

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 16, nº 1

**CENTRO DE ESTUDOS
DE OPINIÃO PÚBLICA**

Conselho Orientador

Marcus Faria Figueiredo
(IUPERJ)
Antônio Flávio Pierucci
(FFLCH - USP)
Carlos Eduardo Meirelles Matheus
(PUC - SP)
Fernando Antônio Lourenço
(IFCH - UNICAMP)
Hélgio Trindade
(NUPERGS- UFRGS)
Leandro Piquet Carneiro
(FFLCH - USP)
Mauro Francisco Paulino
(Inst. DATAFOLHA)
Márcia Cavallari Nunes
(IBOPE)
Ney Lima Figueiredo
(CEPAC)
Örjan Olsén
(Analítica Consultoria)
Rachel Meneguello
(IFCH - UNICAMP)
João Francisco Meira
(Instituto Vox Populi)
José Roberto Rus Perez
(FE - UNICAMP)
Maria Inês Fini
(FE - UNICAMP)
Gustavo Venturi
(Criterium Pesquisas)
Valeriano Ferreira Mendes da Costa
(IFCH - UNICAMP)

Direção

Rachel Meneguello

Equipe de Projetos Permanentes

Fabiola Brigante Del Porto
Rosilene Sydney Gelape

Estagiários

João Rodrigo Vedovato Martins
Joel Cirilo Júnior
Luciana de Farias
Fernanda M. de Moraes Sarmento

Secretaria Geral

Lais Helena Cardoso C. de Oliveira

**OPINIÃO PÚBLICA
Vol. 16, Nº 1, Junho, 2010**

Conselho Editorial:

Amaury de Souza
(IDESP)
Antônio Lavareda
(MCI)
Carlos Vogt
(IEL e LABJOR - UNICAMP)
Charles Pessanha
(IUPERJ)
Fábio Wanderley Reis
(DCP - UFMG)
Frederick Turner
(University of Connecticut, EUA;
Universidad de San Andrés, Ar.)
Juarez Rubens Brandão Lopes
(IFCH - UNICAMP, FFLCH - USP)
Leôncio Martins Rodrigues
(IFCH - UNICAMP, FFLCH - USP)
Lúcia Avelar
(DCP - UNB)
Nelly de Camargo
(IA - UNICAMP)
Nelson do Valle Silva
(LNCC - CNPq; IUPERJ)
Ruy Martins Altenfelder Silva
(Instituto Roberto Simonsen - FIESP)

Comitê Editorial:

Leandro Piquet Carneiro
(FFLCH - USP)
Márcia Cavallari Nunes
(IBOPE)
Marcus Faria Figueiredo
(IUPERJ)
Rachel Meneguello
(IFCH e CESOP - UNICAMP)

Editora Responsável:

Rachel Meneguello

Editora Assistente:

Fabiola Brigante Del Porto

Produção Gráfica:

Luciana de Farias

Opinião Pública é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta a propostas de artigos e colaborações que deverão ser submetidas ao Conselho Editorial.

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.

ISSN 0104-6276

Publicação Indexada no Sociological Abstracts; HAPI (Hispanic American Periodicals Index); IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); Data Índice - IUPERJ; HLAS (Handbook of Latin American Studies); Portal QUÓRUM de Revistas Iberoamericanas; Scielo (www.scielo.br/op) e Red ALyC (www.redalyc.com)

**Centro de Estudos de
Opinião Pública**

Universidade Estadual
de Campinas
Cidade Universitária
"Zeferino Vaz"
IFCH/CESOP
Rua Cora Coralina s/n
Campinas - São Paulo
CEP: 13083-896
Tel: (55-19) 3521-7093
Tel/Fax: (55-19) 3289-4309
e-mail: opcesop@unicamp.br
cesop@unicamp.br

Home Page:
<http://www.cesop.unicamp.br>

Apoio:



Ministério da Educação
Ministério da Ciência e Tecnologia



Tiragem
300 exemplares

OPINIÃO PÚBLICA

Junho de 2010

Vol. 16, nº 1

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>As covariantes da confiança política na América Latina</i> Célia Mara Ladeia Colen	1
<i>Participação e pós-materialismo na América Latina</i> Ednaldo Ribeiro Julian Borba	28
<i>Tolerancia al quebrantamiento de la norma en el area metropolitana de Medellín, Colombia</i> Luis Fernando Duque Jorge Arbey Toro Nilton Montoya	64
<i>Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família e as eleições de 2006</i> Flávia Biroli Denise Mantovani	90
<i>“Muro baixo, o povo pula”: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais</i> Francisco Paulo Jamil Almeida Marques	117
<i>Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública</i> Mathieu Turgeon Lucio Rennó	143
<i>Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial</i> Dalson Brito Figueiredo Filho José Alexandre da Silva Júnior	160
<i>A dualidade na inserção política, social e familiar do idoso: estudo comparado dos casos de Brasil, Espanha e Estados Unidos</i> Maria Inez Machado Telles Walter	186
<i>Política de defesa do Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas</i> Carlos Wellington de Almeida	220
<i>TENDÊNCIAS Encarte de Dados</i> Editores de Opinião Pública	251



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 16, nº 1- p. 1-267
Junho de 2010
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas – vol.
16, nº 1, Junho 2010 – Campinas: CESOP, 2010.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Semestral

ISSN 0104-6276

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

As covariantes da confiança política na América Latina

Célia Mara Ladeia Colen

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: As abordagens culturalistas, baseadas nos fatores relacionados com a socialização, e institucionalistas, baseadas nos fatores relacionados à experiência com o sistema político, competem pela explicação dos fatores relacionados aos baixos níveis de confiança política na América Latina. Este artigo faz uma breve revisão das duas perspectivas, compara seus poderes preditivos para explicar a confiança política na região. A partir do Latinobarômetro 2005, aplicou-se a técnica do modelo hierárquico linear com o objetivo de considerar a dependência entre as observações no nível do país. A confiança política é maior entre os que apoiam o presidente; entre aqueles que estão em países considerados mais democráticos; entre os indivíduos que avaliam positivamente a situação econômica, as políticas públicas e a capacidade do governo para combater a corrupção e entre os indivíduos com maior sofisticação política. As variáveis culturais, por sua vez, quais sejam, a confiança interpessoal e a avaliação dos concidadãos também aumentam a confiança política, mas têm efeito muito menor do que as variáveis institucionais.

Palavras-chave: instituições democráticas; confiança política; abordagem culturalista; abordagem institucionalista; modelo hierárquico linear

Abstract: Culturalist approaches, based on factors related to socialization, and institutionalist one, based on factors related to experience with the political system, compete for the explanation of the factors related to low levels of political trust in Latin America. This paper briefly reviews these two approaches and compares their predictive power to explain political trust in the region. Using data from Latinobarometro 2005, the technique of hierarchical linear model it was applied with the purpose of considering the dependence among observations at country level. The political trust is higher among those who support the president; among those who are in countries that are considered the most democratic; individuals who positively evaluate the economic situation, public policies and government capacity to combat corruption; individuals with greater political sophistication. The cultural variables, interpersonal trust and the assessment of co-citizens also enhance political trust, but have much smaller effect than the institutional variables.

Keywords: democratic institutions; political trust; culturalist approach; institutionalist approach; hierarchical linear model

Introdução¹

A confiança nas instituições políticas tem sido um fenômeno de grande interesse na Ciência Política desde a segunda metade do século XX. O estudo foi retomado no final dos anos oitenta nas democracias estabelecidas com o objetivo de compreender se a queda da confiança nas instituições representava risco para o regime democrático. Nos países que passavam pela transição à democracia naquele mesmo período, o tema também despertou interesse, buscando-se saber as possibilidades de consolidação das democracias recém-estabelecidas dada a desconfiança dos cidadãos de suas instituições. Assim, nas últimas décadas, países da África, do Leste Europeu e da América Latina têm sido objetos de crescentes pesquisas de opinião para avaliar as atitudes dos cidadãos em relação ao regime democrático.

O estudo dos fatores relacionados à confiança nas instituições tem suas raízes na abordagem culturalista iniciada pelos estudos de Almond e Verba (1963) e David Easton (1965). Nessas obras, os fatores relacionados com a socialização mostraram-se centrais na explicação das atitudes dos indivíduos em relação à política, mas a experiência com o regime também foi um elemento considerado. Um aspecto que tem sido resgatado dessa tradição pelas pesquisas culturalistas recentes, como em Lagos (2000) e Power & Jamison (2005), é que a confiança política teria origem nos processos de socialização, podendo ser considerada como uma extensão da confiança interpessoal. Importantes críticas têm sido dirigidas a essa abordagem por autores da perspectiva institucionalista. Levi & Stoker (2000) ressaltam que a questão central é avaliar se as instituições se apresentam como confiáveis para os indivíduos e Miller & Listhaug (1999) defendem que o desempenho do regime é o elemento central para explicar a confiança política.

Nos estudos sobre a América Latina, um dos poucos consensos na literatura é que os níveis de confiança são baixos, mesmo quando comparados aos níveis de alguns países africanos em processo de transição para a democracia. Várias questões estão abertas ao debate: como operacionalizar o conceito de confiança política? Quais são as variáveis explicativas do fenômeno? Quais consequências podem ser derivadas dos baixos níveis de confiança? E, por fim, estão em debate as questões sobre o significado teórico da confiança². Considerando a amplitude do dissenso, que não é característica específica da literatura latinoamericana, este artigo avalia criticamente a operacionalização do conceito de confiança política e compara o poder preditivo das variáveis culturalistas e institucionalistas. Para isso, apresenta uma análise das covariantes da confiança nas instituições democráticas

¹ Agradeço aos comentários dos pareceristas anônimos da Revista Opinião Pública.

² Moisés (2005b) apresenta uma síntese dos trabalhos que tratam da relação entre confiança e democracia.

na América Latina, buscando evidenciar os fatores comuns na região. O artigo orienta-se pela crítica, dirigida à abordagem culturalista, de que não é possível estudar a confiança política sem levar em conta a experiência dos indivíduos, posterior à socialização com o regime político. Outra contribuição é a aplicação da técnica de análise multinível através do modelo hierárquico linear utilizada neste artigo de modo exploratório com o objetivo de reconhecer a dependência entre as observações recolhidas em um mesmo país e avaliar a importância do contexto para a confiança política.

A análise exploratória das covariantes da confiança nas instituições democráticas apresentou resultados similares aos obtidos por pesquisas feitas no campo institucionalista e por pesquisas que buscam uma associação entre esta vertente teórica e a abordagem culturalista. O apoio ao presidente (variável usada como *proxi* da identificação com o partido no poder) está associado com o aumento da confiança nas instituições. Além disso, as variáveis relacionadas ao contexto importam: em países considerados mais democráticos e nos quais o nível de corrupção é considerado menor, a confiança é maior. No nível individual, as variáveis cognitivas e de avaliação das políticas também são importantes: os indivíduos mais sofisticados politicamente e que avaliam positivamente as políticas públicas confiam mais nas instituições. As variáveis culturais também mantiveram correlação razoável com a confiança política. No entanto, contribuíram pouco quando comparadas com o efeito das variáveis institucionais.

O estudo da confiança política

A investigação da confiança política nas democracias consolidadas sofreu uma importante inflexão a partir dos anos oitenta. Os estudos coordenados por Norris (1999) e por Pharr & Putnam (2000) desafiaram os prognósticos de crise da democracia produzidos por Crozier et al (1975). Essa revisão foi orientada pelo aprofundamento da noção de David Easton de que o apoio político é multidimensional: variando das formas difusas (apoio à nação e apoio ao regime) às formas específicas de apoio (confiança nas instituições, satisfação com o funcionamento da democracia, confiança nas autoridades políticas). Partindo da constatação de que esses objetos de apoio têm definições distintas, teórica e empiricamente, os trabalhos reunidos por Norris (1999) constataram que a diminuição dos níveis de apoio específico (confiança nas autoridades, nas instituições e satisfação com o regime) não oferecia perigo para a democracia. Duas expressões foram cunhadas para caracterizar os indivíduos que são capazes de distinguir o funcionamento das instituições dos atributos do regime político: “cidadãos críticos” e “democratas insatisfeitos”. Em vez de representarem uma

ameaça à democracia, esses cidadãos deveriam ser considerados um instrumento para o aprimoramento do regime.

