Afro-descendant, but white candidates nonetheless were nearly 60% of those seeking a seat for federal deputy in the 2014 elections⁶.

To operationalize *laranja* (extreme non-viable) candidacies, we move beyond popular accounts of *laranjas* as candidates who receive zero votes, instead offering a measure that also captures candidates receiving exceedingly few votes while acknowledging the salience of each district's particular institutional context. Our operationalization of *laranjas* applies district-level electoral results to define a threshold under which candidacies qualify as extremely non-viable. Following Santos and Schmitt (1997), we calculate the minimum quotient as the total votes cast for the elected candidate in each district that earned the fewest votes, or in other words, the vote count of the worst performing winner. As illustrated in Table A1 in the Appendix, the minimum quotient varies significantly across Brazil's 27 statewide multimember districts. Sources of subnational (and temporal) variation include not only the disparate electorate size, district magnitude (number of seats per district), and party fragmentation, but also the powerful coattails of vote champions in Brazil's OLPR elections⁷. The minimum quotient thus allows us to define a context-specific threshold for surpassing extreme non-viability, with candidates receiving votes less than 1% of the minimum quotient delineated as extreme non-viable candidates and, therefore, likely *laranjas*.

Based on that threshold, we show in Table 3 the gendered prevalence of estimated *laranjas* over time. Table 3 displays the percentage of all candidates that qualify as *laranjas*, the percentage of all women candidates that qualify as *laranjas*, and the percentage of men candidates that qualify as *laranjas*, in the 1994–2014 Chamber of Deputies elections. Over one-third (34.7%) of the 4,292 women candidates were likely *laranjas*, including nearly half (48.6%) of the women candidates in 2014. In stark contrast, just 12% of men candidates from 1994–2014 classify as *laranjas*, with the gendered discrepancy sharply increasing in each of the election cycles that entailed quota implementation (1998) or reforms (2010, 2014). Together, those distinctions (over sex and time) offer suggestive evidence that quota maneuvering constitutes an important element of parties' strategic use of *laranjas*.

⁶ A question on candidate "color/race" was first added to candidate registration documents in 2014, at last permitting analysis of the effects of self-declared racial identity on candidates' electoral prospects. Since the 2010 census, a majority of Brazilians have declared *preto/a* or *pardo/a* as their race, which state, activist, and academic sources often combine to constitute an Afro-descendant racial category (Wylie, 2018).

⁷ For example, São Paulo, despite having a large district magnitude (70) and electorate, often has a low *quotient minimum* driven by vote champions, with the 1998 elections offering a notorious example of the coattails effect of vote-pooling under OLPR—Vanderlei Assis was elected despite earning only 275 votes, thanks to the 1.5 million votes earned by his co-partisan in PRONA, Enéas Carneiro.

Table 3
Laranjas on the rise (1994–2014)

Year	Estimated percentages of <i>laranjas</i> among candidates		
	All candidates	Women candidates	Men candidates
1994	7.7	13.5	7.3
1998	11.7	18.1	11.0
2002	12.0	18.3	11.1
2006	12.1	17.9	11.3
2010	19.9	39.1	15.4
2014	24.3	48.6	14.1
1994–2014	15.7	34.7	12.0

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

We also conducted two tests using analysis of variance (Anova) to assess inter-group differences⁸. We evaluate whether men and women candidates differ in their average vote share and in their rates of *laranjas*. Overall, we find that: 1) a male candidate increases the likelihood of obtaining a higher vote share in the district ($M = .007$) compared with a woman candidate ($M = .004$, $p < .000$, one-tailed test), and 2) a woman candidate increases the likelihood of being identified as a *laranja* candidate ($M = .347$) compared with a male candidate ($M = .120$, $p < .000$, one-tailed test). When we break down those analyses of vote share and *laranja* status by year, the results are not significant for the years 1994, 2002, and 2006, suggesting gendered patterns in vote shares precisely during the years of quota implementation (1998) and reform (2010, 2014). For further discussion of those differences by year, see the Appendix.

Table 4a
ANOVA results of candidate vote share (1994–2014)

Year	Men	Women	Prob > F
1994	0.009	0.011	$p < .088$
1998	0.008	0.006	$p < .021$
2002	0.006	0.006	$p < .991$
2006	0.006	0.004	$p < .055$
2010	0.006	0.004	$p < .000$
2014	0.006	0.002	$p < .000$

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

⁸ We thank an anonymous reviewer for this suggestion.

Table 4b
ANOVA results of *laranja* status (1994–2014)

Year	Men	Women	Prob > F
1994	0.073	0.135	p < .002
1998	0.008	0.006	p < .021
2002	0.006	0.006	p < .991
2006	0.006	0.004	p < .055
2010	0.006	0.004	p < .000
2014	0.006	0.002	p < .000

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

Do *laranjas* differ from non-*laranja* candidates? Tables 5–7 depict the characteristics of *laranja* candidacies and variations in their extent by party. We maintain that *laranjas* are significantly different from non-*laranjas*, not only in terms of electoral performance, but also along each of the other dimensions. Given limitations to campaign finance data in the 1994 elections, as well as the fact that the quota first applied to the 1998 elections, the analyses below work with the 1998–2014 Chamber of Deputies elections. One of the more striking differences concerns the distribution of candidates by gender; while just 12.7% of non-*laranja* candidacies and a mere 7.9% of elected deputies are women, women constitute 36.2% of the *laranja* candidacies.

Table 5
Individual, party, and district-level characteristics of *laranjas* (1994-2014)

	<i>Laranjas</i>			Non- <i>laranjas</i>	
	Women	Men	Overall	Overall	Elected
Campaign contributions	\$2,598	\$2,887	\$2,760	\$106,381***	\$381,325
Percentage women			36.2	12.7***	7.9
Percentage college educated	43.9	47.6*	46.3	69.4***	86.7
Percentage married	37.6	54.6***	48.4	65.8***	76.0
District magnitude	32	29.7***	30.5	37.0***	32.4
Party magnitude	0.998	0.626***	0.761	2.572***	4.826
Percentage left	32.2	30.1	30.9	37.9***	32.2
N	1489	2621	4110	22,076	3078

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

Notes: Two-tailed tests of the differences (between women and men *laranjas*, and between *laranjas* and non-*laranjas*) are statistically significant at the following levels: * p < .05, ** p < .01, *** p < .001. Data on campaign contributions from 1998-2014.

The gendered differences displayed here among *laranjas* reflect discrepancies common to all candidacies, with women candidates being significantly less likely to be

married and college-educated than men candidates (although the education gap disappears among elected deputies). One interesting gendered distinction that is unique to *laranjas* is in the average party magnitude—the party seat share, or number of candidates elected per party and per district (Matland, 1993)⁹, which is significantly higher for women *laranjas* than for men *laranjas*¹⁰. While the magnitude of the difference is small, it offers tentative evidence that such extreme non-viable candidacies are not solely the domain of the country's smaller, less competitive parties, but rather, represent an element of parties' electoral strategy.

Table 6
Proportion of total candidates and women candidates qualifying as
***laranjas*, major parties, by ideology (1998-2014)**

Party	1998-2014		2014	
	% of total candidates classified as <i>laranjas</i>	Women <i>laranjas</i> -men <i>laranjas</i> ratio	% of women candidates classified as <i>laranjas</i>	% women in party delegation
Left	13.1	3.1	42.8	
PC DO B	15.7	3.1	44.4	40.0
PDT	8.0	3.1	32.5	5.3
PSB	15.0	3.2	42.2	14.7
PT	5.4	4.4	28.4	12.9
Non-left	17.2	3.3	51.7	
PFL/DEM	6.4	4.0	43.2	4.5
PMDB	7.7	4.4	33.7	10.6
PP	9.9	8.5	43.5	5.6
PSDB	7.5	3.4	25.8	9.3

Source: Elaborated by the authors, based on TSE data (2016).

In Table 6, we see that indeed, Brazil's larger parties are no stranger to the phenomenon of *laranjas*¹¹. Table 6 shows, by party (major parties) and by ideology (all parties), for 1998–2014, the percent of all candidates that classify as *laranjas*, the ratio of women *laranjas* to men *laranjas* (a number above 1 means there are more women *laranjas* than men *laranjas*) and then for 2014, the percent of women candidates that classify as *laranjas*, and the percent women elected. We see from Table 6 that non-leftist parties have a greater proportion of *laranjas* than do leftist parties¹². Among all parties, with a single exception (PCO), a substantially greater proportion of parties' women candidates are

⁹ Unlike district magnitude (each district's number of seats contested in a race), party magnitude captures party fragmentation. A district can have a large magnitude, with most parties still only electing 1–2 deputies, particularly in the OLPR context (Matland, 1993).

¹⁰ Although not displayed here, for non-*laranjas* and for elected deputies, the party magnitude of women candidates' parties is significantly lower than that of men candidates. We evaluate the relationship further in the multivariate model below.

¹¹ Table A3 in the Appendix includes the percentage of total candidates and women candidates that classify as *laranjas*, as well as the ratio of women *laranjas* to men *laranjas*, for all parties.

¹² The left/non-left differences are statistically significant at the $p < 0.001$ level.

laranjas relative to their *laranjas* overall. Next, we examine whether these descriptive patterns of *laranjas* prevalence hold in multivariate analyses.

Explaining *laranjas*

Although there exist other strategic motivations for advancing *laranjas*, we build on the literatures discussed above to contend that parties' use of extreme non-viable candidacies serves to comply formally with quota provisions while preserving the status quo. We evaluate our argument by conducting a multivariate analysis that explores the candidate, party, and district characteristics associated with *laranja* status. Given the dichotomous dependent variable (whether a candidate qualifies as a *laranja*), we estimate a logistic regression that evaluates the effect of those characteristics on a candidate's probability of being a *laranja*. Acknowledging the salience of state-level electoral dynamics in Brazil's decentralized elections, we use hierarchical modeling techniques to nest individual candidates within their district contexts. This approach accounts for uncaptured correlation among candidates in each state. We pool returns across elections and include a series of dummy variables for election year to account for additional correlation among candidacies in a given year.

The main contribution of the multivariate analysis is to evaluate whether the gendered patterns in *laranjas* suggested by the descriptive analyses hold after controlling for conventional indicators of candidate quality and district competitiveness. Those controls help to mitigate the limitations imposed by an ex-post measure of *laranja* status. We account for differences in educational attainment¹³, occupational background¹⁴, and incumbency¹⁵, factors widely associated with candidate quality (Bohn, 2007; Carson, Engstrom and Roberts, 2007; Samuels, 2001). We also take into consideration variation across state elections, controlling for the competitiveness of the election through *effective number of candidates*¹⁶. To assess our argument that *laranjas* represent an element of quota maneuvering, we hypothesize that *woman* will exercise a positive effect on *laranja* status even once such controls are introduced. Further, we hypothesize that heightened gendered effects will manifest in the years of quota introduction (1998) and reform (2010, 2014).

¹³ Educational attainment is coded ordinally, with 1 representing less than high school education, 2 a high school degree, and 3 a college degree (or higher).

¹⁴ Occupation is coded dichotomously, with candidates from a feeder occupation (administrator, lawyer, doctor, politician, public servant/bureaucrat, educator, businessperson) coded as 1 and all others 0.

¹⁵ Incumbency is coded dichotomously, with candidates seeking immediate reelection coded as 1 and all others as 0.

¹⁶ The effective number of candidates speaks to district competitiveness while accounting for the fragmentation of the vote; it is equal to 1 divided by the sum of the squared vote share of all candidates running per state election (Taagepera and Shugart, 1989). This variable is highly correlated with district magnitude ($\rho=0.88$), which ranges from 8 to 70. Since the former offers more information, we include it in the model instead of district magnitude.

H1: *Woman* will exercise a positive effect on the probability of *laranja* status.

H2: *Woman*1998*, *woman*2010*, and *woman*2014* will each exercise a positive effect on the probability of *laranja* status.

We hypothesize that leftist parties will be less likely to advance women *laranja* candidacies than non-left parties. Historically, leftist parties have been more open to women and the positive discrimination measures that would facilitate their involvement in formal politics (Kittilson, 2006). Indeed, Brazil's leftist parties have significantly higher proportions of women in their national and state-level leadership structures than do non-left parties (Wylie, 2018; Wylie and Santos, 2016). Among the 28 parties that won seats to the Chamber of Deputies in 2014, the average proportion of women in parties' national executive committees that year was 17.6%; for leftist parties it was 29.2%, more than twice that of non-leftist parties (13.8%). When parties afford women space at the decision-making table, the former are more likely to incorporate a gendered frame of reference into party decisions. Women leaders will be in a position to (but will not necessarily) lobby other party leaders on behalf of women and work to recruit and support viable women candidates rather than *laranjas* (Kittilson, 2006; Wylie, 2018). We alternatively employ a scaled and dichotomous coding of ideology, using the latter when results are similar to facilitate interpretation¹⁷.

H3: *Left* and *left*woman* will each exercise a negative effect on the probability of *laranja* status.

Were the *laranjas* phenomenon solely an implication of the plethora of candidates and non-competitive parties involved in Brazilian elections, we would expect its use to be confined to (or at least more common among) smaller parties. This is due to the seeming irrationality of running *laranja* candidates in Brazil's OLPR elections, where candidate votes pool to the party and the Electoral Law allows excess candidacies. We therefore might expect electorally competitive parties to be less likely to advance *laranjas*. Nevertheless, we have argued that most of Brazil's major parties remain resistant to earnest implementation of the gender quota and thus use *laranjas* to formally comply with the quota provisions without disrupting the status quo. Accordingly, we hypothesize that the negative effect of party competitiveness on *laranjas* will only hold for men candidates. We operationalize party competitiveness with *party magnitude*, or the number of seats won by a party in a state election (Matland, 1993), and interact the variable with *woman* to assess that expectation¹⁸.

¹⁷ Power and Zucco (2009, 2011) and Power and Rodrigues-Silveira (2019) draw on surveys of parliamentarians to calculate scaled estimates of party ideology; we use those as well as Mainwaring's (1999) dichotomous classification of party ideology (left/non-left), updated by referencing party websites and statutes. The parties coded as left are as follows: for 1994–2014, PCdoB, PCB, PCO, PDT, PPS, PSB, PSOL, PSTU, PT, PV; the PSDB was also classified as left in 1994.

¹⁸ Unlike district magnitude (each district's number of seats contested in a race), party magnitude captures party fragmentation. A district can have a large magnitude, with most parties still only electing 1–2 deputies, particularly in the OLPR context (Matland, 1993).

H4: *Party magnitude* will exercise a negative effect on the probability of *laranja* status. Reflective of the anticipated gendered effect, *Party magnitude*woman* will exercise a positive effect on *laranja* status.

Table 7 displays odds ratios from a hierarchical logistic model of *laranja* status (pr (*laranja*=1)) in the 1994–2014 elections for the Chamber of Deputies. Statistically significant odds ratios above one indicate that the variable makes the probability of *laranja* status *greater*; those below one indicate that the variable makes *laranja* status *less* likely. We confirm a gendered pattern in extreme non-viable candidacies; women were 3.4 times more likely than men candidates to classify as *laranjas*. As demonstrated in Table 7, the main effect of *woman* remains positive (1.794) and statistically significant once *woman*year* interactions are introduced, with such gendered discrepancies being exacerbated in the elections following quota reforms (2010, 2014), supporting H1-H2 about the gendered character of *laranjas*.

Table 7
Characteristics predicting *laranja* status (1998–2014)

Fixed effects	Odds ratio	SE	Sig
<i>Level 2 District Variables</i>			
For Intercept	0.293	(0.057)	***
HDI - intermediate	0.846	(0.196)	
HDI - high	0.543	(0.129)	*
Effective number of candidates	1.006	(0.002)	**
<i>Level 1 Candidate and Party Variables</i>			
Woman	1.794	(0.482)	*
Left	0.725	(0.037)	***
Left*Woman	1.011	(0.097)	
Party magnitude	0.701	(0.013)	***
Party magnitude*Woman	1.136	(0.032)	***
<i>Level 1 Election Year Dummies</i>			
1998	1.375	(0.145)	**
1998*Woman	0.807	(0.252)	
2002	1.257	(0.129)	*
2002*Woman	0.983	(0.292)	
2006	1.246	(0.122)	*
2006*Woman	0.933	(0.270)	
2010	2.026	(0.200)	***
2010*Woman	2.007	(0.556)	*
2014	1.820	(0.184)	***
2014*Woman	2.871	(0.786)	***

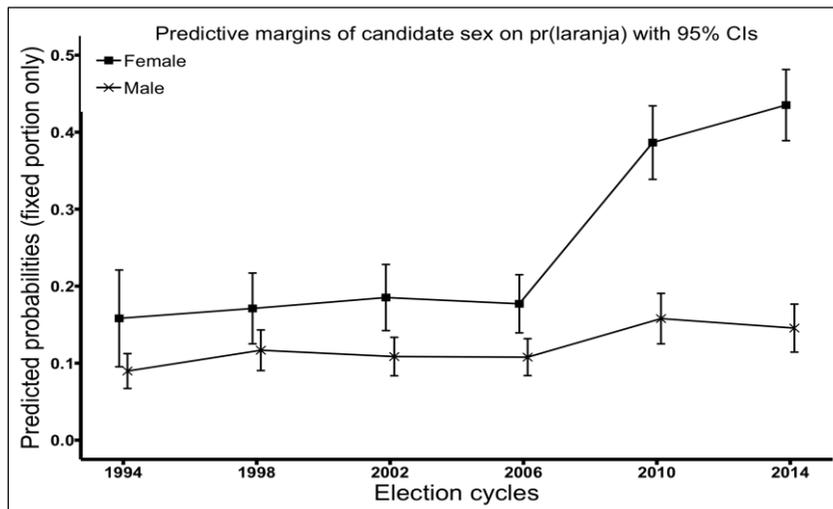
Fixed effects	Odds ratio	SE	Sig
<i>Level 1 Candidate Controls</i>			
Education - high school	1.040	(0.055)	
Education - college	0.516	(0.026)	***
Feeder occupation	0.694	(0.029)	***
Incumbent	0.052	(0.016)	***
Random effects	Var.	SE	Sig
Intercept	0.381	(0.118)	***
Woman slope	0.032	(0.022)	***
<i>N</i>	24683		
<i>LL</i>	-8210		
AIC	16473		
BIC	16684		

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

Note: *** $p < .001$ ** $p < .01$ * $p < .05$ (two-tailed tests).

Figure 3 illustrates the pattern further with a breakdown of the marginal effects indicating significant spikes in *laranjas* occurring in 1998 and 2010, and significant gender differences emerging as early as 2002 and catapulting in 2010, growing again in 2014. In 1994, the predicted probability of women candidates being *laranjas* (holding all else constant) was 0.16; that probability jumped to 0.39 in 2010 and 0.44 in 2014. For men candidates, the predicted probability of being a *laranja* was 0.09 in 1994 and reached a high of 0.16 in 2010 before falling slightly in 2014. As anticipated in H2, there are clearly gendered patterns in the use of extreme non-viable candidates. Those findings offer empirical support to the literature discussed above on party resistance to gender quotas.

Figure 3
Gendered effects of *laranjas*, by election



Source: Estimates are based on the model presented in Table 7.

Looking to party characteristics, as predicted in H3, leftist parties were significantly less likely than non-leftist parties to advance *laranjas*. And as expected, leftist parties appear less reliant on women *laranjas* than non-leftist parties. Interactive effects demonstrate that while leftist women candidates were no more likely than men leftist candidates to classify as *laranjas*, among non-leftist candidates, women were three times more likely than men candidates to classify as *laranjas*. While there is party variation in the use of extreme non-viable candidates overall and among women, leftist parties are not exempt. Among men, the predicted probabilities of leftist and non-leftist candidates classifying as *laranjas* (holding all else constant) are 0.11 and 0.14, respectively. For women candidates, the predicted probability of classifying as a *laranja* is 0.26 for leftists and 0.32 for non-leftists. The findings also yield support for our expectations about *party magnitude* articulated in H4. While candidates running with more competitive parties were less likely to classify as *laranjas*, the positive significant interaction of *party magnitude* with *woman* demonstrates that the effect of *party magnitude* is gendered; for women, the negative effect of party competitiveness on their likelihood of *laranja* status was diminished and more varied than the same effect among men.

Together, the descriptive and multivariate analyses demonstrate that the phenomenon of *laranjas* is a salient feature of Brazilian elections with a remarkably gendered character. As expected by the literature on gender quotas and gendered institutional change, the use of *laranjas* has intensified in the wake of reforms to the gender quota that incentivize its enforcement. We also find that the prevalence and gender dynamics of *laranjas* varies by party, with leftist parties being less likely to advance *laranjas*, and non-left women candidates significantly more likely than non-left men candidates to classify as *laranjas*. Future research should further examine variation across parties and contexts to shed light on why some parties have proven to be better able to adapt than others to legal and societal changes demanding greater inclusion of women; research from Funk, Hinojosa and Piscopo (2017) suggests that the exogenous “decision environment” may be more salient than party ideology. Evidence of the relative electoral costs and benefits of such adaptation could help to convince intransigent party elites of the electoral utility of cultivating viable women candidacies in lieu of widespread offerings of sacrificial lambs.

Conclusions

The advancement of *laranja* candidacies is evident and follows a gendered pattern. As this article has shown, *laranjas* constitute an important element of party strategy, exploited to comply formally with legal provisions such as the gender quota and the Clean Record Law without disturbing the status quo, in a typical instance of layered institutional change (Mahoney and Thelen, 2009; Waylen, 2014). This article lends additional weight to

studies by Araújo (1999, 2009, 2010), Gatto (2016), Wylie (2018), and Wylie and Santos (2016), who point to the designed dilution of Brazil's quota by men politicians keen to limit its potential for change. In the wake of attempts to close the loopholes that had undermined quota effectiveness, the frequency of *laranjas* increased, spiking precisely at those moments of quota reform (2010, 2014).

In line with the sacrificial lamb metaphor, naïve *laranjas* are not privy to their party's strategic decision to treat their candidacy as one in name only. Yet strategic *laranjas* willingly lend their names to the party without campaigning, typically with an eye toward garnering support in subsequent elections or landing an administrative position. Future studies should apply the typology and operationalization introduced here to consider those variations motivating *laranja* candidacies, which could help electoral officials as they work to curtail the prevalence of *laranjas*. We encourage the broader literature on sacrificial lambs to also consider variation in intent; the sacrificial lambs terminology conjures a naïve novice being swept along by the party, but in many instances the lamb may be in on the sacrifice, acting strategically for the party's interest and/or to accrue their own individual political capital.

The recently established Electoral Fund is jeopardized by *laranjas*; scarce state resources cannot be squandered on extreme non-viable candidates. Greater enforcement and accountability over the *laranjas* phenomenon will not only improve the gender quota but will also be essential if public financing of campaigns is to be a viable possibility for enhancing the representativeness of Brazil's formal political sphere.

Bibliographic references

AFFONSO, J. "Procuradoria revela 31 candidaturas fictícias de mulheres em Minas". *Estadão*: Blog Fausto Macedo. 22 Oct. 2014. Available at: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-revela-31-candidaturas-ficticias-de-mulheres-em-minas/>>. Access: 15 Jan. 2016.

ALMEIDA, B. "Servidores do interior de MG são processados por candidatura fictícia". *G1 Triângulo Mineiro*. 21 jul. 2016. Available at: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2016/07/servidores-do-interior-de-mg-sao-processados-por-candidatura-ficticia.html>>. Access: 7 Dec. 2018.

AMES, B. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, p. 324-343, 1995.

_____. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2002.

ARAÚJO, C. "Cidadania incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil". Doctoral Dissertation. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

_____. "Quotas for women in the Brazilian legislative system". *Implementation of quotas: Latin American experiences*. Lima: International IDEA, 2003.

- _____. "Gênero e acesso ao Poder Legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 2, p. 23-59, 2009.
- _____. "The limits of women's quotas in Brazil". *IDS Bulletin*, vol. 41, nº 5, p. 17-24, 2010.
- _____. Electoral quotas at the national level in Brazil: an arduous road to nowhere? In: PIATTI-COCKER, A.; SCHMIDT, G.; ARAUJO, C. *Gender quotas in South America's big three: national and subnational impacts*. Lanham: Lexington Books, 2017.
- ARAÚJO, C.; BORGES, D. "Trajetórias políticas e chances eleitorais". *Revista Sociologia e Política*, vol. 21, nº 46, p. 69-91, 2013.
- BARBA, M. D. "Lei abre brecha para desrespeito a cota de candidatas mulheres". *Notícias Terra*, 18 Dec. 2014. Available at: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/lei-abre-brecha-para-desrespeito-a-cota-de-candidatas-mulheres,e0d9f0a2c9e5a410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>>. Access: 4 May 2016.
- BERTHO, H. "Mulheres laranjas: ela não sabia que era candidata: mulheres são usadas por partidos para cumprir cota feminina nas eleições". *The Intercept* (blog), 20 Sept. 2018. Available at: <<https://theintercept.com/2018/09/19/partidos-mulheres-laranjas-cota-eleicoes/>>. Access: 12 Nov. 2018.
- BIELSCHOWSKY, R. M. "Laranja". *Direito Administrativo Sem Fronteiras* (blog), 13 May 2009. Available at: <<http://direitoadministrativofdul.blogspot.com/2009/05/laranja.html>>. Access: 27 Jul. 2015.
- BOHN, S. R. "Women and candidate quality in the elections for the senate: Brazil and the United States in comparative perspective". *Brazilian Political Science Review* (on-line), vol. 2, nº se, 2007. Available at: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S1981-38212007000200003&script=sci_arttext&tlng=es>. Access: 25 Nov. 2018.
- BOLOGNESI, B.; PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. "Political recruitment in Brazil women, blacks and political parties in the 2014 federal elections". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 61, nº 226, p. 247-78, 2016.
- CANON, D. T. "Sacrificial lambs or strategic politicians? Political amateurs in U.S. house elections". *American Journal of Political Science*, vol. 37, nº 4, p. 1.119-1.141, 1993.
- CARAM, B. "Candidaturas de mulheres atingem 30% do total, mínimo exigido em lei". *Folha de São Paulo*, 17 Aug. 2018. Available at: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/candidaturas-de-mulheres-atingem-30-do-total-minimo-exigido-em-lei.shtml>>. Access: 25 Nov. 2018.
- CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, p. 417-439, 1995.
- CARSON, J. L.; ENGSTROM, E. J.; ROBERTS, J. M. "Candidate quality, the personal vote, and the incumbency advantage in Congress". *American Political Science Review*, vol. 101, nº 2, p. 289-301, 2007.
- CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. "Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 3, p. 346-362, 2014.
- D'AMBROSIO, D. "Donos da Daslu são presos em São Paulo". *Valor Econômico*, 14 Jul. 2005. Available at: <<https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2005/07/14/ult1913u33474.jhtm>>. Access: 24 Jul. 2015.
- DAVIDSON-SCHMICH, L. K. "Gender quota compliance and contagion in the 2009 Bundestag election". *German Politics & Society*, vol. 28, nº 33, p. 133-155, 2010.

DELGADO, M. "Candidatas-laranja': a falácia da inclusão de mulheres na política brasileira". *Deutsche Welle*, 3 Aug. 2017. Available at: <<https://www.dw.com/pt-br/candidatas-laranja-a-fal%C3%A1cia-da-inclus%C3%A3o-de-mulheres-na-pol%C3%ADtica-brasileira/a-37851664>>. Access: 1 Dec. 2018.

DOIN, G. A., et al. "Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da lei da ficha limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social". *Pensamento & Realidade*, vol. 27, nº 2, p. 56-79, 2012.

DOLAN, K. "Symbolic mobilization? The impact of candidate sex in American elections". *American Politics Research*, vol. 34, nº 6, p. 687-704, 2006.

DOUGLAS, B.; IGLESIAS, S. "Partidos políticos do Brasil usam candidatas fantasmas". *Bloomberg Brasil*, 10 Jul. 2018. Available at: <<https://www.bloomberg.com.br/blog/partidos-politicos-brasil-usam-candidatas-fantasmas/>>. Access: 25 Nov. 2018.

FÁBIO, A. C. "Por que há tantas candidaturas-fantasma de mulheres". *Nexo Jornal*, 11 Sept. 2016. Available at: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/11/Por-que-h%C3%A1-tantas-candidaturas-fantasma-de-mulheres>>. Access: 25 Nov. 2018.

FUNK, K. D.; HINOJOSA, M.; PISCOPO, J. M. "Still left behind: gender, political parties, and Latin America's pink tide". *Social Politics*, vol. 24, nº 4, p. 399-424, 2017.

GATTO, M. A. C. "Endogenous institutionalism and the puzzle of gender quotas: insights from Latin America". Doctoral Dissertation. University of Oxford, Oxford, 2016.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. "Informal institutions and comparative politics: a research agenda". *Perspectives on Politics*, vol. 2, nº 4, p. 725-40, 2004.

_____. *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HENNINGS, V. M.; URBATSCH, R. "There can be only one (woman on the ticket): gender in candidate nominations". *Political Behavior*, vol. 37, nº 6, p. 749-766, 2014.

HOLANDA, M.; MONNERAT, A.; VASSALLO, R. "Maioria dos 'candidatos laranjas' é mulher". *Estadão Política*, 18 Oct. 2018. <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,maioria-dos-candidatos-laranjas-e-mulher,70002552269>>. Access: 31 Oct. 2018

INTERPARLIAMENTARY UNION. *Women in National Parliament* (on-line). 2018. Available at: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>>. Access: 3 Jul. 2018.

KAPLAN, N.; PARK, D. K.; RIDOUT, T. N. "Dialogue in American political campaigns? an examination of issue convergence in candidate television advertising". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 3, p. 724-736, 2006.

KITTELSON, M. C. *Challenging parties, changing parliaments: women and elected office in contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.

KROOK, M. L. *Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

_____. "Empowerment versus backlash: gender quotas and critical mass theory". *Politics, Groups, and Identities*, vol. 3, nº 1, p. 184-188, 2015.

_____. "Contesting gender quotas: dynamics of resistance". *Politics, Groups, and Identities*, vol. 4, nº 2, p. 268-283, 2016.

- LAMOUNIER, B.; AMORIM NETO, O. Brazil. In: NOHLEN, D. (ed.). *Election in the Americas: a data handbook*. New York: Oxford University Press, 2005.
- LEMONS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. "Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 366-393, 2010.
- MACIEL, R. "MP identifica 115 servidores públicos suspeitos de lançar candidatura para receber licença remunerada em SC". *Diário Catarinense*, 12 Jan. 2017. Available at: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/01/mp-identifica-115-servidores-publicos-suspeitos-de-lancar-candidatura-para-receber-licenca-remunerada-em-sc-9307377.html>>. Access: 7 Dec. 2018.
- MACKAY, F. "Nested newness, institutional innovation, and the gendered limits of change". *Politics and Gender*, vol. 10, nº 4, p. 549-571, 2014.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.
- MALTCHIK, R.; BRÍGIDO, C.; WEBER, D. "Wesliam Roriz no debate: 'quero defender toda aquela corrupção'". *O Globo*, 29 Sept. 2010. Available at: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/debate-df-weslei-roriz-se-confunde-defende-corrupcao-em-participacao-cheia-de-tropecos-4987779>>. Access: 14 Jun. 2018.
- MATLAND, R. "Institutional variables affecting female representation in national legislatures: the case of Norway". *Journal of Politics*, vol. 55, nº 3, p. 737-755, 1993.
- MIGUEL, L. F. "Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro". *Revista de Sociologia e Política*, nº 20, p. 115-134, 2003.
- _____. "Political representation and gender in Brazil: quotas for women and their impact". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, nº 2, p. 197-214, 2008.
- MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. "Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 58, nº 3, p. 721-747, 2015.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Manual do procurador regional eleitoral*. Brasília: MPF, 2016.
- MORENO, C. "Laranja". *Sua Língua*, 2009. Available at: <<http://sualingua.com.br/2009/05/06/laranja/>>. Access: 27 Jul. 2015.
- NICOLAU, J. "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". *Dados*, vol. 49, nº 4, p. 689-720, 2006.
- OMS, C. "Partidos burlam cotas de candidatas com mulheres-laranjas". *Congresso em Foco*, 10 Mar. 2018. Available at: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/partidos-burlam-cotas-de-candidatas-com-mulheres-laranjas/>>. Access: 20 Nov. 2018.
- ONDERCIN, H. L.; WELCH, S. "Comparing predictors of women's congressional election success candidates, primaries, and the general election". *American Politics Research*, vol. 37, nº 4, p. 593-613, 2009.
- PERISSÉ, G. "Laranja ingênu...ou não". *Palavras e origens: considerações etimológicas*. São Paulo: Saravaia, 2010. Available at: <<http://palavraseorigens.blogspot.com>>. Access: 14 Jul. 2017.

- PINHEIRO, L. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-constituente*. Brasília: Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.
- POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. "Mapping ideological preferences in Brazilian elections, 1994-2016: a municipal-level study". *Brazilian Political Science Review*, vol. 13, nº 1, 2019. Available at: <<http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201900010001>>. Access: 27 Feb 2019.
- POWER, T. J.; ZUCCO JR, C. "Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, vol. 44, nº 1, p. 218-246, 2009.
- _____. *O Congresso por ele mesmo – autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- QUEIROGA, L. "Candidaturas 'laranjas' de mulheres ligam o alerta da Justiça Eleitoral". *O Globo*, 9 Jul. 2018. Available at: <<https://oglobo.globo.com/brasil/candidaturas-laranjas-de-mulheres-ligam-alerta-da-justica-eleitoral-22867031>>. Access: 10 Oct. 2018.
- RANGEL, P. "Sex and the city: reflexões sobre a representação parlamentar feminina e as eleições municipais de 2008". *Sociedade e Cultura*, vol. 12, nº 1, p. 69-77, 2009.
- ROLLI, C.; FERNANDES, F. "Mude obteve crédito indevido, diz fisco de SP". *Folha de S. Paulo*, 24 Oct. 2007. Available at: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2410200721.htm>>. Access: 23 May 2016.
- ROSCOE, D. D., et al. "Thinking outside the quality box: the impact of candidate motivations on election outcomes". *American Review of Politics*, vol. 27, p. 21-43, 2006.
- SACCHET, T. "Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas". *Estudos Feministas*, vol. 20, nº 2, p. 399-431, 2012.
- SACCHET, T.; SPECK, B. W. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p. 177-197, 2012.
- SAMUELS, D. "Money, elections, and democracy in Brazil". *Latin American Politics and Society*, vol. 43, nº 2, p. 27-48, 2001.
- _____. "Political ambition, candidate recruitment, and legislative politics in Brazil". In: SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. (eds.). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2008.
- SANTOS, W. G.; SCHMITT, R. A. "Representação, proporcionalidades e democracia". *Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº 1, p. 179-214, 1997.
- SCALZER, P. "Candidatas a vereadoras no ES que não tiveram votos serão investigadas". *G1 Espírito Santo*, 10 Dec. 2016. Available at: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/eleicoes/2016/noticia/2016/12/candidatas-vereadoras-no-es-que-nao-tiveram-votos-serao-investigadas.html>>. Access: 7 Dec. 2018.
- SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. "A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, nº 1, p. 34-57, 2014.
- STUDLAR, D. T.; MATLAND, R. E. "The dynamics of women's representation in the Canadian provinces: 1975-1994". *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, nº 2, p. 269-293, 1996.
- TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. S. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

THOMAS, M.; BODET, M. A. "Sacrificial lambs, women candidates, and district competitiveness in Canada". *Electoral Studies*, vol. 32, nº 1, p. 153-166, 2013.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - SÃO PAULO. "TRE cassa registros de candidatura por fraude no preenchimento de vagas destinadas a mulheres", 2 Aug. 2017. Available: <<http://www.tre-sp.jus.br/imprensa/noticias-tre-sp/2017/Agosto/tre-cassa-registros-de-candidatura-por-fraude-no-preenchimento-de-vagas-destinadas-a-mulheres>>. Access: 12 Dec. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Supreme Electoral Court, TSE). "1994-2016: Electoral statistics, 2016". Available at: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>>. Access: 3 Nov. 2016.

WAYLEN, G. "Informal institutions, institutional change, and gender equality". *Political Research Quarterly*, vol. 67, nº 1, p. 212-223, 2014.

_____. *Gender and informal institutions*. Lanham: Rowman and Littlefield International, 2017.

WELCH, S., et al. "The effect of candidate gender on electoral outcomes in state legislative races". *The Western Political Quarterly*, vol. 38, nº 3, p. 464-475, 1985.

WILCOX, C. "The timing of strategic decisions: candidacy decisions in 1982 and 1984". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, nº 4, p. 565-572, 1987.

WYLIE, K. N. *Party institutionalization and women's representation in democratic Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

WYLIE, K.; SANTOS, P. "A law on paper only: electoral rules, parties, and the persistent underrepresentation of women in Brazilian legislatures". *Politics & Gender*, vol. 12, nº 3, p. 415-442, 2016.

Appendix

Table A1
Minimum quotient by state (1998–2014)

State	1998	2002	2006	2010	2014	1998-2014
AC	5,477	7,605	14,785	15,849	17,903	12,043
AL	25,525	45,085	67,784	54,937	53,284	51,237
AM	38,310	50,588	81,229	85,535	71,878	66,783
AP	6,516	7,644	9,009	10,945	10,007	9,013
BA	37,569	39,401	27,729	41,585	39,904	37,343
CE	43,789	51,278	44,647	76,915	80,578	61,372
DF	43,414	27,939	55,917	51,491	32,843	41,731
ES	40,230	39,047	33,863	60,700	45,525	43,643
GO	41,700	60,254	49,949	76,796	77,925	61,612
MA	37,742	34,468	61,095	30,036	50,658	44,344
MG	37,854	26,173	35,681	40,093	45,381	37,744
MS	19,169	39,421	55,179	60,039	54,813	47,499

State	1998	2002	2006	2010	2014	1998-2014
MT	42,591	58,293	52,401	66,482	62,923	57,303
PA	31,749	42,280	42,738	68,547	63,671	51,111
PB	16,649	37,224	39,361	79,412	63,433	48,996
PE	35,972	54,003	56,247	41,728	28,585	44,813
PI	42,547	73,257	42,151	69,287	80,839	62,619
PR	34,769	43,869	63,032	38,649	59,974	49,183
RJ	13,635	20,435	23,459	13,018	26,526	20,015
RN	51,509	79,399	69,277	55,086	64,445	65,070
RO	15,220	13,777	26,573	15,026	24,146	18,766
RR	5,253	6,488	8,153	5,903	6,733	6,702
RS	41,679	43,716	44,472	28,236	60,523	44,302
SC	45,043	37,980	65,770	65,545	52,757	54,348
SE	27,025	28,879	41,850	56,208	44,263	39,323
SP	37,604	275	11,132	42,743	22,097	23,285
TO	23,759	25,851	28,626	38,233	41,802	31,013
Mean	32,468	30,004	35,677	40,652	41,140	36,599
Std dev	(11,478)	(19,868)	(19,148)	(19,045)	(18,714)	(18758)

Source: Elaborated by the authors with TSE data (2016), following Santos and Schmitt (1997).

Table A2
Bonferroni Tests Evaluating Differences in Laranjas Over Time (1998–2014)

Comparison of Laranjas by Year (Bonferroni)					
Year	1994	1998	2002	2006	2010
1998	0.040				
	0				
2002	0.042	0.003			
	0	1			
2006	0.044	0.004	0.002		
	0	1	1		
2010	0.122	0.082	0.080	0.078	
	0	0	0	0	
2014	0.166	0.126	0.124	0.122	0.044
	0	0	0	0	0

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

Table A2 further assesses whether the difference in the average of *laranja* candidates by year is statistically significant. A significant F value of 137.42 tells us that the means are not all equal (or at least one election cycle differs from zero). We use Bonferroni, Scheffe, and Sidak multiple comparison tests, which examine the differences between each pair of means reported in Table A2 (Bonferroni tests are displayed). The difference between the average of *laranja* candidacies in 1994 and 1998 is 3.99, and all three corrections show this difference as significant at the .05 level or better. The same conclusion holds for the subsequent elections when compared with the 1994 elections, although the

size of the difference in the averages increases up to 16.6 considering the 2014 elections. However, the difference in the averages is not quite significant at the .05 level between the 1998 vs. 2002, and 1998 vs. 2006 elections. The same conclusion holds between the 2002 vs. 2006 elections. What is most striking is that the 2010 and the subsequent 2014 elections are significantly different from all previous election cycles regarding the difference in the averages of *laranja* candidacies.

Table A3
Proportion of total candidates and women candidates qualifying as *laranjas*, by party (1998–2014)

Party	1998-2014		2014	Party	1998-2014		2014
	Percent of Total Cands.	Women-Men Ratio	Percent of Women Cands.		Percent of Total Cands.	Women-Men Ratio	Percent of Women Cands.
PAN	24.7	2.2		PRTB	34.7	1.9	73.3
PC do B	15.7	3.1	44.4	PSB	15.0	3.2	42.2
PCB	36.5	1.7	62.5	PSC	20.0	2.2	56.5
PCO	37.7	0.9	0.0	PSD	15.4	4.7	59.5
PDT	8.0	3.1	32.5	PSDB	7.5	3.4	25.8
PEN	35.2	2.8	67.3	PSDC	31.3	1.9	54.8
PFL	6.4	4.0	43.2	PSL	25.8	2.1	50.0
PGT	26.9	1.3		PSOL	27.7	2.3	51.3
PHS	27.8	3.6	57.4	PST	21.4	1.9	
PHS/PSN	25.5	1.8		PSTU	30.7	2.1	65.0
PMDB	7.7	4.4	33.7	PT	5.4	4.4	28.4
PMN	27.8	2.8	70.2	PT do B	23.4	2.4	46.4
PP	9.9	8.5	43.5	PTB	11.0	4.4	44.8
PP/PPB	6.5	2.3		PTC	41.1	1.8	73.9
PPL	40.0	2.0	62.5	PTN	38.0	2.4	79.4
PPS	12.8	2.9	60.0	PTRB	66.7		
PR	18.1	6.4	46.8	PV	15.8	2.0	37.5
PR/PL	9.0	1.9		SD	17.4	15.9	51.3
PRB	19.3	4.3	46.6				
PRN	31.1	1.1		Left	13.1	3.1	42.8
PRONA	18.9	1.3		Non-left	17.2	3.3	51.7
PROS	20.0	4.3	45.8				
PRP	25.1	2.7	63.3	Total	15.7	3.2	48.6

Source: Elaborated by the authors and based on TSE data (2016).

Resumo

Candidaturas laranja, cotas e manobras institucionais nas eleições legislativas brasileira

Este artigo explora as causas e consequências de candidaturas extremamente não viáveis, também chamadas de “candidaturas laranjas”, no folclore político do Brasil. Nós procuramos definir, primeiramente, o que torna uma candidatura a ser identificada como laranja, empregando a literatura comparada sobre *sacrificial lambs*, mas também envolvendo os resultados eleitorais de cada distrito para operacionalizar o conceito no contexto brasileiro. Em seguida, nós propomos uma tipologia da candidatura laranja com quatro tipos específicos que variam entre dimensões da legalidade e da intencionalidade. A seguir, apresentamos estatísticas descritivas e um modelo logístico hierárquico que explora as características individuais, partidárias, e do distrito entre candidaturas não viáveis a

fim de avaliar se, e como, candidaturas ditas laranjas são distintas das não laranjas. Finalmente, ilustramos o caráter de gênero das candidaturas laranjas, documentando como a lei sobre cotas de gênero no Brasil está associada ao aumento do número de candidatas laranjas.

Palavras-chave: Brasil; eleições legislativas; candidatos não viáveis; cotas de gênero; partidos políticos

Resumen

Candidaturas de fachada, cuotas, y maniobras institucionales en las elecciones legislativas brasileñas

Este artículo explora las causas y las consecuencias de las candidaturas no viables, también conocido como "candidaturas de fachada," que se han vuelto parte del folclor político en Brasil. Definimos y delimitamos en primer lugar lo que hace de una *candidatura de fachada*, relacionando en la literatura comparada con *sacrificial lambs*, para luego pasar a los resultados electorales a nivel de distrito y los datos financieros de las campañas para operacionalizar el concepto. A continuación, proponemos una tipología de la candidatura de fachada con cuatro tipos específicos que varían entre dimensiones de la legalidad e la intencionalidad. Se presentan las estadísticas descriptivas además de un modelo logístico jerárquico para explorar el individuo, partido, y las características a nivel de distrito de los candidatos no viables y evaluar si y cómo las *candidaturas de fachada* son distintos de aquellos que no lo son. Por último, se expone el carácter de género de las *candidaturas de fachada*, documentando cómo la ley de cuotas de género en Brasil se ha asociado a una proliferación de candidatas *de fachada* (candidatas extremadamente no viables).

Palabras clave: Brasil; elecciones legislativas; candidatos no viables; cuota de género; partidos políticos

Résumé

Candidatures extrêmement non viables, quotas, et manœuvres institutionnelles lors des élections législatives brésiliennes

Cet article explore les causes et les conséquences de cette tendance des candidatures extrêmement non viables, aussi connues sous le nom de "candidatures laranjas" dans la tradition politique brésilienne. Nous définissons tout d'abord ce qui fait d'un candidat un "laranja", en utilisant la littérature comparative sur les "sacrificial lambs", pour ensuite utiliser les résultats des élections au niveau du district pour opérationnaliser le concept. Ensuite, nous avançons une typologie de "Laranja" avec quatre types idéals qui varient par leurs dimensions de la légalité et de l'intentionnalité. Nous appliquons ensuite des statistiques descriptives et un modèle logistique hiérarchique pour explorer les caractéristiques individuelles, de parti et de district des candidatures extrêmement non viables et pour évaluer si et comment les "laranjas" sont distincts des "non-laranjas". Enfin, nous illustrons le caractère sexospécifique des "laranjas" et nous informons la façon dont la loi sur les quotas de genre dans la politique au Brésil a été associée à une prolifération de ce type de candidatures.

Mots-clés: Brésil; élections législatives; candidats non viables; quotas de genre; partis politiques

Artigo submetido à publicação em 22 de junho de 2018.
Versão final aprovada em 19 de fevereiro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Ideologia, sofisticação política e voto no Brasil

Mauricio Yoshida Izumi¹ 

A teoria espacial do voto parte do pressuposto de que eleitores diante de dois ou mais candidatos escolherão aquele que estiver mais próximo de suas preferências. O primeiro objetivo deste artigo é testar esse pressuposto para as eleições presidenciais no Brasil entre 2002 e 2014. Para isso utilizamos os dados do Estudo Eleitoral Brasileiro e as técnicas de escalonamento. Os resultados apontam que a probabilidade de um eleitor votar no candidato que está mais próximo dele do ponto de vista ideológico é extremamente alta. O segundo objetivo do artigo é verificar se esse resultado se sustenta a despeito do nível de sofisticação política do eleitor. Isto é, testamos a hipótese de que eleitores pouco informados tomariam as suas decisões a partir de elementos não espaciais (não ideológicos). Os resultados contrariam essa ideia. Eleitores pouco sofisticados do ponto de vista político também escolhem os candidatos que estão mais próximos deles.

Palavras-chave: eleições; ideologia; sofisticação política; teoria espacial do voto

Introdução²

Quão próximas das preferências dos eleitores estão as preferências dos governantes? Essa questão é fundamental para a ciência política contemporânea, pois, como lembra Dahl (1997, p. 25), “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos”.

A teoria espacial do voto (Downs, 1957; Enelow e Hinich, 1984) tem dado muitas contribuições para iluminar essa questão. O seu principal pressuposto é que indivíduos diante de duas ou mais escolhas preferirão aquela que estiver mais próxima de suas visões. O primeiro objetivo deste artigo é testar esse pressuposto para o Brasil. Mais especificamente, vamos testar o modelo espacial nas eleições presidenciais de 2002 a 2014.

Parece trivial afirmar que eleitores de esquerda tendem a votar no candidato de esquerda e eleitores de direita, no candidato de direita. No entanto, parte importante da literatura que tratou da relação entre ideologia e voto no Brasil afirma que apenas uma parcela muito reduzida da população se comportaria dessa forma (Carreirão, 2002, p. 17).

¹ Fundação Getúlio Vargas - Centro de Política e Economia do Setor Público. São Paulo (SP), Brasil.
E-mail: <mauricioizumi@hotmail.com>.

² O autor contou com apoio da Fapesp, processo número 2018/08118-4.

O raciocínio parte do fato de que a maioria do eleitorado brasileiro é composta por indivíduos pobres e pouco escolarizados. Tais eleitores seriam também pouco informados do ponto de vista político (Castro, 1994; Reis e Castro, 2006; Pereira, 2013). Na visão de Ames e Smith (2010, p. 29), por serem pouco informados, esses eleitores não escolheriam os políticos que melhor representariam as suas reais preferências. Assim, a representação política seria trocada por interesses locais ou pela distribuição de políticas clientelistas.

Dito em outras palavras, a decisão do voto de uma parcela significativa do eleitorado brasileiro seria baseada exclusivamente em componentes não espaciais. Justamente por serem pouco escolarizados e pouco sofisticados do ponto de vista político, os eleitores não teriam os requisitos básicos para um voto ideológico. O segundo objetivo deste artigo é testar essas afirmações. Vamos verificar se eleitores pouco informados tendem a se comportar de uma forma não prevista pelo modelo espacial.

Na seção "Ideologia, voto e questões metodológicas", apresentamos a principal estratégia adotada pela literatura brasileira para medir a ideologia dos eleitores e o problema decorrente dela. Os estudos que se propuseram a avaliar o impacto da ideologia sobre o voto basearam as suas medidas nos dados brutos da autolocalização na escala esquerda-direita. O problema dessas medidas é a incomparabilidade interpessoal (Brady, 1985; King et al., 2004). Na seção "Escalonamento bayesiano de Aldrich-McKelvey", apresentamos a solução para esse problema. Utilizamos a solução proposta por Aldrich e McKelvey (1977) e implementada em uma versão bayesiana por Hare et al. (2014). Em seguida, na seção "Modelo estatístico", apresentamos o modelo estatístico de Jessee (2012), que utilizamos para testar o modelo espacial. Partindo de poucos pressupostos, esse modelo conecta os parâmetros do modelo básico da teoria espacial do voto aos coeficientes de um modelo de regressão probit. Na seção "Dados e estatística descritiva", temos os dados utilizados neste artigo, os do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) de 2002, 2006, 2010 e 2014 (Cesop, 2002, 2006, 2010, 2014). Na seção "Resultados", mostramos que a probabilidade de um eleitor votar no candidato que está mais próximo dele do ponto de vista ideológico é extremamente alta. Isto é, eleitores brasileiros se comportam como o modelo espacial pressupõe. Na seção "Sofisticação política e voto", vemos que isso independe do nível de sofisticação política dos eleitores. Eleitores pouco informados também tomam as suas decisões a partir da distância relativa dos candidatos. Na última seção, concluímos.

Ideologia, voto e questões metodológicas

Nesta seção revisamos alguns trabalhos que tratam da relação entre identificação ideológica e voto no Brasil, bem como apontamos as suas limitações. Como o objetivo deste artigo é testar o principal pressuposto da teoria espacial do voto, nos concentramos nos trabalhos que seguem uma abordagem semelhante. No entanto, antes disso, é importante notar que o conceito de voto ideológico não é consensual na ciência política. Para uma parte da literatura, a ideologia está diretamente relacionada ao conceito de

sistema de crenças estruturado. De acordo com Converse (1964, p. 207), um sistema de crenças é “uma configuração de ideias e atitudes cujos elementos são interligados por alguma forma de constrangimento ou interdependência funcional”. Assim, um indivíduo ideológico seria aquele que possui um conjunto de opiniões políticas que são interconectadas e estáveis ao longo do tempo. Esse eleitor estruturaria as suas opiniões políticas em consonância com a ideologia de que se diz adepto. Apenas uma pequena parcela da população estaria sob essa rubrica (Campbell et al., 1980). A maioria da população votaria com base na identificação partidária que seria formada no processo de socialização. Esse processo seria um reflexo direto do ambiente social imediato, principalmente o ambiente familiar.

No contexto brasileiro, diversos trabalhos produzidos durante o regime militar apresentaram uma baixa associação entre as avaliações de questões políticas e a preferência partidária e a intenção de voto³, fato que sugeriria a baixa estruturação ideológica do eleitorado. Lamounier (1978), em estudo sobre o município paulista de Presidente Prudente, concluiu que as correlações entre as avaliações do desempenho governamental em diversas áreas e a preferência partidária eram irrelevantes para todos os níveis educacionais. Reis (1978), por sua vez, estudando o caso de Juiz de Fora (MG), encontrou uma correlação razoável entre preferência partidária e importantes questões político-institucionais da época. Mas, ao analisar questões de cunho local, o autor encontrou associações mais fracas.

Para o período recente, diversos autores argumentam que os eleitores não estruturam as suas preferências políticas em consonância com as ideologias de que se dizem adeptos (Almeida, 2001; Oliveira e Turgeon, 2015). De acordo com Oliveira e Turgeon (2015), nem mesmo para o pequeno grupo de eleitores politicamente sofisticados a ideologia restringe as preferências em temas relacionados ao papel do Estado na economia.

Na visão de Reis (2000), a grande massa do eleitorado brasileiro seria incapaz de relacionar importantes temas do debate político com opiniões esperadas por alguém de sua classe. Da mesma forma, a natureza da identificação partidária não teria nenhuma relação com o conteúdo de suas ações, ou seja, não teria nada de ideológico. Antes sim, seria uma identificação difusa e de conteúdo rarefeito. Os eleitores criariam uma imagem tosca dos partidos, estabelecida a partir de relações afetivas sem ligação com os conteúdos das políticas.

Castro (1994) possui uma visão semelhante e aponta para o papel fundamental da sofisticação política para o entendimento do comportamento eleitoral no Brasil. De acordo com a autora, apenas os eleitores mais sofisticados politicamente são capazes de orientar os seus votos a partir das opiniões sobre as diversas dimensões da política. Além disso, somente nesse estrato é que essas opiniões possuem uma clara relação com as posições na escala ideológica que os eleitores afirmam ter. Por sua vez, os eleitores pouco

³ Para uma crítica a esses trabalhos, ver Soares (2000).

sofisticados, que compõem a maior parte do eleitorado, são desinformados sobre o debate político e as propostas oferecidas pelos candidatos. É comum que esses eleitores também tenham uma visão equivocada sobre as posições políticas dos partidos e dos candidatos.

Outra parte da literatura tem uma visão menos exigente e não requer que os eleitores estruturem as suas opiniões ou que sejam politicamente informados. Para essa corrente, a ideologia ou identificação ideológica é entendida como uma adesão a um posicionamento na escala esquerda-direita que sinaliza a imagem que o indivíduo possui daquilo que seria uma sociedade ideal e quais seriam os meios para construí-la (Downs, 1957; Hinich e Munger, 1994). Assim, não é necessário que os eleitores possuam uma alta sofisticação, nem que tenham um pensamento estruturado de forma lógica. Justamente por não conseguirem relacionar cada decisão tomada pelos governos com as próprias posições políticas é que a ideologia seria útil. Ela serve como um atalho informacional que reduz os custos da decisão eleitoral. Portanto, sob essa abordagem, o voto ideológico se realizaria mediante a simples comparação do posicionamento ideológico do eleitor com as posições ideológicas dos candidatos. O eleitor ideológico é aquele que escolhe o candidato que possui a posição mais próxima da sua sem levar em consideração outros elementos. Seguindo uma abordagem semelhante, diversos trabalhos buscaram testar empiricamente essas ideias para o caso brasileiro.

Singer (1999) foi quem introduziu no Brasil a ideia de que a ideologia é um fator central na escolha eleitoral. De acordo com ele, a identificação ideológica – entendida como a adesão difusa a uma posição na escala esquerda-direita que sinaliza uma orientação geral do eleitor na arena política – é um componente fundamental na explicação do voto nas eleições presidenciais. O autor analisou as eleições de 1989 e 1994 e utilizou a autolocalização na escala esquerda-direita para medir a identificação ideológica dos eleitores. Os seus resultados apontam para uma forte associação dessa variável com a escolha eleitoral.

Analisando as três eleições presidenciais ocorridas entre 1989 e 1998, Carreirão (2002) chegou a uma conclusão diferente. Apenas a parcela mais escolarizada do eleitorado utiliza a dimensão ideológica como guia na escolha política. Segundo ele (Carreirão, 2002, p. 17), o Brasil não tem um eleitorado “altamente informado e que vota ideologicamente no partido cujas posições políticas mais se aproximem das suas; apenas uma minoria, concentrada especialmente entre os eleitores de maior escolaridade, comporta-se desta forma”. A maioria dos eleitores decide o seu voto com base em certas imagens políticas que eles formam dos partidos e dos candidatos. Além disso, a avaliação do desempenho do governo e a avaliação de atributos pessoais dos candidatos seriam outros fatores relevantes.

Holzacker e Balbachevsky (2007), por sua vez, analisaram os impactos da estratificação social e da identidade ideológica sobre o voto nas eleições presidenciais de 2002 e 2006. De acordo com as autoras, nas eleições de 2002, a estratificação social foi pouco relevante para prever o voto para presidente. Por outro lado, a autolocalização na escala ideológica influenciou significativamente a decisão eleitoral. Eleitores de esquerda

tinham mais chances de votar no candidato de esquerda e eleitores de direita, de votar no candidato de direita. Porém, os resultados para a eleição de 2006 apontaram para um cenário diferente. Nesse pleito, a estratificação social se mostrou uma variável importante na predição do voto, ao mesmo tempo em que a questão ideológica perdeu a sua força explicativa.

Resultado semelhante foi encontrado por Carreirão (2007) para as eleições de 2006. As suas análises apontam para a redução do poder explicativo da variável ideologia como preditora do voto, quando comparado aos pleitos anteriores. A correlação entre identificação ideológica e voto foi fraca. Apenas para o estrato de eleitores com nível superior houve uma correlação de magnitude moderada. A explicação para isso seria que, após os escândalos de corrupção e da política econômica adotada no primeiro mandato do presidente Lula, houve uma diminuição das diferenças ideológicas entre os partidos na visão dos eleitores. Como consequência dessa diluição, houve uma redução da associação entre identificação ideológica e voto.

Analisando as eleições de 2010, Nicolau (2014) explorou o impacto de diversas variáveis sobre o voto dos principais candidatos a presidente (Dilma, Serra e Marina), dentre elas o autoposicionamento na escala esquerda-direita. O autor transformou a escala ideológica de 11 pontos em três categorias: esquerda (de 0 a 3), centro (de 4 a 6) e direita (de 7 a 10). Os resultados apontam que a probabilidade do voto na candidata do PT é alta em todo o espectro ideológico. Isto é, mesmo eleitores que se posicionaram como de centro, de direita ou não se posicionaram tinham uma alta probabilidade de votar em Dilma. Já a probabilidade de se votar no candidato do PSDB aumentava da esquerda para a direita.

Para as eleições de 2014, Amaral e Ribeiro (2015) exploraram um conjunto de 15 variáveis para determinar quais fatores foram relevantes na escolha eleitoral nos dois turnos das eleições presidenciais. Essas variáveis cobrem um amplo conjunto de dimensões de avaliação retrospectiva e prospectiva, questões contextuais, socioeconômicas e demográficas e de identidade política. Nessa última dimensão, está incluído o posicionamento ideológico, que apresentou resultados contraditórios. No primeiro turno, ter qualquer posicionamento aumentou as chances de se votar no candidato Aécio Neves. No entanto, no segundo turno, aqueles que se posicionaram à direita do espectro estavam mais propensos a votar no PSDB e aqueles que se posicionaram à esquerda estavam mais propensos a votar na petista.

Em resumo, não há consenso na literatura sobre qual a importância da variável ideologia como determinante do voto no período recente. Alguns trabalhos encontraram resultados favoráveis para a hipótese de que eleitores votam nos candidatos que estão mais próximos deles na dimensão ideológica, como sustenta a teoria espacial do voto. Outros trabalhos, porém, concluíram que outras variáveis, como a classe social e avaliações do desempenho do governo, são mais relevantes.

A despeito dessas diferenças, esses trabalhos têm uma característica em comum: todos utilizaram os dados brutos do autoposicionamento como medida da posição dos

eleitores na escala ideológica – ou agregaram esses dados em categorias (esquerda, centro e direita)⁴.

O problema de utilizar os dados brutos é que os entrevistados podem interpretar a escala ideológica de formas muito diferentes. Dois indivíduos com as mesmas posições políticas podem se localizar na escala ideológica em lugares distintos. Assim como indivíduos com visões de mundo completamente diferentes podem se localizar no mesmo lugar da escala ideológica. De maneira semelhante, um eleitor de direita pode ver um candidato de centro-esquerda como um extremista de esquerda e um eleitor de esquerda pode ver o mesmo candidato como sendo de direita. Esse é o problema da incomparabilidade interpessoal dessas escalas (Brady, 1985; King et al., 2004). Por exemplo, quando um eleitor se localiza na posição de número 5 em uma escala ideológica de 10 pontos, não sabemos se ele se considera de centro, de esquerda ou de direita. A resposta depende de como ele utiliza essa escala.

Escalonamento bayesiano de Aldrich-McKelvey

Para contornar o problema da incomparabilidade interpessoal, utilizamos a solução proposta por Aldrich e McKelvey (1977) e implementada em uma versão bayesiana por Hare et al. (2014). Essa solução desenvolvida no final dos anos de 1970 ainda é largamente utilizada pela literatura internacional (Hare et al., 2014; Lo, Proksch e Gschwend, 2014; Saiegh, 2015). No entanto, no Brasil são raros os esforços nessa direção⁵. A solução está baseada no pressuposto de que, em geral, os eleitores sabem a ordem correta dos estímulos (partidos e candidatos), embora eles não saibam exatamente onde eles estão. Por exemplo, dificilmente ouvimos alguém dizer que o candidato José Serra (PSDB) é mais de esquerda do que a candidata Dilma Rousseff (PT). Mesmo que o eleitor não saiba exatamente qual é a localização deles na escala ideológica, ele provavelmente irá posicioná-los na ordem correta. Se isso for verdade, as respostas dos eleitores aos estímulos podem ser entendidas como uma transformação linear das posições “reais” dos candidatos mais um termo de erro aleatório. Assim, se estimarmos os parâmetros de distorção dos entrevistados, podemos recuperar as posições “reais” dos estímulos e dos próprios entrevistados.

Em termos mais formais, seja: ζ_j a posição “real” do estímulo $j = \{1, \dots, m\}$; z_{ij} a posição do estímulo j reportada pelo entrevistado $i = \{1, \dots, n\}$; α_i e β_i escalares; e ϵ_{ij} um termo de erro aleatório. As respostas dos entrevistados aos estímulos podem ser escritas como:

$$z_{ij} = \alpha_i + \beta_i \zeta_j + \epsilon_{ij} \quad (1)$$

⁴ Carreirão (2007), por exemplo, agrupa as posições na escala de 0 a 10 da seguinte forma: esquerda, de 0 a 3; centro, de 4 a 6; e direita, de 7 a 10. Já Singer (1999), utilizando uma escala de 1 (esquerda) a 7 (direita), agrupou os dados como seguem: esquerda, de 1 a 2; centro, de 3 a 5; e direita, de 6 a 7.

⁵ A exceção é o trabalho de Power e Zucco Jr. (2009) que utilizou esse modelo para estimar as posições ideológicas dos partidos políticos a partir de entrevistas com parlamentares.

Estimar os parâmetros α_i e β_i nada mais é do que regredir as posições dos candidatos reportadas pelos entrevistados sobre as posições “reais” não observadas dos candidatos.

Com esses parâmetros podemos recuperar as posições “reais” dos candidatos. E se assumirmos que os entrevistados utilizam a mesma escala para posicionar os candidatos e se autoposicionarem, temos que a “real” posição (ponto ideal) de um eleitor i é dada por:

$$X_i = \frac{z_{ii} - \alpha_i}{\beta_i} \quad (2)$$

onde z_{ii} é a autolocalização do entrevistado i .

Em sua implementação bayesiana (Hare et al., 2014) assume-se que:

$$Z_{ij} \sim N(\mu_{ij}, \tau_{ij}) \quad (3)$$

$$\mu_{ij} = \alpha_i + \beta_i \zeta_j \quad (4)$$

$$\tau_{ij} = \tau_i \tau_j \quad (5)$$

Para completarmos o modelo, atribuímos uma distribuição *a priori* para os parâmetros de interesse:

$$\alpha_i \sim U(-100, 100) \quad (6)$$

$$\beta_i \sim U(-100, 100) \quad (7)$$

$$\zeta_j \sim N(0, 1) \quad (8)$$

$$\tau_i \sim \text{Gamma}(0,1; 0,1) \quad (9)$$

$$\tau_j \sim \text{Gamma}(v, w) \quad (10)$$

$$v \sim \text{Gamma}(0,1; 0,1) \quad (11)$$

$$w \sim \text{Gamma}(0,1; 0,1) \quad (12)$$

Para definirmos a polaridade da escala e identificarmos o modelo, precisamos fixar dois estímulos (Clinton, Jackman e Rivers, 2004). Fixamos o candidato do PT em -0,25 e o candidato do PSDB em 0,25. A escolha desses valores é importante para deduzirmos o modelo estatístico da próxima seção. Todos os modelos deste artigo foram estimados pelo método de Monte Carlo via cadeias de Markov e foram implementados em *JAGS* utilizando o pacote *rjags* do *R*. Geramos 110.000 amostras, descartamos as 100.000 primeiras e retivemos as restantes por um fator de 10. Isso produziu um conjunto de 1.000 amostras.

Modelo estatístico

Para testarmos os pressupostos da teoria espacial do voto no Brasil, utilizamos o modelo proposto por Jessee (2012, p. 78-81). Partindo de um modelo probabilístico da teoria espacial do voto, escrevemos a função de utilidade de um eleitor i votar em um candidato k como:

$$U_i(k) = -a(x_i - c_k)^2 + b_k + e_{ik} \quad (13)$$

onde x_i é o ponto ideal do eleitor i e c_k é a posição do candidato k . Considerando que analisamos o segundo turno das eleições presidenciais entre 2002 e 2014, temos que c_k assume apenas dois valores, c_{PSDB} e c_{PT} . Já b_k é um termo que indica a tendência ou disposição de o eleitor votar no candidato k , a despeito de sua proximidade. Ele indica uma vantagem baseada em elementos não espaciais, como o carisma, o gênero ou o desempenho anterior do candidato (Enelow e Hinich, 1982). Aqui ele assume dois valores b_{PSDB} e b_{PT} . e_{ik} é o termo de erro aleatório independente dos eleitores e dos candidatos com $e_{ik} \sim N(0; 0,5)$. A escolha dessa distribuição é importante para a dedução do modelo estatístico. O parâmetro a indica o quanto a utilidade do eleitor em votar em um candidato está relacionada com a sua proximidade (*policy weight*).

A partir dessa função de utilidade, podemos calcular a probabilidade de um eleitor i votar no candidato do PSDB como:

$$\begin{aligned} P(v_i = PSDB) &= P(U_i(PSDB) > U_i(PT)) & (14) \\ &= P(-a(x_i - c_{PSDB})^2 + b_{PSDB} + e_{iPSDB} > -a(x_i - c_{PT})^2 + b_{PT} + e_{iPT}) \\ &= P(-a(x_i - c_{PSDB})^2 + b_{PSDB} + a(x_i - c_{PT})^2 - b_{PT} > e_{iPT} - e_{iPSDB}) \\ &= P(-a(x_i^2 - 2x_i c_{PSDB} + c_{PSDB}^2) + a(x_i^2 - 2x_i c_{PT} + c_{PT}^2) + b_{PSDB} - b_{PT} \\ &> e_{iPT} - e_{iPSDB}) \\ &= P(2ax_i(c_{PSDB} - c_{PT}) + a(c_{PT}^2 - c_{PSDB}^2) + b_{PSDB} - b_{PT} > e_{iPT} - e_{iPSDB}) \\ &= \Phi(\lambda x_i + \pi + \delta) \end{aligned}$$

onde $\lambda = 2a(c_{PSDB} - c_{PT})$; $\pi = a(c_{PT}^2 - c_{PSDB}^2)$; $\delta = b_{PSDB} - b_{PT}$; e $\Phi(\cdot)$ é a função de distribuição acumulada da normal-padrão. A passagem da penúltima para a última linha da equação 14 é possível porque assumimos que e_{iPT} e e_{iPSDB} seguem a distribuição normal com média 0 e variância 0,5. Com isso, $(e_{iPT} - e_{iPSDB}) \sim N(0,1)$.

Como é possível notar, podemos escrever essa probabilidade como um modelo de regressão probit:

$$P(v_i = PSDB) = \Phi(\gamma_0 + \gamma_1 x_i) \quad (15)$$

onde a correspondência entre os coeficientes da regressão, γ_0 e γ_1 , e o modelo espacial da equação 13 é expressa por:

$$\begin{aligned} \gamma_1 &= \lambda = 2a(c_{PSDB} - c_{PT}) \\ \gamma_0 &= \pi + \delta = a(c_{PT}^2 - c_{PSDB}^2) + (b_{PSDB} - b_{PT}) \end{aligned} \quad (16)$$

Como fixamos na seção anterior $c_{PSDB} = 0,25$ e $c_{PT} = -0,25$, podemos resolver as equações de (16) em termos de a , δ e π , e concluir que:

$$a = \frac{\gamma_1}{2(c_{PSDB} - c_{PT})} = \frac{\gamma_1}{2(0,25 - (-0,25))} = \gamma_1 \quad (17)$$

$$\delta = \gamma_0 - a(c_{PT}^2 - c_{PSDB}^2) = \gamma_0 - \frac{\gamma_1(c_{PT}^2 - c_{PSDB}^2)}{2(c_{PSDB} - c_{PT})} = \gamma_0 - \frac{\gamma_1((0,25)^2 - (-0,25)^2)}{2(0,25 - (-0,25))} = \gamma_0 \quad (18)$$

$$\pi = a(c_{PT}^2 - c_{PSDB}^2) = \frac{\gamma_1(c_{PT}^2 - c_{PSDB}^2)}{2(c_{PSDB} - c_{PT})} = \frac{\gamma_1((0,25)^2 - (-0,25)^2)}{2(0,25 - (-0,25))} = 0 \quad (19)$$

Assim, o modelo proposto por Jessee (2012) conecta os parâmetros do modelo espacial diretamente aos coeficientes do modelo de regressão. Em termos substantivos, se a for positivo, maior é a probabilidade de um eleitor de esquerda (ou direita) votar no candidato de esquerda (ou direita). Esperamos encontrar um valor positivo para esse parâmetro.

Como δ é a diferença entre o viés em relação ao candidato do PSDB e o viés em relação ao candidato do PT ($\delta = b_{PSDB} - b_{PT}$), temos que: se $\delta > 0$, temos um viés do eleitorado em relação ao candidato do PSDB; se $\delta < 0$, temos um viés em relação ao candidato do PT; e se $\delta = 0$, os eleitores não estão viesados em nenhuma direção.

Dados e estatística descritiva

Os dados que utilizamos neste artigo são do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb de 2002, 2006, 2010 e 2014). O Eseb é coordenado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e é largamente utilizado por cientistas políticos brasileiros, pois cobre uma grande variedade de temas. Em particular, utilizamos os tópicos relacionados ao autoposicionamento dos entrevistados e posicionamento dos partidos e dos candidatos em uma escala ideológica. Essa escala vai de 0 a 10, sendo que 0 significa ser de esquerda e 10, de direita. Nas questões relacionadas ao posicionamento dos partidos políticos, é perguntado aos entrevistados: "Na política as pessoas falam muito de esquerda e de direita. Gostaria que o(a) sr(a). usasse um número de 0 a 10 para dizer se o partido político que eu vou dizer é de esquerda ou de direita. Quando eu falar o nome de um partido que o(a) sr(a). não conhece, apenas diga que não o conhece. Como classificaria o _?". Nesse espaço em branco, o entrevistador diz o nome do partido (PT, PSDB, PMDB...). De maneira semelhante, para as questões sobre o posicionamento dos políticos, é oferecida uma lista com o nome dos políticos (Aécio Neves, Ciro Gomes, Dilma Rousseff, José Serra...) ⁶. Na questão do autoposicionamento, é perguntado ao entrevistado: "Como o(a) sr(a). se considera? 0 significa que o(a) sr(a). é de esquerda e 10 que o (a) sr(a). é de direita". Para todas as questões o entrevistado deve escolher um número inteiro dentro do intervalo [0, 10].

⁶ A pergunta é: "Agora eu gostaria que o(a) sr(a). usasse um número de 0 a 10 para dizer qual político é de esquerda e qual é de direita. 0 significa que o político é de esquerda e 10 que é de direita. De 0 a 10 como o(a) sr(a). classificaria o _?".

Tabela 1
Dados utilizados

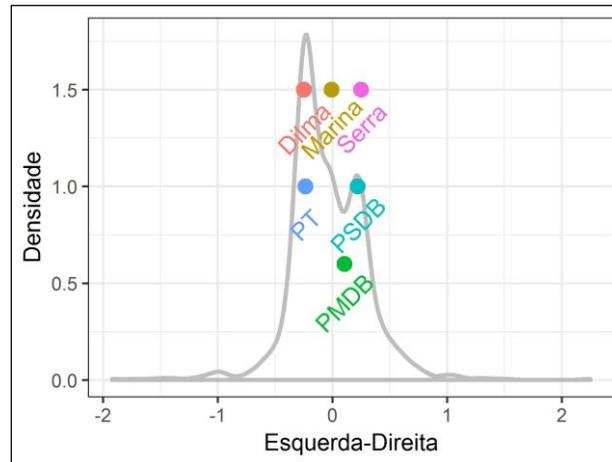
	2002	2006	2010	2014
Entrevistados	1.302	1.000	2.000	3.136
Entrevistados utilizados	973 (74,7%)	536 (53,6%)	1077 (53,9%)	1501 (47,9%)
Questões de sofisticação	22	9	31	23
Estímulos utilizados	PT, PSDB, PMDB, Lula, Serra e Garotinho	PT, PSDB, PMDB, Lula, Alckmin e Heloísa	PT, PSDB, PMDB, Dilma, Serra e Marina	PT, PSDB e PMDB
CPSDB	Serra	Alckmin	Serra	PSDB
CPT	Lula	Lula	Dilma	PT

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados dos Esebs.

