

## Polarização política: o fenómeno que deveria estar na boca de todos

- A sociedade tornou-se significativamente polarizada nos últimos anos. Nos EUA, isto manifesta-se através de uma maior discrepância entre as opiniões dos eleitores republicanos e democratas. Na Europa, identificámos um aumento dos desacordos em relação a questões fundamentais como a imigração ou a integração europeia.
- Os partidos políticos também se polarizaram nas economias avançadas, especialmente durante a última década.

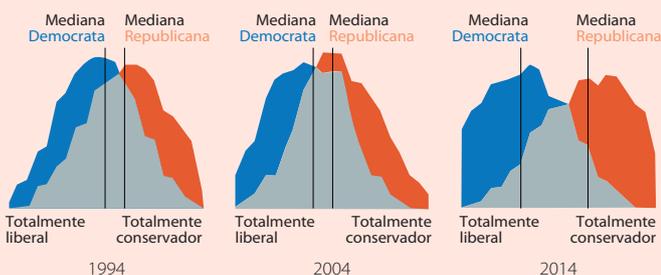
O grau de polarização política de uma sociedade é uma variável fundamental que quantifica até que ponto a opinião pública se divide em dois extremos opostos. Considerar esta situação é muito importante: quanto maior for a polarização, mais difícil será criar grandes consensos entre grupos com diferentes sensibilidades para levar a cabo reformas profundas que permitam à sociedade avançar. Desta forma, uma polarização elevada pode levar a posições irreconciliáveis, dificultando a possibilidade de obtenção de acordos.

Quando lemos a imprensa, não é de estranhar a sensação de que a polarização aumentou consideravelmente nos últimos anos. É realmente assim? Para encontrar respostas, vale a pena elaborar um estudo mais aprofundado e distinguir entre a polarização dos eleitores e a polarização dos partidos políticos, dado que ambos não andam necessariamente de mãos dadas.

Vamos começar por analisar a polarização da sociedade. Nos EUA, tem-se vindo a efetuar um debate muito aceso nos círculos académicos sobre se a polarização do eleitorado aumentou realmente. À primeira vista, podemos pensar que a resposta é negativa: de acordo com vários estudos,<sup>1</sup> a distribuição das preferências da sociedade em diferentes dimensões (económica, social e moral) permaneceu muito estável nos últimos 20 anos e não é observada uma radicalização significativa nas posições.

### Maior divisão ideológica entre eleitores democratas e republicanos nos EUA

Distribuição de valores políticos numa escala de -10 a +10



**Nota:** É estimado um índice de consistência ideológica para os eleitores com base em 10 perguntas sobre questões económicas, sociais e morais. O índice vai de -10 (totalmente liberal) a +10 (totalmente conservador) e considerada a distribuição para toda a amostra. A área azul representa a distribuição ideológica dos eleitores democratas e a área laranja a dos republicanos. A área cinzenta é o grau de sobreposição entre as duas distribuições. Amostra de 10.013 indivíduos.  
**Fonte:** BPI Research, a partir dos dados da American Pew Research.

países partidos (ver o primeiro gráfico) e um aumento da antipatia em relação ao outro. Em 1960, a percentagem de eleitores de cada partido que desaprovava o casamento do seu filho com uma pessoa do outro era escassa. Agora, esta percentagem atinge os 20%. Por outras palavras, a polarização do eleitorado aumentou exponencialmente.

Para analisar a polarização da sociedade na Europa, utilizamos o European Social Survey (ESS), um dos inquéritos mais completos para analisar as tendências políticas dos cidadãos europeus. Se analisarmos a evolução da distribuição das preferências políticas dos europeus entre 2006 e 2016 num intervalo de 0 (extrema-esquerda) a 10 (extrema-direita), observamos uma grande estabilidade: as preferências por opções mais extremistas aumentaram muito ligeiramente, mas as mudanças são menores. No entanto, seria um erro chegar a conclusões precipitadas se consideramos que a polarização pode-se manifestar em questões específicas, embora não o faça no espectro ideológico tradicional de um mundo que provavelmente já não responde aos esquemas clássicos de esquerda-direita.

Assim, para elucidar o grau de polarização política, construímos um índice de discordância que mede o grau de discrepância na sociedade em questões económicas e sociais específicas. Os resultados, apresentados no segundo gráfico, não deixam margem para dúvidas: hoje em dia, a sociedade apresenta um grau de discordância significativamente maior do que em 2004 em questões tão variadas como a imigração, multiculturalismo, integração europeia, confiança no Parlamento ou satisfação com o seu Governo. A única variável em que obtemos maior consenso é a necessidade de políticas públicas para reduzir as desigualdades, uma

No entanto, se indagarmos mais um pouco, tal como fez o economista de Stanford, Matthew Gentzkow,<sup>2</sup> observamos que a polarização tem vindo a aumentar. A razão é que a correlação das preferências dos eleitores com as do partido político com o qual se identificam aumentou significativamente nos últimos 20 anos. São especialmente ilustrativos dois exemplos. Primeiro, há 20 anos que era relativamente comum encontrar eleitores republicanos favoráveis à imigração ou eleitores democratas que se opunham a este fenómeno. Segundo, era muito mais comum que muitas pessoas tivessem visões conservadoras nalgumas questões (por exemplo, económicas) e mais liberais noutras (por exemplo, sociais). Contudo, hoje em dia, os eleitores norte-americanos abraçaram a ideologia do partido com o qual simpatizam em todas as suas vertentes. A consequência foi um afastamento das distribuições de preferências entre os eleitores dos dois principais

1. Ver, para mais informações, Fiorina Morris, P. e Abrams, J. S. (2008). «Political Polarization in the American Public». Annual Review of Political Science 11:563-588.  
2. Ver Gentzkow, M. (2016). «Polarization in 2016», Documento de Trabalho da Universidade de Stanford.

constatação que não nos deveria surpreender se considerarmos as marcas deixadas pela crise económica de 2008.