Na América Latina, os estudos sobre a confiança política têm forte influência da abordagem culturalista. No entanto, distanciando-se da combinação entre causas históricas e causas relacionadas ao desempenho dos sistemas políticos, presente nos estudos de Almond & Verba (1963) e Easton (1965), a ênfase das análises culturalistas é posta nas causas históricas. Lagos (2000) é uma referência desses estudos - a autora defende que “características culturais pré-rationais e não-rationais” configurariam as bases da cidadania latinoamericana. Os traços socioculturais baseados na prática de “permanecer em silêncio com relação aos seus sentimentos [...] e enfatizar as aparências” teriam sido parte da estratégia de sobrevivência dos indivíduos sob o colonialismo ibérico (LAGOS, 2000, p.2). Esse traço da cultura teria se enraizado no modo de viver dos cidadãos latinoamericanos, estruturando uma convivência marcada pela desconfiança entre as pessoas e, por decorrência, pela desconfiança em relação às instituições do Estado. Analisando os resultados do Latinobarômetro de 1996, a autora concluiu que a democracia na região, comparada aos padrões das democracias estabelecidas, enfrentaria um cenário problemático de baixos níveis de confiança interpessoal e pouca confiança dos cidadãos na sua capacidade de influenciar as decisões políticas.

Power & Jamison (2005) consideram a “síndrome cultural” de desconfiança generalizada indicada por Lagos como o principal fator para explicar a desconfiança dos cidadãos em relação aos políticos e às instituições políticas democráticas. Esse quadro poderia levar a um círculo vicioso: em um primeiro momento, a desconfiança política leva a um comportamento antipartido por parte das elites; os resultados eleitorais positivos dessas elites não se sustentariam no médio prazo, levando ao poder governos que não conseguem cumprir as promessas feitas; no longo prazo, o processo levaria à exacerbação da desconfiança política. É interessante notar que os fatores relativos ao desempenho econômico e institucional são introduzidos pelos autores para explicar a baixa confiança política na região, mas a relação desses fatores com os culturais não é elaborada.

A explicação da confiança política voltada apenas para elementos do passado não permite vislumbrar o grande desafio enfrentado pela região. A dimensão desse desafio, que é comum a todas as nações que compuseram a terceira onda de democratização, é destacada por Norris: esses países teriam de enfrentar a constituição do Estado-nação e, simultaneamente, dar conta de reformar as estruturas econômicas e políticas. Rose et al (1999) ressaltam que, de maneira geral, a distância entre a democracia tomada como um ideal e a sua realidade seria inevitável; nos países recém-democratizados essa tensão seria ainda maior. Enquanto as nações democráticas estabelecidas alcançaram o equilíbrio através de processos incrementais de capacitação do Estado para a inclusão social, nas novas

democracias, demandas crescentes seriam direcionadas para estruturas institucionais pouco aparelhadas. As estratégias de tentativa e erro dos políticos provocam nos cidadãos uma impressão de que os regimes são muito dispendiosos e pouco eficazes. Essa tensão potencial é o contexto das novas democracias e o seu reconhecimento pode permitir um entendimento mais adequado dos baixos níveis de confiança na região.

A consideração dos desafios enfrentados por qualquer nova democracia é o ponto de partida necessário para evitar que a região seja tratada como um caso especial ou desviante em relação às outras experiências democráticas. Além do esforço comparativo, outra perspectiva que orienta este artigo é aquela que trata as teorias institucionalistas e culturalistas como complementares. Retomando importante aspecto da tradição dos estudos em cultura política, Mishler & Rose (2001) destacam que as duas perspectivas teóricas consideram a experiência dos indivíduos como o elemento central para a compreensão da confiança política. Enquanto a perspectiva culturalista enfatiza as experiências pré-políticas do período da socialização, a perspectiva institucionalista destaca a experiência dos indivíduos com as instituições políticas na fase adulta. Os autores defendem a integração das duas vertentes no *lifetime learning model*. Nesse modelo, a confiança interpessoal aprendida na socialização pode ser projetada na confiança política, mas a vivência com as instituições políticas pode tanto reforçar quanto modificar essa experiência anterior. Para os autores, tanto os fatores associados à cultura política quanto os fatores relativos à avaliação do desempenho das instituições são relevantes para explicar a confiança política.

Mas os elementos contextuais são fundamentais para entender como se dá a relação de confiança entre cidadãos e instituições. Jong-Sung (2005) destaca que a corrupção e a desigualdade são fatores importantes para explicar as baixas taxas de confiança social. O autor cita Margaret Levi para destacar que instituições que são capazes de monitorar as leis e punir aqueles que estão fora da lei criam um ambiente mais propício para o aumento da confiança social. O mesmo processo pode ocorrer em relação à confiança política: em um ambiente marcado pela desigualdade acentuada, como é a América Latina, a percepção de que o sistema político e o sistema econômico beneficiam diferencialmente os indivíduos pode levar a uma sensação de que as instituições não são confiáveis. Por outro lado, a percepção de que o regime democrático está avançando pode criar um ambiente de confiança institucional. Bratton (2002) evidencia que os bens políticos (eleições livres, competição política, direitos individuais, avaliação positiva das políticas governamentais) importam mais do que os bens econômicos para o apoio à democracia. Por fim, também é esperado que se vive em um ambiente democrático aumente o apoio às instituições do regime.

A operacionalização da confiança política e as variáveis independentes

O primeiro desafio para a análise da confiança política na América Latina está na operacionalização do conceito. A maioria dos estudos busca uma aproximação do índice produzido por Norris (1999), que utiliza a confiança nas instituições do Estado. Rovner (2005) construiu um índice de “apoio às instituições democráticas” a partir das instituições que ela considerou intrinsecamente relacionadas com o regime: governo, parlamento, judiciário, forças armadas, polícia e partidos políticos. Lopes (2004) trabalha com um índice somatório a partir dos itens de confiança na Presidência da República, no Congresso Nacional e nos partidos políticos. Nas duas medidas a inclusão da confiança no governo pode confundir o apoio difuso, relativo às instituições democráticas, com o apoio específico, representado pela confiança nas autoridades políticas e no governo eleito.

Neste artigo, a variável dependente é a confiança nas instituições democráticas e, para isso, construiu-se um índice de confiança a partir de quatro questões: confiança no Congresso, confiança nos partidos políticos, confiança na administração pública e confiança no judiciário³. Não se incluiu a confiança no Presidente e a confiança no governo para evitar a confusão entre as duas dimensões do apoio político. O conceito de multidimensionalidade defendido por Norris tem a vantagem de distinguir a confiança nas pessoas que estão no poder da confiança institucional, não sendo adequado, portanto, juntar itens de dois níveis distintos de apoio em apenas um indicador. Questões relativas à confiança nas forças armadas e na polícia não foram incluídas porque essas variáveis poderiam dificultar a separação entre indivíduos que confiam em instituições democráticas e aqueles que aumentam sua pontuação no índice porque têm alta confiança no exército – instituição associada ao passado autoritário da região⁴.

Como variáveis de segundo nível, que caracterizarão as diferenças entre os países, utilizou-se o grau de democracia percebida e o nível de corrupção percebida. Essas variáveis visam captar quão democrático e quão corrupto os indivíduos consideram seu regime. As variáveis independentes, de primeiro nível, incluídas na análise, visam comparar o poder preditivo das vertentes culturalistas e institucionalistas. As variáveis relativas às teorias culturalistas incluídas na análise são a confiança interpessoal, a satisfação com a vida e a avaliação que se faz dos concidadãos. Espera-se que os indivíduos que confiam nas outras pessoas, que estão satisfeitos com a vida e que consideram seus concidadãos cívicos

³ Verificar no Apêndice 2 as informações sobre o processo de criação do índice.

⁴ Além disso, a ausência do exército na Costa Rica implicaria a exclusão desse país da amostra.

(cumpridores da lei, cientes das obrigações e exigentes dos seus direitos) tenham mais confiança nas instituições⁵.

Para a definição das variáveis relativas à teoria institucionalista incluídas no modelo, algumas assertivas dessa abordagem foram consideradas. MCallister (1999) indica importantes diferenças entre os fatores relacionados com a confiança política em democracias novas e em democracias estabelecidas. Para este autor, nas novas democracias, a satisfação econômica é mais importante para a confiança nas instituições do que nas democracias estabelecidas, assim como, haveria uma ligação maior entre a confiança no governo e a confiança nas instituições do regime. Essa associação não ocorreria do mesmo modo nas democracias estabelecidas porque a frequência de eleições teria gerado um reservatório de apoio às instituições democráticas, o que levaria os cidadãos a distinguir claramente entre as instituições do Estado, os partidos no poder e os líderes eleitos em cada pleito.

Mas a capacidade de distinguir esses diferentes níveis e entidades de poder não impede que as opiniões dos indivíduos em relação à força política que está no poder influenciem o nível de confiança nas instituições. Para Norris (1999), os indivíduos que votaram nos políticos que estão no poder, os chamados “ganhadores”, tenderiam a considerar as instituições mais responsivas às suas demandas, enquanto os “perdedores” seriam menos confiantes. Bowler & Donovan (2003) concluíram que os eleitores que não elegeram seu candidato na eleição presidencial dos Estados Unidos de 2000 tinham menor confiança na Suprema Corte e no governo federal do país.

Neste artigo, utilizou-se a aprovação do presidente como uma *proxi* da variável “identificação com o partido no poder” para testar a hipótese de que os chamados “ganhadores” têm maior confiança nas instituições. Outra hipótese a ser testada é a de que existe um efeito independente da avaliação do desempenho das instituições sobre o aumento da confiança. Por isso, variáveis relativas aos aspectos cognitivos dos cidadãos e à percepção da situação econômica e política serão incluídas. A sofisticação política⁶ e a avaliação das políticas buscam captar elementos da experiência política dos cidadãos nos períodos pós-socialização. As variáveis relativas ao desempenho do regime são: a avaliação da situação econômica do indivíduo, a percepção do combate à corrupção e a avaliação do avanço das políticas públicas. A hipótese é que os mais sofisticados e os mais satisfeitos com o desempenho têm maior confiança nas instituições.

⁵ Não foi possível utilizar o tamanho da cidade porque não são todos os países que têm amostra representativa das populações rural e urbana.

⁶ Segue-se o conceito de sofisticação política desenvolvido por Neuman (1985) e adaptado por Castro (1994).

Dados e metodologia

Os dados utilizados neste artigo são provenientes do Latinobarômetro 2005⁷. O survey é composto por 20.209 entrevistas aplicadas em 18 países da região; o número de entrevistas por país varia entre 1.000 e 1.200⁸. Este é um estudo exploratório que utiliza o modelo hierárquico linear para avaliar as covariantes da confiança política, e procura contribuir com o desafio de considerar fatores contextuais na análise⁹.

Neste artigo, as opiniões dos indivíduos sobre as instituições de seu país compõe os dados de primeiro nível, dependentes entre si. Essas opiniões dependem do funcionamento das instituições avaliadas, contempladas nos elementos de segundo nível.

A variável de segundo nível é uma agregação da avaliação dos indivíduos em relação ao grau de democracia do seu país¹⁰. Outra variável agregada no nível do país foi a percepção da corrupção: Agregou-se em uma média para o país, as avaliações individuais de quantos funcionários públicos são corruptos.

A agregação das informações individuais nesse segundo nível de análise permitiu avaliar os efeitos das variáveis relativas ao nível individual, controlados pelos níveis de democracia e de corrupção percebidas. A classificação feita por especialistas foi testada como variável de segundo nível, mas ela não se mostrou eficiente para explicar a variação da confiança entre os países¹¹. Para os objetivos

⁷ Este é um survey aplicado por diversos institutos de pesquisas em 18 países da América Latina realizado desde 1995. O software utilizado para a abertura e tratamento dos dados foi o Statistical Package for Social Sciences for Windows – SPSS 13.0.