Na Tabela 1, temos uma descrição dos dados utilizados⁷. Utilizamos como estímulos os três principais partidos (PT, PSDB e PMDB) e os três principais candidatos das eleições presidenciais. A exceção ficou por conta do Eseb do ano de 2014 que não possui questões sobre o posicionamento na escala ideológica dos candidatos, apenas dos partidos. Para medir a sofisticação política dos eleitores, utilizamos 4 questões sobre conhecimento político nos anos de 2002, 2006 e 2014 e 21 questões no ano de 2010. As demais questões incluídas estão associadas à participação e ao interesse por política. Analisamos apenas os entrevistados que responderam à questão do autopoicionamento e que localizaram pelo menos um dos estímulos selecionados. Como vemos, o número de indivíduos que atendem a esses critérios cai ao longo do tempo. No entanto, a despeito do número de indivíduos, estímulos e questões sobre conhecimento político, os nossos resultados são semelhantes para todos os anos.

⁷ Cabe uma nota sobre o Eseb de 2002. O número total de entrevistados foi de 2.514 indivíduos. No entanto, cerca de metade da amostra (1.302) utilizou uma escala ideológica de 11 pontos na qual 0 significava ser de esquerda e 10 significava ser de direita. Mas a outra metade da amostra (1.212) utilizou uma escala invertida (0 significava direita e 10 significava esquerda). Limitamos a análise ao primeiro conjunto de entrevistados. Não há problemas em utilizar apenas essa amostra porque ambas são representativas da população-alvo.

Figura 1
Estímulos e distribuição dos entrevistados
no ano de 2010



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb de 2010.

Na Figura 1, apresentamos os pontos ideais dos entrevistados juntamente com as posições dos partidos e dos candidatos estimados pelo escalonamento bayesiano de Aldrich-McKelvey para o ano de 2010⁸. A distribuição em cinza representa os pontos ideais dos entrevistados e os pontos são os candidatos e os partidos. Em primeiro lugar, podemos notar a validade de nossos resultados. Os três candidatos estão ordenados da esquerda para direita no espectro ideológico, como seria esperado. A candidata Dilma Rousseff está mais à esquerda, o candidato José Serra mais à direita e entre eles está Marina Silva. Da mesma forma, os partidos políticos estão localizados como convencionalmente eles são vistos. Indo da esquerda para a direita, temos PT, PMDB e PSDB. Nota-se também a proximidade da posição dos partidos políticos com os seus respectivos candidatos (Dilma e Serra).

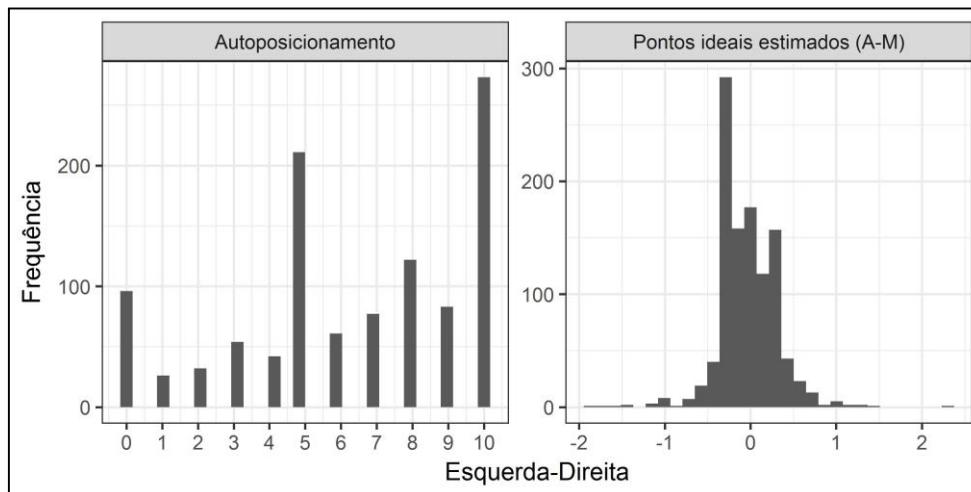
Ao comparar os pontos ideais estimados dos entrevistados com os dados brutos da autolocalização, vemos diferenças significativas (Figura 2 para o ano de 2010⁹). No gráfico da esquerda da Figura 2, temos os dados da autolocalização na escala ideológica. Nele observamos a tendência dos entrevistados em se localizarem nas categorias proeminentes, isto é, nos valores extremos 0 e 10 e no valor central 5. Mais da metade dos eleitores se classificaram em um desses três valores. Além disso, os dados brutos indicam um eleitorado mais à direita do espectro. Somando os indivíduos que se classificaram com valores maiores do que cinco, temos quase 60% dos entrevistados.

⁸ Os pontos ideais e as posições dos estímulos são a mediana da distribuição *a posteriori*. Por questões de espaço, mostramos apenas os resultados da eleição de 2010. Os resultados para as eleições de 2002, 2006 e 2014 estão nos Anexos (Figura 6).

⁹ Para os demais anos, ver os Anexos (Figura 7).

Por outro lado, os resultados estimados mostram um cenário diferente. No gráfico da direita da Figura 2, temos um eleitorado localizado mais ao centro da escala em torno do 0 com uma distribuição próxima da normal.

Figura 2
Comparação entre o autopoicionamento
e os pontos ideais estimados no ano de 2010



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb de 2010.

É interessante notar que essas diferenças encontradas nas medidas da posição ideológica dos eleitores têm impactos substantivos na forma como vemos a relação entre ideologia e voto. Por exemplo, Carreirão (2007), ao analisar as eleições de 2002 e 2006, argumenta que a identificação ideológica parece ter perdido boa parte do poder analítico para o entendimento do voto nas eleições presidenciais. De acordo com ele,

a tendência mais provável, no curto prazo, é a de que o próprio contínuo esquerda-direita perca parte do poder analítico (e preditivo) como referencial para a compreensão do comportamento dos partidos e dos eleitores, comparativamente ao poder que teve até recentemente (Carreirão, 2007, p. 332).

Podemos testar essa afirmação para as eleições de 2010. Para isso verificamos qual a relação entre voto e ideologia utilizando o coeficiente de correlação bisserial de ponto. As variáveis que vamos correlacionar indicam se o entrevistado votou no candidato José Serra no 2º turno e o autopoicionamento na escala ideológica. O coeficiente de correlação aponta uma associação fraca entre as duas variáveis ($r = 0,15$). Esse resultado corrobora as previsões feitas por Carreirão (2007). Saber se um eleitor é de esquerda ou de direita parece não ser uma informação relevante, se quisermos prever o seu voto.

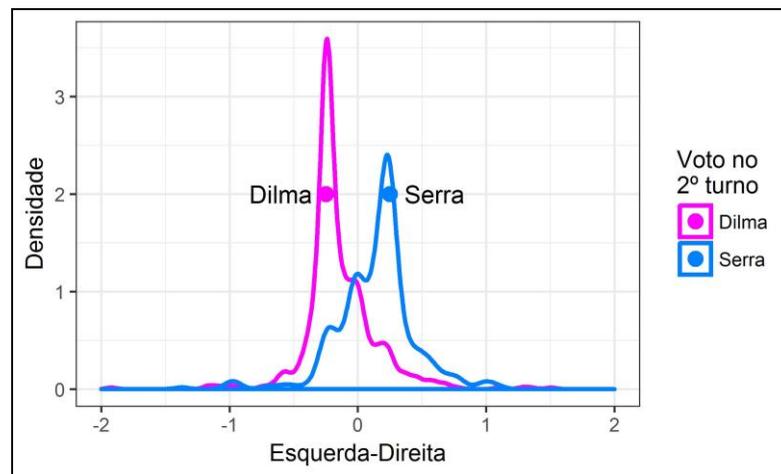
No entanto, se substituirmos a variável do autopoicionamento pelos pontos ideais estimados, encontramos uma associação mais forte ($r = 0,38$). Isto é, quando corrigimos

as posições dos entrevistados utilizando o método proposto por Aldrich e McKelvey (1977), encontramos uma associação moderada entre ideologia e comportamento eleitoral. Esse resultado sugere que eleitores de direita tendem a escolher o candidato que está mais à direita da escala ideológica e eleitores de esquerda tendem a escolher o candidato que está mais à esquerda. Embora esses resultados sejam sugestivos, precisamos de um modelo que leve em consideração a distância da posição dos eleitores em relação aos candidatos para fazermos um teste mais acurado da teoria espacial do voto. Esse é o objetivo da próxima seção.

Resultados

Antes de apresentarmos a análise formal, na Figura 3 apresentamos a distribuição das preferências dos eleitores de acordo com o candidato escolhido no 2º turno das eleições de 2010¹⁰. Nela podemos ver que os eleitores que votaram na candidata Dilma Rousseff são aqueles que, em geral, estão mais à esquerda do espectro ideológico. Da mesma forma que os eleitores que votaram em José Serra estão mais à direita. Esses resultados são indícios favoráveis para a ideia de que eleitores votam nos candidatos que estão mais próximos deles do ponto de vista ideológico, como aponta a teoria espacial do voto.

Figura 3
Distribuição dos entrevistados por voto nas eleições de 2010



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb de 2010.

Para estimar os parâmetros do modelo espacial proposto na equação 15 utilizamos um modelo bayesiano de regressão probit tendo como variável dependente um indicador de se o entrevistado votou no candidato do PSDB no segundo turno das eleições (PSDB =

¹⁰ Para os demais anos, ver os Anexos (Figura 8).

1; PT = 0). A nossa variável independente é a mediana da distribuição *a posteriori* das posições ideológicas dos entrevistados (x_i). Os resultados estão na Tabela 2:

Tabela 2
Estimativas dos parâmetros do modelo espacial

	2002	2006	2010	2014
Intercepto (δ)	-0,54	-0,50	-0,26	-0,07
	[-0,64; -0,45]	[-0,63; -0,38]	[-0,34; -0,17]	[-0,14; 0,00]
Ponto ideal (a)	1,30	0,96	1,67	1,06
	[1,01; 1,61]	[0,60; 1,28]	[1,41; 1,94]	[1,85; 1,27]
N	937	536	1077	1501

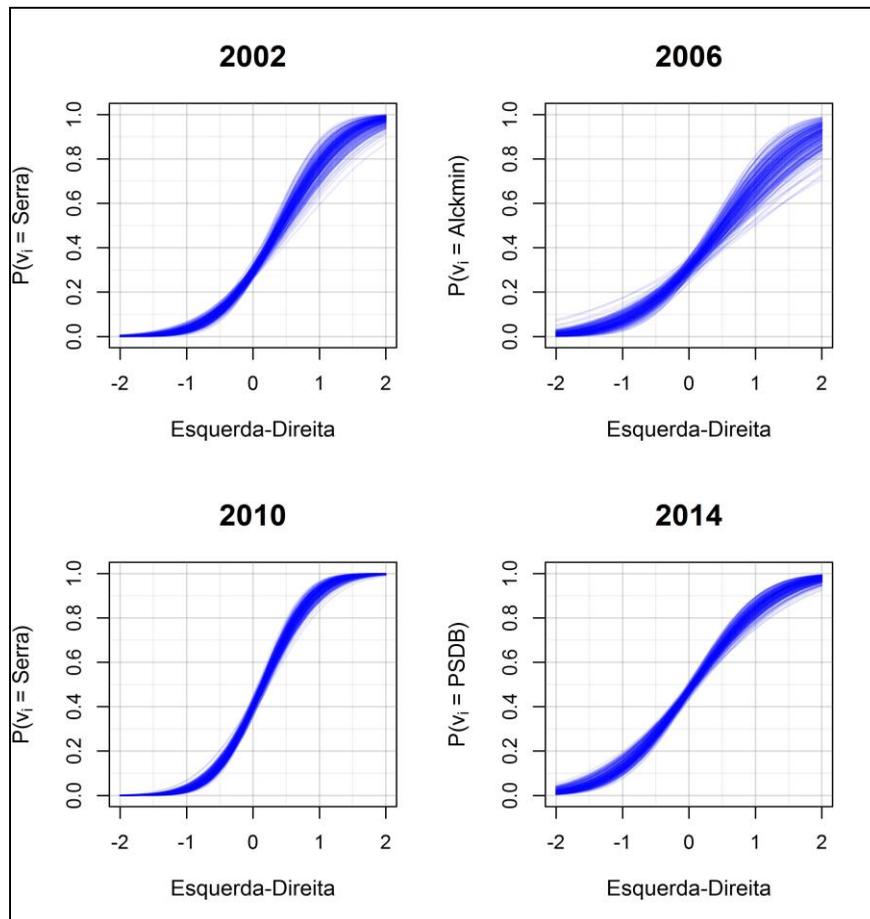
Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados dos Esebs.

Nota: As estimativas são a mediana da distribuição *a posteriori*. Intervalos de credibilidade de 95% estão entre colchetes.

O parâmetro δ , que indica a diferença de viés dos eleitores em relação aos candidatos, possui um valor negativo. Isso indica um viés para os candidatos do PT. A despeito da proximidade ideológica, em média, os eleitores estavam predispostos a votar nos candidatos do PT. Ou seja, existia um componente não espacial, embora pequeno, favorável aos petistas.

Analisando o valor estimado do parâmetro a vemos que ele é positivo e com uma magnitude forte. Esse resultado indica que, quanto mais à esquerda da escala ideológica um eleitor está, maiores são as chances de ele votar no candidato de esquerda. Isto é, mais sensível à posição do candidato o eleitor está.

Figura 4
Probabilidade do voto no candidato do PSDB
em função dos pontos ideais dos entrevistados



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados dos Esebs.

Nota: Cada gráfico possui 250 curvas calculadas a partir de 250 amostras da distribuição *a posteriori* dos coeficientes do modelo de regressão.

Podemos analisar também os gráficos com a probabilidade predita pelo modelo de se votar no candidato do PSDB em função dos pontos ideais dos entrevistados (Figura 4). Com isso temos uma noção mais clara da relação entre proximidade ideológica e escolha eleitoral. Por exemplo, para a eleição de 2010, um eleitor que possui um ponto ideal de -0,5 – e que, portanto, está a 0,25 ponto de distância da candidata Dilma e a 0,75 do candidato Serra – possui apenas 13,7% de chances de votar no candidato José Serra. Mas um eleitor que possui um ponto ideal de 0,5 – e que, portanto, está a 0,25 ponto de distância do candidato Serra e a 0,75 da candidata Dilma – possui 71,9% de chances de escolher o candidato do PSDB. Para as eleições de 2002 e 2006, esses valores são um pouco mais baixos: 11,6% (2002) e 13,3% (2006) para os eleitores com pontos ideais de -0,5 e 54,2% (2002) e 49,2% (2006) para os eleitores com ponto ideal de 0,5. Já para a

eleição de 2014, o fator ideológico foi mais forte. A chance de eleitores com ponto ideal de -0,5 votar no candidato do PSDB era de 27,5%. Por outro lado, eleitores com ponto ideal de 0,5 a chance era de 67,9%.

Outro ponto interessante de analisar é aquele que está exatamente entre os dois candidatos. Esse ponto médio que está localizado no $x_i = 0$ é aquele em que o eleitor seria indiferente aos candidatos, caso não existisse viés. Ou seja, se nenhum candidato possuir uma vantagem baseada em elementos não espaciais, esperamos que a probabilidade de um eleitor votar em qualquer um dos dois candidatos seja igual a 50%. Como observamos na Figura 4, para as eleições de 2010, um eleitor que possui um ponto ideal igual a zero tem 39,9% de chances de votar no candidato Serra. Esse resultado indica a existência de uma vantagem a favor da candidata Dilma Rousseff. Resultado semelhante foi encontrado para a eleição de 2014 (47,3%) (Figura 4). Essa vantagem, por outro lado, é pequena em termos substantivos. Esse viés baseado em componentes não ideológicos foi mais forte durante os dois pleitos anteriores quando o candidato do PT foi o Lula. Eleitores no ponto de indiferença tinham 29,3% (2002) e 30,8% (2006) de chance de votar no candidato do PSDB (Figura 4).

Em resumo, a proximidade ideológica entre eleitores e candidatos está fortemente associada à escolha eleitoral. Eleitores de esquerda tendem a votar no candidato de esquerda e eleitores de direita tendem a votar no candidato de direita. No que diz respeito ao viés fruto de elementos não espaciais, os candidatos do PT possuem uma vantagem pequena em relação aos candidatos do PSDB. No entanto, essa vantagem tem diminuído ao longo do tempo.

Tabela 3
Estimação dos parâmetros do modelo espacial com controles

	2002	2006	2010	2014
Intercepto	-1,02	0,54	0,23	0,68
	[-1,26; -0,76]	[0,09; 0,94]	[-0,37; 0,80]	[0,59; 0,81]
Ponto ideal	0,44	0,51	0,85	0,69
	[0,04; 0,82]	[0,07; 0,96]	[0,53; 1,23]	[0,43; 0,93]
Avaliação do governo	0,53	-1,46	-0,28	-1,21
	[0,27; 0,76]	[-1,88; -1,01]	[-0,83; 0,35]	[-1,39; -1,03]
Gosta do PT	-0,59	-1,00	-0,98	-1,50
	[-0,87; -0,29]	[-1,67; -0,37]	[-1,25; -0,69]	[-1,87; -1,18]
Gosta do PSDB	0,55	0,42	0,93	1,12
	[0,12; 0,99]	[-0,25; 1,02]	[0,58; 1,26]	[0,76; 1,47]
Não votaria no PT	1,66	1,49	1,55	-
	[1,37; 1,95]	[1,09; 1,94]	[1,20; 1,96]	
Não votaria no PSDB	-0,36	-0,91	-1,12	-
	[-0,63; -0,08]	[-1,38; -0,48]	[-1,39; -0,82]	
Avaliação da economia	-	-	-0,06	-0,09
			[-0,29; 0,19]	[-0,29; 0,11]
Bolsa Família	-	-	-0,11	-0,41
			[-0,46; 0,23]	[-0,59; -0,22]
N	915	469	990	1450

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados dos Esebs.

Nota: As estimativas são a mediana da distribuição *a posteriori*. Intervalos de credibilidade de 95% estão entre colchetes.

As estimativas geradas pelo modelo não têm uma interpretação causal. Os resultados expostos na Tabela 2 são estimativas de um modelo bivariado que leva em consideração apenas a posição ideológica dos eleitores como determinante do voto. Sabemos, no entanto, que essa não é a única variável relevante na decisão eleitoral. A avaliação da economia, a avaliação do governo, a identificação partidária e a rejeição a determinados candidatos, apenas para citar alguns exemplos, são outros fatores relevantes. Para contornar esse problema, incluímos diversas variáveis de controle ao modelo bivariado. Os resultados podem ser vistos na Tabela 3.

Em todos os anos incluímos uma variável que indica se o eleitor avaliou positivamente o governo nos últimos quatro anos. Assim, para o ano de 2002, a variável indica se o eleitor avaliou positivamente o governo Fernando Henrique nos últimos quatro anos ou não (Ótimo, Bom ou Regular para bom = 1; Péssimo, Ruim ou Regular para ruim = 0). Para os anos de 2006 e 2010, a avaliação refere-se ao governo Lula (Muito bom e Bom = 1; Ruim e Péssimo = 0). E em 2014 a avaliação foi sobre o governo Dilma (Ótimo e Bom = 1; Regular, Ruim e Péssimo = 0). Incluímos também variáveis que indicam se ele

gosta de algum partido, uma indicando o PT e outra indicando o PSDB. De maneira semelhante, com exceção do ano de 2014, incluímos duas variáveis que indicam o partido no qual ele não votaria de jeito nenhum. E para as duas últimas eleições (2010 e 2014) incluímos uma variável que indica como o eleitor avalia a economia. Em 2010, a questão foi como o eleitor avalia a situação econômica do país (Ótima e Boa = 1; Regular, Ruim ou Péssima = 0). Em 2014, a questão foi se a atual situação econômica do Brasil está melhor, igual ou pior que há 12 meses (Melhor = 1; Igual ou Pior = 0). Para esses dois últimos anos também incluímos uma variável que indica se o entrevistado é beneficiário do programa Bolsa Família (2010) e/ou se alguém que vive em sua casa foi beneficiário do programa (2014).

É importante notar que precisamos ter cautela na interpretação dos resultados expostos na Tabela 3. A ideologia, além de estar associada ao voto, também está associada às variáveis de controle. Isto é, ela não é exógena ao processo eleitoral. Por exemplo, é razoável imaginar que ser de esquerda tem um impacto na probabilidade de se votar no candidato do PSDB, mas também tem um impacto na rejeição que o indivíduo tem a esse partido. Assim, ao mesmo tempo que a variável que indica essa rejeição é uma variável de controle (pois ela afeta a decisão eleitoral), ela também é uma variável dependente (pois ela é afetada pela ideologia). Esse tipo de variável é conhecido como de controle endógeno (Angrist e Pischke, 2008, p. 64-68). De modo intuitivo, o problema é que não é fácil assumir que a variável de controle (rejeição ao PSDB) se mantém constante quando modificamos a nossa variável explicativa (ideologia).

Vamos aos resultados. As variáveis que indicam gostar do PT ou do PSDB e que não votariam no PT ou no PSDB possuem os sinais esperados. Isto é, ter alguma afinidade com o PT tem uma associação negativa com o voto no candidato do PSDB. Por outro lado, ter uma afinidade com o PSDB está positivamente associado com o voto nesse partido. A avaliação do governo também possui a direção esperada para todos os anos. Avaliar positivamente o governo Fernando Henrique está positivamente associado ao voto no candidato José Serra em 2002. Já avaliar positivamente os governos petistas em 2002, 2006 e 2010 está negativamente associado ao voto no candidato do PSDB quatro anos mais tarde. A avaliação da economia, por sua vez, não se mostrou uma variável relevante no voto. Tanto para 2010 quanto para 2014 não encontramos resultados diferentes de zero. Por fim, a variável Bolsa Família só teve um impacto relevante na eleição de 2014. Em parte, isso pode ser explicado pelo modo como a pergunta foi formulada em 2010. Nesse ano, foi perguntado apenas se o entrevistado era beneficiário do programa, ao passo que em 2014 a questão foi mais ampla ao perguntar se alguém que vive na casa do entrevistado foi beneficiário.

Como podemos observar na Tabela 3, os coeficientes que indicam o impacto da posição ideológica (ponto ideal) sobre o voto se mantiveram positivos para todos os anos. Há uma redução do seu impacto, quando comparado aos resultados dos modelos bivariados com a inclusão de outros fatores que também influenciam a decisão dos eleitores. No entanto, a conclusão é a mesma que obtivemos com os modelos mais

simples: quanto mais à esquerda da escala ideológica um eleitor está posicionado, maiores são as suas chances de votar no candidato de esquerda.

Sofisticação política e voto

Nesta seção verificamos se a probabilidade de um eleitor votar no candidato que está mais próximo dele varia conforme o seu nível de sofisticação política. Para isso podemos estender o modelo proposto na equação 15 incluindo um termo de interação:

$$P(v_i = \text{PSDB}) = \Phi(\gamma_0 + \gamma_1 x_i + \gamma_2 \text{sof}_i + \gamma_3 x_i \text{sof}_i) \quad (20)$$

onde sof_i é o índice de sofisticação política do eleitor i . A conexão dos coeficientes do modelo de regressão com os parâmetros do modelo espacial é dada por:

$$\delta_i = \gamma_0 + \gamma_2 \text{sof}_i \quad (21)$$

$$a_i = \gamma_1 + \gamma_3 \text{sof}_i \quad (22)$$

Mas, antes de estimarmos esse modelo, precisamos de uma medida de sofisticação política dos eleitores (sof_i). A ideia de sofisticação política compreende diversas dimensões. Ou seja, ela não remete apenas a questões de conhecimento político, mas também inclui aspectos relacionados ao interesse por política, bem como a capacidade de organizar ideias políticas em termos abstratos. No entanto, como essas dimensões são correlacionadas entre si, é possível ter uma boa aproximação desse constructo utilizando um número reduzido de questões associadas a essas dimensões (Fuks e Pereira, 2011).

Neste artigo, utilizamos modelos da teoria da resposta ao item (IRT) aplicados a questões (itens) sobre importantes figuras do cenário político brasileiro e sobre o funcionamento do sistema político. Essa é a estratégia que tem sido utilizada pela literatura (Lawrence, 2007; Levendusky e Jackman, 2003; Pereira, 2013). Além disso, incluímos também diversos itens que remetem ao interesse por política e à participação política dos eleitores. Mesmo que imperfeita, essa medida nos fornece uma boa representação da diferença existente entre os indivíduos no que se refere à sofisticação política.

Para o ano de 2010, são utilizadas 21 questões de conhecimento político. Destas, quatro são questões fechadas do tipo "Certo" ou "Errado". Foi perguntado ao entrevistado o seguinte: "Gostaria que o(a) sr(a). dissesse se as seguintes frases estão certas ou erradas". Por exemplo, uma das afirmações era: "O presidente da República tem um mandato de 4 anos". O entrevistado deveria responder se essa afirmação era correta ou não. As demais questões (17) eram abertas. Era dito ao entrevistado o seguinte: "Vou ler para o(a) sr(a). o nome de alguns políticos e gostaria que me dissesse a qual partido eles são filiados". Por exemplo, uma das perguntas era "A qual partido Eduardo Suplicy é filiado?" Caso ele tenha respondido "PT", a resposta foi codificada como "Certo". Caso o entrevistado tenha respondido outro partido, "Não sabe" ou "Não respondeu", as respostas foram codificadas como "Errado". Para os demais anos foram feitas apenas quatro questões

de conhecimento político. Mas, a despeito dessas diferenças, os resultados são semelhantes para todas as eleições¹¹.

Para o ano de 2002, utilizamos 18 questões de interesse e participação política. Em 2006 temos cinco itens, em 2010 temos 10 e em 2014 utilizamos 19. Foram incluídas questões como: "Se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a). votaria?"; "Durante a campanha eleitoral o(a) sr(a). tentou convencer alguém a votar em algum candidato ou partido? (Se sim) Com que frequência: muitas vezes, algumas ou poucas vezes?". Também incluímos itens perguntando se o entrevistado era filiado a sindicato, associação profissional ou partido político¹².

A principal vantagem de utilizar modelos de IRT é o fato de eles levarem em consideração a dificuldade das questões e como elas discriminam os respondentes¹³. Por exemplo, não é difícil perceber que a questão "De qual partido Lula é filiado?" não deve ter o mesmo peso que a questão "De qual partido Jorge Bornhausen é filiado?". A primeira questão provavelmente receberá muito mais respostas corretas do que a segunda.

No modelo de IRT de dois parâmetros, a probabilidade de um entrevistado i responder corretamente ao item q é dada por:

$$P(q_{ik} = 1) = \Phi(\text{sof}_i \psi_q - \theta_q) \quad (23)$$

onde ψ é o parâmetro de discriminação e θ é o parâmetro de dificuldade da questão. Um item é dito mais difícil quando a probabilidade de acerto é menor que a de outro item, dado o mesmo nível de sofisticação política. O parâmetro de discriminação indica quão bem um item é capaz de discriminar entre um indivíduo mais sofisticado e um menos sofisticado.

Na implementação bayesiana (Fox, 2010) assume-se que:

$$\text{sof}_i \sim N(0, 1) \quad (24)$$

$$\psi_q \sim N_+(0; 0,01) \quad (25)$$

$$\theta_q \sim N(0; 0,01) \quad (26)$$

Para identificarmos o modelo, fixamos os parâmetros de discriminação e de dificuldade do primeiro item em zero.

¹¹ As questões utilizadas estão nos Anexos.

¹² As questões utilizadas estão nos Anexos.

¹³ As opções mais simples seriam apenas somar o número de respostas corretas (dando o mesmo peso para todos os itens) ou atribuir pesos diferentes a cada uma das questões. Estas não parecem ser as formas ideais, dado o grau de subjetividade na definição dos pesos de cada item.

Tabela 4
Estimativas dos parâmetros do modelo espacial estendido

	2002	2006	2010	2014
Intercepto	-0,55	-0,51	-0,26	-0,08
	[-0,65; -0,45]	[-0,64; -0,37]	[-0,34; -0,17]	[-0,14; -0,00]
Ponto ideal	1,51	0,98	2,15	1,05
	[1,17; 1,85]	[0,67; 1,32]	[1,83; 2,46]	[0,83; 1,28]
Sofisticação	-0,15	0,02	0,07	0,06
	[-0,27; -0,02]	[-0,23; 0,27]	[-0,02; 0,17]	[-0,03; 0,15]
Interação	0,75	0,43	1,14	0,52
	[0,37; 1,11]	[-0,13; 1,03]	[0,81; 1,45]	[0,25; 0,82]
N	973	536	1077	1501

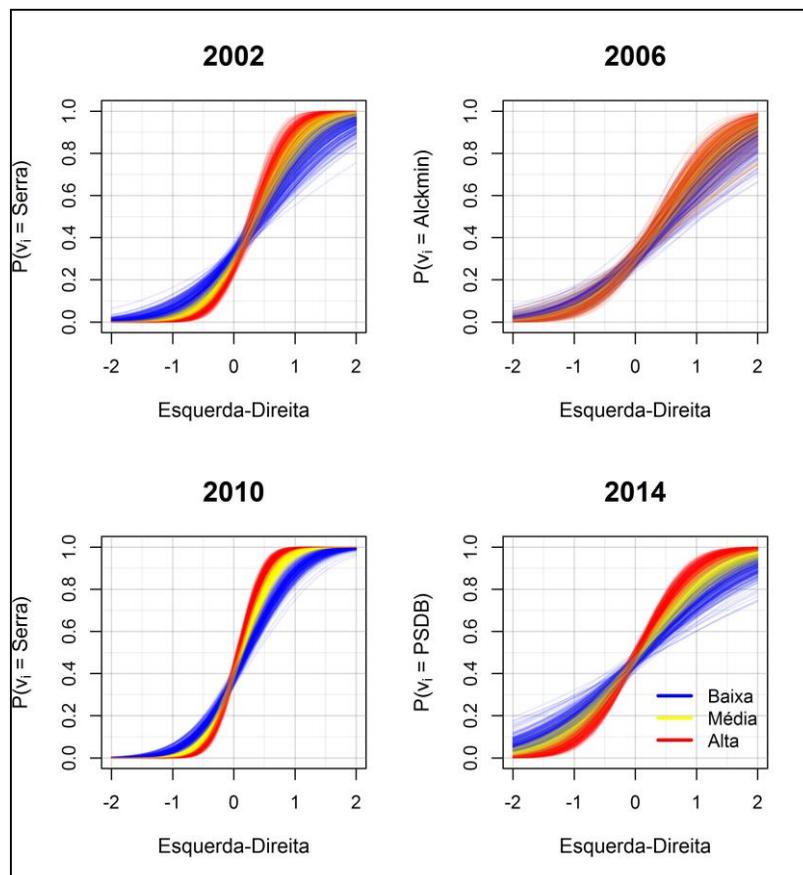
Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados dos Esebs.

Nota: As estimativas são a mediana da distribuição *a posteriori*. Intervalos de credibilidade de 95% estão entre colchetes.

Na Tabela 4, temos os resultados do modelo 20. Para o ano de 2010, para os eleitores com um nível de sofisticação médio ($sof_i = 0,006$), os parâmetros $\delta = -0,26 + 0,07(0,006) = -0,26$ e $a = 2,15 + 1,14(0,006) = 2,16$ são muito semelhantes aos parâmetros encontrados na Tabela 2 ($\delta = -0,26$ e $a = 1,67$). Isso corrobora os achados anteriores indicando a existência de um pequeno viés favorável à candidata do PT e uma probabilidade maior de um eleitor de esquerda (direita) votar no candidato de esquerda (direita). Assim como indicam um baixo poder explicativo da variável de sofisticação política.

Para termos uma ideia mais clara das implicações desse resultado, podemos olhar para os gráficos da Figura 5 com as probabilidades preditas pelo modelo. Aí apresentamos a probabilidade de se votar no candidato do PSDB em função dos pontos ideais dos eleitores por nível de sofisticação. Dividimos os eleitores em três grupos: baixa sofisticação (0,25 percentil de *sof*), média sofisticação (mediana de *sof*) e alta sofisticação (0,75 percentil de *sof*). Se a sofisticação política for importante na decisão do voto, esperamos que a probabilidade de um eleitor pouco sofisticado votar no candidato mais próximo dele seja muito diferente da probabilidade de um eleitor altamente sofisticado. Em outras palavras, eleitores pouco informados utilizariam componentes não espaciais na hora de votar, ao passo que eleitores informados utilizariam o critério ideológico.

Figura 5
Probabilidade do voto no candidato do PSDB em função dos pontos ideais dos entrevistados por nível de sofisticação política



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados dos Esebs.

Nota: Cada gráfico possui 250 curvas calculadas a partir de 250 amostras da distribuição *a posteriori* dos coeficientes do modelo de regressão.

Os resultados da Figura 5 contradizem a ideia de que eleitores menos informados votariam de uma forma diferente da de eleitores mais sofisticados. Diferentes níveis de sofisticação política pouco afetam a probabilidade de um eleitor votar no candidato que está mais próximo dele.

Vejam as eleições de 2010 no caso de um eleitor com ponto ideal igual a 0,5. Se esse eleitor for altamente sofisticado, a probabilidade de ele votar no candidato do PSDB é de 87,8%. Se ele possuir um nível médio de sofisticação, essa probabilidade é de 79,5%. E se ele for pouco sofisticado, a probabilidade é de 67,2%. Embora essas probabilidades aumentem com o nível de informação política, não podemos afirmar que eleitores menos informados guiem os seus votos por critérios não espaciais. Isso fica mais claro para as outras eleições. Para as eleições de 2002, um eleitor muito sofisticado tem 63,3% de chances de votar no candidato Serra, enquanto eleitores com um nível de sofisticação

médio e baixo tem 58,4% e 53,2% de chances, respectivamente. Como é possível atestar pela Figura 5, a diferença entre os grupos é praticamente inexistente durante as eleições de 2006. Ser muito ou pouco sofisticado não altera as chances de escolher o candidato mais próximo do ponto de vista ideológico. Em 2014, o cenário é semelhante. Um eleitor pouco sofisticado tem 60,8% de chances de votar no candidato do PSDB, já eleitores com um nível médio e alto de sofisticação possuem probabilidade de 65,5% e 73,4%, respectivamente.

Para eleitores indiferentes ($x_i=0$), as conclusões são semelhantes. Para as eleições de 2010, se o eleitor for muito sofisticado, a probabilidade de ele votar no candidato do PSDB é de 41,3%. Se ele possuir um nível médio, a probabilidade é de 39,8%. E se ele for pouco sofisticado, a probabilidade é de 38,2%. Ou seja, para todos os níveis de sofisticação, a candidata do PT possuía uma vantagem baseada em um componente não espacial. Essa vantagem era maior quanto menor a sofisticação do eleitor. Mas, novamente, não podemos afirmar que eleitores menos informados votariam por critérios não espaciais e eleitores sofisticados votariam por critérios ideológicos, ambos os tipos de eleitores levam em consideração a distância relativa dos candidatos e isso vale para os outros pleitos. Em 2002, eleitores com um nível de sofisticação baixo, médio e alto tinham 32,3%, 29,2% e 26,3% de chances de votar no candidato do PSDB, respectivamente. Em 2006, as probabilidades foram de 30,4% (baixo), 30,6% (médio) e 30,7% (alto). Por fim, em 2014 o cenário foi muito semelhante, 45,6% (baixo), 46,6% (médio) e 48,4% (alto).

Tabela 5
Estimativas dos parâmetros do modelo espacial estendido com controles

	2002	2006	2010	2014
Intercepto	-1,04	0,56	0,16	0,68
	[-1,28; -0,78]	[0,12; 0,99]	[-0,46; 0,84]	[0,55; 0,80]
Ponto ideal	0,60	0,50	1,21	0,71
	[0,20; 1,03]	[0,02; 0,97]	[0,81; 1,64]	[0,44; 0,96]
Sofisticação	-0,10	0,00	-0,05	0,05
	[-0,24; 0,04]	[-0,41; 0,36]	[-0,18; 0,09]	[-0,06; 0,17]
Interação	0,46	-0,29	0,75	0,33
	[0,02; 0,88]	[-1,25; 0,57]	[0,35; 1,14]	[-0,02; 0,64]
Avaliação do governo	0,56	-1,47	-0,24	-1,22
	[0,23; 0,80]	[-1,95; -0,99]	[-0,91; 0,37]	[-1,39; -1,04]
Gosta do PT	-0,52	-0,99	-0,98	-1,50
	[-0,83; -0,24]	[-1,75; -0,41]	[-1,25; -0,70]	[-1,87; -1,20]
Gosta do PSDB	0,54	0,39	0,94	1,08
	[0,10; 0,97]	[-0,22; 1,05]	[0,59; 1,29]	[0,75; 1,47]
Não votaria no PT	1,64	1,51	1,52	-
	[1,33; 1,93]	[1,08; 1,93]	[1,16; 1,92]	
Não votaria no PSDB	-0,38	-0,94	-1,12	-
	[-0,66; -0,11]	[-1,43; -0,50]	[-1,39; -0,84]	
Avaliação da economia	-	-	-0,04	-0,08
			[-0,27; 0,20]	[-0,28; 0,12]
Bolsa Família	-	-	-0,13	-0,40
			[-0,46; 0,18]	[-0,61; -0,20]
N	915	469	990	1450

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados dos Esebs.

Nota: As estimativas são a mediana da distribuição *a posteriori*. Intervalos de credibilidade de 95% estão entre colchetes.

A inclusão de variáveis de controle não altera as nossas conclusões. Na Tabela 5 apresentamos os resultados do modelo 20, incluindo as mesmas variáveis de controle utilizadas na seção anterior. Como é possível observar, os coeficientes que indicam o impacto da ideologia sobre o comportamento eleitoral continuam positivos para todas as eleições. Quando comparado aos resultados da Tabela 4, há uma redução da magnitude dos coeficientes, mas ainda são resultados substancialmente relevantes. De maneira semelhante, o coeficiente para a sofisticação política e para a interação entre a sofisticação e a ideologia também teve a sua magnitude reduzida, mas sem mudanças substantivas.

Conclusões

O objetivo deste artigo foi testar empiricamente o principal pressuposto da teoria espacial do voto no Brasil. De acordo com esse modelo, eleitores devem votar no candidato que está mais próximo deles do ponto de vista ideológico. Se eles forem indiferentes às opções oferecidas, a probabilidade de eles escolherem qualquer um dos candidatos deve ser igual. Além disso, os resultados devem ser independentes do nível de sofisticação dos eleitores. Isto é, o fato de um eleitor ser pouco informado não deve alterar significativamente essas probabilidades.

Como vimos, o modelo espacial parece prever razoavelmente bem o comportamento dos eleitores brasileiros. E isso vale para todos os níveis de sofisticação política. Eleitores altamente sofisticados se encaixam quase perfeitamente no modelo espacial. Eles possuem uma alta probabilidade de votar no candidato que está mais próximo deles. Se eles estiverem no ponto de indiferença, a probabilidade de eles escolherem qualquer um dos dois candidatos é de quase 50%. A literatura brasileira sobre comportamento eleitoral (Carreirão, 2002) não tinha muitas dúvidas sobre esse resultado. A parcela mais informada da população guiaria o seu voto a partir de elementos ideológicos.

A dúvida estaria sobre a parcela menos informada da população. Esse subconjunto de eleitores, que seria a parcela predominante do eleitorado brasileiro, utilizaria elementos não ideológicos na hora do voto. Os resultados apresentados neste artigo mostram um cenário diferente. A probabilidade de esses eleitores escolherem um candidato que está mais próximo deles é extremamente alta.

Isso contraria parte da literatura que afirma que a ideologia não é relevante – ou o é apenas para a parcela mais educada da população (Carreirão, 2002, 2007; Holzhacker e Balbachevsky, 2007; Nicolau, 2014). Diversos trabalhos argumentam que somente os eleitores altamente informados votariam de forma ideológica, no sentido de escolher os partidos e candidatos que mais se aproximam de suas próprias posições políticas. A grande maioria do eleitorado basearia os seus votos em elementos não espaciais, como a avaliação do desempenho do governo e atributos pessoais dos candidatos. Por outro lado, os nossos resultados vão ao encontro dos achados da literatura que sustenta a importância preditiva da autolocalização na escala esquerda-direita sobre o voto (Singer, 1999; Amaral e Ribeiro, 2015). Como os eleitores são pouco informados e não conseguem relacionar cada decisão tomada pelo governo com as suas próprias posições políticas, a ideologia seria relevante na medida em que ela criaria um atalho que eliminaria a necessidade de se manter informado. Assim, este artigo buscou contribuir com a literatura de comportamento político e, em especial, com a discussão sobre o papel da ideologia no comportamento eleitoral, argumentando favoravelmente sobre a utilidade da variável ideologia no entendimento das eleições presidenciais no Brasil.

Mas é importante notar que a noção de ideologia com a qual estamos dialogando não é aquela associada a um sistema de crenças estruturado, em que um eleitor ideológico

seria aquele que possui um conjunto de opiniões políticas que são interconectadas e estáveis ao longo do tempo. Como estamos testando o principal pressuposto da teoria espacial do voto, temos uma visão menos exigente daquilo que seria um voto ideológico. Sob essa perspectiva, um eleitor ideológico seria aquele que escolhe o candidato que possui a posição política mais próxima da sua, sem levar em consideração outros elementos. Além disso, o nível de sofisticação política do eleitor pouco influenciaria nesse processo. Os resultados apresentados neste artigo parecem ir nessa direção e o cenário político atual dá indícios de que a ideologia permanecerá como uma variável importante no comportamento eleitoral. Com o aprofundamento da polarização ideológica tanto no nível das elites políticas quanto no do eleitorado, esquerda e direita continuarão tendo um papel relevante.

Do ponto de vista metodológico, procuramos mostrar que a principal estratégia adotada pela literatura para mensurar a ideologia dos eleitores é problemática. A utilização dos dados brutos da autolocalização na escala esquerda-direita possui problemas de incomparabilidade interpessoal, uma vez que os entrevistados podem interpretar a escala ideológica de formas muito diferentes. Para avançar nessa questão, utilizamos a solução proposta por Aldrich e McKelvey (1977) e implementada em uma versão bayesiana por Hare et al. (2014). Com isso, buscamos contribuir com a literatura trazendo melhores medidas de identificação ideológica que podem ter impactos substantivos na forma como vemos a relação entre ideologia e voto.

Referências bibliográficas

- ALDRICH, J.; MCKELVEY, R. "A method of scaling with applications to the 1968 and 1972 presidential elections". *The American Political Science Review*, vol. 71, nº 1, p. 111-130, 1977.
- ALMEIDA, A. "À esquerda dos números, à direita dos fatos". *Insight Inteligência*, vol. 15, p. 113-128, 2001.
- AMARAL, O.; RIBEIRO, P. "Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 23, nº 56, p. 107-123, 2015.
- AMES, B.; SMITH, E. "Knowing left from right: ideological identification in Brazil, 2002-2006". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 2, nº 3, p. 3-38, 2010.
- ANGRIST, J.; PISCHKE, J. *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- BRADY, H. "The perils of survey research: inter-personally incomparable responses". *Political Methodology*, vol. 11, nº 3-4, p. 269-291, 1985.
- CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- CARREIRÃO, Y. *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- _____. "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, vol. 13, nº 2, p. 307-339, 2007.
- CASTRO, M. "Determinantes do comportamento eleitoral – a centralidade da sofisticação política". Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.
- CESOP. Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) 2002, Cesop-FGV/Brasil – 2 dez. – nº 01838; Eseb 2006 -

Cesop-Ipsos/Brasil – 6 dez. – nº 02489; Eseb 2010 - Cesop-Vox Populi/Brasil – 10 nov. - nº 02639; Eseb 2014 - Cesop-Ibope/Brasil – nov. - nº 03928. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP), Unicamp, Campinas, 2002, 2006, 2010, 2014.

CLINTON, J.; JACKMAN, S.; RIVERS, D. "The statistical analysis of roll call data". *American Political Science Review*, vol. 98, nº 2, p. 355-370, 2004.

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

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper and Row, 1957.

ENELOW, J.; HINICH, M. "Nonspatial candidate characteristics and electoral competition". *The Journal of Politics*, vol. 44, nº 1, p. 115-130, 1982.

ENELOW, J.; HINICH, M. *The spatial theory of voting: an introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FOX, J. *Bayesian item response modeling: theory and applications*. Nova York: Springer Science & Business Media, 2010.

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

HARE, C., et al. "Using bayesian Aldrich-McKelvey scaling to study citizens' ideological preferences and perceptions". *American Journal of Political Science*, vol. 59, nº 3, p. 759-774, 2014.

HINICH, M.; MUNGER, M. *Ideology and the theory of political choice*. Michigan: The Michigan University Press, 1994.

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

JESSEE, S. *Ideology and spatial voting in American elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

KING, G., et al. "Enhancing the validity and cross-cultural comparability of measurement in survey research". *American Political Science Review*, vol. 98, nº 1, p. 191-207, 2004.

LAMOUNIER, B. Presidente Prudente: o crescimento da oposição num reduto arenista. In: REIS, F. (org.). *Os partidos e o regime*. São Paulo: Símbolo, 1978.

LAWRENCE, C. "Should voters be encyclopedias? Measuring political sophistication of survey respondents". In: Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, 2007.

LEVENDUSKY, M.; JACKMAN, S. "Reconsidering the measurement of political knowledge". Unpublished manuscript, Stanford University, 2003.

LO, J.; PROKSCH, S.; GSCHWEND, T. "A common left-right scale for voters and parties in Europe". *Political Analysis*, vol. 22, nº 2, p. 205-223, 2014.

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

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

PEREIRA, F. "Sofisticação política e opinião pública no Brasil: revisitando hipóteses clássicas". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 2, p. 291-319, 2013.

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

REIS, F. Classe social e opção partidária: as eleições de 1976 em Juiz de Fora. In: REIS, F. (org.). *Os partidos e o regime*. São Paulo: Símbolo, 1978.

REIS, F. *Mercado e utopia: teoria política, sociedade brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000.

REIS, F.; CASTRO, M. "Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, p. 25-46, 2006.

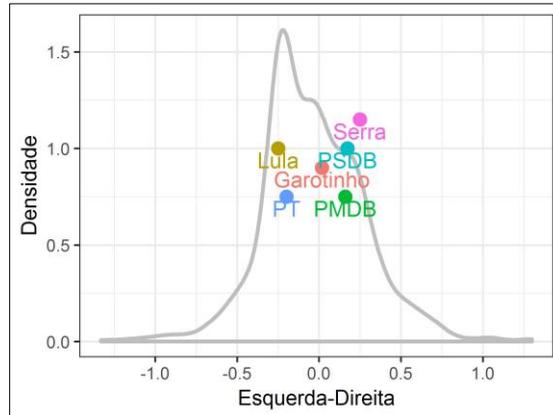
SAIEGH, S. "Using joint scaling methods to study ideology and representation: evidence from Latin America". *Political Analysis*, vol. 23, nº 3, p. 363-384, 2015.

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 1999.

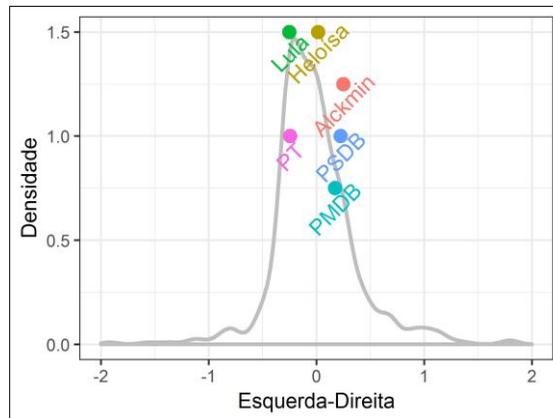
SOARES, G. "Em busca da racionalidade perdida: alguns determinantes do voto no Distrito Federal". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, p. 5-23, 2000.

Anexos

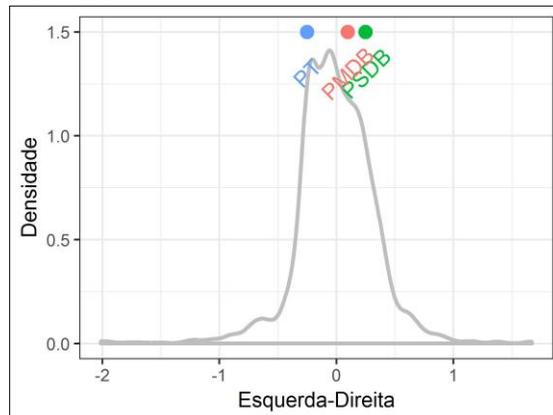
Figura 6
Estímulos e distribuição dos entrevistados



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2002.

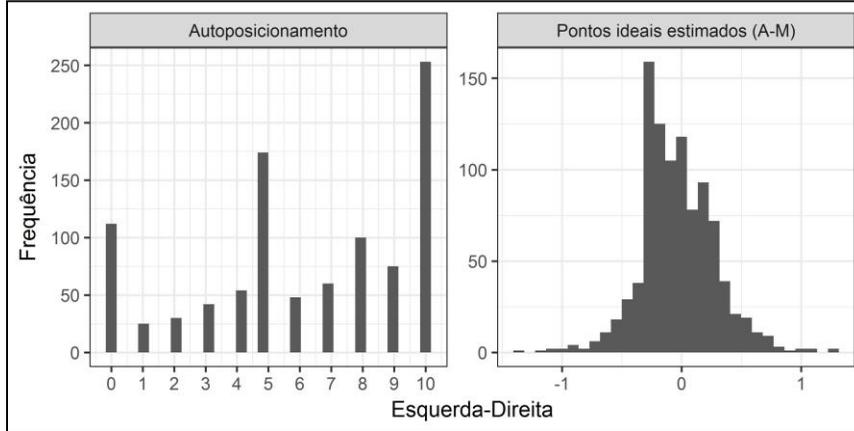


Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2006.

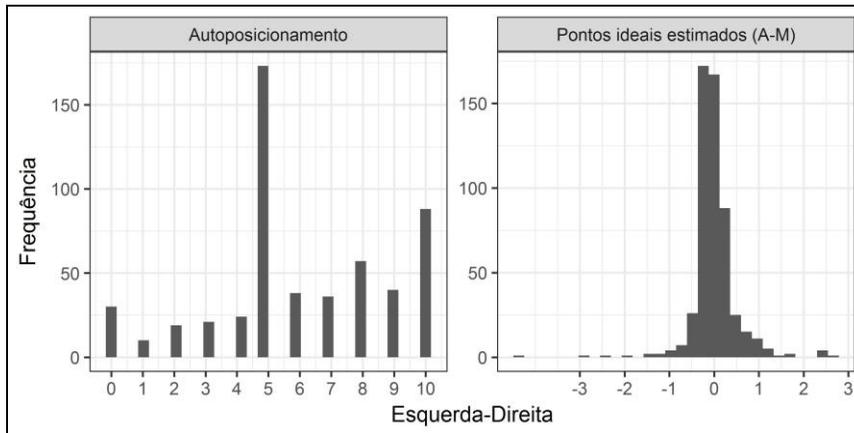


Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2014.

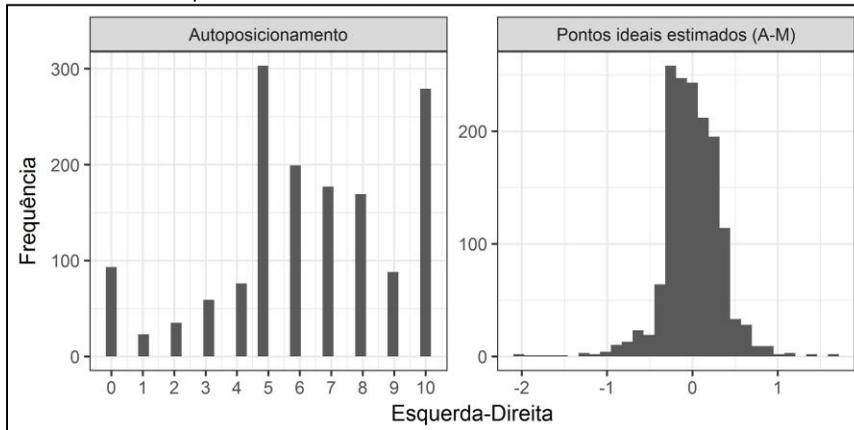
Figura 7
Comparação entre o autoposicionamento e os pontos ideais estimados



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2002.

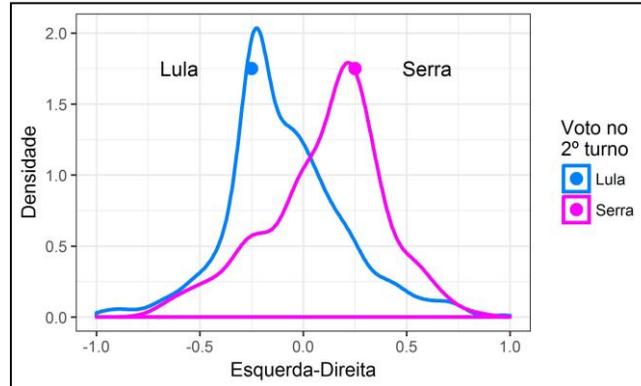


Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2006.

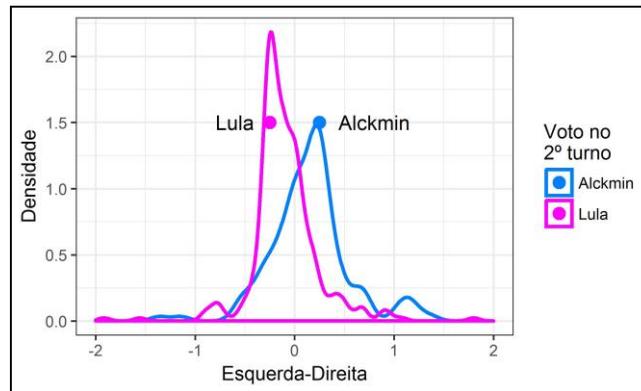


Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2014.

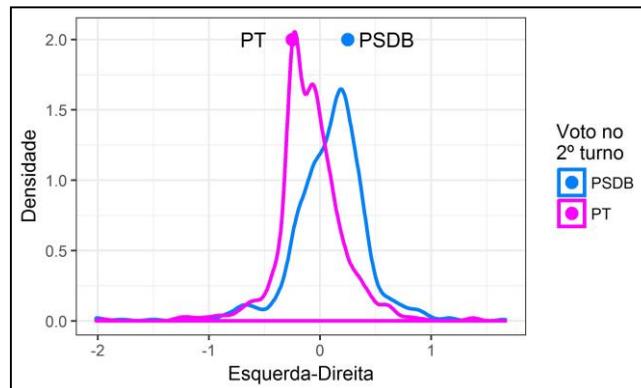
Figura 8
Distribuição dos entrevistados por voto



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2002.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2006.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do Eseb 2014.

Questões de sofisticação política – Esebs**2002**

1. Na sua opinião, qual é o partido do presidente Fernando Henrique Cardoso?
2. Na sua opinião, o número 13 é de qual partido?
3. Nessa eleição, Denise Frossard foi eleita deputada estadual, deputada federal ou senadora?
4. E Carlos Minc, foi eleito Deputado Estadual, Deputado Federal ou Senador?
5. Durante a campanha eleitoral o(a) sr(a). tentou convencer alguém a votar em algum candidato ou partido? (Se sim) Com que frequência: muitas, algumas ou poucas vezes?
6. Durante as eleições o(a) sr(a). mostrou seu apoio a algum candidato ou partido participando de reuniões, colando cartazes ou distribuindo panfletos? (Se sim) Com que frequência: muitas, algumas ou poucas vezes?
7. E o(a) sr(a). colocou faixas ou cartazes de algum candidato em sua casa, no trabalho, ou colou adesivo no carro?
8. Nos últimos 4 anos o(a) sr(a). fez contato com algum político, ou alguém que trabalha no governo, para pedir a solução de algum problema que prejudicava muitas pessoas ou reclamar do próprio governo?
9. Nos últimos 4 anos, o(a) sr(a). participou de algum protesto ou comício contra ou a favor do governo?
10. Se o voto não fosse obrigatório, o(a) sr(a). votaria?
11. O(A) sr(a). costuma ler jornal?
12. O(A) sr(a). assistiu a telejornais com notícias nacionais essa semana?
13. E telejornais de notícias locais, o(a) sr(a). assistiu essa semana?
14. O(A) sr(a). ouviu notícias no rádio esta semana?
15. Com que frequência o(a) sr(a). conversa sobre política com parentes e amigos, todo dia, às vezes, raramente ou nunca?
16. Agora eu gostaria de saber quais destas atividades o(a) sr(a). já fez em algum momento da sua vida e quais o(a) sr(a). nunca fez:
 - a) Assinar um abaixo assinado
 - b) Participar de manifestações ou protestos
 - c) Participar de greve
19. O(A) sr(a). é filiado(a) a algum?
 - a) Sindicato
 - b) Associação profissional
 - c) Partido político
22. O(A) sr(a). costuma se informar sobre o trabalho de algum político?

2006

Agora, para finalizar, gostaria que o(a) sr(a) dissesse se as seguintes frases estão certas ou erradas:

1. Geraldo Alckmin pertence ao PTB.
2. O presidente da República tem um mandato de 4 anos.
3. Os deputados da Câmara Federal são eleitos pelo voto majoritário.
4. O presidente Lula foi eleito pelo PT.
5. Se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a). votaria?
6. O(A) sr(a). ou alguém da sua casa é filiado(a) a algum?
 - a) Sindicato
 - b) Associação profissional
 - c) Associação de empresários ou comerciantes
 - d) Movimento social

2010

1. Geraldo Alckmin é filiado ao PTB?
2. O presidente da República tem um mandato de 4 anos?
3. Os deputados da Câmara Federal são eleitos pelo voto majoritário?
4. O presidente Lula quando foi eleito era filiado ao PT?

5. A qual partido Aécio Neves é filiado?
6. A qual partido Aloísio Mercadante é filiado?
7. A qual partido Ciro Gomes é filiado?
8. A qual partido Eduardo Suplicy é filiado?
9. A qual partido Fernando Henrique Cardoso é filiado?
10. A qual partido Itamar Franco é filiado?
11. A qual partido Jorge Bornhausen é filiado?
12. A qual partido José Aníbal é filiado?
13. A qual partido José Dirceu é filiado?
14. A qual partido José Sarney é filiado?
15. A qual partido José Serra é filiado?
16. A qual partido Lula é filiado?
17. A qual partido Marco Maciel é filiado?
18. A qual partido Marina Silva é filiada?
19. A qual partido Michel Temer é filiado?
20. A qual partido Pedro Simon é filiado?
21. A qual partido Roseana Sarney é filiada?
22. Como o(a) sr(a). acompanhou a campanha eleitoral?
23. Se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a). votaria?
24. O(A) sr(a). ou alguém da sua casa é filiado(a) a algum:
 - a) Sindicato
 - b) Associação profissional
 - c) Associação de empresários ou comerciantes
 - d) Movimento social
28. O(A) sr(a). costuma ler jornal?
29. O(A) sr(a). assistiu a telejornais com notícias nacionais essa semana?
30. E aos debates na TV entre candidatos a presidente, o(a) sr(a). assistiu?
31. O(A) sr(a). conhece ou já ouviu falar sobre os programas sociais e de redistribuição de renda do governo federal?

2014

1. Pelo que o(a) sr(a). sabe ou ouviu falar, qual dessas pessoas foi o ministro da Fazenda durante o governo Dilma?
2. E pelo que o(a) sr(a). sabe ou ouviu falar, qual dessas foi a taxa de desemprego do Brasil em agosto de 2014?
3. E pensando no que o(a) sr(a). sabe ou ouviu falar, qual é hoje o segundo maior partido na Câmara dos Deputados?
4. Qual dessas pessoas é o atual secretário-geral da ONU – Organização das Nações Unidas?
5. Antes ou durante a campanha eleitoral deste ano o(a) sr(a). usou a internet ou o celular para acessar informações ou comunicados de algum partido ou candidato?
6. Agora eu gostaria de saber se:
 - a) O(a) sr(a). é filiado a algum sindicato?
 - b) Alguém mais da sua casa é filiado a algum sindicato?
 - c) O(a) sr(a). é membro de alguma associação de comerciantes ou empresários?
 - d) O(a) sr(a). é membro de alguma associação de fazendeiros/sitiantes/produtores rurais?
 - e) O(a) sr(a). é membro de alguma associação profissional?
 - f) O(a) sr(a). é filiado a algum partido político?
12. Nas eleições deste ano, se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a). teria ido votar?
13. Agora vou citar algumas atividades e gostaria de saber se o(a) sr(a). já fez esta atividade em algum momento da sua vida.
 - a) Assinar um abaixo-assinado (inclusive na internet)
 - b) Participar de manifestações ou protestos de rua
 - c) Participar de greve
 - d) Participar de bloqueio de estradas
 - e) Participar de ocupação de prédios públicos
 - f) Participar de ocupação de terras
 - g) Utilizar a internet ou redes sociais para manifestações e debates políticos
20. O(a) sr(a). costuma ler jornal?

21. Essa semana o(a) sr(a). assistiu a algum telejornal de transmissão nacional, ou seja, que passa em todo o Brasil?
22. E essa semana o(a) sr(a). assistiu a algum telejornal regional, ou seja, que passa notícias de sua cidade ou região?
23. O(a) sr(a). ouviu notícias no rádio esta semana?

Abstract

Ideology, political sophistication and vote in Brazil

The spatial theory of voting assumes that voters will cast their votes for the candidate whose policy position is closest to their own views. The goal of this paper is twofold: the first one is to test this assumption for the Brazilian presidential elections from 2002 to 2014. In order to do that we use data from the Brazilian Electoral Study along with scaling methods. The results suggest that the probability of a voter casting her vote for the candidate whose policy position is closest to her own is pretty high. The second goal of this paper is to assess if this result holds despite voters' political sophistication. In other words, we test if ill-informed voters make their electoral decisions based on non-spatial candidate characteristics. The results contradict this idea. Politically ill-informed voters also choose the candidates whose views are closer to their own.

Keywords: elections; ideology; political sophistication; spatial theory of voting

Resumen

Ideología, sofisticación política y voto en Brasil

La teoría espacial del voto parte del supuesto de que electores frente a dos (o más) candidatos elegirán aquel que esté más próximo de sus preferencias políticas. El primer objetivo del presente estudio será testar ese supuesto para las elecciones presidenciales en Brasil entre 2002 y 2014. Para este fin, utilizamos los datos del Estudio Electoral Brasileño y técnicas de escalonamiento. Los resultados muestran que la probabilidad que un elector vote en un candidato que esté más cercano de su punto de vista ideológico es considerablemente alta. El segundo objetivo de este estudio es averiguar si ese mismo resultado se sostiene independientemente del nivel de sofisticación política del elector, o sea, testamos la hipótesis de que electores poco informados tomarían sus decisiones basándose en elementos no espaciales (no ideológicos). Los resultados no respaldan esa idea; electores poco sofisticados políticamente también eligen los candidatos más similares a ellos mismos ideológicamente.

Palabras-clave: elecciones; ideología; sofisticación política; teoría espacial del voto

Résumé

Idéologie, sophistication politique et vote au Brésil

La théorie spatiale du vote présuppose que les électeurs qui sont face à deux candidats (ou plus) vont choisir celui qui est plus proches de leurs préférences. Le premier objectif de ce travail sera de tester cette hypothèse pour les élections présidentielles au Brésil entre 2002 et 2014. Pour cela, on utilise les données de l'Étude Electorale Brésilienne et des techniques d'échelonnement. Les résultats montrent que la probabilité qu'un électeur vote pour le candidat le plus proche de son point de vue idéologique est très élevée. Le second objectif de ce travail est de vérifier si le résultat se maintient malgré le niveau de sophistication politique de l'électeur. C'est-à-dire qu'on teste l'hypothèse selon laquelle les électeurs peu informés prendraient leurs décisions à partir d'éléments non spatiaux (non idéologiques). Les résultats contredisent cette idée. Des électeurs peu sophistiqués du point de vue politique choisissent aussi des candidats qui sont proches d'eux. Mots-clés: élections; idéologie; sophistication politique; théorie spatiale du vote

Artigo submetido à publicação em 20 de março de 2018.
Versão final aprovada em 19 de março de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)¹

Luciana Tatagiba² 

Andreia Galvão³ 

Este artigo se propõe a analisar as características dos protestos no Brasil entre 2011 e 2016, um contexto socioeconômico e político marcado pelas contradições e pelo ocaso dos governos petistas. A análise está baseada em um banco de dados de protesto constituído a partir do jornal *Folha de S. Paulo*. Sustentamos que os protestos antecedem a eclosão da crise econômica e que, quando atingem o pico, em 2013, produzem mudanças no contexto político, abrindo oportunidades políticas inéditas para que um conjunto heterogêneo de atores, à direita e à esquerda do PT, manifestasse suas divergências em relação ao governo. Os protestos evidenciam os limites da política de conciliação de classes dos governos petistas e conformam um cenário de instabilidade que contribui para o *impeachment* de Rousseff, de modo que não há uma descontinuidade entre 2013 e 2015-2016. O padrão de protesto verificado nesse período caracteriza-se pela combinação de duas dinâmicas distintas: polarização política e heterogeneização de atores e reivindicações.

Palavras-chave: protestos; crise; governos petistas

Introdução

O vigor e a persistência das mobilizações verificadas no Brasil a partir da segunda década dos anos 2000 têm estimulado um salutar desenvolvimento do campo de estudos sobre os protestos, uma área de investigação ainda embrionária na academia brasileira. Os principais focos dos novos estudos são os eventos de 2013 e 2015-2016, no geral analisados a partir de sua relação com a crise política que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff. Apesar de serem pesquisas ainda em desenvolvimento, já são significativas suas contribuições para a compreensão sobre *quem protesta, por que*

¹ Versões preliminares deste artigo foram apresentadas em vários congressos da área. Agradecemos as críticas e sugestões feitas pelos debatedores e audiência. Agradecemos também a leitura atenta dos pareceristas da *Opinião Pública*. O banco de dados, com as variáveis selecionadas para esse texto, está disponível para *download* na página deste artigo no site do Cesop: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

² Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), Brasil. E-mail: <tatagiba@g.unicamp.br>.

³ Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), Brasil. E-mail: <agalvao@unicamp.br>.

protesta, *contra quem* protesta e *como* protesta, havendo inclusive esforços para comparar os protestos no Brasil com ciclos globais de mobilização⁴.

Essa literatura pode ser dividida em dois grandes campos, que correspondem *grosso modo* à filiação teórica de seus autores. De um lado, os trabalhos vinculados ao campo de estudos dos movimentos sociais priorizam o *como* da mobilização (a partir de conceitos como identidade, enquadramento simbólico, infraestrutura organizacional, repertórios), destacando as formas como movimentos sociais reagem às oportunidades e ameaças do contexto político no qual estão inseridos e buscam alterar esse contexto. De outro, os trabalhos inspirados na tradição marxista dão ênfase ao impacto da dinâmica do capitalismo sobre os padrões do protesto, destacando as classes sociais mobilizadas (um aspecto negligenciado em grande parte das análises de movimentos sociais) e estabelecendo conexões entre os planos nacional e global.

Apesar de esses campos, assim como as perspectivas teóricas neles predominantes, terem se desenvolvido paralelamente, verifica-se uma recente aproximação entre eles, estimulada por uma promissora agenda de pesquisa internacional que busca “trazer o capitalismo de volta” aos estudos dos movimentos sociais (Hetland e Goodwin, 2013; Barker et al., 2013; Della Porta, 2015). Esse diálogo permite problematizar as formas pelas quais os ciclos de crescimento e a crise do capitalismo, em associação com as dinâmicas sociopolíticas nacionais, configuram os cenários do confronto político em distintos e distantes espaços geográficos.

Em sintonia com essa perspectiva, tem sido desenvolvida uma proposta de *abordagem integrada dos protestos* (Galvão e Tatagiba, 2018), que busca articular a teoria do confronto político à teoria marxista, associando economia e política, classe e outros pertencimentos, trabalho e movimentos sociais, o nacional e o global. A abordagem integrada permite identificar a relação entre os diferentes movimentos sociais, sejam eles ligados ao trabalho, como o movimento sindical, ou a outras identidades e objetivos, de modo a explorar tanto as especificidades quanto as similaridades e conexões entre diferentes movimentos e ondas de mobilização. Esse ponto de partida incita-nos a olhar para além das especificidades de um movimento, evento de protesto ou campanha. Isso requer, de um lado, compreender as oportunidades e ameaças políticas às quais os atores respondem, ou seja, as dimensões do processo político; de outro, recuperar as bases estruturais do conflito. Para além das contingências relacionadas às mudanças de regime (dimensão geralmente abarcada nos estudos de movimentos sociais por meio do conceito de oportunidade política), os movimentos sociais contemporâneos respondem, de forma não unívoca, à dinâmica do capitalismo e suas crises⁵.

⁴ Cf., entre outros, Braga (2013), Cava e Cocco (2014), Estanque (2014), Gohn (2014), Cavalcante (2015), Alonso e Mische (2015) e Bringel e Players (2015).

⁵ A relação entre protestos e crise econômica tem suscitado um crescente debate na literatura, principalmente após a crise de 2008 e a onda de protestos que lhe seguiu. Uma vertente interessante busca relacionar o contexto macroeconômico com os sentimentos subjetivos de privação. Para uma aproximação ao debate, ver Grasso e Giugni (2016).

O contexto de crise do capitalismo neoliberal inaugurado em 2008 teve um profundo impacto nas condições de vida dos subalternos. A adoção de medidas de austeridade provocou o aumento do custo de vida, intensificou a precarização do trabalho, deteriorou os salários, degradou a qualidade dos serviços urbanos e agravou problemas decorrentes da falta de acesso a terra, água e moradia, gerando variados conflitos. Esse processo se verifica, com particularidades e temporalidades distintas, em diferentes países. A chegada da crise ao Brasil é temporalmente defasada se comparada aos países centrais. Isso se deve às especificidades do modelo de desenvolvimento implementado nos governos petistas, um modelo que não rompeu com o capitalismo neoliberal (Boito, 2012), ao mesmo tempo em que promoveu um reformismo fraco, sem confronto com o capital (Singer, 2012). A paradoxal combinação entre uma política macroeconômica neoliberal e a ampliação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento possibilitou a adoção de medidas de distribuição de renda e proteção social, bem como a maior permeabilidade do Estado a movimentos sociais e sindicais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Esse modelo, consolidado no segundo governo Lula, foi viabilizado pela constituição de uma frente política neodesenvolvimentista, conformada por frações da burguesia e das classes populares (Boito, 2012), que respaldou o governo e sua política de conciliação de classes, o lulismo (Singer, 2012). A tendência à acomodação de interesses conflitantes, porém, não foi capaz de reduzir, de modo consistente e generalizado, a expressão de conflitos. Como procuramos mostrar neste artigo, os protestos precedem a eclosão da crise econômica, que se torna manifesta em 2015. As classes populares, organizadas em diversos movimentos sociais, manifestaram em várias ocasiões seu descontentamento com alguns aspectos da política governamental. Setores da burguesia e das classes médias, por sua vez, passaram a expressar sua insatisfação diante das políticas sociais e da intervenção do Estado na economia, de modo que, já em meados do primeiro mandato de Rousseff, a conciliação de classes deu lugar a uma "frente única burguesa antidesenvolvimentista" (Singer, 2015, p. 67).

Este artigo se propõe a analisar as características dos protestos nesse contexto socioeconômico e político particular, marcado pelas contradições e pelo ocaso dos governos petistas. A análise está baseada em um inédito banco de dados de protesto no Brasil, desenvolvido pelas autoras no âmbito do projeto "O confronto político da ascensão à crise dos governos petistas (2003-2016)" (Tatagiba e Galvão, 2018). Neste artigo abordamos o período compreendido entre 2011, primeiro ano de governo de Dilma Rousseff, e 2016, ano do golpe jurídico-parlamentar que levou à sua destituição e substituição por seu vice, Michel Temer. Seleccionamos duas dimensões para a análise: os atores mobilizados e as reivindicações, buscando compreender suas variações ao longo do período.

No que se refere à relação entre protestos e crise, nosso argumento é de que os protestos expressam insatisfações tanto daqueles setores que buscavam avançar nas reformas quanto daqueles que buscavam restaurar o *status quo*. Quando atingem o pico,

em 2013, produzem mudanças no contexto político, abrindo oportunidades políticas inéditas para que um conjunto heterogêneo de atores, inclusive as forças opositoras, manifestasse suas divergências em relação ao governo, conformando um cenário de instabilidade e crise política que contribuiu para o *impeachment* de Rousseff. O padrão de protesto caracteriza-se pela combinação de duas dinâmicas distintas: polarização política (em torno do eixo PT X anti-PT)⁶ e heterogeneização de atores e reivindicações, com uma permanência importante de conflitos de classe e o fortalecimento de conflitos estruturados em torno de outros pertencimentos identitários. Como buscamos evidenciar ao longo do artigo, apesar da centralidade da crise política ativada pelo antipetismo, a cena do confronto político não se reduz aos termos da polarização política, mas a extravasa de forma significativa. Essa combinação de polarização e heterogeneização expressa os limites da capacidade do lulismo de incorporar demandas e controlar conflitos, limites que se agudizam com a crise econômica.

O texto está dividido em quatro seções: na primeira, apresentamos algumas notas metodológicas, que detalham a composição de nosso banco de dados; na segunda, discutimos a relação entre crise e protesto; na terceira, apresentamos o perfil de quem protesta e na quarta tratamos das reivindicações mais frequentes no período em questão.

Notas metodológicas: potencialidades e limites da base de dados⁷

Nossa pesquisa baseia-se na metodologia de análise de eventos de protesto (AEP), uma metodologia criada no campo de estudos de movimentos sociais, que consiste na produção de um catálogo de eventos de protestos a partir da definição de um conjunto de variáveis vinculadas às perguntas da pesquisa. As bases de dados mais comuns são os jornais, embora mais recentemente outras fontes estejam sendo utilizadas, como os registros policiais e as informações dos meios de comunicação em rede (Olsak, 1989; Koopmans e Rucht, 2002; Hutter, 2014).

A principal vantagem do método é o fato de permitir lidar com um conjunto variado de temas e movimentos sociais e construir séries históricas que possibilitam identificar

⁶ A referência à polarização política como dimensão que marca essa conjuntura de crise tem suscitado controvérsias (Ortellado, Solano e Ribeiro, 2016; Miguel, 2018). Nosso entendimento é de que a polarização política entre PT x anti-PT tornou-se o eixo estruturador do confronto político entre os atores relevantes no pós-2013, organizando os embates discursivos na arena pública, com implicações diretas sobre os padrões de mobilização social e eleitoral. A forma como os contendores atuaram foi, contudo, muito distinta. No eixo antipetista, a polarização esteve acompanhada por um processo de radicalização política. Esse processo de radicalização – que não será tratado neste artigo – expressa o *modus operandi* da nova direita brasileira, uma direita radical que traz a violência, prática e discursiva, como dimensão central do seu repertório de ação.