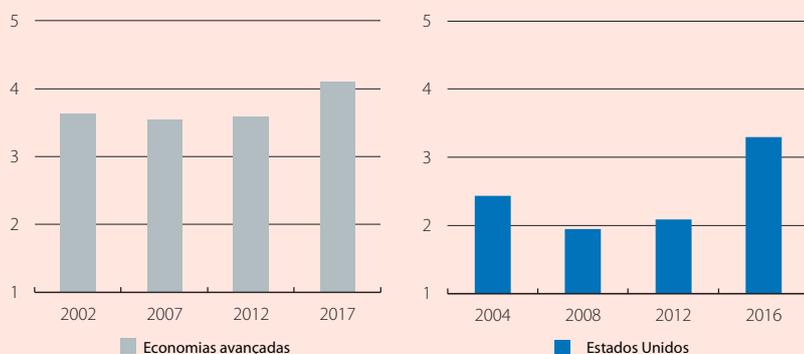
Esta maior discordância em questões fundamentais, em parte é explicada pelo alinhamento com a ideologia das posições sobre algumas questões – uma explicação semelhante ao que aconteceu nos Estados Unidos. Assim, para dar um exemplo abrangente, na questão da migração, observamos que atualmente existe uma correlação positiva significativa entre situar-se em posições ideológicas conservadoras e mostrar rejeição à imigração, uma situação que não acontecia em 2004.

Com a confirmação do aumento da polarização dos eleitores, não é surpreendente verificar que a polarização dos partidos políticos também aumentou (ver o terceiro gráfico). De facto, alguns académicos como o cientista político de Stanford, Morris Fiorina, defendem a hipótese de que é precisamente a maior polarização dos partidos políticos que provocou uma maior distância entre as diferentes sensibilidades da sociedade. Um elemento significativo é que na maioria dos países ocorreu um aumento significativo na polarização dos partidos políticos nos últimos 10 anos. Por exemplo, nos países avançados, a polarização dos partidos políticos passou de 3,5 pontos em 2007 para 4,1 pontos em 2017. Para que o leitor se possa situar, em 2002, um parlamento pouco polarizado como o alemão tinha um índice de 2,7 pontos e, em 2017, com uma França altamente polarizada entre Macron e Le Pen tinha um índice de 5,1 pontos.

Antes de terminar este artigo, é interessante aprofundar na caracterização do aumento da polarização política que observamos na sociedade. Já podemos identificar dois padrões geográficos que são muito sintomáticos e que, devido à sua natureza estrutural levam-nos a pensar que a polarização política veio para ficar.<sup>3</sup> Por um lado, foi documentado que nos EUA os eleitores

### Polarização dos partidos políticos

Índice



**Nota:** O índice de polarização política fornece uma medida do quão diferentes são os partidos políticos num país ponderados pela sua representação política. Orientativamente, um parlamento pouco polarizado como o alemão de 2002 (no qual foram efetuadas reformas estruturais importantes) tinha um índice 2,7 pontos. Amostra de todas as eleições na UE, EUA, Austrália e Canadá entre 1996 e 2015. O índice de polarização vai de 0 (todos os partidos estão na mesma posição) a 10 (todos os partidos estão em posições extremas).

**Fonte:** Estimativa própria da BPI Research, a partir dos dados do Comparative Study of Electoral Systems.

da elevada polarização política que observamos. É um fenómeno que se tem vindo a impôr aos poucos e que hoje em dia é uma realidade assente que não parece dar sinais de desaparecimento a curto prazo. Uma polarização maior pode aumentar o interesse e o compromisso de muitos cidadãos com a política, mas também pode dificultar o consenso necessário para efetuar reformas estruturais. Portanto, este fenómeno é um dos pilares do atual ecossistema político.

É possível ler uma versão ampliada deste artigo no site do BPI Research: [www.bancobpi.pt](http://www.bancobpi.pt)

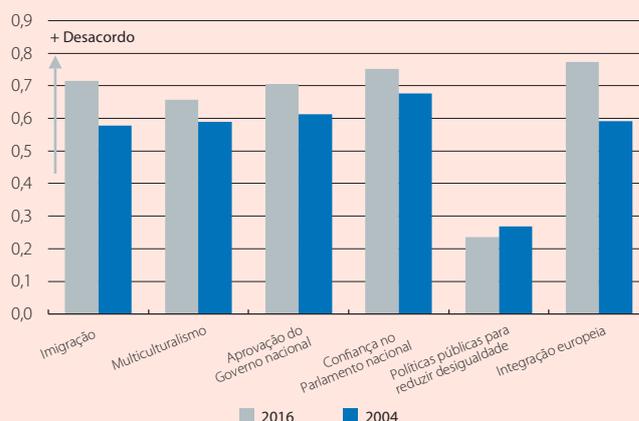
3. Para uma análise aprofundada dos fatores estruturais, consulte o artigo «As raízes profundas da polarização, ou a necessidade de recuperar o relato perdido» deste mesmo Dossier.

4. Ver Bishop, B. (2008), «The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing Us Apart», Editorial Houghton Muffin.

5. Ver Bialik, K. (2018), «Key findings about American life in urban, suburban and rural areas», American Pew Research.

### Polarização em várias dimensões: grau de desacordo \*

Índice de desacordo (mín.= 0, máx.= 1)



**Nota:** \* O índice de desacordo vai de 0 (100% da população tem a mesma opinião) a 1 (50% da população está a favor e 50% contra). Formalmente, calculamos a diferença entre a percentagem de inquiridos do European Social Survey a favor e contra de cada dimensão e ao valor 1 subtraímos essa diferença em valor absoluto e a percentagem de pessoas com opinião neutra ou sem definir.

**Fonte:** BPI Research, a partir dos dados da European Social Survey das vagas de 2016 (44.387 observações) e 2004 (47.537 observações).

vivem atualmente rodeados por pessoas com a mesma afinidade política dando origem a grupos mais homogêneos: em 1976, menos de 25% dos cidadãos norte-americanos viviam em circunscrições onde se produziam vitórias esmagadoras para um dos candidatos, enquanto em 2004 esta percentagem já chegava praticamente aos 50%.<sup>4</sup> Pelo outro, cada vez existem mais evidências relacionadas com a existência de uma disparidade entre o comportamento eleitoral e as preferências e valores das pessoas que vivem em áreas rurais e urbanas, tanto nos EUA como na Europa. Nos EUA, por exemplo, as pessoas que vivem em áreas rurais consideram que 73% das pessoas que moram nessas áreas partilham os mesmos valores, sendo que apenas 41% dos residentes urbanos têm a mesma opinião.<sup>5</sup>

Em suma, a política está em voga e se existe um fenómeno que hoje em dia se destaca, esse é o

## Polarização: o legado da crise e outras forças conjunturais

- A crise financeira de 2008 e as recentes vagas migratórias são dois dos fatores conjunturais que favoreceram o aumento da polarização política na Europa.
- A incidência da crise financeira sobre o fenómeno da polarização é considerada mais relevante do que a da imigração.
- As políticas de coesão social podem explicar o porquê da influência da imigração na polarização ser menor.