⁸ Para evitar o grande número de dados perdidos utilizou-se o processo de atribuição de *missing* do SPSS.

⁹ Há análises em que, as médias de confiança interpessoal e política são correlacionadas com os dados dos países, fazem-se correlações entre dados de survey agregados por país e informações sobre crescimento econômico, nível de desemprego e características institucionais, como em Rovner (2005). Outra opção é a repetição dos valores relativos às variáveis contextuais para cada indivíduo e posterior análise de regressão, como em Gronke & Levitt (2004). Como destacam Raudenbush & Bryk (2002), o principal problema da análise de regressão através dos mínimos quadrados comuns é que a técnica considera as informações coletadas em um determinado espaço ou instituição (escola, bairro, país) como se fossem independentes entre si. Mas nem sempre esse pressuposto ocorre de fato – em alguns casos as informações são dependentes entre si, violando tais princípios. A aplicação dos modelos hierárquicos, ou multiníveis, tem sido comum em estudos da área de educação. Ao invés de considerar os resultados educacionais dos indivíduos que estão inseridos em agrupamentos, turmas ou escolas como independentes entre si, o modelo os trata como dependentes, permitindo controlar os efeitos de fatores que são comuns e constantes nesses agrupamentos. Esses fatores comuns são os que compõem as variáveis de segundo nível do modelo. Nos modelos educacionais, o primeiro nível é composto por variáveis relativas aos alunos e o segundo nível pode conter fatores relacionados com a turma ou a escola, e neste modelo o mais importante é que os cálculos dos coeficientes e dos respectivos erros-padrão consideram a dependência das observações ocorridas dentro de um mesmo agrupamento.

¹⁰ Ver no Apêndice 2 a formação da variável.

¹¹ Esse pode ser o resultado de duas condições: o número pequeno de países para uma regressão, embora signifiquem quase a totalidade dos países da região, e a pouca variação de índice dos direitos políticos (o índice varia de 1 a 7, mas na região os limites são de 1 a 4), resultando em um coeficiente

deste artigo, nível de democracia agregado por país, na percepção dos respondentes, será a *proxi* do nível de democracia do país. Considerando que o objetivo é aumentar a compreensão das covariantes da confiança nas instituições democráticas, essa percepção agregada é uma medida adequada para comparar países com níveis médios de democracia semelhantes¹².

A estratégia de análise segue os padrões da análise hierárquica. O primeiro modelo é o mais simples (modelo nulo), o qual permite separar a variância não explicada, que é devida ao primeiro nível, daquela que é devida ao segundo nível. Em um momento posterior, são incluídas apenas as variáveis de segundo nível (médias como resultados). O terceiro modelo avalia o impacto do apoio ao presidente, controlado pelas variáveis sociodemográficas. Na sequência (modelo 4), são introduzidas as variáveis relativas às abordagens culturalistas e, no modelo final (modelo 5), são introduzidas as variáveis cognitivas e de avaliação de políticas públicas.

Ao contrário do método regressão linear (mínimos quadrados comuns) em que se utiliza o R^2 como medida de ajuste do modelo escolhido, no método hierárquico, a avaliação do poder preditivo das variáveis independentes é decorrência da diminuição nos termos aleatórios: quanto maior a diminuição da variância não explicada, expressa pelos parâmetros σ^2 e τ_{00} , maior poder preditivo têm as variáveis.

Para identificar as covariantes da confiança nas instituições na América Latina, este artigo testa quatro hipóteses: 1ª hipótese: o apoio ao presidente aumenta a confiança nas instituições políticas democráticas; 2ª hipótese: variáveis culturais e institucionais importam para confiança política, mas as últimas têm maior peso na explicação dessa; 3ª hipótese: parte do apoio ao presidente pode ser explicada pela satisfação das pessoas com a situação econômica e com o desempenho do governo; 4ª hipótese: em países com média de democracia percebida mais alta, a confiança é mais alta.

Primeiro modelo: modelo nulo ou One-way-Anova

A variável resposta Y_{ij} é a confiança do indivíduo i no país j . Ela é será o resultado da equação que envolve a média de confiança nas instituições da população (γ_{00}), o termo de erro relativo à variância entre os indivíduos (ϵ_{ij}) e o

não significativo estatisticamente. Uma análise envolvendo um número maior de países pode permitir avaliar a força dessa variável.

¹² Outras variáveis de segundo nível foram elaboradas, mas não se mostraram significativas para diferenciar os países. A agregação por país da variável que media o grau de percepção de que o Estado faz cumprir a lei era significativa sem a presença da que media o grau de democracia; como as variáveis têm alta correlação optou-se pela segunda, considerando seu efeito mais forte.

termo de erro que é relativo às diferenças entre os países, as unidades de nível 2 (u_{0j}). A equação é a seguinte:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + r_{ij}$$
$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + u_{0j}$$

Tabela 1
Confiança nas instituições
Modelo Nulo

Efeito Fixo	Coefficiente	Erro-padrão	t	Valor-p
Média de confiança – Intercepto, γ_{00}	39,385	1,898	20,751	0,000
Efeito Aleatório	Variância	Erro-padrão	Wald Z	Valor-p
Variância entre os indivíduos, $r_{ij} (\sigma^2)$	547,179	5,444	100,509	0,000
Variância entre os países, $u_{0j} (\tau_{00})$	64,354	22,240	2,894	0,004

Fonte: *Latinobarômetro, 2005 N.20.222*

A confiança média nas instituições é 39,38 pontos em uma escala que varia de 0 a 100 (ver no Apêndice a formação do índice). Como o valor do (u_{0j}) é significativo, rejeita-se a hipótese nula de que não há diferença na média de confiança nas instituições dos países. O percentual de variância devido aos países¹³ é de 10,52% da variância total, o que justifica buscar as suas razões dessa.

Segundo modelo: médias como resultados

A questão a ser respondida agora é o quanto a média de confiança de cada país é influenciada por determinada característica desse nível de análise. O modelo inclui o grau médio de democracia percebida, a média de corrupção percebida e o nível de direitos políticos pela Freedom House. A equação é a seguinte:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + r_{1j}$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01} (\text{corrupção}) + \gamma_{02} (\text{direitos políticos}) + \gamma_{03} (\text{percepção da corrupção}) + u_{0j}$$

¹³ Cálculo feito a partir da fórmula: $\tau_{00} / (\tau_{00} + \sigma_2) = 64,354 / (64,354 + 547,179) = 0,1052$

Tabela 2
Confiança nas instituições

Efeito Fixo	Coefficiente	Erro-padrão	t	Valor-p
Média de confiança – Intercepto, Y_{00}	39,476	0,980	40,287	0,000
Grau de democracia percebida y_{01}	5,430	1,436	3,780	0,002
Direitos políticos (Freedom House) y_{02}	0,854	1,231	0,694	0,499
Corrupção percebida Y_{03}	-0,331	0,168	-1,969	0,069
Efeito Aleatório	Variância	Erro-padrão	Wald Z	Valor-p
Variância entre os indivíduos, r_{ij} (σ^2)	547,179	5,444	100,509	0,000
Variância entre os países, u_{0j} (τ_{00})	16,782	6,531	2,570	0,010

Fonte: Latinobarômetro 2005 n. 20.222

Como se vê no modelo 2 da tabela 2, quanto mais democráticos os países na opinião dos indivíduos, maior a confiança nas instituições: um ponto a mais na média de democracia percebida aumenta em 5,43 pontos a confiança média nas instituições. O aumento de 10 pontos na percepção da corrupção diminuiu 3,31 pontos a confiança média nas instituições. O índice de direitos políticos não foi significativo estatisticamente, e está mantido nos modelos posteriores para efeito informativo. A introdução das duas variáveis levou a uma diminuição significativa de 73,92% da variância não explicada entre os países em torno das médias¹⁴.

Terceiro modelo: apoio ao presidente com controles

Neste modelo o objetivo é avaliar o efeito da variável “apoio ao presidente”, mantidos os controles das variáveis sociodemográficas. E como é mais simples serve de linha de base para comparar com modelos que testam o efeito de variáveis consideradas importantes pelas teorias institucionalistas e culturalistas. A equação é a seguinte:

¹⁴ Proporção da Variância Explicada após introdução da variável Grau Médio de democracia percebida em β_{0j} : = τ_{00} (ANOVA) · τ_{00} (gdgmed) / τ_{00} (ANOVA) = (64,354 · 116,782) / 64,354 = 0,7392

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}(\text{Seg26a35}) + \beta_{2j}(\text{Seg26a35}) + \beta_{3j}(\text{Ter35a45}) + \beta_{4j}(\text{Qua46a55}) + \beta_{5j}(\text{sexo}) + \beta_{6j}(\text{fundamental completo}) + \beta_{7j}(\text{médio completo}) + \beta_{8j}(\text{superior completo}) + \beta_{9j}(\text{Nível socioeconômico}) + \beta_{10j}(\text{Apoio ao presidente}) + r_{ij}$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}(\text{Corrupção}) + \gamma_{02}(\text{Direitos políticos}) + \gamma_{03}(\text{Percepção da corrupção}) + u_{0j}$$

$$\beta_{1j} \dots \beta_{10j} = \gamma_{10} \dots \gamma_{100}$$

Tabela 3
Confiança nas instituições

Efeito Fixo	Coefficiente	Erro-padrão	t	Sig.
Média de confiança – Intercepto, γ_{00}	33,285	1,107	30,070	0,000
Grau de democracia percebida γ_{01}	3,944	1,392	2,834	0,013
Direitos políticos (Freedom House) γ_{02}	0,210	1,194	0,176	0,863
Corrupção percebida γ_{03}	-0,128	0,163	-0,786	0,445
De 26 a 35 anos, γ_{10}	-2,011	0,449	-4,479	0,000
De 36 a 45 anos, γ_{20}	-2,564	0,474	-5,407	0,000
De 46 a 55 anos, γ_{30}	-3,096	0,538	-5,753	0,000
Acima de 56 anos, γ_{40}	-3,648	0,506	-7,213	0,000
sexo, γ_{50}	1,439	0,309	4,654	0,000
Fundamental completo γ_{60}	0,553	0,417	1,328	0,184
Médio completo γ_{70}	0,606	0,492	1,232	0,218
Superior completo γ_{80}	2,213	0,748	2,957	0,003
Nível socioeconômico γ_{90}	0,349	0,202	1,723	0,085
Apoio ao presidente, γ_{100}	18,184	0,351	51,848	0,000
Efeito Aleatório	Variância	Erro-padrão	Wald Z	Valor-p
Variância entre os indivíduos, $r_{ij}(\sigma^2)$	480,480	4,782	100,484	0,000
Variância entre os países, $u_{0j}(\tau_{00})$	15,772	6,130	2,573	0,010

Fonte Latinobarômetro 2005 n. 20.222

Mantendo o controle das variáveis sociodemográficas, o apoio ao presidente aumenta em 18,18 pontos a confiança média. A introdução da variável representou uma diminuição de 12,18% da variância não explicada dentro dos países em comparação ao modelo anterior, indicando que esse é um importante fator da confiança política. Confirmando os achados da literatura em, Norris (1999a) e Bowler & Donovan (2003), a confiança nas instituições tende a ser maior entre os “ganhadores”, nesse caso, os apoiadores do presidente. O modelo evidenciou ainda que a confiança é maior entre os indivíduos com maior escolaridade e entre os homens, e menor entre os mais velhos.

É interessante notar que a introdução de “apoio ao presidente” levou a variável “percepção da corrupção” a perder a significância estatística. A

identificação com o partido no poder, aqui como apoio ao presidente, não apenas melhora a avaliação das políticas do governo como também altera a percepção da corrupção no serviço público.