⁷ Agradecemos a consultoria da colega de departamento, professora Andréa Freitas, na modelagem do banco de dados e treinamento de nossa equipe, e aos bolsistas de iniciação científica Ana Clara Rocha, Leonardo Joanes da Silva, Larissa Melo, Gleisson Belotti e Larissa Vicentim pelo trabalho no preenchimento do banco. Agradecemos a Leonardo Joanes o apoio na preparação dos dados utilizados neste artigo, bem como na consolidação da base de dados.

variações nos padrões de protesto ao longo do tempo e do espaço, algo que os métodos tradicionais de estudos de movimentos sociais, como o estudo de caso e as abordagens mais qualitativas (Olsak, 1989; Hutter, 2014), não permitem fazer. A AEP é particularmente útil nos estudos comparados. Especificamente no âmbito deste artigo, a AEP oferece a possibilidade de compreender de forma articulada as mudanças no contexto político e nos padrões de protesto.

Apesar de ser um método muito utilizado, a AEP não é isenta de problemas. Uma de suas desvantagens é o problema da seletividade e da tendenciosidade das fontes. No caso dos jornais impressos, os estudos mostram que a cobertura varia em função do padrão editorial do jornal, do ator que convoca o protesto, do tamanho do protesto e sua capilaridade territorial, da natureza da reivindicação, do nível de dano envolvido e do local onde ocorre (Johnson, Sears e McConahay, 1971; Franzosi, 1987; Koopmans, Neidhardt e Rucht, 1999; Koopmans e Rucht, 2002). Quanto mais violento, maior e mais longo um evento, maior a probabilidade de ser reportado pela mídia (Klandermans e Staggenborn, 2002). Portanto, um catálogo de eventos nunca expressará a totalidade destes num interregno de tempo, mas apenas aqueles que foram capazes de furar os bloqueios e “virar notícia”, o que, de certo modo, é um indicador de sucesso dos contendores, embora nem sempre o enquadramento da mídia lhes seja favorável.

Neste artigo, utilizamos como fonte a *Folha de S. Paulo* (FSP), um dos jornais diários de maior circulação nacional, com sede no estado de São Paulo. A escolha da FSP está relacionada ao acesso ao seu acervo digital, no qual são disponibilizadas todas as edições impressas desde 1921⁸. A regularidade do acesso à notícia, a cobertura nacional e a funcionalidade da plataforma são fatores positivos em face dos objetivos aqui propostos. Mas a fonte também implica vieses para nossa análise. O primeiro deles diz respeito à linha editorial da FSP, que, principalmente a partir de 2006 (Biroli e Mantovani, 2014) com a cobertura dos escândalos do Mensalão e da Lava Jato, contribuiu para a construção da narrativa antipetista. A parcialidade e o partidarismo podem ter impactado as informações sobre os protestos, com subnotificação dos eventos em defesa do governo e/ou do PT e maior cobertura dos convocados pela oposição. O segundo viés refere-se ao peso do Sudeste (59,6%)⁹, em particular o estado de São Paulo (40%), em nosso universo. Portanto, ao falarmos em tendência nacional, é importante levar esses dados em consideração. Por fim, o terceiro problema diz respeito à qualidade da informação, principalmente no que se refere às organizações que convocaram os protestos e ao número de participantes, duas variáveis com alto número de *missing* em nosso banco¹⁰.

Em estudos futuros seria importante ampliar as fontes, incluindo a mídia alternativa e buscar jornais com inserção regional variada. Por ora, buscamos minimizar

⁸ Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/index.do>>. Acesso entre: 13 mar. 2016 e 15 jun. 2018.

⁹ A participação das demais regiões foi a seguinte: Nordeste (13,7%), Centro-Oeste (11,9%), Sul (9,2%) e Norte (5,5%).

¹⁰ Esse não é, contudo, um problema específico da FSP, como vemos em Olsak (1989).

os problemas cotejando os resultados da pesquisa com outros bancos disponíveis (como o Dieese e o Dataluta). No caso das greves, por exemplo, captamos uma curva similar aos dados fornecidos pelo Dieese (ver Gráficos 1 e 3), embora esses últimos informem uma frequência muito superior à de nosso banco. O mesmo se pode dizer em relação às ocupações de terra, talvez o tipo de protestos mais subdimensionado de nossa base, na comparação com os dados fornecidos pelo banco Dataluta¹¹. Contudo, mesmo nesse caso, quando projetamos a curva das ocupações de terra entre 2003 e 2016¹², vemos uma mesma tendência nos dois bancos: maior frequência no primeiro governo Lula, queda na segunda gestão, que se acentua no governo Rousseff, quando caem para menos da metade do verificado na série histórica. Outro apoio importante tem sido a realização de pesquisas qualitativas, principalmente sob a forma de entrevistas em profundidade com lideranças de movimentos sociais, novos coletivos e lideranças sindicais, o que tem nos permitido suprir eventuais lacunas na cobertura do nosso banco e ponderar nossas conclusões, considerando que nossos dados expressam tendências gerais.

Uma das particularidades do nosso banco é tratar a ação coletiva contenciosa de uma forma ampla. Nele são registradas ações convocadas por organizações de movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores, bem como manifestações “espontâneas”, convocadas por coletivos ou indivíduos não organizados, compreendendo ações diversas como greves, ocupações, passeatas, intervenção artística, depredação, escrachos contra políticos, bloqueio de estradas, rebeliões etc. Nossa unidade de análise é o evento de protesto. Definimos evento de protesto como ações coletivas (envolvendo pelo menos duas pessoas), iniciadas por grupos da sociedade, de natureza extrainstitucional (são eventos públicos que rompem com a rotina e instauram ou ameaçam instaurar algum tipo de dano) e voltadas a sustentar reivindicações ou queixas que, se atendidas, afetariam o interesse de outras pessoas (Tilly, 1978). Nesse sentido, não incluímos em nossa base um conjunto de outras práticas que compõem o repertório dos movimentos, como ações de formação junto as suas bases, reuniões com apoiadores, atuação institucional, *lobby* etc.

A operacionalização do conceito tem como principal desafio definir se o que a notícia reporta é um evento ou se são eventos múltiplos, o que significa estabelecer fronteiras temporais e espaciais (Olsak, 1989). Para que o evento seja definido como *um* evento, todas as seguintes características devem estar presentes: ter a mesma data de início, não haver interrupção, responder à mesma “convocação” e sustentar a mesma reivindicação/queixa, mesmo que com diferentes ações e/ou ocorrendo em diferentes localidades. Por exemplo, a manifestação pelo *impeachment* convocada pelo Movimento Brasil Livre (MBL) em 15/3/2015 ocorreu em dezenas de cidades, o que nos levou a considerá-la um evento único. A estrutura do nosso banco nos permite coletar a informação

¹¹ Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2016.pdf>. Acesso em: 7 maio 2018.

¹² Neste artigo trabalhamos a base entre 2011 e 2016, mas já temos dados coletados para os governos Lula (2003-2010).

para cada cidade mencionada na reportagem, mas todas elas receberam um mesmo código de evento. Isso nos permite trabalhar a informação agregada por evento ou desagregada por cidade. Para o período entre 1/1/2011 e 31/08/2016, nosso banco possui 1.285 registros agregados por evento, 2.072 desagregados por cidade e 2.548 notícias de protestos (um mesmo evento de protesto pode ser objeto de várias reportagens, o que é comum em campanhas longas, como a ocupação de uma escola ou uma greve, por exemplo). Neste artigo utilizamos a informação agregada por evento, à exceção do Gráfico 2, onde comparamos por evento e por cidade.

Para localizar os eventos de protesto, a equipe da pesquisa acessou o acervo da *Folha*¹³ e leu os cadernos “Poder”, “Mercado” e “Cotidiano”, entre 1/1/2011 e 31/8/2016. As informações foram registradas no banco montado na plataforma *Acess*, estruturado em duas tabelas, a Tabela Geral, onde são registradas as informações agregadas por evento, e a Tabela Específica, onde são registradas as informações por cidade.

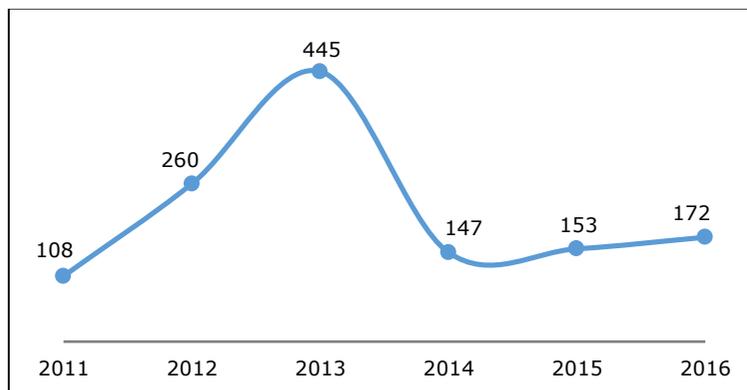
Nosso banco possui 24 variáveis e o artigo trabalha três delas: data de início do protesto, grupo social e reivindicação, sendo que as duas últimas são variáveis múltiplas com até quatro entradas. Grupos sociais são as categorias sociais que protestam. Para identificá-los, partimos da informação que nos dá a FSP – por exemplo, quando afirma “mulheres protestam”, “trabalhadores protestam” etc. Na ausência dessa informação, derivamos os grupos sociais da(s) organização(ões) que convoca(m) e/ou da(s) reivindicação(ões). Na primeira codificação identificamos 23 grupos sociais, que depois se tornaram 15 grupos (ver Gráfico 7). As reivindicações/queixas apresentadas nos protestos também são registradas conforme informado pela FSP e posteriormente codificadas. Na primeira codificação identificamos 39 reivindicações, reagrupadas em dez para fins analíticos (ver Gráfico 9, p. 85).

Os protestos e a crise

Nossa base de dados registra 1.285 protestos entre 1/1/2011, primeiro dia do governo Rousseff, e 31/8/2016, quando ela é definitivamente afastada pelo Senado, com uma média de 222,6 protestos por ano.

¹³ Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/index.do>>. Acesso entre: 13 mar. 2016 e 15 jun. 2018.

Gráfico 1
Frequência anual dos protestos



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).
*Frequência anual dos protestos entre 1/1/2011 e 31/8/2016, agregada por evento (N=1285).

Como se pode observar no Gráfico 1, os protestos seguiram uma trajetória oscilante. O ano de 2012 apresenta uma curva ascendente, registrando um aumento de 140% em relação a 2011 e um comportamento acima da média, o que sugere que o caldeirão de insatisfações que explode em 2013 já estava aquecendo desde o ano anterior. Em 2013 os protestos alcançam o dobro da média do período, constituindo o ponto mais alto da curva. Esse período de intensa mobilização, precipitado pela reivindicação da redução da tarifa dos transportes públicos, ficou conhecido como Jornadas de Junho¹⁴. Após um declínio em 2014, possivelmente em função do processo eleitoral, os protestos ganharam novo fôlego no âmbito da campanha pelo *impeachment* de Rousseff, a partir de 2015, mas o crescimento observado não retoma o patamar de 2013. A variação anual é mais tímida e inferior à média do período, com 153 protestos em 2015 e 172 em 2016¹⁵. Apesar disso, estamos considerando que 2015-2016 representa um novo pico de mobilização em virtude da difusão territorial dos protestos e do número de participantes neles envolvido¹⁶.

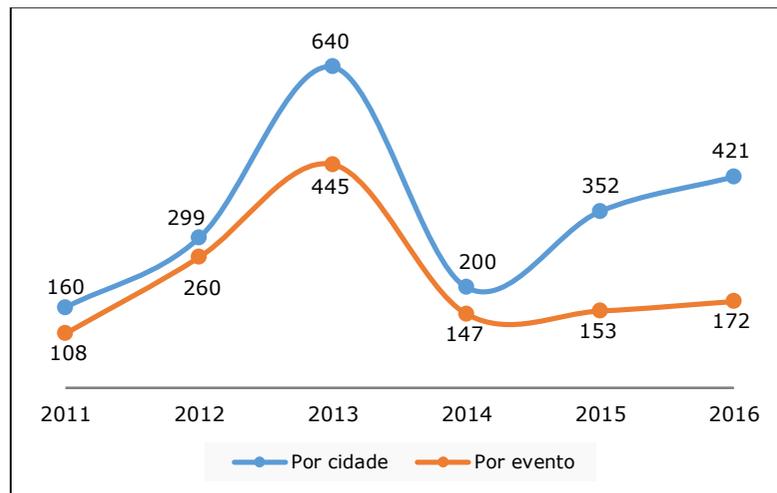
¹⁴ Já temos um considerável número de trabalhos sobre junho de 2013. Graças à iniciativa do pesquisador Jonas Medeiros, esse material foi organizado, de forma coletiva e colaborativa, e está disponível no endereço: <https://pt.wikiversity.org/wiki/Junho_de_2013_-_bibliografia?fbclid=IwAR16vt-e1n7M0-NwnVJ4wX0lgP57h3gVv28v0HjQv9C7XzR2a4Q3Ov6UNIM>. Acesso em: 25 out. 2018.

¹⁵ Quando consideramos o total de protestos em 2016, ou seja, até 31/12/2016, contabilizamos 245 protestos, acima da média do período, mas ainda abaixo de 2012.

¹⁶ A difusão territorial dos protestos é registrada no nosso banco pela variável "âmbito do protesto", classificada em nacional (quando envolve dois ou mais estados), estadual (quando envolve dois ou mais municípios de um mesmo estado), municipal (quando envolve dois ou mais bairros em um mesmo município) ou local (quando é realizado em apenas um local, que pode ser uma ocupação, marcha em uma avenida, bloqueio de uma pista etc.). Mais de 50% dos protestos, em todos os anos do intervalo, são de âmbito local. Os protestos locais envolvem menor nível de coordenação entre os atores e recursos, quando comparados aos demais âmbitos.

O Gráfico 2 compara o número de eventos convocados e o número de cidades nos quais ocorreram. Quanto maior o intervalo entre os valores, maior a difusão territorial dos protestos naquele ano. Nossos dados sugerem que, muito embora a conflitividade acionada em junho de 2013 tenha se espalhado por diversas cidades brasileiras, ela parece ser caracterizada por uma dinâmica mais descentralizada e heterogênea, com diferentes alvos, organizações e demandas. Já no caso de 2015-2016, as redes pró e contra o *impeachment* foram capazes de produzir a difusão territorial de um único evento por várias cidades, o que denota capacidade de organização e mobilização.

Gráfico 2
Protestos agregados por evento e desagregados por cidade (2011-2016)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

*Protestos agregados por evento (N=1.285) e desagregados por cidade (N=2.072).

Nesse sentido, diferentemente da perspectiva de Alonso e Mische (2015), não observamos uma descontinuidade entre 2013 e os protestos posteriores. Pelo contrário, compreendemos esses protestos como parte de um mesmo processo histórico de mudanças, que abrange dimensões políticas, econômicas e culturais. A relação entre a intensificação dos protestos, a partir de 2012, e a deterioração do ambiente político e econômico é complexa e dificilmente pode ser apreendida em termos de uma causalidade unívoca. Além disso, como apresentamos adiante, os dados não nos permitem apontar com precisão quando tem início esse processo de deterioração. De todo modo, parece plausível supor que a intensificação dos protestos está relacionada tanto ao impacto da

crise do capitalismo em sociedades periféricas, como a brasileira, quanto ao legado contraditório dos governos do PT¹⁷.

De um lado, as políticas públicas implementadas pelos governos Lula e Rousseff promoveram melhorias no mercado de trabalho e na distribuição de renda, possibilitando a redução do desemprego, das desigualdades e das hierarquias sociais¹⁸. Esses resultados repercutiram no processo político e nas formas de ação coletiva, provocando reorientações significativas entre os subalternos: novos grupos foram reconhecidos como atores políticos e integrados à arena política. Destacam-se, nesse sentido, as políticas de combate à violência contra a mulher, de reconhecimento da comunidade LGBT, de inserção produtiva de mulheres agricultoras, dentre outras. Para usar os termos de Dagnino, seria possível afirmar que as políticas sociais e de reconhecimento de minorias afetaram os alicerces do "autoritarismo social" no Brasil¹⁹.

De outro lado, os limites de um governo de conciliação de classes geraram insatisfação por parte de movimentos sociais tradicionalmente próximos ao PT, que passaram a denunciar a insuficiência das políticas sociais e seus efeitos perversos. Essas críticas provocaram rupturas organizacionais (a exemplo daquelas verificadas nos movimentos sindical, dos sem-teto e dos sem-terra)²⁰, e disputas crescentes na esquerda. A ampliação da escolarização, sobretudo em nível superior, e do acesso à internet produziu mudanças simbólicas e culturais entre a juventude (Ridenti, 2013a, 2013b)²¹, estimulando novas demandas e formas de ação. Grupos autonomistas, que defendem a horizontalidade contra a hierarquia de partidos e sindicatos, emergem especialmente nesse segmento, como o Movimento Passe Livre (MPL), que deflagrou as Jornadas de 2013.

Assim, é possível dizer que os protestos evidenciam queixas e insatisfações de um conjunto muito diverso de atores sociais, indicando uma conflitividade social crescente que extrapola a capacidade de incorporação política do lulismo. Nos anos de 2011 e 2012, os primeiros de nossa série, ocorrem protestos pela redução da tarifa do transporte público em várias cidades, com forte repressão policial; greves do funcionalismo público,

¹⁷ Não temos condições de desenvolver a questão da crise do capitalismo no escopo deste artigo. A importância das formas específicas do capitalismo, especialmente aquilo que Purdy (2017) denomina de "o neoliberalismo das administrações petistas", também é destacada em sua análise dos protestos de junho de 2013. O autor ainda chama a atenção para as transformações nas formas e condições da luta de classes, o que converge com o que procuramos indicar aqui.

¹⁸ Os gastos sociais em âmbito federal passaram de 12,6% do PIB em 2003 para 15% em 2015. O salário mínimo foi valorizado em 76% nesse mesmo período e a participação dos salários no PIB aumentou 4,1 pontos percentuais entre 2004 e 2014 (Rossi, Dweck e Oliveira, 2018).

¹⁹ A desigualdade econômica e os níveis extremos de pobreza são apenas o aspecto mais visível da organização desigual e hierárquica que subjaz às relações sociais na América Latina (Dagnino, 2000). Para capturar as dimensões culturais dessa desigualdade, a autora cunha o termo autoritarismo social.

²⁰ A reforma da previdência de 2003 provocou um processo de cisão na CUT e a criação de novas organizações, próximas ao PSTU e ao PSOL, como a Conlutas e a Intersindical (Galvão, 2012). Em 2011, dirigentes do MST, MTD, Consulta Popular e Via Campesina anunciaram sua saída dessas organizações, por considerarem que elas haviam capitulado ante o governo e ao seu "projeto político rebaixado".

²¹ Nesse sentido, é importante considerar o papel crescente da internet nas novas formas de ativismo social no Brasil, um tema que não temos, contudo, condição de desenvolver neste artigo.

principalmente nas universidades federais; protestos dos setores religiosos contra direitos de minorias e a liberalização do aborto; protestos difusos contra a corrupção, convocados pela internet; protestos contra as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sobretudo a construção das hidrelétricas, e contra o Novo Código Florestal, que uniram ambientalistas, comunidades tradicionais e movimentos populares e territoriais; campanhas do MST como o Abril Vermelho, por reforma agrária; protestos contra a divisão dos *royalties* do petróleo e contra a privatização dos aeroportos, protagonizados por sindicatos e movimentos populares.

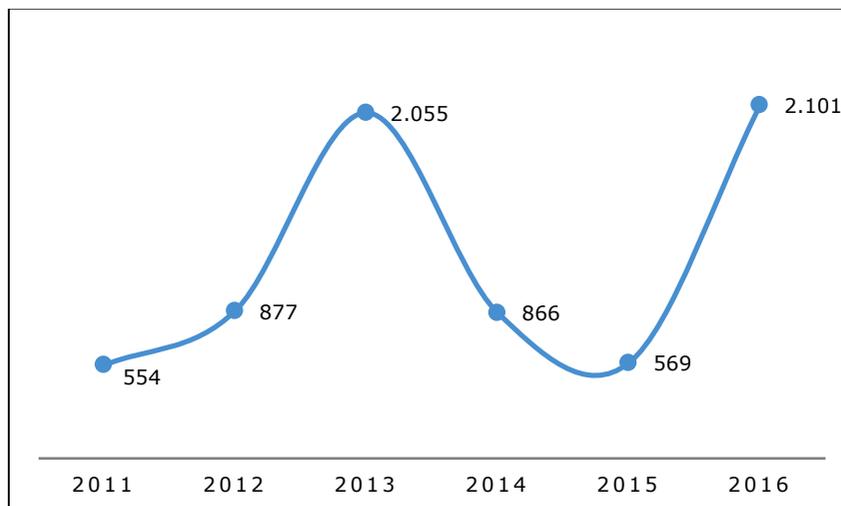
Esse conjunto diverso de forças sociais foi às ruas já em 2011 e 2012, para pressionar por mudanças ou para resistir a elas. Nesse sentido, tanto a hipótese do consentimento passivo das massas e do consentimento ativo das direções sindicais²² quanto a hipótese da intensificação do uso de repertórios de confronto (Silva, 2017, p. 11) precisam ser colocadas em perspectiva e relativizada²³. O comportamento dos movimentos não é uniforme: enquanto alguns privilegiaram a participação institucional, reorientando sua atuação para os canais de interlocução abertos pelo governo, outros enfatizaram a ação direta ou, ainda, a combinação entre ambas as formas de ação, mesclando greves e ocupações com negociação, por exemplo. Ou seja, o maior ativismo institucional (Abers e Tatagiba, 2015; Galvão, 2012) observado nesse período não eliminou as ações contenciosas, mas o confronto oscilou ao longo dos anos e conforme os movimentos sociais considerados.

Tomemos o caso do movimento sindical. Embora seja possível encontrar protestos unindo trabalhadores e industriais contra a alta taxa de juros praticada pelo governo, a disputa entre capital e trabalho não esteve ausente nesse período. Essa disputa pode ser observada, entre outros, por meio dos indicadores de greves que, segundo o Dieese, crescem mais claramente a partir de 2008 (Boito, Galvão e Marcelino, 2015). Como evidenciado no Gráfico 3, os indicadores de greves apresentam um comportamento similar à curva de protestos encontrada em nossa base, com pico em 2013 e novo aumento em 2016, apesar da mudança de contexto entre um pico e outro:

²² As primeiras, "seduzidas pelas políticas públicas redistributivas e pelos modestos ganhos salariais advindos do crescimento econômico, aderiram momentaneamente ao governo", ao passo que as segundas foram "seduzidas por posições no aparato estatal, fora as incontáveis vantagens materiais proporcionadas pelo controle dos fundos de pensão" (Braga, 2012, p. 37).

²³ Os próprios indicadores utilizados por Silva (2017) mostram a necessidade de nuançar sua hipótese: os dados de greve do Dieese mostram uma tendência de queda entre 2003 e 2007, seguidos por uma retomada a partir de 2008; os dados do Dataluta apontam para uma queda de ocupações de terra a partir de 2007, com uma recuperação a partir de 2011, embora em um patamar mais baixo.

Gráfico 3
Total de greves registradas no Brasil (2011-2016)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Sistema de Acompanhamento de Greves-Dieese.

A questão da taxa de juros é especialmente interessante para compreender a mudança no padrão de protestos. A redução da taxa de juros e a adoção de uma “nova matriz econômica”, baseada no maior ativismo estatal, no primeiro ano de governo de Dilma Rousseff geraram resultados inesperados. A resposta ao que Singer (2015) denomina “ensaio desenvolvimentista” foi a pressão pelo “choque neoliberal”, o que desencadeou uma “guerra ideológica” em favor do corte de gastos públicos e da elevação dos juros como forma de combater a inflação. Essa pressão começou a surtir efeito já em 2013, com a retomada da alta dos juros em abril daquele ano²⁴.

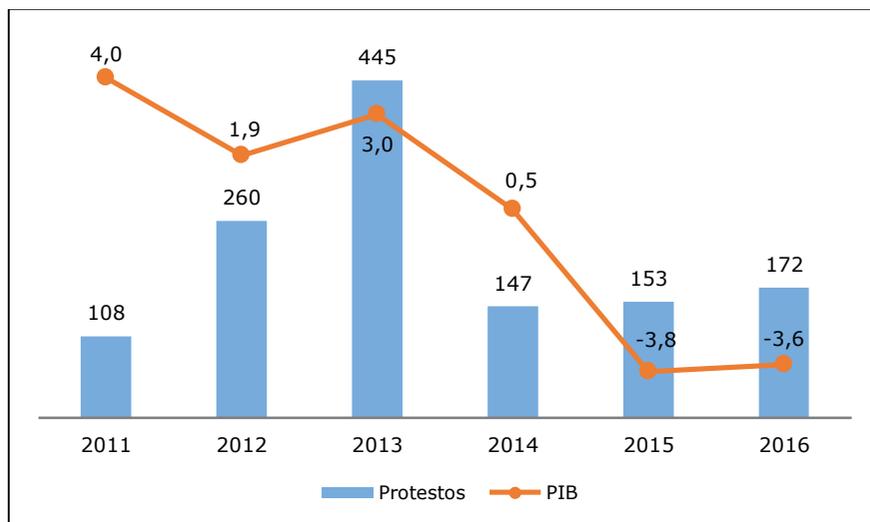
Assim, antes mesmo da deterioração dos indicadores econômicos, observa-se um sentimento difuso de insatisfação que precipita uma profunda alteração no contexto político e econômico. Junho de 2013 representa o ápice desse processo e constitui uma extraordinária oportunidade para os setores oposicionistas, à esquerda e à direita do espectro político, expressarem seu descontentamento com as políticas do governo.

Como vemos nos Gráficos 4 e 5, os protestos antecedem a crise. A curva ascendente dos protestos se deu em um contexto de desemprego em baixa e crescimento econômico positivo, a despeito das oscilações do PIB. Em 2011, as manchetes da *Folha de S. Paulo* apontavam para uma “desaceleração generalizada da economia”, com queda do PIB de 7,6% em 2010 para 3,9% em 2011. Não obstante essa queda, o desemprego atingiu, entre 2012 e 2014, os indicadores mais baixos desde 2003, o que indica que a

²⁴ Segundo o Banco Central, a média anual da taxa Selic caiu de 11,7% em 2011 para 8,3% em 2013 e voltou a 13,4% em 2015.

redução do crescimento demorou a impactar o mercado de trabalho. Além disso, os trabalhadores sindicalmente organizados mantiveram conquistas econômicas importantes até 2014, como revela o balanço das negociações coletivas feito pelo Dieese, que aponta o crescimento do percentual de acordos com reajustes superiores à inflação (Boito, Galvão e Marcelino, 2015)²⁵.

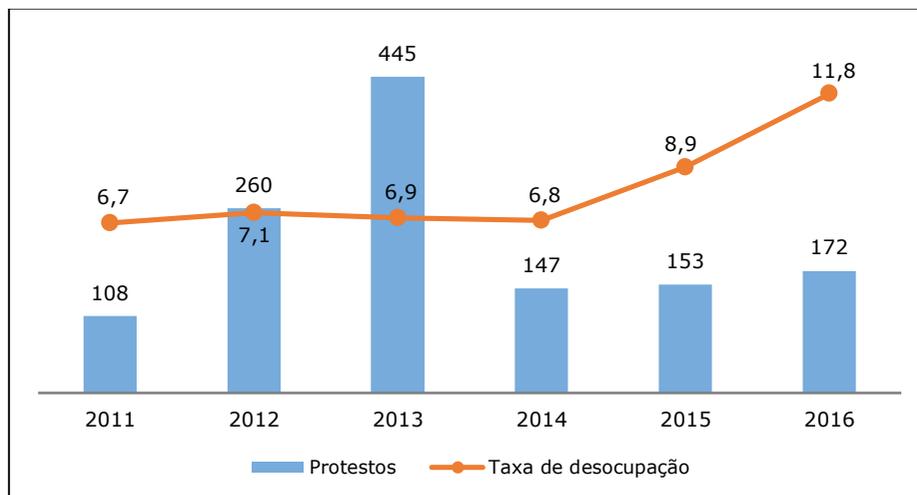
Gráfico 4
Associação entre protestos e PIB



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais e Tatagiba e Galvão (2018).

²⁵ A inflação não registrou um aumento significativo até 2014. Segundo o IBGE, o IPCA acumulado anual passou de 6,5% em 2011 para 5,91% em 2013. A explosão inflacionária ocorreu em 2015, quando o IPCA alcançou 10,67%.

Gráfico 5
Associação entre protestos e taxa de desocupação



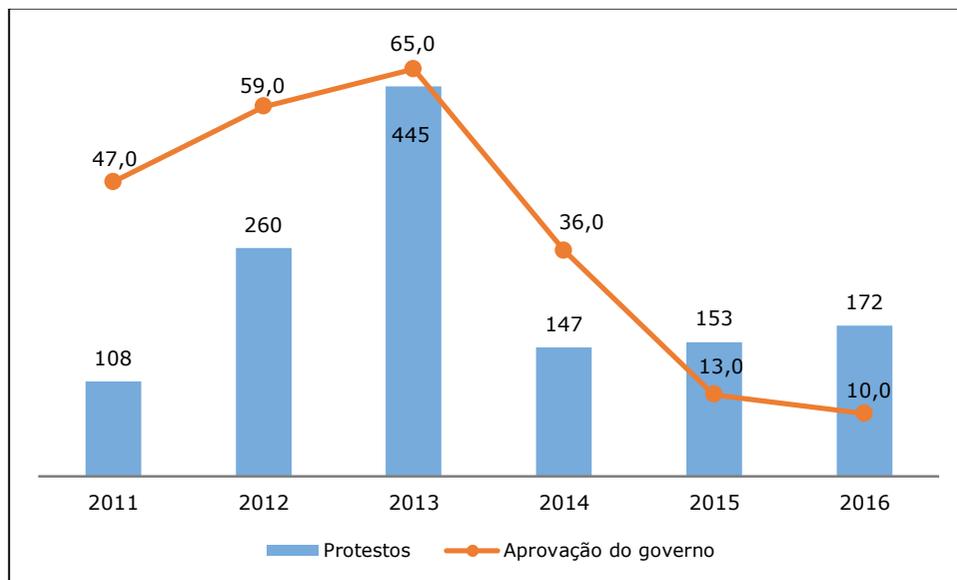
Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de dados do IBGE, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e de Tatagiba e Galvão (2018).

Ou seja, os protestos crescem tanto num ano marcado por modesto crescimento econômico e baixo desemprego (2013) quanto naqueles marcados por recessão e desemprego elevado (2015-2016).

O pico dos protestos também antecede a queda da aprovação do governo, como mostra o Gráfico 6. O índice de aprovação do governo saltou de 48% em agosto de 2011, para 62% em agosto de 2012. Nesse mesmo período, os protestos cresceram 140%. Após a massificação dos protestos, em junho de 2013, o governo foi lançado na defensiva: em março de 2013, o índice dos que consideravam o governo ótimo/bom era de 65%, sua maior marca; no final de junho caiu para menos da metade, 30%, oscilando para 36% em abril de 2014. No contexto da campanha pelo *impeachment*, a aprovação do governo atinge suas piores marcas com 13% (2015) e 10% (2016)²⁶.

²⁶ Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

Gráfico 6
Associação entre protestos e aprovação do governo



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018) e Datafolha.

Em síntese, não podemos considerar a emergência dos protestos como reflexo da deterioração das condições políticas e econômicas. Os dados parecem sugerir o contrário: os protestos, com trajetória ascendente desde 2012, se intensificam em 2013, abrindo espaço para a deterioração das condições políticas e econômicas e promovendo, ao mesmo tempo, um realinhamento da correlação de forças. É nesse sentido que argumentamos que os protestos expressam, em parte, as contradições dos governos petistas, ao mesmo tempo em que contribuem para produzir e aprofundar sua crise. A crise, por sua vez, potencializa os descontentamentos com o governo e fomenta novos protestos.

As políticas públicas implementadas pelos governos petistas afetaram, material e ideologicamente, as diferentes classes e grupos sociais. As políticas sociais feriram, direta ou indiretamente, a ideologia meritocrática, isto é, a crença de que o sucesso se deve ao esforço e aos méritos individuais, geralmente associados à trajetória escolar e à obtenção de um diploma. A reserva de vagas nas universidades públicas para alunos oriundos de escolas públicas e as cotas raciais para ingresso nas universidades e concursos públicos representaram uma ameaça aos padrões de distinção social caros às classes médias, reduzindo suas possibilidades de mobilidade social ascendente (Cavalcante, 2015; Saad-Filho e Boito, 2016)²⁷. Além das cotas, foram alvo de críticas crescentes os programas

²⁷ Conforme esses autores, isso ajuda a explicar a centralidade da crítica à corrupção nos protestos das classes médias. Ao desviar recursos públicos, a corrupção não apenas prejudica o acesso a serviços públicos e sua qualidade, como também afeta as oportunidades de emprego típicas de classe média, que deixam de ser oferecidas pelo Estado.

Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, a extensão dos direitos trabalhistas às empregadas domésticas, entre outros²⁸. Assim, por limitadas que fossem, as conquistas dos subalternos provocaram descontentamentos e tensões com as classes médias e dominantes (Cavalcante, 2015; Singer e Loureiro, 2016), o que contribuiu para fomentar o antipetismo²⁹ e a emergência das novas direitas.

A insatisfação dos setores médios e dominantes, que já aparece nas mobilizações de junho de 2013, ganha direção unificada na campanha eleitoral de 2014 e se fortalece com a operação Lava Jato³⁰, desencadeada pela Polícia Federal e pelo Judiciário. O neoliberalismo ressurgiu com força nesse período e, com ele, a defesa do mercado em detrimento do Estado. O acirramento dos conflitos entre as classes pela apropriação de parcelas maiores da renda gerada na economia aumentou a pressão patronal pela redução do custo do trabalho e o combate ao pleno emprego (Bastos, 2017). Ao mesmo tempo, a difusão da teologia da prosperidade valorizou o empreendedorismo e o esforço individual (Almeida, 2017), o que dificultou o reconhecimento do papel do Estado – e das políticas públicas – no combate às desigualdades e à pobreza. O espraiamento das doutrinas neopentecostais reforçou discursos conservadores, tanto no plano moral e comportamental (concepção de família, direitos sexuais e reprodutivos) quanto no plano sociopolítico (com destaque para a escola sem partido e a redução da maioria penal). A temática da corrupção ganhou força, sendo relacionada ao atributo moral dos políticos, especificamente, os do PT. As novas direitas passam a disputar as ruas, envolvendo grupos que combinam princípios e valores conservadores de modo distinto, mas que têm no antipetismo seu traço comum.

Como indicamos nesta seção, a forma como cada ator se posicionou na crise foi variada. Alguns grupos se fortaleceram, enquanto outros perderam protagonismo. Veremos, a seguir, como isso aparece em nosso banco de dados.

Quem protesta?

Como vemos no Gráfico 7, os grupos sociais tradicionalmente mobilizados são os que mais se fizeram presentes nas ruas entre 2011 e 2016, a exemplo dos *trabalhadores* (31%), o que indica que o conflito entre capital e trabalho continua ativo na geração dos

²⁸ A desvalorização do Real também contribuiu para a insatisfação das classes médias, na medida em que encareceu as importações e as viagens ao exterior. A média da taxa de câmbio passou de 1,67 R\$/US\$ em 2011 para 2,16 R\$/US\$ em 2013 e 3,34 R\$/US\$ em 2015, segundo dados do Banco Central.

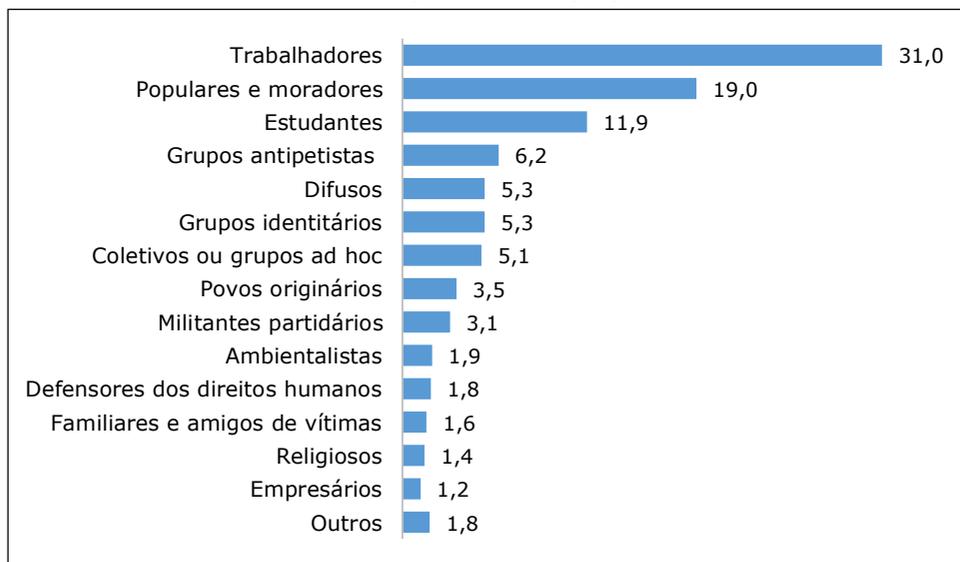
²⁹ “O antipetismo tem uma dupla face: por um lado, é um fenômeno político-eleitoral que integra o que se convencionou chamar de *negative partisanship*, a *rejeição* exclusiva a um partido; por outro lado, é um fenômeno sociopolítico que se expressa no *ódio ao PT*. (...) Esse envolvimento afetivo com a causa conferiu contornos particulares ao protesto, com imagens de manifestantes mordendo ou queimando bandeiras do PT, ou levando cartazes com imagens dos ex-presidentes decapitados ou enforcados. (...) Essa disposição cognitiva e emocional teve importantes implicações para o recrutamento e para as características da mobilização social no contexto da campanha pelo *impeachment*, que assumiu a forma de uma cruzada moral, representada na luta do bem (o “nós”) contra o mal (“eles”)” (Tatagiba, 2018).

³⁰ Para a relação entre a dinâmica dos protestos e a condução da Operação Lava Jato, ver Tatagiba (2018).

protestos. Em seguida está a categoria *populares e moradores* (19%), que abarca grupos vinculados a associações de moradores, organizações de sem-terra e sem-teto (como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, MST, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, MTST), movimentos comunitários por melhoria nos serviços públicos e frentes que articulam diferentes movimentos.

Conforme o Gráfico 8, dentre os trabalhadores mais mobilizados, destacam-se os dos setores da educação, indústria, comércio e serviço, geralmente representados por seus sindicatos, seguidos pela reunião de diferentes categorias profissionais, convocadas por centrais sindicais. Em quinta posição aparecem as forças de segurança, que se mobilizam sobretudo por intermédio de seus familiares, devido aos obstáculos legais à sindicalização e greve nesses setores. Os trabalhadores mais precários, como os informais, não se destacam entre aqueles que mais se mobilizam.

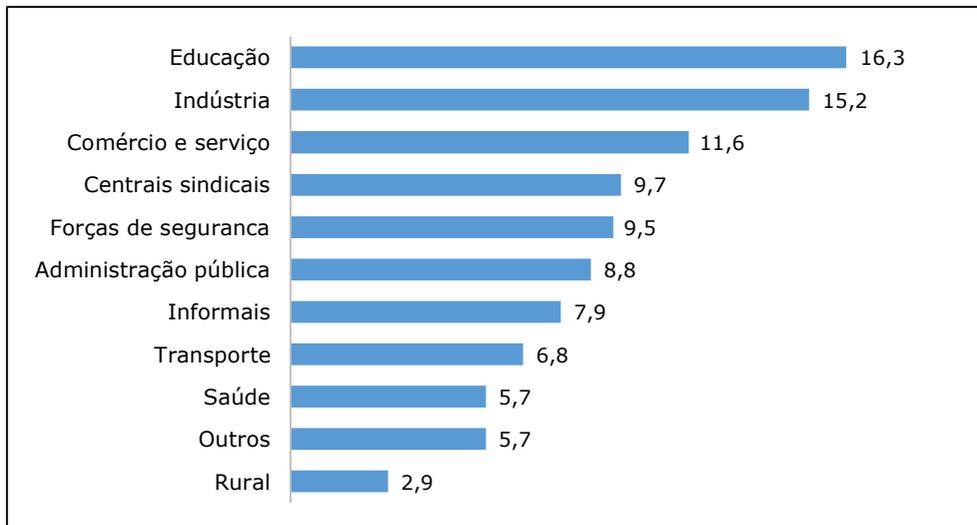
Gráfico 7
Grupos sociais (%)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

* Variável múltipla (N=1.469).

Gráfico 8
Grupo social desagregado – Trabalhadores (%)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

*Desagregação da categoria Trabalhadores (N=455).

Por outro lado, voltando ao Gráfico 7, a categoria *populares* compreende majoritariamente um contingente de trabalhadores pobres, precários, desempregados, que vivem de bico ou na informalidade. Nesse sentido, os protestos são protagonizados tanto por uma parcela da classe trabalhadora mais precária quanto por assalariados de classe média, como os da educação, bancários (inseridos no setor de serviços) e da administração pública, setores que se destacam pela taxa de sindicalização acima da média nacional e elevada atividade grevista.

Juntas, as categorias *trabalhadores* e *populares* representam 50% dos grupos sociais que protestaram no período. No interior das duas categorias, identificamos a presença de organizações formais, com densa capilaridade social e histórico de mobilização que remonta ao período de redemocratização, como a CUT e o MST, e o crescimento de novas organizações, como o MTST a partir de 2013. Trabalhadores não protestam apenas quando convocados por sindicatos e centrais, nem em nome de demandas exclusivamente trabalhistas, como podemos observar na Tabela 1. Além disso, protagonizam ações conjuntas com outros grupos sociais. Apesar de suas insatisfações com o governo, com o agravamento da crise política em 2015, *trabalhadores* e *populares*, articulados na Frente Brasil Popular e na Frente Povo sem Medo, coordenadas pelo MST e MTST, respectivamente, com a participação de centrais sindicais e partidos, saíram às ruas em defesa de direitos sociais e contra o *impeachment*.

Tabela 1
Associação entre grupos sociais e reivindicações (%)

Grupo social	Reivindicações				
Trabalhadores	Salário...	Governo...	Pol. econ.	Pol. sociais	Cond. de vida...
	48,5	15,7	11,3	9,5	6,8
Populares	Cond. de vida...	Governo...	Justiça...	Terra	M. ambiente...
	40,5	17,0	14,1	8,2	6,2
Estudantes	Cond. de vida	Pol. sociais	Governo...	Justiça...	Salário
	27,2	25,2	24,8	6,4	5,4
Antipetistas	Governo ...	Justiça...	Pol. econ	Pol. sociais	Outros
	95,0	2,1	1,1	1,1	1,1
Difusos	Governo ...	Pol. econ.	Justiça...	M. ambiente...	Outros
	63,1	13,8	6,2	4,6	3,1

Fonte: Elaborado pelas autoras.

* As reivindicações são detalhadas na seção "Queixas e reivindicações" do artigo, p. 85. Aqui, para facilitar a exposição, usamos as categorias abreviadas.

Na terceira posição entre os grupos sociais que mais protestam estão os *estudantes* (11,9%), cuja atuação no período se destacou por terem sido os madrugadores do pico de mobilização de 2013, com protestos contra o aumento das tarifas dos transportes públicos ainda em 2011, bem como pela campanha dos secundaristas contra as propostas de reformulação do ensino médio, em 2015 e 2016. Os *estudantes* também são um grupo social historicamente mobilizado no Brasil, tendo se destacado na luta contra a ditadura e nos episódios de confronto que culminaram no *impeachment* de Collor, em 1992. As organizações de representação estudantil tradicionais, como a UNE, continuam presentes na convocação dos protestos, ao lado da emergência de movimentos criados ao longo dos governos petistas, como o Movimento Passe Livre, e outros grupos autonomistas (Campos, Medeiros e Ribeiro, 2016; Campos e Teixeira, 2019). Como vemos na Tabela 1, os *estudantes* se mobilizaram em torno de um conjunto muito diverso de reivindicações.

Na quarta posição estão os *grupos antipetistas* (6,2%), uma das grandes novidades do ativismo social nesse período³¹, responsável por ativar os mecanismos de polarização política. A Tabela 1 mostra que 95% das reivindicações desse grupo referem-se ao funcionamento da própria democracia (categoria governo e sistema político). Esse é um grupo que não possui tradição de participação em protestos, mas que assumiu protagonismo no confronto ao tomar para si a bandeira da luta contra a corrupção, produzindo protestos massivos a partir de 2015 contra o governo Rousseff e o PT. Cumpre destacar que as pesquisas de opinião que traçaram o perfil dos manifestantes em prol do *impeachment* identificaram um predomínio de classe média, especificamente, a alta classe

³¹ Esse grupo corresponde ao que Alonso e Mische (2015) definem como "patrióticos".

média (Datafolha, 2015a e 2015b; Fundação Perseu Abramo, 2016; Cavalcante, 2015; Arias e Cavalcante, 2019). A convocação dos protestos foi assumida por organizações como o MBL, Vem Pra Rua, Revoltados Online, Nas Ruas, Movimento Contra a Corrupção, entre outras organizações menores, a partir de um forte uso das redes sociais (Zanine e Tatagiba, 2019; Dias, 2017). Embora a maioria dessas organizações tenha surgido no contexto de 2013, os *grupos antipetistas* já estão presentes em protestos organizados em 2011, mantendo a mesma estética e *slogans* que caracterizaram sua atuação nos anos de 2015 e 2016, nos protestos convocados em defesa do *impeachment* de Rousseff (Tatagiba, Trindade e Teixeira, 2015; Tatagiba, 2018, 2019).

Na quinta posição encontram-se o que denominamos *grupos sociais difusos* (5,3%), cujos protestos não permitem distinguir quem está na rua, seja porque as informações oferecidas pela FSP são insuficientes para derivar a(s) categoria(s) social(is) que protesta(m), seja porque os participantes parecem ocupar o espaço público na condição de indivíduos desorganizados. Esse foi um caso comum nos protestos de 2013 após a revogação do aumento da tarifa do transporte público, em que era impossível definir quem estava na rua e que pautas defendiam. A FSP tampouco nos oferece informações relativas a renda, escolaridade, ocupação e cor dos manifestantes, o que poderia nos auxiliar na identificação aproximada da condição de classe desses grupos. De todo modo, as informações coletadas pelo Datafolha, e sistematizadas em Singer (2013), permitem-nos inferir que esse grupo corresponde àquilo que Della Porta (2015) denomina *cross class*.

Na categoria *grupos identitários* (5,3%) estão incluídos mulheres, LGBTQs, negros e imigrantes. Os protestos das mulheres representam 69% do total. Os protestos ganharam maior visibilidade em 2015 com a campanha #MulheresContraCunha, contra o PL 5.069, de autoria do então presidente da Câmara Eduardo Cunha, que dificultava o atendimento às mulheres vítimas de violência sexual, e a Primavera das Mulheres, por ocasião das comemorações de 8 de março em 2015/2016. Contudo, já em 2012 e 2013, o banco mostra significativo crescimento dos protestos de mulheres³² em consonância com os estudos que apontam a emergência de um novo ativismo feminista no Brasil, com a chegada da Marcha das Vadias em 2011 e um grande número de organizações feministas informais e autônomas (Alvarez, 2014; Gomes e Sorj, 2014; Medeiros e Fanti, 2019), em luta contra o machismo, o assédio, a violência e por direitos sexuais e reprodutivos. Os protestos LGBTQs estão concentrados em 2011 e 2012 e foram motivados pelos debates no STF em torno da legalização da união civil entre pessoas do mesmo sexo e no confronto com os setores religiosos em razão das políticas contra a homofobia encampadas pelo MEC. Nosso banco identificou poucos protestos protagonizados pelos negros, dentre os quais a Marcha das Mulheres Negras, em 2015.

³² A evolução anual dos protestos de mulheres apresenta o seguinte comportamento: 5,6% (2011), 22,2% (2012), 29,6% (2013), 3,7% (2014), 18,5% (2015) e 20,4% (2016). N=54.

Na sétima posição estão os *coletivos ou grupos ad hoc* (5,1%). Incluímos nessa categoria grupos que se autodefinem como *coletivos* (p. ex., a Marcha da Maconha) – em distinção à forma movimento social ou organização – e aqueles que se juntam para responder a determinados eventos, dispersando-se quando as razões que motivaram a ação deixam de existir. Estão incluídos nessa categoria os *coletivos* de luta contra a Copa do Mundo e as Olimpíadas e os “Ocupas”, que se tornaram populares a partir de 2013, como o “Ocupa Cabral”, “Ocupa Tudo RS”, “Ocupa Estelita”, ou grupos como Anonymus e Black Blocs. Junto com os *grupos antipetistas*, os *coletivos* respondem por algumas das inovações do ativismo nesse período. Na sequência está a categoria *povos originários* (3,5%), agregando indígenas, que representam mais de 80% do total, e quilombolas. Os protestos indígenas ganham notoriedade em 2013 e dizem respeito, principalmente, à demarcação de terras e à construção de hidrelétricas. Por fim, destacamos do Gráfico 7 a participação de *religiosos* (1,4%), que protestaram contra o aborto, as políticas de proteção aos direitos LGBTs, a descriminalização das drogas e a corrupção. Incluímos nessa categoria as Marchas para Jesus, pois são eventos que se voltam a defender valores e disputá-los na sociedade, na perspectiva de um contramovimento.

Analizamos também os impactos da campanha de junho de 2013 sobre a participação nos protestos. Para isso, excluímos da análise o período entre 6/6/2013 (data do primeiro protesto contra a tarifa) e 20/6/2013 (quando se dá a retirada do MPL das ruas, após a revogação do aumento) e comparamos o comportamento dos grupos sociais antes e depois da campanha. Os resultados, apresentados na Tabela 2, sugerem que a campanha alterou a posição relativa dos grupos sociais, mas que a direção das mudanças está longe de ser unívoca.

Tabela 2
Comparação dos grupos sociais
nos protestos pré (T1) e pós (T2) junho de 2013

Grupos Sociais	T1	Grupos Sociais 2	T2
Trabalhadores	189	Trabalhadores	259
Populares e moradores	89	Populares e moradores	186
Estudantes	50	Estudantes	112
Grupos identitários	34	Grupos antipetistas	74
Povos originários	23	Difusos	62
Defensores dos direitos humanos	19	Coletivos ou grupos ad hoc	54
Coletivos ou grupos <i>ad hoc</i>	18	Grupos identitários	44
Grupos antipetistas	17	Militantes partidários	31
Ambientalistas	15	Povos originários	23
Difusos	15	Ambientalistas	13
Familiares e amigos de vítimas	14	Religiosos	9
Militantes partidários	12	Defensores dos direitos humanos	8
Religiosos	12	Familiares e amigos de vítimas	8
Empresários	10	Empresários	5
Outros	7	Outros	19

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

* Variável múltipla (N=1393), sendo T1 < 6/6/2013 e T2 > 20/6/2013.

Sobre T1, chama a atenção o perfil dos grupos que ocupam as primeiras posições na Tabela 2: trabalhadores, populares/moradores, estudantes, grupos identitários, povos originários e defensores de direitos humanos. Os protestos parecem ter sido promovidos por setores progressistas vinculados à defesa de direitos, aliados do governo petista ou compondo uma oposição à esquerda, o que reforça o argumento dos contraditórios legados do lulismo como motor do confronto político no período. Em T2, vemos que os trabalhadores, populares/moradores e estudantes não apenas mantiveram as primeiras posições, como também ampliaram sua participação nos protestos. No caso dos grupos identitários, a perda do peso relativo veio acompanhada do aumento do número de protestos, principalmente das mulheres, que tiveram participação destacada nas ruas. Mas a principal novidade foi o deslocamento dos grupos antipetistas (da oitava para a quarta posição) e dos grupos sociais difusos (da décima para a quinta posição). Os protestos de junho de 2013 parecem ter produzido mudanças no contexto político, o qual, por sua vez, impactou a dinâmica do ativismo em duas direções principais: fortalecimento dos setores opositoristas à direita e estímulo à participação de indivíduos não organizados.

O crescimento dos grupos antipetistas e difusos evidencia a composição heterogênea das Jornadas de Junho, de modo que não é possível identificar naqueles protestos o predomínio do precariado – entendido, nos termos de Braga (2013), como parcela da classe trabalhadora –, parecendo-nos mais plausível a hipótese de Singer (2013, p. 27), que aponta a coexistência de trabalhadores e classe média, protestando por motivos variados.

Queixas e reivindicações

A análise das reivindicações evidencia o padrão de mobilização social nesse período, marcado pela combinação entre uma crescente polarização em torno do eixo PT X anti-PT combinado a sentimentos de insatisfação que se estendem sobre diversos temas. O Gráfico 9 mostra que foram três grandes conjuntos de problemas que motivaram os protestos: *governo e sistema político* (25,2%), *salário e condições de trabalho* (17,6%) e *condições de vida nas cidades* (16,5%). A categoria *governo e sistema político* abrange principalmente pautas relativas ao funcionamento da democracia e ao antipetismo. A categoria *salário e condições de trabalho* expressa o conflito distributivo e os limites da capacidade de os governos petistas incorporarem as demandas dos trabalhadores. Por fim, a categoria *condições de vida nas cidades* reflete a forma como as experiências cotidianas de privação atuaram no confronto, especialmente no que se refere ao tema do transporte público e da moradia, demandas que expressam forte associação com a experiência de classe dos trabalhadores, principalmente os mais precarizados³³.

Gráfico 9
Reivindicações (%)



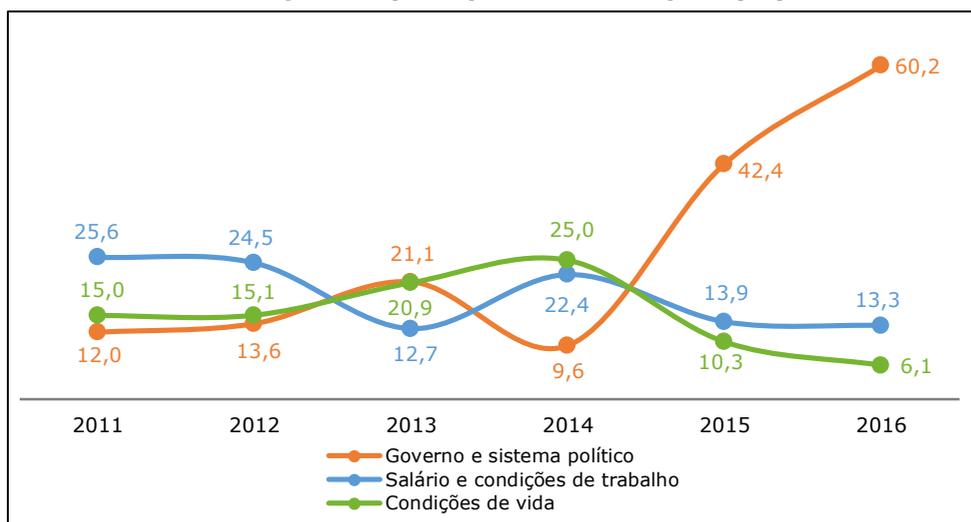
Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

* Variável múltipla (N=1373). *Missing* 57 eventos, correspondendo a 3,9% do total.

³³ Agradecemos ao colega Marcelo Kunrath Silva por ter chamado nossa atenção para a forma como a relação entre “condições de vida” e protesto permeou a produção brasileira, principalmente a partir do trabalho de Sader (1995), que mostra como as matrizes discursivas mobilizadoras da Teologia da Libertação e do Novo Sindicalismo dialogavam com a experiência de determinadas condições de classe. Essa é uma tradição de análise que merece ser revisitada.

Governo e sistema político (25,2%) compreende protestos contra políticos³⁴ e governos dos mais variados matizes político-partidários (48,4% do total da categoria), contra ou a favor do *impeachment* de Rousseff (17,4% da categoria), contra a corrupção (14,2% da categoria), em apoio ou crítica ao funcionamento de instituições políticas específicas como a Polícia Militar, a Polícia Federal, o STF, partidos políticos (6,7% da categoria), em defesa da liberdade de expressão e mobilização (5,6% da categoria), protestos em apoio à democracia ou à ditadura³⁵ (5,6% da categoria) e pela regulamentação dos meios de comunicação (2,1% da categoria).

Gráfico 10
Evolução das principais reivindicações (%)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

* Variável múltipla (N=813), correspondendo a 59,2% do total.

Como vemos no Gráfico 10, as reivindicações envolvendo *governo e sistema político* já estão presentes em 2011, embora em um número pequeno de protestos. Essas reivindicações crescem em 2013, mas é apenas a partir de 2015 que se tornam majoritárias na agenda pública, atingindo em 2016, no auge da crise política, 60% do total

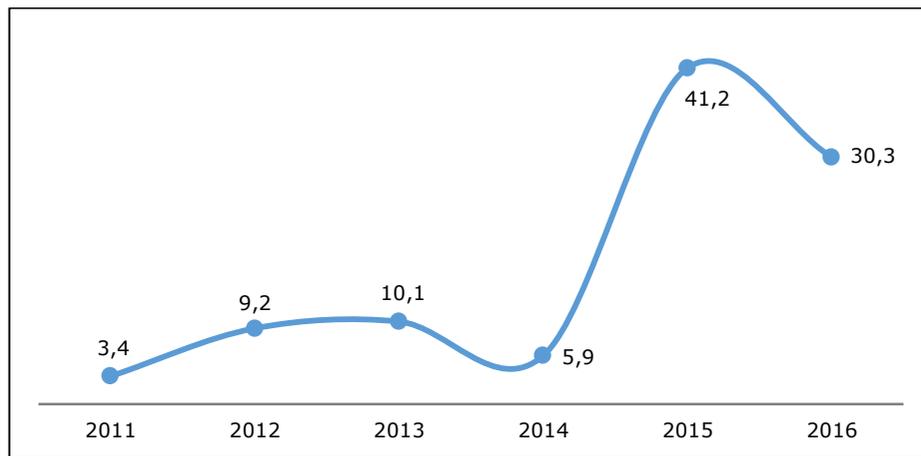
³⁴ Figuras na lista, para além das personalidades petistas, Geraldo Alckmin, Sérgio Cabral, Eduardo Paes, Roberto Richa, Gilberto Kassab, Renan Calheiros, Eduardo Cunha, Marco Feliciano, Michel Temer e seus ministros.

³⁵ O principal evento que detona esses conflitos é a instalação da Comissão da Verdade, em 16 de maio de 2012, que gerou episódios de confronto entre opositores e apoiadores da ditadura militar de 1964. Embora não sejam numericamente relevantes, eles importam na medida em que recolocam em discussão os consensos em torno da democracia. Esses protestos não tiveram número grande de participantes e foram concentrados em São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro, sendo que este último abrigou o maior número de atos. Um evento repleto de simbolismo foi a II Marcha da Família com Deus pela Liberdade, realizada em 22/3/2014, que celebrou 50 anos do golpe militar, levando 700 pessoas às ruas (segundo a PM) em São Paulo e 150 no Rio de Janeiro.

dos protestos. Essa é uma pista que precisa ser mais bem trabalhada, mas o germe de insatisfação com os políticos identificado a partir de 2011 é canalizado pela direita em 2014, quando Aécio Neves contesta o resultado da eleição. É nesse momento que as críticas difusas à corrupção e ao funcionamento da democracia representativa convergem para o antipetismo.

Podemos mensurar o antipetismo isolando os protestos da categoria *governo e sistema político* que tiveram como alvo o governo federal, Lula, o PT ou lideranças do PT e que mantiveram uma estética e uma narrativa alinhadas com o que vimos nas ruas em 2015 e 2016 (cf. Gráfico 11).

Gráfico 11
Evolução anual do antipetismo (%)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

* N=121, corresponde a 32,4% da categoria governo e sistema político.

Assim, é importante considerar que o descrédito na política e nos políticos é maior do que o antipetismo (cf. Gráfico 11) e anterior a 2013 (cf. Gráfico 11 e Tabela 3), mas foram os grupos opositoristas à direita que conseguiram traduzir esse sentimento, associando-o à corrupção dos governos petistas. O êxito dos opositoristas em reconstruírem o terreno simbólico do confronto fica evidente na mudança da opinião pública: pesquisa divulgada pelo Datafolha em novembro de 2015 aponta que, pela primeira vez, a corrupção foi eleita como principal problema pelos brasileiros (para 34% dos entrevistados), deixando para trás temas tradicionais, como saúde (16% das menções espontâneas), desemprego (8%) e educação (8%) (Datafolha, 2015).

As reivindicações envolvendo *salário e condições de trabalho* (17,6%) ocupam a segunda posição no Gráfico 9. Contra aqueles que diziam que o trabalho deixou de ser uma categoria importante na ação coletiva nas sociedades contemporâneas, e que teria sido substituído por demandas pós-materiais, como as baseadas no reconhecimento de

identidades, nosso banco de dados sugere o oposto. Em 2012, houve um forte ciclo de greves, principalmente junto ao funcionalismo público federal (com mais de 30 categorias em greve). As greves atingiram as universidades federais (41 das 59 instituições paralisaram suas atividades), que haviam passado por um processo de expansão, em defesa de salário, carreira e melhorias na educação. As greves também envolveram os trabalhadores da construção civil, com destaque para os trabalhadores das usinas hidrelétricas de Belo Monte, Jirau e Santo Antonio, que realizaram oito greves entre 2011 e 2013, os operários das obras dos estádios para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, do Porto de Suape, dos canteiros petroquímicos do estado do Rio de Janeiro (Comperj). Por fim, registra-se a ocorrência de greves em setores de serviços mais precarizados, como os garis do Rio de Janeiro, que paralisaram suas atividades no carnaval de 2014 e obtiveram conquistas econômicas significativas já em um período de desaceleração da economia. Observe-se que muitas dessas greves foram deflagradas contra a direção dos sindicatos (Galvão, 2019).

A possibilidade de introdução de mudanças na legislação trabalhista também ensejou mobilizações importantes, convocadas por centrais sindicais e movimentos populares. A pressão patronal pela flexibilização de direitos estimulou a apresentação e a tramitação de projetos de lei visando à implementação de novas modalidades de contratação precária, à ampliação da terceirização, à revogação da lei pela negociação, à redução de benefícios da seguridade social e à restrição do acesso à aposentadoria. Apenas em 2015 foram convocadas três jornadas de luta contra a ampliação da terceirização e, até agosto de 2016, três dias nacionais de mobilização contra Temer e suas contrarreformas trabalhista e previdenciária (Galvão e Marcelino, 2019).

Na terceira posição do Gráfico 9 estão as reivindicações relativas às *condições de vida nas cidades*, que englobam os problemas relativos a moradia (peso na categoria 40%), transporte (peso na categoria 38%), política urbana (peso na categoria 14%)³⁶ e serviços públicos³⁷ (peso na categoria de 9%). Os problemas de moradia e de transporte assumiram centralidade nessa conjuntura, sendo que o segundo constitui o estopim das Jornadas de Junho de 2013. Os protestos envolvendo o preço e/ou a qualidade do transporte público já aparecem no nosso banco desde 2011, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, sendo que, em metade dos protestos, as cenas de confronto entre policiais e manifestantes lembram as imagens que se popularizam em junho de 2013. As opções do governo federal para lidar com o déficit habitacional implicaram o aumento exponencial do preço da terra urbana, com o *boom* imobiliário entre 2009 e 2015. A pressão sobre a terra teve impactos diretos sobre o preço dos aluguéis e a mobilidade urbana, empurrando os pobres cada vez mais para a periferia. O contexto de realização

³⁶ Trata-se quase exclusivamente das disputas envolvendo a legislação urbanística em São Paulo e a definição das áreas para o comércio informal.

³⁷ Serviços públicos envolvem basicamente serviços de zeladoria, como troca de lâmpada, tapagem de bueiro, troca de semáforo, podas de árvores etc.

dos megaeventos trouxe novas tensões a esse cenário, em face das constantes violações ao direito à moradia e à mobilidade nas cidades-sede. Esse contexto ampliou o poder de convocação dos movimentos por moradia e transporte, principalmente entre 2011 e 2014, resultando em vigorosas mobilizações que uniram vários grupos à esquerda do PT, muitos deles com inspiração autonomista. Em 2014, a moradia foi a principal reivindicação presente nos protestos, com destaque para as ocupações promovidas pelo MTST em São Paulo.

Na quarta posição, *Justiça, direitos humanos e segurança* (16,5%) engloba demandas por esclarecimento de crimes, sejam eles cometidos pelo Estado ou por particulares (78%) e demandas gerais por mais segurança e mudanças na política de segurança, incluindo o tema das drogas. Na sua maioria, os protestos envolvem queixas dos moradores de comunidades pobres contra abordagens violentas da polícia, morte de moradores por policiais, investigação de chacinas e, em menor número, denúncia de execução de ativistas de movimentos sociais. São atos, no geral, menos visíveis mas, em 2013, o arbítrio policial nas favelas do Rio de Janeiro ganhou espaço no debate público e nas ruas com a campanha *Cadê Amarildo?*, que articulou uma ampla rede de solidariedade em virtude do desaparecimento do pedreiro Amarildo, morador da comunidade da Rocinha, após sua detenção por policiais militares. As investigações comprovaram que Amarildo foi conduzido à UPP, onde foi torturado e assassinado. Outros dois casos que tiveram destaque no nosso banco foram a violenta reintegração de posse da ocupação Pinheirinho, em São José dos Campos (SP), e a ação da Polícia Militar na Cracolândia, ambos em 2012.

A quinta categoria, *políticas sociais* (7,6%), traz as reivindicações por melhorias na educação (com peso de 72% na categoria) e saúde. *Política econômica e setorial* (6,5%) abrange demandas relativas a política de juros, redução de impostos, privatização de portos e aeroportos, leilões de poços de petróleo, dentre outras. A categoria *meio ambiente e desenvolvimento* (5,5%) inclui reivindicações em torno dos recursos naturais (com exceção da terra, que constitui uma categoria à parte), proteção ambiental, direitos dos animais, protestos contra a construção das hidrelétricas, a transposição do São Francisco e os megaeventos. A campanha *Não Vai Ter Copa* e a ocupação *Copa do Povo* sintetizam o esforço de conexão de lutas com movimentos por moradia e transporte. A categoria *gênero, diversidade sexual e raça* (4,5%) compreende demandas relacionadas a machismo, violência contra a mulher, em defesa e contra o aborto e união civil entre pessoas do mesmo sexo. A questão LGBT suscita protestos tanto contra o *kit* anti-homofobia, do Ministério da Educação, quanto contra a homofobia, em 2011. Ao longo de todo o período, cinco protestos tematizaram diretamente a questão racial, a maior parte deles a partir do debate acerca das cotas raciais nas universidades. A categoria *terra* (4,0%) compreende demandas relativas à demarcação de terras indígenas, quilombolas, política de reforma agrária e política de assentamento.

Analizamos também os impactos da campanha de junho de 2013 sobre as queixas e reivindicações apresentadas nos protestos. Para isso, repetimos na Tabela 3 o mesmo procedimento realizado para grupos sociais, ou seja, excluimos da análise o período entre 6/6/2013 e 20/6/2013 e comparamos T1 e T2.

Tabela 3
Comparação reivindicações pré (T1) e pós junho (T2) de 2013

Reivindicações	T1	Reivindicações	T2
Salário e condições de trabalho	111	Governo e sistema político	270
Governo e sistema político	73	Condições de vida	142
Condições de vida	70	Salário e condições de trabalho	123
Justiça, direitos humanos e segurança	64	Políticas sociais	70
Política econômica e setorial	36	Justiça, direitos humanos e segurança	59
Gênero, diversidade sexual e raça	35	Política econômica e setorial	52
Terra	31	Meio ambiente e desenvolvimento	47
Políticas sociais	31	Sem dados	36
Meio ambiente e desenvolvimento	26	Outros	28
Sem dados	19	Terra	25
Outros	15	Gênero, diversidade sexual e raça	24

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Tatagiba e Galvão (2018).

* T1 < 6/6/2013 e T2 > 20/6/2013 (N=1.387).

A comparação mostra que as três principais categorias ocupam o topo da lista em T1 e T2, embora em posições distintas: em T2, *governo e sistema político* e *condições de vida nas cidades* assumem centralidade, e as demandas relativas a *salário e trabalho* passam para terceiro lugar. O principal deslocamento são as reivindicações em torno das *políticas sociais*, que sai da oitava para a quarta posição. Este é o primeiro desdobramento das Jornadas de Junho, a campanha dos secundaristas. *Gênero, diversidade sexual e raça* também se desloca, mas num sentido inverso, perdendo centralidade, embora a participação das mulheres tenha sido importante nas manifestações contra o *impeachment*.

Considerações finais

Este artigo mostra a complexa relação entre protestos e mudança social no conturbado período dos governos de Dilma Rousseff. Sustentamos que os protestos resultaram das mudanças produzidas pelos governos petistas, que geraram um conjunto diverso de insatisfações em diferentes grupos sociais, situados entre os dois polos do espectro político. Os protestos precedem a eclosão da crise econômica, ao mesmo tempo em que a intensificação dos protestos evidencia os limites da conciliação de classes. Nas

ruas, esse processo se expressou em um padrão de mobilização social que combinou polarização política (em torno do eixo PT x anti-PT) e heterogeneização de atores e reivindicações.

Nosso banco de dados corrobora achados da bibliografia, que apontam tanto a permanência dos conflitos de classe quanto o fortalecimento de conflitos estruturados em torno de outros pertencimentos identitários, especialmente os das chamadas minorias. Esses atores foram afetados de modo diferenciado pelas políticas implementadas pelos governos petistas, resistindo a seus avanços ou criticando seus limites. Enquanto certos segmentos de classe média (assalariados nos setores de educação e funcionários públicos) se uniram a trabalhadores precários e movimentos populares em defesa dos direitos e da democracia (como nas frentes contra o golpe), outros segmentos (profissionais liberais, assalariados de classe média em postos de gestão) tenderam a se somar aos setores dominantes para denunciar, de modo seletivo, a política dos governos petistas e sua corrupção. Assim, a conciliação de classes deu lugar a uma polarização política em torno do eixo PT x anti-PT.

A curva de protestos entre 2011 e 2016 é marcada por oscilações, e os picos registrados em 2013 e 2015-2016 indicam mudanças na magnitude dos protestos. As principais reivindicações apresentadas no período revelam a descrença nas instituições políticas, a preocupação com direitos bem como com as condições materiais de existência: *governo e sistema político; salário e condições de trabalho; e condições de vida nas cidades*, sendo que a primeira delas parece ser a grande novidade, sobretudo após 2013.

Embora 2013 registre mudanças nos padrões do protesto no que se refere a seu volume e grau de conflitividade, as queixas apresentadas já motivavam lutas coletivas pelo menos desde 2011 e, em alguns casos, se desdobraram em vigorosas campanhas nos anos seguintes, o que nos permite problematizar a tese de que 2013 inaugura um novo ciclo. Do mesmo modo, consideramos que não há uma descontinuidade entre 2013 e 2015-2016: o pico das mobilizações em 2013 cria oportunidades políticas inéditas para os setores opositores, à direita e à esquerda do PT, conformando um cenário de crise política que, associado à crise econômica, abre caminho para o *impeachment*.

Também no que se refere aos atores, observam-se mudanças e continuidades. Os grupos sociais mais ativos foram aqueles com histórico de mobilização: *trabalhadores, populares* (como os sem-teto e os sem-terra) e *estudantes*. Ao mesmo tempo, a maior abertura à participação dos movimentos sociais e sindicais no Estado ampliou a fragmentação no interior da esquerda organizada e os impactos do neodesenvolvimentismo sobre as populações tradicionais estimularam a contestação aos limites dos governos petistas e de sua política de conciliação de classes. Assim, destacamos a emergência de novos coletivos à esquerda e das novas direitas, que adquiriram visibilidade crescente nas ruas, fomentando o antipetismo e o conservadorismo.

As classes trabalhadoras e populares tradicionalmente se mobilizam, mas a novidade do período foi o maior ativismo dos setores médios e dominantes. Logo, não é possível identificar uma tendência unívoca ao ativismo do precariado ou das classes médias durante os governos Rousseff. As duas classes mantêm um alto nível de mobilização, mobilização essa que se dá por motivos variados, que têm a ver com a maneira pela qual sofrem e percebem o impacto das mudanças socioeconômicas, políticas e culturais verificadas ao longo do período.

Referências bibliográficas

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula". *Dados*, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.
- ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: VON BULOW, M., ROSSI, F. (orgs.). *Social movement dynamics*. New perspectives in theory and research from Latin American. Canada: Ashgate, 2015.
- ALMEIDA, R. "A onda quebrada – evangélicos e conservadorismo". *Cadernos Pagu*, nº 50, 2017.
- ALONSO, A.; MISCHÉ, A. "June demonstrations in Brazil: repertoires of contention and government's response to protest". 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/11309520/June_demonstrations_in_Brazil_repertoires_of_contention_and_government_s_response_to_protest>. Acesso em: 26 nov. 2016.
- ALVAREZ, S. "Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista". *Cadernos Pagu*, nº 43, 2014.
- ARIAS, S.; CAVALCANTE, S. A divisão da classe média na crise política brasileira (2015-2016). In: BOUFFARTIGUE, P., et al. (org.). *O Brasil e a França na mundialização neoliberal: mudanças políticas e contestações sociais*. São Paulo: Alameda, 2019.
- BARKER, C., et al. (eds.). *Marxism and social movements*. Leiden/Boston: Brill, 2013.
- BASTOS, P. P. "Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia". *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 21, nº 2, 2017.
- BIROLI, F.; MANTOVANI, D. "A parte que me cabe nesse julgamento: a *Folha de S. Paulo* na cobertura ao processo do Mensalão". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 2, p. 204-218, 2014.
- BOITO, A. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO, A.; GALVÃO, A. (orgs.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda/Fapesp, 2012.
- BOITO, A.; GALVÃO, A.; MARCELINO, P. "La nouvelle phase du syndicalisme Brésilien". *Cahiers des Amériques Latines*, nº 80, p. 147-167, 2015.
- BRAGA, R. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- _____. Sob a sombra do precariado. In: HARVEY, D., et al. *Cidades rebeldes*. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, p. 79-82, 2013.
- BRINGEL, B; PLEYERS, G. "Junho de 2013... Dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil". *Nueva Sociedad: democracia e política en América Latina*, volume especial em português, nov. 2015.