A polarização política é um fenómeno ascendente, especialmente nas economias ocidentais. Diversas tendências de natureza estrutural são usadas como catalisadoras para este fenómeno: a globalização e as mudanças tecnológicas e demográficas são algumas delas. No entanto, além destes elementos estruturais, alguns eventos conjunturais favoreceram um aumento rápido da polarização que, como é possível observar no primeiro gráfico, aumentou de forma acentuada e generalizada durante a última década. Em particular, parece existir um consenso claro de que a crise financeira global de 2008 e as vagas migratórias dos últimos anos em vários países europeus são dois dos fatores que fizeram aumentar a polarização política no Velho Continente.

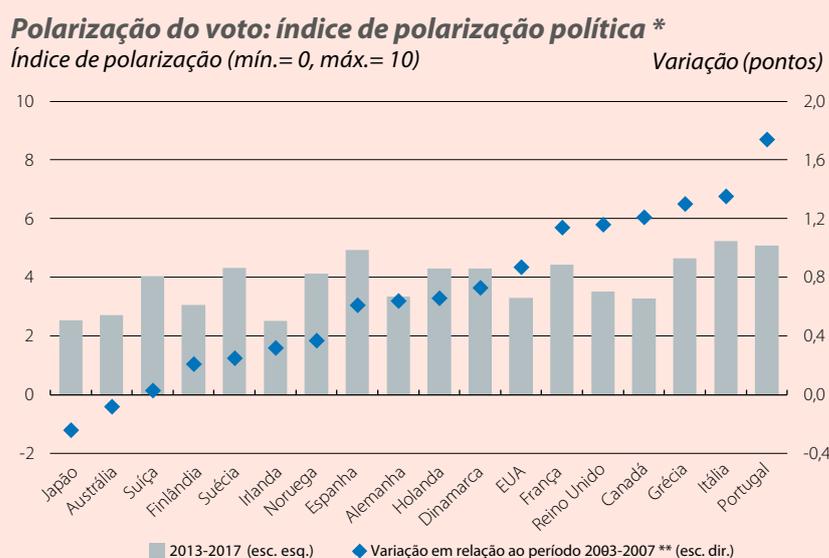
### Das crises financeiras à polarização política

Diversas análises empíricas mostram que o aumento da polarização é um fenómeno muito comum após uma crise financeira. Por exemplo, um dos artigos de referência sobre esta matéria, escrito por Atif Mian, Amir Sufi e Francesco Trebbi, mostra que o aumento da polarização no Congresso americano é um processo contínuo e ininterrupto há mais de 70 anos, mas também refere que as crises financeiras intensificaram-no de forma substancial.<sup>1</sup> Portanto, os elementos conjunturais parecem desempenhar um papel importante no fenómeno em análise.

Além do caso norte-americano, estes mesmos autores descobriram, a partir de uma amostra de um quarto de milhão de indivíduos de um total de 60 países, que as crises financeiras tendem a radicalizar a posição política dos eleitores. Particularmente, após uma crise financeira, a percentagem de eleitores de centro e moderados diminui, enquanto a percentagem de eleitores de direita ou esquerda mais radical aumenta. Na mesma linha, dois investigadores do *think tank* alemão Kiel Institute relacionam a crise financeira de 2008 com a ascensão de partidos populistas de direita no espectro político europeu.<sup>2</sup> Por último, numa investigação em curso muito interessante sobre a Alemanha durante os anos trinta, é demonstrada que a crise financeira sofrida pelo país no início daquela década contribuiu decisivamente para impulsionar o Partido Nacional Socialista no período entre as duas guerras.<sup>3</sup>

A relação causal entre as crises financeiras e a polarização é bem fundamentada empiricamente, e tudo indica para o facto de que opera através de três canais: a perda de confiança nas instituições e na classe política estabelecida, os conflitos crescentes da dívida e o aumento da desigualdade.

Especificamente, seguindo a ordem indicada, as crises financeiras são frequentemente entendidas como um erro na regulação e/ou nas políticas públicas. Consequentemente, esta situação costuma acarretar uma perda de confiança na classe dominante e, em última análise, um aumento da votação em fações políticas mais extremas.



**Notas:** \* Índice de polarização de Dalton: oferece uma medida do quão diferentes são os partidos políticos num país ponderados pela sua representação parlamentar. Orientativamente, um parlamento não polarizado, como o alemão de 2002 (no qual foram efetuadas reformas estruturais importantes), possui uma classificação de 2,7 pontos, enquanto um parlamento mais polarizado, como o grego, resultante das eleições de 2015, obtém uma classificação de 4,6 pontos. Com base na metodologia de Dalton (2008) foram atualizados os dados disponíveis no CSES para a Espanha, Itália, Grécia, França, EUA, Holanda, Dinamarca e Hungria.  
\*\* 2013-2017 corresponde à média dos dados durante este período. Analogamente, a variação refere-se à diferença entre a média em 2003-2007 e a média em 2013-2017.

**Fonte:** BPI Research, a partir dos dados do CSES e de Dalton, R. J. (2008). «The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences». *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.

1. Ver Mian, A., Sufi, A. e Trebbi, F. (2014). «Resolving debt overhang: political constraints in the aftermath of financial crises». *American Economic Journal: Macroeconomics*, 6(2), 1-28.

2. Ver Funke, M. e Trebesch, C. (2017). «Financial Crises and the Populist Right». ifo DICE Report, 15(4), 6-9.

3. Ver Doerr, S., Gissler, S., Peydro, J. e Voth, H.-J. (2019). «From Finance to Fascism: The Real Effect of Germany's 1931 Banking Crisis». CEPR Discussion Paper n.º 12806.

Em segundo lugar, vários estudos sugerem que a resolução de situações de endividamento excessivo também provoca o aumento da polarização política. Em particular, os processos de reestruturação da dívida que afetam as pessoas com menos recursos tendem a provocar uma rejeição ao *status quo* político.