Quarto modelo: testando o impacto das variáveis culturais

Esse modelo tem o objetivo de testar o efeito do conjunto de variáveis culturais¹⁵. Teorias culturalistas defendem que essas variáveis deveriam ter impacto sobre a confiança porque elas indicariam os efeitos da socialização dos indivíduos sobre suas atitudes políticas. Para Catteberg & Moreno (2005), a que a confiança interpessoal só não apresentou significância nas democracias estabelecidas – nos demais países, os que confiam nas outras pessoas também confiam mais nas instituições. Na América Latina, o argumento reforça a avaliação de uma “síndrome de desconfiança generalizada”, mas vale destacar que vários autores, como Seligson (2002), defendem que são os anos continuados de democracia que levam ao aumento da confiança interpessoal, não o contrário¹⁶.

A satisfação com a vida também é variável tradicional dos estudos culturalistas. Como Inglehart (1997), defendemos que os indivíduos mais satisfeitos teriam mais confiança nas instituições. As outras três variáveis visam captar o quanto o indivíduo considera seus concidadãos cívicos: quanto mais cívicos forem considerados, espera-se que os indivíduos confiem mais nas instituições. Teriam essas variáveis importância significativa para reduzir a variância não explicada nos níveis de confiança política entre os indivíduos? Essa importância será medida pela diminuição que elas podem provocar na variância não explicada no nível individual, σ^2 , em relação ao modelo anterior. A equação relativa ao modelo é a seguinte:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} (\text{Seg26a35}) + \beta_{2j} (\text{Seg26a35}) + \beta_{3j} (\text{Ter35a45}) + \beta_{4j} (\text{Qua46a55}) + \beta_{5j} (\text{sexo}) + \beta_{6j} (\text{fundamental completo}) + \beta_{7j} (\text{médio completo}) + \beta_{8j} (\text{superior completo}) + \beta_{9j} (\text{Nível socioeconômico}) + \beta_{10j} (\text{Apoio ao presidente}) + \beta_{11j} (\text{Confiança interpessoal}) + \beta_{12j} (\text{Satisfação com a vida}) + \beta_{13j} (\text{Cumpridores da lei}) + \beta_{14j} (\text{Exigem seus direitos}) + \beta_{15j} (\text{Cientes das obrigações}) + r_{ij}$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01} (\text{Corrupção}) + \gamma_{02} (\text{Direitos políticos}) + \gamma_{02} (\text{Percepção da corrupção}) + u_{0j}$$
$$\beta_{1j} \dots \beta_{10j} = \gamma_{10} \dots \gamma_{150}$$

¹⁵ Verificar no Apêndice 1 a descrição das variáveis e as estatísticas descritivas das mesmas.

¹⁶ O uso desse item tem sido muito criticado, como em Rennó & Henrique (2008). Mas é a variável tradicionalmente usada e é a única disponível no Latinobarômetro 2005.

Como se vê na Tabela 4, todas as variáveis foram significativas e com sinal na direção esperada, com destaque para a que indica que “os concidadãos são cumpridores da lei”, – em que a percepção aumenta em 6,82 pontos a confiança nas instituições. Mas a contribuição do conjunto das variáveis não é muito significativa: elas diminuem a variância não explicada, σ^2 , em apenas 3,71%.

Tabela 4
Confiança nas instituições (Variáveis culturais - Modelo 4)

Efeito Fixo	Coefficiente	Erro-padrão	t	Sig.
Média de confiança – Intercepto, γ_{00}	27,611	1,183	23,333	0,000
Grau de democracia percebida γ_{01}	2,950	1,474	2,001	0,065
Direitos políticos (Freedom House) γ_{02}	0,312	1,264	0,247	0,809
Corrupção percebida γ_{03}	-0,126	0,173	-0,729	0,478
De 26 a 35 anos, γ_{10}	-1,935	0,441	-4,391	0,000
De 36 a 45 anos, γ_{20}	-2,371	0,466	-5,093	0,000
De 46 a 55 anos, γ_{30}	-2,891	0,529	-5,467	0,000
Acima de 56 anos, γ_{40}	-3,632	0,497	-7,308	0,000
Sexo, γ_{50}	1,173	0,304	3,865	0,000
Fundamental completo, γ_{60}	0,789	0,409	1,930	0,054
Médio completo, γ_{70}	0,812	0,483	1,683	0,093
Superior completo, γ_{80}	2,214	0,735	3,011	0,003
Nível socioeconômico, γ_{90}	0,414	0,200	2,075	0,038
Apoio ao presidente, γ_{100}	16,782	0,348	48,212	0,000
Confiança interpessoal, γ_{110}	3,333	0,389	8,561	0,000
Satisfação com a vida, γ_{120}	2,168	0,346	6,261	0,000
Concidadãos cumpridores da lei, γ_{130}	6,828	0,413	16,549	0,000
Concidadãos exigem direitos, γ_{140}	2,557	0,323	7,915	0,000
Concidadãos cientes obrigações, γ_{150}	2,907	0,349	8,329	0,000
Efeito Aleatório	Variância	Erro-padrão	Wald Z	Valor-p
Variância entre os indivíduos, $r_{ij}(\sigma^2)$	462,662	4,605	100,471	0,000
Variância entre os países, $u_{0j}(T_{00})$	17,745	6,871	2,583	0,010

Fonte Latinobarômetro 2005 m. 20.222

Modelo final: incluindo variáveis cognitivas e de avaliação das políticas

Finalmente no quinto modelo, o objetivo é avaliar o impacto comparativo das variáveis típicas da teoria institucionalista¹⁷. São testadas as hipóteses relacionadas anteriormente, buscando verificar principalmente se parte do efeito do apoio ao presidente pode estar relacionada com a aprovação das políticas públicas e a satisfação com a situação econômica. Algumas pesquisas têm evidenciado que a percepção do indivíduo em relação à situação econômica, própria e do país, tem maior impacto sobre a confiança nas instituições do que medidas diretas de crescimento econômico (ver MCallister, 1999). Espera-se que os mais satisfeitos confiem mais.

Outra variável importante para entender a confiança nas instituições é o interesse por política. Criamos um índice de sofisticação¹⁸ com o objetivo de avaliar se a atenção e interesse em relação aos assuntos políticos aumenta a confiança. Como a variável é influenciada pela escolaridade, assim como pela experiência política na vida adulta, ela pode captar o efeito da experiência política pós-socialização. Nesse caso espera-se que aqueles com maior sofisticação, mais inseridos nas regras do jogo político, apresentem maior confiança.

A introdução das variáveis institucionalistas – avaliação da situação econômica, das políticas públicas e a percepção do combate à corrupção – visa operacionalizar a satisfação com o funcionamento das instituições. O objetivo é distinguir entre o apoio puramente afetivo ao presidente, o que qualificaria os ganhadores, e a transferência de apoio em função da satisfação com políticas públicas. A hipótese é que os indivíduos mais satisfeitos com serviços de saúde e educação têm maior confiança política. Quanto à percepção do combate à corrupção, espera-se que aqueles que acreditam que a corrupção esteja sendo combatida confiem mais nas instituições. Para alguns autores, como Catterberg & Moreno (2005), a América Latina existiria uma “tolerância” em relação à corrupção, mas no seu estudo essa variável não se mostrou significativa na região.

A equação relativa ao quinto modelo (Tabela 5) é a seguinte¹⁹:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j} (\text{Seg26a35}) + \beta_{2j} (\text{Seg26a35}) + \beta_{3j} (\text{Ter35a45}) + \beta_{4j} (\text{Qua46a55}) + \beta_{5j} (\text{sexo}) + \beta_{6j} (\text{fundamental completo}) + \beta_{7j} (\text{médio completo}) + \beta_{8j} (\text{superior completo}) + \beta_{9j} (\text{Nível socioeconômico}) + \beta_{10j} (\text{Apoio ao presidente}) + \beta_{11j} (\text{Confiança interpessoal}) + \beta_{12j} (\text{Satisfação com a vida}) + \beta_{13j} (\text{Cumpridores da lei}) + \beta_{14j} (\text{Exigem})$$

¹⁷ Verificar no Apêndice 1 a descrição das variáveis e as estatísticas descritivas das mesmas.

¹⁸ A composição do nível de sofisticação política é orientada pelo trabalho de Reis & Machado (2001). Como as variáveis de conhecimento dos assuntos políticos não estão disponíveis no Latinobarômetro, a *proxi* utilizada foi a declaração do entrevistado sobre o próprio nível de conhecimento.

¹⁹ A descrição do modelo segue o anterior com as novas variáveis. Efeitos aleatórios não foram incluídos.

seus direitos) + β_{15j} (Cientes das obrigações) + β_{16j} (Nível satisfação econômica) + β_{17j} (Nível de sofisticação) + β_{18j} (Políticas públicas iguais) + β_{19j} (Políticas públicas melhores) + β_{20j} (Algum e muito combate à corrupção) + r_{ij}

Tabela 5
Confiança nas instituições (Modelo 5 - completo)

Efeito Fixo	Coef.	Erro-padrão	t	Sig.
Média de confiança – Intercepto, γ_{00}	11,278	1,230	9,170	0,000
Grau de democracia percebida γ_{01}	2,157	1,406	1,534	0,147
Direitos políticos (Freedom House) γ_{02}	0,091	1,205	0,076	0,941
Corrupção percebida γ_{03}	-0,117	0,165	-0,709	0,490
De 26 a 35 anos, γ_{10}	-1,381	0,425	-3,247	0,001
De 36 a 45 anos, γ_{20}	-1,152	0,451	-2,553	0,011
De 46 a 55 anos, γ_{30}	-1,477	0,513	-2,879	0,004
Acima de 56 anos, γ_{40}	-1,590	0,484	-3,283	0,001
sexo, γ_{50}	0,192	0,295	0,652	0,515
Fundamental completo γ_{60}	0,390	0,395	0,989	0,322
Médio completo γ_{70}	-0,231	0,469	-0,492	0,623
Superior completo γ_{80}	0,456	0,716	0,636	0,525
Nível socioeconômico γ_{90}	-0,138	0,194	-0,712	0,477
Apoio ao presidente, γ_{100}	13,006	0,350	37,169	0,000
Confiança interpessoal, γ_{110}	2,325	0,376	6,182	0,000
Satisfação com a vida, γ_{120}	0,324	0,341	0,949	0,343
Concidadãos cumpridores da lei, γ_{130}	5,162	0,400	12,907	0,000
Concidadãos exigem direitos, γ_{140}	1,862	0,312	5,970	0,000
Concidadãos cientes obrigações, γ_{150}	2,489	0,337	7,389	0,000
Nível avaliação situação econômica, γ_{160}	3,828	0,194	19,725	0,000
Nível sofisticação, γ_{170}	4,325	0,232	18,674	0,000
Políticas públicas iguais, γ_{180} (***)	3,023	0,375	8,070	0,000
Políticas públicas melhores, γ_{190}	6,648	0,375	17,724	0,000
Algum e muito combate à corrupção, γ_{200}	4,611	0,327	14,095	0,000
Efeito Aleatório	Variância	Erro-padrão	Wald Z	Valor-p
Variância entre os indivíduos, r_{ij} (σ^2)	429,711	4,277	100,459	0,000
Variância entre os países, u_{0j} (τ_{00})	16,132	6,251	2,581	0,010

Fonte Latinobarômetro 2005 n. 20.222

Todos os coeficientes das variáveis introduzidas no modelo foram positivos e significativos, valendo destacar: o aumento em um nível da satisfação econômica

aumenta a confiança, em média, em 3,83 pontos; o aumento em um nível da sofisticação política aumenta, em média, a confiança em 4,33 pontos; a percepção de que há algum e muito combate à corrupção aumenta, em média, a confiança em 4,61; achar que as políticas estão iguais - comparando com os que acham que as políticas públicas estão piores aumenta em 3,02 pontos a confiança, e achar que as políticas estão melhores aumenta em 6,65 pontos a confiança nas instituições.

O efeito médio do “apoio ao presidente” sobre a confiança nas instituições entre os países (γ_{10}) foi reduzido com a introdução de variáveis de avaliação do regime, passando de 16,78, no modelo anterior, para 13,00. Essa alteração evidencia que parte do efeito do “apoio ao presidente” era devida às variáveis de avaliação das políticas que foram introduzidas no modelo. É interessante notar que a variável “grau médio de democracia percebida” perde a significação estatística, indicando que uma parte do efeito do “grau de democracia” no país é explicada pelas variáveis de avaliação de desempenho do regime. O modelo final, com a inclusão dessas variáveis, reduziu em 7,15% a variância entre os indivíduos, em relação ao modelo anterior. Um resultado muito superior do que aquele alcançado pelas variáveis culturais.