CAMPOS, A.; TEIXEIRA, A. C. C. "Occupy and resist": the autonomist imaginary in the new youth activism in Brazil. In: FERRERO, J.; TATAGIBA, L.; NATALUCCI, A. (eds.). *Socio-political dynamics within the crisis of the left turn in Argentina and Brazil*. Londres: Rowman and Littlefield, 2019.

CAMPOS, A.; MEDEIROS, J.; RIBEIRO, M. *Escolas de luta*. São Paulo: Veneta, 2016.

CAVA, B.; COCCO, G. (orgs.). *Amanhã vai ser maior: o levante da multidão no ano que não terminou*. São Paulo: Annablume, 2014.

CAVALCANTE, S. Classe média e conservadorismo liberal. 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. 177-196, 2015.

DAGNINO, E. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, p. 61-102, 2000.

DATAFOLHA. "Manifestação na Avenida Paulista", survey com participantes de 15/3/2015. 2015a. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/03/1604284-47-foram-a-avenida-paulista-em-15-de-marco-protestar-contr-a-corrupcao.shtml>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. "Manifestação na Avenida Paulista", survey com participantes de 16/8/2015. 2015b. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/08/1669735-135-mil-vao-a-protesto-na-paulista.shtml>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

_____. "Avaliação do governo Dilma Rousseff", 25-26/11/2015. 2015c. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/30/avaliacao_dilma.pdf>. 2015. Acesso em: 5 abr. 2016.

DATALUTA. "Banco de dados da luta pela terra: relatório Brasil 2015". Nera, Unesp Presidente Prudente, 2016.

DELLA PORTA, D. *Social movements in times of austerity: bringing capitalism back into protest analysis*. Cambridge: Polity Press, 2015.

DIAS, T. S. "É uma batalha de narrativas': os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook". Ciência Política. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ESTANQUE, E. "Rebeliões de classe média? Precariedade e movimentos sociais em Portugal e no Brasil (2011-2013)". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 103, p. 53-80, 2014.

FRANZOSI, R. "The press as a source of socio-historical data: Issues in the methodology of data collection from newspapers". *Historical Methodes*, vol. 20, p. 5-16, 1987.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Projeto "Manifestações de março", survey comparativo de 13 e 18, 2015/2016, 2016. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/FPA-Pesquisa-Manifestacoes-Comparativa-2015-2016-SITE-042016-ok.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

GALVÃO, A. A reconfiguração do movimento sindical nos governos Lula. In: BOITO, A.; GALVÃO, A. (orgs.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, p. 187-221, 2012.

GALVÃO, A. Labour conflicts and union strategies in Dilma Rousseff's governments. In: FERRERO, J. P.; NATALUCCI, A.; TATAGIBA, L. (eds.). *Socio-political dynamics within the crisis of the left turn: Argentina e Brazil*. Londres: Rowman & Littlefield, 2019.

GALVÃO, A.; MARCELINO, P. "Balanço da atuação do sindicalismo brasileiro no século XXI: os governos do PT, o golpe e as contrarreformas". *Latin American Perspectives*, 2019 (no prelo).

GALVÃO, A.; TATAGIBA, L. "Por uma análise integrada do confronto político". Relatório de pesquisa do projeto "O confronto político da ascensão à crise dos governos petistas (2003-2016)". Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Nepac/Cemarx, 2018.

GOHN, M. G. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOMES, C.; SORJ, B. "Corpo, geração e identidade: a Marcha das Vadias no Brasil". *Sociedade e Estado*, vol. 29, nº 2, p. 433-447, 2014.

GRASSO, M. T.; GIUGNI, M. "Protest participation and economic crisis: the conditioning role of political opportunities". *European Journal of Political Research*, vol. 55, nº 4, p. 663-680, 2016.

HETLAND, G.; GOODWIN, J. The strange disappearance of capitalism from social movement studies. In: COLIN, B., et al. (eds.). *Marxism and social movements*. Leiden/Boston: Brill, p. 83-102, 2013.

HUTTER, S. Protest event analysis. In: PORTA, D. (org.). *Methodological practices in social movement research*. Oxford: Oxford University Press, p. 335-367, 2014.

JOHNSON, P. B.; SEARS, D. O.; MCCONAHAY, J. B. "Black invisibility, the press, and the Los Angeles riot". *American Journal of Sociology*, vol. 76, p. 698-721, 1971.

KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (eds.). *Methods of social movements research*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KOOPMANS, R.; RUCHT, D. Protest event analyzes. In: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (eds.). *Methods of social movements research*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KOOPMANS, R.; NEIDHARDT, F.; RUCHT, D. (eds.). *Acts of dissent: new development in the study of protest*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1999.

MEDEIROS, J.; FANTI, F. Recent changes in the Brazilian feminist movement field: the emergence of new collective actors. In: FERRERO, J.; NATALUCCI, A.; TATAGIBA, L. (eds.). *Socio-political dynamics within the crisis of the left turn: Argentina and Brazil*. Londres: Rowman and Littlefield, 2019.

MIGUEL, L. F. "Polarização política: um discurso enganoso". *Carta Maior*, 30/4/2018. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Polarizacao-politica-um-discurso-enganoso/4/40051>>. Acesso em: 5 maio 2018.

OLSAK, S. "Analysis of events in the study of collective action". *Annual Review of Sociology*, vol. 15, p. 119-141, 1989.

ORTELLADO, P.; SOLANO, E.; RIBEIRO, M. Uma sociedade polarizada?. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (orgs.). *Por que gritamos golpe?*. São Paulo: Boitempo, p. 159-164, 2016.

PURDY, S. "Brazil's June days of 2013: mass protest, class, and the left". *Latin American Perspectives*, vol. 44, 2017.

RIDENTI, M. "Brasil, junio de 2013: la historia de nuevo en las calles". Fundación Mapfre Historia, *Debate y Perspectivas* (blog), dez. 2013a.

_____. "La hora y la vez de los jóvenes en Brasil". Fundación Mapfre Historia, *Debate y Perspectivas* (blog), dez. 2013b.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

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

- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-80)*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SILVA, M. K. *Movimentos, contramovimentos e destituição presidencial no Brasil*. Mimeo, 2017.
- SILVA, M. K.; ARAUJO, G. O; PEREIRA, M. M. Análise de eventos de protesto no estudo dos repertórios associativos. In: ROBERTT, P., et al. (orgs.). *Metodologia em ciências sociais hoje: práticas, abordagens e experiências de investigação*. Jundiaí: Paco Editorial, p. 311-330, 2016.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo*. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- _____. "Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas". *Novos Estudos Cebrap*, nº 97, p. 23-40, 2013.
- _____. "Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)". *Novos Estudos Cebrap*, nº 102, p. 42-71, 2015.
- SINGER, A.; LOUREIRO, I. (orgs.). *As contradições do lulismo*. A que ponto chegamos?. São Paulo: Boitempo, 2016.
- TATAGIBA, L. "Os protestos e a crise brasileira. Inventário inicial das direitas em movimento". *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 33, p. 11-38, 2017.
- _____. "Entre as ruas e as instituições. Os protestos e o *impeachment* de Dilma Rousseff". *Lusotopie*, vol. 17, nº 1, p. 112-135, 2018.
- _____. Crossroad of Brazilian democracy. Dynamics of social mobilisation during left turn cycle. In: FERRERO, J.; TATAGIBA, L.; NATALUCCI, A. (eds.). *Socio-political dynamics within the crisis of the left turn: Argentina and Brazil*. Londres: Rowman and Littlefield, 2019.
- TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. "O confronto político da ascensão à crise dos governos petistas". Banco de dados sobre protestos no Brasil 2003-2016. Universidade Estadual de Campinas, Nepac/Cemarx, Campinas, 2018.
- TATAGIBA, L.; TRINDADE, T.; TEIXEIRA, A. C. Protestos à direita no Brasil (1997-2015). In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (orgs.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 197-212, 2015.
- TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Reading: Addison Wesley, 1978.
- ZANINE, D.; TATAGIBA, L. Between the streets and Facebook: engaged action in the pro-impeachment campaign in Brazil (2014-2016). In: FERRERO, J.; TATAGIBA, L.; NATALUCCI, A. (eds.). *Socio-political dynamics within the crisis of the left turn: Argentina and Brazil*. Londres: Rowman and Littlefield, 2019.

Abstract

Protests in Brazil in times of crisis (2011-2016)

This article proposes analyzing the characteristics of the protests in Brazil between 2011 and 2016, a socio-economic and political context marked by the contradictions and the decline of the PT's government. The analysis is based on a protest database drawing from the *Folha de São Paulo* newspaper. We hold that the protests precede the outbreak of the economic crisis and when the peak in 2013 is reached, they produce changes in the political context, opening unprecedented political opportunities for a heterogeneous set of actors, on both to the right and to the left of the PT, to manifest their differences in relation to the government. The protests show the limits of the PT's class conciliation politics and constitute the scenario of instability that contributed to Rousseff's

impeachment, so there is no discontinuity between 2013 and 2015–2016. The pattern of protest in this period is characterized by the combination of two distinct dynamics: political polarization and heterogenization of actors and claims.

Keywords: protests; crisis; PT governments

Resumen

Las protestas en Brasil en época de crisis (2011-2016)

Este artículo se propone analizar las características de las protestas en Brasil entre 2011 y 2016, un contexto socioeconómico y político marcado por las contradicciones y por el ocaso de los gobiernos petistas. El análisis está basado en un banco de datos de protesta constituido a partir del diario Folha de São Paulo. Sostenemos que las protestas preceden a la eclosión de la crisis económica y que cuando alcanzan el pico en 2013, producen cambios en el contexto político, abriendo oportunidades políticas inéditas para que un conjunto heterogéneo de actores, a la derecha y a la izquierda del PT, manifestara sus divergencias con relación al gobierno. Las protestas evidencian los límites de la política de conciliación de clases de los gobiernos petistas y conforman un escenario de inestabilidad que contribuye a la destitución de Rousseff, de modo que no hay una discontinuidad entre 2013 y 2015-2016. El patrón de protesta verificado en ese período se caracteriza por la combinación de dos dinámicas distintas: polarización política y heterogeneización de actores y reivindicaciones.

Palabras clave: protestas; crisis; gobiernos petistas

Résumé

Les protestations au Brésil en période de crise (2011-2016)

Le but de cet article est d'analyser les caractéristiques des protestations au Brésil entre 2011 et 2016, un contexte socio-économique et politique marqué par les contradictions et le déclin des gouvernements du PT. L'analyse est fondée sur une base de données de protestations constituée à partir du journal Folha de São Paulo. Nous soutenons que les protestations précèdent le déclenchement de la crise économique et que, lorsqu'elles atteignent leur apogée en 2013, elles modifient le contexte politique, ouvrant des opportunités politiques inédites pour qu'un ensemble hétérogène d'acteurs, à droite et à gauche du PT, manifestent leurs différences par rapport au gouvernement. Les protestations mettent en évidence les limites de la politique de conciliation de classe du PT et constituent un scénario d'instabilité qui contribue à la destitution de Rousseff, de sorte qu'il n'y ait pas de discontinuité entre 2013 et 2015-2016. Le schéma de protestation observé pendant cette période est caractérisé par la combinaison de deux dynamiques distinctes: la polarisation politique et l'hétérogénéisation des acteurs et des revendications.

Mot clés: protestations; crise; gouvernements du PT

Artigo submetido à publicação em 12 de setembro de 2018.
Versão final aprovada em 13 de março de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal¹

Rogério B. Arantes² 

Thiago M. Q. Moreira³ 

O Brasil tem experimentado extraordinária expansão de órgãos de controle e de promoção do acesso à justiça. A atuação desses órgãos suscita, contudo, dúvidas sobre os efeitos provocados no funcionamento da democracia. Este artigo analisa, comparativamente, o desenvolvimento de três instituições do campo da justiça – Ministério Público, Polícia Federal e Defensoria Pública – sob a abordagem teórica do *pluralismo estatal*, enfatizando que agentes públicos atuam em função de interesses próprios de afirmação institucional, lançando-se na esfera pública e em arenas políticas em busca de prerrogativas, funções e autonomia. O resultado, não sem frequentes embates entre esses atores, é a pluralização no interior do Estado, com a proliferação de órgãos que espelham suas próprias ambições. Essa abordagem contribui para compreender o atual cenário, marcado pela controversa interferência de instituições de controle na dinâmica política e democrática.

Palavras-chave: pluralismo estatal; ativismo político; instituições de controle; instituições de justiça; democracia

Introdução

O Brasil tem sido palco de intensa experimentação institucional no que diz respeito a novas formas de acesso à justiça e aos controles democráticos da administração pública (Arantes et al., 2010; Arantes e Reis, 2010). Seja na dimensão vertical, seja na dimensão horizontal da *accountability*, observamos nas últimas décadas uma extraordinária expansão e institucionalização de órgãos e mecanismos de fiscalização do poder público em geral e da classe política em particular. Embora inovações no âmbito do controle interno da administração tenham sido significativas, é no plano externo que se situa o maior número e a maior força das iniciativas de controle. Estas prosperaram especialmente no âmbito do sistema de justiça, envolvendo velhas e novas instituições voltadas à fiscalização dos serviços públicos, à ampliação do acesso à justiça e à investigação e persecução de desvios por parte de agentes públicos. Referimo-nos principalmente aos casos do Ministério Público (MP), da Polícia Federal (PF) e da Defensoria Pública (DP). O protagonismo desses

¹ Agradecemos aos comentários e sugestões de Cláudio G. Couto, Adrian Gurza Lavalle, Vanessa E. de Oliveira, Débora R. de Almeida, Jeferson Mariano da Silva, Cassio Oliveira e Thiago N. Fonseca.

² Universidade de São Paulo, Ciência Política. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <rarantes@usp.br>.

³ Universidade de São Paulo, Ciência Política. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <thiago.moreira@usp.br>.

órgãos na esfera social e política tem sido intenso e sistemático, mas a deterioração do sistema político acarretada pelas ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa, somada a novas e heterodoxas formas de aplicação do direito penal nessa área, bem como a frequente judicialização de temas e decisões envolvendo políticas públicas, têm levantado dúvidas sobre os reais efeitos desse processo para a democracia brasileira.

O presente artigo pretende organizar os principais marcos da (re)construção institucional do MP, PF e DP, comparando-os a partir de uma perspectiva teórica denominada de pluralismo estatal (Arantes, 2015). Segundo essa abordagem, esses atores estatais agem em função de interesses próprios, de afirmação institucional, e se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia. De “idades” diferentes, uns se espelham nos passos que outros já trilharam, mas nesse processo não é incomum que entrem em conflito entre si, buscando defender e/ou alargar suas fronteiras recíprocas. Nesse sentido, a assim chamada “web of accountability institutions” (Mainwaring e Welna, 2003), defendida por muitos como condição de aperfeiçoamento da própria democracia, não formaria propriamente uma rede, concebida com base num plano prévio e sistemático capaz de lhe dar coerência. Pelo contrário, a experiência brasileira sugere que a proliferação de instituições de controle e de promoção do acesso à justiça diz respeito mais às ambições de grupos e carreiras estruturadas dentro do próprio Estado, que fazem do discurso da defesa de direitos e da fiscalização do poder público e da classe política uma bandeira de seu próprio desenvolvimento institucional. O resultado geral dessa dinâmica peculiar tem sido antes a pluralização de órgãos no interior do próprio Estado do que a consolidação de um sistema de *accountability* coerente, que o adensamento da representação política ou a equalização de direitos.

A análise comparada das trajetórias do MP, da PF e da DP nos permitirá demonstrar a existência de um padrão de afirmação institucional que busca associar os interesses materiais das diferentes carreiras às prerrogativas e metas da organização. Cada uma a seu modo, essas três instituições souberam aproveitar as possibilidades abertas pelos movimentos de ampliação do acesso à justiça e de combate à corrupção política. De fato, mais do que o discurso da democratização, foram os discursos do acesso à justiça e do controle do poder político que se mostraram mais promissores e abriram mais oportunidades de inovação institucional nessas últimas décadas ou desde a promulgação da Constituição de 1988. Tem sido a partir do campo da justiça que membros do MP, DP e PF têm lutado pela conquista de espaços privilegiados de atuação e por pontos específicos de fixação na estrutura constitucional do Estado. Nesse processo, ao lado da “linguagem dos direitos”, que presidiu a transição democrática e a elaboração do novo texto constitucional, esses atores estatais encontraram nas linguagens da “*accountability*” (ou, nativamente falando, da fiscalização do poder público e combate à corrupção política), de um lado, e do “acesso à justiça”, de outro, os valores normativos capazes de sustentar sua busca por afirmação institucional.

Estudos recentes sobre o tema da judicialização da política têm proposto que o outro lado da moeda – a politização da justiça – deve ser igualmente problematizado (Avritzer e Marona, 2017; Oliveira e Couto, 2016; Zaffalon L. Cardoso, 2017). Há algum tempo, entretanto, dispomos de estudos específicos sobre as instituições de justiça, que destacam aspectos internos e externos de seu desenvolvimento institucional⁴. Aqueles que focalizaram a motivação endógena das transformações pelas quais passaram essas instituições já apontavam para a judicialização da política como efeito, em grande medida, das ações estratégicas desses atores, motivadas pelo objetivo de autoafirmação institucional. O objetivo do presente artigo, que nos parece inédito, é o de retomar tais estudos e comparar as trajetórias envolvendo três casos – Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Federal – por meio de um esquema analítico capaz de identificar os mecanismos específicos dos processos de afirmação institucional, mas também seus limites e contradições.

A judicialização da política – termo que apresenta em si uma conotação negativa – tem sido cada vez mais criticada diante da deterioração do sistema político e da quebra da normalidade democrática do país. A crise é profunda e, em resposta ao bordão “as instituições estão funcionando”, muitos questionam a lisura e a legitimidade desse processo, aventando a hipótese de partidarização da própria justiça, destacando sua atuação seletiva e seus métodos abusivos de persecução criminal. Avritzer reconhece, por exemplo, que as ações conduzidas por instituições de controle nos últimos anos aprimoraram a capacidade estatal de combater a corrupção, mas ressalta que “os abusos recentes em relação a direitos dos investigados (...) colocam em questão o avanço generalizado do combate à corrupção no país” e representam um dos principais “impasses da democracia no Brasil” (Avritzer, 2016, p. 112). Avançando na crítica, Avritzer e Marona (2017) afirmam que estaríamos sob uma espécie “pretorianismo jurídico”, que tem levado à criminalização da política e colocado em risco a própria democracia. Para outros, entretanto, como Alston et al. (2016), mesmo a crise atual pode ser interpretada como uma janela de oportunidade para consolidar crenças e instituições que têm impulsionado uma democracia inclusiva, fiscalmente responsável, nos marcos de um presidencialismo forte porém cercado de um “lively, competitive, and investigative web of accountability institutions including a very independent and respected judiciary, an honest and competent bureaucracy (by Latin American standards), audit institutions, and an independent media” (Alston et al., 2016, p. 219).

Embora não tenhamos clareza dos efeitos de longo prazo desse processo para a democracia brasileira, o que pretendemos enfatizar é que a dinâmica atual dos controles externos sobre a administração pública e a classe política reflete muito mais uma “política para si” desses órgãos e instituições do que uma “política para outrem”, isto é, muito mais do que uma atuação seletiva porque supostamente partidária. Concordamos em parte com

⁴ Do ponto de vista que interessa à presente discussão, ver especialmente Almeida, 2010; Arantes, 2002, 2011a, 2011b; Bonelli, 2002; Kerche, 2009; Madeira, 2014; Moreira, 2016, 2017; Arantes e Moreira, 2015; Sadek, 1995, 1997; Vianna et al., 1997.

o diagnóstico de Oliveira e Couto que consideram a *politização da justiça* como “o aumento do uso pelos agentes do sistema de justiça, nas decisões por eles suscitadas ou proferidas, de critérios *politicamente controversos*” (2016, p. 3), mas o objetivo deste artigo é demonstrar que tais decisões não estão vinculadas a objetivos políticos externos, e sim a uma ideia de autoafirmação institucional no médio e longo prazos. Na próxima seção, “Pluralização no interior do Estado e ativismo político estatal”, oferecemos elementos para uma abordagem teórica do problema, oriundos principalmente do institucionalismo histórico, com o qual a perspectiva do pluralismo estatal pode dialogar e se desenvolver. Na sequência, em “Afirmação institucional no sistema de justiça: fatores explicativos e primeiras aplicações”, apresentamos os conceitos que informam o modelo de análise utilizado para comparar as trajetórias das três instituições analisadas. Concluímos o artigo em “Considerações finais: uma releitura do sistema de justiça e *accountability* brasileiro”, tratando de algumas consequências desse padrão de desenvolvimento institucional na configuração dos controles democráticos no Brasil, bem como tarefas de pesquisas futuras.

Pluralização no interior do Estado e ativismo político estatal

O controle exercido por órgãos do mundo do direito sobre a política, as políticas públicas e os políticos é notável no Brasil, e vem avançando em três esferas distintas e complementares (Arantes et al., 2010): 1) o controle judicial da constitucionalidade das leis, que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da *polity* democrática⁵; 2) o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes (*policy*); e 3) o controle dos ocupantes de cargos públicos, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa, com impactos notáveis sobre a *politics*. Somados, esses três tipos de controle representam um grande cerco à atividade política, nas dimensões constitucional, governamental e administrativa. Se, de um lado, podem elevar o nível geral de responsabilização e *accountability* do sistema político, por outro têm suscitado críticas cada vez mais frequentes quanto ao excesso de interferência que ocasionam.

Embora a construção desse complexo arranjo não tenha obedecido a um plano prévio e deliberado, as histórias de transformação do MP, DP e PF revelam um padrão de afirmação institucional comum, baseado num comportamento estratégico das categorias profissionais que integram essas instituições, configurando um fenômeno de consequências teóricas ainda não sistematizadas pela ciência política. Trata-se do ativismo político de atores estatais empenhados em conquistar e manter poder *vis-à-vis* outras instituições, muitas vezes rivais, no interior do Estado. Conforme pretendemos

⁵ Pode-se estabelecer uma distinção entre três dimensões da política: *polity*, *policy* e *politics*. A primeira diz respeito à estrutura do sistema político (o seu marco constitucional), a segunda, a seus produtos ordinários (as políticas públicas) e a terceira concerne à atividade política (ao *jogo* político propriamente dito). Para uma discussão mais pormenorizada a esse respeito, ver Couto e Arantes (2006).

demonstrar, a evolução dessas instituições e as disputas nas quais estão inseridas decorrem dos interesses e ações de carreiras de servidores públicos, ou seja, de grupos constituídos e articulados dentro do próprio Estado.

Trabalhos anteriores ressaltaram a atuação política de atores estatais na evolução do Ministério Público (Arantes, 2002), da Defensoria Pública (Moreira, 2016, 2017; Arantes e Moreira, 2015) e da Polícia Federal (Arantes, 2011a, 2011b, 2015), e outros estudos observaram a ocorrência de comportamento semelhante no Tribunal de Contas da União (Fonseca, 2014) e na Controladoria Geral da União (Olivieri, 2010). Esses trabalhos compartilham um traço comum: revelam atores inseridos na máquina estatal atuando politicamente quando buscam estender os limites da *policy* pela qual são responsáveis, empurram as fronteiras de suas funções institucionais e, por meio de atividades típicas de grupos de interesse, tentam obter, junto às instâncias políticas decisórias, a aprovação de medidas legais capazes de fortalecer as instituições que integram e/ou remodelar os parâmetros das políticas públicas que desempenham.

O ativismo de atores oriundos do Estado é um fenômeno que desafia abordagens tradicionais da ciência política, uma vez que a maior parte da literatura que avalia a ação de atores coletivos sobre o processo político-decisório concentra-se na análise de atores societais (grupos de interesse, movimentos sociais, associações, sindicatos, *lobbies* etc.). Estudos desse tipo se inserem nas "society-centered theories", conforme definiu Skocpol (1985), e incluem o pluralismo (Truman, 1951; Dahl, 1991), o neocorporativismo (Schmitter, 1992; Offe, 1989), teorias dos movimentos sociais (Alonso, 2009) e teorias da sociedade civil (Gurza Lavalle, 1999). Cada uma dessas abordagens teóricas busca explicar o comportamento e a interferência de determinados atores societais na política e nas atividades governamentais, ignorando ou restringindo a importância de outros tantos atores. No entanto, a atuação política de grupos estruturados no interior do Estado, formados por carreiras públicas com objetivos próprios, não foi captada por essas perspectivas centradas em atores societais.

A abordagem teórica que mais se aproxima do que almejamos neste artigo é o institucionalismo histórico (Thelen e Steinmo, 1992; Pierson e Skocpol, 2002; Hall e Taylor, 2003), corrente que oferece melhores perspectivas para identificar a atuação política de carreiras públicas. Não se trata de fazer aqui uma resenha exaustiva dessa literatura, mas de destacar que seu ponto de partida é o reconhecimento do Estado enquanto ator, ou seja, a noção de que certas organizações, mesmo que inseridas no ambiente estatal e fazendo disso uma vantagem, podem perseguir objetivos políticos que não são simplesmente reflexo de preferências e demandas de grupos da sociedade (Skocpol, 1985; Marques, 1997). É a ideia de "autonomia estatal", frequentemente retratada em investigações empíricas sobre o "insulamento burocrático" (Geddes, 1990; Sikkink, 1993; Nunes, 2010), que avaliam condições sob as quais parte do funcionalismo público encontra-se suficientemente isolada de interesses de grupos sociais para implantar uma agenda política supostamente neutra e técnica, mas que muitas vezes espelha os interesses da própria carreira de servidores. Contemporânea ao surgimento dessa

abordagem, outra referência importante para análise do Estado é o trabalho de Michael Mann, que defendeu, em contraposição às literaturas funcionalistas e marxistas sobre o Estado, a autonomia do poder das elites estatais em relação às ingerências de grupos sociais, destacando que a arena estatal não se resume a um mero instrumento do conflito de classes, pois constitui espaço organizacional com poder infraestrutural próprio, que lhe confere capacidade para penetrar na sociedade civil e implementar decisões políticas (Mann, 1984, p. 201).

De maneira semelhante, a abordagem aqui proposta guarda proximidade com a literatura sobre burocracia e políticas públicas, particularmente a que investiga a “burocracia do nível de rua” (Lipsky, 1980; Lotta, 2010) – cujo foco incide na fase de implementação das políticas, quando os burocratas estão em contato direto com o público-alvo da ação estatal – pois essa perspectiva também tende a realçar aspectos como autonomia, capacidade de interferir no funcionamento das políticas e o problema democrático daí decorrente.

Apesar dos avanços do institucionalismo histórico no sentido de enxergar o Estado como ator, conceitos como insulamento burocrático e autonomia estatal não alcançam o fenômeno discutido neste artigo. Mesmo a contribuição de Mann, que busca defender a independência do Estado, não capta a atuação política de grupos formados no interior da máquina pública, tal como o fenômeno aqui analisado. Na verdade, tais conceitos apontam para a discricionariedade e para a capacidade dos atores estatais de influenciarem a definição de políticas públicas durante o exercício de suas atividades profissionais específicas, isto é, quando os membros da burocracia estão desempenhando as funções que são próprias aos cargos que ocupam. Embora não se limitem a essa dimensão da ação política baseada no insulamento burocrático, as instituições que examinamos no presente artigo também se utilizam de razoável grau de autonomia para definir os rumos da *policy* sob sua responsabilidade, em regra motivadas por fatores endógenos ligados à sua própria afirmação institucional.

Com efeito, o fenômeno encontrado nos processos de (re)construção institucional do MP, DP e PF não pode ser reduzido ao *frame* teórico das abordagens mencionadas. Em tais casos, é possível observar que atores constituídos dentro do Estado agem politicamente na esfera social e em instâncias de decisão política, com o propósito de aprovar medidas legais e constitucionais, mas também administrativas, destinadas a fortalecer a instituição que compõem. Desempenham, portanto, a função de *advocacy* de projetos que visam alterar a estrutura institucional e as competências funcionais de suas próprias repartições públicas, sempre com o propósito de fortalecer garantias, prerrogativas e privilégios. Para aprovar tais projetos, os atores estatais em questão se organizam em entidades coletivas, fazem alianças com movimentos sociais e lideranças políticas, realizam *lobby* para pressionar instâncias decisórias e defendem por meio de campanhas públicas na mídia seus objetivos, muitas vezes enfrentando a oposição de outros grupos que possuem interesses e projetos que correm na mesma faixa. Em síntese,

esses atores estatais fazem política, muitas vezes invocando um repertório de ações típico de grupos de interesse e de movimentos sociais.

Em contraste com os fenômenos descritos pelas literaturas relacionadas à autonomia estatal e à burocracia, podemos classificar o comportamento dos atores estatais analisados no presente artigo como *ativismo político estatal*, ou *ativismo político de atores estatais*, tal como introduzido por Moreira (2016) na análise sobre o desenvolvimento institucional da Defensoria Pública. Esse tipo de ativismo não se confunde com outros dois frequentemente invocados por estudos contíguos ao nosso: o chamado *ativismo judicial*, que busca apontar as ações de juízes e membros do Ministério Público que ultrapassam os limites de suas funções tradicionais, e o *ativismo institucional* de lideranças e movimentos sociais que ascendem a cargos no governo e a partir daí buscam avançar suas agendas e projetos (Abers e Tatagiba, 2015). Nosso conceito de ativismo político estatal se distingue do primeiro por não estar adstrito à interferência no resultado da *policy* (embora por vezes os atores aqui analisados também mergulhem em ativismo judicial) e se distingue do segundo por ser praticado por atores estatais e não sociais (embora possam guardar com esses últimos eventuais vínculos e alianças estratégicas). Motivados e mobilizados endogenamente, esses atores estatais agem politicamente, no plano da *politics*, para promover seus próprios projetos institucionais e produzir, quando não ratificar, seu encaixe no sistema institucional da *polity*.

Em outra frente de estudos, a respeito de espaços participativos e movimentos sociais no Brasil, tem-se destacado a existência de novas relações entre sociedade e Estado no campo da participação, identificando novas rotas de interdependência entre atores estatais e societais (Gurza Lavalle e Szwako, 2015) e novas estratégias de inserção no aparato estatal com vistas a influenciar diretamente as políticas públicas (Abers e Von Büllow, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2015; Silva e Oliveira, 2011), as quais desafiam as noções mais tradicionais de representação política (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Almeida, 2014). No entanto, apesar de capturarem formas de ativismo no interior do Estado, tais estudos não alcançaram as experiências que vão no sentido contrário, isto é, as que partem do interior do Estado para o campo aberto da sociedade e da política. Assim, uma coisa é observar como atores constituídos ou oriundos da sociedade assumem funções no aparato estatal, como faz Dowbor (2012) em sua pesquisa sobre o movimento sanitário; outra é examinar, na contramão desse fluxo, os processos de evolução institucional do Ministério Público, da Defensoria e da Polícia Federal como exemplos de atores formados no interior do Estado, controlados por determinadas carreiras públicas, mais especificamente jurídicas, e que se comportam como ativistas em defesa de seus próprios projetos de afirmação institucional, direcionando-se para a sociedade em busca de apoio e pressionando os demais atores políticos com vistas a esse fim. Publicamente, o processo de consolidação e expansão institucional dos órgãos analisados aqui pauta-se na "linguagem dos direitos", que orientou a transição democrática no Brasil e a elaboração do texto constitucional de 1988, a partir da qual tais atores estatais reivindicam funções públicas e garantias legais para a promoção da *accountability* e para a ampliação do acesso

à justiça. Assim, a fiscalização do poder público e a abertura dos canais de defesa de direitos constituem valores normativos que sustentam a busca por afirmação institucional desses atores. Conforme apresentamos adiante, mais do que o discurso da democratização, temas relacionados ao acesso à justiça e ao controle do poder político revelaram-se mais promissores e têm aberto mais oportunidades para inovação institucional ao longo das três décadas que se seguiram à promulgação da Constituição. É a partir do discurso de expansão e fortalecimento da justiça que membros do MP, da DP e da PF têm lutado para conquistar espaços privilegiados de fixação na estrutura constitucional do Estado. Se o discurso ou a “linguagem dos direitos” podem ser considerados fatores-chave na explicação do fenômeno, cabe igualmente destacar que eles contemplam certas variações decorrentes do contexto e das especificidades de cada instituição. No limite, como tais instituições também competem entre si por espaços e funções, os discursos podem entrar em choque e rivalidades e ameaças são frequentes em suas relações recíprocas.

Consideramos que o conceito de *pluralismo estatal* (Arantes, 2015) pode contribuir para a compreensão do comportamento de atores estatais no desenvolvimento das instituições do sistema de justiça examinadas neste artigo, em linha com trabalhos recentes que adotaram essa perspectiva (Arantes, 2015; Moreira, 2016). Ao expor a ambição de membros do MP e da PF em busca de afirmação institucional, Arantes (2015) demonstrou que uma consequência dessa atuação política de setores da máquina pública é a pluralização do Estado, diante do surgimento e desenvolvimento de novos órgãos públicos “liderados por elites burocráticas ou de carreiras públicas especiais, volcados no hacia la representación de grupos sociales, sino a la realización de metas constitucionales e institucionales específicas” (Arantes, 2015, p. 30). Como tais instituições não obedecem a um plano prévio e global de desenvolvimento institucional, construído externamente, nem estão ancoradas no *Demos* ou guardam com esses vínculos de representação e de *accountability*, forma-se, assim, uma espécie de pluralismo no interior do Estado, da mesma forma como a teoria democrática nos ensinou a enxergar o pluralismo político-social constituído por atores provenientes da sociedade e marcante em regimes democráticos. O conceito retrata, portanto, o desenvolvimento institucional decorrente da luta de atores estatais por afirmação institucional, que resulta na pluralização da estrutura intraestatal.

Não obstante, a noção de pluralismo estatal é adequada para capturar não apenas a consequência da atuação dos atores estatais, mas também a multiplicação do ativismo político entre diversos setores e órgãos da máquina pública (Moreira, 2016). Isso porque o paralelo com a teoria pluralista permite enxergar as associações e carreiras de servidores públicos como atores no jogo político, ou seja, como grupos de interesses agindo em nome de seus próprios projetos e ambições. Essa perspectiva também se aproxima dos trabalhos de Bonelli (2002), Bonelli e Oliveira (2003) e Almeida (2016), que, partindo os primeiros da sociologia das profissões e o terceiro da perspectiva de Bourdieu, analisam as carreiras

jurídicas no interior do Estado e sua busca por autonomia profissional. O fato de se estruturarem em carreira e de pertencerem ao mundo jurídico confere diversas vantagens no que diz respeito à superação de problemas típicos da ação coletiva. Desde a socialização nos mesmos bancos escolares, passando pela força das associações corporativas ao espaço mais autônomo e estruturado em torno de prerrogativas e privilégios típicos da justiça, as carreiras jurídicas parecem encontrar mais facilmente do que outras os caminhos capazes de levar a uma ação coletiva bem-sucedida.

Por meio do conceito de pluralismo estatal, contudo, busca-se revelar e examinar a existência de uma multiplicidade de atores estatais e conflitos entre eles, em torno da apropriação de garantias, mas também da definição de políticas públicas sob sua direta responsabilidade, visando consolidar seu encaixe específico no sistema institucional mais amplo. Observam-se, com isso, os choques entre diferentes carreiras públicas decorrentes das disputas por mais espaço, funções, prerrogativas, benefícios materiais (salários, auxílios etc.) e autonomia na estrutura constitucional do Estado. Sendo assim, o conceito de pluralismo estatal pode ser empregado de maneira ampla, para compreender tanto a pluralização no interior do Estado, com a fixação de múltiplas instituições de controle, quanto a disseminação do ativismo político entre atores estatais que impulsiona esse processo.

Afirmção institucional no sistema de justiça: fatores explicativos e primeiras aplicações

A abordagem teórica proposta neste artigo nos permite observar os fatores determinantes da trajetória de (re)construção das instituições judiciais analisadas, pois destaca o caráter endógeno da atuação dos atores do sistema de justiça, expondo seus objetivos e as barreiras que precisam enfrentar. No plano das instituições judiciais, os objetivos consistem em atingir autonomia financeira e administrativa, prerrogativas funcionais e remunerações significativamente elevadas para o padrão do serviço público brasileiro. O êxito dessa busca por afirmação institucional, geralmente associada a pretensões corporativas e profissionais, depende fundamentalmente de três fatores: 1) o “*encaixe*” específico que cada instituição logra promover e consolidar junto ao sistema institucional mais amplo; 2) o *grau de coesão* existente entre seus próprios membros, o que ajuda a entender também as diferenças de trajetórias entre MP, DP e PF (pois apresentam diferentes graus dessa coesão interna); 3) a capacidade de *vencer conflitos “de fronteira”* (ou de, pelo menos, resistir a eles), que ameaçam modificar seu rol de competências ou sua autonomia.

Nossa definição de *encaixe institucional* é inspirada na ideia seminal de Skocpol (1992, p. 54) e praticada pelo institucionalismo histórico para se referir ao ponto de junção que atores sociais mobilizados logram encontrar ou mesmo construir junto ao Estado. Na formulação mais recente de Gurza Lavalle et al., “são sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos,

regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir” (2017, p. 19-20). Todavia, nossa formulação de encaixe institucional é dirigida ao ponto de junção que atores *estatais* logram construir no interior do sistema no qual estão inseridos. Em geral, tais pontos dizem respeito a fendas ou lacunas associadas a certas funções públicas que são cuidadosamente exploradas e decididamente preenchidas por esses atores. Uma vez que se obtenha êxito nesse sentido, o encaixe passa a funcionar como mecanismo ou alavanca de sua capacidade de agir externamente, fortalece sua posição *vis-à-vis* outros órgãos do sistema institucional e reconfigura a estrutura do próprio Estado, pluralizando-o nos termos que advogamos aqui.

O Quadro 1 apresenta os principais elementos que caracterizam as trajetórias das três instituições examinadas neste artigo, organizados a partir de nossas categorias centrais. Analisamos adiante comparativamente os três casos a partir desse quadro de referências.

Quadro 1
Trajétórias de afirmação institucional de MP, DP e PF

	Ministério Público	Defensoria Pública	Polícia Federal
Encaixe	Substituição processual/ Representação extraordinária da sociedade civil hipossuficiente	Defesa dos necessitados (individuais)	Qualidade da prova
Coesão interna	Elevada	Média	Baixa
Conflitos de fronteiras	Poder de investigação, em disputa com a Polícia Condução da delação premiada, em disputa com a Polícia Uso da Ação Civil Pública, em disputa com a Defensoria Acordos de leniência, em disputa com AGU, CGU e TCU	Autonomia institucional, em conflito com o Ministério Público Uso da Ação Civil Pública, em disputa com o Ministério Público Controle dos recursos financeiros destinados à assistência jurídica, em conflito com OAB Controle da política de assistência jurídica, em conflito com advogados privados e PGE	Poder de investigação, em disputa com o Ministério Público Condução da delação premiada, em disputa com o Ministério Público Carreiras policiais internas em conflito por prerrogativas e postos de comando
Outros aspectos relevantes			
Marcos legais	Código do Processo Civil (1973) Lei Orgânica Nacional do MP (LC 40, 1981) Lei Ambiental (Lei 6938, 1981) Lei da Ação Civil Pública (1985) Constituição (1988) Pós-88: Leis definindo direitos difusos e coletivos	Constituição (1988) EC 41/2003 EC 45/2004 EC 69/2012 EC 74/2013 EC 80/2014 Lei 11448 (2007) Lei Orgânica Nacional da Defensoria (LC 80/1994 e LC 132/2009)	Constituição (1988) MP 657/2014 Lei das Organizações Criminosas (Lei 12850, 2013) PEC 412/2009
Linguagem/ Ideologia	Ideologia do "voluntarismo político" Hipossuficiência da sociedade civil	Acesso à justiça aos necessitados; Defesa dos direitos humanos; Proteção de grupos em situação de vulnerabilidade	Combate à corrupção e ao crime organizado; "Polícia de Estado"

Fonte: Elaborado pelos autores.

As histórias de afirmação institucional do MP, da PF e da DP passam pela construção de encaixes que, embora presentes em suas definições constitucionais e obrigações legais, necessitam ser especificados pela análise. Concretamente, o encaixe que potencializou o desenvolvimento do Ministério Público foi a condição alcançada de substituto processual ou *representante extraordinário da sociedade* na defesa de interesses e direitos coletivos. No caso da Defensoria Pública, foi ter alcançado a condição de prestador da assistência jurídica e judicial à *população juridicamente necessitada*, completando assim um ciclo de ampliação do acesso à justiça. No caso da Polícia Federal, foi ter se proposto a recuperar a *qualidade da prova nas investigações criminais*. Tais encaixes derivam da percepção dos atores que integram essas instituições de que funções públicas a elas relacionadas (ou que podem ser atribuídas a elas) constituem janelas de oportunidade para promover a afirmação institucional dos órgãos aos quais pertencem. Embora tais órgãos sejam

públicos, a cada passo na autonomia que conquistam, mais pertencentes às respectivas carreiras jurídicas e menos sujeitos a mecanismos externos de controle se tornam. Ao longo do tempo, a percepção dos atores pode mudar, seu discurso público pode se atualizar e novas funções podem ser agregadas àquelas que lhes deram projeção inicial, passando a ser empregadas para potencializar suas atividades e prerrogativas e para ampliar seu espaço no encaixe institucional em que estão inseridos. Dessa forma, é notável como nos últimos anos o MP passou a enfatizar sua importância também na persecução penal de combate à corrupção, ao passo que a Defensoria tem buscado ampliar sua atuação para abranger toda a população genericamente classificada como vulnerável, não se restringindo a atender apenas os economicamente necessitados, e a PF se vê alçada a outras missões que não apenas a de combate à corrupção que pavimentou sua ascensão.

É difícil, nos limites de um artigo, reconstruir no detalhe as trajetórias que resultaram nesses encaixes iniciais⁶, mas, para as experiências do MP e da DP, uma boa forma de fazê-lo é considerar as ondas de transformações processuais e do direito para promover a ampliação do acesso à justiça descritas por Cappelletti e Garth (1988). Enquanto a primeira onda envolveu, em diversos países, a concessão de assistência jurídica aos mais pobres, por meio principalmente de advogados pagos pelo Estado para a defesa de causas individuais, a segunda onda se baseou na crítica ao individualismo do ordenamento jurídico liberal e na necessidade de dar representação jurídica e meios efetivos de acesso ao Judiciário aos interesses e direitos transindividuais ou coletivos.

No Brasil, essa segunda onda teve lugar no final dos anos 1970 e início da década de 1980, quando o meio jurídico se mobilizou pela ampliação do acesso à justiça para causas coletivas. A estratégia dos juristas estava centrada em três aspectos principais⁷: 1) abertura do ordenamento jurídico a direitos transindividuais ou coletivos; 2) criação de um tipo novo de ação que propiciasse a representação de tais interesses e direitos na esfera judicial; e 3) atribuição dessa capacidade a associações da sociedade civil, num contexto de crítica ao Estado autoritário e de emergência de novos movimentos sociais. Em artigo publicado originalmente em 1975 (Cappelletti, 1977), que exercera forte influência sobre os processualistas brasileiros ("Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti allá giustizia"), Cappelletti alertava para a inconveniência de entregar a missão de defesa dos interesses coletivos ao Ministério Público, apontando graves defeitos na instituição⁸. As

⁶ Essa reconstrução mais detalhada encontra-se nos trabalhos de Arantes (2002, 2011a, 2011b) e Moreira (2016, 2017).

⁷ Os principais juristas que se ocuparam do tema nessa época e iniciaram ampla mobilização foram José Carlos Barbosa Moreira, Waldemar Mariz de Oliveira Jr., Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe. Alguns de seus trabalhos pioneiros e mais influentes foram: Moreira (1977), Oliveira Jr. (1978) e Grinover (1979), apud Arantes (2002).

⁸ Primeiramente, diz Cappelletti, o promotor, como típico burocrata do Estado, seria incapaz de apresentar o dinamismo que a defesa judicial desses novos direitos exigiria; em segundo lugar, na hipótese bastante frequente de interesses lesados pelo poder público, a vinculação do MP com o Poder Executivo o impediria de realizar uma defesa autônoma desses direitos; por fim, mas não menos importante, faltaria ao MP formação especializada, conhecimento técnico e estrutura adequada, requisitos para uma boa atuação frente a problemas sociais e econômicos de grande complexidade (Cappelletti, 1977, p. 139).

opiniões então se dividiram no meio jurídico e dois projetos de lei foram apresentados ao Congresso Nacional em 1984, um liderado pelos juristas e outro por integrantes do Ministério Público paulista. O projeto do MP, encampado pelo então ministro da Justiça do governo militar, teve tramitação mais célere e foi aprovado em meados de 1985, convertendo-se na Lei 7347/85 da Ação Civil Pública e resultando no fortalecimento da instituição, em detrimento das associações civis⁹.

É fato que o MP vinha numa trajetória ascendente em pleno regime militar, desde que o Código do Processo Civil de 1973 passou a permitir sua atuação em defesa do interesse público não limitado aos interesses da administração pública, que alcançara uma Lei Orgânica Nacional em 1981 – plena de garantias – e, no mesmo ano, a Lei do Meio Ambiente lhe conferira, com exclusividade, a defesa judicial dos direitos difusos na área ambiental. Todavia, sua crescente atuação na esfera cível sempre esteve condicionada aos princípios da indisponibilidade de direitos e da incapacidade de seus titulares. Tais princípios – que antes se aplicavam à defesa de incapazes como os menores de 16 anos, “os loucos de todo o gênero”, “os surdos-mudos”, “os pródigos” e “os silvícolas”, nos termos do Código Civil da época – passaram a informar igualmente as leis que reconheceram direitos coletivos da sociedade. A legislação sobre interesses e direitos difusos e coletivos, iniciada com a Lei da ACP e depois expandida por novos textos legais, tão cara à experiência brasileira, seria caracterizada pela mesma ideia de *hipossuficiência*, mas dessa vez da própria sociedade civil. A incapacidade dessa sociedade era uma condição jurídica, não sociológica, para justificar a presença do MP na esfera cível de defesa daqueles interesses e direitos. No discurso de seus integrantes, todavia, ela é reproduzida como uma hipótese sociológica, aspecto central da ideologia do “voluntarismo político” compartilhada por promotores e procuradores de justiça.

Desse modo, não deixa de representar uma grande contradição o fato de que o mesmo processo que levou ao reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos direitos – rompendo com o princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional – qualificou a sociedade civil como hipossuficiente ou incapaz de defender a si mesma e autorizou uma instituição do próprio Estado a agir discricionariamente e sem mandato em nome dela. Mais do que direitos positivados, a legislação nesse campo fala em “interesses”, termo vago e aberto que dará ao MP a liberdade para definir a direção de suas ações em meio a conflitos coletivos. Foi assim que a instituição logrou o êxito de produzir seu “encaixe” específico, tornando-se uma espécie de representante extraordinário da sociedade alegadamente hipossuficiente. Foi esse ponto de junção da organização com o sistema institucional – para além do sistema de justiça, talvez devamos falar em sistema representativo¹⁰ – que vai lhe permitir alcançar, na Constituinte de 1987-1988, a desvinculação em relação ao poder Executivo (ao qual estava subordinado até então), a

⁹ Arantes (2002) examinou este e outros capítulos da trajetória de reconstrução institucional do MP, estudo no qual nos baseamos para fixar, aqui, o encaixe específico logrado pela instituição.

¹⁰ Para uma discussão da relação entre representação e o papel do Ministério Público na atuação em defesa de direitos coletivos, ver Caldeira (2017).

autonomia orçamentária, financeira e administrativa e figurar em todas as leis posteriores relativas a direitos difusos e coletivos como agente tutelar da sociedade civil postulada como incapaz.

Por meio desse encaixe, o MP tornou-se o grande órgão intermediário das relações entre Estado e sociedade no Brasil, alterando significativamente os marcos da representação política e passando a ser considerado uma espécie de quarto poder. De modo independente e sem que esteja obrigado a prestar contas de sua atuação (ou de sua omissão), a presença do MP tem se destacado nas diversas dimensões da vida social e política que receberam tratamento legal na forma de interesses e de direitos difusos e coletivos: do meio ambiente ao consumidor, do patrimônio histórico à probidade administrativa, das políticas públicas à proteção de crianças, adolescentes e idosos. Poucas áreas sociais, se é que alguma, escapam à sua vigilância e interferência. Por meio de ações diretas movidas pelo procurador-geral da República (PGR) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o MP atua no controle da *polity* nos níveis federal e estadual. O PGR é líder destacado no *ranking* dos agentes legitimados a propor ações diretas, sendo responsável por cerca de 1/5 das mais de 5 mil apresentadas desde 1988, enquanto o restante se dispersa por mais de 700 proponentes¹¹. Por meio da Ação Civil Pública, atua no controle de *policy* nos mais diversos campos e, por meio da ação de improbidade e de ações penais, atua no controle dos políticos a ponto de afetar sensivelmente o jogo da *politics*. Pesquisas recentes sobre ações coletivas no Brasil verificaram que o MP é o seu autor mais frequente (Brasil, 2017), responsável, por exemplo, por 85,3% dos recursos ao Superior Tribunal de Justiça em sede de ACP (Caldeira, 2017, p. 92). Ainda de acordo com a pesquisa realizada para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a legitimidade do MP para defesa de direitos coletivos é reconhecida por aproximadamente 95% dos magistrados, ao passo que a aprovação das associações civis pelos juízes cai para 55% (Brasil, 2017), acentuando a forma paradoxal como a representação dos interesses difusos e coletivos evoluiu no Brasil.

Quanto à Defensoria Pública, embora a assistência judiciária a pessoas carentes fosse patrocinada pelo poder público de diversas formas antes de 1988, a alocação dessa função em uma instituição específica, composta por servidores concursados responsáveis por amplo rol de serviços jurídicos aos necessitados, só se deu com a atual Constituição (Rocha, 2009; Cunha, 2001; Moreira, 2016, 2017). De certo modo, é como se a primeira onda de acesso à justiça descrita por Cappelletti e Garth (1988) conhecesse novo impulso depois que a segunda alavancou uma instituição do próprio Estado à condição de defensora da sociedade, mas deixou espaço aberto para a defesa individual de pessoas necessitadas, algo que o próprio Ministério Público estava impedido de assumir.

Até 1988, cada estado brasileiro definia seu arranjo institucional de assistência judiciária, e as soluções praticadas variavam quanto ao órgão/profissão jurídica responsável pela tarefa. Esse período representou uma fase de dispersão dos modelos de

¹¹ Ver estatísticas sobre controle concentrado no site do STF: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 18 out. 2017.

assistência judiciária pelo país. Todavia, é possível sistematizá-los em três formas principais (Moreira, 2016): 1) criação de um órgão público específico para prestar assistência judiciária, dando lugar, em alguns casos, ao surgimento das primeiras Defensorias; 2) atribuição da função a algum órgão jurídico já existente na estrutura da administração pública, normalmente a Procuradoria-Geral do Estado (PGE); ou 3) a remuneração, com recursos do orçamento público, de advogados particulares que atendiam à demanda por serviços jurídicos das camadas mais pobres da população. Essa última solução poderia ser combinada com uma das duas primeiras, como ocorria, e ainda ocorre, no estado de São Paulo.

Dentre as diferentes experiências estaduais, a do Rio de Janeiro se notabilizou pela precoce criação da Defensoria Pública em 1954, inicialmente sob o nome de “Assistência Judiciária” (AJ). Essa carreira jurídica estatal estava inicialmente vinculada ao MP fluminense, embora não fizesse parte dos quadros profissionais dos promotores/procuradores de justiça. Nas décadas seguintes, o grupo específico de defensores públicos do Estado testemunharia a trajetória do MP, de conquista de novas funções e de crescente autonomia. Esse exemplo inspirou os defensores, que com o tempo passaram a argumentar que seria necessário formar uma instituição equivalente ao MP (autônoma e com garantias profissionais) para desempenhar efetivamente os serviços de assistência jurídica, que, em muitos casos, envolviam litígios contra o próprio Estado e/ou com empresas com forte poder econômico. Durante as décadas de 1970 e 1980, a AJ do Rio de Janeiro, impulsionada pelos defensores públicos, seguiu o caminho da autonomia administrativa e funcional (Rocha, 2004, p. 34-51). Em 1987, a AJ consolida esse processo, sendo alçada ao patamar de Secretaria de Estado. Foi também nesse ano que a instituição ganhou definitivamente o nome de Defensoria Pública, “para diferenciá-la das demais entidades que se propõem” à assistência jurídica (Rocha, 2004, p. 82)¹². Esse processo de institucionalização foi conduzido, em grande medida, pela atuação política dos defensores, principalmente por meio da associação representativa da categoria (Rocha, 2004; Moreira, 2016).

No começo dos anos 1980, a institucionalização da Defensoria fluminense influenciou servidores públicos que prestavam a assistência judiciária em outros estados, os quais começaram a reivindicar um modelo semelhante ao do Rio de Janeiro (Moreira, 2016; Moraes e Silva, 1984, p. 94-99). Espelhando a evolução do MP, o projeto de nacionalização de um modelo de DP foi levado por defensores públicos, assistentes judiciários e suas diversas associações à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88 (Neder, 2008). Todavia, outras carreiras jurídicas reagiram contra a ambição dos defensores públicos. Os debates na ANC revelam que procuradores estaduais e advogados de certos Estados se posicionaram contra o projeto de uniformização da assistência jurídica

¹² “Assistência judiciária” e “assistência jurídica” são empregadas indistintamente neste artigo. Contudo, há uma diferença no uso dessas expressões. Assistência jurídica tornou-se recorrente a partir da década de 1980, substituindo a noção de assistência judiciária, considerada restritiva demais, por transmitir a ideia de que a ajuda legal se limita à defesa perante o Judiciário, sem incluir atividades de orientação sobre direitos e atuação em vias extrajudiciais. Para definição dos conceitos, ver Marcacini (1996).

com base no modelo de uma DP autônoma, porque essas carreiras já desempenhavam tal função naqueles lugares. Além disso, membros do próprio Ministério Público não queriam a criação de uma nova instituição no sistema de justiça em paridade com o MP (Moreira, 2017).

O resultado desses embates sobre a assistência jurídica durante a ANC foi a redação original do artigo 134 da Constituição, que previu a Defensoria Pública como instituição essencial à administração da justiça, cujo ingresso se dá por concurso público. No entanto, a oposição de outras carreiras jurídicas surtiu efeito, de tal modo que a autonomia da DP não foi inserida na Constituição nesse momento e o artigo em questão era vago, dando margem para que alguns estados atrasassem por muitos anos a criação de suas próprias Defensorias (Moreira, 2017). Nas décadas seguintes, defensores públicos lutaram para criar a DP em todos os Estados, bem como para obter a autonomia da instituição. Novamente, para atingir tais objetivos seria preciso enfrentar os interesses de carreiras jurídicas e instituições do sistema de justiça. Para implantar a Defensoria em todo o país, foi preciso superar a resistência da PGE e/ou da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nos Estados onde a assistência judiciária estava a cargo de procuradores e/ou advogados particulares. Esses locais, apesar da previsão constitucional da DP, demoraram anos, em alguns casos décadas, para instituir a Defensoria, pois a oposição corporativa das carreiras jurídicas retardou o surgimento da nova instituição. De maneira oposta, os estados que possuíam algum órgão específico de assistência judiciária antes de 1988 criaram a DP rapidamente, pois neles havia uma categoria profissional interessada no surgimento da nova instituição: os próprios servidores da assistência jurídica. Para eles, o modelo constitucional era mais vantajoso, já que trazia maior estabilidade e garantias, e a Constituição autorizava os antigos servidores da assistência judiciária a ingressarem na DP quando criada (Moreira, 2016).

Nesse processo de afirmação institucional da DP, a força normativa do argumento residia na necessidade de completar o acesso à justiça, depositando numa nova instituição a tarefa de *assistência jurídica aos indivíduos necessitados*. Esse foi o *encaixe* alcançado, não sem enfrentar muitos conflitos com outros interesses organizados, pela Defensoria Pública. A defesa jurídica dos necessitados implicará inúmeras oportunidades de atuação, que poderão se traduzir em políticas públicas levadas a cabo pela instituição, como no exemplo da assistência a presos que se desdobra em ações coletivas, em mudanças legais como a criação da audiência de custódia, e até em atuação pela reforma do sistema carcerário como um todo. Ao caminhar nessa direção, a defesa da *policy* afeta o jogo da *politics*, e a DP se constitui também em ator provocador da *accountability* do sistema político, seja pelo exercício da defesa de indivíduos que cobram medidas efetivas do Estado, seja pelo ajuizamento de ações coletivas contra o poder público.

A terceira instituição que integra nossa análise representa igualmente uma importante inovação institucional no cenário brasileiro contemporâneo: a Polícia Federal. Por meio de suas operações cotidianas de combate à corrupção e ao crime organizado, a

PF tornou-se uma das instituições mais reverenciadas do país. Desde que o Índice de Confiança Social do Ibope passou a incluir a PF como uma das instituições pesquisadas em 2016, a corporação policial ocupa o terceiro lugar do *ranking*, abaixo apenas do Corpo de Bombeiros e das Igrejas e acima das outras 17 instituições pesquisadas, inclusive das Forças Armadas¹³. Trata-se de mais um exemplo de organismo estatal que encontrou seu *encaixe* no sistema institucional e busca por meio dele desenvolver graus cada vez mais elevados de estruturação e autonomia.

A constituição histórica da PF é relativamente recente, sendo sua origem mais remota o Departamento Federal de Segurança Pública (DFPS), criado em 1944, mas com atuação inicial restrita ao Distrito Federal. Foi apenas com o governo militar pós-64 que a PF passou a ter jurisdição nacional, graças à Lei 4.483/64, cuja data de promulgação (16/11/1964) é comemorada como data de aniversário da corporação. A Constituição de 1988 foi a primeira a mencionar explicitamente a PF, por meio do art. 144, estabelecendo também suas principais competências. Vinculada ao Poder Executivo Federal, no âmbito do Ministério da Justiça, e colocada ao lado das polícias civis e militares estaduais, e das polícias rodoviária e ferroviária federais, a PF foi definida como órgão permanente e com estruturação em carreira, dois elementos fundamentais para o seu processo de institucionalização. A Constituição também fixou suas funções gerais e específicas. De modo específico, cabe à PF combater o tráfico de drogas e o contrabando. De modo geral, cabe-lhe atuar nos crimes contra a “ordem política e social” – expressão que remonta à época da ditadura – e proteger os bens, serviços e interesses da União. Esse último aspecto é o que tem lhe permitido atuar em todo o território nacional onde o patrimônio da União está em risco ou sob denúncias de desvios e corrupção. É também função geral da PF atuar nos crimes de dimensão internacional, exercendo funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. E o termo “federal” ganha especial sentido quando a constituição estabelece que cabe a essa polícia apurar as infrações que tenham repercussão interestadual e exijam repressão uniforme nos estados envolvidos (Arantes, 2011b).

O sopro inicial de renovação da PF veio de fora e seu *encaixe* no sistema institucional foi favorecido pelo movimento mais amplo de fortalecimento dos órgãos de controle da administração pública e da classe política, no combate à corrupção e à improbidade administrativa. Uma primeira brisa de reconstrução ocorreu no final do governo FHC, quando novas contratações por concurso público passaram a renovar os quadros da PF. O sopro mais forte, contudo, ocorreu sob o governo Lula, especialmente pela liderança do ministro da Justiça Marcio Thomaz Bastos, que atuou pela completa reestruturação da corporação, em termos organizacionais, de recursos humanos e de remuneração de seus quadros. Concursos para os cargos de delegado de Polícia Federal, perito criminal, agente federal, escrivão de polícia e papiloscopista foram realizados e mais

¹³ Para mais informação, consultar o site: <<http://www.ibopeinteligencia.com/>>. Acesso em: 15 out. 2017.

de 5 mil pessoas foram contratadas somente nos primeiros anos do governo Lula¹⁴. Até 2004, a PF sequer dispunha de quadro administrativo próprio e naquele ano foram abertas quase 1.700 vagas para inaugurá-lo. Num curto espaço de tempo, a PF deixaria para trás a imagem de uma polícia desaparelhada e ineficiente, conquistaria confiança junto ao MPF e à Justiça Federal e passaria a atuar, na forma de Força-Tarefa, na companhia de agentes da Receita Federal, da Controladoria-Geral da União (CGU), de técnicos dos vários ministérios atacados por corrupção, bem como de funcionários de outros órgãos de fiscalização (Arantes, 2011b).

O *encaixe* específico da PF se deu, entretanto, no contexto das transformações do sistema de justiça, especialmente de sua parte dedicada ao combate à corrupção política. Conforme Arantes demonstrou (2011a, 2011b), a década de 1990 havia sido marcada pela inauguração de uma nova forma de controle da administração pública, introduzida pela Lei da Improbidade Administrativa. Aprovada em 1992, na esteira da crise que levaria ao *impeachment* do presidente Collor, essa lei deslocou o combate à corrupção da esfera penal para a esfera cível, permitindo que o MP conduzisse investigações por meio de inquéritos civis e movesse ações civis públicas de improbidade administrativa com muito mais desenvoltura do que as ações penais, que impunham uma série de dificuldades e obstáculos. Não estando sujeita aos rigores do Código Penal, a hipótese de improbidade administrativa cometida por qualquer autoridade pode ser investigada diretamente por promotores e procuradores que atuam na primeira instância da justiça, sem a necessidade de participação da Polícia e sem a supervisão do Judiciário, tal como ocorre com o inquérito policial. O foro de julgamento, portanto, é sempre o primeiro grau e mesmo autoridades constituídas não têm direito ao chamado foro privilegiado, que se limita às hipóteses criminais. Se condenado em Ação Civil Pública por improbidade administrativa, o acusado perde o mandato e tem seus direitos políticos suspensos por 8 a 10 anos, além de ser obrigado a ressarcir os cofres públicos. Apenas não é condenado à prisão. Por conta dessas vantagens, a atuação pela via da improbidade administrativa se tornou a estratégia dominante dos membros do MP nos anos 1990.

Entretanto, passadas duas décadas de experiência, um balanço das ações de improbidade indicaria o seu baixo grau de efetividade processual, isto é, poucas ações resultaram de fato em medidas efetivas contra os envolvidos em escândalos de corrupção. O que parecia uma vantagem da via cível se convertera no seu infortúnio: começar na primeira instância parecia algo animador, mas também implicava a possibilidade de inúmeros recursos a instâncias superiores e o retardamento, agravado pela morosidade da justiça, da condenação final.

Se nos anos 1990 a impunidade era associada à baixa eficiência do sistema penal, baseado na necessária, porém ineficaz, triangulação de competências entre Polícia, MP e Judiciário, os tempos recentes têm sido marcados por uma inversão desse diagnóstico,

¹⁴ No caso dos peritos, várias profissões foram incorporadas, tais como engenheiros, contadores, economistas, médicos, analistas de sistemas, odontólogos, farmacêuticos, geólogos e físicos.

com a via cível da improbidade passando a segundo plano e cedendo lugar estratégico à via criminal de combate à corrupção, especialmente na forma das grandes operações capitaneadas pela PF. Esse deslocamento – da esfera cível à criminal – ocorreu por duas razões principais: uma organizacional, que diz respeito ao processo de reestruturação da PF, e outra intencional, que diz respeito ao novo *modus operandi* daquelas três instituições centrais na atividade de persecução penal. Hoje, investigações envolvem mecanismos mais eficazes de obtenção de provas e de dismantelamento de organizações criminosas, tais como escutas telefônicas, mandados de busca e apreensão, prisões preventivas ou temporárias e, finalmente, as famosas delações premiadas.

Foi nesse contexto que o enquadramento criminal voltou a ser considerado e nele a PF encontrou o seu *encaixe* no sistema institucional, ao se apresentar como uma organização capaz de recuperar a eficiência e o prestígio do inquérito policial, para que a via criminal de combate à corrupção pudesse ser retomada, agora não mais sob os olhares desconfiados do Ministério Público e do Judiciário, mas como órgão capaz de levar adiante, com sucesso, as investigações. Em entrevista a Arantes, Luiz Fernando Correa, ex-diretor-geral da Polícia Federal (2007-2011), um dos principais responsáveis pelo processo de reestruturação da PF nesse período, indicou o ponto exato de junção da organização com o sistema institucional:

Nós colocamos como *ponto central de todo esse modelo gerencial* a questão da cadeia de custódia de prova, um termo que o meio acadêmico usa, e eu introduzi um termo um pouquinho antes, *cadeia de produção e custódia de prova*, porque o meio acadêmico consolidou “custódia de prova” como uma coisa do laboratório pra diante, e na minha visão o comportamento policial no lugar do crime faz parte da prova, principalmente nos delitos que a Polícia Federal apura, porque atinge criminalidade organizada, criminalidade que envolve pessoas com grande poder aquisitivo, intocáveis até então, mas com grande poder de resposta, de peso político e capacidade de resposta técnica, com grandes escritórios de advogados que vão saber combater o trabalho da polícia (...). Então o eixo central dessa ponte, no leito do abismo, *é a produção e custódia de provas...* e depois vem gestão, qualidade do gasto, sustentabilidade... mas essa é a *razão de ser porque polícia judiciária nós somos*¹⁵ (Correa, 2012) (grifos nossos).

O encaixe da PF diz respeito, em suma, *à produção e qualidade da prova*, elemento central para o bom funcionamento do sistema de justiça criminal. Todo o processo de reestruturação da PF passou a se orientar por essa *razão de ser*, da organização interna às interações entre os seus diversos departamentos, do planejamento à execução das grandes operações, da socialização de seus membros ao empenho pelo desenvolvimento

¹⁵ Entrevista concedida em 22/12/2010, no âmbito do projeto de pesquisa “Polícia Federal e Ministério Público no combate à corrupção e ao crime organizado no Brasil (CNPq 401224/2010-4, vigência 1/8/2010 - 31/7/2012). Coordenação: Rogério Bastos Arantes.

de uma “ciência criminal” (debatida em congressos no Brasil e no exterior), do investimento em técnicas e equipamentos a uma *expertise* profissional que busca combinar o combate ao crime e o respeito aos princípios do direito.

Dentre os três casos estudados aqui, o da PF ilustra de modo especial a importância teórica da noção de *encaixe*. Se nos casos do MP e da DP os encaixes se encontram na órbita do sistema que habitam, o caso da PF revela a decisão de uma corporação de sair da alçada do Executivo para fixar seu ponto de junção no sistema de justiça. Ela bem que poderia ter estabelecido como encaixe a estreita obediência às políticas do Executivo, tornando-se assim um braço importante do presidente eleito e legitimado pelo voto popular, e auferindo como recompensa o reconhecimento político. Mas a corporação preferiu caminhar na direção da justiça, “*porque polícia judiciária nós somos*”, encaixando-se entre o Ministério Público e o Judiciário, no ponto frágil do inquérito policial, renovando-o e emprestando-lhe uma eficiência que não detinha.

Embora nenhuma instituição esteja imune à politização, a escolha pelo sistema de justiça como campo mais promissor à afirmação institucional de longo prazo também diminui o risco da partidarização e tenta unificar os integrantes na busca de uma autonomia própria dos corpos judiciais, e do reconhecimento pelas demais profissões jurídicas, algo bastante caro a essas corporações. Nesse sentido, cumprir com eficiência ordens judiciais expedidas a pedido de procuradores pode levar a PF ao êxito de se afirmar no longo prazo, mais do que servir aos interesses do poder Executivo ao qual está formalmente vinculada. Mas, ao desempenhar essa *policy* específica, afeta sensivelmente a dinâmica da *politics* e se vê por ela afetada, como temos visto nas inúmeras operações de combate à corrupção e ao crime organizado, especialmente a Lava Jato. Seja como for, essas operações, conduzidas pela trinca de juízes, procuradores e delegados, atestam o êxito das respectivas estratégias de afirmação institucional e do grau de cooperação entre esses atores, inédito na história do sistema de justiça brasileiro.

Em termos gerais, a evolução das três instituições aqui examinadas – o MP, a DP e a PF – pautou-se pela construção de encaixes específicos que lhes propiciaram ocupar um lugar no sistema institucional mais amplo e, a partir dos respectivos pontos de junção, lutar por graus mais elevados de independência e de fortalecimento organizacional.

Os dois outros fatores que compõem o nosso modelo de análise dizem respeito ao grau de coesão interna de cada uma dessas instituições e à capacidade de resistir aos ataques externos. Se os respectivos *encaixes* nos ensinam sobre os êxitos alcançados por elas, o nível de coesão interna e a capacidade de resistir/enfrentar adversidades externas são elementos úteis de comparação sobre as diferenças que marcam as três trajetórias.

No que diz respeito à questão da *coesão da corporação*, não pretendemos fazer uma análise organizacional exaustiva, que envolveria diversos aspectos internos, da forma de ingresso às formas de ascensão e promoção, controle e uso dos recursos disponíveis, capacidades institucionais instaladas, processos de gestão e de tomada de decisão, prerrogativas individuais e mecanismos de coordenação do trabalho coletivo, ideologia e

valores que caracterizam o *esprit de corps*, hierarquia e distribuição de poder no interior dessas organizações. Nos limites deste artigo, apontamos para os fatores mais conhecidos acerca da dinâmica interna dessas instituições e que, por ora, nos permitem afirmar que MP, DP e PF se distinguem, nessa ordem, do maior ao menor grau de coesão interna, comparativamente falando.

Poder-se-ia objetar que, se os graus de coesão interna são distintos (como veremos a seguir) por que esse fator comporia um modelo de análise destinado a explicar trajetórias de afirmação institucional que convergem para o pluralismo estatal? A resposta é que quem não alcançou ainda elevado grau de coesão está em busca dessa medida, pois enxerga na experiência dos bem-sucedidos nessa dimensão a condição para o êxito de seus projetos de afirmação institucional.

Não só por ser a mais antiga das três e por contar com um lugar institucional claro há mais tempo, o MP goza de uma coesão interna bastante forte e um *esprit de corps* tão bem definido que raramente vemos a instituição mergulhando em conflitos internos significativos. Do ponto de vista organizacional, o MP combina um baixo grau de hierarquia entre a cúpula da organização e seus diversos membros (Kerche, 2009), mas compartilha de modo bastante extensivo o que Arantes (2002) identificou, com base em *surveys* e entrevistas qualitativas, como ideologia do *voluntarismo político*. Tal ideologia foi decisiva no processo endógeno de reconstrução histórica do MP e tem se mantido como combustível importante da atuação de seus membros, pelo menos daqueles que se identificam com a função de representante extraordinário da sociedade e defensor de seus interesses difusos e coletivos. A ideologia do voluntarismo político está baseada:

[n]uma avaliação crítica e pessimista da sociedade civil (tanto de suas carências quanto de sua incapacidade de mobilização) e também dos Poderes de Estado (que se encontram divorciados da sociedade e incapazes de efetivar seus direitos fundamentais). Desse binômio negativo emerge o terceiro elemento da matriz ideológica do voluntarismo político: cabe ao Ministério Público tutelar os direitos dessa sociedade civil fraca, dirigindo suas ações prioritariamente contra o Estado inoperante e as instituições políticas muitas vezes corrompidas por interesses particularistas (Arantes, 2002).

A suposta fragilidade da sociedade civil e a incapacidade das instituições políticas de representar adequadamente essa mesma sociedade conformam um desses lugares-comuns do imaginário político brasileiro, o qual suscitou historicamente aventuras autoritárias, antipolíticas e antidemocráticas no país. Como vimos, a ideia de hipossuficiência caracteriza o fundamento da legislação sobre direitos difusos e coletivos, antes que a própria sociedade civil. Nesse sentido, é uma construção jurídica, mais do que sociológica, que reproduz o poder da própria instituição que é colocada no papel de representante extraordinário (porque não autorizado diretamente, nem passível de destituição) dessa mesma sociedade. As centenas de inquéritos civis e de ações civis públicas inauguradas cotidianamente pelo MP, ao mesmo tempo que visam defender

direitos coletivos, reforçam aquela assimetria de poder e retroalimentam a ideologia do voluntarismo político.

Quando apontamos a elevada coesão interna do MP não estamos afirmando que seus membros marchem unidos no dia a dia de suas funções. A coesão se dá em torno da busca permanente por garantias, prerrogativas e privilégios. Uma delas, talvez a mais valorizada, é a “independência funcional” que assegura ampla margem de ação individual e autônoma a seus membros, a ponto de dificultar ou mesmo impedir quaisquer tentativas de planificação das atividades da organização (Sampaio, 2017). Em resumo, são unidos no princípio que lhes garante independência para marcharem sozinhos.

Da Defensoria Pública não se pode dizer, pela forma como se deu a sua criação nos estados e na União, que disponha de uma coesão interna similar à do Ministério Público. Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido um modelo único de assistência jurídica, a forma como cada unidade federativa criou a sua Defensoria variou significativamente, como vimos. Em muitos casos, a iniciativa de forjar a nova instituição se deu por aliança de diferentes grupos que passaram a disputar seu controle no momento seguinte. Há divergências sérias acerca da ancoragem da DP: enquanto alguns permanecem presos à velha prática de buscar a proteção do Executivo, quase sempre por razões corporativas, outros buscam apoio na sociedade, junto a movimentos sociais e organizações civis de defesa de direitos.

A Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) realizou quatro *surveys* com integrantes da DP nos estados e na União nos anos de 2004, 2006, 2009 e 2015¹⁶. No primeiro deles, verificou-se que, apesar da uniformidade trazida pela legislação, o quadro organizacional nos estados ainda era marcado por grande heterogeneidade e, em muitos deles, sequer a capacidade de autogestão e a autonomia em relação ao Executivo estavam asseguradas. Mesmo nos mais recentes levantamentos, apesar de a grande maioria dos defensores professar a causa da defesa dos necessitados como uma de suas principais razões para ingressar na Defensoria, ainda é elevado o número daqueles que gostariam de exercer outros cargos, especialmente os de magistrados e de membros do Ministério Público, e que se declaram em preparação para prestar concursos públicos para essas carreiras. Tais *surveys* também cobriram questões polêmicas, e não foram pequenos os percentuais daqueles que concordam com a diminuição da maioria penal, com o aumento de penas e o porte de armas para defensores públicos.