Finalmente, o aumento da desigualdade social, que costuma ser especialmente intenso durante as crises financeiras, acaba também por aumentar a polarização eleitoral.<sup>4</sup>

### Migração e polarização

O segundo fator conjuntural que está a impulsionar a polarização é a imigração. Por exemplo, no caso europeu, o aumento da imigração (e de refugiados) nos anos 2000 coincidiu com um aumento significativo do apoio a partidos contrários a este fenómeno. De facto, já há alguns anos que se observava esta relação nalguns países.

Por exemplo, neste sentido, Otto e Steinhardt,<sup>5</sup> num estudo exaustivo para a cidade de Hamburgo, documentam uma relação causal entre o aumento da imigração e o avanço da extrema-direita. Especificamente, entre 1987 e 1998, a cidade recebeu um número significativo de imigrantes, principalmente refugiados e requerentes de asilo. Com informações dos resultados eleitorais em 103 freguesias da cidade para um total de sete eleições e considerando as características das várias zonas da cidade, os investigadores demonstram uma relação entre o avanço dos partidos de extrema-direita nas freguesias e o nível de imigração.

Tal como acontece no caso das crises financeiras, parece ficar comprovada a relação causal entre os fluxos migratórios e a polarização política, mas os canais através dos quais este vínculo opera nem sempre são partilhados por todos os especialistas. De forma geral, a literatura económica identifica quatro canais relevantes: o canal do trabalho, o canal do benefício social, o canal não económico e o político.<sup>6</sup>

O canal do trabalho refere-se ao facto de que os trabalhadores nacionais podem ver os imigrantes como concorrentes. Com o intuito de eliminar parte desta concorrência, os eleitores apoiam partidos políticos anti-imigração.<sup>7</sup>

A via dos benefícios sociais destaca tanto a concorrência exercida pelos imigrantes na utilização de serviços públicos em grupos populacionais já estabelecidos, como a exigência de uma nova redistribuição de subsídios face à chegada de novos cidadãos com necessidades que podem ser muito diferentes.<sup>8</sup> Novamente, o desejo de expulsar a concorrência fomenta o apoio às forças anti-imigração.

O canal não-económico enfatiza que a chegada de imigrantes desperta uma maior consciência da sua própria identidade étnica ou cultural e uma hostilidade em relação àquelas pessoas entendidas como diferentes. Esta consciência e hostilidade são exploradas pelos partidos políticos com discursos claramente anti-imigração.

O último canal, o político, assinala o facto de que a entrada de imigrantes pode criar uma maior polarização na medida em que a orientação política dos indivíduos recém-chegados difere substancialmente da da população já estabelecida. Isto acontece mais ou menos rapidamente, dependendo da rapidez em que se dá direito de voto aos novos cidadãos. Contudo, em qualquer dos casos, é uma via muito diferente das anteriores, dado que não produz um aumento direto das forças anti-imigração.

Antes de terminar a questão da imigração, é importante mencionar o caso específico dos refugiados e os seus efeitos na polarização. A razão é que alguns estudos recentes sugerem uma fraca relação entre os dois elementos se forem efetuadas políticas que reforcem a coesão social. Por exemplo, entre 2014 e 2015, algumas regiões austríacas que receberam fluxos significativos de refugiados não sofreram um aumento acentuado na votação em partidos de extrema-direita, tal como aconteceu noutras regiões do país. O investigador da Universidade de Munique, Andreas Steinmayr atribui este resultado aos esforços efetuados pelos organismos locais para explicar a situação dos refugiados à população residente afetada e incentivar o contacto entre ambos os grupos. Isto originou aquilo que alguns denominam «efeito de contacto». Pelo contrário, as regiões que não receberam refugiados apenas tiveram informação sobre a situação dos refugiados através dos meios de comunicação e de grupos políticos com um cariz mais anti-imigração.<sup>9</sup>

4. O aumento da desigualdade tem sido observado há décadas na maior parte dos países mais avançados, mas acentuou-se *a priori* temporariamente, com a crise financeira (ver o artigo «Polarização política: o fenómeno que deveria estar na boca de todos» neste mesmo Dossier e o artigo «Desigualdade e populismos: mitos e realidades» no Dossier da IM01/17).

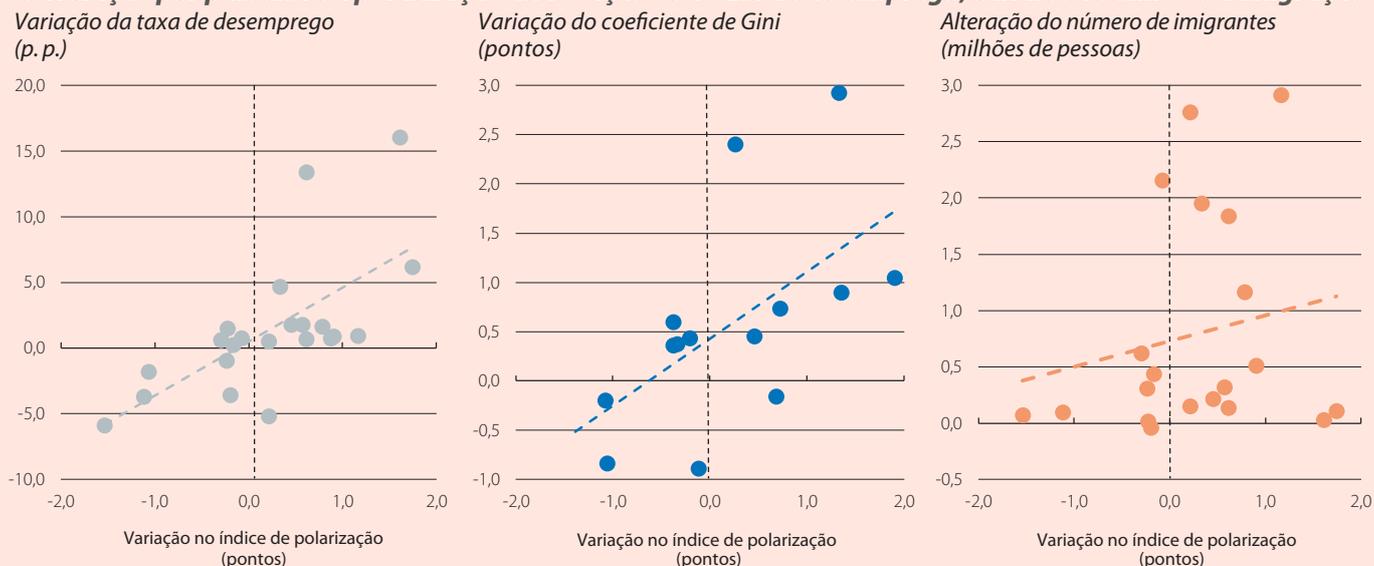
5. Ver Otto, A. H. e Steinhardt, M. F. (2014). «Immigration and election outcomes-Evidence from city districts in Hamburg». *Regional Science and Urban Economics*, 45, 67-79.