Com a introdução das variáveis cognitivas e de avaliação perdem significância estatística as variáveis escolaridade, sexo, nível socioeconômico e satisfação com a vida. Vale destacar que a introdução da avaliação da situação econômica fez com que a satisfação com a vida e o nível socioeconômico perdessem significação. Essa pode ser uma evidência de que a percepção da situação econômica seja mais importante do que a posição econômica objetiva do indivíduo. Embora os teóricos culturalistas insistam em manter a variável “satisfação com a vida” em pesquisas sobre confiança política, o resultado aqui encontrado permite sugerir que a percepção da satisfação econômica é uma medida mais adequada para prever a confiança política.

O comportamento geral das variáveis corresponde às expectativas iniciais, ou seja, tanto os fatores relacionados com a avaliação de desempenho quanto a cultura política demonstraram ser importantes para prever a confiança política. Os indivíduos que avaliam positivamente os resultados da democracia confiam mais nas instituições do regime. Da mesma forma, a confiança pessoal e a avaliação dos concidadãos têm um coeficiente positivo, indicando que os que confiam mais nos outros e consideram os concidadãos como cívicos têm níveis mais altos de confiança política. O modelo final contribuiu de modo importante para a definição das principais covariantes da confiança política na região: permitiu uma redução de 21,47% da variância não explicada da confiança nas instituições dentro dos países (σ^2), em relação ao modelo nulo, e uma redução de 74,9% na variância não explicada entre os países (τ_{00}). Mas cabe destacar que as variáveis relativas às experiências dos cidadãos com o regime na vida adulta, o apoio ao presidente e a

avaliação das políticas, foram responsáveis por 90% da redução na variância no interior dos países.

Em um modelo não apresentado verificou-se que o coeficiente aleatório relativo à confiança pessoal é significativo, indicando que o efeito da confiança interpessoal sobre a confiança nas instituições varia entre países. Para citar um exemplo dessa diversidade, uma regressão linear de dois países com melhores classificações de democracia e com maiores níveis de confiança nas instituições, Costa Rica e Uruguai, indica resultados opostos. A confiança interpessoal não alcança significância estatística para explicar a confiança política no primeiro país e no segundo tem sinal negativo, indicando que aqueles que confiam nas outras pessoas tem menor confiança nas instituições. A hipótese culturalista de que a confiança interpessoal aumenta a confiança nas instituições é parcialmente corroborada, mas pesquisas posteriores devem explicar por que o seu impacto é diferente entre os países. Outra hipótese pode ser aquela sustentada por Rennó & Castro (2008), de que é necessário utilizar questões mais apropriadas para avaliar a confiança interpessoal.

Considerações finais

A análise realizada neste artigo corroborou, principalmente, as hipóteses elaboradas a partir da literatura institucionalista. Nos países da América Latina, a avaliação do desempenho das instituições é um fator-chave para o entendimento da confiança política, tanto pelo bem-estar econômico e políticas públicas que promovem quanto pelo combate à corrupção percebido pelos indivíduos. Além disso, a sofisticação política apresentou um desempenho mais importante do que a educação formal. Essas são evidências de que a experiência com o regime democrático é mais importante do que o aprendizado ocorrido durante a socialização primária para explicar a confiança política. Outra conclusão é de que as médias de confiança nas instituições são maiores nos países considerados mais democráticos, o que mostra que os indivíduos levam em conta a qualidade da democracia para avaliar as instituições.

Esses resultados reforçam as conclusões de que os níveis de confiança nas instituições democráticas são baixos na região. Mas é necessário lembrar que o próprio regime democrático tem pouco tempo de vigência nesses países, os quais passaram por experiências autoritárias nos anos setenta. É possível entender essa realidade como fizeram Mattes e Bratton (2007) em uma análise sobre a África: o efeito combinado do aumento da atenção em relação às questões políticas, das avaliações de desempenho e da experiência direta com a competição política pode permitir um aprendizado em relação à dinâmica do regime.

Uma análise parcial desse fenômeno poderia levar à conclusão de que haveria na região a preponderância do populismo decorrente de aspectos carismáticos da figura do presidente. No entanto, a análise permitiu localizar um componente racional do aumento da confiança política decorrente do apoio ao presidente: o indivíduo avalia se as instituições estão produzindo efeitos positivos sobre o seu bem-estar. A explicação mais adequada é que aqueles identificados como “ganhadores” no processo eleitoral, os que apoiam o presidente, têm maior confiança nas instituições do que os “perdedores”, os que não apoiam o presidente. A importância do efeito do apoio ao presidente também pode ser uma evidência de que os latinoamericanos, assim como qualquer cidadão de novas democracias, transferem as avaliações que fazem das autoridades políticas que estão no poder para as instituições do regime, como indicou McAlister (1999). Mas, como foi evidenciado pela análise, parte do efeito desse apoio foi explicada pela avaliação que os indivíduos fazem do desempenho das instituições, avaliadas pelo bem-estar econômico, pelas políticas produzidas e pela capacidade de combater a corrupção.

Os resultados aqui obtidos sugerem que é possível melhorar os níveis de confiança na democracia se os governos forem capazes de promover políticas públicas de qualidade e combater a corrupção. Uma interpretação alternativa poderia ser a de que a confiança nas instituições está muito vinculada a fatores “instrumentais” e contextuais, os quais poderiam ser alterados em situações de crise. Mas vale destacar que esses resultados aproximam-se dos resultados das pesquisas feitas nas democracias estabelecidas e em países da África. Mais do que configurar um quadro distinto de outras regiões em função da, “síndrome de desconfiança generalizada”, como alguns pesquisadores defendem, a América Latina possui covariantes da confiança política que podem ser entendidas à luz das teorias institucionalistas.

Os resultados permitem, por fim, uma ponderação do argumento de que o efeito do apoio ao presidente seria apenas outra face da herança cultural personalista e da identificação carismática, evidências da sobrevivência do populismo na região. Ao mesmo tempo em que a avaliação do presidente influencia a percepção que se tem das instituições, também são importantes as avaliações feitas dos resultados econômicos e políticos do regime democrático, traduzidas no aumento da confiança nas instituições.

Referências Bibliográficas

ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ANDERSON, C. J. *Center on Democratic Performance Working, Paper*, Binghamton University, n.102, [Online]. Political Satisfaction in Old and New Democracies, 2001. Disponível em: <<http://cdp.binghamton.edu/papers.html>>

ANDERSON, C.J; GUILORY, C. A. "Political Institutions and satisfaction with Democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems". *The American Political Science Review*, v.91, p.66-81, Mar. 1997.

BOWLER, S.; DONOVAN, T. *The Effects of Winning and Losing on Attitudes about Political Institutions and Democracy in the United States*. Chicago IL, 3-6, Midwest Political Science Association Meeting, Apr. 2003.

BRATTON, M.; MATTES, R. Support for democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental? *British Journal of Political Science*, v.31, p.447-474. 2001.

_____. *Wide But Shallow: Popular support for democracy in Africa*. [Online] *Afrobarometer Working Papers*, n.19. 2002. Disponível em: <www.afrobarometer.org>.

CASTRO, M. M. M. *Determinantes do Comportamento Eleitoral: A centralidade da Sofisticação Política*. Tese de Doutorado, IUPERJ. 1994.

CATTEBERG, G; MORENO, A. "The Individual Bases of Political Trust: Trends in new and established democracies". *International Journal of Public Opinion Research*, v.18, n. 1, p.31-48, Aug. 2005.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. (eds.), *Desaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, p.3-27, 1975.

EASTON, D. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons Inc, 1965.

GRONKE, P.; LEVITT, B. *Delegative Democracy and Confidence in Legislatures: Explaining institutional authority and trust in Latin America*. Las Vegas. p.7-9, NV. *Paper presented at the XXV Congress of the Latin American Studies Association*, Sept. 2004.

HETHERINGTON, M. J. "The Political Relevance of Political Trust". *American Political Science Review*, v.92, p.791-808. 1998.

HUNTINGTON, S. P. Foreword. In: PHARR, S. J.; PUTNAM, R. (eds.). *Desaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton: University Press, 2000.

- INGLEHART, R. *Modernization and Postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton, Princeton University Press, 1997.
- KING, G.; HONAKER, J. JOSEPH, A.; SCHEVE, K. "Analysing incomplete data: An alternative algorithm for multiple imputation." *American Political Science Review*, 95(1), p.46-69, 2001.
- LAGOS, M. "A Máscara Sorridente da América Latina." *Opinião Pública*, Campinas, v.6, n.1, p.1-16, abril, 2000.
- LATINOBARÔMETRO. *Informe de Prensa*, 2006.
- LEVI, M.; STOKER, L. "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science*, n.3, p.475-507, 2000.
- LOPES, D. M. N. N. "Para Pensar a Confiança e a Cultura Política na América Latina." *Opinião Pública*, Campinas, v.X, n.1, p.162-167, maio, 2004.
- MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑAN, A. "Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999." *Dados*, Rio de Janeiro, v.44, n.4, p.645-687, 2001.
- MATTES, R.; BRATTON, M. "Learning about Democracy in Africa: Awareness, Performance, and Experience." *American Journal of Political Science*, v.51, n.1, p.192-217, Jan, 2007.
- MCALLISTER, I. "The Economic Performance of Governments." In: NORRIS, P. (org.) *Critical Citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, p.88-203, 1999.
- MILLER, A.; LISHTAUG, O. "Political Performance e Institutional Trust." In: NORRIS, P. (org.) *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford, Oxford University Press, p.204-216.
- MISHLER, W.; ROSE, R. "What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies." *Comparative Political Studies*, v.34, n.1, p.30-62, Feb. 2001.
- MOISÉS, J. A. "A desconfiança nas instituições democráticas." *Opinião Pública*, v.11, n.1, Campinas, mar. 2005a.
- _____. "Cidadania, confiança e instituições democráticas." *Lua Nova*, n.65, São Paulo, maio/ago. 2005b.
- NORRIS, P. "Introduction: The Growth of Critical Citizens?" In: NORRIS, P. (org.) *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford, Oxford University Press, p.1-27, 1999.

_____. Institutional Explanations for Political Support. In: NORRIS, P. (org.) *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford, Oxford University Press, p.217-235. 1999a.

_____. Conclusion: The Growth of Critical Citizens and its Consequences. In: NORRIS, P. (org.) *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford, Oxford University Press, p.257-272, 1999b.

NORRIS, P.; NEWTON, K. Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance? In: PHARR, S. J.; PUTNAN, R. (ed.) *Desaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, p.52-73, 2000.

POWER, T. J.; JAMISON, G. D. "Desconfiança Política na América Latina." *Opinião Pública, Campinas*, v.XI, n. 1, p.64-93, mar. 2005.

PUTNAM, R. D.; PHARR, S. J.; DALTON, R. J. Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? In: PHARR, S. J.; PUTNAN, R. (ed.) *Desaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press, p.3-27. 2000.

RAUDENBUSH, S. W.; BRYK, A. *Hierarchical Linear Models. Applications and Data Analysis Methods*, California: Sage Publications. 2002.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. "Democracia, Civismo e Cinismo: Um estudo empírico sobre normas e racionalidade." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n.45, São Paulo, fevereiro, 2001.

RENNÓ, L.; CASTRO, H. *Assessing the Validity and Reliability of Interpersonal Trust Measures* [Online]. *Cross-National Surveys*, 2008. Disponível em: <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/fFbeBq/Renno_Measuring_Interpersonal_Trust_revised%5b1%5d.pdf>

ROSE, R.; SHIN, D. C.; MUNRO, N. "Tensions Between the Democratic Ideal and Reality: South Korea." In: NORRIS, P. (ed.) *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, p.146-168, 1999.

ROSE, R. "Perspectives on political behavior in time and space." In: DALTON, R. J.; KLINGEMANN, H. (eds.) *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, p.283-301. 2007.