A principal divisão interna da DP, a despeito das variações decorrentes da formação da instituição em cada estado, está associada ao conflito entre dois projetos institucionais que permeiam a categoria profissional dos defensores (Moreira, no prelo). Por um lado, conforme vimos acima, por décadas os defensores se espelharam na trajetória de êxito do MP, buscando consolidar uma Defensoria Pública autônoma e em grande medida insulada das influências da sociedade, capaz de agir com independência para representar os

¹⁶ Disponíveis em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/diagnosticos>>. Acesso em: 10 out. 2017.

interesses e direitos da população carente. Esse projeto de institucionalização foi encampado pelos defensores na Constituinte e durante toda a década de 1990, sendo decisivo para as pretensões da categoria durante a elaboração da Lei Complementar nº 80/94, que dispõe sobre a organização da Defensoria da União e traça normas gerais para as Defensorias estaduais. Por outro lado, na virada do século um novo projeto institucional despontou durante o processo de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPesp). Nesse estado, desde a década de 1980 a assistência judiciária era incumbência de um departamento da PGE, a Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ), que dividia o grande volume de serviços com advogados privados credenciados pela OAB estadual. No processo de criação da DPesp, liderado por um grupo de procuradores da PAJ em parceria com movimentos sociais (Moreira, 2016; Zaffalon L. Cardoso, 2010), surgiu uma nova concepção de Defensoria, aberta à participação e ao controle social, por meio de canais institucionais permeáveis às demandas de grupos sociais que atuam em nome de setores das populações vulneráveis que formam o público-alvo da Defensoria. Tal aliança se mostrou estratégica para superar os vetos impostos pelo modelo de assistência judiciária centrada na PGE e compartilhada com a OAB até então existente.

Conduzida por um grupo de defensores públicos com acesso à Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a proposta de consolidar o novo perfil institucional de Defensoria em todo o país ganhou força política, e logo uma reforma da Lei Complementar (LC) da instituição passou a ser reivindicada por esse grupo de defensores. Em 2009 foi aprovada Lei Complementar nº 132 que inovou em três eixos principais: 1) fixar a defesa e a promoção de direitos humanos como a missão da Defensoria; 2) priorizar novos mecanismos para tutelar os interesses jurídicos dos grupos sociais atendidos pela Defensoria, sobretudo a Ação Civil Pública, as soluções extrajudiciais de litígios e a educação em direitos; 3) construir uma instituição mais aberta e transparente à sociedade, por meio da criação da ouvidoria externa da Defensoria Pública.

Apesar das inovações no plano legislativo, boa parte dos defensores públicos foi resistente às mudanças que pretendiam abrir a Defensoria para que atores sociais pudessem apresentar sugestões, reivindicações e críticas à instituição. Conforme relatou em entrevista o ex-presidente da Anadep, Fernando Calmon, a negociação do projeto de Lei Complementar com os colegas de profissão foi a etapa mais difícil no processo de aprovação da lei:

(...) ela [proposta de lei] foi totalmente negociada com a classe. Ela levou seis anos de tramitação interna, no legislativo foi a parte mais fácil. Incrível. A gente precisava acertar com todas as lideranças da Defensoria nos Estados, (...) foi difícil, porque a gente estava, por exemplo, mudando os eixos da instituição, e a gente tinha que convencer os colegas. Nós temos dificuldade, por exemplo, com a questão da ouvidoria (Zaffalon L. Cardoso, 2016).

Essa objeção de parte expressiva dos defensores à proposta de abertura da instituição persiste. Trata-se de um choque entre perfis institucionais distintos: o projeto de tornar a estrutura administrativa permeável e responsiva aos atores sociais esbarra em outro, geralmente atrelado a interesses corporativos de segmentos da carreira. Esses segmentos entendem que a proposta de abrir a instituição para a participação social é algo incompatível com certos interesses da categoria profissional, frequentemente associados a vencimentos e prerrogativas funcionais, e com o rumo que pretendem trilhar para a Defensoria, seguindo experiência de instituições já tradicionais do sistema de justiça, a saber, o MP e o próprio Judiciário. Nesse modelo tradicional, carreiras jurídicas pretendem incorporar funções de representação de direitos e de controle sobre atividades de interesse público, mas fecham-se para a sociedade, evitam a interação com atores sociais e não se sujeitam a medidas de *accountability*. Defensores vinculados a essa concepção de instituição jurídica tendem a perceber como uma ameaça, ou como um projeto irrealizável, a proposta de transformar a Defensoria em um espaço de construção coletiva de políticas públicas de acesso à justiça. Até mesmo na Dpesp, que foi criada com mecanismos participativos e atingiu o nível mais expressivo de interação com atores da sociedade civil, é forte a resistência no interior da carreira às iniciativas para implementar a participação e o controle de atores sociais nas diretrizes da instituição (Zaffalon L. Cardoso, 2016; Moreira, no prelo). Em 2017, por exemplo, o Conselho Superior da DPESP alterou a regra de escolha do ouvidor-geral externo da instituição, encerrando a indicação por entidades da sociedade civil.

Em resumo, embora a DP tenha alcançado um elevado grau de institucionalização, nos Estados e na União, as divergências internas sobre o modelo de defensoria persistem e por vezes comprometem seu grau de coesão, inclusive na luta pela afirmação institucional.

Das três instituições aqui examinadas, a PF é a menos coesa porque sua organização interna se baseia em carreiras independentes e que disputam entre si, de modo às vezes extremamente conflitivo, os níveis de remuneração, o acesso a cargos estratégicos e de chefia, e o comando geral da instituição. A principal divisão ocorre entre os Delegados de Polícia – também chamados de “bacharéis”, porque necessariamente formados em Direito – e os Agentes – policiais federais de nível superior, mas não necessariamente formados em Direito. Do ingresso à promoção, da hierarquia ao preenchimento de cargos, Delegados e Agentes perfazem carreiras independentes de ponta a ponta. Todavia, enquanto os primeiros ocupam a quase totalidade dos cargos de direção e dispõem de maior remuneração, os segundos recebem salários mais baixos e ocupam postos subservientes aos Delegados. As diversas carreiras no interior da PF formam associações, sindicatos e federações, que lutam pelas respectivas categorias e muitas vezes entre si¹⁷, como veremos mais adiante no exemplo da PEC nº 37.

¹⁷ Os delegados estão reunidos nacionalmente na Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (<www.adpf.org.br/>) e no Sindicato dos Delegados de Polícia Federal (<<http://sindepol.org.br/>>), com

A baixa coesão interna tem atrasado seu processo de afirmação institucional. Das três instituições, a PF é a única que ainda não dispõe de Lei Orgânica pós-Constituição de 1988, por conta dos conflitos inconciliáveis que marcam as diferentes carreiras internas. O Projeto de Lei 6.493, que trata do tema e visa substituir a Lei Orgânica de 1965 (Lei 4.878/65), tramita na Câmara desde 2009. Várias audiências foram convocadas com diretores da instituição e lideranças sindicais e associativas, e vários debates parlamentares foram travados no âmbito da Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o projeto¹⁸. A falta de acordo sobre as prerrogativas das diferentes carreiras e particularmente a reivindicação dos agentes federais no sentido de assumir cargos de comando, quando não a possibilidade de assumir as próprias vagas abertas por delegados, têm impedido a aprovação da nova lei. Diante do impasse, a Federação Nacional dos Policiais Federais passou a apoiar a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 361/2013, que mantém as atuais competências da PF, mas unificaria as carreiras atuais numa só, fazendo desaparecer as diferenças de *status*, poder e remuneração existentes entre elas¹⁹.

No que diz respeito aos *conflitos e disputas de fronteira*, terceiro fator que compõe nosso modelo de análise, pode-se começar pela Constituinte de 1987-1988, quando o *lobby* do MP atuou de maneira organizada e alcançou seu maior objetivo, o de tornar-se independente em relação ao poder Executivo, beneficiando-se do ambiente favorável à incorporação de uma instituição com ampla capacidade de fiscalização e controle dos poderes políticos (Kerche, 2009). De lá para cá, sempre que a instituição se viu ameaçada por tentativas de retrocesso, como a da “lei da mordaza” nos anos 1990 (que constrangia a forma de atuação de seus membros) ou mais recentemente da PEC nº 37 (que retiraria da instituição o poder de investigação), o MP soube reagir de modo unificado, conquistando o apoio da mídia e da opinião pública, interrompendo assim aquelas iniciativas. Mudanças como a introdução de recurso, com efeito suspensivo, contra a instauração do inquérito civil ou mesmo algum tipo de supervisão judicial do instrumento têm sido discutidas, assim como a extensão do foro privilegiado das ações penais para as ações civis de improbidade, mas nenhuma delas até hoje foi aprovada.

Ao contrário de derrotas, o MP só conheceu avanços, sejam corporativos, sejam institucionais. Na esteira da Constituição, leis orgânicas estaduais e de âmbito nacional consolidaram diversas garantias e prerrogativas, bem como novas leis de direitos difusos e coletivos lhe reservaram papel de destaque. Alguns avanços foram inclusive informais e

unidades também organizadas nos estados. Os policiais estão reunidos nacionalmente na Federação Nacional dos Policiais Federais (<www.fenapef.org.br>), com unidades sindicais também nos estados, e um importante histórico de greves e movimentos de reivindicação da categoria. Os peritos se reúnem sob a Associação Nacional dos Peritos Criminas Federais (<www.apcf.org/>), os escrivães sob a Associação Nacional dos Escrivães da Polícia Federal (<anepf.blogspot.com.br>), e os papiloscopistas sob a Associação Brasileira dos Papiloscopistas Policiais Federais (Abrapol).

¹⁸ Informações disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-6493-09-lei-organica-da-policia-federal-1>>. Acesso em: 29 out. 2017.

¹⁹ Apelidada de “PEC do FBI”, supostamente por assemelhar a PF à famosa polícia federal norte-americana, a PEC 361/2013 permitiria que os atuais integrantes das diversas carreiras optassem pela carreira única – cuja promoção daí por diante dar-se-ia por critérios de mérito e antiguidade – preservados todos os demais direitos, ou então permanecessem nos cargos atuais, formando assim um quadro em extinção.

ao arrepio da Constituição. Exemplo importante se deu com o método de escolha do procurador-geral da República, chefe do Ministério Público Federal e da União. Segundo a Constituição federal, enquanto as chefias dos MPs estaduais são escolhidas pelos governadores e aprovadas pelas Assembleias Legislativas a partir de lista tríplice eleita pelos próprios integrantes da instituição (art. 128 § 3º), o procurador-geral da República é escolhido livremente pelo Presidente, dentre quaisquer membros da instituição, e aprovado pelo Senado (art. 128 § 1º). Em 2000, no âmbito da tramitação da Reforma do Judiciário, os procuradores federais tentaram introduzir a lista tríplice para escolha do PGR, mas a proposta só contou com 246 dos 308 votos necessários (Arantes, 2002, p. 279). A partir de 2001, à revelia da Constituição e da vontade manifesta do Congresso, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) passou a realizar consulta junto à classe e a levar seu resultado ao presidente. FHC foi o primeiro a receber essa lista tríplice informal, mas a ignorou. Na sequência, Lula passou a respeitar o resultado das escolhas da ANPR, indicando sempre o primeiro lugar na lista, no que foi acompanhado por sua sucessora, Dilma Rousseff. Somente na última indicação, feita por Temer em 2017, a prática foi parcialmente alterada, com a indicação da segunda colocada, mas que recebeu assim mesmo amplo respaldo da instituição.

Outro avanço alcançado pelo MP diz respeito à formação de grupos de atuação especial e das chamadas forças-tarefas. Como contrapartida da independência funcional de seus membros, conquistada como equiparação da independência dos juízes, o MP deveria respeitar o princípio do promotor natural, tal como a magistratura respeita o princípio do juiz natural. Nesses casos, as expressões indicam que as causas são distribuídas aleatoriamente a juízes e promotores, e estes não têm a prerrogativa de escolher aquelas. Todavia, o MP encontrou uma forma de contornar essa limitação, formando grupos autônomos para atuação em causas pré-selecionadas, a partir de designações da chefia da instituição. Esse tipo de discricionariedade para definir linhas de atuação, como explica Kerche (2009), é próprio dos modelos de MP sujeitos a alguma forma de responsabilização política, direta ou indireta, mas não deveria ocorrer em modelos baseados no princípio da independência como o brasileiro.

No bojo da Reforma do Judiciário de 2004, o MP também ganhou um órgão de controle para chamar de seu, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Embora não contemos com estudos sistemáticos de suas atividades, é possível afirmar que, tal como o Conselho Nacional de Justiça, o CNMP se converteu em órgão de administração da própria corporação, da elaboração de políticas e metas para seus membros, antes que um órgão de efetivo controle externo²⁰.

²⁰ O caso da tentativa de nomeação de Wellington Lima e Silva, integrante do MP da Bahia, como ministro da Justiça por Dilma Rousseff em 2016 ilustra este ponto. Questionada perante o STF por ofender a regra constitucional que proíbe o acúmulo de cargos (salvo um de magistério), a nomeação não se consumou, mas no decorrer do processo se descobriu que o próprio CNMP havia editado resolução em 2011 autorizando a prática. No julgamento do caso envolvendo o procurador nomeado por Dilma, o ministro do Supremo Gilmar

Em resumo, as ações do MP no controle da *polity*, da *policy* e da *politics* alcançaram seu auge nos tempos recentes, e por isso têm despertado reações do Congresso, do poder Executivo e, de modo frequente, do Supremo Tribunal Federal. Todavia, na sua disputa por fronteiras, o MP praticamente não conheceu derrota significativa nesses 30 anos de Constituição e segue vitorioso na defesa de suas prerrogativas.

No *front* externo, a luta da Defensoria Pública por afirmação institucional não se resumiu à Constituinte, inclusive porque a Constituição de 1988 não fixou todas as garantias almeçadas pelo *lobby* da instituição, principalmente por conta da objeção de outras carreiras jurídicas, conforme vimos acima. No pós-88, uma das principais fontes de oposição ao projeto de desenvolvimento da DP partiu do próprio Ministério Público, que não via com bons olhos a criação de uma nova instituição quase à sua imagem e semelhança. O choque entre a ambição dos defensores e a oposição do MP se deu, por exemplo, na aprovação da Lei Complementar nº 80/1994, que definiu as normas gerais da Defensoria Pública, conforme previa a Constituição. Por meio da LC nº 80/94, os defensores públicos pretendiam forjar uma estrutura administrativa e alcançar prerrogativas semelhantes às do Ministério Público. A lei previa, por exemplo, os princípios institucionais da unicidade, indivisibilidade e independência, os mesmos que a Constituição estabelece para o MP e que os defensores tentaram sem sucesso inserir no artigo constitucional relativo à Defensoria. Todavia, dispositivos importantes da LC 80/1994 foram vetados pelo presidente da República, em grande medida a pedido do então procurador-geral da República, Aristides Junqueira (Moreira, 2016). Os vetos foram a: 1) previsões que concediam autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública; 2) dispositivos que conferiam novas funções ou instrumentos jurídicos para a atuação dos defensores públicos, como a legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública (ACP); 3) regras sobre vencimentos que equiparavam a remuneração dos defensores aos salários de membros da magistratura e do MP, bem como concediam auxílio-moradia e outras gratificações; e 4) normas funcionais que atribuíam prerrogativas dos membros do MP, como porte de arma e foro privilegiado, aos defensores públicos²¹.

A autonomia financeira e administrativa, um dos principais temas reivindicados pelos defensores desde a Constituinte, só seria constitucionalmente estabelecida uma década depois de promulgada a Lei Complementar, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Durante a longa tramitação da Reforma do Judiciário no Congresso, os defensores lograram elevado grau de coesão e, especialmente por meio da atuação do então deputado federal e defensor fluminense Iédio Rosa, conseguiram inserir o princípio da autonomia no projeto de emenda. Com o apoio do governo petista a partir

Mendes afirmou que a Resolução nº 72 era “um verdadeiro estupro constitucional”. O STF declarou a norma inconstitucional e o Conselho foi obrigado a revogá-la.

²¹ As razões de veto citaram o parecer do PGR, afirmando que certas funções, como o ajuizamento de ACP, são inerentes ao MP e que os defensores não devem ter “prerrogativas ou direitos diversas daquelas atribuídas aos advogados”. Razões de veto apresentadas na Mensagem nº 27/1994 da Presidência da República. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-80-12-janeiro-1994-363035-veto-19294-pl.html>>. Acesso em: 6 maio 2016.

de 2003, os defensores conseguiram vincular suas reivindicações ao projeto de ampliação do acesso à justiça (Moreira, 2016, p. 104-107).

Seguramente o principal e mais arrastado embate envolvendo defensores e membros do MP ocorreu em torno da legitimidade da Defensoria para ajuizar Ações Cíveis Públicas. Enquanto vários integrantes do Ministério Público consideraram que a defesa de direitos difusos e coletivos é, ao menos quando exercida por um órgão estatal, uma atribuição constitucional exclusiva do MP, vários defensores vêm utilizando a ACP desde o início dos anos 1990 como instrumento jurídico destinado à defesa de pessoas carentes nos casos em que a demanda envolvia direitos coletivos. Mesmo sem disposição legal que autorizasse claramente a Defensoria a fazer uso da ACP, a instituição forçou a fronteira com o MP, não sem amargar muitos resultados negativos por extinção do processo sem julgamento de mérito, por simples ilegitimidade de sua condição de autora da demanda coletiva. Em 2007, a Lei 7.347/85 da ACP foi modificada para incluir a DP no rol dos legitimados a fazer uso da Ação Civil Pública. Ato contínuo, a Conamp, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, ingressou com ação direta de inconstitucionalidade perante o STF (ADI 3943) para derrubar essa mudança legal. O impasse só foi resolvido anos depois, quando em 2015 o STF finalmente declarou que a Defensoria poderia fazer uso da ACP no cumprimento de suas funções institucionais.

Em resumo, a pretensão de afirmação institucional da DP esbarrou ao longo do tempo na resistência de outros agrupamentos jurídicos, tais como o Ministério Público, a OAB e outras carreiras de Estado responsáveis pela assistência jurídica aos necessitados. O longo e intrincado processo de desenvolvimento institucional da Defensoria foi resultado, em grande medida, de embates entre grupos autointeressados e corporativistas (Moreira, 2016). Se hoje a instituição está instalada em todos os estados da federação, isto não deve obscurecer as diferentes trajetórias de cada criação e a forte oposição que a DP enfrenta por parte de outros atores jurídicos.

Quanto à Polícia Federal, vimos que sua ascensão esteve associada a uma recuperação do prestígio do inquérito policial e das atividades de investigação levadas a cabo pela corporação. Foi animado por esse contexto que o deputado federal Lourival Mendes, do PT do B do Maranhão, delegado de Polícia e liderança da categoria em seu estado, avaliou que era chegada a hora de dar o troco no MP, propondo a PEC nº 37. A proposta visava acrescentar um novo parágrafo ao artigo 144 da Constituição: "A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo incumbem (sic) privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente". Em sua breve justificativa, o deputado maranhense acusava a existência de "procedimentos informais de investigação" que estariam sendo conduzidos indevidamente por diversos órgãos e defendia o inquérito policial, uma exclusividade da Polícia, como "verdadeira garantia ao direito fundamental do investigado no âmbito do devido processo legal", por supostamente estar submetido a regras claras e à supervisão

do Poder Judiciário. Seu alvo eram claramente as investigações conduzidas pelo Ministério Público.

Nos anos 1990, o MP havia defendido o fim do inquérito policial e sua substituição por novos procedimentos sob a presidência de promotores e procuradores. Com o declínio da estratégia centrada no combate à corrupção como improbidade administrativa e a recuperação da efetividade da investigação policial, o ex-delegado do Maranhão considerou que seria possível afugentar de uma vez por todas o MP da seara de atuação policial. Entretanto, a Comissão Especial que tratou da PEC nº 37 constatou que, hoje, um grande número de órgãos e instituições realizam investigação no Brasil, de tal modo que a eventual aprovação da emenda não atingiria apenas as atividades do Ministério Público, mas também as da Receita Federal, das Agências Reguladoras, do Banco Central, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), da CGU, da Previdência Social, dentre outros, que investigam crimes sob sua jurisdição, sem falar nas Comissões Parlamentares de Inquérito e nos Tribunais de Contas, que também seriam afetados pela mudança (Arantes, 2013).

O debate no âmbito da Comissão acabou evoluindo para um substitutivo bem mais complexo, que regulava a atividade de investigação contemplando os diferentes órgãos. Quando as ruas exigiram a derrota da "PEC da impunidade" (como ficou conhecido o projeto, graças à forte campanha de mídia articulada pelo próprio MP), a comissão retirou o substitutivo e ofereceu em sacrifício no altar das grandes manifestações a proposta original do deputado maranhense que sequer seria aprovada num teste de língua portuguesa²². O resultado da votação pela Câmara dos Deputados foi de achapantes 430 votos contrários e apenas 9 a favor da versão original da PEC nº 37.

Embora o exemplo demonstre os conflitos entre MP e PF em torno do monopólio da investigação, esse caso também ilustra os conflitos internos à própria Polícia Federal, como adiantamos no exame do seu baixo grau de coesão interna. Enquanto os Delegados se mostraram favoráveis à aprovação da PEC nº 37, pois eles presidem os inquéritos policiais na órbita federal, os policiais federais se organizaram para lutar contra a proposta, justamente para não emprestar mais poder aos delegados. Associações e sindicatos da categoria participaram de manifestações públicas e deram declarações contrárias à PEC. "Nossa posição é de repúdio à emenda e de parceria com o Ministério Público", afirmou o então presidente do Sindicato dos Policiais Federais (Sindipol) no Distrito Federal, Flávio Werneck. Sob os argumentos de que "quem investiga é o agente, o escrivão, o papiloscopista" e que "os delegados só pegam o relatório, copiam e colam, e encaminham ao Ministério Público", o então presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), Jones Borges Leal, chegou a afirmar que a função do delegado era cada vez mais "dispensável" e que, "se nós hoje tirarmos esse cargo, nada mudaria na segurança

²² O texto com a regulação das atividades de investigação dos diferentes órgãos tramita na forma do PL 5776/2013.

pública. Os policiais investigariam da mesma forma e encaminhariam ao MP, talvez com mais rapidez e agilidade”²³.

Apesar das divisões internas e da oposição frequente do MP, a PF não deixou de galgar degraus cada vez mais elevados de autonomia e de afirmação institucional e segue empenhada na ampliação de suas fronteiras. Em 2014, quando as investigações da operação Lava Jato batiam às portas do Planalto, a Presidente editou a Medida Provisória (MP) nº 657/2014, depois convertida em lei pelo mesmo Congresso acuado pelas denúncias de corrupção, estabelecendo critérios para a escolha do cargo de diretor geral da Polícia Federal dentre integrantes de classe especial da carreira dos delegados, além de outras medidas de reforço institucional da corporação. Tramita no Congresso a PEC nº 412/2009, que estabelece, na linha do mimetismo com o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária da PF. Há campanhas também pela adoção da lista tríplice com mandato para diretor geral e pela criação de um Conselho Nacional de Polícia Judiciária, a exemplo do CNJ e do CNMP. Em 2018, a corporação foi transferida do Ministério da Justiça para o então criado Ministério da Segurança Pública. Tal mudança não altera sua condição de *polícia judiciária*, mas, ao deslocar o foco da *policy* – do combate à corrupção para a segurança pública –, representará um importante teste no processo de afirmação institucional da PF.

Uma última consideração sobre os conflitos de fronteiras entre esses órgãos diz respeito ao papel de árbitro que vem sendo exercido pelo STF. Durante todo o período, o Tribunal tem sido provocado sobre inúmeras questões que afetam o desempenho dessas instituições. Foram várias as vezes que os poderes das diversas instituições aqui analisadas estiveram *sub judice* no Tribunal, especialmente quando envolviam e envolvem ações de combate à corrupção. O Tribunal e seu órgão auxiliar, o CNJ, já decidiram sobre uso de algemas, escutas telefônicas, quebras de sigilos e até chegaram a proibir que processos judiciais fossem identificados pelos nomes midiáticos dados às operações. Mais especificamente sobre fronteiras de autoridade, o STF foi instado a se manifestar sobre a questão do poder de investigação do MP e na última vez em que se pronunciou, no julgamento do Recurso Extraordinário 593727 (com Repercussão Geral) decidiu que o MP detém competência para promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal, ao mesmo tempo que fixou certos parâmetros²⁴. Foi também o STF que, não sem protelar por vários anos, decidiu que a DP podia fazer uso da Ação Civil Pública no desempenho de suas tarefas institucionais, conforme vimos acima, no julgamento da ADI 3943 patrocinada pela Conamp, associação nacional dos membros do MP. Moreira (2016) levantou 34 ações de controle concentrado no STF envolvendo direitos e prerrogativas da

²³ Informação em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,agentes-da-policia-federal-apoiam-mp-contra-pec-37,1046433>>. Por Andrea Jubé Vianna, Agência Estado. 24/6/2013. Acesso em: 5 nov. 2017.

²⁴ Ver tema 184, na relação de Teses de Repercussão Geral, no site do STF: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

DP²⁵. Segundo o autor, especialmente a partir de 2004, o Tribunal passou a tomar decisões favoráveis à institucionalização das defensorias nos estados, assegurando sua autonomia administrativa e financeira²⁶. Outra fronteira importante que o STF foi chamado a definir envolveu PF e MP no que diz respeito à possibilidade de conduzir delações premiadas. A Lei das Organizações Criminosas autoriza explicitamente a Polícia a fechar acordos de colaboração, mas o procurador-geral da República ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a lei (ADI 5508), contestando essa prerrogativa e clamando para que as delações só tenham validade se aprovadas pelo MPF. O STF decidiu por maioria de 8 x 3 a favor da Polícia, em julgamento iniciado em 13/12/2017 e somente concluído em 20/6/2018. Em resumo, esses e outros casos²⁷ revelam três aspectos cruciais da relação do STF com o fenômeno do pluralismo estatal: 1) não é o legislador mas a Corte quem está definindo as fronteiras de atuação dos diferentes órgãos; 2) o Tribunal nunca decide rapidamente e pode levar anos até se posicionar a favor de uns e outros; 3) quando finalmente decide, o faz para manter as funções de quem está sendo atacado e contra as pretensões de quem quer monopolizar todo o espaço de atuação (o MP pode investigar, contra a pretensão da Polícia; a PF pode realizar acordos de colaboração premiada, contra a pretensão do MP; e a DP pode usar Ação Civil Pública, contra a pretensão do MP).

Considerações finais: uma releitura do sistema de justiça e *accountability* brasileiro

Em meio à controvérsia estabelecida sobre o papel que instituições do campo da justiça têm desempenhado na democracia brasileira, este artigo fornece novos elementos teóricos, um modelo de análise e um primeiro exercício de comparação da trajetória de três importantes instituições – Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Federal –, inspirados no conceito de pluralismo estatal. Conforme observamos, estamos diante da formação de grupos de interesse no interior do Estado, que possuem suas próprias pautas de afirmação institucional e agem politicamente para tornar suas demandas exitosas. Esse

²⁵ Tais como equiparação com outras carreiras, concurso público como forma de ingresso, autonomia e funções, convênio com a OAB vs. modelo constitucional da DP, dentre outros.

²⁶ Mesmo assim os conflitos da DP com outros atores interessados na prestação da assistência jurídica aos necessitados não cessam e continuam sendo levados ao STF, como a ADI 5644, movida pela Associação Nacional de Defensores Públicos (Anadep), questionando a Lei Complementar 1.297/2017, do estado de São Paulo, que vinculou parte do orçamento da Defensoria Pública estadual, correspondente a 40% do Fundo de Assistência Judiciária (FAJ), para o pagamento de advogados privados, algo que contrariaria decisão anterior do próprio STF, na ADI 4163.

²⁷ Estão na pauta do STF: conflito entre MP, CGU e TCU em torno da autoridade para firmar acordos de leniência (ADI 5466); proibição do TCU de decretar indisponibilidade de bens (MS 35506); ações de inconstitucionalidade movidas pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (Cobrapol) (ADI 5073), pelo PGR (ADI 5043) e pela Associação Nacional das Operadoras de Celulares (Acel) (ADI 5059) contra a Lei 12.830/2013, que, segundo os autores, atribui poderes excessivos aos delegados de polícia, induzindo à interpretação de que o poder de investigação seria atribuição exclusiva destes. O STF terá que julgar ainda a ADI 5649, da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), contra dispositivo do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Rasf) que permite à Polícia Legislativa do Senado instaurar e conduzir inquéritos policiais. Na ADI 5296, o STF julga a constitucionalidade da autonomia conferida à Defensoria Pública da União, em pedido feito pela presidência após ser instigada pela AGU. Se precedente, tal ADI pode ter reflexo sobre a autonomia das DPs estaduais.

fenômeno é capturado pelo conceito de pluralismo estatal e permite compreender mudanças importantes no sistema de justiça brasileiro, além de lançar luz sobre a atuação estratégica de atores estatais na cena política. Em diversas situações, não se trata simplesmente das “instituições funcionando” ou da partidarização seletiva da justiça, para empregar jargões do atual debate político brasileiro, mas sim da ambição de carreiras públicas e da ação estratégica de seus membros com relação a fins.

A análise comparada de MP, DP e PF feita neste artigo nos permite qualificar melhor a relação que essas instituições mantiveram e mantêm com a Constituição de 1988. Do MP se pode dizer que logrou construir seu encaixe antes de 1988, e a Constituição veio coroar seu processo de afirmação institucional concedendo-lhe independência e autonomia externas. O pós-88 foi completado por leis infraconstitucionais e o desafio da instituição foi resistir a tentativas de retrocesso em suas funções e poderes. Da DP se pode dizer que tem na Constituição de 1988 a uniformização nacional de seu encaixe no sistema de justiça, obrigando estados com maior ou menor experiência prévia de assistência jurídica aos necessitados a adotarem o mesmo figurino. Entretanto, no pós-88 foram necessárias várias emendas constitucionais para completar o trabalho de 1988, conquistar a almejada autonomia e reforçar os incentivos aos estados para aderirem ao marco da Constituição, não sem decisões importantes do STF a pavimentarem esse caminho. Da PF se pode dizer que tem na Constituição de 1988 apenas definições gerais que, apesar de importantes, não foram portadoras de seu encaixe no sistema institucional mais amplo. Este se desenvolveu *a posteriori*, graças principalmente à estratégia dos próprios membros da corporação de se tornarem relevantes para o sistema de justiça por meio da qualidade da prova. Em termos de independência e autonomia, a PF é, dentre os três, a mais atrasada, e suas clivagens internas, associadas à vinculação constitucional com o Executivo, têm dificultado os passos nessa direção.

Assim, embora a Constituição de 1988 tenha sido uma etapa importante no processo de reconstrução institucional dos órgãos de justiça, ela não representa um plano geral e articulado de desenvolvimento dessas instituições em conjunto, que operam mais por razões de autointeresse e corporativas do que de modo externamente coordenado pela ordem constitucional ou por terceiros. É por essa razão que preferimos falar em pluralização do Estado como resultado geral desse modo de construção institucional, em vez de um sistema global previamente concebido de acesso à justiça e de *accountability*, de um lado, ou de uma mera instrumentalização política para ações partidariamente seletivas, de outro.

Do ponto de vista da teoria democrática, assumir que instituições do próprio Estado possam buscar graus tão elevados de autonomia e de afirmação é seguramente algo problemático. Considerar que, nesse processo, reconfiguram a representação política ao assumirem funções para atuar em nome de interesses sociais, sem que isso signifique um fortalecimento da própria sociedade, talvez seja algo mais grave do que a hipótese hoje ventilada de politização (em sentido partidário) da justiça. Mais do que ou tão preocupante

quanto a politização partidária é a “política para si”, que faz da ideia de representação da sociedade um mero passaporte para a afirmação de seus próprios interesses. Entre o governo dos homens e o governo das leis, tais instituições preconizam o governo dos *homens de leis*. Essa forma de governo não se assemelha ao Estado de Direito, nem torna a democracia necessariamente mais responsiva, embora torne o Estado mais plural, do ponto de vista dos órgãos e corporações que habitam seu interior e competem por recursos, funções, prerrogativas e vencimentos. Em vez de fortalecer a defesa de interesses sociais por meio da ampliação dos canais e atores de representação (Vianna et al., 1999), o processo de expansão das instituições judiciais e de controle rege-se em função de seus próprios integrantes e da promoção de seus projetos e aspirações.

Desse modo, na perspectiva do pluralismo estatal, o termo pluralismo, em regra empregado na teoria política liberal com valor positivo para descrever certo equilíbrio na distribuição de poderes e recursos nas democracias (Dahl, 1991, 1997), perde aqui essa conotação normativa, pois revela o resultado agregado dos movimentos autointeressados das instituições de justiça e de controle em busca de afirmação institucional e do afastamento de qualquer forma de *accountability* sobre suas atividades. Nesse sentido, permite-nos ir além das análises que, centradas nas teorias institucionalistas, perdem de vista o próprio Estado e como este, de instância supostamente universal, converte-se numa pluralidade de órgãos capazes de agir em função de seus próprios interesses. Por outro lado, e de modo complementar, os integrantes de tais órgãos podem ser vistos como atores em busca de rendimentos que só no âmbito do Estado é possível alcançar, sobretudo depois que conquistam autonomia orçamentária e administrativa para alocar, a seu bel interesse, com boa margem de discricionariedade e sem qualquer forma de *accountability*, os recursos financeiros junto aos seus.

Não obstante, a abordagem do pluralismo estatal também é capaz de mostrar como a contenção dos avanços e abusos de tais atores pode vir da própria interação entre eles, já que a ambição de certas carreiras estatais tende a esbarrar nos interesses de outras. Afinal, parodiando Madison (1993) nos “artigos federalistas” (1787-1788), talvez a única garantia contra a concentração de poder seja propiciar àqueles que administram os diversos órgãos de controle os meios necessários e os motivos pessoais para resistirem aos ataques uns dos outros. As garantias de defesa devem ser proporcionais às formas de ataque, o interesse das carreiras jurídicas deve estar associado aos direitos constitucionais dos cargos e a ambição de uns deve jogar contra as ambições de outros. Assim tem sido, em grande medida, a dinâmica do pluralismo estatal brasileiro.

A presente abordagem também nos permitiu observar como as dimensões da *policy* e da *politics* se confundem na atuação desses organismos estatais. MP, DP e PF são responsáveis pela condução de políticas públicas (*lato sensu*), mas como estas interferem de um modo ou de outro no jogo da *politics*, é natural que na interação entre si e sobretudo com as instituições políticas definam suas estratégias quanto à *policy* de olho nos desdobramentos no âmbito da *politics*. E vice-versa.

Tratando-se de carreiras jurídicas, as metas do MP, da DP e da PF para alcançar a afirmação institucional são bem conhecidas, sendo cotidianamente almejadas por eles: 1) autonomia financeira, administrativa e funcional; 2) independência assegurada pela forma de ingresso (concurso público), e pelas formas de promoção na carreira e de escolha da chefia que sejam as menos suscetíveis possíveis à interferência externa; 3) conquista de garantias individuais de exercício do cargo, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, capazes de assegurar independência funcional a seus membros; 4) vedações ao exercício de cargos fora da carreira; e 5) volume de recursos legais e materiais. Nosso plano de pesquisa futura pretende comparar a trajetória das três instituições em relação a esses cinco indicadores principais, e explorar como outras instituições, tais como CGU e AGU, traçam estratégias para atingir objetivos semelhantes. Embora a receita de sucesso pareça clara, atingi-lo é algo que depende do êxito em reunir os três fatores mencionados neste artigo: encaixe, coesão interna e capacidade de mover fronteiras ou de entrincheirar-se na defesa de suas próprias. Como vimos, ainda que os respectivos encaixes tenham se mostrado precisos e promissores como alavancas da afirmação institucional do MP, da DP e da PF, os níveis de coesão e a capacidade de ataque/defesa foram e têm sido distintos ao longo das respectivas trajetórias, o que provavelmente explica os diferentes graus de êxito alcançado na conquista das cinco metas mencionadas acima.

Referências bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L. S.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2015.

ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the bureaucracy. In: ROSSI, F.; VON BÜLLOW, M. (eds.). *Social movement dynamics: new perspective on theory and research from Latin America*. Farnham: Ashgate, p. 73-101, 2015.

ABERS, R.; VON BÜLLOW, M. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, vol. 13, nº 28, p. 52-84, 2011.

ALMEIDA, D. R. "Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, p. 175-199, 2014.

ALMEIDA, F. "A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil". Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. "Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos". *Lua Nova*, São Paulo, nº 97, p. 213-250, 2016.

ALONSO, A. "As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate". *Lua Nova*, São Paulo, nº 76, p. 49-86, 2009.

ALSTON, L., et al. *Brazil in transition*. Beliefs, leadership, and institutional change. Princeton: Princeton University Press, 2016.

ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Idesp; Sumaré: Educ, 2002.

- _____. The federal police and the *Ministério Público*. In: POWER, T.; TAYLOR, M. (orgs.). *Corruption and democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 184-217, 2011a.
- _____. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b.
- _____. "PEC 37: o que as ruas não perceberam". *Le Monde Diplomatique*, vol. 76, 2013.
- _____. "Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal". *Desacatos*, vol. 49, p. 28-47, 2015.
- ARANTES, R.; MOREIRA, T. Defensoria Pública e acesso à justiça no novo CPC. In: DIDIER JR., F.; SOUSA, J. A. (orgs.). *Defensoria Pública – Coleção repercussões do novo CPC*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.
- ARANTES, R. B.; REIS, B. P. W. Instituições políticas e controles democráticos: o paradoxal exercício simultâneo do poder e de sua contenção. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (orgs.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs, p. 241-270, 2010.
- ARANTES, R. B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. V. M. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 109-147, 2010.
- AVRITZER, L. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. "A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 60, nº 2, p. 359-393, 2017.
- BONELLI, M. G. *Profissionalismo e política no mundo do direito*. São Carlos: Edufscar; Sumaré: Fapesp, 2002.
- BONELLI, M. G.; OLIVEIRA, F. L. "A política das profissões jurídicas: autonomia em relação ao mercado, ao Estado e ao cliente". *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, vol. 34, nº 1, p. 99-114, 2003.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. MENDES, C. H.; OLIVEIRA, V. E.; ARANTES, R. B. Seminário Justiça Pesquisa, 2017. Sumário Executivo disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/01/ee3f22cd4cddac54ce99ced5beeeaa91.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- CALDEIRA, V. S. "Representação de interesses coletivos pela via judicial: ações civis públicas julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça (de 2006 a 2015)". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- CAPPELLETTI, M. "Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil". *Revista de Processo*, São Paulo, nº 5, 1977.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CORREA, L. F. Entrevistador: R. B. Arantes. Brasília. 1 arquivo .mp3 (147 min.), 2012.
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. "Constituição, governo e democracia no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 21, nº 61, 2006.
- CUNHA, L. G. Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo. In: SADEK, M. T. (org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- DAHL, R. *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. México: Alianza Editorial, 1991.

- _____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DOWBOR, M. W. "A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- FONSECA, T. N. "O TCU na Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988: atuação e resultados". In: IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo (SP), 2014.
- GEDDES, B. "Building 'State' autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics*, vol. 22, nº 2, p. 217-235, 1990.
- GURZA LAVALLE, A. "Crítica ao modelo da nova sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 47, p. 121-135, 1999.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, nº 67, p. 49-103, 2006.
- GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 1, p. 157-187, 2015.
- GURZA LAVALLE, A., et al. "Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência". Texto para Discussão nº 019/2017 ISSN 2177-9015. Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, 2017.
- HALL, P.; TAYLOR, R. "As três versões do neoinstitucionalismo". *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.
- KERCHE, F. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S. "Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família". Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MADEIRA, L. Acesso à justiça e as reformas judiciais: o caso da Defensoria Pública. In: SANTOS, J. T.; MADEIRA, L. M. (orgs.). *Segurança cidadã*. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 41-61, 2014.
- MADISON, J. *Os artigos federalistas (1787-1788)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MANN, M. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results". *European Journal of Sociology*, vol. 25, nº 2, p. 185-213, 1984.
- MARCACINI, A. T. R. *Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- MARQUES, E. "Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos". *BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 43, p. 67-102, 1997.
- MORAES, H. P.; SILVA, J. F. T. *Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984.
- MOREIRA, T. M. Q. "A criação da Defensoria Pública nos estados: conflitos corporativos e institucionais no processo de uniformização do acesso à justiça". Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

_____. "A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 3, p. 647-81, 2017.

_____. Defensoria Pública e judicialização de políticas públicas: expectativas e desenvolvimento. In: OLIVEIRA, V. E. (org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil* (no prelo).

NEDER, S. P. Defensoria Pública, criação da Constituição de 1988. In: *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Série Coleções Especiais - Obras comemorativas, nº 2, p. 221-233, 2008.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2010.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. "Politização da justiça: quem controla os controladores?". In: 40º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 2016.

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

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (eds.). *Political science: state of the discipline*. New York: W. W. Norton, p. 693-721, 2002.

ROCHA, A. L. *A exclusão legal da população carente*. Brasília: Thesaurus, 2009.

ROCHA, J. L. *Uma história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – Adperj*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SADEK, M. T. (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: Editora Sumeré; Fundação Ford; Fundação Mellon, 1995.

_____. (org.). *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1997.

SAMPAIO, M. "O Ministério Público do estado de São Paulo e o seu plano geral de atuação". Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

SCHMITTER, P. "The consolidation of democracy and representation social". *American Behavioral Scientist*, vol. 35, p. 422-449, 1992.

SIKKINK, K. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista". *Desarrollo Económico*, vol. 32, nº 128, 1993.

SILVA, M.; OLIVEIRA, G. "A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento. Uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul". *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 13, p. 86-124, 2011.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESSCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; Longstreth, F. (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism*. New York: Cambridge University Press, 1992.

TRUMAN, D. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf, 1951.

VIANNA, L. W., et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

_____. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

ZAFFALON L. CARDOSO, L. *Uma fenda na justiça – a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

ZAFFALON L. CARDOSO, L. Entrevistador: T. M. Q. Moreira. São Paulo. 1 arquivo .mp3 (63 min.), 2016.

_____. “Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional”. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

Abstract

Democracy, institutions of control, and justice from the perspective of state pluralism

Brazil has experienced an outstanding expansion of accountability and legal institutions. However, the performance of these public agencies has been raising doubts about the effects they exert on democracy. This article comparatively analyzes the development of three legal institutions—the Public Prosecutor's Office, Federal Police, and Public Defender's Office—adopting the state pluralism theoretical approach that highlights that groups of public servants must act in their own interest in order to obtain prerogatives, functions, and autonomy. The outcome, not without frequent conflicts between these actors, is a pluralization within the State, before the proliferation of agencies that mirror their own ambitions. This approach helps to understand the current Brazilian context, plagued by the controversial interference of these institutions in the political and democratic dynamic.

Keywords: state pluralism; political activism; control institutions; institutions of justice; democracy

Resumen

Democracia, instituciones de control y justicia bajo la óptica del pluralismo estatal

Brasil ha experimentado una extraordinaria expansión de sus órganos de control y de promoción del acceso a la Justicia. Sin embargo, las acciones de estos órganos suscitan dudas a respecto de los efectos que ejercen en el funcionamiento de la democracia. Este artículo analiza, comparativamente, el desarrollo de tres instituciones de la Justicia – Ministerio Público, Policía Federal y Defensoría Pública – valiéndose del enfoque teórico del pluralismo estatal, que enfatiza que agentes públicos actúan en función de sus propios intereses de afirmación institucional, lanzándose en la esfera pública y en arenas políticas en busca de prerrogativas, funciones y autonomía. El resultado, no sin frecuentes embates entre estos actores, es la pluralización en el interior del Estado, con la proliferación de órganos que reflejan sus propias ambiciones. Este enfoque ayuda a comprender el actual escenario de Brasil, marcado por la controvertida interferencia de instituciones de control en la dinámica política y democrática.

Palabras clave: pluralismo estatal; activismo político; instituciones de control; instituciones de justicia; democracia

Résumé

Démocratie, institutions de contrôle et de justice dans la perspective du pluralisme d'Etat

Le Brésil a connu une extraordinaire expansion des organes de contrôle et de la promotion de l'accès à la justice. Cependant, le travail de ces organes soulève des doutes quant à leur effet sur le fonctionnement de la démocratie. Cet article analyse, comparativement, le développement de trois institutions dans le domaine de la Justice – le Ministère public, la Police fédérale et la Défense publique – sous l'approche théorique du pluralisme étatique, soulignant que les agents publics poursuivent leurs propres intérêts d'affirmation institutionnelle, dans la sphère publique et dans les arènes politiques, en quête de prérogatives, de fonctions et d'autonomie. Le résultat, non sans conflits fréquents entre ces acteurs, est la pluralisation au sein de l'État, avec la prolifération d'organes qui reflètent leurs propres ambitions. Cette approche contribue à comprendre le scénario actuel du Brésil,

marqué par l'interférence controversée des institutions de contrôle dans la dynamique politique et démocratique.

Mots-clés: pluralisme d'État; activisme politique; institutions de contrôle; institutions de justice; la démocratie

Artigo submetido à publicação em 26 de junho de 2018.
Aprovado para publicação em 25 de março de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação

Suzeley Kalil Mathias¹ 

Jose Augusto Zague² 

Leandro Fernandes Sampaio Santos³ 

Discute-se neste artigo a operacionalização das Forças Armadas com vistas a cumprir com suas missões constitucionais ao longo do governo Rousseff. As fontes de pesquisa são os discursos brasileiros na Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) e a ação política adotada pelo governo federal em auxílio à segurança pública na cidade do Rio de Janeiro. Considera-se como hipótese que há diferenças entre discurso externo e ação interna, cada um buscando atingir um alvo diferente: o primeiro, as Forças Armadas, no intuito de garantir-lhes sua função primordial de defesa do país e mantê-las afastadas do centro de decisão política; o segundo, a classe média, com sua demanda crescente por maior segurança. Conclui-se que a política militar do governo Dilma redundou, ao contrário do planejado, em maior politização das Forças Armadas, com crescente militarização da segurança pública.

Palavras-chave: forças armadas; política militar; segurança pública; governo Dilma Rousseff

Introdução⁴

O objetivo deste artigo é expor os resultados de pesquisa⁵ acerca da política militar do governo Dilma Rousseff, utilizando como fontes principais os discursos externos pronunciados no âmbito da Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) e a política adotada pelo governo federal em auxílio à segurança pública na cidade do Rio de

¹ Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca (SP), Brasil. E-mail: <suzeley.kama@gmail.com>.

² Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes – Unesp), São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <jzag6@hotmail.com>.

³ Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <leandrof.sampaio@yahoo.com.br>.

⁴ Registramos aqui nossos agradecimentos a Matheus Oliveira Pereira e aos revisores anônimos que fizeram os pareceres ao original apresentado à *Opinião Pública* por suas preciosas sugestões que, incorporadas, aproximaram muito o dito do que se queria dizer. As inevitáveis imprecisões são de nossa inteira responsabilidade.

⁵ Para a realização da pesquisa que deu origem a este artigo, contamos com diferentes tipos de ajuda financeira, na forma de bolsas e auxílios concedidas pelo CNPq e pela Fapesp.

Janeiro, embasada legalmente em convênios assinados entre os governos federal e estadual. A hipótese que dirige o artigo é que as diferenças observadas entre o discurso externo – que defende a quase exclusividade do emprego das Forças Armadas na defesa da nação – e a ação interna – baseada no emprego extensivo das Forças Armadas em segurança pública – pretendem atingir dois públicos distintos: no primeiro caso, as Forças Armadas, garantindo a elas sua função primordial de defesa do Estado; no segundo, a sociedade civil, buscando responder às crescentes demandas por segurança, e assim desviando a atenção das Forças Armadas do núcleo do processo de decisão política.

É possível que a discrepância entre os diferentes discursos esteja na permanente desarticulação das políticas externa e de defesa – na metáfora de Saint-Pierre (2006), são duas paralelas que jamais se encontram: o discurso externo representando a busca de autonomia defendida historicamente pela diplomacia, enquanto o interno responde à operacionalização da política de defesa, com isso subordinando, na prática, o país aos interesses do *hegemon* (Mathias, 2003a).

Este artigo representa a culminância de uma pesquisa iniciada há três anos, ao longo dos quais buscou-se examinar se houve avanço na consolidação do regime democrático no que concerne às relações entre civis e militares. Nessa busca, o ponto de partida estava na proposta de Guillermo O'Donnell (1991), que defendia que o grande risco para a democracia na América Latina estava na sua manutenção como “democracia delegativa”, isto é, um regime em que a população apenas elege seus representantes, mas não se sente por eles representada, em que não há um projeto de cidadania a sustentar as instituições políticas. Defendia ainda que a superação desse dilema dependia do avanço, em termos sociais, da própria democracia, erigindo-a em equidade.

Abraçando a análise do sociólogo argentino, e considerando estritamente a função das Forças Armadas em regimes democráticos, a pergunta que se coloca é: o que leva ao descompasso existente entre discurso e ação referido em nossa hipótese? E, subsidiariamente: a permanência dessa disjuntiva representa avanço ou bloqueio à consolidação democrática?

São raros os consensos teóricos nas ciências sociais. As divergências representam não apenas visões de mundo diversas, mas também o emprego de palavras com sentidos diferentes do usual – as ciências humanas não criaram um vocabulário distinto do coloquial que lhes emprestasse um arcabouço linguístico que servisse para afastá-las do senso comum, além da polissemia da língua portuguesa. Para prevenir mal-entendidos e elucidar os marcos que organizam a análise, há necessidade de definições e conceitos em cada estudo realizado. Assim, inicia-se este artigo pela apresentação de alguns conceitos e definições, descrevendo-se ainda alguns instrumentos que auxiliam na leitura das fontes; em seguida apresenta-se resumidamente o que é a política militar (âmbito interno) do governo Rousseff para, na sequência, confrontá-la com o discurso do governo para as Forças Armadas (discurso externo) e, por fim, discute-se a hipótese indicada.

Para responder aos objetivos colocados, dividiu-se o artigo em quatro seções. Na primeira, “Palavras e significados”, é apresentado o arcabouço teórico-metodológico que guiou a leitura das fontes – discursos e práticas políticas. Na segunda, “Ordenamento geral do emprego das Forças Armadas no ambiente interno”, apresenta-se o enquadramento legal que sustenta a política militar do governo brasileiro pós-regime burocrático-autoritário (O’Donnell, 1990). Na terceira, “O discurso externo”, abordam-se a atuação do Brasil nas Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) e o posicionamento regional do país sobre o emprego das Forças Armadas, em que são examinadas as continuidades e mudanças do discurso brasileiro sobre as atividades primárias dessas forças. A quarta seção, “As ações internas”, analisa a política militar do governo Rousseff, enfocando as ações internas das Forças Armadas com o intuito de explorar as contradições entre os discursos no âmbito externo e as práticas no âmbito interno, e discute o lugar da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (Minustah)⁶ no discurso do governo brasileiro enquanto laboratório para treinamento e aprimoramento dos militares para operarem dentro do território brasileiro, principalmente nas favelas do Rio de Janeiro para instalação das Unidades de Política Pacificadora (UPPs) e para cumprimento das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Nessa seção ainda são exploradas as divergências entre o discurso externo e os instrumentos normativos internos, mais especificamente o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Palavras e significados

O primeiro e mais importante termo que se necessita compreender é “política militar”. Emprega-se a expressão estritamente no sentido de operacionalização das Forças Armadas no exercício da política de defesa. Considera-se que a política de defesa tem nas Forças Armadas seu principal, mas não único, ator. Sabe-se também que a política militar não deveria se resumir à operacionalização das Forças Armadas. O recorte estrito da expressão “política militar” empresta-lhe um caráter procedimental justificado pela análise que aqui se deseja fazer. Entende-se, portanto, política militar como o emprego das Forças Armadas para cumprir os objetivos da política de defesa. Nesse sentido, se as operações

⁶ As referências à Minustah ao longo deste artigo abrangem apenas os dois mandatos de Dilma Rousseff, ou seja, de 2011 até a sua destituição em 31 de agosto de 2016. A aprovação do encerramento da Minustah por parte do Conselho de Segurança da ONU ocorreu em 13 de abril de 2017, enquanto o governo brasileiro encerrou oficialmente a sua participação em 30 de agosto de 2017. Ao longo dos 13 anos de duração da missão de paz, foram enviados cerca de 37,5 mil militares das Forças Armadas brasileiras ao Haiti. Em 10 de outubro de 2017 regressaram ao país os últimos militares que integravam o 26º Contingente Brasileiro (Contbras), o qual era composto pelo Batalhão de Infantaria de Força de Paz (Brabat), com 181 militares da Marinha, 639 do Exército (mais 120 integrantes do Exército faziam parte da Companhia de Engenharia de Força de Paz – Braengcoy –, que também compunham a Contbras) e 30 da Força Aérea. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/35867-minustah-ultimos-militares-do-26-contingente-retornam-a-brasil>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) são a principal demanda pelo emprego das Forças Armadas, então tais operações⁷ constituem o principal núcleo da política militar do governo.

Uma rápida verificação nos jornais de grande circulação ou no sítio do Ministério da Defesa brasileiro aponta que a política militar, não apenas a atual, mas desde pelo menos dois lustros, tem como principal demanda as GLO. Reforça essa percepção o número de soldados envolvidos: na Minustah (2004-2015) um total de 32.000 soldados brasileiros estiveram presentes⁸; e entre as diversas GLO que ocorreram entre 2005 e 2015, considerando apenas as duas principais operações realizadas pelas Forças Armadas na cidade do Rio de Janeiro, foram empregados 1.800 soldados nos Complexos do Alemão e da Penha em 2010, efetivo que foi ampliado para 2.500 militares em 2011 (Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, 2011⁹), e na operação iniciada em 2014 no Complexo da Maré foram empregados outros 2.500 soldados (*O Globo*, 26/5/2014)¹⁰. Ademais, a Minustah, como mais abaixo discutimos, é vista tanto pelo comando como pelo governo como mecanismo de treinamento para atuação nas GLO – que jamais são chamadas de ações de segurança pública.

Para a análise pretendida, além da premissa da democracia delegativa, conforme asserção de O'Donnell (1991), consideram-se como instrumentos valiosos as proposições de Hunter (1996), Pion-Berlin (2012) e Mathias (2004). A combinação dessas três perspectivas constitui o modelo aqui adotado para a análise, que indica que a resposta à pergunta colocada embute uma perspectiva muito mais de grau do que de contraste.

Segundo Hunter (1996), a busca por subordinação militar à autoridade civil, inerente às transições de regimes burocrático-autoritários para governos democráticos, que no Brasil foi um processo que comportou um alto grau de negociação – o que Share e Mainwaring (1986) chamaram de “transição pela transação” –, resultou em um frágil equilíbrio entre alto grau de autonomia militar e baixo grau de autoridade civil, cuja manutenção exige a barganha, o que se traduz em oferecer “brinquedinhos”¹¹ que distraiam os militares, ao mesmo tempo que permite certa governabilidade ao sistema.

⁷ Embora as Forças Armadas denominem exercício militar de operação militar, na prática, trata-se de ações distintas. A operação militar é a ação coordenada de militares em terreno, orientada por um plano militar que objetiva dar resposta a uma situação específica, cuja finalidade é a defesa do Estado, como são as Operações Ágata, por exemplo. Exercício militar, por sua vez, é o emprego de efetivos e recursos militares com o objetivo de treinar, testar, ensaiar, preparar e avaliar táticas, estratégias e equipamentos fora de situações de combate, portanto, não configura operação real no terreno. Para analisar a política militar não consideraremos os exercícios militares, tais como Cruzex, Unitas e Red Flag. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/exercicios-militares>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

⁸ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/exclusivo-numero-de-militares-no-haiti-reduzira-para-menos-da-metade-em-2015/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

⁹ Disponível em: <<http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/d1bae03629efb4242bf65de60aee5cd4.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

¹⁰ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/presenca-de-militares-na-mare-custa-17-milhao-por-dia-12601748>>. Acesso em: 27 maio 2017.

¹¹ Comentando sobre o “controle civil objetivo” proposto por Huntington, diz Hunter (1996, p. 8): “(...) At the risk of over simplification, adherents of objective control recommend giving the military ‘new and fancy toys’ in order to occupy its attention and keep it satisfied”.

No mesmo diapasão de Hunter, tem-se a perspectiva de Pion-Berlin (2012). Segundo ele, a missão precípua das Forças Armadas é a defesa do território contra inimigos externos. Esta equivale, então, a uma atuação “dentro da zona de conforto” das Forças Armadas. Quando se desenham missões “fora da sua zona de conforto”, isso representa um custo que requer alguma negociação entre autoridade civil e setor castrense, mesmo em democracias consolidadas. O custo da negociação é diretamente proporcional à autonomia militar: quanto maior autonomia, maior o custo de missões não confortáveis aos olhos militares.

Já Mathias (2004, p. 25-26) oferece três diferentes formas de definir “militarização”, as quais podem revelar o quanto uma instituição pode estar conformada pelos militares. Tem-se militarização (1) pela ocupação de cargos eminentemente civis por militares, (2) pela transferência do *ethos* castrense para a administração pública ou (3) pela realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas pelos militares. Se a militarização no primeiro sentido é facilmente percebida – basta verificar os cargos e sua ocupação –, as demais, porque subjetivas, necessitam de um olhar mais apurado, pois implicam separar o que é parte do próprio desenvolvimento da administração pública daquilo que é nele impresso por influência castrense.

Conforme indicado, a combinação desses três instrumentos constitui o modelo para a consecução dos objetivos deste artigo. Ao longo dele, portanto, busca-se indicar o grau de militarização das políticas públicas (militares *vis-à-vis* civis no governo), bem como o quanto de autonomia as Forças Armadas detêm no regime político brasileiro em vigor (“brinquedinhos” ou garantias de atuação fora da zona de conforto).

As principais fontes deste artigo são discursos. Porém, não se tem aqui espaço suficiente para descrever a metodologia de leitura dessas fontes. Em poucas palavras, para proceder à análise qualitativa, combinamos hermenêutica jurídica com análise do discurso, nesse caso ancorada nas contribuições de Greimas (1986) e Pêcheux (1988). Por isso, a fonte de análise é diferente da fonte de pesquisa: esta última são os discursos propriamente ditos (normas, relatórios, atas etc.), enquanto a fonte de análise é constituída por um *corpus* discursivo¹².

Ordenamento geral do emprego das Forças Armadas no ambiente interno

Pode-se dizer que o processo de desmilitarização mais recente no Brasil, cujo objetivo foi, e talvez ainda seja, desmontar o regime burocrático-autoritário (O'Donnell, 1990) iniciado em 1964 e, principalmente, prover de novas instituições o novo regime democrático, teve seu momento inicial mais importante na promulgação da Constituição de 1988. Para os objetivos aqui perseguidos, dois são os temas mais importantes: a

¹² Dependendo do contexto em que é utilizado, *corpus* assume um significado diferente. Na análise aqui implementada, “*corpus* designa o conjunto de dados que servem de base para descrição e análise de um fenômeno” (Charaudeau e Maingueneau, 2004, p. 140).

definição das funções e missões militares e o regramento da segurança pública e, no seu interior, da atividade policial.

O emprego das Forças Armadas em assuntos internos, especialmente na segurança pública, foi historicamente recorrente no Brasil, sobretudo sob a retórica da pacificação, frequentemente utilizada para respaldar iniciativas dessa natureza. Segundo Thiago Rodrigues, a palavra pacificação foi cunhada para denominar as vitórias militares sobre aqueles que, de alguma forma, se colocavam contra o poder central, como nos casos da supressão das revoltas regionais ocorridas no século XIX e do controle militar sobre populações indígenas no início do século XX. Assim, para o autor, “a tarefa de pacificação é tomada pelos militares brasileiros como parte de seu *ethos* e missão” (Rodrigues, s.d., p. 6).

No que se refere à participação castrense como força de contenção social, cabe lembrar que ela foi crescentemente reivindicada pelas Forças Armadas. Essa assertiva encontra no âmbito constitucional sua coluna mestra, pois, ao longo de toda a história, a pressão das Forças Armadas foi vitoriosa em incluir nas Constituições brasileiras sua função de guardiãs da lei e da ordem, representando sempre maior autonomia castrense (Mathias e Guzzi, 2010).

No que se refere à Constituição de 1988, peça jurídica à qual se atribui o processo de desmilitarização do regime político brasileiro, a definição de Forças Armadas e suas atribuições praticamente repetiu as Cartas anteriores, mantendo sua função de garantes da lei e da ordem, como se pode ler no artigo 142:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à *garantia* dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, *da lei e da ordem* (Brasil, 1988, grifos nossos).

A imprecisão da normativa sobre quem deveria ordenar o emprego militar na garantia da lei e da ordem foi rapidamente sentida: foi cumprindo uma ordem de um juiz local que a tropa do exército foi empregada, no final de 1988, para controlar uma greve siderúrgica em Volta Redonda (RJ), o que resultou na morte de três operários. Com isso, as próprias Forças Armadas passaram a resistir a atuar em operações semelhantes. Entretanto, apenas em 30 de julho de 1991 veio à luz a Lei Complementar (LC) nº 69.

Essa LC definiu com maior precisão a quem caberia a ordem de emprego das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que reforçava a hierarquia, pois indicou o comandante em chefe das Forças Armadas, isto é, o presidente da República, como o responsável pela ordem de emprego militar para cumprir atividades explicitadas no artigo 144 da Constituição, justamente no qual se define segurança pública.

Essa lei não foi, entretanto, suficiente para evitar os problemas causados pelo emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem. Para estas, o maior problema está na responsabilização pelos “efeitos colaterais” que a atuação em segurança pública pode trazer, como, por exemplo, ser julgado na justiça comum e responsabilizado criminalmente pela morte de alguém durante a operação.

No que se refere à segurança pública, a Constituição de 1988 dedicou-lhe o artigo 144, que informa:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (Brasil, 1988).

Para os objetivos aqui perseguidos, dois parágrafos desse artigo são importantes, o 6º e o 7º. Em conformidade com os parágrafos anteriores, que definem basicamente as competências dos diferentes corpos policiais e as funções da Polícia Federal – cuja organização, estrutura e funcionamento são de responsabilidade da União –, o § 6º disciplina a Polícia Militar como “forças auxiliares e reserva do Exército”, mas ao mesmo tempo informa que tais forças “subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Se fazer das polícias militares reserva do Exército não foi propriamente uma criação dessa Carta, o foi sua dependência hierárquica, cumprindo com o introduzido no artigo 22, no seu inciso XXI, o qual agrega que “compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”. E, para o exercício dessa prerrogativa, cria a Inspeção Geral de Polícias Militares (IGPM) no âmbito do Exército.

Observa-se pela leitura do artigo que as polícias militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo e pelo combate à criminalidade, são também encarregadas da ordem interna. No primeiro aspecto, elas devem obediência ao governo do estado no qual atuam. Assim, há uma polícia militar e também uma polícia civil – esta atuando também como polícia judiciária –, que são subordinadas a cada um dos governadores dos 26 estados brasileiros, mais o Distrito Federal. Já no segundo aspecto, o de garantia da ordem interna, estão subordinadas ao Exército.

Da mesma forma que o legislador descuidou de criar situação de emergência para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, não estabeleceu como se

daria a dupla subordinação, criando confusão semelhante àquela que determinou, no âmbito das Forças Armadas, a LC nº 69/91.

Conforme Silva (2008), entre as muitas consequências da dupla subordinação, destacam-se: condicionamento da autonomia dos governadores sobre atos relativos às polícias militares, pois necessitam para tanto, conforme determina a lei, da anuência do Estado Maior do Exército; ensino inadequado e ainda mais militarizado das polícias militares, pois subordinadas às determinações da IGPM; superdimensionamento e disfuncionalidade dos setores de inteligência policial (despreparados para a criminalidade comum e preocupados com questões de ordem interna/inimigo interno); ensino do policial militar muitas vezes conflitante com o seu congênere estadual civil, possibilitando que ele confunda o cidadão, a quem deve proteger, com o “inimigo interno”, de malfadada memória; perda de identidade do policial militar.

As consequências negativas poderiam ser minimizadas por meio da regulamentação do §7º, que determina que caberia à legislação posterior disciplinar “a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública”. No entanto, apesar das muitas tentativas, entre as quais se pode incluir o Decreto 5289/2004¹³, que criou, no bojo do chamado Programa de Cooperação Federativa, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), não se formulou uma legislação que superasse a dupla subordinação da polícia militar, linha de frente da política de segurança pública brasileira.

A atividade precípua das Forças Armadas, para a qual elas são adestradas continuamente, é a guerra. Na guerra, uma mera distração (um acidente de trabalho possível em qualquer profissão) pode resultar na morte do soldado. Assim, pode-se dizer que os militares são treinados para suportar uma atividade antinatural, pois a morte é parte do próprio processo. Nesse sentido, o soldado deve matar quase que por reflexo. Portanto, o melhor soldado, o mais profissional, é aquele que reage mais rapidamente a situações de confronto, matando para não morrer.

Já o agente de segurança pública é adestrado e armado não para matar, mas para garantir a liberdade dos cidadãos e preservar sua integridade e inclusive a do criminoso. É desse modo que o Estado mantém a legitimidade de sua ação, assegurando a vida de seus nacionais. Assim, o treinamento do policial não deve ser para matar ou morrer e sim para prender o criminoso. Nesse sentido, a vitória do policial, diferente da do soldado, jamais será apresentar o cadáver do oponente, mas sim o criminoso são e salvo.

Em razão da subordinação funcional e primeira ao Exército, tanto a formação quanto a constituição da identidade do policial militar são *militarizadas* no sentido de transferência do *ethos* do soldado para o policial, com consequências danosas tanto para

¹³ A constitucionalidade da legislação que criou a FNSP, embora incorporada ao Plano Nacional de Segurança Pública, foi questionada desde a primeira hora, pois a Constituição não permite que o Executivo crie e estructure órgãos administrativos sem submetê-los ao Legislativo. No entanto, quicá entendendo que a excepcionalidade do momento de insegurança o exigia, a FNSP continua existindo e atuando. Para um razoável acompanhamento do debate acerca desse assunto, veja Ramos et al. (2014).

a corporação – comportamento inadequado e ineficácia nas políticas de segurança – quanto para a democracia – exacerbação da violência no trato com o cidadão, transformando a cidade em palco de guerra (Alves e Evanson, 2013).

Ainda que a realidade de muitos países latino-americanos aponte para o oposto dessa descrição, já que nestes as polícias não são subordinadas ao Exército, mesmo considerando a alta taxa de letalidade que marca a atuação policial no Brasil, isso não justifica tratar o criminoso como se fosse um inimigo. As atitudes dos governos de alguns estados brasileiros que promulgam leis que bonificam policiais por atos violentos são um contrassenso. Essas ações desproporcionais por parte da polícia levaram o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CD-ONU) a solicitar ao país a supressão de suas polícias militares (*Carta Capital*, 30/5/2012)¹⁴.

A operação de garantia da lei e da ordem de maior monta e mais bem-sucedida na década de 1990 foi a realizada durante a reunião Eco-92, na cidade do Rio de Janeiro. Tal reunião, a primeira multilateral após a Guerra Fria, registrou a maior presença de chefes de Estado em um território até então¹⁵. Até 2004, o Brasil não possuía uma força nacional de segurança pública, o que explicaria o emprego das Forças Armadas para eventos dessa natureza. Todavia, desconsiderando o interregno do primeiro mandato do governo Lula¹⁶, as Forças Armadas foram empregadas em operações de garantia da lei e da ordem pelo menos uma vez a cada ano¹⁷.

Ao mesmo tempo que aumentava a participação militar direta no controle da ordem pública, cresciam as resistências nos meios militares a esse emprego. Essa atitude parecia contrariar o desejo dos próprios militares, pois, conforme antes indicado, foram eles que buscaram a inclusão da responsabilidade de controle social na Constituição. Provavelmente, os militares queriam manter sua histórica função nesse quesito, buscando garantir, em um momento em que muitos apontavam inclusive para uma perda da identidade militar (por exemplo, Barros, 1978), autonomia e liberdade para agir quando entendessem necessário e sem que essas ações fossem rotuladas como ilegais.

Em resposta a tais demandas de emprego, o Exército reestruturou sua 11ª Brigada de Infantaria Leve (Campinas, SP) e criou o Centro de Instruções de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Pirassununga, SP), ambos em 2005. Já por parte do governo, buscou-

¹⁴ Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/paises-da-onu-recomendam-a-abolicao-da-policia-militar-no-brasil/>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

¹⁵ A reunião contou com delegações de 178 Estados, tendo a Cúpula da Terra registrado a presença de 118 chefes de Estado (Mathias e Guzzi, 2010, p. 52).

¹⁶ Conforme Martins Filho, sob o governo de Lula, “não houve o uso das Forças Armadas para controlar movimentos sociais uma única vez em cinco anos. Agora, ele acabou convocando o Exército (...) para que realizasse uma missão muito arriscada [operação Cimento Social, Morro da Previdência (RJ)] por motivos político-eleitorais (...)” (Martins Filho, 2008).

¹⁷ Entre 2008 e 2018 foram realizadas 50 GLO. Informação disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/13092018/3_tabelas_glo_Grafico_por_a_no_Barras_03_SET_18.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2018.

se reduzir as resistências por meio de maior regulamentação do emprego castrense em questões de segurança pública. Assim, foram publicadas as LC nº97/1999 e nº 177/2004, ambas modificando partes da LC 69/1991; o Decreto nº 3.897/2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas, e o Decreto nº 6.703/2008, que estabelece a Estratégia Nacional de Defesa. Dentre os muitos regulamentos publicados pelo Ministério da Defesa, devem-se incluir nesse mesmo processo as Portarias Normativas nº 3.461/2013¹⁸ e nº 186/2014¹⁹, ambas aqui compreendidas como ponto culminante para proteger as Forças Armadas dos “efeitos colaterais” de seu uso como força de segurança pública. Em tais portarias, consta a aprovação dos documentos de garantia da lei e da ordem.

Nesses documentos (o segundo contendo correções cosméticas relativamente ao primeiro), são definidas as chamadas “forças oponentes” (F Opn) como “pessoas, grupos de pessoas ou organizações cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (PN 186, p. 15), enquanto “ameaça” é entendida como “atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio, praticados por F Opn previamente identificadas ou pela população em geral” (PN 186, p. 15)²⁰. São ainda classificadas as Forças Oponentes como:

- a) movimentos ou organizações;
- b) organizações criminosas, quadrilhas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas e munições, grupos armados etc.;
- c) pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando na forma de segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos, entidades, instituições, organizações ou em OSP, provocando ou instigando ações radicais e violentas;
- d) indivíduos ou grupos que se utilizam de métodos violentos para a imposição da vontade própria em função da ausência das forças de segurança pública policial (PN 3.461, p. 29).

¹⁸ Disponível em:

<https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

¹⁹ Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

²⁰ Embora não faça parte do recorte temporal deste artigo, importa lembrar que em 15 de outubro de 2018 o presidente Michel Temer assinou o Decreto-Lei nº 9.527 que instituiu a força-tarefa de inteligência para combater o crime organizado no país. Segundo o decreto, coordenará as ações o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, contando com representantes da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), dos centros de inteligência das Forças Armadas, da Polícia Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento Penitenciário do Ministério da Segurança Pública, da Receita Federal e do Conselho de Atividades Financeiras do Ministério da Fazenda. Tais medidas, pensamos, reforçam as portarias aqui avaliadas. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45374903/do1-2018-10-16-decreto-n-9-527-de-15-de-outubro-de-2018-45374446>. Acesso em: 26 nov. 2018.

Como se pode notar por uma simples leitura desses documentos legais, o objetivo era criar um arcabouço protetivo para a atuação das Forças Armadas na segurança pública, indicando a validade da análise de Pion-Berlin (2012) de que as Forças Armadas precisam de garantias, e barganham por elas, quando atuam fora de sua “zona de conforto” – a isso voltaremos mais tarde.

Dois outros fatores devem ser agregados à leitura desses documentos para a compreensão de nossa hipótese. O primeiro é que, como a polícia militar está subordinada ao Exército, estando as diretrizes curriculares daquela afeitas a este, é quase certo que os agentes de segurança designados para atuar em conjunto com os soldados tenham recebido treinamento também com base nesses documentos e, portanto, pode-se dizer que o objetivo da atuação policial, no caso de “forças combinadas”, é menos de segurança pública do que de ordem interna, o que explica, ainda que parcialmente, a transformação de partes da cidade em zona de guerra.

Exemplo dessa assertiva da subordinação do treinamento dos policiais militares à visão castrense na atuação da ordem interna está no pré-requisito de ser policial militar para credenciar-se como candidato a professor da disciplina de direitos humanos na Academia da Polícia Militar de Minas Gerais, exigência que não se repete nas demais áreas do direito no currículo²¹.

O segundo fator é levar em conta que a intervenção das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não é precedida, porque não prevista pela lei, de nenhuma declaração de emergência, seja por parte do governo federal seja pelo governo estadual. A indicação da necessidade de emprego das Forças Armadas é ditada por um pedido formal do governador daquele estado que se percebe como ameaçado e sem condições de garantir a ordem pública. O que, então, garante a legalidade do processo é um “convênio” entre as duas instâncias executivas, a federal e a estadual, que se ampara no artigo 241 da Constituição federal ou na LC nº 97/1999, alterada pela LC nº 117/2004.

O discurso externo²²

Nesta seção do artigo, a pergunta a responder é: como vem atuando o Brasil nos fóruns internacionais no desenho de sua política militar? Na busca de resposta, a fonte primordial é a postura brasileira nas Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDAs), pois considera-se que esse é o âmbito privilegiado de definição de parâmetros estratégicos regionais. Outro seria o Conselho de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (CDS-Unasul).

²¹ A mesma exigência se repete para a disciplina de defesa civil. Disponível em: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/conteudportal/uploadFCK/apm/24092018174911431.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 18.

²² Na compilação dos dados e discussão bibliográfica, contamos com a colaboração de Rodolfo Queiroz Sverzut, bolsista Pibic-CNPq.

A escolha recaiu sobre as CMDAs por duas razões principais, mas não únicas. Primeiro, porque é sabido que a construção da autonomia estratégica é um processo longo e tortuoso, que depende de recursos de poder e não do simples desejo dos atores. No caso da região sul-americana, há uma subordinação estratégica (Mathias, 2003a, p. 126) aos EUA que dificulta, se não impede, a própria definição dos interesses nacionais e das ameaças a esses interesses e, conseqüentemente, dos instrumentos para enfrentar estas e defender aqueles. E, como se sabe, o CDS-Unasul exclui os EUA de sua composição.