6. Entre os artigos que analisam esta questão para o caso europeu, vale a pena referir o estudo de Card, D., Dustmann, C. e Preston, I. (2012). «Immigration, wages, and compositional amenities». *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 78-119.

7. O impacto económico da imigração é muito mais complexo do que a versão simplificada de um *choque* de oferta, dado que depende da estrutura produtiva do país, entre outros elementos (ver o artigo «O impacto económico da imigração» no Dossier da IM10/16). No entanto, esta simplificação muitas vezes está por trás da decisão de voto de muitos cidadãos.

8. Em ambos os casos, pode ser uma simples perceção. No caso do Reino Unido, o efeito total da imigração nas contas públicas é positivo, dado que a sua contribuição mediante impostos é maior do que a que recebem através dos serviços sociais (ver Dustmann, C. e Frattini, T. (2014). «The fiscal effects of immigration to the UK». *The economic journal*, 124(580), F593-F643).

9. Ver Steinmayr, A. (2018). «Contact matters: Exposure to refugees and voting for the far-right». Working Paper. Para o exemplo francês, ver Vertier, P. e Viskanic, M. (2018). «Dismantling the 'Jungle': Migrant Relocation and Extreme Voting in France». Working Paper.

**Correlação por país entre a polarização da votação\* e a taxa de desemprego, o índice de Gini\*\* e a imigração**

**Nota:** A variação é extraída comparando os dados médios entre o período 2013-2017 e o período 2003-2007. \* Índice de polarização de Dalton; oferece uma medida do quão diferentes são os partidos políticos num país ponderados pela sua representação parlamentar. Com base na metodologia de Dalton (2008) foram atualizados os dados disponíveis no CSES para a Espanha, Itália, Grécia, França, EUA, Holanda, Dinamarca e Hungria. \*\* O coeficiente de Gini mede a diferença entre uma distribuição simétrica dos rendimentos na população (cada habitante tem o mesmo nível de rendimentos) e a distribuição dos rendimentos observada. Assim, valores elevados do coeficiente de Gini refletem uma maior desigualdade.

**Fonte:** BPI Research, a partir dos dados do CSES, FMI, World Inequality Database, do Banco Mundial e de Dalton, R. J. (2008). «The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences». *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.

**Exercício quantitativo**

Neste ponto, e para ilustrar de forma simples o papel da crise de 2008 e das recentes vagas migratórias no aumento da polarização entre as economias avançadas, utilizamos o índice de polarização de Russell J. Dalton<sup>10</sup> ao nível dos países desenvolvidos, relacionando-o com a taxa de desemprego, o índice de Gini e o número de imigrantes.

Intuitivamente, normalmente identificamos os países que mais sofreram com os efeitos da crise anterior com aqueles que registaram maiores aumentos na sua taxa de desemprego. Se analisarmos por países como os dois indicadores (polarização e desemprego) variaram desde antes da crise até aos dias de hoje, observamos efetivamente que existe uma correlação positiva entre os mesmos (ver o primeiro painel do segundo gráfico). Em segundo lugar, como medida de desigualdade, recorreremos ao coeficiente de Gini (que reflete a distribuição mais ou menos desigual dos rendimentos entre os habitantes de um país)<sup>11</sup> com o objetivo de mostrar, precisamente, o canal de desigualdade exposto no início. A correlação também é positiva para as variações de ambas as medidas: os países com maiores aumentos na desigualdade também são aqueles que mostraram os maiores aumentos no índice de polarização (ver o segundo painel do segundo gráfico). Da mesma forma, os fluxos de imigração mais altos também parecem estar associados a maiores aumentos no nível de polarização (ver o terceiro painel do segundo gráfico).

Finalmente, recorreremos a um exercício simples para estimar a sensibilidade do índice de polarização em relação às mudanças nos fatores conjunturais que acabámos de definir em conjunto.<sup>12</sup> Os resultados do nosso exercício sugerem que o efeito da crise económica, medido através do aumento dos níveis de desemprego e desigualdade, explicou cerca de 35% da recuperação da polarização observada desde o início de 2007. Por sua vez, os aumentos nos fluxos migratórios possuem um efeito que muitas vezes não é significativo. Esta situação estaria em linha com a relação mais fraca entre refugiados e polarização que algumas das investigações mencionadas sugerem.

Em suma, o aumento da polarização na esfera política europeia não nos deve surpreender dentro de um contexto de fluxos migratórios significativos e, principalmente, após uma crise financeira sem precedentes na nossa memória recente. Contudo, a falta de surpresas não nos deve levar ao conformismo.

10. O índice de polarização utilizado oferece uma medida do quão diferentes são os partidos políticos num país, ponderados pela sua representação parlamentar. Os dados são obtidos através do Comparative Study of Electoral Systems, e para a Espanha, Itália, Grécia, França, EUA, Holanda, Dinamarca e Hungria completam a última curva utilizando a metodologia explicada em Dalton, R. J. (2008) «A quantidade e a qualidade dos sistemas partidários: Party system polarization, its measurement, and its consequences». *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.

11. Valores elevados refletem uma desigualdade elevada em termos de receitas.

12. Estimamos a seguinte regressão em diferenças:  $\Delta \text{Índice de polarização}_{i,t} = \alpha + \Delta X_{i,t} \beta + \xi_{i,t}$ , contendo a matriz  $X_{i,t}$  a taxa de desemprego, o coeficiente de Gini e o número de imigrantes para o país  $i$  durante o período  $t$ . A constante  $\alpha$  reflete a tendência linear crescente (elemento não conjuntural) da polarização, considerando possíveis correlações espúrias causadas pela tendência das variáveis. Para testar a robustez dos nossos resultados, estimamos várias especificações, incluindo tendências temporárias específicas por região.

## As raízes profundas da polarização, ou a necessidade de recuperar o relato perdido

- Historicamente, sempre que ocorreram mudanças económicas profundas, a polarização política aumentou.
- O aumento da polarização política que atualmente observamos tem origem na mudança tecnológica, na globalização e nas alterações demográficas.
- As democracias liberais enfrentam o enorme desafio de reconstruir um relato comum.