ROVNER, H. *Support for Democracy in Latin America in the 1990s: A comparative empirical inquiry*. Tese de doutorado, Department of Government, University of Essex, 2005.

SELIGSON, M. A. "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy?" *Comparative Politics*, Apr. 2002.

Apêndice 1
Medidas descritivas das variáveis independentes

Variável	(N)	(%)
Grupos etários		
1 até 25 anos	5064	25,04
2 de 26 a 35 anos	4727	23,38
3 de 36 a 45 anos	4005	19,81
4 de 46 a 55 anos	2658	13,14
5 56 anos ou mais	3768	18,63
Total	20222	100,00
Sexo		
Mulher	10296	50,91
Homem	9926	49,09
Total	2022	100,00
Escolaridade		
Até fundamental incompleto	6310	31,20
Fundamental completo	7462	36,90
Médio completo	1279	6,30
Superior completo	1279	6,30
Total	20222	68,80
Nível socioeconômico		
Muito baixo	5748	28,42
Baixo	6985	34,54
Médio	5882	29,09
Alto	1607	7,95
Total	20222	100,00
Apoio ao presidente		
Não apóia	13161	65,08
Apóia	7061	34,92
Total	20222	100,00
Confiança interpessoal		
Não pode confiar	16246	80,34
Pode confiar	3976	19,66
Total	20222	100,00

Satisfação com a vida		
Não satisfeito	6067	30,00
Satisfeito	14155	70,00
Total	20222	100,00
Concidadãos cumpridores da lei		
Não cumprem	16126	79,74
Cumprem	4096	20,26
Total	20222	100,00
Concidadãos exigem seus direitos		
Não exigem	9561	47,28
Exigem	10661	52,72
Total	20222	100,00
Concidadãos conscientes obrigações		
Não	13264	65,59
Sim	6958	34,41
Total	20222	100,00
Sofisticação política		
Baixa	10043	49,66
Média	7878	38,96
Alta	2301	11,38
Total	20222	100,00
Avaliação das políticas públicas		
Piorou	5796	28,66
Igual	9341	46,19
Melhorou	5085	25,15
Total	2022	100,00
Combate à corrupção		
Nenhum e pouco	13715	67,82
Algum e muito	6507	32,18
Total	20222	100,00

Fonte: Latinobarômetro, 2005.

**Estatísticas descritivas
Distribuição, por país, da confiança nas instituições e
das variáveis de segundo nível**

País	Média confiança nas instituições	Grau médio de democracia	Direitos políticos (*)	Corrupção média percebida
Argentina	41,29	0,02	-0,34	3,71
Bolívia	33,90	-0,30	0,66	4,48
Brasil	40,98	-0,23	-0,34	-4,99
Colômbia	45,32	0,38	1,66	-2,32
Costa Rica	42,94	1,05	-1,34	-3,96
Chile	45,82	0,77	-1,34	-20,99
Ecuador	27,83	-1,03	0,66	14,27
El Salvador	36,48	-0,26	-0,34	0,91
Guatemala	33,18	-0,79	1,66	7,21
Honduras	41,05	-0,26	0,66	0,38
México	40,83	-0,40	-0,34	9,00
Nicarágua	24,45	-0,99	0,66	7,14
Panamá	31,87	-0,24	-1,34	-0,14
Paraguai	35,90	-1,46	0,66	1,92
Peru	34,93	-0,83	-0,34	5,35
Uruguai	57,86	1,66	-1,34	-19,53
Venezuela	50,17	2,08	0,66	-3,19
Rep. Dominicana	44,11	0,67	-0,34	3,22

Fonte: Latinobarômetro e (*) Freedom House N.18

Apêndice 2

1 Variável dependente

Índice de confiança nas instituições – Quanta confiança você tem? Judiciário, Congresso, Administração Pública e Partidos políticos. Recodificação: muita (3), alguma (2), pouca (1), não sabe e não respondeu (0), nenhuma confiança (-1).

Foi criado um fator único sem rotação com KMO 0,771. As cargas fatoriais foram normalizadas para um índice de 0-100.

2 Variáveis independentes

2.1 Variáveis de segundo nível

2.1.1 Grau de democracia percebida – “Com uma escala de 1 a 10 pedimos que você avalie quão democrático é o país (nome do país)”. O (1) quer dizer não democrático e o (10) quer dizer que o país é totalmente democrático.

A variável foi agregada por país e centralizada pela média de todos os países.

2.1.2 Direitos políticos *Freedom House* – Pontuação entre 1 a 7, variando do mais democrático (1) até o menos democrático (7).

2.1.3 Corrupção percebida – “Imagine que o total dos funcionários seja 100 e que você teria de dizer quantos desses 100 você crê que sejam corruptos”. [A variável foi agregada por país e centralizada pela média de todos os países.]

2.2 Variáveis de primeiro nível

2.2.1 Variáveis culturais

2.2.1.1 Confiança interpessoal – “Em geral, você diria que se pode confiar na maioria das pessoas ou que nunca se é suficientemente cuidadoso no trato com os demais?” Nunca se é suficientemente cuidadoso (0); é possível confiar na maioria das pessoas (1).

2.2.1.2 Satisfação com a vida – “Em termos gerais, você diria que está satisfeito com sua vida?” Nada satisfeito e não muito satisfeito (0); bastante satisfeito e muito satisfeito (1).

2.2.1.3 Avaliação dos compatriotas – foram usadas três variáveis: 1. “Você diria que os compatriotas (nacionalidade) cumprem as leis?": nem um pouco e um pouco (0), bastante e muito (1); 2. São exigentes dos seus direitos: nem um pouco e um pouco (0), bastante e muito (1); são conscientes das suas obrigações: nem um pouco e um pouco (0), bastante e muito (1).

2.2.2 Variáveis cognitivas e institucionais

2.2.2.1 Apoio ao presidente – 1. “Você aprova ou desaprova a gestão do governo encabeçado pelo presidente (nome do presidente do país)?” a. Aprova (0), b. Não aprova (3); 2. Por favor, olhe essa relação e diga-me quanta confiança tem no presidente: muita (3), alguma (2), pouca (1), nenhuma (0). [Os pontos foram somados variando de 1 a 6, assim recodificados: de 1 a 4 pontos como não aprova (0) e de 5 a 6 pontos como aprova (1).]

2.2.2.2 Nível de avaliação da situação econômica (individual e do país) – 1. “Como você avaliaria a situação econômica atual do país?” Diria que é: muito boa, boa, regular, ruim, muito ruim; 2. “Você considera que a situação econômica atual do país comparando com doze meses atrás: é muito melhor, um pouco melhor, igual, um pouco pior, ou muito pior?” 3. “Como você avaliaria a sua situação econômica e da sua família atual?” Diria que é: muito boa, boa, regular, ruim, muito ruim; 4. “Você considera que a sua situação econômica e da sua família atual comparando com doze meses atrás é muito melhor, um pouco melhor, igual, um pouco pior, ou

muito pior”. [Os pontos foram somados em um índice que varia de 4 a 20, recodificados em quatro níveis: de 4 a 8 como situação econômica muito ruim (1), de 9 a 11 como situação econômica ruim (2), de 12 a 14 como situação econômica boa (3), de 15 a 20 como situação econômica muito boa (4).]

2.2.2.3 Nível de sofisticação, elaborado a partir de três questões – 1. “Há pessoas que dizem que a política é tão complicada que com frequência não dá para entender o que se passa” (1), outros opinam que a política não é complicada e se pode entender o que se passa (2); 2. “Quanto você está interessado na política?” muito interessado (4); interessado (3); algum interesse em política (2); pouco interessado (1); nada interessado (0); 3. “Quanto conhecimento você diria que tem dos acontecimentos políticos e sociais no seu país?” Você diria que conhece: muito (3); conhece bastante (2); conhece pouco (1); não sabe nada ou quase nada (0). [Os pontos foram somados em um índice que varia de 1 a 10, recodificados em três níveis: de 1 a 3 pontos como sofisticação baixa; de 4 a 6 pontos como média; de 7 a 10 como alta.]

2.2.2.4 Avaliação das políticas públicas, elaborada a partir de duas questões: “Qualidade dos Hospitais Públicos nos últimos 12 meses e Qualidade das Escolas Públicas nos últimos 12 meses” – piorou muito (1), piorou pouco (2), está igual (3), melhorou um pouco (4), melhorou muito (5). Os pontos foram somados em um índice que varia de 2 a 10, recodificados em três níveis: de 2 a 5 pontos como piorou, de 6 a 7 pontos como igual e de 8 a 10 como melhorou. [Criaram-se duas variáveis binárias: políticas públicas iguais (1) e outros valores (0) e políticas públicas melhores (1) e outros valores (0).]

2.2.2.5 Percepção do combate à corrupção: “o quanto você acredita que tem avançado o combate à corrupção?” nenhum progresso e pouco progresso (0), algum progresso e muito progresso (1).

2.2.3 Variáveis sociodemográficas

2.2.3.1 Grupos etários: até 25 anos de idade (grupo de referência); de 26 a 35 anos de idade (Seg. 26 a 35); de 36 a 45 anos de idade (Ter. 36 a 45); de 46 a 55 anos (Qua. 46 a 55); 56 anos de idade ou mais (Qui. ac.56).

2.2.3.2 Sexo: mulher (0) e homem (1).

2.2.3.3 Escolaridade: Analfabetos e Ensino Fundamental incompleto (grupo de referência), Ensino Fundamental completo, Ensino médio completo, Ensino Superior completo.

2.2.3.4 Nível socioeconômico, criado a partir das seguintes variáveis: 1. posse de bens: posse de TV (0) não tem, (1) tem; posse de refrigerador (0) não tem, (1) tem; posse de casa própria (0) não tem, (1) tem; posse de máquina de lavar (0) não tem,

(1) tem; posse de telefone (0) não tem, (1) tem; posse de celular (0) não tem, (1) tem; posse de computador (0) não tem, (2) tem; posse de carro (0) não tem, (2) tem; posse de casa de campo (0) não tem, (2) tem. 2. Educação dos pais: até fundamental incompleto (0), até fundamental completo (1), até médio completo (2), superior completo ou mais (3). [Os pontos foram somados em um índice que varia de 0 a 16, recodificados em quatro níveis: de 0-3 muito baixo; 4-6 baixo; 7-11 médio; 12-16 alto.]

Atribuição de *missing*: Para o conjunto das variáveis independentes foi utilizado o sistema de imputação de valores (regressão) aos dados *missing* do pacote estatístico SPSS 13.0. Como demonstraram King et al (2001), os métodos tradicionais de exclusão (*listwise* e *pairwise*) e a atribuição de valores ausentes pela média dos valores disponíveis podem levar a estimativas ineficientes ou distorcidas. Por isso, os autores aconselham o uso da imputação de valores por métodos multivariados: os valores das variáveis conhecidas servindo para prever o valor ausente.

Vale destacar que, após a atribuição imputação feita pelo SPSS, a partir das variáveis indicadas pelo pesquisador, a estrutura dos dados (média, variância e desvio padrão) é mantida bastante próxima da distribuição original. A avaliação da atribuição seguiu o critério da atribuição que mantivesse a estrutura da distribuição dos dados a mais próxima possível da distribuição original.

As variáveis empregadas como preditoras foram: anos de escolaridade dos pais variando de 1 a 17 anos; autoclassificação do indivíduo em uma escala de pobreza-riqueza; percepção da situação socioeconômica do respondente feita pelo entrevistador; grupos etários e sexo.

Célia Mara Ladeia Colen - colenc@terra.com.br

Recebido para publicação em dezembro de 2008.

Aprovado para publicação em agosto de 2009.