Outro motivo para a escolha da CMDA em detrimento do CDS-Unasul foi a questão da longevidade. As CMDAs acontecem de dois em dois anos desde sua formação, por iniciativa estadunidense, em 1995, o que permite avaliar o processo de participação dos atores estatais no seu interior. Já o CDS-Unasul foi formado em dezembro de 2008, no início da metade do segundo mandato de Lula da Silva.

Como o recorte da investigação é o governo Dilma Rousseff, abrangendo desde o início de seu primeiro mandato (2011) até o golpe parlamentar que a depôs (31 de agosto de 2016), apenas duas reuniões da CMDA seriam contempladas, o que justificaria, então, a inclusão da análise dos documentos do CDS-Unasul. Porém, na área de emprego das Forças Armadas, não há indícios de mudanças do governo de Lula para o de Dilma. Ao contrário, as políticas de defesa e militar são, em geral, bastante duradouras; e, no caso da passagem entre esses dois governos, que se constituíram sobre promessas de continuidade, a permanência parece ter sido alimentada.

Pelas razões colocadas, ainda que emprestando maior atenção à X CMDA – realizada em 2012 em Punta del Este (Uruguai) – e à XI CMDA – que ocorreu em 2014, em Arequipa (Peru) –, a análise do conjunto das conferências, desde a de 1995 (Williamsburg) até a IX CMDA, que aconteceu em 2010, em Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), faz parte deste estudo.

As CMDAs nasceram no contexto de grandes mudanças nas relações entre os Estados americanos, em meados da década de 1990. Naqueles anos, vários países da América do Sul estavam organizando suas instituições em bases democráticas após largos períodos ditatoriais e de transição. Como parte desse processo, o Brasil foi um caso particular de transição entre o regime burocrático-autoritário e o governo democrático de larga duração e alto controle das Forças Armadas²³.

No âmbito regional, o respeito pelo desenho das fronteiras feito no início do século XX, apesar da permanência de alguns atritos, e a obediência às regras internacionais foram essenciais para, nas palavras de Alsina Jr., “a formação de uma zona com baixa incidência de guerras na América do Sul” (2009, p. 51), o que contribui para que as relações entre

²³ Dois exemplos dão a dimensão do controle das Forças Armadas sobre o processo transicional brasileiro, ao mesmo tempo que explicam sua duração. Primeiro, considerando como marco inicial a chegada de um civil à presidência da República e a criação do Ministério da Defesa em substituição aos três ministérios singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), se passaram 14 anos (1985-1999). Segundo, apenas em maio de 2012, já no governo de Dilma Rousseff, foi instalada uma Comissão da Verdade com o objetivo de apurar as violações aos direitos humanos nos anos autoritários.

os sul-americanos sejam marcadas por alta continuidade. Ainda na região, os dois maiores rivais da América do Sul, Argentina e Brasil, estavam em processo de convergência em política externa e de defesa, como exemplificava a Declaração de Iguazu, assinada em 1985, que evoluiu para a formação do Mercosul, em 1991.

No âmbito do continente americano, com o fim da Guerra Fria representado pela queda da URSS, havia a necessidade de definir um novo inimigo e as formas de combatê-lo. Surgiam as chamadas novas ameaças, para as quais o Tratado de Assistência Recíproca (Tiar), que vinha sendo questionado desde o conflito das Malvinas (1982), já não parecia adequado. No esteio da iniciativa do Conselho de Segurança da ONU, a OEA criou, em 1995, uma comissão para discutir o conteúdo dessas novas ameaças e a redefinição da segurança, especialmente para as Américas (Saint-Pierre, 2011).

Foi com esse pano de fundo que o governo estadunidense organizou a Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, que aconteceu em junho de 1995, em Williamsburg (Virgínia). O objetivo da reunião, nas palavras do então secretário do Departamento de Defesa, William J. Perry, era estabelecer parâmetros de trabalho conjunto no campo da defesa e da segurança internacional para o continente. A grande importância atribuída à reunião por parte dos EUA é também exemplificada pela presença do vice-presidente Al Gore, além do *staff* mais qualificado do Departamento de Estado, ao longo dos três dias de duração da conferência.

Ao final, os 34 países representados, entre os quais o Brasil, definiram seis princípios, chamados Princípios de Williamsburg, que deveriam orientar as instituições de defesa da região. São eles:

- preservação da democracia como base para garantir a segurança mútua;
- reconhecimento de que as Forças Armadas e de segurança desempenham um papel fundamental no apoio às defesas dos interesses legítimos dos Estados democráticos soberanos;
- afirmação de que as Forças Armadas devem estar subordinadas às autoridades de controle democráticas, devendo atuar nos limites impostos pelas Constituições nacionais de cada Estado e pelos direitos humanos;
- necessidade de aumentar a transparência em matéria de defesa mediante o intercâmbio de informações, através da apresentação de relatórios referentes aos gastos de defesa e de maior diálogo entre civis e militares;
- compromisso de solucionar controvérsias pendentes, adotando-se medidas de fomento de confiança mútua;
- promoção de maior cooperação de defesa no apoio às participações voluntárias em operações da Organização das Nações Unidas e maior cooperação na luta contra o narcoterrorismo²⁴.

²⁴ CMDA (1996).

Os Princípios de Williamsburg foram os parâmetros que embasaram as reuniões que se repetiram a cada dois anos. A participação do Brasil, tanto nessa como nas duas reuniões posteriores, a de San Carlos de Bariloche, na Argentina (1996), e a de Cartagena das Índias, na Colômbia (1998), foi marcada pela discricção.

O baixo perfil da delegação brasileira pode ser atribuído em larga medida ao fato de a representação do país não ser unificada, posto que apenas em 1999 é criado o Ministério da Defesa, cabendo aos ministérios singulares – Marinha, Exército e Aeronáutica – falar em nome do país. Essa explicação fica ainda mais fortalecida quando se leva em conta que a IV CMDA teve lugar justamente no Brasil, na cidade de Manaus (Mathias, 2003b).

Para os propósitos deste artigo, cabe destacar a V CMDA, realizada em Santiago do Chile em 2002. A despeito de reproduzirem quase textualmente os pontos mais importantes da Declaração de Manaus, na Declaração de Santiago as pressões estadunidenses alcançaram êxito, e defesa e segurança passaram a ser temas indiferenciados. Sustenta-se, nesse documento, que é necessário “fortalecer a coordenação interinstitucional e intergovernamental dos regimes de segurança e defesa na região que permita a proteção da população”, e para isso propõe a realização de “exercícios combinados entre Forças Armadas e [forças] de Segurança Pública”²⁵. Ora, isso significa a perda de anos de discussões sobre a relação entre democracia e Forças Armadas, bem como um retorno ao perigo de deixar em mãos militares o que é essencialmente um problema civil, de tornar missão castrense o que é função policial.

É bastante provável que os EUA, que vinham tentando tal indiferenciação desde a I CMDA, tenham encontrado menor resistência em Santiago justamente porque foi o primeiro encontro de Defesa depois dos ataques de 11 de setembro. O tema do terrorismo, aliás, esteve bastante presente na Conferência, e só não se transformou em ameaça consensual pelas posições assumidas pelo próprio anfitrião.

Merece ser lembrado que um ano após a V CMDA, em 2003, conforme determinado pela Cúpula das Américas de 1998, realizou-se a Reunião Especial dos Estados Americanos sobre Defesa e Segurança. Apesar das grandes expectativas, pouco consenso foi alcançado, e a Declaração sobre Segurança das Américas, assinada nessa reunião, representou pequenas mudanças em relação aos acordos feitos pelas CMDAs.

No referente à participação das Forças Armadas em segurança interna, embora o documento final da Reunião Especial não rechace totalmente tal função militar, há que se destacar a posição dos chanceleres da Argentina, do Brasil e do México, absolutamente

²⁵ No original: “Our will to strengthen inter-institutional and inter-governmental coordination and the region's security and defense regimes, which permit the protection of population and the preservation of stability and peace (...). To continue increasing the coverage and effectiveness of mutual confidence and security-building measures among states, especially the undertaking of combined exercises between armed forces and security forces, education and training exchanges, as well as other measures that can strengthen the bonds of friendship in the American Continent” (CMDA, 2002).

contrários à ideia, cujo efeito foi transferir para cada um dos países a decisão de empregar ou não suas Forças Armadas na segurança interna:

Reafirmamos que, no âmbito da paz, da cooperação e da estabilidade alcançadas no Hemisfério, *cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e as Forças Armadas e de segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania*, bem como aderir aos instrumentos jurídicos correspondentes no âmbito da Carta das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2003, p. 3, grifos nossos)²⁶.

Condizente com a posição assumida no âmbito do Continente, o governo Lula, que assumira a presidência da República em 1º de janeiro de 2003, adotou uma política militar que buscava maior participação internacional – daí assumir o comando da Minustah – em detrimento de missões internas para as Forças Armadas, as constitucionalmente previstas operações de garantia da lei e da ordem, como recursos de última instância.

Em razão dessa postura, diferentemente de seu antecessor, na VI CMDA realizada em Quito, em 2004, o então ministro da Defesa, José Alencar – que assumira o posto com a saída do desgastado José Viegas, diplomata de carreira e primeiro ministro da Defesa de Lula –, sustentava que o “Brasil não vai colocar tropas em missões internas defendidas pelos EUA” (*O Estado de S. Paulo* – Nacional, 18/11/2004).

O grande préstimo da reunião foi, entretanto, a transigência quanto à indiferenciação das ameaças internas e externas que se havia estabelecido em Santiago. Apesar disso, permaneceu a indistinção relativamente aos instrumentos para atender à segurança internacional e interna (Torres, 2011; Mathias, 2003b).

A VII CMDA teve lugar em Manágua, Nicarágua, em 2006. Foi a primeira reunião do gênero a acontecer na América Central. Quiçá por isso o teor geral da reunião girou em torno da injustiça social – a América Latina, lembrou o então secretário da OEA, José Insulza, é a região mais desigual do planeta –, quando foi elevada à categoria de questão principal de segurança hemisférica.

Os avanços resultantes dessa reunião foram mínimos, cabendo destacar o documento “Consenso das Conferências de Ministros da Defesa das Américas”, objetivando não repetir o que fora acordado consensualmente nas reuniões passadas, que representaria uma visão compartilhada do tema. No documento, repetem-se os seis Princípios de Williamsburg, acrescentando-se que, passada uma década, os Estados americanos concordavam o seguinte:

- reconhecimento do conceito de segurança multidimensional;

²⁶ Traduzido de: “We reaffirm that, in the context of peace, cooperation, and stability established in the Hemisphere, each American state is free to define its own defense instruments, including the mission, personnel, armed forces, and public security forces needed to guarantee its sovereignty, and to accede to the corresponding legal instruments, in the context of the Charter of the United Nations and the Charter of the Organization of American States” (OEA, 2003).

- segurança e defesa são responsabilidade civil e militar e, portanto, necessário se faz formar civis na área;
- as realidades regionais serão inseridas nas discussões;
- necessidade da inclusão de Direitos Humanos e Internacional na formação das Forças Armadas e de segurança;
- compromisso de cooperação e apoio em caso de desastres naturais;
- promoção da igualdade social, étnica e de gênero nas Forças Armadas nacionais;
- proteção e preservação do patrimônio cultural e natural, reconhecidos como ativos estratégicos dos países;
- cooperação em ciência, tecnologia, formação e indústria de defesa²⁷.

A participação do Brasil nessa reunião foi bastante discreta relativamente aos seus parceiros mais próximos, como Chile e Argentina. A explicação está no momento crítico por que passava o governo Lula naquele período, que incluía pronunciamentos militares relativos a corrupção – vários ministros haviam sido acusados de troca de favores por votos, no que ficou conhecido como “Mensalão” –, acidentes e apagões aéreos. A volatilidade do ministério da Defesa se mostrava alta: o terceiro ministro, Waldir Pires, havia assumido a pasta meses antes (Martins Filho, 2010, p. 289).

A literatura empresta pouca ênfase ao encontro de Banff (Canadá). A VIII CMDA nada acrescentou ao que já se acordara nas edições anteriores. Ela ocorreu em 2008, justamente quando no Brasil se discutia a apresentação da Estratégia Nacional de Defesa, resultante da colaboração entre o Ministério da Defesa, cujo titular, o quarto ministro do governo Lula, era Nelson Jobim, e a Secretaria de Assuntos Estratégicos, encabeçada por Mangabeira Unger.

Ressaltando a posição do país contrária à flexibilização do papel das Forças Armadas, o representante brasileiro na sessão plenária da IX CMDA, realizada na Bolívia em 2010, ministro Nelson Jobim, apresentou uma distinção entre os conceitos de defesa e segurança e apontou uma contradição naquilo que deveria ser o objeto primordial da conferência. Jobim afirmou que, “a não ser de modo subsidiário, a CMDA não trata de defesa, mas de segurança em sentido lato” (Brasil, 2010).

Jobim reconheceu, todavia, que na CMDA havia, especialmente por parte dos EUA, a busca por uma divisão informal de trabalho na qual os EUA cuidariam da segurança hemisférica (ou a segurança de cada país do continente), enquanto às Forças Armadas (exceto as dos próprios EUA e do Canadá) caberia cuidar das novas ameaças, priorizando o tráfico de drogas. Rechaçando essa ideia, o ministro brasileiro propôs dividir a CMDA em

²⁷ O documento contendo os pontos consensuais foram, em realidade, discutidos na reunião preparatória, sem a presença dos ministros da Defesa, que precedeu a VII CMDA e que aconteceu em Manágua em 27-28 de junho de 2006. O documento está disponível em: <www.oas.org/csh/spanish/documentos/CHS%20Doc%205.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2015.

duas conferências: uma, de ministros da Defesa, com foco nos temas da defesa; e outra conferência, constituída apenas pelos ministros da área de segurança dos países do hemisfério (Brasil, 2010).

A posição do ministro contrasta com suas afirmações de 20 meses antes, quando se reuniu com o embaixador dos EUA no Brasil, Clifford M. Sobel (U.S., 2009). Segundo relata o diplomata em encontro ocorrido entre ambos em 28 de março de 2009, Jobim, reproduzindo o que fora acordado entre os presidentes Lula e Obama em 14 de março, envidaria esforços para que o CDS-Unasul assumisse a tarefa de emprego das Forças Armadas na luta contra o narcotráfico. Ademais, informou que “está empenhado em envolver os militares no combate à criminalidade” e que deveria ir ao México conversar com o presidente Calderón “sobre cooperação em questões de combate às drogas e segurança pública²⁸”.

A ascensão de Dilma Rousseff à presidência da República, empossada em 1º de janeiro de 2011, pouco mais de um mês depois da IX CMDA, significou que, pela primeira vez, uma mulher assumia o mais alto posto da República, e uma mulher que fora presa e torturada pelo regime burocrático-autoritário que encerrara seu ciclo 21 anos antes, considerando as eleições diretas para presidente como ponto de partida do governo civil. Entretanto, as expectativas quanto ao seu governo eram de continuidade e não de inovação ante o governo que findava, de Lula da Silva – além de pertencerem ao mesmo partido, o PT, foi sob estrito apadrinhamento do presidente que a candidatura e eleição de Rousseff aconteceu –, esperando-se dela um *regime manager* e não um *regime builder*, na expressão de Skowronek (apud Büllow e Lassance, 2012, p. 50).

No âmbito da participação brasileira nas CMDAs, todavia, nas duas reuniões sob o governo Dilma é possível notar certa inflexão, apontando menor continuidade com o discurso que vinha sendo adotado e maior semelhança com a fala de Jobim na reunião com o embaixador Sobel.

Na X CMDA, realizada em Punta del Este (Uruguai) em 2012, o Brasil foi representado pelo seu ministro da Defesa, embaixador Celso Amorim, diplomata de carreira e ministro das Relações Exteriores ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. Amorim substituiu Nelson Jobim na pasta da Defesa, em agosto de 2011. Do seu discurso, cabe destacar:

²⁸ Essa conversa foi descrita no documento da seguinte forma: “Jobim told the Ambassador that he is committed to getting the military involved in fighting crime on Brazil's borders, where the military has legal authority to act on criminal matters within a 150-kilometer strip. The Federal Police (DPF) is not up to the task alone, he said. Jobim mentioned his particular concern with regard to the presence of Colombian and Mexican drug cartels. He noted that he has a good relationship with his Bolivian counterpart already, adding that Lula has asked him to go to Mexico, at Calderon's request, to talk about cooperation on counterdrug/public security issues”. O documento em questão faz parte da coleção “Cablegate”. (U.S. Department of State, 2009). Ressalte-se que o documento vazado diz respeito a uma conversa privada, não a um pronunciamento público como aqueles que acontecem nas CMDAs ou nos âmbitos das conferências da OEA ou Unasul.

No tocante ao Terceiro Eixo Temático, relativo às questões de segurança e de defesa, há anos esta conferência debate, sem êxito, se o narcotráfico é – ou não é – ameaça; se requer – ou não – o emprego forte das Forças Armadas. O Brasil não pode associar-se a propostas de fazer com que a destinação primária das Forças Armadas seja voltada para o combate ao narcotráfico. Não concordamos com isso, embora respeitemos as circunstâncias daqueles países, ou grupos de países, que realizam escolhas distintas. De nossa parte, continuamos a ter sérias dúvidas sobre a pertinência dessa atribuição de funções não típicas do estamento militar (Brasil, 2012a).

Ao afirmar que as Forças Armadas não podem ter como destinação primária o combate ao narcotráfico, o ministro brasileiro parece admitir que, em certas situações, pode ser justificável o emprego de efetivos militares em ações que são de atribuição das forças de segurança. Verifica-se, pois, no discurso de Amorim o que parece representar uma inflexão da posição brasileira com relação ao discurso de 2010, no mesmo fórum, do ministro Jobim.

De outro lado, ao admitir que o Brasil respeita países ou grupos de países que realizam escolhas distintas, quais sejam, o emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, ou ao que Jobim chamou de “novas ameaças”, Amorim revelou consonância com as iniciativas do governo Rousseff, que ensaiou, no início do seu mandato, uma aproximação com os EUA em temas como direitos humanos e cooperação em defesa.

Essa aproximação no início do governo Rousseff não impediu o país de fortalecer outro fórum para afirmar a sua posição histórica nas CMDAs e, nesse sentido, articular para reduzir a influência do país norte-americano na formulação das políticas de defesa e segurança na América do Sul, priorizando a Unasul como espaço de discussão desses temas. Em 2012, durante encontro de Celso Amorim com seu homólogo argentino Arturo Puricelli, o ministro da Defesa brasileiro afirmou que: “[a] prioridade deve ser a Unasul (...) e não a Conferência dos Ministros de Defesa das Américas (CMDAs)” (Brasil, 2012b).

Com o objetivo de responder à necessidade de construção de um diálogo sul-americano e demarcar as diferenças entre os conceitos de defesa e segurança, a Unasul criou conselhos distintos. O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em dezembro de 2008 como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa (Unasul, 2008). Em 2012, criou-se o Conselho de Segurança Cidadã (DOT)²⁹, buscando posições de consenso em temas da agenda internacional relacionada à segurança (Unasul, 2012).

A atuação brasileira na XI CMDA, que aconteceu em Arequipa (Peru), em 2014, foi muito mais discreta que até então. O período de sua realização explica a ausência do ministro da Defesa brasileiro no evento – era o momento das eleições nacionais –, tendo

²⁹ Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional (DOT).

sido o país representado pelo general José Carlos De Nardi, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. Estiveram presentes na reunião 34 delegações e 21 ministros da Defesa, entre os quais o secretário de defesa estadunidense Chuck Hegel.

No esteio das declarações anteriores, o documento final do encontro reafirmou os compromissos das conferências anteriores, acrescentando o veemente compromisso de continuar o processo de consolidação das Américas como zona de paz. Nesse sentido, os países comprometeram-se a resolver suas diferenças por meio do diálogo, formar forças de paz binacionais e multilaterais aptas a participar de operações de manutenção da paz das Nações Unidas e reconheceram os avanços conquistados no hemisfério em relação à desminagem³⁰.

Da mesma forma que nas reuniões anteriores, fez parte das discussões o fortalecimento da luta contra o narcotráfico e o crime organizado transnacional, outra vez sendo lembrada a capacitação das Forças Armadas nacionais nesse combate. Novamente, países como Argentina e Chile consideram que a CMDA não constituía o fórum adequado para tal discussão (Resdal, 2014, p. 6). Não foi possível verificar qual o posicionamento do Brasil a respeito dessa matéria, se seguiu os ditames assumidos nas edições anteriores ou posicionou-se de forma distinta.

Importa considerar que o Brasil participou de todas as CMDAs e nelas, coerente com os princípios defendidos desde Williamsburg, a delegação do país defendeu que o papel básico das Forças Armadas deve ser o da defesa da soberania nacional, de acordo com os marcos legais fixados nos respectivos diplomas constitucionais. Pode-se dizer, portanto, que a posição brasileira sempre foi de divisão clara entre o âmbito interno e o externo no desenho das políticas de segurança, ao menos no plano do discurso.

As ações internas³¹

Durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), foram realizadas 27 operações no âmbito das UPPs na cidade do Rio de Janeiro e outras 11 nas áreas de fronteiras. Essas últimas respondem ao Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), concebido em tal governo e dividido em três núcleos principais: a) as operações eventuais e de curta duração (Ágata)³²; b) o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron)³³; e c) o

³⁰ Disponível em: <http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=5974&tipo=1>. Acesso em: 10 nov. 2015.

³¹ Parte fortemente inspirada em Mathias, Campos e Santos (2016).

³² A Operação Ágata busca intensificar a presença do Estado brasileiro junto à faixa de fronteira, contribuindo para o combate e a redução de ilícitos como contrabando, tráfico de drogas, de pessoas, de armas e munições, exploração sexual, evasão de divisas, crimes ambientais, roubo de veículos, garimpo ilegal, entre outros.

³³ O Sisfron é um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento que visa dotar a força terrestre de meios habilitadores para salvaguardar o território brasileiro, com o monitoramento do território do contrabando, do narcotráfico e de crimes ambientais.

Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Sisgaaz)³⁴.

Deixando para outra oportunidade a análise das operações de fronteira, entende-se como necessário para compreender o emprego das Forças Armadas em ações de segurança pública, sobretudo no contexto das UPPs, uma avaliação da Minustah, que foi comandada militarmente pelo Brasil desde sua implantação, em 2004, até seu término, em 2017. A pergunta aqui é: qual a inserção dessa missão na política militar do governo Rousseff?

A Minustah foi desencadeada em cumprimento à Resolução do Conselho de Segurança da ONU nº 1.542³⁵, e o Brasil, instado a assumir o comando militar da missão, aceitou a tarefa, estando à frente dela e contribuindo com o maior número de membros desde sua instalação. O país assumiu tal papel objetivando maior protagonismo nas questões internacionais, reafirmando sua capacidade negociadora, com vistas a sinalizar para os setores internacionais que o Brasil constitui uma liderança confiável na região americana. Apontar tal confiança foi uma das prioridades em política externa do governo Lula da Silva (2003-2011).

A atitude de mostrar altivez no cenário internacional continuou a ser objetivo do governo Rousseff. No entanto, a conjuntura ao longo de seus mandatos foi bastante diferente. Para os interesses aqui abordados, importa frisar que a missão no Haiti vinha sendo contestada desde antes dos trágicos eventos de janeiro de 2010, quando um devastador terremoto atingiu o país. Naquele momento, a ONU já se preparava para o desengajamento gradual da Minustah. Porém, com a destruição provocada – houve uma desorganização das próprias tropas que compunham a missão, a entrada também desordenada de diferentes organizações da sociedade civil (ONGs) e, para coroar a tragédia, o país foi contaminado pela cólera (*O Globo*, 4/4/2014)³⁶ –, o término da missão foi mais uma vez adiado – conforme o documento que lhe deu origem, a Minustah deveria durar seis meses, o que se transformou, pelas constantes renovações de seu mandato, em mais de dez anos.

Considerando exclusivamente os efetivos militares dos 21 países que participaram da missão com envio de tropas, dados oficiais da Minustah (ONU, 2015) informam que, em 2004, estes somavam 6.700 soldados, chegando a 8.940 em 2010, caindo para 4.618 no

³⁴ Com os mesmos objetivos do Sisfron, mas considerando os rios, lagos e a faixa de fronteira atlântica, criou-se, no caso da Marinha, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Sisgaaz). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em: 20 mar. 2018; <<https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-do-exercito-brasileiro>>; <<https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

³⁵ Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

³⁶ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/terremoto-colera-avancos-limitados-marcam-decada-da-minustah-no-haiti-12370432#ixzz3XtDKXINq>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

final de 2013³⁷. O volume de soldados ainda grande foi decorrência do impacto do terremoto e da intenção da ONU de desmobilização gradual³⁸.

Em dezembro de 2016, após a presidenta Dilma sofrer o golpe parlamentar, o governo Temer enviou cerca de mil militares para o Haiti³⁹. Com a aprovação do fim da Minustah pelo Conselho de Segurança da ONU⁴⁰, foi enviado, em 2 de junho de 2017⁴¹, para Porto Príncipe, o último contingente brasileiro, composto por 970 soldados, cujo retorno estava planejado para 15 de outubro do mesmo ano, data prevista para o término da missão⁴².

É bom recordar que, no momento da aprovação da presença brasileira na Minustah pelo Congresso Nacional, houve muita resistência, basicamente por dois motivos: o principal motivo dizia respeito à própria natureza da Minustah. Essa missão foi aprovada com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, mas a legislação brasileira proíbe o uso da força que não seja em legítima defesa, havendo juristas que entendem que qualquer ação ofensiva por parte das tropas brasileiras é ilegal. Em razão disso, muitos passaram a conclamar por um capítulo “VI e meio” para legitimar as ações da ONU (Bigatão, 2009). Por outro lado, muitos parlamentares entendiam que o Brasil precisava resolver seus problemas internos, e nesse sentido a participação militar era uma exigência constante, como auxiliares no desenvolvimento e mesmo nos projetos sociais considerados prioritários pelo governo Lula. Evidentemente, enfatizavam-se as atividades subsidiárias das Forças Armadas, jamais focando na sua missão de defesa enquanto tal.

Para vencer as resistências, o próprio governo afirmava que o objetivo principal de mandar soldados para o Haiti, bem como assumir o comando das forças de paz, não era a afirmação da maturidade do Brasil como força relevante no cenário internacional. A missão exigia dos soldados capacidade para atuar em áreas urbanas, densamente povoadas e de grande insegurança pela atuação de gangues e criminosos citadinos. Também solicitava grande atenção humanitária aos cidadãos, que sofriam com problemas de falta de estrutura de saneamento básico e saúde pública – o que explicava o número de soldados especializados na área de saúde chamados a participar da missão.

³⁷ Para efeito de comparação, o efetivo militar brasileiro, que em 2004 era de 1.212 soldados, alcançou 2.187 em 2010, 1.434 em 2013 e 1.362 ao final de 2014. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

³⁸ Disponível em: <<https://www.uik.org.tr/tubakov/dataset/belgeler/Fact-Sheets/MINUSTAH.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2015. Para efeitos comparativos, a ONU indica os seguintes efetivos policiais: 2004: 1.622; 2010: 4.391; 2013: 2.601 policiais.

³⁹ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/11/militares-do-nordeste-comecam-a-embarcar-para-o-haiti>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

⁴⁰ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conselho-de-seguranca-aprova-fim-da-missao-da-onu-no-haiti/>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/31511-26-contingente-brasileiro-realizara-a-fase-final-da-minustah>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁴² A presença de soldados brasileiros encerrou-se em 31/8/2017, antes, portanto, da data prevista. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-encerra-participacao-na-missao-de-paz-da-onu-no-haiti.ghtml>>. Acesso em: 15 out. 2017.

Passou-se, assim, a utilizar um discurso de que o Haiti poderia funcionar como um laboratório para o treinamento dos militares para atuar no interior do território brasileiro, colocando suas tarefas subsidiárias, inclusive aquela de garantia da lei e da ordem, à frente de seu treinamento para a defesa nacional. É à crença nessa justificativa que se imputa aqui, ainda que parcialmente, a vitória sobre as resistências (e reticências) internas às Forças Armadas relativamente à sua participação nas políticas governamentais de segurança pública.

Um estudo de Rodrigues (2016) compara as regras de engajamento das forças militares descritas no documento UNHQ-ROE (United Nations, 2008), determinadas para a missão no Haiti, com aquelas que vigoram nas operações de pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial 15/2010, do Ministério da Defesa)⁴³, e conclui que ambas seguem o mesmo projeto de imposição da ordem em um ambiente hostil. Na mesma direção, a própria Minustah, baseada no capítulo VII, tem como objetivo a restauração da ordem e a manutenção da segurança pública para garantir o desenvolvimento estável e seguro do país. A comparação dos documentos mostra ainda que há proximidade até no uso dos termos para indicar as regras a serem seguidas em ambas as situações, no Haiti e no Rio de Janeiro.

Já em trabalho anterior, Rodrigues e Brancoli (2012) concluíram que, dada a proximidade cultural entre Brasil e Haiti, a presença do primeiro no comando da missão de paz teria provocado consequências inesperadas e “o mais controverso, tanto política quanto socialmente, é o uso potencial da experiência militar adquirida nas favelas haitianas para missões internas em contextos similares no Brasil”⁴⁴. Um exemplo concreto disso foi a declaração, em 2011, do chefe do Comando Militar do Leste, general Adriano Pereira Júnior, em relação às modificações no contingente militar que seria enviado ao Haiti por conta da prorrogação, na época, da permanência das tropas nos Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro.

Segundo o general, a necessidade interna sobrepuja-se aos compromissos do Brasil no Haiti e, portanto, exigia-se a volta do contingente do Haiti, que já estaria treinado para atuar nas ações de pacificação no Rio de Janeiro (Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, 2011a). Tal orientação se torna ainda mais clara na fala do general Roberto Escoto, comandante das operações da Força de Pacificação do Complexo da Maré, que comparou a ocupação daquela comunidade com a coordenação da Minustah no Haiti, declarando que a ação no Rio de Janeiro era mais complicada e envolvia maiores riscos do que a missão no Haiti, atribuindo o maior perigo ao fato de as facções da Maré serem mais bem equipadas e mais numerosas do que as gangues no Haiti. Além disso, ao

⁴³ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/3587-04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

⁴⁴ Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences/>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

ser questionado pela imprensa se o Exército deveria atuar na segurança pública, o general afirmou que as Forças Armadas estão preparadas para atividades desse tipo (Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, 2014)⁴⁵.

O discurso oficial, portanto, seja do governo nos seus diferentes âmbitos (Executivo, Judiciário ou Legislativo) e níveis (federal ou estadual), seja dos meios castrenses, revela, pois, uma associação direta entre a política governamental que embasou as UPPs, na qual as Forças Armadas são empregadas internamente, e a que sustentou a Minustah, na qual o braço armado do Estado atua externamente, como instrumento de política externa, para a projeção do Brasil no mundo. É quase transparente a associação que se faz entre um e outro projeto de emprego das Forças Armadas, de desenho de uma política militar na qual a atividade da política externa (Minustah) se transforma em mero meio (instrumento de adestramento) para uma atividade subsidiária e interna (a Força de Pacificação).

Importa ressaltar, ressoando o estudo de Rodrigues (2016), que o processo de pacificação no Rio de Janeiro gera uma “sobreposição de funções, de táticas, de objetivos e de equipamentos” entre forças policiais e militares que tem “alcance internacional” e que leva a um processo de “militarização policial”, no sentido já exposto acima de transferência de *ethos* castrense para o setor policial, e vice-versa, isto é, “policialização militar”, que implica disfuncionalidade para ambas as instituições, ao mesmo tempo que gera uma “redefinição das relações entre sociedade civil, Estado e capital na metrópole” (Rodrigues, 2016, p. 76), trazendo novos desafios para as políticas governamentais, internas e externas.

Escolheu-se como exemplo de operação de Garantia da Lei e da Ordem, aqui entendida como política militar prioritária do governo Rousseff⁴⁶, a utilização das Forças Armadas na segurança pública da cidade do Rio de Janeiro consubstanciada nas Unidades de Polícia Pacificadora, por sua duração e publicidade. Iniciadas em 2007 (governo Lula), sucederam-se e culminaram na intervenção federal (Decreto 9288/18)⁴⁷ sob comando militar decretada em fevereiro de 2018⁴⁸.

Por questão de espaço, não vamos descrever aqui o que é o projeto das Unidades de Política Pacificadora (UPPs). Todavia, é preciso ter em mente que tal política é resultado de dois fatores conjugados, ambos determinados pela atuação do Estado. Primeiro, a adoção das UPPs representa a falência do próprio Estado em assegurar direitos aos

⁴⁵ Disponível em: <<http://gedes.upsites.digital/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Semanal-Brasil-Sul-Americano-12-2014.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

⁴⁶ Como indicado, de 1992 até 2015 ocorreram 118 operações GLO, desse montante, 27 na cidade do Rio de Janeiro, que aconteceram no transcurso do governo Rousseff. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/13092018/3_tabelas_glo_Grafico_por_a_no_Barras_03_SET_18.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

⁴⁷ Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/545787556/decreto-9288-18>>. Acesso em: 25 maio 2018.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em: 27 nov. 2018

cidadãos, o que, no âmbito estadual, revela um equívoco dos responsáveis em buscar respostas conjunturais para problemas estruturais, sempre adotando medidas emergenciais que agravam ainda mais os problemas na área de segurança pública. Exemplos desses equívocos são a manutenção da divisão entre polícia investigativa e polícia ostensiva; os baixos salários; as condições inadequadas das delegacias; a pouca especialização dos policiais etc. Essas ações que ocorrem por omissão e muitas vezes por medidas “modernizadoras” provocam o aumento da corrupção e da violência dos agentes do Estado, que retroalimenta a ineficiência de todo o sistema.

O segundo fator diz respeito à forma “fácil” com que se buscou contornar a crise econômica que, hoje se sabe, é muito mais profunda do que se avistava no primeiro lustro do século XXI. A medida paliativa tomada foi trazer para o Brasil, em especial para a cidade do Rio de Janeiro, grandes eventos esportivos e culturais e, com isso, gerar financiamento momentâneo para os serviços públicos. Ao adotar a estratégia de utilizar grandes eventos como uma forma de reverter a crise, o governo precisou criar as condições para que o projeto se transformasse em realidade. Em outras palavras, “vender a cidade” implica tornar a cidade vendável (Barreira, 2013, p. 141).

Parece claro que ambos os fatores apresentados têm como origem fundamental, ainda que não única, a desigualdade social, que é endêmica na sociedade brasileira, somada a uma visão distorcida e imediatista das elites, que desejam manter as classes menos favorecidas não apenas sem dinheiro, mas também sem acesso a direitos. Trata-se de uma construção social na qual a democracia é compreendida exclusivamente como política, “(...) uma democracia feita para minorias com poder de consumo e o controle de uma população cuja perspectiva de absorção pelo sistema produtivo é cada vez menor” (Barreira e Botelho, 2013, p. 127).

O novo ciclo de participação combinada entre polícia e militares que veio a constituir o projeto UPPs teve início em dezembro de 2007, quando o Exército se instalou no morro da Providência para garantir a segurança do projeto Cimento Social, patrocinado pelo Ministério das Cidades, que promovera acordo com o Ministério da Defesa intermediado pelo senador Marcelo Crivella, eleito em 2016 prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Essa operação pode ser considerada a antessala do pacto que até hoje sustenta o convênio que assegura a participação militar na política de segurança pública carioca.

Tal operação, como sintetizam Alves e Evanson (2013, p. IX), quebrou o sempre precário equilíbrio entre a população pobre que vive nas favelas e a “sociedade branca da planície”. Ao entrar em um território em que estivera sempre ausente, o Estado, cuja omissão levou à escalada do tráfico de drogas e à sua presença nesses morros, foi obrigado a “desencadear uma ‘guerra contra o tráfico’, o que vai atingir pesadamente as próprias populações que pretende proteger”. E o Exército, mais do que qualquer outra força armada, em conjunto com as polícias, é o instrumento (algoz) da presença do Estado.

Como desdobramento da ocupação pelo Exército do Providência, o governo do estado do Rio de Janeiro desenvolveu o projeto UPP. Inspirada em modelo colombiano, a

primeira UPP foi instalada em dezembro de 2007, na favela do morro Santa Marta, localizada no bairro de Botafogo, cidade do Rio de Janeiro. Ressalve-se que, quando da introdução desse projeto no Brasil, o modelo original, introduzido em Medellín, já se mostrava fracassado.

Implantado em 2007, o programa das UPPs somente foi regulamentado em 2015 (Decreto Estadual 45.186, DOE-RJ, 17/03/15)⁴⁹, quando já existiam 38 unidades. Cada instalação de UPP é precedida por operações que contam com grande número de soldados e utilização de equipamento de defesa, com presença tanto do Exército, força que historicamente sustentou operações policiais, quanto da Marinha e da Aeronáutica, além de forças policiais de esquadrões de elite – como o Bope (Batalhão de Operações Policiais Especiais). A ocupação das “comunidades” (complexo de favelas) acontece em duas etapas: a primeira é o cercamento e a segunda, a ocupação (Anacleto, 2014). Pode-se, pois, perceber que a nomenclatura utilizada em nada lembra ações de segurança pública; ao contrário, são próprias dos planos bélicos, apropriados para a guerra.

As operações que precederam a implantação das UPPs ocorridas entre novembro de 2010 e junho de 2012 receberam o nome de Operação Arcanjo. Nesses 19 meses de duração, aconteceram sete Operações Arcanjo, das quais participaram 8.764 membros das Forças Armadas. No dia 5 de abril de 2014, teve início a Operação São Francisco com o objetivo de ocupar o Complexo da Maré, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Para a execução dessa operação foram utilizados 2.500 militares entre abril de 2014⁵⁰ e junho de 2015, sendo que 2.000 homens eram da Brigada de Infantaria Paraquedista do Exército e 500, fuzileiros navais da Marinha. Participaram ainda 200 policiais militares do RJ, totalizando 2.700 homens na ocupação. Verifica-se, pois, um número de efetivos 40% maior em relação à operação nos Complexos do Alemão e da Penha, que, no seu início em 2010, contou com 1.800 membros das Forças Armadas e somente no final de 2011 é que o efetivo alcançou 2.500 militares⁵¹.

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), órgão oficial do governo do estado do Rio de Janeiro, a última UPP foi criada em 2014, tendo sido 26 delas implantadas após 2011, portanto, quando Rousseff já ocupava a presidência da República. Porém, mesmo sem novas UPPs, entre 2014 e 2016, cerca de 98 mil militares foram

⁴⁹ Disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_186_-_17032015_-_re.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

⁵⁰ Conforme a publicação da Medida Provisória nº 642/2014 no *Diário Oficial da União*, a presidenta Dilma Rousseff autorizou um crédito extraordinário de R\$ 200 milhões no orçamento do Ministério da Defesa para pôr em curso a pacificação do Complexo da Maré. Os gastos diários para manter os militares na região foram por volta de R\$ 1,7 milhão. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/idBRKCN10D27F>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

⁵¹ Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

incorporados às GLO para atuar nos megaeventos⁵², na Copa do Mundo⁵³ e nas Olimpíadas⁵⁴.

Conforme recente relatório do ISP, entretanto, a taxa de homicídios, que apresentou queda entre 2007 e 2013, voltou a crescer nos dois anos subsequentes. Da mesma forma, o que as autoridades chamam eufemisticamente de "homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial" (mortes provocadas pela polícia) apontou a mesma variação constatada para homicídios: queda entre 2007 e 2013 e crescimento entre 2014 e 2015. Destaque-se que, nesse último caso, as diferenças nas taxas observadas de violência policial nas áreas de UPPs e na cidade como um todo são insignificantes (Coelho e Provenza, 2016, p. 5-7). Em outras palavras, a população do Rio de Janeiro, especialmente aquela mais pobre, permanece em situação de insegurança. Apesar de quase dez anos da vigência de política pública "pacificadora", com a presença constante das Forças Armadas, pode-se repetir que a cidade está em "estado de sítio" ou cerco (Barreira e Botelho, 2013).

Somado a isso, outro exemplo da divergência no comportamento adotado nos âmbitos interno e externo pela gestão Dilma é a dissonância entre as atitudes brasileiras nas CMDAs e os outros instrumentos normativos. A título de ilustração, faz-se aqui a comparação do posicionamento brasileiro nas CMDAs com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Em evidente contradição com a posição brasileira expressa nas CMDAs, o LBDN, lançado em 2012, menciona o emprego das Forças Armadas no cumprimento de missão constitucional como parte da Força de Pacificação que atuou nos complexos do Alemão e da Penha, na cidade do Rio de Janeiro (Brasil, 2012a, p. 163).

O LBDN revela que o objetivo da chamada Força de Pacificação é a utilização transitória das Forças Armadas na segurança da população, como alternativa à força policial que, em tese, não possui adequado preparo técnico e tampouco moral no sentido da relação promíscua com o narcotráfico. Ao reforçar a pretensa pureza das Forças Armadas como condição para lidar com o narcotráfico nas comunidades, o Estado, quer por pressão da sociedade civil incentivada pelo discurso passional da mídia ou por falta de alternativa dos governos em criar uma força policial preparada para lidar com a capilaridade do crime organizado de maneira republicana, acaba por ceder aos apelos demagógicos, ampliando em demasia a ocupação e a ação das Forças Armadas nas favelas.

O LBDN caracteriza como não permanente as ações nas comunidades do Rio de Janeiro; contudo, os soldados da força de pacificação que executam o papel de polícia nas

⁵² De acordo com o governo brasileiro, os esquemas de segurança dos megaeventos foram considerados como GLO. No período entre 2010 e 2017, as GLO foram acionada 69 vezes em todo país. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-a-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>> Acesso em: 23 jun. 2017.

⁵³ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/05/forças-armadas-atuarão-com-57-mil-militares-na-seguranca-da-copa-do-mundo>>. Acesso em: 23/6/2017.

⁵⁴ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/rio-2016/noticia/2016-07/efetivo-militar-no-rio-para-os-jogos-olimpicos-aumenta-de-18-mil-para-21>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

UPPs não possuem adequado preparo para lidar com ações de policiamento e podem ficar instalados no local por tempo indeterminado, como vem se verificando.

Em resumo, a promessa da política de segurança adotada no Rio de Janeiro era de que o emprego das Forças Armadas fosse limitado, especialmente depois de 2004, quando foi criada a Força Nacional de Polícia, o que não se verificou. Ao contrário, a presença das Forças Armadas foi cada vez mais exigida, representando, portanto, mais uma oportunidade para a banalização do uso da corporação castrense, com prejuízo para as mesmas Forças Armadas e para a segurança pública.

Como o objetivo é estudar a política militar do governo Dilma, e aqui apenas indicou-se o exemplo das UPPs no Rio de Janeiro, é relevante sublinhar um aspecto importante dessa política: se as GLO tornaram-se tarefa quase exclusiva de emprego militar e, como é quase paradigmático no caso do Rio de Janeiro, promoveram uma perigosa simbiose entre policiais – que se militarizaram em dois sentidos (assumindo o *ethos* militar e adotando políticas próprias das forças militares) dos três definidos acima – e soldados – que se desprofissionalizaram, pois é visível o descompasso entre sua formação e seu emprego –, a extensão geográfica das GLO foi baixa entre 2011 e 2016: apenas duas cidades, Salvador e Rio de Janeiro, foram palco de tais operações⁵⁵.

Considerações finais

Três foram os instrumentos propostos para a análise da política militar – o emprego ou desenho operacional das Forças Armadas – sob o governo de Dilma Rousseff (2011-2016): os graus de militarização das instituições brasileiras (Mathias, 2004); o “aumento de custos” em atuações fora da “zona de conforto” (Pion-Berlin, 2012); e a utilização de “brinquedinhos” (Hunter, 1996). Dada a discussão proposta, acredita-se que cada um desses instrumentos é adequado para iluminar partes da questão discutida. Porém, apenas em conjunto são capazes de sustentar uma resposta adequada às perguntas que aqui se busca responder.

Tomando cada uma das dimensões de militarização, não é exagero dizer que houve um processo de aprofundamento da militarização no âmbito da segurança pública, não apenas com maior presença física das Forças Armadas em regiões específicas do território nacional, mas principalmente pela transferência para o trato com o cidadão comum da mesma lógica do comportamento frente ao inimigo. Para isso, muito contribuíram as leis laxas e o imediatismo da visão dos políticos brasileiros.

Já em relação ao modelo apresentado por Pion-Berlin (2012), discutiu-se também sua pertinência ao longo deste mesmo artigo, em especial no que se refere ao ordenamento jurídico dirigido às Forças Armadas e mais particularmente atentando-se para a

⁵⁵ Segundo dados do estudo “Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil”. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

regulamentação das operações de garantia da lei e da ordem. Especialmente pelos regulamentos e diretrizes incorporados entre 2012 e 2014, nota-se que é muito provável que as garantias aos militares em GLO tenham sido produto da barganha entre governo e Forças Armadas na qual estas obtiveram bastante autonomia para atuar na área da segurança pública, daí as populações de várias comunidades da cidade do Rio de Janeiro sentirem-se sitiadas.

A proposta de Hunter foi menos trabalhada ao longo do artigo. Sua instrumentalidade está, por exemplo, quando se comparam os discursos de eficiência da Minustah, elogiando a capacidade dos soldados brasileiros em atuar em condições adversas e cuidar da ordem pública; ou ainda na adoção da política de modernização tecnológica das Forças Armadas (reequipamento, política de armamentos de defesa, retomada da indústria de defesa). Projetos como a construção, em conjunto com a Argentina, da viatura militar aerotransportável Gaúcho ou a construção de um submarino de propulsão nuclear podem ser entendidos como “brinquedinhos” para distrair os militares, ao mesmo tempo que os fazem aceitar as atividades de segurança pública que têm como retorno a “gasolina do veículo”, o que reduz os custos de manutenção e permite alguma folga para investimento; ou principalmente mostra que, em épocas de crise econômica, sua visibilidade social representa o melhor meio de ter retorno financeiro para suas atividades.

O ponto mais importante do que aqui foi apresentado é o perceptível aprofundamento da militarização da segurança pública no governo Rousseff, representado especialmente pela maior presença das Forças Armadas nas atividades policiais cotidianas. Portanto, não é um equívoco dizer que sua política militar, isto é, de emprego das Forças Armadas, se resume ao cumprimento de missões no âmbito da segurança interna. Mesmo quando se trata da atividade precípua de defesa, ou seja, atuação militar externa, esta tem como objetivo o treinamento para a garantia da lei e da ordem, como se mostra pela participação na Minustah.

Em resumo, defendeu-se ao longo do artigo que o desenvolvimento de uma agenda interna, com a multiplicação das ações nas UPPs, contraditória com a posição do país nos foros multilaterais regionais, consolidou-se durante o governo Rousseff como um movimento político pendular. Para o público externo, o Itamaraty e o Ministério da Defesa expõem a posição brasileira pela atuação das Forças Armadas como atores subsidiários em ações de segurança interna (desconsiderando aquelas falas não oficiais e mesmo secretas). No âmbito interno, contudo, o país utiliza normalmente as Forças Armadas em ações de segurança pública em um processo disfuncional, com perda da referência sobre a sua função constitucional.

Também se destacou que tal movimento pendular atende a dois objetivos distintos. O primeiro, direcionado à Comunidade Internacional e aos parceiros sul-americanos, expõe a convergência nas posições do Ministério da Defesa e do Itamaraty na defesa dos princípios da autodeterminação e da não intervenção, pelos quais um país deve ser soberano na formulação das suas políticas sem a interferência de atores externos. O

segundo reflete a incompletude do processo de transição do regime burocrático-autoritário (1964-1984) para o governo democrático, reforçando o papel das Forças Armadas em uma área de atuação distinta do que determina a Constituição Federal, mas que garante recursos extraorçamentários e visibilidade na sociedade.

O emprego das Forças Armadas na segurança pública, se representa a consolidação da democracia – as Forças Armadas se subordinam ao poder civil e aceitam a missão a elas imposta sem ruídos –, também significa a disfuncionalidade da própria democracia, pois o engajamento das Forças Armadas na segurança pública implica altos custos sociais e baixa funcionalidade (desprofissionalização) institucional.

Cabe destacar que foi sob os governos do Partido dos Trabalhadores que as operações de Garantia da Lei e da Ordem se transformaram em política de governo, tendo sido formalizadas e normalizadas como uma das principais missões das Forças Armadas. Assim, tais operações deixaram de ser a exceção para se transformar em regra. Duas são as hipóteses para tal uso das Forças Armadas pelo governo liderado pelo PT. Por um lado, acompanhando proposta de Hunter (1996), o governo forneceu “brinquedinhos” para as Forças Armadas de tal modo que elas deixaram o centro mais visível da política, permitindo ao governo, dessa forma, tomar as medidas que lhe garantissem governabilidade – na medida em que se tratava de um governo de esquerda convivendo com uma burocracia autônoma e comprometida com o regime anterior. Por outro lado, as Forças Armadas não necessitavam ser reformadas para atender às novas demandas sociais que o governo desejava implementar e nem podiam ser “aparelhadas”, como é possível, em alguma medida, com a burocracia civil. A isso se somaram a crença na competência técnica e a adesão social ao emprego das Forças Armadas na implementação de políticas eminentemente civis, tendo, em primeiro plano, a segurança pública. Com isso se inaugurou uma nova fase, vencida a resistência da caserna, sem retorno, na qual as Forças Armadas continuam exercendo sua autonomia ao mesmo tempo em que voltam a ser “capitães do mato”. O pior de tudo isso é que tanto elas quanto os governos que as empregam veem isso com orgulho, esquecendo-se de que, ao transformá-las em forças de segurança, abre-se mão das forças de defesa.

Referências bibliográficas

ALSINA JR., J. P. S. *Política externa e política militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ALVES, M. H. M.; EVANSON, P. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ANACLETO, S. D. M. O Estado democrático e a violência simbólica. As forças armadas no Complexo do Alemão e da Penha, em 2010, no Rio de Janeiro. In: XIMENES, J. (org.). *Judicialização da política e democracia*. Brasília: IDP, 2014.

BARREIRA, M. Cidade olímpica: sobre o nexa entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro. In: BRITO, F.; ROCHA, P. (orgs.). *Até o último homem*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARREIRA, M.; BOTELHO, M. L. O Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão. Notas para uma reconstituição da exceção urbana. In: BRITO, F.; ROCHA, P. (orgs.). *Até o último homem*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARROS, A. S. C. "The Brazilian military professional socialization, political performance and state building". Tese de Doutorado. University of Chicago, Chicago, 1978.

BIGATÃO, J. "Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990". Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas, Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. Palavras do ministro de Estado da Defesa Nelson A. Jobim, na sessão plenária da IX Conferência dos Ministros da Defesa das Américas (Santa Cruz de la Sierra, 22 de novembro de 2010). Ministério da Defesa, 2010. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3573-24112010-defesadiscurs-do-ministro-jobim-na-ix-conferencia-de-ministros-da-defesa-das-americas-bolivi-a>>. Acesso em: 17 out. 2015.

_____. X Conferência de ministros de Defesa das Américas: intervenção do ministro da Defesa Celso Amorim (Punta Del Este, 8 de outubro de 2012). Ministério da Defesa, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/outubro/discurso_x_c_onferencia_ministros_defesa_americas_8_outubro_2012.pdf>. Acesso em: 16 out. 2015.

_____. Brasil e Argentina vão reforçar cooperação bilateral e fortalecer Unasul. Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3962-17042012-defesa-brasil-e-argentina-va-refor-car-cooperacao-bilateral-e-fortalecer-unasul>>. Acesso em: 16 out. 2015.

BÜLLOW, M.; LASSANCE, A. "Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo?". *Revista de Ciência Política*, Santiago (Chile), vol. 32, nº 1, p. 49-64, 2012.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2004.

CMDA (Conferência de Ministros da Defesa das Américas). "A framework for hemispheric defense establishments to work better together". Williamsburg, Virginia, July 24-26, 1996. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

_____. Declaração de Santiago, resolução dos ministros da Defesa das Américas, Santiago do Chile, 19-22/11/2002. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/71005.htm>>. Acesso em: 23 dez. 2002.

COELHO, D.; PROVENZA, M. (orgs.). *Balanço de indicadores da política de pacificação (2007-2015)*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública (ISP), 2016.

GREIMAS, A. J. *Análise do discurso em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Editora Global, 1986.

HUNTER, W. *State and soldier in Latin America: redefining the military's role in Argentina, Brazil and Chile*. Washington, DC (EUA): United States Institute of Peace (Usip), 1996. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2016.

LIMONGI FRANÇA, R. *Hermenêutica jurídica*. São Paulo: Saraiva, 1988.

MARTINS FILHO, J. R. "Entrevista concedida a Mônica Manir". Caderno Aliás. *O Estado de S. Paulo*, 22 jun. 2008.

_____. "Tensões militares no governo Lula (2003-2009)". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 4, p. 283-306, jul.-dez., 2010.

MATHIAS, S. K. Brasil: interesse nacional e "novas ameaças". In: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs.). *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo: Sicurezza Editora, 2003a.

_____. "Defesa e segurança hemisférica: um tema controverso. Notas à Declaração sobre Segurança nas Américas". *Boletim Resdal*, vol. 13 (edição especial), dez. 2003b.

_____. *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação, 1963-1990*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

MATHIAS, S. K.; CAMPOS, B. S.; SANTOS, L. F. S. "Política militar del gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la Minustah". *Iconos – Revista de Ciencias Sociales*, nº 55, p. 115-138. Quito (Equador), maio, 2016.

MATHIAS, S. K.; GUZZI, A. C. "Autonomia na lei: as Forças Armadas nas Constituições nacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 25, nº 73, p. 41-57, jul. 2010.

OBSERVATÓRIO SUL-AMERICANO DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. Informe Brasil Nº 41/2011. São Paulo, Gedes, 2011a.

_____. Informe Brasil Nº 27/2011. São Paulo, Gedes, 2011b.

_____. Informe Brasil Nº 12/2014. São Paulo, Gedes, 2014.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. "Democracia delegativa?". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 31, p. 25-40, out. 1991.

OEA (Organização dos Estados Americanos). Declaração sobre Segurança nas Américas. Aprovada na reunião de 28 de outubro de 2003. México, DF, 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/eng/DeclaracionSecurity_102803.asp>. Acesso em: 05 nov. 2017.

O ESTADO DE S. PAULO. "Brasil não vai colocar tropas em missões internas defendidas pelos EUA". São Paulo, 2004.

O GLOBO. "Presença de militares na maré custa R\$ 1.7 milhões ao dia". Rio de Janeiro, 2014.

_____. "Terremoto, cólera e avanços limitados marcam década de Minustah no Haiti". Rio de Janeiro, 2014.

PÊCHEUX, M. *Semântica e discurso*. Campinas: Editora Unicamp, 1988.

PION-BERLIN, D. "Cumprimento de missões militares na América Latina". *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 28, nº 48, p. 627-643, UFMG, jul.-dez., 2012.

RAMOS, V., et al. Regulamentação do parágrafo sétimo do artigo 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e a implantação do Sistema Único de Segurança Pública. *Jus*, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27831/regulamentacao-do-paragrafo-setimo-do-artigo-144-da-constituicao-federal-do-brasil-de-1988-e-a-implantacao-do-sistema-unico-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina). XI Conferência de Ministros de la Defensa de las Américas. Declaración de Arequipa. Resdal, 2014. Disponível em: <<http://www.resdal.org/assets/xi-cmda-declaracionarequipa.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

RODRIGUES, T. Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil. In: PASSOS, R.; FUCCILLE, A. (orgs.). *Visões do Sul: crise e transformações no sistema internacional*. São Paulo: Cultura Acadêmica, vol. 2, p. 55-87, 2016.

RODRIGUES, T. "Drug-trafficking and the militarization of public safety in Mexico and Brazil: comparative perspectives". Academia.edu, s.d. Disponível em: <https://www.academia.edu/3786042/DrugTrafficking_and_Militarization_of_Public_Safety_in_Mexico_and_Brazil_comparative_perspectives>. Acesso em: 30 maio 2013.

RODRIGUES, T.; BRANCOLI, F. "Brazil's south-south humanitarian actions: paradigm shifts and domestic consequences". *International Affairs at LSE*, 2012. Disponível em: <<http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/11/brazil%C2%B4s-south-south-humanitarian-actions-paradigm-shift-and-domestic-consequences/>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

SAINT-PIERRE, H. L. "Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas". In: Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/3807847/POLITICA_DE_DEFESA_E_RELACOES_INTERNACIONAIS_NO_BRA_SIL_O_DESTINO_DAS_PARALELAS>. Acesso em: 23 jan. 2018.

_____. "Defesa ou segurança? Reflexões em torno de conceitos e ideologias". *Contexto Internacional*, vol. 32, nº 2, jul.-dez., p. 407-433, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v33n2/a06v33n2.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

SHARE, D.; MAINWARING, S. "Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha". *Dados*, Iuperj, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, p. 283-317, 1986.

SILVA, J. "A ordem pública, a ordem interna e a polícia". In: *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. Disponível em: <<http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/63/a-ordem-publica,-a-ordem-interna-e-a-policia/>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

TORRES, S. M. "As conferências de ministros da Defesa das Américas: interesses brasileiros versus interesses norte-americanos". Dissertação de Mestrado. Programa San Tiago Dantas, Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo, 2011.

UNASUL. Tratado Constitutivo da Unasul, 2008. Disponível em: <<https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Estatuto do Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), 2012. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_CONSEJO_SURAMERICANO_EN_MATERIA_DE_SEGURIDAD_CIUADANA_JUSTICIA_Y_COORDINACION_DE_ACCIONES_CONTRA_LA_DELINCUENCIA_ORGANIZADA_TRANSNACIONAL.pdf?noderef=4821ffb2-8a7f-4670-bfed-a5d0982325bd>. Acesso em: 15 jul. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations headquarters: rules of engagement for the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (Minustah). New York: Department of Peacekeeping Operations (Military Division), 2008.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. "Brazil's defense minister pursuing regional counterdrug cooperation". *Wikileaks*, 2009. Disponível em: <https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA402_a.html>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Abstract

Brazilian military policy during Dilma Rousseff's government: discourse and practice

This paper aims to analyze the operationalization of the Brazilian Armed Forces toward accomplishing its constitutional missions during Dilma Rousseff's government. Our sources include government speeches during the Conference of Defense Ministers of the Americas (CDMA) and the political action taken by the federal government in response to the public security situation in the city of Rio de Janeiro. The main hypothesis is that there is a difference between the government's discourse in the international arena and the domestic measures taken towards the matter, each with a different target: the first being the Armed

Forces, guaranteeing their main function of defending the country and assuring that they are detached from the center of political decision-making; the second being the middle class and its demand for increased public security. The conclusion is that Rousseff's military policy resulted, in opposition to what was planned, in a higher degree of politicization of the Armed Forces followed by a bigger militarization of public security.

Keywords: Armed Forces; military policy; public security; Dilma Rousseff's government

Resumen

La Política Militar brasileña durante el gobierno de Dilma Rousseff: el discurso y la práctica

Se discute en este artículo la operacionalización de las fuerzas armadas para cumplir con sus misiones constitucionales a lo largo del gobierno Rousseff. Las fuentes de investigación son los discursos brasileños en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y la acción política adoptada por el gobierno federal en auxilio a la seguridad pública en la ciudad de Río de Janeiro. Se considera como hipótesis que hay diferencias entre discurso externo y acción interna, cada uno buscando alcanzar un blanco diferente: el primero, las Fuerzas Armadas, con el fin de garantizarles su función primordial de defensa del país y alejamiento del centro de decisión política; el segundo, la clase media, con su creciente demanda por mayor seguridad. Se concluye que la política militar del gobierno Dilma ha redundado, a diferencia de lo planeado, en una mayor politización de las fuerzas armadas con creciente militarización de la seguridad pública.

Palabras clave: Fuerzas Armadas; política militar; seguridad pública; gobierno Dilma Rousseff

Résumé

La Politique Militaire du Brésil pendant le gouvernement Dilma Rousseff: le discours et la pratique

Cet article a pour objectif de discuter l'opérationnalisation des Forces armées brésiliennes dans l'exécution de leurs missions constitutionnelles pendant le gouvernement de Dilma Rousseff. Les sources de recherche utilisées sont les discours du gouvernement au cours des Conférences de ministres de la défense des Amériques (CMDA) et aussi l'action politique adoptée par le gouvernement fédéral afin d'aider au niveau de la sécurité publique de la ville de Rio de Janeiro. Notre hypothèse est qu'il y a des différences entre le discours brésilien officiel et l'action domestique, chacun ayant un but distinct: le discours officiel vise les Forces armées, afin de garantir que leurs fonctions principales seront la défense du pays et aussi en les maintenant à l'écart du centre de décision; l'action politique vise à répondre aux demandes de la classe moyenne pour plus de sécurité. En conclusion, la politique militaire du gouvernement de Dilma Rousseff a eu comme résultat, contrairement à ce qui était prévu, une plus grande politisation des Forces armées accompagnée d'une militarisation de la sécurité publique.

Mots-clés: forces armées; politique militaire; sécurité publique; gouvernement Dilma Rousseff

Artigo submetido à publicação em 29 de junho de 2018.
Versão final aprovada em 28 de janeiro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevidéu

Alejandro Lezcano Schwarzkopf¹ 

Este artigo tem o propósito de realizar um estudo comparativo entre o orçamento participativo de Porto Alegre e a descentralização participativa de Montevidéu, tendo como centro analítico o papel desempenhado pelos sistemas político-partidários nos dois países. Nesse sentido, a investigação pretende oferecer elementos que auxiliem a responder à seguinte pergunta: até que ponto a natureza distinta dos sistemas partidários do Brasil e do Uruguai e suas ligações com a sociedade civil afetam a criação e o funcionamento das novas instituições participativas? Na análise buscou-se romper com a dicotomia normativa que separa a sociedade civil da sociedade política, presente em grande parte dos trabalhos acadêmicos sobre instituições participativas no Brasil. Após investigação baseada em fontes secundárias sobre as duas experiências e fontes primárias (entrevistas realizadas com integrantes dos Conselhos de Vizinhos, em Montevidéu, e com delegados do OP, em Porto Alegre), concluiu-se pelas influências distintas dos sistemas políticos nos casos estudados. Em Montevidéu, predomina, hegemonicamente, a participação de pessoas com uma longa trajetória na política partidária. No caso do OP de Porto Alegre, a baixa institucionalização do sistema político-partidário permitiu que os participantes não fossem constrangidos pelas identidades partidárias.

Palavras-chave: democracia participativa; sociedade civil; partidos políticos

Introdução

Com o triunfo eleitoral da Frente Popular na cidade de Porto Alegre em 1989, o orçamento participativo (OP) transformou-se em uma grande inovação democrática que foi modelo para centenas de cidades no mundo. Entre elas Montevidéu, cidade que incorporou uma nova forma de participação da sociedade civil: a descentralização participativa (DP) e a instalação de centros comunais zonais (CCZs).

As organizações políticas que impulsionaram essas novas formas de participação, o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Frente Ampla (FA), podem ser consideradas partidos de massa, segundo a classificação clássica de Duverger (1980), isto é, partidos com fortes vínculos extraparlamentares em diferentes organizações da sociedade civil.

¹ Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria (RS), Brasil. E-mail: <alejandroschwarzkopf@politecnico.ufsm.br>.

Esse aspecto em comum contrasta com as marcadas diferenças dos sistemas e cultura política em que atuaram.

A cultura política uruguaia, durante grande parte do século XX, destacou-se por ter na esfera partidária um de seus principais centros de organização social. Os partidos predominaram sobre diferentes formas corporativas de representação. Essa centralidade foi revigorada nas últimas décadas pela presença política da FA nos governos da capital e do país.

Em termos comparativos, no contexto latino-americano Uruguai aparece como um país com partidos fortes e institucionalizados, no qual o Estado e o sistema político, em geral, impulsionaram as mudanças econômicas e sociais. Esse diagnóstico atravessa, nas ciências sociais, toda a produção acadêmica uruguaia. Esse sistema partidário aparece classificado como altamente institucionalizado, contrastando com o sistema de partidos brasileiro, classificado na categoria *incoativo*, isto é, com fraca institucionalização, alta volatilidade eleitoral, poucas raízes sociais e personalidades acima das instituições (Mainwaring e Scully, 1995).

Dessa forma, este artigo apresenta casos antagônicos de institucionalização partidária e de confiança no sistema político. Por um lado, o Uruguai, que segundo dados do Latinobarómetro (2013) apresenta os mais elevados índices de apoio à democracia e confiança no sistema partidário; por outro lado, o Brasil, que tem o menor grau de institucionalização partidária da América Latina, apresentando um sistema partidário fragmentário, com baixa identificação e confiança entre seus eleitores.

Segundo Goldfrank (2006), nas implementações das novas instituições participativas (IP), o nível de institucionalização dos partidos de oposição criou diferenças na participação nas experiências de Montevidéu e de Porto Alegre. Em Montevidéu, o novo partido no governo, a FA, enfrentou partidos de oposição fortemente institucionalizados e com redes clientelísticas com ampla identificação partidária, com raízes nos primeiros anos do século XIX.

Para esse autor, em Porto Alegre, não existiam grupos partidários historicamente dominantes, vários deles foram formados nas últimas décadas, com pouca coerência programática e disciplina partidária. “El PT era sólo un partido más entre varios débilmente institucionalizados” (Goldfrank, 2006, p. 14).

A diferença implicou que, quando a FA tentou introduzir programas de participação, seus oponentes tinham mais a perder comparativamente aos rivais do PT.

Dessa forma, a resistência dos grupos de oposição foi mais forte em Montevidéu. No caso de Porto Alegre, o PT teve maior liberdade no desenho do OP. Outra consequência da oposição debilmente institucionalizada foi que as organizações comunitárias de Porto Alegre tiveram mais autonomia frente aos agrupamentos políticos.

Entendemos que o argumento de Goldfrank é válido em relação ao sistema político brasileiro em geral, mas não se aplica totalmente à dinâmica partidária do Rio Grande do Sul e ao caso particular do PT. Pois essa organização política já tinha

alcançado características de partido institucionalizado no final da década de 1980. Samuels (1999) destaca que, mesmo com um sistema eleitoral altamente centrado no candidato, o PT conseguiu desenvolver mecanismos de reforço da reputação partidária e, dessa forma, criou uma estrutura organizacional diferente da dos demais partidos brasileiros. Como consequência, afirma: "Somente o PT tem sido capaz de construir e manter uma ampla base de 'identificados' com o partido entre os eleitores brasileiros" (Samuels, 2008, p. 303).

Em sistemas pouco institucionalizados, como o brasileiro, existe baixa identificação dos eleitores com organizações partidárias. Entretanto, rompendo com essas características, o PT sozinho responderia por 65,6% das identificações partidárias no Brasil (Klein, 2007). Em relação ao sistema partidário do Rio Grande do Sul (RS), Trindade e Noll (1991) encontram na história partidária gaúcha uma clivagem político-eleitoral com polarizações próximas às platinas e dicotomias que atravessam rupturas nos sistemas partidários nacionais. Esse padrão se manteve até a gênese do OP.

Na particularidade gaúcha o legado trabalhista sobreviveu à ruptura do sistema partidário produzida em 1964, desempenhando um peso relevante na reestruturação partidária na abertura democrática. Assim, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), fundado por Leonel Brizola, é construído no estado por meio das redes sociais e familiares do trabalhismo anteriores ao golpe de 1964 (Grill, 2004).

A partir dessas considerações, as hipóteses de Goldfrank (2002) são guias adotados como parciais para a compreensão da influência do sistema político na participação da sociedade civil, pois o sistema político brasileiro tem baixa institucionalização, mas o PT e os partidos de esquerda, como o PDT gaúcho dos finais da década de 1980, têm características diferenciadas com importantes graus de institucionalização.

O objetivo deste artigo é encontrar elementos nos sistemas partidários analisados que possam influenciar o funcionamento das IPs nas cidades de Montevideu e Porto Alegre. O método proposto para alcançar esse objetivo centra-se na análise empírica do terreno das vinculações, articulações e permeabilidades entre as esferas da sociedade civil e da sociedade política.

Focalizar a influência partidária na análise das IPs muda a perspectiva centrada na sociedade civil, pois os estudos sobre participação no Brasil negligenciaram a influência exercida pelo sistema partidário nessas instituições. A literatura centrada na "sociedade civil", que tem como referências centrais as obras de Habermas (2003), Cohen e Arato (2001) e Avritzer (1996), apontou seu foco analítico na dinâmica deliberativa no interior dos espaços de participação ou nos aspectos gerais que promovem uma maior democratização da sociedade. Essa literatura enfatiza a autonomia como fundamento do potencial transformador da sociedade.

Entretanto, essa perspectiva realiza poucas distinções analíticas entre os atores da sociedade civil e dá pouca atenção aos fatores que configuram as diferentes

capacidades dos atores para a ação. Assim, nosso ponto de partida visa a romper com a dicotomia normativa que separa a sociedade civil da sociedade política.

Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004), a partir das críticas a essa perspectiva, buscam mecanismos teóricos que iluminem os espaços de ação entre a sociedade civil e a sociedade política. Nesse sentido, destacam que a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores e pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis). Eles denominam essa abordagem de “perspectiva da *polis*”,

em contraposição à perspectiva da sociedade civil – que destaca como foco principal a autonomia das organizações da sociedade civil e que dá pouca importância às instituições políticas, a perspectiva da *polis* aponta que organizações civis com fortes vínculos com atores políticos, movimentos operários ou atores estatais são mais propensas a participar (Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004, p. 3).

O presente artigo está focalizado nos elementos apontados na perspectiva da *polis*. Assim, analisamos as esferas de representação vinculadas a locais geográficos nas duas instituições participativas², isto é, a pesquisa terá como objeto empírico a comparação entre os Conselhos de Vizinhança (CV) de Montevidéu e os Fóruns de delegados do OP de Porto Alegre (PoA). Essas estruturas institucionais, relacionadas respectivamente à descentralização participativa de Montevidéu e ao orçamento participativo de PoA, são bastante análogas entre si. Nos dois casos existem cidadãos que são eleitos e representam regiões e interesses de bairros das cidades.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, “Questões metodológicas”, descrevemos os procedimentos metodológicos utilizados na comparação. Também nela analisamos o formato institucional das IPs de Montevidéu e Porto Alegre. Na segunda seção, “Sociedade civil e partidos na gênese das IPs”, comparamos os vínculos existentes entre a sociedade civil organizada e o sistema político-partidário em ambas as cidades. Na terceira seção, “Comparação dos sistemas políticos, inserção dos partidos na sociedade”, comparamos os sistemas políticos e das inserções dos partidos na sociedade. Finalmente, nas últimas duas seções, “Influência da dinâmica político-partidária nas IPs” e “Dinâmicas partidárias e mudanças na participação na década de 2000”, a partir das entrevistas realizadas³, comparamos o impacto do sistema partidário na forma de participação dos delegados e conselheiros.

² A escolha de órgãos representativos vinculados ao espaço geográfico visa a encontrar homologias institucionais, para dessa forma separar os efeitos da variável partidária dos de outros elementos, como, por exemplo, variáveis referentes às normas e, consequentemente, ao desenho institucional que interfere no desempenho dessas novas instituições.

³ Arquivo com todas as entrevistas está disponível na página do artigo no site do Cesop, seção Opinião Pública: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

Questões metodológicas

A partir de outros estudos comparativos sobre a participação em Montevideu e Porto Alegre, como os de Goldfrank (2002, 2006), Gugliano (2004), Ribeiro e Borba (2010) e das pesquisas de campo, realizadas em 2013 e 2014, buscamos encontrar elementos do sistema político partidário que influenciem a participação da sociedade civil.

O artigo não visa a encontrar no sistema político um fator causal que hipoteticamente tenderia a produzir impactos, efeitos ou resultados similares, independentes dos contextos de implementação e das características de cada IP. Entretanto, a partir dos dados empíricos analisados, apresentamos hipóteses para posteriores explorações sistemáticas mais amplas nas fronteiras e inter-relações existentes entre os partidos políticos e a ação dos atores da sociedade civil.

Comparar implica fundamentalmente encontrar semelhanças e diferenças. Se duas entidades são iguais em tudo, em todas as suas características, é como se fossem a mesma entidade. Se ocorre o inverso, duas entidades são diferentes em tudo, é inútil compará-las. As comparações que interessam são entre as entidades que possuem atributos, em parte, compartilhados e, em parte, não compartilhados (Sartori, 1994).

Baseados nessa estratégia comparativa, analisamos cidades com perfis sociodemográficos similares, que se aproximam nas características populacionais, na taxa de urbanização e na incidência da desigualdade medida pelo índice de Gini. O conceito que está por trás dessa escolha é a aproximação das características estruturais para, então, aferir a influência da variável política sobre a participação da sociedade civil.

No caso de nosso artigo, podemos enumerar aspectos em comum que demarcam uma aproximação: a redemocratização dos dois países na metade da década de 1980; a reforma do Estado e a valorização da sociedade civil; a descentralização política e administrativa na década de 1990; o fato de Montevideu ter uma população de aproximadamente 1.325.968 habitantes e índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,880 (Atlas, 2013), ao passo que Porto Alegre tem 1.409.351 habitantes e IDH de 0,805, segundo o IBGE de 2014.

Os elementos em comum das cidades não se mantêm na comparação entre os Estados, pois Brasil e Uruguai são países muito diferentes entre si. Enquanto o Brasil possui uma população estimada de quase 200 milhões de habitantes, o Uruguai não chega a 3,5 milhões, dos quais aproximadamente 50% estão concentrados na capital, Montevideu. O território brasileiro é cerca de 50 vezes maior do que o uruguaio, segundo menor da América do Sul.

Do ponto de vista da organização política, embora os dois países adotem sistema presidencialista e representação proporcional, o Brasil forma uma federação e o Uruguai, um Estado unitário. O Uruguai apresenta um sistema partidário (com um sistema eleitoral de listas fechadas) classificado como institucionalizado estável, cujas mais tradicionais legendas são centenárias (Partido Colorado e Partido Nacional) (Barreto,

2012). Já o Brasil tem um dos sistemas partidários menos institucionalizados da América Latina e um sistema eleitoral de listas abertas (Mainwaring e Scully, 1995).

No Uruguai, a estrutura subnacional está dividida em 19 departamentos, nos quais o Poder Executivo é exercido pelo intendente, eleito diretamente pela população e que, ao contrário do presidente, pode concorrer imediatamente a um novo governo. Cada departamento reúne diversas cidades, vilas ou povoados, mas não corresponde plenamente nem aos municípios nem aos estados brasileiros.