A polarização política aumentou. Nalguns países, este fenómeno assume a forma de aparecimento de novos partidos, cuja presença nos parlamentos faz com que estejam mais fragmentados do que no passado. Por sua vez, a polarização noutros materializa-se principalmente numa maior dispersão das questões centrais da sociedade dentro dos seus partidos tradicionais. E, finalmente, alguns combinam as duas expressões deste fenómeno. Na Europa ocorreu a primeira e a terceira variante, enquanto os EUA são o caso paradigmático da segunda (os eleitores democráticos são mais progressistas e os republicanos mais conservadores do que no passado).<sup>1</sup> Embora por vezes a opinião pública tenha a perceção de que o aumento da polarização política é recente, a literatura académica tende a sustentar que, embora tenha acelerado nas últimas duas décadas, esta trajetória ascendente já era detetável desde o final dos anos setenta. Portanto, estamos perante um fenómeno de longo prazo que representa, qualquer que seja a perspetiva, uma mudança estrutural nas democracias liberais.

Contudo, é a mudança estrutural um desafio decisivo? O aumento da polarização acarreta riscos significativos no funcionamento da própria democracia? Em suma, poderemos encarar uma questão central e complexa a partir de uma perspetiva rigorosa e conseguir, não uma resposta definitiva, mas sim um fundamento ligeiramente mais firme no qual possamos contribuir para o debate social? Vamos tentar, pelo menos.

### O passado como guia

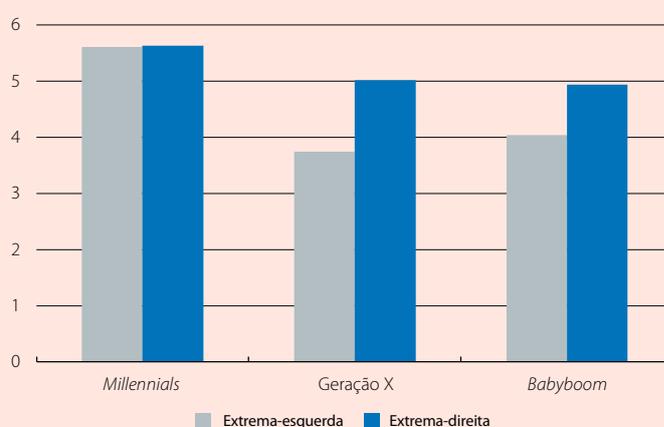
De início, vamos ver o que a experiência histórica nos diz. Uma primeira observação que podemos efetuar é que, no passado, o aumento significativo da polarização política foi um elemento presente em muitas mudanças económicas e sociais profundas. Apesar de os contemporâneos de cada época não utilizarem a nossa terminologia, o aumento na dispersão das preferências dos cidadãos pode ser identificada na crise da polis grega, na passagem da república romana para o império, na crise do final da Idade Média, nas revoluções burguesas do séc. XVIII e do séc. XIX e, claro, na depressão dos anos trinta. Contudo, a história pode-nos dar mais informações: em todos estes casos, as mudanças de regime político que ocorreram foram acompanhadas por uma série de profundas transformações estruturais.

Especificamente, nestes episódios de crescente fragmentação das preferências políticas, combinam-se parte ou todos os elementos seguintes: uma extensão da área economicamente relevante para a sociedade de cada época (que podemos equiparar a uma certa forma de globalização), uma mudança significativa das tendências demográficas e uma transformação tecnológica. Assim, por exemplo, na passagem do mundo clássico para o mundo helénico detetamos globalização; na queda da República Romana, demografia e globalização; na crise do final da Idade Média, demografia e globalização; nas revoluções burguesas, mudança tecnológica, demografia e globalização e, finalmente, na crise dos anos 30, novamente os três elementos anteriores. Portanto, a partir desta primeira exploração, a histórica, podemos verificar que a polarização política tanto parece estar presente em muitas mudanças políticas sistémicas, como também parece conviver com os três fenómenos que denominámos anteriormente: a globalização, a mudança tecnológica e a demografia.

O próximo passo nesta viagem intelectual tem de ser precisamente o de tentar esclarecer as relações que podem ser estabelecidas entre a globalização, a mudança tecnológica e a demografia, e o aumento da polarização política, dado que se foram importantes no passado, mais o são nos dias de hoje, ao estarem plenamente presentes estas três tendências. Assim, o que é que a literatura existente refere sobre este assunto? A principal conclusão é que estes três âmbitos são significativos para explicar a polarização e que esta afirmação pode ser feita com base numa evidência empírica que, apesar de não ser ainda abundante, aponta na direção mencionada com uma solidez razoável.

### Polarização política por gerações

Percentagem de inquiridos (%)



Fonte: BPI Research, a partir dos dados da World Values Survey, utilizando a amostra disponível dos países da OCDE.

1. Para uma caracterização extensa do fenómeno da polarização política, ver o artigo «Polarização política: o fenómeno que deveria estar na boca de todos» neste mesmo Dossier.

## Incidindo na complexa relação entre a mudança tecnológica e a polarização política

A transformação tecnológica afeta o aumento da polarização por intermédio de dois canais principais: o mercado de trabalho e os meios de comunicação. Vamos começar com o primeiro destes dois mecanismos. Nos países avançados foi estudado que a mudança tecnológica exerce pressão e cria disparidade entre as remunerações dos grupos de trabalhadores altamente qualificados em comparação com os que possuem menos habilitações, o que por sua vez se reflete no aumento do denominado «prémio educativo»: se a mudança tecnológica intensifica a procura de pessoal altamente qualificado, e que parte desta capacitação também exige níveis educativos relativamente mais elevados, é lógico pensar que, quanto maior for o nível de educação, maior proporcionalidade haverá no salto remunerativo. Em suma, a mudança tecnológica contribui para criar «vencedores» e «vencidos», o que provavelmente provocará maiores diferenças nas suas preferências políticas do que antigamente.<sup>2</sup>

No entanto, a relação entre a desigualdade salarial e a polarização política deve ser tratada com prudência. Sem dúvida que alguma medida de desigualdade costuma ser incluída como uma variável explicativa nos exercícios empíricos que tentam estabelecer os fatores determinantes da polarização.<sup>3</sup> Os resultados são variados e, por extensão, costumam ser controversos. Em termos gerais, podemos dizer que, embora a associação aparente entre a desigualdade e a polarização seja elevada, não é fácil estabelecer de forma rigorosa a causalidade. Os trabalhos mais sérios abrem portas a uma possível bidirecionalidade entre a desigualdade e a polarização.<sup>4</sup> Trata-se de um resultado que faz sentido, dado que a longo prazo é possível que as alterações na polarização – que se podem dever a várias causas – podem resultar em resposta de políticas públicas que afetem a desigualdade. Um exemplo paradigmático é o norte-americano, onde o aumento da polarização dos eleitores dos dois principais partidos complicou a defesa de medidas de caráter redistributivo.