Participação e pós-materialismo na América Latina

Ednaldo Ribeiro

Departamento de Ciências Sociais
Universidade Estadual de Maringá

Julian Borba

Departamento de Sociologia e Ciência Política
Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo: O artigo procura testar no nível individual e para um grupo de quatro países latinoamericanos a hipótese proposta pelos defensores da teoria do desenvolvimento humano sobre a associação entre valores pós-materialistas e uma postura participativa. Utilizando dados produzidos pela Pesquisa Mundial de Valores procuramos verificar em que medida essa afirmação é pertinente no contexto de nações com questões materiais e econômicas não resolvidas e caracterizadas como jovens democracias. Através de técnicas de análise bivariada e multivariada constatamos que entre os públicos desses países a participação é mais influenciada por variáveis relacionadas à centralidade social dos cidadãos do que por mudanças nas suas prioridades valorativas, o que leva à conclusão de que a transposição do modelo explicativo sugerido por Inglehart para o cenário latinoamericano é problemática e deve ser avaliada criticamente.

Palavras-chave: participação, valores, pós-materialismo, democracia, cultura política

Abstract: The article tests at the individual level and for a group of four Latinamerican countries the hypothesis proposed by the defenders of the theory of the human development about the association between postmaterialist values and a participative posture. Using data from the World Values Survey we verify the validity of this in that measured that statement in the context of nations with economics and materials problems and characterized as young democracies. Using techniques of bivariate and multivariate analysis we verified that among publics of those countries the participation is more influenced by variables related to the citizens' social centrality than by changes in their value's priorities, what leads to the conclusion that the explanatory model suggested by Inglehart is problematic to Latinamerica contexts and should be criticized.

Keywords: participation, values, post-materialism, democracy, political culture

Introdução¹

O livro *The Silent Revolution*, publicado por Ronald Inglehart no final da década de 1970 é apontado como obra inaugural de um programa de investigações que afirmam a ocorrência de uma lenta e contínua alteração nas prioridades valorativas individuais em nível mundial. Passadas quase três décadas de pesquisas empíricas e teóricas, a tese da mudança de um amplo conjunto de valores humanos em direção a uma postura pós-materialista continua sendo testada dezenas de países nas diferentes regiões do globo.

Pesquisadores do tema têm afirmado que, apesar das significativas diferenças culturais entre as várias nações estudadas, essa reorientação valorativa resultava principalmente do desenvolvimento econômico experimentado a partir da segunda metade do século XX, especialmente pelas sociedades industriais avançadas (INGLEHART, 1977; 1990; 2001; INGLEHART & WELZEL, 2005).

Tal fenômeno cultural teria conseqüências para os mais variados campos: da organização do trabalho às relações de gênero, do comportamento sexual à religiosidade. Na dimensão política teria efeito bastante positivo sobre os processos de democratização, pois estaria associado à adoção de valores e atitudes congruentes com essa forma de governo (INGLEHART & WELZEL, 2005). Ainda que pareça paradoxal à primeira vista, tais orientações subjetivas também seriam acompanhadas de uma postura crítica em relação ao funcionamento das instituições políticas e, sobretudo, pelo questionamento dos mecanismos tradicionais de representação (INGLEHART, 1990; 2001; INGLEHART & WELZEL, 2005). O reflexo dessa atitude crítica seria a redução significativa nas taxas de mobilização política convencional verificada nas últimas décadas nas sociedades industriais avançadas. A contradição, todavia, seria apenas aparente. Esse quadro não seria um sinal de apatia por parte dos públicos dessas nações, pois em paralelo à redução na participação tradicional estaria ocorrendo processo inverso nas chamadas *elite-directed political action*, ou seja, nas atividades de contestação às instituições e elites estabelecidas (NORRIS, 2002; INGLEHART & WELZEL, 2005).

Uma vez superados os limites estritos da sobrevivência material e econômica, os indivíduos estariam se preocupando cada vez mais com questões relacionadas à sua auto-expressão, gerando uma “intervenção cidadã na política” (INGLEHART, 2001, p. 221). O desejo de tomar parte dos assuntos públicos de uma maneira mais ativa e direta acompanharia, portanto, a mudança pós-materialista.

¹ Esse trabalho é resultado da pesquisa "Participação e Pós-materialismo na América Latina", coordenada pelo professor Ednaldo Ap. Ribeiro e financiada pela Secretaria de Estado da Tecnologia, Ciência e Ensino Superior do Paraná/Fundação Araucária. Agradecemos as observações críticas e sugestões dos pareceristas anônimos da Opinião Pública.

Evidências empíricas robustas têm sido apresentadas desde o final da década de 1970 para confirmar esses argumentos no nível individual (BARNES et al, 1979; INGLEHART, 1999; NORRIS, 2002). Em perspectiva mundial os valores pós-materialistas estariam fortemente associados a ações políticas não-convencionais, como manifestações, boicotes, ocupações, bem como ao interesse por política em geral.

Nesse artigo procuramos verificar se algo semelhante ocorre quando contextos regionais particulares são focalizados, sobretudo quando esses apresentam configurações socioeconômicas significativamente distintas das existentes nas sociedades de industrialização avançada. Tentando contribuir para essa discussão, nos concentramos sobre o caso latinoamericano, buscando verificar se entre os públicos dessas nações também se verifica a associação entre a priorização de objetivos pós-materialistas e um conjunto de valores e atitudes relacionados ao tema da participação política.

Cabe alertar desde já que nossa análise se concentra especificamente sobre esse nível individual. As nações incluídas em nossas análises obviamente não fazem parte do restrito grupo das nações pós-industriais e suas histórias econômicas apresentam, com algumas particularidades, processos de modernização incompletos e frágeis em diferentes aspectos. Conseqüentemente, exibem contingentes bastante reduzidos de pós-materialistas na comparação com nações economicamente desenvolvidas e que são os alvos principais dos pesquisadores da mudança cultural. Isso, entretanto, não inviabiliza análises que se debruçam sobre os efeitos individuais dessa alteração nas prioridades valorativas. Gibson e Duch (1994), por exemplo, realizam interessante investigação sobre o efeito da adesão aos valores pós-materialistas sobre a cultura política dos cidadãos de ex-repúblicas soviéticas mesmo considerando que o total de indivíduos pós-materialistas não chegava 10% da população. Opp (1990) faz algo semelhante em estudo sobre a então Alemanha Ocidental. Ribeiro (2008) estuda o impacto desses valores sobre um amplo espectro de variáveis relativas à cultura política dos cidadãos brasileiros, ainda que os materialistas representem a maioria absoluta desse público. Os dois primeiros são inclusive citados por Inglehart e Welzel (2005) como exemplos de pesquisas que confirmam suas teses para contextos econômicos em desenvolvimento e no nível micro.

Desta forma, ainda que os países latinoamericanos não apresentem as condições necessárias à configuração da síndrome pós-materialista, é legítima a análise dos impactos individuais da adoção dessas prioridades por parte das suas populações sobre diferentes dimensões das suas atitudes e comportamentos políticos. Acreditamos que tal questionamento seja pertinente, pois as particularidades da cultura política latinoamericana, as baixas taxas de mobilização aqui verificadas e a elevada desigualdade que afeta essas nações podem

representar elementos relevantes para a discussão das teses propostas por Inglehart e seus colaboradores em nível mundial.

Medidas de pós-materialismo e estratégias metodológicas

Utilizamos os dados produzidos pela última onda conduzida pelo projeto World Values Surveys (WVS)², concluída em 2006. O WVS é uma grande investigação sobre mudanças sócio-culturais e políticas, executada por uma rede global de cientistas sociais a partir de *surveys* aplicados a amostras nacionais representativas de mais de 80 nações espalhadas por todos os continentes. As coletas de dados têm se repetido desde o início da década de 1980 em sucessivas ondas (1980-1984, 1990-1993, 1995-1997, 1999-2002 e 2005-2008) e, na sua última edição concluída, produziu dados representativos para mais de 80% da população mundial. No presente trabalho nos valem os dados de Argentina, Brasil, Chile e Peru.³ Apesar de bastante abrangente em suas dimensões o WVS não consegue em todas as suas ondas envolver a totalidade dos países de algumas regiões. Esse é o caso da América Latina, na qual apenas sete países foram incluídos na rodada de 2005-2008. Além dos selecionados para nossa pesquisa estão disponíveis apenas os dados para Colômbia, México e Uruguai. Desta forma, a seleção levou em consideração primeiramente a disponibilidade de informações, ainda que algumas nações, por diferentes razões, merecessem nossa atenção. Um segundo problema relevante diz respeito a algumas diferenças no instrumento de coleta de dados e no seu processo de tabulação. Apesar do WVS gerar informações úteis para a comparação entre países e também para a identificação de tendências em indicadores ao longo do tempo, nem sempre as mesmas perguntas são formuladas a todos os públicos e algumas questões sofrem alterações de uma onda para outra. Desta forma, fomos obrigados a selecionar casos cujas variáveis e indicadores possuam semelhanças suficientes para viabilizar a análise integrada e comparada dos dados. Foi seguindo essa lógica que, partindo dos sete países iniciais, realizamos sucessivas exclusões até chegarmos aos quatro países já apontados.

² Essa base está disponível no endereço <<http://www.worldvaluessurvey.org/>>. Aproveitamos a oportunidade para agradecer a Ronald Inglehart, presidente do WVS, por permitir o acesso aos dados.

³ Na Argentina, a coleta de dados foi conduzida pelo instituto TNS Gallup Argentina entre os dias 20/06 e 24/07/2006, com amostra de 1002 indivíduos. No Brasil a Universidade de Brasília foi responsável pela aplicação dos questionários a uma amostra de 1500 pessoas entre os dias 01/11 e 26/12/2006. No Chile, a coleta foi conduzida por Mori Market Opinion Research Internacional junto a uma amostra de 1000 indivíduos entre os dias 14/06 e 24/07/2006. Por fim, no Peru, a condução ficou a cargo do Instituto de Opinión Pública de la PUC que entrevistou 1500 pessoas entre os dias 07 e 15/12/2006. Informações técnicas adicionais sobre os procedimentos amostrais podem ser obtidos no site mencionado na nota anterior.

O índice de materialismo/pós-materialismo desenvolvido por Inglehart (1990) é utilizado como medida de adesão aos valores pós-materialistas em todos os testes e análises que apresentamos. O índice é obtido através da aplicação de uma bateria composta por 12 itens que representariam os principais objetivos prioritários de qualquer sociedade, a saber: 1) manter a ordem, 2) aumentar a participação dos cidadãos nas decisões importantes, 3) combater o aumento de preços 4) proteger a liberdade de expressão, 5) manter altas taxas de crescimento econômico, 6) assegurar que o país tenha importantes forças de defesa, 7) dar maior importância à opinião das pessoas sobre os assuntos em seu trabalho e comunidade, 8) fazer das cidades e paisagens mais bonitas, 9) manter a economia estável, 10) progredir em direção a uma sociedade menos impessoal e mais humana, 11) lutar contra a delinquência e 12) progredir em direção a uma sociedade onde as ideias são mais importantes que o dinheiro.

A partir das prioridades selecionadas, os indivíduos são dispostos em uma escala de 6 pontos, na qual “0” corresponde a uma posição radicalmente materialista e “5” a uma postura pós-materialista extremada⁴.

As variáveis relacionadas aos valores e atitudes participativas e também os procedimentos empregados na construção de alguns índices propostos por nós são apresentados ao longo da exposição e discussão dos resultados⁵.

Pós-materialismo e desenvolvimento

Como afirmamos anteriormente, nosso foco nesta pesquisa recai sobre as hipóteses derivadas da teoria do desenvolvimento humano (INGLEHART & WELZEL, 2005) para o nível individual, mas ainda assim um breve esforço de enquadramento das nações selecionadas para o estudo no quadro mais geral da mudança cultural

⁴ Para detalhes do índice, consultar Inglehart (1990).

⁵ A análise dos dados que apresentamos a seguir busca principalmente verificar a existência e a intensidade da associação entre índices e variáveis. Para tanto, com o emprego do *software* SPSS 13.0 for Windows, o procedimento estatístico inicialmente utilizado foi o cruzamento entre o índice de materialismo/pós-materialismo mencionado e alguns indicadores disponibilizados pelo WVS sobre os valores e atitudes relativos à participação política.