O intendente é uma figura mista, está a meio caminho de ser o governador do departamento e o prefeito da capital departamental (Cardarello, 2009). É na esfera municipal que, no final da década de 1980, vai ser estabelecida a descentralização participativa.

Na capital uruguaia, o primeiro objetivo da DP foi o de descentralizar os serviços, para depois descentralizar o orçamento. A inovação mais importante foi a criação dos *Conselhos de Vizinhança* (CVs) (Gugliano, 2004). Em Montevidéu, existem 18 CVs, os quais têm como objetivo ser porta-vozes das propostas e das soluções dos problemas do bairro ante as autoridades municipais e nacionais. Eles são os protagonistas na elaboração de planos e projetos de caráter zonal, assim como na elaboração do orçamento municipal, na definição de prioridades de gastos e investimentos.

Cada CV é composto por no mínimo 5 até 40 representantes, os quais são escolhidos pelos vizinhos residentes em cada zona. Nas eleições secretas, podem participar todas as pessoas maiores de 18 anos que tenham sido apoiadas por uma organização social ou pela assinatura de dez pessoas residentes no bairro ou na zona onde funcione o CV. A participação dos conselheiros é honorífica. Eles realizam atividades culturais, sociais e esportivas, coordenam ações com outros conselheiros vicinais e cooperam na manutenção de obras de infraestrutura, de esportes, de parques e de áreas verdes.

As questões relacionadas ao orçamento são introduzidas em 2006. Nesse ano são criadas novas regras, elaboradas e aprovadas em conjunto pelo governo municipal e pelos CVs. A nova regulamentação estabelece duas fontes de recursos orçamentais: Fonte 1 e Fonte 2.

A Fonte 1 está composta por recursos orçamentais definidos pelo intendente municipal em cada período anual e é igual para cada uma das 18 regiões em que se divide Montevidéu. O destino dessa fonte orçamentária é decidido pela cidadania, mediante voto direto e universal em eleições convocadas para essa finalidade.

A Fonte 2 está integrada por recursos para obras das secretarias executivas da intendência. A utilização desses recursos é decidida pelos CVs, em consulta com os moradores dos bairros. O novo mecanismo assegura o direito de participação universal, possibilitando que cidadãos maiores de 16 anos possam propor obras e decidir quais delas serão realizadas, mediante uma eleição com voto secreto.

No caso brasileiro, optou-se por estimular inicialmente um processo de participação da população na gestão financeira da cidade. Em Porto Alegre, predominou uma estrutura baseada em assembleias. A cidade foi dividida em 16 regiões. Anualmente são realizadas assembleias em cada uma das regiões e seis plenárias temáticas (Saúde e Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer, Tributação, Circulação e Transporte). As assembleias são abertas a todos os cidadãos com idade a partir dos 16 anos, quando já têm o direito a votar e ser votado.

A comunidade também elege parte dos delegados que irão representá-la no Fórum de Delegados. Essa fórmula de representação cria incentivos para a mobilização – o número de delegados alocados para cada região cresce em função marginal decrescente (Fung, 2004). Os delegados podem ser eleitos ou indicados (pelas organizações sociais e/ou comunidade de determinado bairro) em momento posterior às assembleias. O conselho do OP reúne-se periodicamente e é a principal instância de discussão e decisão de prioridades.

A distribuição de recursos entre as regiões/temáticas baseia-se na aplicação de critérios objetivos, impessoais e universais, decididos todos os anos pelos representantes do conselho do orçamento participativo (COP) e pelo Executivo (Fedozzi e Martins, 2013).

Ao analisar os efeitos do sistema político-partidário na participação, avaliamos a maneira como os dois sistemas estudados estimulam ou limitam a participação de atores da sociedade civil e influem na consolidação de modelos institucionais. Assim, comparamos os *vínculos* dos conselheiros dos CVs e os delegados do OP de PoA com organizações sociais e partidos políticos; nos dois casos existe representação de regiões. Essa última comparação adota como recorte empírico duas regiões análogas de cada cidade quanto ao nível socioeconômico (baixo e médio) da população.

Nossa análise foi focalizada em dois centros comunais zonais (CCZ)⁴ de Montevideu e duas regiões de Porto Alegre. A escolha dos territórios foi direcionada para o objetivo de encontrar elementos socioeconômicos análogos nas duas cidades. Para essa finalidade metodológica foram selecionados nas duas capitais dois tipos de regiões: uma região com menor índice de acesso a bens e serviços públicos e outra com acesso médio.

Na cidade de Montevideu realizamos 21 entrevistas somadas nos CC3 e no CC17. Na cidade de Porto Alegre, onde existem mais pesquisas, realizamos 14 na região Glória e na região Noroeste. Também realizamos entrevistas com funcionários que participaram da elaboração da engenharia institucional da descentralização participativa.

Nos roteiros procuramos analisar parte das trajetórias individuais dos conselheiros e delegados, seus vínculos com organizações da sociedade civil e do sistema político (medidos pelo tipo de organização com que se relacionam, de base territorial, como as associações de moradores, ou organizações setoriais, como sindicatos), o tempo

⁴ A cidade de Montevideu foi dividida em 18 centros administrativos (CCZ), vinculados aos 18 Conselhos de Vizinhança, CC1 a CC18.

de participação na vida pública e particularmente suas relações com partidos políticos, a fim de captar diferentes visões sobre a avaliação do funcionamento das instituições participativas.

Sociedade civil e partidos na gênese das IPs

A fraqueza dos partidos na sociedade brasileira contrasta com a amplíssima variedade de canais de representação extraparlamentar. As novas formas de representação surgidas após a Constituição de 1988 caracterizam-se por suas funções de fiscalização e gestão de políticas públicas realizadas por cidadãos ou, no caso do OP, pela possibilidade de decidirem sobre parte do orçamento municipal. A Constituição de 1988 possibilitou a abertura de canais democráticos. A academia brasileira deu um importante destaque ao papel dos diversos setores da sociedade civil no processo de democratização em diferentes âmbitos e temas: na luta contra o governo autoritário; nas reivindicações relativas à problemática urbana; na reformulação na esfera dos valores. A década de 1970 caracterizou-se como um marco no desenvolvimento da ideia de sociedade civil e do associativismo plural autônomo. As explicações para esse novo associativismo relacionaram-se à configuração autoritária da ditadura militar. Nesse contexto, um novo associativismo combativo irrompe na esfera pública, denunciando injustiças e lutando pela democratização. Os movimentos sociais passam a representar a ideia de sociedade civil que, contraposta ao Estado, significava o campo virtuoso das ações e interações sociais que desafiavam a lógica do poder tradicional, denunciando e demandando a construção de uma sociedade mais igualitária (Avritzer, 2012; Lüchmann, 2002). Essas mudanças foram interpretadas por Avritzer (1997, p. 23) como novas formas de "ação coletiva e de ocupação do espaço público". Os atores coletivos criam um novo espaço público, distinto da sociedade política, gerando novas identidades. Nesse processo, existe uma ruptura do padrão populista (no qual predominam as relações clientelísticas verticais), reforçada a partir da entrada de atores de classe média na cena política e do aparecimento de associações temáticas, provocando um significativo aumento no ritmo de constituição de associações civis e de pluralização dos temas com os quais as associações lidam.

No contexto da redemocratização, houve mudança na atitude dos novos atores sociais, que, na década de 1970, foi caracterizada por um confronto direto com o Estado. Avritzer (2012) identifica uma nova fase das práticas dos atores da sociedade civil, marcada por uma maior interdependência com instituições do Estado. No momento pós-autoritário, o associativismo urbano pauta-se menos pelo embate e mais pela negociação com o Estado; menos pela ação coletiva pública e contestatória e mais pela construção de mecanismos participativos; menos pela militância e mais pela ocupação de cargos de representação e gestão (Lüchmann, 2002). Nessa perspectiva, um dos principais momentos de atuação dos movimentos sociais junto aos canais formais de representação

política foi o processo de elaboração da Constituição brasileira de 1988, a qual permitiu a consolidação e a abertura dos canais de participação e afirmou a possibilidade de formas de democracia direta. Foi esse marco que possibilitou a implementação, em diferentes níveis de governo, de conselhos de políticas públicas, com representantes do governo e da sociedade civil, em áreas como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente. Também foram elaboradas as Leis Orgânicas Estaduais e Municipais – sem as quais não haveria repasse de recursos do nível federal para os níveis estadual e municipal (Teixeira e Albuquerque, 2006).

Assim, a Constituição de 1988 ensejou um âmbito favorável à criação do orçamento participativo (OP), abrindo canais de participação nos municípios, favorecendo a descentralização e fornecendo capacidades financeiras e legais que permitiram aos governos locais inovações administrativas e políticas. O novo marco legal acarretou maior descentralização, permitindo transferências de responsabilidades e de recursos financeiros para os municípios. Essa situação levou os poderes executivos municipais, especialmente os governados por partidos de esquerda, a desenvolver maior grau de autonomia e responsabilidade, realizando reformas tributárias para aumentar a arrecadação de recursos próprios.

As reformas visando à descentralização não foram exclusividade do Brasil; elas foram realizadas em vários países da América Latina, dentre eles o Uruguai. Em muitos casos, em lugar de um aprofundamento da democracia, a descentralização implicou um processo liberalizante e ocorreu uma redução das áreas de atuação do Estado por meio da delegação à sociedade civil das políticas para o terceiro setor. No caso brasileiro, a descentralização, por um lado, permitiu desconcentrar o nível de demandas no governo federal; por outro, proporcionou um novo canal para as lutas pela democratização social.

No final da década de 1980, no início da administração governamental, os novos governos de esquerda de Montevideu e de Porto Alegre passaram por contradições e conflitos vinculados à transição do momento pré-estatal para o pós-estatal, que foram muito similares. As duas forças políticas estavam fortemente ligadas a sindicatos e movimentos sociais, realizando forte oposição aos governos anteriores. No momento de assumir a administração, vão enfrentar um novo contexto das relações entre movimentos, partido e governo⁵.

⁵ A aproximação entre o PT e as formas de democracia participativa é destacada por Avritzer (2009) e Fedozzi (2000). Em documentos do próprio partido, a avaliação é de uma relação imediata entre PT e participação popular (Genro e Souza, 1997). Nessa mesma perspectiva, Paoli (1995) destaca o PT como partido de movimento, de cultura política democrática, em luta para que os espaços políticos institucionais se desvinculassem das práticas políticas patrimonialistas, atuando na sociedade civil como um elemento externo de controle político.

A FA surge em 1971, depois de longas negociações e um abrangente acordo partidário. A nova força agregava comunistas, socialistas, democratas cristãos e segmentos progressistas que haviam deixado os partidos Nacional e Colorado. A FA construiu uma identidade política própria, uma coalizão que forma uma unidade, legitimada por acordos, consensos e maiorias democráticas. A *identidade de movimento* da FA estava fortalecida por um crescente número de militantes de base que se autoidentificavam como *frenteampelistas*, sem se alinharem a nenhum dos partidos ou grupos políticos que integravam a coalizão (Yaffé, 2013; Chaves, 2005).

Entretanto, apesar desses elementos em comum, ocorrem marcadas diferenças nas relações entre movimentos sociais e os novos governos. Em Porto Alegre, a ação de um movimento comunitário exerceu forte influência no surgimento e na consolidação da participação. A gênese do OP em Porto Alegre esteve diretamente vinculada aos movimentos sociais e à participação de partidos políticos de esquerda. O êxito dos primeiros anos do OP e a qualidade do sistema de participação favoreceram-se da cultura associativa porto-alegrense, assim como das ações coletivas dos movimentos sociais e dos *partidos políticos de esquerda* que lutavam por direitos de cidadania no Brasil, conforme Fedozzi (2000), Gugliano (2004), Silva (2001) e Avritzer (2003).

Em Porto Alegre, setores identificados como a *sociedade civil* aparecem como demandantes da democratização da gestão do orçamento público. Para Avritzer (2009), o PT cumpriu o papel de conector das ideias de participação *presentes na sociedade civil*. Os espaços públicos abertos à participação popular foram possíveis devido ao tecido associativo e a uma cultura de direitos. O que é questionável na análise de Avritzer é a separação entre a sociedade civil e a sociedade política, pois os atores da sociedade civil e política transitam por organizações comunitárias e partidos. Nesse sentido, a partir de 1970, há um grande número de lideranças de organizações sociais que se engajam em partidos exercendo uma dupla militância. Os partidos, por meio de seus membros, agem nos movimentos sociais como militantes múltiplos (Mische, 1997). Assim, partidos e movimentos ocupam um espaço comum de participação e representação política na sociedade civil brasileira. Nesse cenário, torna-se frequente a presença, nos movimentos sociais, dos chamados agentes externos ou "sujeitos organizacionais" (Igreja, partidos políticos, ONGs), atuando e interferindo em seu funcionamento e em sua dinâmica, especialmente nas associações. Essa relação não se limita ao caso brasileiro. Com efeito, os partidos, principalmente os de esquerda, no cone sul latino-americano, tiveram estreitos vínculos com os movimentos sociais. Essas relações apresentaram diferentes características, dependendo das identidades dos partidos (Serna, 2003).

Os vínculos entre sociedade civil organizada e atores ligados a organizações político-partidárias marcaram o processo de consolidação da experiência participativa gaúcha. A União de Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) manteve íntimos vínculos com os partidos políticos e muitas vezes os interesses destes últimos pautaram ações do movimento. Os congressos da década de 1980, por exemplo, foram realizados em momentos de campanhas eleitorais, o que parece indicar que esses eventos foram instrumentos dos diferentes interesses político-partidários. Na década seguinte, a Uampa vai perder influência no movimento comunitário. Contudo, como os partidos que passaram a controlar a Uampa não tinham na origem uma política específica para os movimentos comunitários, as lideranças passam a atuar com alto grau de *autonomia individual* para o encaminhamento de questões como a luta pelo acesso à terra e por serviços urbanos (Baierle, 1992, p. 164). É possível acrescentar a essa observação que a autonomia individual dos agentes políticos partidários estava potencializada pela baixa

institucionalização do sistema político brasileiro. Dessa forma, muitos atores individuais vinculados a partidos pouco institucionalizados atuavam nos movimentos sociais sem nenhum tipo de constrangimento de programas ou identidades partidárias.

Em Montevidéu, não se constituiu um movimento desse tipo. A sociedade civil montevideana foi configurada principalmente com a presença de um organizado movimento sindical.

Filgueira (1985) observa na formação do sindicalismo uruguaio uma relativa autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos. Desde suas origens, em fins do século XIX, e particularmente durante o primeiro batllismo⁶ – momento inicial da incorporação política dos trabalhadores –, a ação sindical uruguaia manteve certa distância tanto do Estado como dos partidos Colorado e Nacional. A expressão dessa autonomia manifestou-se na ausência de leis que a regulassem, distinguindo-a da de seus pares em diferentes países latino-americanos; assim como na ausência de filiação a um partido, em exercício, do governo.

A formação da FA marcou um novo patamar nas relações existentes entre sindicatos e partidos. Desde então, os vínculos entre sindicatos e partidos de esquerda adquirem novos matizes. Nesse sentido, as pesquisas realizadas por Doglio, Senatore e Yaffé concluem que, desde 1971, a grande maioria de dirigentes sindicais está filiada a organizações políticas que são correntes internas da FA. Esses setores *frenteampelistas* têm pesos relativos diferentes e oscilantes na direção da central sindical. Também é comprovado, mediante dados empíricos, a quase completa interconexão dos sindicatos com os partidos de esquerda (Doglio, Senatore e Yaffé, 2004, p. 264).

Em relação às associações de moradores e às comissões de vizinhança, vão ganhar maior importância e densidade na sociedade civil uruguaia no começo da década de 1980, quando passam a atuar como agentes do combate à ditadura militar. Durante o regime autoritário aumentou o número de associações de moradores. Nesse período, as organizações de bairro adquirem uma atitude defensiva, visando a ganhar ou manter espaços de ação, em condições de forte repressão (Filgueira, 1985).

A partir do processo de abertura, as associações de moradores, tal como outros atores sociais e políticos, adquiriram gradativamente maior capacidade de iniciativa no processo de transição à democracia. Assim como no Brasil e em grande parte da América Latina, essa etapa se caracterizou por uma ação de natureza “extraestatal” antiditatorial, em que se estabeleceram novas organizações autônomas e outras vinculadas a sindicatos, cooperativas e partidos.

A proposta de participação da DP estabeleceu que as organizações de base territorial, em particular as associações de moradores, fossem os interlocutores privilegiados das novas instituições. Mas esse papel não surge como uma demanda das próprias organizações do bairro. Nesse aspecto, a pesquisa de Bruera (1993) conclui que,

⁶ Corrente política inspirada nas ideias e doutrina política de Batlle e Odoñez (1856-1929).

no contexto da implementação da DP, somente 16% dos membros das associações de moradores consideram que a função das associações é cogovernar. Ou seja, para a maioria das associações, seu papel é divergente do proposto pela intendência.

Em nossa pesquisa, a maioria dos entrevistados disse participar ou ter participado de associações de moradores ou comissões de bairro; entretanto, essa participação é muito difusa, pois os conselheiros afirmam que raramente participaram de reuniões oficiais em algum tipo de organização do bairro.

Em uma pesquisa realizada pela assistente social do CCZ 3, foi constatado que 58% dos conselheiros participaram de alguma organização de caráter social; entretanto, somente 11% dos atuais conselheiros foram apresentados por uma organização de bairro, a maioria apresentou sua candidatura mediante o procedimento de coleta de assinaturas individuais.

Portanto, apesar de existirem vínculos dos conselheiros com as organizações de bairro, esses vínculos não geram uma participação que incorpore as associações e comissões como interlocutoras e agentes de demandas. Alguns conselhos têm implementado estratégias pontuais para relacionar-se com organizações sociais e vizinhos, mas não é uma prática comum.

Todavia, alguns CVs relacionam-se fluidamente com a sociedade civil por meio de algumas comissões temáticas. Nesses casos, a vinculação do CV com a sociedade civil ocorre principalmente por estratégias individuais dos conselheiros. Por exemplo, muitos de nossos entrevistados afirmaram que participavam, de forma assídua, das comissões temáticas (particularmente da Mulher ou da Cultura). Em todos os casos, as análises mostram que os CVs orientam parte de seu trabalho apenas para a gestão interna, em detrimento do trabalho de interlocução com vizinhos e organizações sociais (Ferla et al., 2012).

Dessa forma, é possível afirmar que os partidos que impulsionaram as IPs, isto é, a FA e o PT, tiveram, no final da década de 1980, estreita interpenetração com os movimentos sociais. Entretanto, existem diferenças em relação ao tipo de movimentos a que se vinculam. No caso de Montevidéu, o modelo inicial de participação foi projetado exclusivamente por uma organização política que possui fortes vínculos com o movimento sindical. Esse projeto não foi gerado por demandas de participação de organizações da sociedade civil externas à FA.

Em Porto Alegre, setores identificados como a *sociedade civil*, vinculados a associações de moradores, mas com estreitos laços com partidos políticos, aparecem como demandantes da democratização do orçamento público.

Comparação dos sistemas políticos, inserção dos partidos na sociedade

Interpretações das ciências sociais uruguaias têm privilegiado o papel dos partidos tradicionais, destacando que os partidos uruguaios funcionaram como agentes centrais do sistema político. Entre os acadêmicos uruguaios, essa ideia sempre foi destacada de forma consensual, provocando a denominação da democracia uruguaia como “partidocêntrica” (Real de Azúa, 1988)⁷. Assim, a cultura política uruguaia é fortemente influenciada pelo ideário dos partidos políticos, e tal característica relaciona-se ao processo de formação da identidade nacional, iniciada no século XIX e concluída pelo batllismo. Mais que qualquer sociedade latino-americana, o Uruguai destaca-se por ter, na esfera político-partidária, um de seus principais centros de organização social; as lealdades partidárias orientam decisivamente as práticas políticas dos uruguaios (Sousa, 2003).

Para Mainwaring e Torcal (2005), os laços fortes entre eleitores e partidos podem ser construídos por vínculos programáticos/ideológicos, clientelistas ou tradicionais/afetivos. Os partidos históricos uruguaios se aproximariam do último par, centrado em laços emocionais. Atualmente, o apelo às fortes identidades persiste por meio de outros mecanismos, baseados em vínculos mais próximos aos programáticos/ideológicos, pois a FA é uma frente de esquerda policlassista (representa adesões de vários setores sociais). Da mesma forma que os partidos Nacional e Colorado construíram suas identidades um em oposição ao outro, a FA construiu sua identidade em oposição aos partidos Branco e Colorado (Lissidini, 2002).

Os estudos sobre os partidos políticos no Brasil compartilham a ideia de que as organizações partidárias são instituições frágeis (Meneguello, 1989). Essas características institucionais favoreceriam a autonomia das disputas eleitorais dos candidatos a cargos legislativos, estimulados a fazer suas campanhas com grande independência em relação ao partido.

Entre os fatores explicativos dessa realidade, encontra-se o grau de descontinuidade dos partidos e dos sistemas partidários no contexto da formação histórica do país, uma vez que o autoritarismo foi a regra e os períodos democráticos foram a exceção. Isso provocou a inexistência de condições para a constituição de uma história partidária contínua e de memória política vinculada às organizações partidárias

⁷ Para Caetano e Rilla (1991), as razões e as raízes do partidocentrismo uruguaio encontram-se nas extensas e variadas funções que realizaram os partidos na sociedade. Eles interatuam de forma quase permanente e operam complementarmente em múltiplos aspectos. Os autores citam exemplos históricos de funções que extrapolam a política partidária: a superação antecipada, em relação à realidade latino-americana, e a exclusão política das massas. Nesse sentido, no princípio do século XX, os imigrantes foram incorporados, por meio da ação dos partidos, na atividade política. Assim, a maioria da população identificou-se com o Partido Colorado ou o Partido Nacional. Entretanto, o sistema partidário contribuiu para a geração de limitações na representação de grupos sociais. Os autores destacam que os partidos promoveram a extensão de relações clientelísticas como base de sustentação do Estado, assim como a *captura do social organizado pelo partidário, possibilitando uma limitação do desenvolvimento autônomo da sociedade civil*.

com posições ideológicas definidas. No Brasil, os partidos aparecem e desaparecem vertiginosamente. Além disso, a heterogeneidade regional e cultural brasileira, condicionada pelas dimensões continentais do país, dificultou a formação de partidos nacionais (Mainwaring, 2001).

Para Mainwaring (2001), a relação existente entre partidos pouco institucionalizados, representação proporcional, multipartidarismo, presidencialismo e um sistema de listas abertas gera indisciplina partidária e excessos de barganhas entre o Executivo e o Legislativo⁸. Esse sistema eleitoral contrasta com o sistema de lista fechada, como é o caso uruguaio, no qual o eleitor só vota em partidos, ficando limitada a escolha de preferências (Klein, 2007).

Essa estrutura institucional favorece a autonomia das campanhas dos candidatos a cargos de representação. Nessa interpretação, as características do sistema político e do sistema eleitoral influenciariam os candidatos a fazer suas campanhas com grande autonomia em relação ao partido. A bancada eleita por um partido é, sobretudo, o resultado agregado da ação de diversos candidatos individuais. Os partidos são compostos, na maior parte, por um grupo de candidatos sem quaisquer identidades ideológicas ou programáticas comuns e que se organizam apenas para a disputa eleitoral. Assim, durante a campanha eleitoral, os eleitores estão expostos a uma disputa entre candidaturas individuais ou alianças partidárias que torna improvável o desenvolvimento de laços fortes entre candidatos e partidos (Kinzo, 2005).

O sucesso eleitoral de um partido tem relação direta com a presença de candidatos competitivos. Dessa forma, é muito comum que os candidatos, uma vez eleitos, se considerem desvinculados do partido. Essas características produzem situações políticas instáveis, nas quais, por exemplo, a identificação partidária é ambivalente e confusa. As pesquisas, no Brasil, têm mostrado, de forma consistente, que, na hora de votar, os eleitores consideram a pessoa do candidato mais importante do que o partido (Baquero, 2000), processo de preferência eleitoral que afeta fortemente outras atitudes políticas, servindo como ponto de referência para entender as predisposições de apoio ou rejeição a opções políticas.

Os partidos apresentam baixa identificação entre o eleitorado, com marcadas diferenças em relação ao eleitorado uruguaio.

⁸ Para outros autores, a estrutura institucional vigente não constitui impedimento para que esse regime funcione de maneira relativamente coerente. Nesse sentido, destaca-se o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) sobre a crescente disciplina partidária na Câmara de Deputados, assim como um padrão de coalizão partidária no plenário, ideologicamente coerente com as posições de direita, esquerda e centro bem definidas. Tal comportamento seria explicado pelo controle que as lideranças partidárias exerceriam sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Nessa perspectiva, o desenho institucional brasileiro, apesar da combinação de um sistema de governo presidencialista com um sistema eleitoral que, em teoria, incentiva a fragmentação e o personalismo, apresenta um funcionamento que permite a operacionalidade das decisões legislativas, tornando relativamente estável a dinâmica política. Desse modo, o formato do sistema partidário ao longo de sua trajetória vem demonstrando maior definição, apesar do grande número de partidos que obtiveram representação na Câmara dos Deputados.

A baixa identificação partidária cresceu nos últimos anos. Segundo a última pesquisa do Datafolha (2017), 71% dos brasileiros não têm partido de preferência. Ainda de acordo com o Instituto, o percentual é o maior desde que essa pergunta começou a ser realizada nas pesquisas, em 1989. Em dezembro de 2014, 61% disseram que não tinham partido preferido.

No caso do Rio Grande do Sul, a baixa institucionalização foi matizada pela importante presença de partidos de esquerda na década de 1980. Nesse contexto político, Trindade e Noll (1991) destacam a particularidade de Porto Alegre em relação a outras capitais brasileiras.

Na capital gaúcha, existiu maior presença de uma tradição trabalhista, pois, entre 1946 e 1964, o PTB alcançou uma importante participação em organizações sociais. Essa característica fez com que a conjuntura política de Porto Alegre fosse diferente da de outras cidades no momento imediatamente posterior à democratização em 1985.

Enquanto em todas as principais cidades do Sul e do Sudeste houve um embate entre partidos de direita e partidos de esquerda, em Porto Alegre houve uma disputa no interior da própria esquerda, com o PDT ganhando em 1986 a primeira eleição posterior à democratização e a Frente Popular ganhando a eleição seguinte (Avritzer, 2009).

Influência da dinâmica político-partidária nas IPs

Um dos primeiros atos do governo de Tabaré Vázquez foi a promulgação da Resolução nº 133 BIS/90, de 28 de fevereiro de 1990, 13 dias depois de haver alcançado o governo municipal, criando 18 centros comunais zonais (CCZs) e as assembleias deliberantes, como órgãos de participação dos vizinhos.

As assembleias deliberantes foram pensadas como órgãos de participação direta, mas sua natureza era apenas consultiva. Dessa forma, o grau de poder de decisão dos cidadãos era baixo, pois quem participava das assembleias e das comissões (nas quais os cidadãos de forma individual ou representando as organizações de bairro poderiam participar) não tinha nenhuma garantia de que suas propostas seriam levadas em consideração. Apesar de as assembleias não terem poder de decisão, foi em seu âmbito que se discutiu o Plano Quinquenal da Intendência, poucos meses depois de implementada a DP. Foi nesse contexto que ocorreu a maior participação e realizaram-se as demandas, reunindo entre 20 e 25 mil moradores (Goldfrank, 2002).

O sistema político uruguaio limitou a ação de formas de democracia direta. Em 1990 todos os partidos de oposição manifestaram reações contrárias ao projeto da FA. Os partidos tradicionais uruguaios mobilizaram toda a sua estrutura política nacional e conseguiram impugnar o projeto original. Como consequência, a FA teve que encontrar brechas legais e alcançar um acordo político com a oposição. Nessas condições, foram criadas as juntas locais, esferas de participação político-partidária que adquiriram grande

protagonismo, eclipsando os mecanismos de representação social, isto é, os conselhos de vizinhança (CVs)⁹.

A esquerda argumentou que foi limitada em suas ambições de aprofundar a democracia por esse impedimento inicial. Entretanto, a FA foi crescendo eleitoralmente durante toda a década de 1990. Ela governa o departamento de Montevidéu há 25 anos e governa o país desde 2004. Toda essa hegemonia política, entretanto, não provocou a busca por alternativas para retomar um modelo centrado em assembleias de participação direta da população, como no projeto original.

O sistema político impôs sua lógica a instituições que tinham a finalidade de ampliar a participação para além dos partidos políticos. Os CVs visavam a uma nova forma de representação baseada na participação individual ou mediante organizações territoriais de atores sociais sem filiação partidária. Os discursos dos engenheiros institucionais da DP afirmavam a necessidade de uma mudança na forma histórica de fazer política em nível municipal, passando-se de uma lógica partidária para uma lógica de defesa dos interesses territoriais. Entretanto, nossa pesquisa, que teve como referência empírica os atores participantes dos CVs, não verificou esse tipo de participação. Constatamos a presença, de forma hegemônica, de pessoas com uma longa trajetória na política partidária da esquerda, com fortes vínculos com sindicatos e, em menor medida, com cooperativas e associações de moradores. Dessa forma, a partidocracia uruguaia, revigorada pela ação política da FA, impôs-se nos novos canais de representação desenhados para a participação da sociedade civil. Diferentemente do OP porto-alegrense, a DP não incorporou setores tradicionalmente excluídos das decisões políticas¹⁰. Por outro lado, ao enfatizar os mecanismos representativos, reproduziu um tipo de participação tradicional, por meio da eleição dos representantes por voto secreto. Esse tipo de participação muitas vezes ficou condicionado pela militância político-partidária.

Veneciano (2008) também encontra uma correlação entre militância partidária e participação nos CVs, identificando trânsitos entre os atores da sociedade civil e da sociedade política. A partir de uma pesquisa qualitativa nas eleições realizadas nessas entidades – no período de 1993 a 2006 –, observa que, ao longo do tempo, os setores mais participativos vão evoluindo e reciclando-se dentro de suas possibilidades.

⁹ Em 1990, os partidos históricos uruguaios, o Partido Colorado e o Partido Nacional, conseguiram impugnar, por meio de recursos jurídicos, o projeto original – que possibilitava canais de participação mais direta através de assembleias deliberantes. A impugnação do projeto é um ponto central da tese de Goldfrank (2002) sobre a importância da institucionalização partidária no Uruguai, pois os fortes partidos de oposição, com raízes históricas na sociedade uruguaia, organizaram uma intensa campanha contra o projeto da DP por temor de perder vínculos com a sociedade. Assim, Brancos e Colorados, como membros da Junta Departamental, tinham a possibilidade legal de reunir assinaturas e apresentá-las no Parlamento Nacional, impugnando, dessa forma, os atos normativos do intendente. Eles lograram usar esse recurso para cancelar a norma que criou a descentralização.

¹⁰ Apesar do predomínio dos eleitores de baixa renda, os representantes, isto é, os conselheiros eleitos, têm renda acima da renda média da população. A intenção original era a de que os setores excluídos fossem sobre-representados no nível regional, ou seja, que houvesse aumento no número de pessoas com baixa renda que atuassem com representantes dos moradores (Veneciano, 2008).

Militantes partidários convertem-se em militantes “socioterritoriais”, e outros, que emergem da dimensão local, desenvolvem verdadeiras carreiras políticas (conselheiro, edil local, edil departamental) ou penetram em organizações sociais.

Para a autora, a participação na DP está “esquerdizada”. Essa interpretação se justifica devido ao discurso de esquerda, desde a campanha eleitoral por meio da qual alcançou o governo municipal (1990), ter tido como proposta central a democracia popular mediante a descentralização. A cidadania de esquerda tem demonstrado uma atitude mais voltada à participação.

Nesse sentido, nos primeiros anos da experiência da DP, quando existia maior expectativa dos militantes de esquerda, nos CCZs em que a FA tem melhor votação, a participação dos cidadãos (medida em número de pessoas que votam nas eleições dos CVs) aumentou. Entretanto, a partir de 2004, ocorre um fenômeno contrário, isto é, nos CCZs em que a FA tem maior quantidade de votos, a participação se estanca ou decresce (Veneciano, 2008). Com base nesses dados, podemos interpretar que a participação na DP está fortemente condicionada pela ação da militância de esquerda.

No caso uruguaio, as identidades partidárias, num país marcado pela centralidade dos partidos, parecem ter exercido uma influência negativa sobre a ampliação da participação. Nos últimos anos, a participação diminuiu. Menos pessoas querem se candidatar ao cargo de conselheiro e menos pessoas votam nessas eleições. Também existe uma alta desistência, por parte dos eleitos, nos primeiros meses de atuação.

As lealdades partidárias limitam a participação de cidadãos sem vínculos partidários e sem identidades de esquerda, pois os CVs são identificados pela população e pelos agentes políticos como uma instituição de oposição ao governo, que serve para a ação política partidária, dominada pela FA.

Esse argumento se sustenta em outros estudos internacionais, nos quais são apontadas relações entre pluralização e participação. Nesse sentido, Ganuza (2007) observa que, na grande maioria dos casos, em nível internacional, aqueles processos que se podem considerar mais maduros, devido à sua estabilidade no tempo, são os mais plurais em relação à participação cidadã, isto é, aqueles nos quais participam setores com diferentes tendências partidárias e ideológicas, idades, gêneros e localizados em territórios diversos.

A influência de diferentes sistemas políticos nas formas de participação dos dois países manifesta-se, também, no nível das aspirações dos militantes individuais para carreiras políticas. No Uruguai, os vínculos de fidelidade partidária, por parte do eleitor, são fortes e foram construídos historicamente por diferentes mecanismos. Os partidos Branco e Colorado construíram vínculos baseados em significações afetivas e tradicionais. A FA visou construir os laços de fidelidade a partir de vínculos programáticos/ideológicos. O peso das identidades partidárias manifestou-se nos discursos dos entrevistados. Os conselheiros montevidéanos que aspiravam ser políticos profissionais estavam condicionados pelo interesse do partido. Nessa perspectiva, afirmavam que, para serem

candidatos, deviam desenvolver uma carreira dentro do partido. Entre os delegados de Porto Alegre, essa possibilidade aparecia como mais remota, pois predominavam os discursos antipolítica. Os delegados do OP que afirmavam a possibilidade de construir uma carreira política profissional consideravam seu projeto como uma realização individual, não partidária ou ideológica. No entanto, a maioria dos delegados e conselheiros, nas duas cidades, não manifestou uma grande motivação para construir uma carreira política profissional.

As entrevistas (E) que realizamos em Porto Alegre revelaram que as lideranças populares que surgem nos âmbitos dos bairros têm uma trajetória bastante flutuante por diversos partidos. Esse fenômeno contrasta com a realidade dos atores das instituições participativas da cidade de Montevidéu. Na capital uruguaia, o Conselho de Vizinhança está hegemonizado pela participação de militantes da FA. No Uruguai, quando perguntávamos aos conselheiros se estariam dispostos a ser candidatos a um cargo representativo, a maioria respondia argumentando que seriam candidatos *se o partido assim o determinasse*; portanto, destacavam a importância do interesse do partido sobre as candidaturas individuais. Além disso, afirmavam que, para ser candidato, é necessário ter uma trajetória dentro do partido. Por exemplo:

Para ser candidata é necessário o apoio do partido, eu não tenho esse apoio. É necessário pertencer a um setor e depois é necessário negociar. O setor que tem mais votos é que vai designar candidatos (incluindo cargos de confiança). Para ser candidato é necessário fazer carreira num setor. Agora são os setores que impõem (E5).

Para candidatar-me a edil tenho que pertencer a um setor (E7).

Sou muito novo (dentro do partido) e dentro do partido existem degraus (E9).

Pretensões pessoais não tenho, eu estou para o que diga o partido (E10).

No Brasil, as pessoas participam majoritariamente de campanhas eleitorais sem vínculos partidários. Nesse sentido, a maioria dos conselheiros e delegados entrevistados afirmaram que recebiam propostas de participação em diversos partidos. Eles realizaram campanhas eleitorais para candidatos sem levar em conta a que partido pertenciam. Ao comparar os dados do OP de Porto Alegre com a descentralização participativa de Montevidéu, observamos que na capital gaúcha, diferentemente de Montevidéu, a participação ocorreu com um menor índice de identificação partidária.

A maioria (delegados) não são filiados a partidos políticos, mas na hora fazem campanha para o governo. Quem lhes oferecer mais, eles vão. Eles podem criticar o governo, mas na campanha apoiam o governo. No tempo

do PT quase todas as associações faziam campanha para o PT (E1, Porto Alegre).

É comum que delegados e conselheiros sejam convidados a filiar-se a partidos políticos, acabam aproveitando o momento da popularidade. Teve vários convites para filiar-me em partidos, mas eu achei de bem ficar de fora. (...) eu gosto [de] ver os projetos dos vereadores. A campanha política eu acho importante, necessária e gosto (E10, Porto Alegre).

Eles fazem campanha eleitoral, muitas vezes como cabos eleitorais de candidatos, mas não se identificam com partidos (E6, Porto Alegre).

A maioria dos delegados não participa (em partidos). Se fosse para ganhar alguma coisa até participavam. Antes havia mais vínculos partidários (E11, Porto Alegre).

Os delegados se vinculam aos partidos com demandas imediatas, sem o peso de uma tradição partidária. Muitos dos novos delegados que entrevistamos tinham pouco conhecimento sobre o funcionamento do OP, mas sabiam que participar era o mecanismo que gera uma possível solução para suas necessidades. Assim, a participação não está condicionada por adesão partidária, mas pela realização de demandas, demonstrando a lógica pragmática dos participantes. Nesse sentido, pesquisas apontam que a partir de 2004 o índice de demandas concluídas foi relativamente baixo, quando as demandas em andamento superam as concluídas. Na última administração do PT, existiam 963 demandas do OP em aberto, número que saltou na gestão peemedebista para 1.532. Concomitantemente à diminuição de demandas concluídas, ocorre uma forte queda na participação (Rennó e Souza, 2012).

Como destacamos anteriormente, os dados do Latinobarômetro (2013) apontam marcadas diferenças na visão sobre política partidária entre cidadãos brasileiros e uruguaios. No caso brasileiro, a visão personalista predomina sobre os partidos. Também nossas entrevistas reforçam essas pesquisas. Nesse sentido, existe uma diferença importante nos depoimentos dos entrevistados de Montevideú comparados aos de Porto Alegre. Os delegados do OP têm fortes discursos antipartido e antipolítica, e concebem os partidos e a política como uma esfera de interesses particulares que muitas vezes não coincidem com o interesse da comunidade. A identidade "comunitária" manifesta uma forte crítica à política partidária. Nessa visão a liderança comunitária não deve defender interesses partidários.

Nunca fui filiada a partido, eu sempre fui comunidade, liderança comunitária não pode ter partido. Porque independente de quem estiver de prefeito a gente tem que garantir as obras da comunidade (E2, Porto Alegre).

Se eu pudesse terminava com a política no Brasil devido ao desmande. Existe muita impunidade, falta de leis (...) o que está acontecendo no Brasil é uma impunidade muito grande (E7, Porto Alegre).

Pesquisas sobre o processo de seleção de candidatos no Brasil demonstram que os partidos ordenam a composição de suas listas a deputados ou vereadores atribuindo valores diferenciados aos candidatos. Nessa lógica partidária, são incluídos, em primeiro lugar, candidatos com um potencial eleitoral elevado e com grandes chances de serem eleitos. Em segundo lugar, candidatos com votação expressiva, mas inferior ao do caso anterior. Por último, os candidatos sem chances de serem eleitos e com poucos votos, mas mesmo assim com possibilidades de contribuir com o partido (Carneiro, 2009).

Muitos desses candidatos a vereador ou a deputado vão recrutar cabos eleitorais ou candidatos entre líderes do movimento comunitário, embora tenham poucas chances de se eleger. Esse fenômeno explicaria por que tantos de nossos entrevistados em Porto Alegre recebem muitas propostas de filiação partidária. A baixa identidade partidária dos eleitores e dos políticos permitiu, por exemplo, que lideranças comunitárias sem fidelidades partidárias, no final da década de 1980, participassem do projeto impulsionado pelo PT.

Em nossas entrevistas, a maioria dos delegados tinha sido convidada a participar de diversos partidos, pois os líderes comunitários podem trocar de partido sem perder capital político. Perante uma troca de partidos eles podem manter sua identidade comunitária, que, junto com as características pessoais, está acima dos fracos partidos.

Não tenho preferência por partidos, voto nas pessoas, apoio o que elas fazem independente de partidos (E13, Porto Alegre).

A política não me atrai (...). Eu voto na pessoa, no ser humano. Fui convidada por vários partidos a participar como filiada (E7, Porto Alegre).

Dinâmicas partidárias e mudanças na participação na década de 2000

Entre os participantes nas assembleias do OP, o PT, nos anos 1990, aparece como o partido amplamente majoritário nas preferências, chegando a quase 40%. Entretanto, na pesquisa de 2005, houve um decréscimo moderado nas preferências por esse partido, juntamente com um aumento dos percentuais dos partidos que formaram a nova coalizão de governo, a partir de 2005.

No ano de 2004, o PT perde a prefeitura para José Fogaça, então membro do Partido Popular Socialista (PPS). Fogaça ganha a eleição defendendo a "participação popular" e a continuação do programa de OP. Nas eleições de 2008, reelege-se prefeito, agora pelo PMDB. Diferentemente da eleição anterior, o prefeito reeleito faz campanha

após ter mantido o OP em funcionamento, apesar de diminuir a centralidade que o programa tinha nas administrações petistas (Rennó e Souza, 2012).

No novo contexto político, a soma dos partidos vinculados ao governo, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), aumentou de 3,9%, em 2002, para 14% das preferências dos participantes das assembleias do OP em 2005, o que representa um crescimento de mais de 200% (Fedozzi, 2007). Esses dados demonstram que, num cenário de baixa identidade partidária e alta volatilidade eleitoral, os moradores da periferia podem aderir com grande facilidade aos partidos governistas.

Muitos delegados e conselheiros, de forma semelhante aos participantes das assembleias, terminam aderindo a partidos vinculados ao governo em função de uma lógica pragmática de conseguir recursos para a comunidade. Um indicador dessa possível cooptação pode expressar-se empiricamente na adesão dos representantes populares aos partidos da base do governo de turno.

As análises do conselho do orçamento participativo (Tabela 1) demonstram que nos últimos anos ocorreu um processo de alteração de filiações partidárias dos conselheiros, com maior adesão dos conselheiros aos partidos da base do governo atual.

Tabela 1
Filiação partidária entre os conselheiros titulares, 2005, 2009, 2012

Filiação partidária	2005		2009		2012	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Sem filiação	23	53,5	20	45,0	17	37,0
PDT	2	4,7	2	4,5	7	15,2
PT	6	14,0	7	15,9	3	4,3
PTB	3	7,0	4	9,1	2	8,7
PMDB	1	2,3	1	2,3	4	8,7
PPS	2	4,7	5	11,4	4	8,7
PSB	2	4,7	1	2,3	4	8,7
PSDB	1	2,3	-	-	-	-
PCdoB	3	7,0	-	-	1	2,2
PSOL	-	-	1	2,3	2	4,3
PP	-	-	2	4,5	-	-
PPL	-	-	-	-	2	4,3
Total	43	100,0	43	100,0	43	100,0

Fonte: Fedozzi e Martins (2015).

Fedozzi e Martins (2015) apresentam algumas hipóteses explicativas para que os conselheiros adotassem essa alteração. A provável elitização política em curso seria reflexo da crise e da reconfiguração do modelo do OP de Porto Alegre. Nesse sentido, são

identificados diferentes fatores interligados que compõem o contexto no qual ocorreram as mudanças das regras da participação. Um aspecto destacado refere-se à intensificação da captura de lideranças pelo governo.

Os dados indicam que existem duas tendências presentes na formação do conselho do OP. Por um lado, ocorreu uma diminuição das porcentagens de conselheiros *sem filiação partidária*, o que pode indicar um aumento da influência da variável partidária na escolha de conselheiros. Por outro lado, ocorreram mudanças na identidade partidária dos conselheiros, aumentando o número dos conselheiros favoráveis à nova administração que assumiu em 2005 (PPS, PMDB, PTB e PDT)

No caso de Montevidéu, não tivemos uma mudança de governo. A FA continua no governo municipal desde 1990; entretanto, é possível afirmar que na última década mudou a expectativa em torno da participação.

As mudanças no modelo institucional introduzidas em 2006 refletiram novas expectativas da esquerda uruguaia em relação ao tipo de participação esperada. Quando a FA assumiu o governo de Montevidéu, esperava-se uma participação massiva do campo popular. Essa expectativa refletia o contexto do final da década de 1980, marcado pela luta de uma sociedade mobilizada contra a ditadura militar e pelas concepções de esquerda que enfatizavam uma democracia baseada na ação direta dos trabalhadores.

A nova forma de participação esperada, particularmente a partir das mudanças introduzidas em 1993 com os CVs e em 2006 com o Orçamento Participativo, enfatiza a *pluralidade, a universalidade* e a necessidade de uma nova cultura democrática. Os promotores da DP defendem a necessidade de consolidar uma participação plural, propondo mudanças nas formas tradicionais de participação político-partidária, isto é, propondo uma nova cultura democrática.

Quando contrapomos a DP ideal aos dados empíricos pesquisados, a primeira conclusão em relação às entrevistas realizadas em duas regiões de Montevidéu é a de que a maioria absoluta dos conselheiros são militantes de esquerda vinculados ao âmbito sindical e às cooperativas e têm mais de 50 anos.

Os cidadãos que se relacionam aos problemas territoriais são pessoas de idade avançada, em geral donas de casa. Normalmente, suas trajetórias estão vinculadas a um período dramático da história uruguaia: a ditadura cívico-militar (1973-1985). Assim, grande parte do grupo de conselheiros provém de uma formação cultural vinculada ao período autoritário. Os antigos militantes de esquerda que viveram a repressão dos anos 1970 e princípio dos 1980 são parte de uma geração que sofreu a perseguição e, em muitos casos, a prisão.

A formação cultural dos conselheiros ocorreu nesse período, quando tiveram como escola política o sindicalismo e as atividades partidárias de esquerda, num contexto de forte repressão. Muitas das ações políticas desse período estavam inseridas numa lógica de ocultamento, característica que perdura no período democrático. Alguns entrevistados afirmam que há uma lógica partidária no funcionamento dos CVs, mas que

essa lógica *se oculta*, pois “Existem pessoas que têm um modo antigo de fazer política (...) há reuniões por setores políticos dentro do conselho, mas eles dizem que não são políticos partidários” (E1, Montevideú).

Nos depoimentos, geralmente é significada de forma negativa a defesa da esfera político-partidária. Nesse sentido, um aspecto que se reitera em várias falas dos entrevistados é a afirmação de que há uma confusão entre “a militância político-partidária e a função social”. Muitos dos conselheiros fazem uma distinção entre o “social” e o “político”, mas afirmam que *os outros* não fazem tal distinção, portanto, *os outros* são conscientes de que se deve atuar de forma diferenciada como *ator político* e *ator social*. Entre os entrevistados mais organicamente relacionados à FA, essa distinção aparece como uma constante acompanhada de grande carga normativa.

A distinção social/político também está presente na planificação inicial do modelo institucional. Os dirigentes da FA aspiravam a promover a participação do maior número de pessoas, pois era comum a percepção, entre eles, de que o militante de esquerda tradicional uruguaio não sabia como abordar os problemas do bairro. Alguns trechos das entrevistas realizadas por Harnecker (1995, p. 85) com dirigentes da FA que participaram dos debates e da construção institucional da DP exemplificam o recorrente esforço de diferenciação entre militância política e social:

Não tínhamos experiência na militância social e do bairro. Tínhamos uma experiência distinta. (...) é muito diferente o relacionamento como militante político com a vizinhança do bairro e o relacionamento como vizinho de bairro com outro vizinho (...) como militantes políticos não conseguimos gerar uma discussão nos lugares correspondentes.

Essa autocrítica vai fazer parte de todo o processo da DP.

Apesar de a grande maioria dos conselheiros ser vinculada organicamente a partidos de esquerda (hegemonicamente à coalizão FA, e, entre estes, alguns são militantes do Partido Comunista Uruguaio), nos últimos anos, foram eleitos conselheiros ligados aos partidos tradicionais que, de forma muito explícita, justificam sua participação como uma orientação partidária. Eles assumem a participação nos CVs como uma ação explicitamente guiada por uma lógica de adesão partidária, que os militantes da FA não querem assumir. Para um funcionário municipal que participou da elaboração da engenharia institucional da DP, a atitude dos partidos tradicionais é mais “honestá”:

A participação político-partidária foi uma característica e incluso tende a aprofundar-se. Por exemplo, o Partido Nacional (PN) explicitamente busca a participação de militantes próprios. A FA o faz sem dizê-lo. O PN é *mais honesto*, porque, se, por um lado, se afirma que os CV visam a participação social e se participa de forma partidária, [esse fato] é perverter a proposta,

isso é gravíssimo. Pois isso leva que os conselheiros sigam uma lógica partidária e não vicinal (E22, Montevideu).

Se, para os militantes de esquerda, a distinção entre o social e o político aparece como *um deve ser*, para os atores dos partidos tradicionais, as instituições participativas são canais de expressão político-partidária, portanto, não estão condicionadas por uma normatividade que separa a esfera social da esfera política. A interpretação dos CVs como um lugar explícito de ação partidária é destacada pelo depoimento de um dos poucos militantes dos partidos tradicionais.

Esta esfera da representação sempre foi dominada pela esquerda. A esquerda utiliza o CV como uma maneira de conhecer a realidade local e obter votos. A direita percebeu que era um espaço que se estava cedendo. Assim, a partir de 2011, existiu uma maior participação dos partidos tradicionais nos CVs (E9, Montevideu).

São movimentos por vezes sutis de transformação, que nossa análise buscou captar a partir das duas experiências de participação. Nas conclusões, retomamos as linhas gerais de nossa investigação e trazemos as principais respostas que construímos acerca desse processo.

Conclusões

A tese de Goldfrank (2006) problematizou os efeitos da institucionalização partidária na implementação e definição do modelo participativo. Nosso artigo completou as observações de Goldfrank, destacando elementos que não estavam presentes na sua análise.

Nesse sentido, nos centramos na influência do sistema partidário e do sistema eleitoral nos vínculos de atores sociais e políticos na forma de participação, num período mais longo do que o analisado por Goldfrank e em dinâmicas mais individuais. Analisamos as relações fluidas dos indivíduos que atuam em organizações partidárias e em organizações da sociedade civil. Tendo como foco essas inter-relações, podemos observar que um sistema partidário pouco institucionalizado e um sistema eleitoral altamente centrado no candidato (listas abertas) favorecem um tipo de participação que se desvincula das identidades partidárias.

Observamos que a influência partidária pode gerar efeitos diversos. Sistemas partidários pouco institucionalizados, com sistema eleitoral personalizado em nível nacional, podem coexistir com padrões de identificação partidária mais fortes em nível subnacional, como foi o caso de Porto Alegre na gênese do OP. Nesse contexto, no final da década 1980, a construção do PT esteve associada à formação de um movimento sindical e comunitário. Este último influenciou a formação da ideia de compartilhamento

das decisões sobre o orçamento público, que vai se consolidar institucionalmente na década de 1990.

Nessas décadas, os partidos de esquerda foram fortalecidos adquirindo características de partidos institucionalizados, de forma mais acentuada na capital gaúcha, contrastando com o cenário nacional de uma baixa institucionalização partidária. “Militantes múltiplos”, vinculados a partidos e a associações da sociedade civil, não tiveram partidos de oposição fortes para limitar um projeto participativo inovador. O modelo institucional de participação baseado em assembleias e instâncias de representação foi compatível com a baixa institucionalização partidária da oposição, pois os moradores da periferia puderam demandar serviços com base na identidade de *comunidade*, mantendo uma imagem negativa sobre os partidos.

No entanto, nos anos 2000, com as mudanças no governo municipal, muitos dos membros das instâncias representativas do OP vão aderir de forma pragmática aos novos governos, demonstrando que as identidades partidárias não formaram raízes profundas entre muitos dos setores populares porto-alegrenses. Também observamos que o baixo enraizamento dos partidos na sociedade pode gerar efeitos negativos para uma melhor qualidade da participação, isto é, pode aumentar as probabilidades de cooptação dos governos sobre associações e representantes de organizações populares.

No caso da cidade de Montevideú, os CVs estão perdendo participantes. Esse fenômeno se expressa na contínua redução de pessoas que aspiram a ser candidatos e manter-se no cargo de conselheiro. Na capital uruguaia, a participação está diretamente relacionada à militância partidária. A “partidocracia”, expressa em lealdades partidárias, parece orientar decisivamente as práticas políticas e sociais. Esse fato limita a participação de cidadãos sem vínculos partidários e sem identidades de esquerda, pois o CV é identificado como uma instituição da Frente Ampla.

Concluimos destacando o paradoxo das relações estudadas. Por um lado, há o caso uruguaio, para o qual a maioria das pesquisas internacionais destaca a alta adesão às instituições e aos valores democráticos – que seriam propícios ao surgimento e à sobrevivência de instituições democráticas (Inglehart e Welzel, 2009). Constatamos que, nesse país, a alta institucionalização partidária limita a ampliação da participação de novas experiências democráticas.

Por outro lado, sugerimos que no caso brasileiro – em que as pesquisas fundamentadas na noção de cultura política apontam para o baixo enraizamento dos valores democráticos e de identidades partidárias – foi possível um tipo de participação mais plural por meio do OP de Porto Alegre. Contudo, também gerou maior propensão à captura do público participante por parte dos governos.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.
- _____. "Um desenho institucional para o novo associativismo". *Lua Nova*, nº 39, 1997.
- AVRITZER, L. Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, 2008.
- _____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- _____. "Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, nov., 2012.
- BAIERLE, S. "Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1992.
- BAQUERO, M. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.
- _____. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- BARRETO, A. "Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do Executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005)". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, vol. 7, p. 285-318, jan.-abr., 2012.
- BRUERA, S. "Apuntes para una evaluación del proceso de descentralización desde las Comisiones Vecinales". In: *Participación Ciudadana y Relaciones e Gobierno*. Ciedur, Ciesu, ICP, Fesur. Montevideo, 1993.
- CAETANO, G.; RILLA, J. El sistema de partidos: raíces y permanencias. In: CAETANO, G., et al. *De la tradición a la crisis*. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos. Montevideo: CLAEH/EBO, 1991.
- CALVO, J. J. (coord.). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce, 2013.
- CARDARELLO, A. "La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional: un estudio de tres casos". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2009.
- CARNEIRO, A. "Processo de seleção de candidatos ao cargo de deputado federal no estado do Rio de Janeiro – organizando as peças do quebra-cabeça". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.
- CHAVES, D. *La nueva izquierda en América Latina – sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Norma, 2005.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- DATAFOLHA, Pesquisa de Preferência Partidária, entre 21 e 23/06/2017. 2017. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/06/26/7b9816148d0e227a8453fcfc21b7d410a3a36f87.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

- DOGLIO, N.; SENATORE, L.; YAFFÉ, J. Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2004). In: LANZARO, J. (coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, 2004.
- DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- FEDOZZI, L. *O poder da aldeia*. Gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- _____. *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- FEDOZZI, L.; MARTINS, A. "Novas instituições participativas, processos de elitização e o orçamento participativo de Porto Alegre". *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu (MG), 2013.
- FEDOZZI, L.; MARTINS, A. "Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política". *Lua Nova*, São Paulo, nº 95, p. 181-223, 2015.
- FERLA, P., et al. *Descentralización y participación democrática en Montevideo*. Los consejos vecinales um aporte sobre la cuestión metropolitana. Defensoría del Vecino: Montevideo, 2012.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FILGUEIRA, C. *Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay*, in movimientos sociales en el Uruguay de hoy. Montevideo: EBO, 1985.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- GANUZA, E. *Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España*, documentos de trabajo 1307. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2007.
- GENRO, T.; SOUZA, U. *O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIMENES, E. "Mobilização cognitiva e apartidarismo: a relação dos eleitores com os partidos políticos na América Latina (2006-2014)". *Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu (MG), 2015.
- GOLDFRANK, B. "The fragile flower of local democracy: a case study of decentralization/participation in Montevideo". *Politics & Society*, vol. 30, nº 1, 2002.
- _____. "Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 26, nº 2, 2006.
- GRILL, I. "A herança trabalhista no Rio Grande do Sul: parentesco, carisma e partidos". *Sociedade e Cultura*, Goiânia, vol. 7, nº 2, p. 225-236, 2004.
- GUGLIANO, A. "Participação e governo local comparando a descentralização de Montevideo e o orçamento participativo de Porto Alegre". *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, nº 46, 2004.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia*. Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HARNECKER, M. *Un pueblo que se constituye en gobierno*. Montevideo: Lom Ediciones, 1995.
- HOUTZAGER, P. P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

- INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo/Brasília: Francis & Verbena, 2009.
- KINZO, M. *Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil*. *Anais do XXVII Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu (MG), 2005.
- KLEIN, C. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.
- LATINOBARÓMETRO. Santiago, 2013. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.
- LISSIDINI, A. Uruguay y la centralidad de la política. In: CAVAROZZI, M.; MEDINA, J. *El asedio a la política*. Los partidos latinoamericanos en la era liberal. Rosario: Editorial Homosapiens, 2002.
- LÜCHMANN, L. "Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.
- MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/Editora FGV, 2001.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T. *La construcción de instituciones democráticas*. Sistemas de partidos en América Latina. Santiago: Cieplan, 1995.
- MAINWARING, S.; TORCAL, M. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, nº 2, 2005.
- MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MIRZA, C. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: Clacso, 2006.
- MISCHE, A. "De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política". *Revista Brasileira de Educação*, vol. 6, 1997.
- PAOLI, M. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero, 1995.
- REAL DE AZÚA, C. *Partidos, política y poder en el Uruguay (1971 - coyuntura y pronóstico)*. Montevideu: Facultad de Humanidades y Ciencia, 1988.
- RENNÓ, L.; SOUZA, A. "A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, nº 41, 2012.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. "Os determinantes da participação no orçamento participativo: um estudo comparado entre Porto Alegre e Montevideu". *Anais do 34º encontro anual da Anpocs*, Caxambu (MG), 2010.
- SAMUELS, D. "Incentives to cultivate a party vote in a candidate-centric electoral system". *Comparative Political Studies*, vol. 32, nº 4, 1999.
- _____. "A evolução do petismo (2002-2008)". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2, nov., 2008.
- SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (comps.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Editoria Alianza, 1994.
- SERNA, M. *Reconvenção democrática das esquerdas no Cone Sul: trajetórias e desafios em Argentina, Brasil e Uruguai*. São Paulo: Editora Edusc, 2003.

SILVA, M. "Construção da participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS". Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

SOUSA, M. *A cultura política do "batllismo" no Uruguai (1903-1958)*. São Paulo: Fapesp, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C.; ALBUQUERQUE, M. C. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha do poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora Unicamp, 2006.

TRINDADE, H.; NOLL, M. *Rio Grande da América do Sul: partido e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: UFRGS, 1991.

VENECIANO, A. "La descentralización del gobierno municipal de Montevideo en el marco de la reforma del Estado (1990-2001)". Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

_____. "Participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa". *Revista Uruguaya Ciencia Política*, Montevideo, vol. 17, nº 1, 2008.

YAFFÉ, J. *Competencia interna y adaptación partidaria en el frente amplio de Uruguay*. México: Perfiles Latinoamericanos, 2013.

Abstract

Civil society, political parties and interrelationships: a comparative study between Porto Alegre and Montevideo

This article aims to carry out a comparative study between the Participative Budget (PB) from Porto Alegre and the Participative Decentralization from Montevideo, having as the analytical centre the role played by the party-political systems in the two countries. In this sense, the investigation intends to offer some elements which help to answer the following question: to what extent the distinctive nature from the party systems from Brazil and Uruguay and their relations with the civil society and the State can change the elaboration and functioning of new Participative Institutions? In the analysis we aimed to break up the normative dichotomy which separates the civil society from the political one present in most of the academic works about participative institutions in Brazil. After an investigation based on secondary sources about the two experiences and primary sources with members of the Neighboring Councils, in Montevideo, and with delegates of PB, in Porto Alegre, the conclusion was on the distinctive influences of the political systems in the studied cases. In Montevideo, predominates, hegemonically, the participation of people with a long trajectory in the political party. In the case of PB from Porto Alegre, the low institutionalization of the party-political system allowed that participants were not constrained by the party identities.

Keywords: participative democracy; civil society; political parties

Resumen

Sociedad civil, partidos políticos e interrelaciones: un estudio comparativo entre Porto Alegre y Montevideo

Este artículo tiene por objetivo realizar un estudio comparativo entre el Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la Descentralización Participativa de Montevideo, teniendo como centro analítico el papel desempeñado por el sistema político-partidario en los dos países. En este sentido, la investigación pretende ofrecer elementos que auxilien a responder la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto la naturaleza distinta de los sistemas partidarios de Brasil y de Uruguay y sus ligaciones con la sociedad civil afectan la creación y el funcionamiento de las Instituciones Participativas? En el análisis se buscó romper con la dicotomía normativa que separa la sociedad civil de la sociedad política, presente en gran parte de los trabajos académicos sobre Instituciones Participativas en

Brasil. Posterior a la investigación, basada en fuentes secundarias sobre las dos experiencias y fuentes primarias (entrevistas realizadas con integrantes de los Consejos Vecinales en Montevideo y delegados del Presupuesto Participativo de Porto Alegre), se concluyó que en Montevideo predomina hegemonicamente la participación de personas de larga trayectoria en política partidaria. En el caso de Porto Alegre, la baja institucionalización partidaria permitió que los participantes no fuesen limitados por identidades partidarias.

Palabras clave: democracia participativa; sociedad civil; partidos políticos

Resumé

Société civile, partis politiques et interrelations: une étude comparative entre Porto Alegre et de Montevideo

Cet article a pour but de réaliser une étude comparative entre le Budget Participatif (BP) de Porto Alegre et la Décentralisation participative de Montevideo, elle aura comme centre d'analyse le rôle joué par les systèmes des partis politiques dans les deux pays. Dans ce sens, l'investigation a l'intention d'offrir des éléments qui vont aider à répondre à la question suivante: à quel point la nature distincte des systèmes des partis du Brésil et de l'Uruguay et leurs liens avec la société civile affectent-ils la création et le fonctionnement des nouvelles Institutions participatives? Dans l'analyse, on a cherché à rompre la dichotomie normative qui écarte la société civile de la société politique, présente dans la plupart des travaux universitaires sur des institutions participatives au Brésil. Après une investigation sur la base de sources secondaires sur les deux expériences et de sources primaires avec des membres du Conseil de voisins à Montevideo et avec des Délégués du BP à Porto Alegre, on a conclu qu'il existe différentes influences des systèmes politiques dans les cas analysés. À Montevideo il y a une prédominance, hégémonique, de la participation des personnes qui ont une longue trajectoire dans la politique partisane. Dans le cas du BP de Porto Alegre, la faible institutionnalisation du système des partis politiques a permis aux participants de n'être pas contraints par les identités des partis.

Mots clés: démocratie participative; société civile; partis politiques

Artigo submetido à publicação em 13 de abril de 2018.
Versão final aprovada em 6 de fevereiro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



Time after time: party organizational strength in new and old democracies

Pedro Floriano Ribeiro¹ 

Luis Locatelli² 

The 'time factor' has not been systematically considered in cross-national studies on party organizations. Relying on the largest dataset to date on party organizations, namely the Political Party Database Project (PPDB), the article tests the impact of time as a two-level variable (duration of democracy and age of parties) on parties' organizational strength in new and established democracies. We add original data from three Latin American countries to the nineteen countries covered by the first PPDB database (132 parties overall). The results suggest that parties in established democracies have less members and more money than those of newer democracies. Among the latter, the greater capacity for mass mobilization produces stronger parties—as in Latin America—compared to the Eastern European countries. The findings challenge the traditional view of the exceptional weakness of Latin American parties and point to the importance of time as a multilevel variable: besides the national context, the "ancestral" party origin in previous regimes have a large impact on organizational strength.

Keywords: party organizations; political parties; party membership; party finance; Latin America

Introduction³

Many studies in political science consider time as a relevant factor in the explanation of political processes, implicitly or explicitly, when adopting historical approaches. However, a few authors have systematically placed "politics in time" (Pierson, 2004). In this sense, the influence of time as a multilevel variable—duration of democracy and age of parties—on party membership, party funding, and organizational strength has not been systematically tested until today in cross-national comparative studies. This is

¹ Universidade Federal de São Carlos. São Carlos (SP), Brazil. E-mail: <pfribeiro@ufscar.br>.

² Fundação Getúlio Vargas. São Paulo (SP), Brazil. E-mail: <luis.locatelli@fgv.edu.br>.

³ Previous versions of this article were presented at the 113th APSA Annual Meeting (San Francisco, CA, September 2017) and at the University of São Paulo (Department of Political Science, May 2017). We would like to thank the participants of these panels for their comments, especially Susan Scarrow, Alexander Tan, Fernando Limongi, and Paolo Ricci. The authors thank Susan Scarrow for sharing information about some of the procedures used in the PPDB Project. The research was supported by the Sao Paulo Research Foundation (FAPESP, Grants 12/05132-0 and 17/12222-9). We also thank the American Political Science Association, which awarded a Travel Grant for attendance at the 113th APSA Annual Meeting. For replication data, see <<https://www.politicalpartydb.org/>>; and <<https://www.projectmapp.eu/>>. The usual disclaimer applies.

quite surprising, considering that the time and conditions of party existence are essential elements in the processes of party institutionalization (Panebianco, 1988; Casal Bértoa, 2017). While organizational strength and party institutionalization are empirically and conceptually distinguishable, we should expect—relying on the literature on the latter—the time component to be an important factor behind organizational strength (Harmel and Janda, 1994; Dix, 1992; Harmel, Svasand, and Mjelde, 2016).

On the other hand, there is still a gap in comparative and systematic analyses on party organizations in new democracies, with the lack of solid empirical basis (longitudinal and cross-national data), notably about Latin American and Asian parties. In Latin America, contemporary research on parties focuses mostly on the party system level, especially regarding the issue of institutionalization (Carreras, 2012; Mainwaring, 2018). Analyses on political parties are mostly case-oriented, centered on specific countries, parties or dimensions, and party organizations are still “black boxes” in the region (Levitsky, 2001).

In one of the pioneering studies about Latin American parties, Dix (1992) argued that the parties of the new third-wave regimes presented some signs of greater institutionalization compared to the generation prior to the coups d'état of the 1960s and 1970s. Since then, however, little progress has been made in systematically measuring the strength of political parties in the region with broad cross-national perspectives⁴. Despite that, and despite Dix's optimistic evaluation, the literature has taken for granted that Latin American parties are still organizationally weak (Mainwaring and Shugart, 1997; Levitsky et al., 2016, p. 1-3). However, one question was never clearly answered: to what are they “weak” in comparison?

Following Sartori's (1970, p. 1.035) admonishment that “to compare is to control,” this article tests the influence of time on party organizational strength and performs an objective ‘proof of the pudding’ about party strength in Latin America. Assuming that it takes time to build strong organizations (Panebianco, 1988; Tavits, 2013), we ask: are the parties in newer democracies weaker than the parties in established democracies? Are there substantial differences between the parties in Latin America and in other regions? After controlling for the national level (duration of democracy), would the time variable have a substantial impact on organizational strength also at the party level—hence “time after time”? These research questions are answered by using strategies and indicators that can ‘travel’ in cross-national and cross-regional comparisons, developed by the Political Party Database Project (PPDB) (Scarow, Webb, and Poguntke, 2017). We add original data from three Latin American cases (twenty parties) to the nineteen countries covered by the first round of data released by the PPDB (Poguntke, Scarow, and Webb, 2017). Of course, Brazil, Chile, and Mexico are not representative of all the Latin American party systems. However, they may be the most consolidated systems in the region (Mainwaring, 2018), and this is a first attempt to move beyond the ‘usual suspects’ and to include Latin

⁴ For some studies on comparative party organizations, see Alcántara Sáez and Freidenberg (2001), Alcántara Sáez (2004), Harmel and Taylor-Robinson (2007), Webb and White (2007), Wills-Otero (2009; 2014), Ponce (2013), Došek (2014), Levitsky et al. (2016), and Lupu (2016).

America in a comparative cross-regional study on party organizations, which justifies the selection of three cases for which we have more reliable data. In order to expand the coverage towards quite different contexts, we need to rely on less demanding empirical indicators and data—a trade-off faced by all the scholars studying comparative party organizations (Janda, 1980; Katz and Mair, 1992; Scarrow, Webb, and Poguntke, 2017). Therefore, the data on party membership and finance, for the period 2011-2014, are summarized in a simple additive index: the Party Strength Index (PSI) (Webb and Keith, 2017). Overall, we rely on a database with 132 parties in 22 countries, covering third-wave democracies, post-communist countries and advanced democracies. By doing this, we resume the tradition of a “most different” approach to party comparative analyses (Janda, 1980), with both cross-national and cross-regional perspectives.

This article has two components, one rather descriptive and the other more explanatory. The purpose in the descriptive approach is to expand the coverage of comparative research on party organizations towards Latin America. We do that by gathering and presenting original data on the three indicators separately (party membership, party funding, and party strength), with aggregations by country, region, and new and old democracies and by party families in Latin America. With simple exploratory techniques (correlations and tests of mean differences), some inferences are already possible even in this descriptive component. In the multilevel explanatory dimension, contextual factors (region, duration of democracy, and socioeconomic control variables), as well as party-level variables (origins and time of existence of each party), are included in multivariate models to explain the differences between parties in terms of membership, funding, and strength. In both components, we test three specific hypotheses that rely on previous findings about party membership, party finance, and organizational strength.

As emphasized by Bartolini and Mair (2001, p. 327), “any discussion of the role and importance of political parties in new or developing democracies is unlikely to ensue without reference to their role and importance in the more established democracies.” More recently, Webb, Poguntke, and Scarrow (2017, p. 317-318) argued that it is time to “move the field beyond its traditional heartland in most-similar-system comparative studies of practices in parliamentary regimes. As the ranks of long-term presidential democracies grow, it seems theoretically indefensible to exclude Latin American, Asian and African regimes from cross-national comparative studies of party organization.” Based on systematic empirical indicators, we are better able to test the *relative* strength of Latin American parties using both cross-national and cross-regional approaches, moving from a perspective rooted in ideal type models (as Duverger’s mass party) to one rooted in specific indicators and dimensions.

With those considerations in mind, the article proceeds as follows. The next section briefly discusses the concepts and measures of party strength and the efforts for broad comparative research on party organizations as well as presents the hypotheses. The

following section introduces the cases, data, and research design. The section 'Findings' presents the data on party membership, party income, and party strength and tests the hypotheses. In the final two sections, we evaluate the hypotheses and discuss the results. The findings show that parties in established democracies have less members and more money than those of newer democracies. However, much of the variation can be explained by the level of socioeconomic development and the parties' historical origins: traditional democracies are richer (and so are their parties) and have older parties than new democracies. Among the newer democracies, mass mobilization partially compensates for the lack of money in Latin American parties. Overall, time proved to be a strong predictor of party strength, and more significant at the party than at the national (systemic) level. The "ancestral" party origin in previous regimes has a large impact on the organizational strength, larger than the impact of duration of democracy or the impact of party age in the current system. The findings challenge assumptions about the exceptional weakness of Latin American party organizations and open several avenues for further research.

Party strength in new democracies

Why should we care about party organizational strength? Strong parties are especially important for new democracies (Van Biezen, 2003; Tavits, 2012) and for the institutionalization of party systems (Mainwaring and Torcal, 2006). Strong parties are more resilient and adaptable to environmental challenges than weak parties, and they are better able to generate stability in the structure of competition: they offer information shortcuts to voters and are more efficient at attracting and sustaining their support over time. Stronger parties are also more effective in formulating policy and are more accountable, since they facilitate the clarity of responsibility (Tavits, 2012, p. 84-85; Lupu, 2016).

The most recent survey data show that about a third of Latin American voters have party linkages—a surprising figure given the low levels of institutionalization of party systems in the region. There is great variation across countries, from 14% of party ID in Chile to 61% in the Dominican Republic; Mexico and Brazil have 30% and 28% of party ID respectively (Nadeau et al., 2017, p. 69)⁵. These figures are similar to those found in other newer democracies, such as Poland (27%), the Czech Republic (31%), and Hungary (44%); however, they are below those found in third-wave developed countries, such as Portugal (61%) and Spain (55%)⁶.

Party identification figures as the most significant explanatory variable for voting behavior in several of the recent studies about Latin America (ahead of sociodemographic factors and left-right self-placement), consistent over time and across all countries (Carreras and Castañeda-Angarita, 2014; Carlin, Singer and Zechmeister, 2015; Nadeau

⁵ Data from the Americas Barometer (LAPOP: Latin American Public Opinion Project), with surveys carried out between 2008 and 2012. See Carlin, Singer and Zechmeister (2015) and Nadeau et al. (2017).

⁶ European Social Survey, 2014.

et al., 2017). Partisanship in the region is correlated with age, civic engagement, belief in the efficacy of political action, and access to information, which form a profile quite similar to that of advanced democracies (Lupu, 2015).

However, although party identification has been an important measure of citizens' attitudes towards political parties, party organizations are not reducible to the perceptions and behavior of voters and political elites (Panebianco, 1988; Cotter et al., 1989, p. 5-6). Party membership, party funding, and other objective dimensions of party organizations are still understudied subjects in the region (Levitsky, 2001). One reason for that is the difficulty in gathering data. Data on party membership in Latin America vary widely in terms of reliability, and countries with stronger and more independent electoral bodies (such as the three cases presented here) have better and more systematized information. These official records show high levels of heterogeneity across the countries in the region, from about 6% of national membership (members/electorate ratio) in Peru and Chile to 60% in Panama (Došek, 2014). Regarding party funding, the predominant model in the region is mixed: parties have access to both public and private resources. Latin American parties are, in general, strictly regulated by the state, and these regulations have expanded to the supervision of intraparty finances. The progressive empowerment of control mechanisms in some countries has made it more feasible to use official records about party membership and finance to assess the party strength in the region (Molenaar, 2017; Londoño and Zovatto, 2014)⁷.

There is no consensus on the dimensions and indicators to measure party organizational strength (Tavits, 2013, p. 16). The more specific and empirical-oriented literature on the subject took its first steps in the 1980s, evaluating the impact of organizational strength on other variables such as electoral success and legislative behavior (Gibson et al., 1983; Coleman, 1996; Cotter et al., 1989; Tavits, 2013). In a pioneering effort, Gibson et al. (1983) suggest a concept of organizational strength around two dimensions: organizational complexity (bureaucratization) and programmatic capacity (voter support). Subsequent cross-national analyses have listed some alternative dimensions to measure party strength and to test its impact over other political outcomes and processes (see Janda, 1983; Janda and Colman, 1998).