Por sua vez, a desigualdade salarial possui provavelmente um resultado menos central, mas nos EUA tem-se vindo a mostrar com alguma relevância no debate em que incidimos: as mudanças no «mercado» conjugal que poderiam afetar o aumento da polarização. Especificamente, a existência do prémio educativo que referimos anteriormente também parece deslocar-se para um âmbito mais próximo do demográfico, visto que alguns autores, como Fernandez e Rogerson (2001),<sup>5</sup> sugerem que a junção entre pessoas com níveis de educação mais semelhantes se está a intensificar, o que, em última análise, implica que começam a prevalecer na sociedade casais compostos por apenas «vencedores» e «perdedores» da mudança tecnológica, e cada vez menos casais «mistos». O resultado é que as reivindicações políticas que derivam desta sociedade demograficamente mais fragmentada são, previsivelmente, também mais polarizadas.

Juntamente com a via do mercado de trabalho, e como foi mencionado antes, o segundo âmbito importante para entender de que forma as mudanças tecnológicas afetam a mudança das preferências políticas é o canal dos meios de comunicação. Esta é uma questão que tem sido amplamente estudada nos últimos tempos, devido a questões tão proeminentes como a ascensão dos meios digitais, a crise do modelo de negócio dos meios de comunicação convencionais ou a dificuldade de estabelecer a veracidade da informação neste novo ecossistema. Embora estejamos longe de chegar a conclusões definitivas, a literatura parece concordar que, ao observar a fragmentação da oferta e da procura (ou em termos mais usados no setor dos *media*, entre os meios de comunicação e as audiências), ambos os lados do mercado retroalimentam-se através de dois mecanismos. O primeiro elemento é o por vezes denominado «efeito de silo», ou seja, que o público autodirige-se para meios de comunicação cuja tendência informativa visa reforçar os apriorismos dos telespectadores e leitores, contribuindo para o aumento da polarização da sociedade. O segundo elemento é o que poderíamos denominar como «tendência de conteúdo», ou seja, a inclinação observada nas últimas décadas (com exceções temporárias e geográficas significativas, convém dizer) em favor de conteúdos de entretenimento em detrimento de programas e espaços propriamente informativos e políticos. Devido à prevalência do presente perante os nossos olhos, convém lembrar que esta dinâmica não nasce com a Internet, que até já tem alguns anos, mas sim com a introdução de canais de televisão por cabo nos EUA.

## A globalização, acelerador da polarização

Portanto, o impacto da mudança tecnológica na polarização opera através de duas grandes esferas de ação, a do mercado de trabalho e a dos meios de comunicação, mas também afeta o segundo dos fatores determinantes estruturais que mencionámos, a globalização. Este é um campo onde é difícil discernir os canais causais específicos, dado que, de facto, a globalização e a mudança tecnológica interagem intimamente. Em particular, isto deve-se ao facto de que uma das formas pelas quais a difusão tecnológica ocorre é através do comércio internacional e que a própria globalização é o resultado, pelo menos em parte, da mudança tecnológica. Contudo, apesar desta dificuldade significativa, foram feitas tentativas para quantificar a importância específica do comércio internacional na polarização. Os resultados, incipientes porque a via de exploração é relativamente recente, parecem indicar para um efeito significativo tanto nos EUA como na Europa. No primeiro caso, como defendem Autor e os seus coautores (2016), verificou-se que nas circunscrições mais afetadas pelo aumento do comércio com a China houve uma tendência de redução dos representantes mais moderados, enquanto na Europa, de acordo com Colantone e Stanig (2017), o crescimento das importações chinesas pode estar associado a um maior apoio a posições políticas mais polarizadas.<sup>6</sup>

Em termos mais gerais, pode-se argumentar que a globalização (mais ou menos reforçada pela mudança tecnológica) é um fator que reforça, e não determina tanto, as linhas de fissura existentes nas sociedades ocidentais. Esta é a tese de, entre outros, Rodrik (2018),<sup>7</sup> que refere alguns destes pontos de divisão como a oposição entre os profissionais móveis e produtores locais, entre

2. Sobre a questão ver, por exemplo, o artigo «Desigualdade e populismo: mitos e realidade», na IM01/2017.

3. Sem ir mais longe, ver o Dossier «Polarização: o legado da crise e outras forças conjunturais», nesta mesma *Informação Mensal*.

4. Ver Duca, J. V. e Saving, J. L. (2016). «Income inequality and political polarization: time series evidence over nine decades», *Review of Income and Wealth*, 62(3), 445-466.

5. Fernández, R. e Rogerson, R. (2001). «Sorting and long-run inequality». *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1305-1341.

6. Ver Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. e Majlesi, K. (2016). «Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure». *National Bureau of Economic Research* n.º w22637. E Colantone, I, e Stanig, P. (2018). «The trade origins of economic nationalism: Import competition and voting behavior in Western Europe». *American Journal of Political Science*, 62(4), 936-953.

7. Ver Rodrik, D. (2018). «Populism and the Economics of Globalization». *Journal of International Business Policy*, 1-22.

regiões e setores competitivos na globalização com aqueles que não o são, ou como já foi mencionado nas linhas anteriores, entre trabalhadores qualificados e não qualificados.