In analyzing the parties in four post-communist countries, Tavits (2012, 2013) employs three dimensions to measure organizational strength: 1) professionalization of the central organization (staff size); 2) territorial extensiveness (local presence); and 3) membership size and activism. She points out that the parties are not homogeneous in terms of the investment made in their organizations, even in the face of similar institutional and social settings (Tavits, 2013, p. 197). The environment is relevant, but not determinant to understand the organizational capabilities—which confirms findings about advanced democracies (Harmel and Janda, 1994; Gauja, 2017; Scarrow, Webb, and

⁷ For instance: "(...) the Mexican Instituto Nacional Electoral (National Electoral Institute – INE) constitutes one of the largest, most powerful, and well-funded electoral monitoring bodies in the world" (Molenaar, 2017, p. 31).

Poguntke, 2017). Stronger organizations achieve better electoral results and have a more cohesive legislative behavior (Tavits, 2012; 2013). Challenging the recurring diagnosis about the general weakness of party organizations in new democracies, Tavits (2012, 2013) concludes that this dimension is an important explanatory factor in their respective national contexts.

The “time factor” is the most common dimension used to explain differences between parties in terms of party strength and (mainly) party institutionalization—not always in a systematic way though (Janda, 1980; Panebianco, 1988; Dix, 1992; Harmel and Janda, 1994; Mainwaring and Scully, 1995). For the purpose of this analysis, we argue that the “time factor” is a multilevel variable and must be conceptualized and measured systematically, in both contextual (national) and party levels. In theoretical terms, this approach is based on Panebianco’s (1988) concept that variations in party organizations usually respond to two major (and non-excluding) factors: (1) party elites make important organizational choices based on a “bounded rationality,” limited by the perceptions about the environment; (2) similarly to a biological organism, party organizations usually assume several conformations in each stage of their development (or lifetime), in face of different life-cycle dilemmas (see also Harmel and Janda, 1994, p. 262).

At the contextual level, a long period of stable and competitive democracy encourages party elites and party members to invest resources (money, labor, time etc.) in the party organization building. Therefore, we should expect that duration of democracy and institutional stability to be important factors that strengthen party organizations (Harmel and Janda, 1994). At the party level, the “party age” is the indicator most commonly associated with party institutionalization, “an objectively established survival record” (Harmel, Svasand, and Mjelde, 2016, p. 7). It takes time to stabilize procedures and routines, to build party attachments, to develop autonomous bureaucracies, and to expand the territorial presence of party organizations (Dix, 1992; Van Biezen, 2003; Tavits, 2013, p. 8-9). In Latin America, party age is also associated with higher levels of mass mobilization and stronger societal roots (Mainwaring and Scully, 1995, p. 15).

In short, the party age has been considered a proxy for party institutionalization (Casal Bértoa, 2017, p. 419), chiefly when other indicators and data are not available in large-N cross-national studies. Nevertheless, the empirical connections between time and party strength have remained virtually unexplored until now (Harmel and Janda, 1994; Dix, 1992; Harmel, Svasand, and Mjelde, 2016).

The PPDB Project

The debate on party organizational strength has not always been linked to the broad collaborative efforts that have tried to gather cross-national data on party organizations. Among the pioneering comparative research on the subject, adopting both cross-party and cross-national perspectives, Kenneth Janda’s (1980) study—which covered

158 parties in 53 countries—stands out, followed by a few others such as Von Beyme's (1985), Ware's (1987), and Katz and Mair's respective works (1992).

As noted by Janda (1980; 1983, p. 171) and Ware (2011), the few efforts in broad comparative research on party organizations have always suffered from the low standardization of concepts and indicators and the tendency for parochialism. According to Janda (1980, p. XIII)

The dominant tradition within comparative politics has been overly conservative. Students have been cautioned to limit their comparisons to "things that are similar" rather than to things that are "different." (...) Instead of promoting the integration and synthesis of knowledge, comparative parties research tended toward channelization within cultural-geographical areas. (...) Latin American scholars treated parties in their countries as *sui generis*. While detailed studies of "similar" parties capitalized on the researchers' expert knowledge of domestic politics in certain countries, the price paid for descriptive accuracy was narrowness of conceptualization. (...) We must study parties where they are weak as well as where they are strong.

The Political Party Database Project (PPDB) is an important step to overcome these difficulties. Its main purpose is to compare party organizations based on middle-level theorizing and hypotheses, around three dimensions: 1) structures and distribution of internal influence; 2) human and financial resources; 3) representative strategies, linkages, and participation regarding groups and individuals. The project expands the coverage of this type of study towards recent democracies and follows a comparative and empirically oriented approach. Its main concepts recover dimensions of previous studies on party organizations. However, there is no rigid or predefined interaction between those dimensions (Scarrow and Webb, 2017, p. 6-7). In this sense, the dimensions encompass various types of parties, with different origins, rules, resources, internal practices, and environmental contexts. A crucial advantage of the project's framework is moving from ideal types and evolutionary models to dimension-oriented analysis, presenting a common conceptual vocabulary that can "travel" to other regions and institutional settings—for example, to the presidential regimes that prevail in Latin America (Poguntke, Scarrow, and Webb, 2016; Scarrow, Webb, and Poguntke, 2017).

In addition, this cross-national research provides a specific indicator for measuring organizational strength. As is often the case in large-N comparative studies, the use of a relatively simple composite index—the Party Strength Index (Webb and Keith, 2017)—inevitably entails some loss of particularities (number of attributes); however, it guarantees a significant improvement in extension, generalization, and explanatory power (external validity).

Relying on previous findings about party membership, party finance, and organizational strength, in the next sections we test three hypotheses:

- H1 - It takes time to develop strong party organizations. At the national level, we expect that parties in established democracies will be stronger than those in newer ones: the duration of the democratic regime (expressed in years) will have a positive impact on party organizations.
- H2 - Newer democracies are not homogeneously strong or weak in terms of party organizations. At the regional level, we should find that parties are stronger in the three Latin American cases when compared to Eastern European cases due to the totalitarian legacy of post-communist countries, which prevent parties from recruiting large contingents of members (Van Biezen, 2003; Ponce and Scarrow, 2016)⁸.
- H3 - At the party level, it is worth noting that there are new parties in old democracies, and old parties in recently democratized countries⁹. The party's first appearance (what we call here *party origin*) can be prior to the recent democratization (e.g. the PRI in Mexico, the PSOE in Spain, or the PMDB in Brazil). After controlling for the duration of democracy and other contextual variables, we expect that the party age (foundation) and the party origin (both expressed in years) will have a positive impact on the party strength.

With an exploratory approach, we also test if left-wing parties in Latin America are organizationally stronger than conservative/right-wing parties, reproducing the pattern found in other regions, particularly in the Western European democracies (Webb and Keith, 2017).

Cases and data

The first round of the PPDB dataset (round 1a, released in 2017) covers five new and stable democracies (Portugal, Spain, Czech Republic, Hungary, and Poland) and 14 established democracies (Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Ireland, Israel, Italy, Netherlands, Norway, Sweden, and the United Kingdom)¹⁰. In order to expand the dataset to Latin America, we included data about twenty parties from Brazil, Chile, and Mexico. The three countries are covered by the PPDB project; however, their data were not included in the project's round 1a dataset. Therefore, we gathered the data used here ourselves. The final dataset, with the inclusion of the Latin American parties, comprises 132 parties in 22 countries.

Chile, Brazil, and Mexico are stable democracies with wide variation in terms of democratic trajectory and party system institutionalization since the early 1990s. Chile

⁸ There are differences between authoritarian and totalitarian legacies. According to Van Biezen (2003, p. 115): "Most parties attribute the lack of large memberships to the legacy of the past, the contention usually being that four decades of communism have given the political party a negative image among the public at large, which is said to discourage people from affiliating to, let alone participating actively in, such a party".

⁹ We are grateful to Alexander Tan for calling the attention about this point.

¹⁰ See <<http://www.politicalpartydb.org/>>.

was, and continues to be, one of the few cases of an institutionalized party system in the region. Brazil has experienced a gradual process of institutionalization since then, while Mexico only completed the regime transition as its party system became more open and institutionalized (Mainwaring, 2018).

The selection also follows pragmatic reasons: in contrast to the increasing availability of data from cross-national public opinion surveys, researchers still face enormous challenges in collecting reliable data on party membership and finance in the region (Došek, 2014; Londoño and Zovatto, 2014). Due to the efficiency of their electoral control bodies¹¹, Brazil, Chile, and Mexico are the countries with the highest availability and reliability of data on party organizations in the region.

In order to undertake cross-national and cross-regional comparisons, expanding the coverage to Latin America, we followed the same research design used by the PPDB project (Scarrow, Webb, and Poguntke, 2017). Considering the effective number of parliamentary parties¹², we selected ten parties in Brazil, five in Mexico and five in Chile: these are the major parties in each country, based on the results in the last two general elections (see the Appendix for a full list of parties by country). According to the six party families employed by the PPDB, and following the classification of the MAPP project¹³, two of the twenty Latin American parties can be classified as liberals, nine as Christian democrats/conservatives, and nine as social democrats, socialists, or greens. Because of the small number of cases in the first category (and considering that liberalism in Latin America is associated with right-wing policies and parties), we recoded the parties into two major blocs: center-left (social democrats/greens) and center-right (liberals and Christian democrats/conservatives).

For the analysis of the “time component,” we also build on the database and the criteria of the MAPP project (Van Haute, Paulis, and Sierens, 2017). Two potentially different dates are considered for each party: (i) the date of foundation (or reorganization) in the current democratic regime (*party age*); and (ii) the date of origin (*party origin*), which refers to the initial appearance of the party, even with other names and/or in previous (including authoritarian) regimes. For the variable about the duration of current democratic regimes, we adapted the data from Cheibub, Gandhi, and Vreeland (2010).

We gathered official data on national party membership and the finance of national parties’ head offices provided by the parties themselves or by the electoral control bodies. Both party membership and party income data are from the period 2011-2014 (the period covered by the PPDB), and we calculate the averages for each party and country (which stabilizes the oscillations and minimizes the noise in the figures)¹⁴. The party membership (official party members) is always controlled for the polity size, through the M/E ratio: total

¹¹ Brazil: Superior Electoral Court, TSE; Mexico: National Electoral Institute, INE; and Chilean Electoral Service, Servel.

¹² ENPP in Brazil = 13.2; Chile = 6.6; Mexico = 5.7 (Gallagher, 2017).

¹³ Members and Activists of Political Parties. See <<https://www.projectmapp.eu/>>.

¹⁴ Party membership data are available at <www.projectmapp.eu/>.

party membership as a percentage of the national electorate. The party income is expressed in Euros.

The Party Strength Index (PSI) is a quite straightforward composite index. It is calculated by adding the z scores of two indicators: the M/E ratio and the party income / electorate ratio. As the z scores are calculated based upon the mean and standard deviation of the whole sample, we re-calculated the z scores for all 132 parties. Thus, the PSI scores presented in this article are slightly different from those found in Webb and Keith (2017) (see all the party scores on the Appendix, Table B).

Besides the relations hypothesized above at the national (H1), regional (H2), and party levels (H3), we cannot ignore that some contextual variables can also have an impact on the two dimensions that form the PSI (members and money). In the next sections, these dimensions are always controlled for the polity size (electorate), following the procedures of the PPDB (Webb and Keith, 2017). Additionally, it is reasonable to expect that wealthier countries have richer parties, and that party organizations can be more dependent on labor-intensive activities in the less developed countries (Norris, 2002; Tavits, 2013). Therefore, we use the socioeconomic development (GDP, GDP *per capita* and the Human Development Index) as control variables in the models.

One may still ask how much official data reported by parties to state organs are inflated and whether they can accurately indicate the participation of members within the parties. First, when we work with cross-national comparative research on party organizations, there is no better alternative: "(...) any figures, even if inflated or crudely estimated, are better than none" (Mair and Van Biezen, 2001, p. 8)¹⁵. In large-N comparative analyses, there are always problems with the data; however, they tend to be randomized, and should not impede one from finding patterns and associations between the variables. Questions can also arise about the importance of parties and party members in Latin America. As exposed in the previous section, the levels of partisanship in the region are significant, and the party attachment has influenced other political outcomes. Besides, the few studies on the subject have indicated that these are not fictitious members: there are active members in all the major parties of the region. The members' profiles are quite similar to those found in advanced democracies: compared to the general population, they are older and wealthier, more informed and more educated, and more sensitive to civic norms; they also have positive attitudes toward institutions and the efficacy of political action (Ponce, 2013; Došek, 2014; Ribeiro, 2014; Lupu, 2015; Speck, Braga and Costa, 2015).

¹⁵ "The choice for the analyst is therefore either to accept at more or less face value those figures that are made available by the party organizations (...); or simply to do without, and to accept that little meaningful work can be done on party memberships on a comprehensive cross-national basis. (...) in common with strategies adopted by previous researchers in this field, we have opted for the first alternative" (Mair and Van Biezen, 2001, p. 8).

The Latin American cases

Chilean democracy was restored in 1990, after the defeat of Pinochet's dictatorship in the 1988 plebiscite. The country has a presidential and unitary state, with an asymmetric bicameralism. The Senate has strong legislative powers, but a reduced capacity to oversee the executive when compared to the lower house. As in other multiparty democracies, the distribution of cabinet positions among government parties is decisive in explaining the success of the executive branch. The 1980 Constitution increased presidential powers vis-à-vis the legislature, and the presidents have controlled the legislative process (Valenzuela, 1995; Angell, 2007).

Chile had a binomial electoral system until 2013: each district elected two senators and two deputies, and each citizen had only one vote. Parties or party coalitions could present lists with two candidates for each position (Valenzuela, 1995; Angell, 2007). This arrangement was replaced by a proportional system in 2015.

Chilean party system before Pinochet's regime was organized around structural cleavages—religion (Catholicism and secularism) and class. After the dictatorship, parties' positions in relation to the authoritarian legacy became an important issue. The major left-wing parties are the PS and the PPD, while the most important centrist party is the PDC. The three parties constituted the hard core of the center-left coalition that ran the country until 2010 (the *Concertación*). On the center-right, UDI and RN form the *Alianza* coalition (replaced by the current *Chile Vamos*), which won the presidency for the first time in 2010. In 2014, the new center-left coalition (*Nueva Mayoría*) regained the control—but lost again in 2017. Compared to other Latin American countries, Chilean party system is usually described as highly institutionalized, with relevant social anchorage (Valenzuela, 1995; Angell, 2007; Carreras, 2012).

Brazil's institutional setting was designed during the democratization process that started in the late 1970s, combining federalism, the presidential system, bicameralism, open-list proportional voting for legislatures, and a multiparty system. Seats in the lower house are distributed between parties or party coalitions, and the most voted candidates in each list are elected. The coexistence of several consensual elements (Lijphart, 1999) was considered problematic: the multiplication of veto players would lead the country to instability and institutional deadlocks (Ames, 2001). Nevertheless, Brazil was governable until the 2015 presidential crisis, and the party system has developed a significant degree of stability over the period (Mainwaring, 2018). As in Chile and Mexico, the president has extensive institutional mechanisms to induce cooperative behavior in the legislature. Parliamentary parties are more cohesive and disciplined than expected, and they have been central actors in Brazil's "coalition presidentialism" (Cheibub, Elkins, and Ginsburg, 2011; Raile, Pereira, and Power, 2011; Palermo, 2016).

Despite the extreme fragmentation of the party system in the legislature, a structure of competition organized around two blocs has been dominant in presidential

aces since 1994. The PT leads the center-left bloc, while the center-right bloc was led by the PSDB until 2014. The PMDB occupies a pivotal position in the system; along with other medium size right-wing parties, it forms a group that is willing to participate in any government coalition. The two Cardoso elections (PSDB, 1994 and 1998), the four PT wins (2002 and 2006 with Lula; 2010 and 2014 with Dilma Rousseff), and the dynamics in Congress between elections were structured around this pattern until recently (Limongi and Cortez, 2010; Melo and Câmara, 2012; Braga, Ribeiro and Amaral, 2016; Meneguello and Arquer, 2018). The PT-PSDB dynamic was broken in 2018 when a far-right candidate from a small party, Jair Bolsonaro, won the presidency.

For most of the twentieth century, Mexico was dominated by a single party (PRI): the country was classified as a “hegemonic party system in transition” (Mainwaring and Scully, 1995). The 1988 general election was the critical election for democratization, resulting in subsequent electoral reforms that progressively increased the proportional features of Mexico’s electoral system. The country currently adopts a mixed system: 300 deputies are elected in uninominal districts, while 200 are chosen in a closed list PR system. Contrary to Brazil and Chile, Mexican rules do not allow the reelection for presidency and state governors, which strengthens the political parties (Palma, 2010).

The Congress was a rubber stamp of the executive until 1988. The decline of PRI, the electoral reforms, and the wins of opposition parties increased the powers of parliament since then. Nevertheless, the executive remains as the dominant actor in the system, as the president has wide legislative powers and also controls his party *de facto* (Palma, 2010; Cheibub, Elkins and Ginsburg, 2011). Mexico combines presidentialism, federalism and a multiparty system with three major parties: PRI, PAN, and the left-wing PRD. The PRI lost the presidency for the first time in 2000, to a center-right party, the PAN, which won again in 2006. The PRI would regain the presidency in 2012, with Enrique Peña Nieto. The 2018 general elections may represent an inflection point in this scenario. Manuel López Obrador, from the Morena (a party that is included in this study), beat the powerful machines of the PRI, PRD, and PAN, winning the presidential election.

Political parties are firmly regulated by state party laws in Chile, Mexico, and Brazil, and they are compelled to formalize their membership structures. In Brazil, only party members can become candidates; in Mexico and Chile, the requirements for party registration and functioning have been linked to a minimum threshold of membership (Molenaar, 2017). The three countries adopted a mixed system for political funding for most of their current democratic periods. In Chile and Brazil (until 2015 for the latter)¹⁶, parties and candidates can raise private funds from companies and individuals, while in Mexico only individuals can donate. In the three cases, the state guarantees parties and candidates free access to television and radio, through tax exemptions to broadcasting companies. Parties in those countries usually receive direct public funding in proportion to

¹⁶ At the end of 2015, the Brazilian Supreme Court banned all kinds of donations from companies; therefore, public resources have become more essential to all parties and candidates.

the electoral performance (Molenaar, 2017; Ribeiro, 2013; Londoño and Zovatto, 2014). This dependency on public funding varies widely across the three countries. The state dependency is extreme for the Mexican parties, while Brazilian parties were close to the average of the countries included in the PPDB in the 2011-2014 period (about 55% of public funding). In Chile, private funding prevails over public subsidies (Casal Bértoa et al., 2014; Londoño and Zovatto, 2014, p. 140; Poguntke, Scarrow, and Webb, 2016)¹⁷.

Findings: members, money and party strength

In Table 1 we present data on party membership, adding the three Latin American cases to the countries covered by PPDB round 1a data (in descending order, according to the M/E column)¹⁸. Confirming previous findings (Došek, 2014), membership figures are impressive in Latin America: only Austria has a national membership/electorate ratio (M/E) higher than those of Brazil and Mexico. Even with electorally weak parties among the twenty cases (*e.g.* less than 5% of votes in the last general election), the average M/E ratio per party is 1.24%, well above the overall average (0.67%), the average of PPDB round 1a parties (0.58%), and the average of East European parties (0.26%). Each Mexican party has almost two million members; each Brazilian party has around one million. The mean party membership tends to be higher in the eight newer democracies when compared to more traditional democracies. However, the new democracies can be divided in two groups: third-wave democracies (Latin America, Portugal, and Spain) and post-communist countries. As expected, party membership is below the average in the latter. Left-wing parties have a larger membership than conservative parties in the three Latin American cases—which is consistent with the traditions of party politics in the region (Ames and Power, 2007; Levitsky et al., 2016). Considering the main indicator (M/E ratio), all differences of means between the groups of countries are statistically significant (at the levels flagged in the Table 1)¹⁹.

¹⁷ Brazil's figures: these are our own calculations, considering the ten parties included in this article.

¹⁸ Figures presented in Table 1 include only the 132 parties for which we have complete data for the calculation of the Party Strength Index. Moreover, some figures may vary across the studies that rely on PPDB data depending on the exact point in time of the reading. See Poguntke, Scarrow and Webb (2016, p. 668) and Webb and Keith (2017, p. 33).

¹⁹ As Van Biezen, Mair, and Poguntke (2012) argue, Austria is a significant outlier among advanced democracies in terms of party membership. Following their procedures, we excluded Austria from some tests, as in the comparison between old and new democracies presented in Table 1.

Table 1
Party membership, by country

N parties	Country	Total membership as % of national electorate (M/E) ¹	Total national party membership ¹	Mean party membership as % of national electorate (M/E)	National electorate
5	Austria	13.37	853,518	2.67	6,384,331
5	Mexico	10.87	9,085,701	2.17	83,563,190
10	Brazil	8.32	11,687,285	0.83	140,488,492
6	Israel	6.22	351,668	1.04	5,656,705
11	Belgium	4.74	379,962	0.43	8,008,776
5	Italy	4.49	2,106,025	0.90	46,905,154
7	Norway	4.44	161,811	0.63	3,641,753
5	Spain	4.18	1,494,000	0.84	35,779,491
8	Denmark	3.67	149,648	0.46	4,079,910
5	Chile	3.59	486,740	0.72	13,573,143
7	Sweden	3.37	247,289	0.48	7,330,432
6	Portugal	2.97	285,828	0.50	9,624,354
10	Netherlands	2.47	313,958	0.25	12,689,810
4	Ireland	2.17	69,652	0.54	3,202,442
7	Germany	2.15	1,329,509	0.31	61,903,903
5	Czech Republic	1.75	147,410	0.35	8,424,227
4	Australia	1.67	245,702	0.42	14,722,754
2	France	1.05	453,486	0.52	43,233,648
4	Hungary	1.04	86,120	0.26	8,241,488
7	UK	0.98	446,148	0.14	45,597,461
4	Canada	0.83	201,000	0.21	24,257,592
5	Poland	0.78	238,544	0.16	30,762,931
132	Overall mean	3.87 ***	1,400,955	0.67	-
20	Mean Latin America (refer.)	7.59 **	7,086,575	1.24	-
112	Mean non-Latin America	3.28 **	503,225	0.58	-
14	Mean E. Europe	1.19 ***	157,358	0.26	-
45	Mean new democracies	4.20 **	2,938,954	0.73	-
87	Mean old democracies	3.69 **	522,098	0.64	-
<i>Party families in Latin America</i>					
11	Center-right	3.75	8,912,197	0.76	-
9	Center-left	5.20	12,347,529	1.61	-

Sources: PPDB round 1a data and official records for Latin American countries (Brazil: Superior Electoral Court, TSE; Mexico: National Electoral Institute, INE; Chile: Chilean Electoral Service, Servel). ¹ Only the parties included in the research. Statistically significant differences: *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$ (without Austria, in the comparison of means between old and new democracies).

Regarding the “time component,” the analysis shows that the party origin (initial appearance of the party) is statistically associated with the M/E ratio, in the expected way: the older the party, the larger the party membership ($r = 0.183$; $p < 0.05$; see all the bivariate correlation coefficients in the Appendix). The influence of party origin is stronger in new democracies ($r = 0.246$) than in consolidated ones ($r = 0.200$). Party age (existence in the current regime) does not affect membership with statistical significance, while the duration of democracy affects the M/E only when we exclude the outlier, Austria (Van Biezen, Mair, and Poguntke, 2012): older regimes have less members ($r = -0.270$, $p < 0.05$)²⁰.

Table 2 presents data on party funding for all 138 parties for which we have data. When we consider the mean party income relative to the polity size (last column), it is clear that Chilean, Brazilian, and Mexican parties have less financing capacity than the PPDB round 1a parties: on average, only 19 cents of euros per registered voter per year in Brazil and Chile, and 44 cents in Mexico. However, if we consider the size of national economies (GDP), there is no difference: on average, each party receives annually 23,000 euros per billion euros of GDP, both in the Latin American cases and in other democracies. Social democratic parties are richer than center-right parties in Latin America.

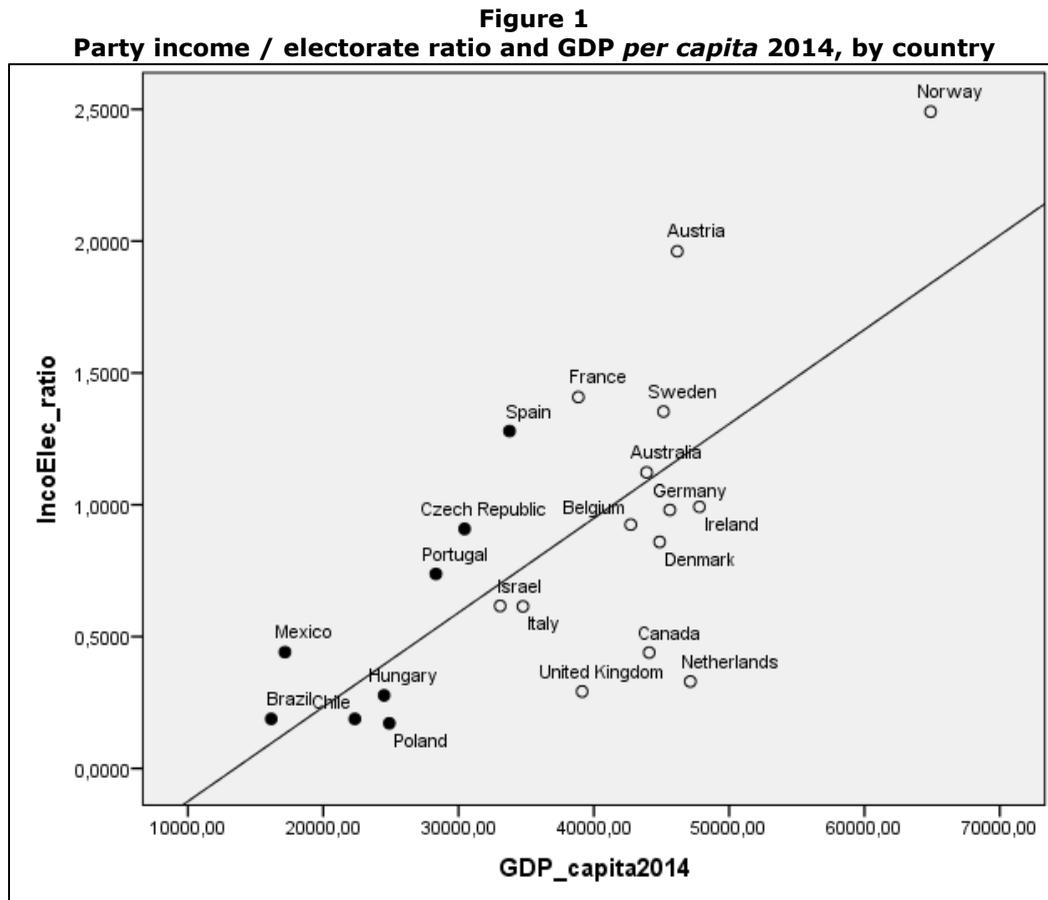
²⁰ As is true of other analyses based on the PPDB data, it should be noted that this conclusion does not consider the longitudinal variation in the size of party membership. For analysis considering the “curvilinear pattern” of party age and M/E rates over time, see Van Haute, Paulis, and Sierens (2017).

Table 2
National party head office income, by country

N parties	Country	Mean income of national party head offices (euros)	Mean party income per billion euros of GDP (euros)	Mean party income per registered voter (euros)
2	France	60,888,527	28,987	1.41
7	Germany	60,701,745	21,764	0.98
5	Spain	45,787,541	43,220	1.28
5	Mexico	36,875,239	41,183	0.44
5	Italy	28,827,778	17,739	0.61
10	Brazil	26,430,385	14,420	0.19
4	Australia	17,510,742	15,757	1.19
5	Canada	15,152,621	11,200	0.62
7	United Kingdom	12,716,844	6,262	0.28
5	Austria	12,521,560	40,165	1.96
7	Sweden	10,378,283	24,526	1.42
7	Norway	10,072,069	26,812	2.77
5	Czech Republic	8,016,845	50,390	0.95
6	Portugal	7,102,583	41,164	0.37
12	Belgium	6,919,590	17,687	0.86
5	Poland	5,324,045	13,566	0.17
10	Netherlands	4,508,672	6,997	0.36
8	Denmark	3,501,990	13,934	0.86
4	Ireland	3,178,000	18,065	0.99
5	Chile	2,551,548	13,317	0.19
10	Israel	2,494,406	11,986	0.44
4	Hungary	2,378,244	23,844	0.29
138	Overall mean	17,447,239	22,863	0.85 ***
20	Mean Latin America (refer.)	21,952,391	22,973	0.27 ***
118	Mean non-Latin America	16,735,899	22,846	0.94 ***
14	Mean E. Europe	5,239,711	22,266	0.47
45	Mean new democracies	16,808,304	30,138 **	0.49 ***
93	Mean old democracies	17,812,345	18,706 **	1.05 ***
<i>Party families in Latin America</i>				
11	Center-right	19,586,117	17,313	0.22
9	Center-left	27,332,277	25,140	0.29

Sources: PPDB round 1a data and official records for Latin American countries (TSE, INE, and Servel). Statistically significant differences: *** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$.

Table 2 also shows that parties in newer democracies are richer than those in more traditional democracies, when controlling for the national GDP. However, when controlling for the size of national electorates, parties in established democracies perform much better (last column). This indicates that the two factors must be evaluated together, through the *GDP per capita*. Figure 1 shows that this variable is a strong predictor of party income: the richer the country in relation to the size of its population, the wealthier its parties ($r = 0.706$, $p < 0.01$, $\text{adj. } R^2 = 0.473$).



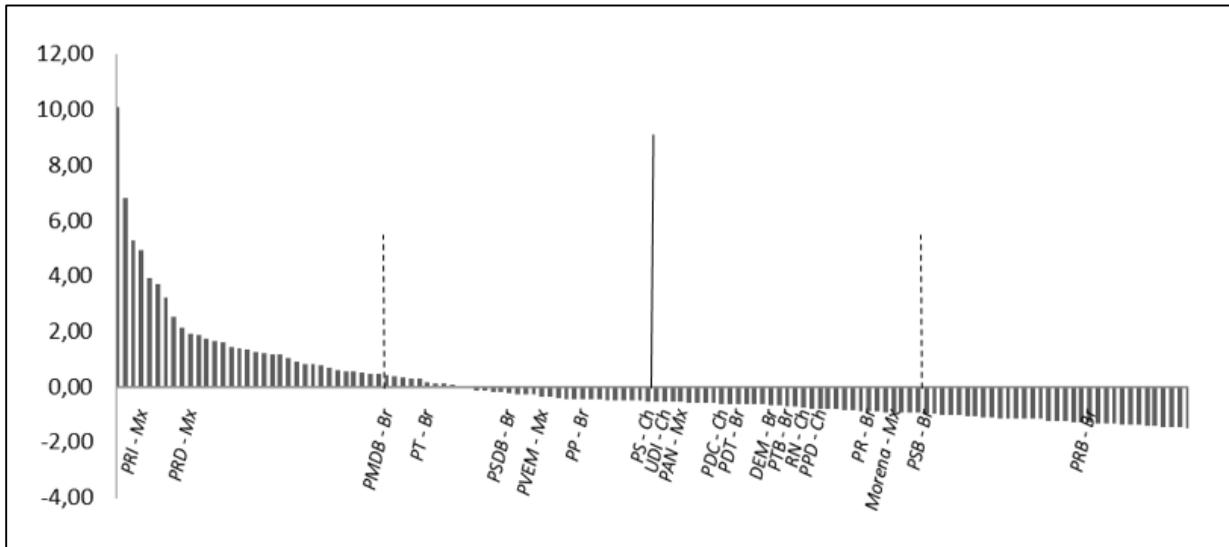
Source: PPDB round 1a data (raw data) and official records for Latin American countries. The newer democracies are highlighted in black.

At the party level, the income is highly influenced by party age and party origin ($r = 0.456$ and $r = 0.451$ respectively, $p < 0.01$). The association between party origin and income is stronger in established democracies than in newer ones ($r = 0.451$ and $r = 0.419$, $p < 0.01$).

Finally, we evaluate the relative organizational strength using the Party Strength Index (PSI), which aggregates the z scores of M/E and party income/electorate ratios

(Webb and Keith, 2017). Among the twenty parties in Latin America, eight have a PSI score higher than the median (-0.51), and only two parties are located in the last quartile of distribution (Figure 2 below). The PRI and PRD are the most powerful parties in Mexico, as well as the PMDB and PT in Brazil.

Figure 2
Party strength index in descending order, by party



Sources: PPDB round 1a data (raw data, standardized by the authors) and official records for Latin American countries. See all the party scores in the Appendix, Table B.

When we look at the average per country (Table 3 below), it is clear that Mexican parties are stronger than Chilean and Brazilian parties, and older democracies have parties with more resources. The average PSI among new democracies is -0.26, while in the most advanced democracies it is 0.13. The figures for the new democracies hide a substantial difference between third-wave democracies (average = -0.03) and post-communist countries, which have much more fragile parties (average = -0.75). With regard to party families in Latin America, social democrats and socialists (nine parties) are stronger than conservative parties (11): the averages are 0.33 and -0.54 respectively.

Table 3
Party Strength Index in descending order, by country

N parties	Country	Mean PSI	Difference between top two parties	Range between top and bottom parties
5	Austria	3.14	4.79	10.37
7	Norway	1.80	3.58	7.20
5	Mexico	1.02	3.02	5.87
5	Spain	0.68	1.36	5.07
2	France	0.53	0.11	0.11
7	Sweden	0.43	2.36	4.55
6	Israel	0.15	1.32	3.40
4	Australia	0.11	0.34	2.50
4	Ireland	0.09	1.64	2.18
5	Italy	0.02	0.45	2.90
11	Belgium	-0.09	0.74	2.70
8	Denmark	-0.13	0.13	2.20
7	Germany	-0.14	0.21	3.32
5	Czech Republic	-0.18	0.38	1.99
6	Portugal	-0.23	0.67	2.64
10	Brazil	-0.51	0.28	1.72
5	Chile	-0.61	0.01	0.24
4	Canada	-0.82	0.25	1.06
10	Netherlands	-0.90	0.08	0.94
4	Hungary	-0.95	0.29	0.87
7	United Kingdom	-1.04	0.38	1.33
5	Poland	-1.16	0.03	0.49
132	Overall mean (country aggregated)	0.05***	-	-
20	Mean Latin America (refer.)	-0.15	-	-
112	Mean non-Latin America	0.03	-	-
14	Mean Eastern Europe	-0.75	-	-
45	Mean new democracies	-0.26	-	-
87	Mean old democracies	0.13	-	-

Sources: PPDB round 1a data (raw data, standardized by the authors) and official records for Latin American countries. *** $p < 0.01$.

The variables analyzed so far were included in OLS regression models with party membership, party income, and party strength as dependent variables (separate models for each dependent variable), with both country-level and party-level aggregations. Due to the high levels of multicollinearity between some factors (as the socioeconomic control variables), the tables present only the best model for each dependent variable.

At the country level (Table 4), the HDI has the most significant effect on party membership: the most developed countries have less party members. The GDP *per capita* is the variable that best predicts the party funding and the overall party strength, with a positive impact on both indicators. On the other hand, the duration of democracy

(reference is 2014) has no significant effect, when controlled for the socioeconomic context.

Table 4
OLS regression models at the country level

	Dependent variables		
	Party membership (M/E) ¹	Party income / electorate ratio	Party Strength Index
HDI	-0.495 (0.016)**	-	-
GDP <i>per capita</i>	-	0.706 (0.000)***	0.370 (0.000)***
GDP	-	-	-
Duration of democracy (years)	-	-	-
Intercept	0.041 (0.014)***	-0.482 (0.312)***	-1.096 (0.667)***
Adjusted R ²	0.205	0.473	0.093
N	21	22	22

Source: Calculated by the authors from PPDB round 1a data (raw data, standardized by the authors) and official records for Latin American countries.

** p < 0.05; *** p < 0.01. Standard errors in parentheses. ¹ Without Austria, see Van Biezen, Mair, and Poguntke (2012).

When we turn to the multilevel analysis, with party-aggregated data controlled for contextual factors (Table 5), the party origin stands out as the main explanatory factor of both PSI and party income, ahead of socioeconomic contextual variables and other “time components” (duration of democracy and party age). Controlling for other variables, an additional decade of party origin means an increase of 0.15 in the party’s PSI score. This impact is notable considering that 97% of the parties in the study are positioned between 3.92 and -1.47 on the PSI scale (average = 0.00). The ‘historical origins’ of parties also have a significant effect on the M/E ratio. In this case, both contextual and party variables have a significant impact, with the prevalence of the former: old parties in contexts of low HDI have more members.

Table 5
OLS regression models at the party level

	Dependent variables		
	Party membership (M/E) ¹	Party income / electorate ratio	Party Strength Index
HDI	-0.295(0.017)**	0.321(1.969)**	0.102 (3.752)
GDP <i>per capita</i>	-	-	-
GDP	-	-	-
Duration of democracy (years)	-0.069(0.000)	-0.122(0.003)	-0.145(0.005)
Party age (years)	-	-	-
Party origin (years)	0.212 (0.000)**	0.399 (0.002)***	0.395 (0.003)***
Intercept	0.036(0.013)**	-4.096(1.559)**	-3.085 (2.870)***
Adjusted R ²	0.104	0.241	0.136
N	127	132	132

Source: Calculated by the authors from PPDB round 1a data (raw data, standardized by the authors) and official records for Latin American countries.

** p < 0.05 *** p < 0.01. Standard errors in parentheses. ¹ Without Austrian parties, see Van Biezen, Mair, and Poguntke (2012).

The models on Table 6 include dummy variables to test the differences between Latin America and Eastern Europe (three countries in each). When controlling for region and socioeconomic context, the duration of democracy is the main explanatory variable of party membership: the older the democracy, the lower the quantity of party members. However, this effect is not constant across the regions. Latin American parties have more members than parties in the other regions (though not significant at the level 0.5), while Eastern European parties have lower levels of membership. As the most important finding, party origin remains as the main explanatory variable of both income and party strength, with strong and significant positive effects. The impact of party origin on the organizational strength remains almost the same when we include the regions in the model (a decade brings an increase of 0.14 in the PSI). This means that the time component has a consistent effect on the organizational strength at the party level.

Table 6
OLS regression models at the party level, with regions

	Dependent variables		
	Party membership (M/E) ¹	Party income / electorate ratio	Party Strength Index
HDI	-	0.294(3.093)	0.140 (5.396)
GDP <i>per capita</i>	-	-	-
GDP	-0.142(0.000)	-	-
Duration of democracy (years)	-0.287(0.000)**	-0.165(0.003)	-0.259(0.006)
Party age (years)	-	-	-
Party origin (years)	0.187(0.000)**	0.391(0.002)***	0.376(0.003)***
Latin America	0.213(0.002)	-0.059(0.407)	-0.026(0.711)
Eastern Europe	-0.251(0.001)**	-0.078(0.163)	-0.172(0.285)
Intercept	0.009 (0.002)***	0.805 (0.277)	-3.543(4.571)
Adjusted R ²	0.170	0.233	0.144
N	127	132	132

Source: Calculated by the authors from PPDB round 1a data (raw data, standardized by the authors) and official records for Latin American countries.

** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$. Standard errors in parentheses. ¹ Without Austrian parties, see Van Biezen, Mair, and Poguntke (2012).

Discussion

The results presented in the previous section corroborate some of the expectations derived from the literature. Regarding our first hypothesis, the tests of mean differences show that parties in established democracies are stronger than those of newer democracies, primarily because they are much richer. However, when controlling for the socioeconomic context (GDP or HDI) and the party-level variables (party origin), this relationship become less pronounced. This finding suggests that duration of democracy should not be the only factor to be considered when analyzing party strength and party institutionalization in a comparative perspective. The socioeconomic context matters (Tavits, 2013).

Overall, older democracies have less party members. However, as they are the wealthiest countries, the party income partially compensates for the difficulties in mass mobilization—which confirms previous findings (Bartolini and Mair, 2001; Mair and Van Biezen, 2001; Scarrow, Webb, and Poguntke, 2017). Supporting the second hypothesis, the findings show that not all recently democratized countries perform in the same way. Controlling for national GDP, party-level variables and size of the electorates, the parties in the three Latin American cases are stronger than the Eastern European parties, as the mass mobilization compensates for the lack of money only in the first group.

While differences between countries and regions are relevant, party-level variables also need to be considered. A second key contribution concerns the role played by the

historical party origin: the organizational legacy is an important factor in explaining party strength. So far, only the party foundation under the current democratic regime has been included in analyses about party institutionalization or party strength (Casal Bértoa, 2017). In all the tests, the “ancestral” party origin in previous democratic or authoritarian regimes proved to be more relevant than the party foundation in explaining the variations in organizational strength, in both new and established democracies (the party-origin date is prior to the party age in 36 of the 132 cases). Parties such as the PSOE in Spain (originated in 1879), the PMDB in Brazil (1965), the PRI in Mexico (1929), the Swedish Social Democrats (1889), and Chile’s Socialist Party (1933) were in an advantageous position in the beginning of the democratization process, due to their previous organizational trajectories. This finding endorses the importance of infrastructure and brand inheritance in party strength and survival, a point highlighted in previous studies (Van Biezen, 2003; see the authors in Levitsky et al., 2016).

Time is crucial for the consolidation of party organizations, mainly at the party level, which produces large within-country variations in both advanced and newer democracies (Dix, 1992; Tavits, 2013; Gauja, 2017). In the multilevel analysis, the effects of the socioeconomic context and the duration of democracy are mediated by the differences at the party level. Overall, time proved to be more important at the party level than at the national level. In all but one test, the effects of party origin proved stronger than the impact of duration of democracy (the exception is the M/E ratio in Table 6). Therefore, the differences between new and old democracies can be explained, at least in part, by the differences in terms of party origin. Established democracies have many more older parties than newer democracies do: in the former, the averages are 70 years old for party origin and 60 years old for party age; in the latter, the averages are 44 and 26 years respectively. The findings suggest that, in comparative perspective, old parties in new democracies can be stronger than new parties in old democracies.

Finally, the data support the view about the bigger capacity (and willingness) of socialist and social-democratic parties to build strong organizations in Latin America (Ames and Power, 2007; Levitsky et al., 2016), which replicates certain findings about established democracies (Webb and Keith, 2017). Particularly about Latin America, the 11 parties in the database that could be classified as conservative/right-wing parties (according to the PPDB criteria) are poorer and mobilize less members than the nine social-democratic and socialist parties²¹. A systematic analysis about the influence of ideology and the patterns related to the party families can be a productive path for further research.

²¹ While party membership does not significantly oscillate in an interval as short as the period considered in the PPDB project (2011-14), party funding is more unstable, as it depends on factors such as the electoral cycle (the raising of private and public resources for general elections), and the electoral performance (which influences the distribution of public money). One could note, therefore, that this difference may reflect a snapshot of a period in which left-wing parties were governing Brazil (since 2003) and Mexico (since December 2012). Besides, over almost three decades, the Chilean left-wing *Concertación/Nueva Mayoría* was out of power for only four years (2010-2014). Definite results about this question would involve the gathering of data from more Latin American countries and over a longer period.

Conclusion

In short, the historical party origin can be considered a crucial dimension for the analysis of party organizational development and institutionalization. Why does time matter? It takes time to develop societal attachments and organizational complexity and autonomy, as well as to adapt to the environment (Panebianco, 1988). The particular conditions under which the parties develop should also matter. During the golden age of parties in the most traditional democracies (1950s and 1960s), parties that experienced the institutionalization process as opposition parties for a long time tended to build stronger organizations, when compared to parties in government (Panebianco, 1988, chapters 4–5). However, access to government and to public resources is more important for organizational strengthening and survival in contemporary democracies, which may have reversed this equation (Katz and Mair, 2009). The conditions of institutionalization and the microfoundations of the time effect on organizational change and strengthening (Pierson, 2004) should be explored in future research, probably in case studies with more qualitative methods.

The same generational dilemmas seem to affect the parties founded in the late 20th century: organizations built by (and for) the party in public office face, with strong state regulation, in a social and technological environment that did not require the construction of extensive communication channels with the electorate. This generational pattern—mainly at the party level—seems to be more relevant than regional distinctions (Van Biezen, 2003).

In this sense, the article shows the viability and importance of adopting cross-regional perspectives in the study of party organizations in Latin America. The major difference between the Latin American cases and the PPDB round 1a parties is about party finance—which is expected given the low *per capita* income in the region. However, Chilean, Brazilian, and Mexican parties are better able to recruit members than Eastern European parties, due to the totalitarian legacy of post-communist contexts (Van Biezen, 2003, p. 37-38). Party members are still important: they may represent an alternative multidimensional resource to political parties in the poorest and most unequal democracies, where other resources (money) are limited (Norris, 2002; Scarrow, 2015).

Although highly discontinuous, parties in Latin America have historical trajectories that make the difference today. The results for Eastern Europe, on the other side, suggest that the legacy of the past does not always bring positive effects. The differences between the two regions are also connected to the particularities of the democratic transitions. While left-wing parties gradually entered the party systems in several Latin American countries (Levitsky et al., 2016), in Eastern Europe the totalitarian legacy had a negative impact on the consolidation of left-wing popular parties (Van Biezen, 2003). When we consider that socialist and social democratic parties put more effort into building strong organizations everywhere (Webb and Keith, 2017), these particularities also influence the results in the

cross-regional analysis. Parties such as the PS in Chile, the PRD in Mexico, and the PT in Brazil made heavy investments in mass mobilization and organizational strengthening since (re)democratization.

Overall, the findings suggest that parties in Brazil, Chile, and Mexico are comparable to the 'usual suspects' normally included in cross-national research on party organizations. As in the majority of the established democracies, parties in most Latin American countries operate under rigid state regulations and have formal members, formal processes, and executive and deliberative organs with perennial functioning (not only during elections), disposed in hierarchical structures (Molenaar, 2017). The results also challenge the assumptions about the "exceptional weakness" of party organizations in the region. Of course, the three countries analyzed here do not tell the full story of Latin American parties. Following the PPDB criteria, we selected the electorally strongest parties, from three party systems with relatively high levels of institutionalization. In this sense, a next step would be the inclusion of other countries in cross-regional comparative studies, particularly those with lower levels of party system institutionalization, such as Argentina and Peru (Mainwaring, 2018).

This article shows that time matters. However, other factors should also be considered when analyzing the differences in terms of party strength. The presidential system—predominant in Latin America—does not seem to be a decisive factor in explaining the differences in terms of party strength in a cross-national perspective. This does not mean that the separation of powers is irrelevant to party organizations. As we argued about the time effect, this impact has never been systematically tested to date. As noted by Key (1964) long ago, parties in presidential systems face governing dilemmas when their presidential candidates succeed. The party in public office is split into two groups, the party's executive and legislative branches, which may conflict with each other regarding presidential appointments, policies, and strategies. As the parliamentary group does not have the power to dismiss the president, these conflicts can be quite severe²².

Besides the presidential system, other institutional factors (*e.g.* electoral system, party law, and federal arrangement) should be addressed in future research as possible drivers of variations in party strength across nations. At the party level, the conditions under which the party was founded (authoritarian *versus* democratic contexts), the participation in the national government, the electoral performance, and strategic choices made by party elites can also be hypothesized in future studies. On the other hand, the party strength may also be regarded as an independent variable, affecting voters' behavior (electoral performance, party ID, trust in political institutions, and support for democracy) and political outcomes, such as the policy-making and the legislative behavior (Scarrow, Webb, and Poguntke, 2017). In this line, there are exploratory findings showing that parties' organizational strength affects party unity in parliament (discipline), not only in

²² See Samuels and Shugart (2010) for a recent discussion about the topic.

Europe or in established democracies (Tavits, 2013; Little and Farrell, 2017) but also in Brazil (Ribeiro, Locatelli, and Assis, 2018).

As the 2018 general elections in Mexico and Brazil have demonstrated, organizational strength does not guarantee the stability of party systems or the maintenance of electoral bases of major parties. The advancement of anti-establishment, far-right movements and leaders in countries as different as Brazil, Germany, Italy, and Austria has challenged the traditional parties, breaking the expected association between organizational strength and other processes and outcomes. Nevertheless, strong party organizations remain important for new democracies (Tavits, 2012). In political systems with high levels of instability, which have to deal with significant environmental challenges, such as the extreme social inequality in Latin America, strong parties are expected to increase the predictability about the future and to function as drivers of political professionalization, by providing filters in the processes of political recruitment (Alcántara Sáez, 2012). As highlighted by Dix (1992) in his initial diagnosis, political parties may still be important for the consolidation of democracy in contemporary Latin America.

Bibliographic references

ALCÁNTARA SÁEZ, M. *¿Instituciones o máquinas ideológicas?*. Barcelona: Institut de Ciènces Polítiques i Socials, 2004.

_____. "Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad". *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 58, 2012.

ALCÁNTARA SÁEZ, M.; FREIDENBERG, F. (eds.). *Partidos políticos de América Latina*. Ciudad de Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMES, B.; POWER, T. Parties and governability in Brazil. In: WEBB, P.; WHITE, S. (eds.). *Party politics in new democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 179-212, 2007.

ANGELL, A. The durability of the party system in Chile. In: WEBB, P.; WHITE, S. (eds.). *Party politics in new democracies*. Oxford: Oxford University Press, p. 275-304, 2007.

BARTOLINI, S.; MAIR, P. Challenges to contemporary political parties. In: DIAMOND, L.; GUNTHER, R. (eds.). *Political parties and democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, p. 327-343, 2001.

BRAGA, M. S.; RIBEIRO, P. F.; AMARAL, O. El sistema de Partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014). In: FREIDENBERG, F. (ed.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015) - Tomo 2*. Ciudad de México, DF: Instituto Nacional Electoral, p. 69-134, 2016.

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

CARRERAS, M. "Party systems in Latin America after the third wave: a critical re-assessment". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 4, p. 135-153, 2012.

CARRERAS, M.; CASTAÑEDA-ANGARITA, N. "Who votes in Latin America? A test of three theoretical perspectives". *Comparative Political Studies*, vol. 47, p. 1.079-1.104, 2014.

- CASAL BÉRTOA, F. "Political parties or party systems? Assessing the 'myth' of institutionalisation and democracy". *West European Politics*, vol. 40, p. 402-429, 2017.
- CASAL BÉRTOA, F., et al. "The world upside down: delegitimising political finance regulation". *International Political Science Review*, vol. 35, p. 355-375, 2014.
- CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z.; GINSBURG, T. "Latin American presidentialism in comparative and historical perspective". *Public Law and Legal Theory Working Paper*, vol. 361, 2011.
- CHEIBUB, J. A.; GANDHI, J.; VREELAND, J. R. "Democracy and dictatorship revisited". *Public Choice*, vol. 143, p. 67-101, 2010.
- COLEMAN, J. "Party organizational strength and public support for parties". *American Journal of Political Science*, vol. 40, p. 805-824, 1996.
- COTTER, C., et al. *Party organizations in American politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.
- DIX, R. "Democratization and the institutionalization of Latin American political parties". *Comparative Political Studies*, vol. 24, p. 488-511, 1992.
- DOŠEK, T. "Party membership in Latin American political parties: what is the role of the 'militantes'?" Paper prepared for the 42nd ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, Spain, 2014.
- GALLAGHER, M. Election indices dataset. Available at: https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf. Accessed: 15 Sept. 2018.
- GAUJA, A. *Party reform: the causes, challenges, and consequences of organizational change*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- GIBSON, J., et al. "Assessing party organizational strength". *American Journal of Political Science*, vol. 27, p. 193-222, 1983.
- HARMELE, R.; JANDA, K. "An integrated theory of party goals and party change". *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, p. 259-287, 1994.
- HARMELE, R.; SVASAND, L.; MJELDE, H. "Party institutionalization and de-institutionalization: concepts and indicators". Paper prepared for the 44th ECPR Joint Sessions of Workshops, Pisa, Italy, 2016.
- HARMELE, R.; TAYLOR-ROBINSON, M. "Application of the integrated theory of party change to Latin America's volatile party systems". Paper prepared for the 5th Congress of CEISAL, Brussels, Belgium, 2007.
- JANDA, K. *Political parties*. New York: The Free Press, 1980.
- _____. "Cross-national measures of party organizations and organizational theory". *European Journal of Political Research*, vol. 11, p. 319-332, 1983.
- JANDA, K.; COLMAN, T. "Effects of party organization on performance during the 'golden age' of parties". *Political Studies*, vol. 46, p. 611-632, 1998.
- KATZ, R.; MAIR, P. (eds.). *Party organizations*. London: Sage, 1992.
- _____. "The cartel party thesis: a restatement". *Perspectives on Politics*, vol. 7, n° 4, p. 753-766, 2009.
- KEY, V. O. *Politics, parties and pressure groups*. New York: Crowell, 1964.
- LEVITSKY, S. "Inside the black box: recent studies of Latin American party organizations". *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, p. 92-110, 2001.

- LEVITSKY, S., et al. *Challenges of party-building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- LIJPHART, A. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. "As eleições de 2010 e o quadro partidário". *Novos Estudos Cebrap*, vol. 88, p. 21-37, 2010.
- LITTLE, C.; FARRELL, D. Party organization and party unity. In: SCARROW, S.; WEBB, P.; POGUNTKE, T. (eds.). *Organizing political parties*. Oxford: Oxford University Press, p. 285-306, 2017.
- LONDOÑO, J. F.; ZOVATTO, D. Latin America. In: FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. (eds.). *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: International Idea, p. 128-171, 2014.
- LUPU, N. Partisanship in Latin America. In: CARLIN, R.; SINGER, M.; ZECHMEISTER, E. (eds.). *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: University of Michigan Press, p. 226-245, 2015.
- _____. *Party brands in crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- MAINWARING, S. Party system institutionalization in contemporary Latin America. In: MAINWARING, S. (ed.). *Party systems in Latin America: institutionalization, decay, and collapse*. New York: Cambridge University Press, p. 34-70, 2018.
- MAINWARING, S.; SCULLY, T. Party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (eds.). *Building democratic institutions*. Stanford: Stanford University Press, p. 1-34, 1995.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, S.; TORCAL, M. Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. In: KATZ, R.; CROTTY, W. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage Publications, p. 204-226, 2006.
- MAIR, P.; VAN BIEZEN, I. "Party membership in twenty European democracies, 1980-2000". *Party Politics*, vol. 7, p. 5-21, 2001.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, vol. 55, nº 1, p. 71-117, 2012.
- MENEGUELLO, R.; ARQUER, M. Las elecciones brasileñas de 2014: un país partido por la mitad. In: ALCÁNTARA, M.; BUQUET, D.; TAGINA, M. L. (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 75-104, 2018.
- MOLENAAR, F. "Changing the rules of the game: the development and reform of party law in Latin America". PhD Dissertation. Leiden University, 2017.
- NADEAU, R., et al. *Latin American elections: choice and change*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2017.
- NORRIS, P. *Democratic Phoenix*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- PALERMO, V. "Brazilian political institutions: an inconclusive debate". *Brazilian Political Science Review*, vol. 10, p. 1-29, 2016.
- PALMA, E. Political parties and democratization in Mexico: the endless chain of electoral reforms. In: LAWSON, K.; LANZARO, J. (eds.). *Political parties and democracy*, vol. 1. Santa Barbara: Praeger, p. 150-171, 2010.
- PANEBIANCO, A. *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

- PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- POGUNTKE, T.; SCARROW, S.; WEBB, P. "Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century". *Party Politics*, vol. 22, p. 1-18, 2016.
- PONCE, A. "Meet the militante: the configuration of grassroots party membership in Latin America". Paper prepared for the 7th Congress of CEISAL, Porto, Portugal, 2013.
- PONCE, A.; SCARROW, S. "Which members? Using cross-national surveys to study party membership". *Party Politics*, vol. 22, p. 679-690, 2016.
- RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. "The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Political Research Quarterly*, vol. 64, p. 323-334, 2011.
- RIBEIRO, P. F. "El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil". *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 33, p. 607-629, 2013.
- _____. "What do these people want? Membership and activism in Brazilian political parties". Paper prepared for the 42nd ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, Spain, 2014.
- RIBEIRO, P. F.; LOCATELLI, L. B.; ASSIS, P. P. F. "Acompanho meu partido: força e disciplina partidária na Câmara dos Deputados (2011-2014)". Paper prepared for the 11th Meeting of ABCP, 2018.
- SAMUELS, D.; SHUGART, M. *Presidents, parties and prime ministers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- SARTORI, G. "Concept misformation in comparative politics". *American Political Science Review*, vol. 64, p. 1.033-1.053, 1970.
- SCARROW, S. *Beyond party members*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- SCARROW, S.; WEBB, P. Investigating party organizations: structures, resources, and representative strategies. In: SCARROW, S.; WEBB, P.; POGUNTKE, T. (eds.). *Organizing political parties*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-27, 2017.
- SCARROW, S.; WEBB, P.; POGUNTKE, T. (eds.). *Organizing political parties: representation, participation and power*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- SPECK, B.; BRAGA, M.; COSTA, V. "Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 23, nº 56, p. 125-148, 2015.
- TAVITS, M. "Organizing for success: party organizational strength and electoral performance in postcommunist Europe". *Journal of Politics*, vol. 74, p. 83-97, 2012.
- _____. *Post-communist democracies and party organization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- VALENZUELA, J. S. "The origins and transformations of the Chilean party system". Working Paper 215, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1995.
- VAN BIEZEN, I. *Political parties in new democracies*. New York: Palgrave, 2003.
- VAN BIEZEN, I.; MAIR, P.; POGUNTKE, T. "Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe". *European Journal of Political Research*, vol. 51, p. 24-56, 2012.
- VAN HAUTE, E.; PAULIS, E.; STERENS, V. "Assessing party membership figures: the mapp dataset". *European Political Science*, p. 1-12, 2017.
- VON BEYME, K. *Political parties in Western democracies*. Aldershot: Gower, 1985.
- WARE, A. *Citizens, parties, and the State*. Cambridge: Polity Press, 1987.

_____. "Exceptionalism, political science and the comparative analysis of political parties". *Government and Opposition*, vol. 46, p. 411-435, 2011.

WEBB, P.; KEITH, D. Assessing the strength of party organizational resources. In: SCARROW, S.; WEBB, P.; POGUNTKE, T. (eds.). *Organizing political parties*. Oxford: Oxford University Press, p. 31-61, 2017.

WEBB, P.; POGUNTKE, T.; SCARROW, S. Conclusion: the study of party organization. In: SCARROW, S.; WEBB, P.; POGUNTKE, T. (eds.). *Organizing political parties*. Oxford: Oxford University Press, p. 307-320, 2017.

WEBB, P.; WHITE, S. (eds.). *Party politics in new democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WILLS-OTERO, L. "From party systems to party organizations: the adaptation of Latin American parties to changing environments". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, p. 123-141, 2009.

_____. "The electoral performance of Latin American traditional parties, 1978-2006: does the internal structure matter?". *Party Politics*, vol. 22, p. 758-772, 2014.

Appendix

Table A
Selected parties in Brazil, Mexico and Chile

Country	Party acronym	Full name	Party family (PPDB families)*
Brazil	DEM	Democrats	Christian democrats/Conservatives
	PDT	Democratic Labour Party	Social democrats
	PMDB	Brazilian Democratic Movement	Christian democrats/Conservatives
	PP	Progressive Party	Christian democrats/Conservatives
	PR	Party of the Republic	Christian democrats/Conservatives
	PRB	Brazilian Republican Party	Christian democrats/Conservatives
	PSB	Socialist Party	Social democrats
	PSDB	Brazilian Social Democracy	Liberals
	PT	Workers' Party	Social democrats
Mexico	PTB	Brazilian Labour Party	Christian democrats/Conservatives
	PAN	National Action Party	Christian democrats/Conservatives
	PRI	Institutional Revolutionary Party	Social democrats
	PRD	Party of the Democratic Revolution	Social democrats
	PVEM	Ecologist Green Party	Greens
Chile	Morena	National Regeneration Movement	Social democrats
	PDC	Christian Democratic Party	Christian democrats/Conservatives
	PPD	Party for Democracy	Social Democrats
	PS	Socialist Party	Social Democrats
	RN	National Renewal	Liberals
	UDI	Independent Democratic Union	Christian democrats/Conservatives

Source: Elaborated by the authors.

* The classification follows the categories adopted by the PPDB project and relies upon the labels provided by the MAPP project (Van Haute, Paulis, and Sierens, 2017).

Table B
Party strength index rankings in descending order, by party

Rank	Party	Country	PSI score
1	People's Party	Austria	10.09
2	Labour Party	Norway	6.83
3	Social Democratic Party	Austria	5.30
4	Institutional Revolutionary Party-PRI	Mexico	4.96
5	People's Party	Spain	3.92
6	Social Democrats	Sweden	3.74
7	Conservative Party	Norway	3.25
8	Socialist Party	Spain	2.56
9	Likud	Israel	2.15
10	Party of the Democratic Revolution-PRD	Mexico	1.94
11	Social Democratic Party	Germany	1.89
12	Progress Party	Norway	1.75
13	Christian Democratic Union	Germany	1.68
14	The People of Freedom	Italy	1.64
15	Fine Gael	Ireland	1.46
16	Moderate Party	Sweden	1.38
17	Socialist Party	Belgium	1.35
18	Liberal Party	Australia	1.28
19	Social Democratic Party	Portugal	1.23
20	Social Democrats	Denmark	1.20
21	Democratic Party	Italy	1.19
22	Liberals	Denmark	1.07
23	Labor Party	Australia	0.94
24	Civic Democratic Party	Czech Republic	0.85
25	Kadima	Israel	0.83
26	Christian Democratic Party	Norway	0.77
27	Freedom Party	Austria	0.72
28	Christian-Democrat and Flemish	Belgium	0.61
29	Union for a Popular Movement	France	0.58
30	Socialist Party	Portugal	0.56
31	Labor Party	Israel	0.54
32	Social Democratic Party	Czech Republic	0.47
33	Socialist Party	France	0.47
34	Brazilian Democratic Movement-PMDB	Brazil	0.45
35	Centre Party	Sweden	0.41
36	Communist Party	Portugal	0.33
37	Socialist Party Alternative	Belgium	0.32
38	Centre Party	Norway	0.29
39	Workers' Party-PT	Brazil	0.17
40	Open Flemish Liberals and Democrats	Belgium	0.14
41	Conservatives	Denmark	0.14
42	New Flemish Alliance	Belgium	0.11
43	Socialist Left Party	Norway	0.06
44	Reform Movement	Belgium	0.01
45	Labour Party	United Kingdom	-0.12

46	Alliance for the Future	Austria	-0.15
47	Labour Party	Ireland	-0.18
48	Fianna Fáil	Ireland	-0.19
49	Brazilian Social Democracy-PSDB	Brazil	-0.23
50	Liberal Party	Canada	-0.25
51	The Greens	Austria	-0.28
52	Communist Party	Czech Republic	-0.28
53	Ecologist Green Party-PVEM	Mexico	-0.36
54	Liberal Party	Norway	-0.37
55	Socialist People's Party	Denmark	-0.41
56	Ecolo	Belgium	-0.43
57	Flemish Interest	Belgium	-0.44
58	Progressive Party-PP	Brazil	-0.44
59	Northern League	Italy	-0.44
60	National Religious Party	Israel	-0.45
61	Socialist Party	Netherlands	-0.46
62	Democrat Humanist Centre	Belgium	-0.47
63	Fidesz - Hungarian Civic Alliance	Hungary	-0.49
64	New Democratic Party	Canada	-0.50
65	Conservative Party	United Kingdom	-0.50
66	Socialist Party	Chile	-0.51
67	Green Party	Sweden	-0.51
68	Independent Democratic Union	Chile	-0.52
69	National Action Party-PAN	Mexico	-0.52
70	Labour Party	Netherlands	-0.54
71	National Party	Australia	-0.55
72	People's Party for Freedom and Democracy	Netherlands	-0.55
73	Christian Democratic Appeal	Netherlands	-0.57
74	Liberal Alliance	Denmark	-0.58
75	Christian Democratic Party	Chile	-0.59
76	Liberal People's Party	Sweden	-0.60
77	Democratic Labour Party-PDT	Brazil	-0.63
78	Danish People's Party	Denmark	-0.63
79	Christian Social Union	Germany	-0.63
80	Christian Democrats	Sweden	-0.63
81	Democrats	Brazil	-0.64
82	Brazilian Labour Party-PTB	Brazil	-0.65
83	National Renewal	Chile	-0.70
84	Sinn Féin	Ireland	-0.72
85	Party for Democracy	Chile	-0.75
86	Socialist Party	Hungary	-0.78
87	Green	Belgium	-0.79
88	Christian Democratic Union	Czech Republic	-0.80
89	Free Democratic Party	Germany	-0.80
90	Alliance '90/The Greens	Germany	-0.81
91	Left Party	Sweden	-0.81
92	Social Liberal Party	Denmark	-0.86

93	Party of the Republic-PR	Brazil	-0.87
94	The Left	Germany	-0.89
95	Basque Nationalist Party	Spain	-0.90
96	National Regeneration Movement	Mexico	-0.91
97	Yisrael Beiteinu	Israel	-0.92
98	GreenLeft	Netherlands	-0.92
99	People's Party	Portugal	-0.92
100	Socialist Party-PSB	Brazil	-0.95
101	Democratic Left Alliance	Poland	-0.98
102	Democrats 66	Netherlands	-0.99
103	Red-Green Alliance	Denmark	-1.00
104	Polish People's Party	Poland	-1.01
105	Union of the Centre	Italy	-1.04
106	Democratic Convergence of Catalonia	Spain	-1.05
107	ChristianUnion	Netherlands	-1.09
108	Civic Platform	Poland	-1.11
109	Liberal Democrats	United Kingdom	-1.13
110	TOP 09	Czech Republic	-1.14
111	Jobbik	Hungary	-1.15
112	Reformed Political Party	Netherlands	-1.15
113	Left Bloc	Portugal	-1.15
114	United Left	Spain	-1.15
115	The Greens	Australia	-1.22
116	Bloc Québécois	Canada	-1.22
117	Law and Justice	Poland	-1.22
118	Meretz	Israel	-1.25
119	Italy of Values	Italy	-1.26
120	Republican Party-PRB	Brazil	-1.27
121	Green Party	Canada	-1.31
122	Scottish National Party	United Kingdom	-1.33
123	UK Independence Party	United Kingdom	-1.33
124	Party for the Animals	Netherlands	-1.34
125	Federalists, Democrats, Francophone	Belgium	-1.35
126	Politics Can Be Different	Hungary	-1.36
127	50PLUS	Netherlands	-1.40
128	Ecologist Party 'The Greens'	Portugal	-1.41
129	Pirate Party	Germany	-1.43
130	Green Party	United Kingdom	-1.44
131	Plaid Cymru	United Kingdom	-1.45
132	Palikot's Movement	Poland	-1.47

Sources: PPDB round 1a data (raw data, standardized and calculated by the authors) and official records for Latin American countries.

Table C
Bivariate correlations, country level

	HDI	GDP per capita	GDP	Duration of democracy	M/E	Party income	PSI (country average)
HDI	1	0.905***	0.097	0.757***	-0.311	0.526***	0.160
GDP per capita	0.905***	1	0.012	0.818***	-0.155	0.706	0.370*
GDP	0.097	0.012	1	0.184	-0.124	0.088	-0.131
Duration of democracy	0.757***	0.818***	0.184	1	-0.265	0.426***	0.123
M/E	-0.311	-0.155	-0.124	-0.124	1	0.294	0.781***
Party Income	0.526***	0.706***		0.426***	0.294	1	0.827***
PSI	0.160	0.370*	-0.131	0.123	0.781***	0.827***	1

Source: Calculated by the authors from PPDB round 1a data (raw data, standardized by the authors) and official records for Latin American countries.

*p < 0.100; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Table D
Bivariate correlations, party level

	HDI	GDP per capita	GDP	Duration of democracy	Party age	Party origin	M/E	Party income	PSI
HDI	1	0.910***	0.034	0.768**	0.406***	0.264***	-0.176**	0.333**	0.095
GDP per capita	0.910***	1	-0.109	0.839***	0.482***	0.338***	-0.106	0.451***	0.209**
GDP	0.034	-0.109	1	0.021	0.108	0.053	-0.058	-0.131	-0.114
Duration of democracy	0.768**	0.839***	0.021	1	0.441***	0.262***	-0.168**	0.229**	0.037
Party Age	0.406***	0.482***	0.108	0.441***	1	0.762***	0.052	0.456**	0.308***
Party Origin	0.264	0.338***	0.053	0.262***	0.762***	1	0.183**	0.451***	0.384***
M/E	-0.176**	-0.106	-0.058	-0.168**	0.052	0.183**	1	0.364***	0.826***
Party Income	0.333**	0.451***	-0.131	0.1229**	0.456***	0.451***	0.364***	1	0.826***
PSI	0.095	0.209**	-0.114	0.037	0.308***	0.384***	0.826	0.826***	1

Source: Calculated by the authors from PPDB round 1a data (raw data, standardized by the authors), and official records for Latin American countries.

*p < 0.100; ** p < 0.05; *** p < 0.01.

Resumo

'Time after Time': força das organizações partidárias em democracias novas e antigas

O 'fator tempo' não tem sido sistematicamente considerado nos estudos comparados sobre organizações partidárias. A partir do mais completo banco de dados reunido até hoje sobre organizações partidárias, o Political Party Database Project (PPDB), o artigo testa o impacto do tempo, como variável de dois níveis (tempo de democracia e idade do partido), sobre a força organizacional dos partidos, em democracias novas e estabelecidas. Adicionamos dados originais de três países latino-americanos aos dezenove países cobertos pela primeira base de dados do PPDB (132 partidos ao todo). Os resultados sugerem que os partidos das democracias estabelecidas possuem menos filiados e mais dinheiro do que os das democracias mais recentes. Entre as novas democracias, a maior capacidade de mobilização de filiados produz partidos mais fortes na América Latina, quando comparada às democracias do Leste Europeu. Os achados desafiam a visão tradicional sobre a

'fraqueza excepcional' dos partidos na América Latina e apontam para a importância do tempo como uma variável multinível: além do contexto nacional, a origem 'ancestral' do partido em regimes anteriores tem um grande impacto sobre a força organizacional dos partidos.

Palavras-chave: organizações partidárias; partidos políticos; filiação partidária; financiamento partidário; América Latina

Resumen

'Time after Time': fuerza organizativa de los partidos en democracias nuevas y antiguas

El "factor tiempo" no ha sido sistemáticamente considerado en los estudios comparados sobre organizaciones de partidos políticos. A partir de la base de datos más completa hasta la fecha sobre organizaciones partidistas, el Political Party Database Project (PPDB), en este artículo se pone a prueba el impacto del tiempo, como variable de dos niveles (tiempo de democracia y edad del partido), sobre la fuerza organizativa de los partidos en democracias nuevas y establecidas. Añadimos datos originales de tres países latinoamericanos a los diecinueve países cubiertos por la primera base de datos del PPDB (132 partidos en total). Los resultados sugieren que los partidos de las democracias establecidas poseen menos miembros y más dinero que los de las democracias recientes. Entre las nuevas democracias, la mayor capacidad de movilización hace los partidos más fuertes en América Latina que en la Europa Oriental. Los hallazgos desafían la visión tradicional sobre la excepcional debilidad de los partidos latinoamericanos y señalan la importancia del tiempo como variable multinivel: además del contexto nacional, el origen ancestral del partido en regímenes anteriores tiene un gran impacto sobre la robustez organizacional de los partidos.

Palabras clave: organizaciones partidistas; partidos políticos; membresía partidista; financiación de partidos; América Latina

Résumé

'Time after Time': la force organisationnelle des partis politiques dans les démocraties nouvelles et anciennes

Le "facteur temps" n'a pas été systématiquement pris en compte dans les études comparatives des organisations de partis. À partir de la base de données la plus complète sur le sujet, le Political Party Database Project (PPDB), l'article teste l'impact du temps en tant que variable à deux niveaux (durée de la démocratie et âge des partis) sur la force organisationnelle des partis dans les démocraties nouvelles et établies. Nous avons ajouté des données originales de trois pays d'Amérique latine aux dix-neuf pays couverts par la première base de données de PPDB (132 partis au total). Les résultats suggèrent que les partis des démocraties établies ont moins d'affiliés et plus d'argent que ceux des démocraties plus récentes. Parmi les nouvelles démocraties, la plus grande capacité de mobilisation produit des partis plus forts en Amérique latine, par rapport aux pays d'Europe de l'Est. Les résultats remettent en question la vision traditionnelle de la "faiblesse exceptionnelle" des partis d'Amérique latine et soulignent l'importance du temps en tant que variable multiniveau: outre le contexte national, l'origine "ancestrale" du parti dans les régimes précédents a un grand impact sur la force organisationnelle.

Mots-clés: organisations de partis; partis politiques; affiliés des partis politiques; financement de partis politiques; Amérique latine

Artigo submetido à publicação em 29 de junho de 2018.
Versão final aprovada em 28 de janeiro de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.



OPINIÃO PÚBLICA

January-April 2019

Vol. 25, nº 1

ISSN 1807-0191

CONTENTS

	<i>Page</i>
Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections <i>Kristin Wylie</i> <i>Pedro dos Santos</i> <i>Daniel Marcelino</i>	1
Ideology, political sophistication and vote in Brazil <i>Maurício Yoshida Izumi</i>	29
Protests in Brazil in times of crisis (2011-2016) <i>Luciana Tatagiba</i> <i>Andreia Galvão</i>	63
Democracy, institutions of control and justice from the perspective of state pluralism <i>Rogério B. Arantes</i> <i>Thiago M. Q. Moreira</i>	97
Brazilian military policy during Dilma Rousseff's government: discourse and practice <i>Suzeley Kalil Mathias</i> <i>Jose Augusto Zague</i> <i>Leandro Fernandes Sampaio Santos</i>	136
Civil society, political parties and interrelationships: a comparative study between Porto Alegre and Montevideo <i>Alejandro Lezcano Schwarzkopf</i>	169
Time after time: party organizational strength in new and old democracies <i>Pedro Floriano Ribeiro</i> <i>Luis Locatelli</i>	199



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 25, nº 1, p. 1-233
January-April 2019
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