### O vetor demográfico: gerações e migrações

O terceiro grande âmbito estrutural que foi mencionado anteriormente é o da mudança demográfica. Este é um terreno perigoso onde normalmente são efetuadas leituras simplistas, razão pela qual é importante ser preciso. De início, parece lógico pensar que se a população nas sociedades ocidentais é mais diversificada do que no passado, a expressão política dessas sociedades também poderia ser mais heterogênea. Duas das principais formas pelas quais a diversidade da sociedade se materializou nas últimas décadas são a maior polarização de valores e opiniões entre gerações (o que geralmente é conhecido como «*gap* geracional») e a fragmentação de preferências criadas pelo fenômeno da imigração. A primeira destas questões, a do *gap* geracional, já foi estudada anteriormente nas páginas da nossa *Informação Mensal* (Murillo e Ruiz, 2018). Face à questão de saber se os *millennials* são mais “extremistas” do que as gerações anteriores, constata-se que, de facto, as posições extremas desta geração em termos de preferências ideológicas estão mais «povoadas» do que as das gerações anteriores (conhecidas como Geração X e *baby boomers*).<sup>8</sup> Além disso, os números sugerem que as posições de ambos os lados do espectro ideológico são mais extremas do que as das gerações anteriores, tendo praticamente o mesmo grau tanto à esquerda como à direita. Em qualquer caso, e para não exceder a importância do termo «extremismo», convém lembrar que os *millennials* de extrema-esquerda ou de extrema-direita são, como em todas as gerações para as quais existem dados, uma minoria (cerca de 11% dos *millennials*, somando ambos os extremos).

O segundo fator que tornou as sociedades ocidentais mais diversificadas é a imigração. Aqui entramos num campo repleto de preconceitos, sendo que devemos ter uma atenção especial para separar o que parece plausível do que realmente sabemos a partir de evidências empíricas. Para começar, é preciso lembrar que ter uma proporção significativa de imigrantes não implica, por si só, uma elevada fragmentação política. A experiência histórica mais bem-sucedida de integração de populações diversas numa comunidade de valores relativamente homogênea é a norte-americana, capaz de aliar diversidade sem deixar de alcançar aquilo que Francis Fukuyama denomina de identidade, ou seja, ter um conjunto de valores partilhados que fazem com que um indivíduo se torne membro de uma comunidade (o famoso *melting pot* norte-americano).

No entanto, mesmo nos EUA, parece ter havido alguma mudança importante durante as últimas décadas, dado que a percepção pública em relação à imigração fragmentou-se, resultando numa situação que perturba a continuação dessa mistura comum que caracterizava o país. Assim, de acordo com os dados do Pew Research Center, em 1994, quando os eleitores democratas e republicanos foram inquiridos sobre se a imigração era uma carga em termos de empregos perdidos e de despesa social (assim era a pergunta do inquérito), esta questão suscitava praticamente a mesma percentagem de respostas afirmativas em ambos os grupos (com apenas 2 pontos de diferença entre os mesmos). No entanto, em 2014, a proporção de republicanos inquiridos que consideravam que a imigração era um problema, era 19 pontos superior à dos democratas.<sup>9</sup> Na Europa pode estar a acontecer uma situação parecida, embora com contornos próprios. Segundo os dados do próprio Pew Research Center de 2018, é possível verificar que, numa amostra significativa de países europeus, a opinião negativa sobre a imigração é maior nas linhas da distribuição ideológica de direita do que nas do centro ou de esquerda.<sup>10</sup> Assim, quando se calcula a diferença entre os inquiridos de direita e de esquerda que consideram que a imigração «é uma carga» os primeiros superam os segundos em 23 pontos. Portanto, parece que a questão da imigração é um fator importante na forma pela qual a polarização se manifesta nos dois principais partidos americanos e também no espectro ideológico europeu.

Esgotam estes três fatores (mudança tecnológica, globalização e demografia) todas as possibilidades explicativas? Por uma questão de exaustividade, lembremo-nos que existe um debate muito interessante sobre o peso relativo de outros tipos de fatores, como os de índole cultural. Essencialmente, a ideia de fundo assenta em que as mudanças seculares nas sociedades ocidentais, como o caso da terciarização, provocaram dois efeitos. Um que se poderia denominar de insegurança económica (*de facto*, já implícita nos fatores referidos anteriormente neste artigo) e outro que seria o aumento da diversidade, os quais combinados com um aumento em décadas anteriores para valores pós-materialistas e socialmente progressistas fizeram com que autores como Pippa Norris e Ronald Inglehart os denominem de retirada cultural (*cultural backlash*) dos segmentos mais conservadores em matéria social dos países ocidentais, o que contribuiu para o aumento de posições ideologicamente mais polarizadas. Embora esta tese esteja sujeita a um profundo debate académico, e esteja longe de ser habitualmente aceite, é sugestiva no sentido de complementar os fatores estritamente económicos da polarização com outros mais próximos de valores e outros atributos *soft*. Em exercícios similares efetuados nestas mesmas páginas, chegámos a conclusões semelhantes: o aumento da polarização pode estar ligado, em certa medida, a fatores culturais e, portanto, não se pode limitar exclusivamente a fatores económicos.

### E, apesar de tudo... o futuro não está escrito

Momento de recapitular e olhar para o futuro. Se terminássemos aqui este artigo, a síntese poderia ser a seguinte: a história diz-nos que a polarização política está presente em muitas mudanças políticas sistémicas seculares e que os fatores subjacentes que alimentaram o aumento da polarização no passado (em particular, a mudança tecnológica, a globalização e a demografia – e talvez também fatores culturais) estão ativos nas nossas sociedades contemporâneas. A que conclusão podemos chegar? Estamos a caminhar para um novo período de profunda mudança política? Aqui o leitor poderia estar à espera de uma resposta vaga, do tipo «o futuro, todos sabemos, é tão incerto...». No entanto, por uma vez, e sem abrir precedente, apostamos por uma conclusão sem rodeios: não está escrito que esse seja o resultado inevitável. Os fatores estruturais marcam uma direção, mas não determinam o destino, especialmente em sociedades que têm a sorte de ter democracia. Churchill estava provavelmente certo: a democracia é a pior forma de governo, à exceção de todos os outros. Dentro deste mesmo espírito, sem dúvida que as democracias liberais atuais são passíveis de serem aperfeiçoadas e renovadas, mas a sua qualidade e, acima de tudo, o seu potencial de melhoria devem permitir, mesmo perante uma crescente polarização, formas de criar consenso e recuperar o relato essencial comum que qualquer sociedade precisa para construir o seu futuro.

8. Ver o artigo «Millennials e a política: *mind the gap!*» no Dossier da IM04/2018.

9. Pew Research Center (2014). «Political Polarization in the American Public».

10. Pew Research Center (2018). «In Western Europe, Populist Parties Tap Anti-Establishment Frustration but Have Little Appeal Across Ideological Divide».