Para verificar a existência da associação entre as variáveis envolvidas nos cruzamentos optamos pelo coeficiente γ (Gamma) de Goodman e Kruskal, útil nos casos em que as variáveis são qualitativas e medidas no nível ordinal, ou seja, com valores agrupados em categorias ordenadas (BOHRNSTEDT & KNOKE, 1982). É importante salientar que, por se tratar de uma medida de associação simétrica, os valores calculados para γ indicam tanto a capacidade de previsão da segunda variável sobre a primeira, quanto o inverso.

Em uma segunda etapa de análise nos valem os modelos multivariados de regressão linear por mínimos quadrados (OLS) incluindo como variáveis independentes uma série de medidas relativas à indicadores sócio-demográficos e atitudinais. Com esses procedimentos esperamos testar a consistência das associações verificadas na análise bivariada inicial. Detalhes sobre esses modelos são apresentados ao longo do texto.

pode ser interessante. Para tanto, a Tabela 1 apresenta os percentuais de materialistas e pós-materialistas para as quatro nações analisadas assim como de alguns países que estão em níveis distintos de desenvolvimento econômico e, sobretudo, industrial.

Tabela 1
Pós-materialismo entre países, 1991-2008

PAÍS	ANO	MATERIALISMO				PÓS-MATERIALISMO	
		0	1	2	3	4	5
Argentina	1991	6,4%	18,5%	27,4%	29,4%	12,1%	6,3%
	1995	3,6%	14,2%	25,9%	28,9%	17,8%	9,6%
	1999	5,0%	19,6%	29,7%	25,3%	15,5%	5,0%
	2006	8,4%	27,3%	31,0%	17,2%	11,7%	4,4%
Brasil	1991	7,4%	21,3%	31,6%	29,2%	8,1%	2,4%
	1997	5,3%	22,3%	31,1%	29,7%	8,7%	2,8%
	2006	7,7%	24,6%	37,5%	17,9%	9,7%	2,5%
Chile	1990	5,7%	16,4%	28,8%	30,8%	13,8%	4,4%
	1996	4,9%	14,9%	31,4%	30,5%	14,7%	3,7%
	2000	7,5%	19,7%	27,3%	29,0%	12,1%	4,4%
	2005	5,3%	19,6%	33,7%	23,0%	14,6%	3,8%
Peru	1996	6,3%	21,5%	32,5%	29,2%	9,1%	1,5%
	2001	4,7%	15,1%	31,8%	35,2%	10,8%	2,3%
	2008	6,3%	21,3%	39,3%	19,7%	9,4%	3,9%
EUA	2006	10,9%	27,5%	28,3%	20,8%	9,3%	3,1%
Canadá	2006	2,8%	15,1%	28,3%	32,6%	15,5%	5,6%
França	2006	5,6%	13,8%	27,5%	27,1%	18,3%	7,6%
Inglaterra	2006	2,8%	15,2%	30,7%	33,1%	13,6%	4,6%
Alemanha	2006	3,1%	13,5%	26%	36,2%	17,8%	3,3%
Itália	2005	5,9%	16,5%	28,8%	29,3%	13,3%	6,2%

Fonte: European and World Values Surveys four-wave Integrated data file, 1981-2004, v.20060423, 2006 e World Values Survey, 2005-2008.

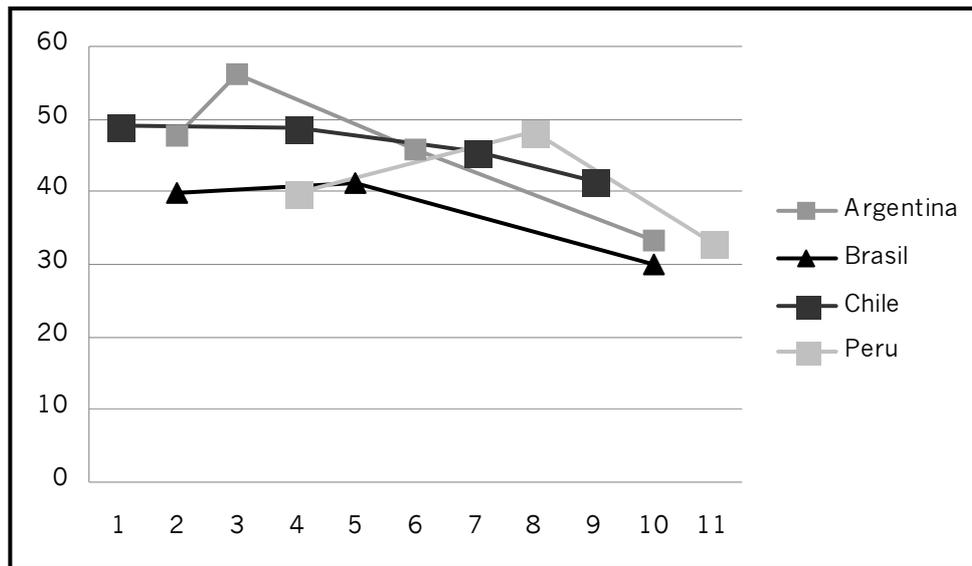
Os dados corroboram a teoria do desenvolvimento humano, mostrando nos países com desenvolvimento superior os menores percentuais de materialistas. Alemanha em 2006 contava com 42,6% de materialistas e 57,4% de pós-materialistas (somando os três pontos superiores da escala). Esse último grupo

também é majoritário na França (53,1%), Inglaterra (51,3%) e Canadá (53,7%), além de outros países não incluídos na tabela. Também como poderíamos antecipar, os chamados países em desenvolvimento são os que apresentam os menores percentuais de pós-materialistas, tais como o Brasil (30,1%), Argentina (33,3%), Chile (41,4) e Peru (33,1%). Como na base do argumento da teoria do desenvolvimento humano está o pressuposto de que a superação dos limites da segurança física e material conduz à mudança valorativa tal quadro já poderia ser antecipado.

Concentrando-nos apenas no grupo latinoamericano e levando em consideração a curta série histórica disponível, podemos identificar inclusive um retrocesso no volume de pós-materialistas aos patamares do início da década de 1990. Entre os argentinos ocorre uma ampliação considerável no percentual de pós-materialistas “puros” entre 1991 e 1995, mas já em 1999 ocorre uma redução a níveis inferiores aos da primeira pesquisa. Em 2006 a queda continua, chegando a 4,4%. Tomando também apenas o número de pós-materialistas “puros”, verificamos no Brasil uma tendência de estagnação. A mesma situação se verifica no caso chileno. Apenas entre os peruanos ocorre movimento distinto nesse pólo extremo, ainda que a elevação seja muito tênue, partindo de 1,5% em 1996 e atingindo 3,9% em 2008.

Para verificar a consistência dessas tendências voltamos a dividir o índice de 12 itens em dois grupos. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos dados para os quatro países latinoamericanos considerando apenas o somatório das frequências de indivíduos classificados entre os pontos 3 e 5 da escala. Podemos claramente identificar tendência geral de redução, com todos os países retrocedendo a níveis inferiores aos de suas respectivas primeiras medidas. Inclusive para o caso peruano.

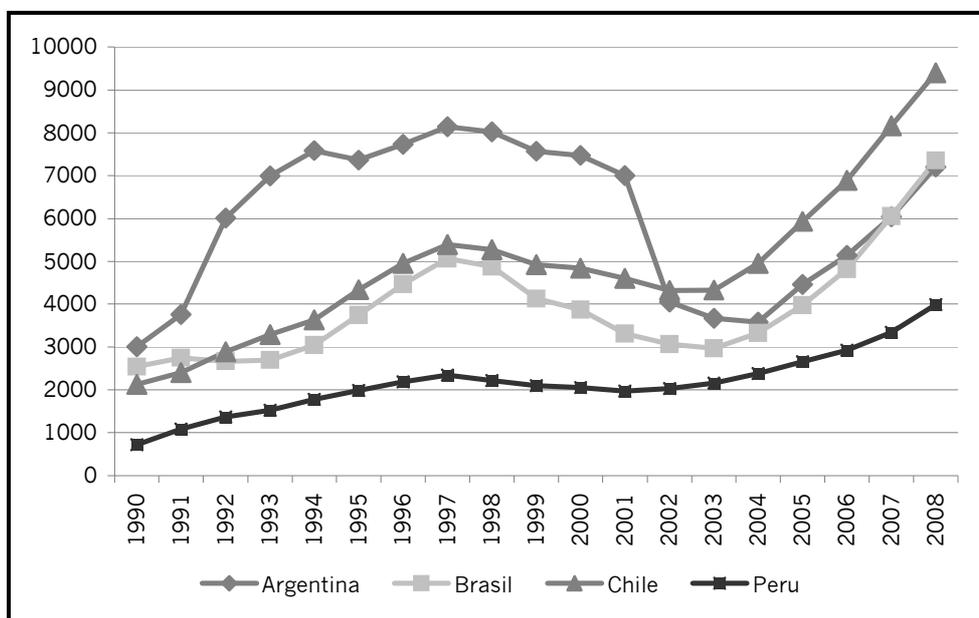
Gráfico 1
Evolução do índice de Pós-materialismo entre países latinoamericanos
pós 1991-2006



Fonte: European and World Values Surveys four-wave Integrated data file, 1981-2004 e World Values Survey, 2005-2008.

Os limites desse texto nos impedem de analisar fatores históricos e econômicos que possam explicar o movimento identificado no gráfico, mas é interessante notar a ocorrência de um relativo descompasso entre a evolução recente do PIB *per capita* e a síndrome de valores pós-materialistas. A melhoria nesse indicador econômico entre os países latinoamericanos não tem produzido efeitos da mesma intensidade sobre o percentual de pessoas que valorizam metas e objetivos relacionados à reorientação cultural. Defendemos que a razão desse descompasso deve ser buscada na profunda desigualdade na distribuição de renda e nos elevados níveis de pobreza que infelizmente são recorrentes na história dessa região.

Gráfico 2
Produto Interno Bruto per capita em US\$ (mil),
1990-2008



Fonte: The World Bank Group.

Notas: Produto Interno Bruto per capita convertido para dólares americanos usando o Método Atlas do Bando Mundial.

Utilizando o coeficiente de Gini⁶ como medida da desigualdade na distribuição da renda verifica-se uma lamentável tendência de elevação na Argentina, Brasil e Chile; apenas o Peru registrou alguma redução. A comparação mostra que o Brasil lidera em todos os períodos de que dispomos de dados. Infelizmente, a estabilidade impressionante da desigualdade na região, mantém-se na casa dos 50 pontos por mais de três décadas de medições. Apesar dessas nações terem experimentado crescimento econômico, a estrutura de distribuição dos frutos desse desenvolvimento não possibilitou a melhoria das condições de segurança material e física necessárias à mudança das prioridades individuais da

⁶ Trata-se de uma medida de desigualdade proposta pelo estatístico Corrado Gini em artigo publicado na revista *Variabilità e Mutabilità* em 1912. É empregada para calcular a desigualdade de distribuição de renda e consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda e 1 corresponde à completa desigualdade. O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (HOFFMANN, 1998).

maioria da população, o que se reflete no baixo número de pós-materialistas verificado nas pesquisas do WVS.

Tabela 2
Índice de Gini entre países latinoamericanos, 1960-1995

PAÍS	Coeficiente de GINI ^a											
	1960	1961	1969	1970	1971	1979	1980	1981	1989	1990	1991	1995
Argentina	-	41,9	-	39,40	-	-	41,6	42,0	-	44,4	45,2	47,4
Brasil	53,0	-	-	57,61	-	59,44	57,78	55,42	59,60	60,5	-	59,2
Chile	-	-	-	-	50,09	51,79	52,57	52,15	51,88	53,18	55,38	54,5
Peru	-	-	-	-	55,0	-	-	49,83	-	43,81	43,7	-

Fonte: World Income Inequality Database/World Institute for Development Economic Research.

Nota: Em razão da falta de dados não foi possível seguir intervalos regulares de tempo.

Não basta, portanto, que ocorra desenvolvimento econômico para que a síndrome de valores pós-materialistas, com todos os seus efeitos sociais e políticos, se desenvolva em uma nação. A distribuição dos benefícios oriundos desse crescimento da maneira mais igualitária possível é condição fundamental para que tal processo se concretize. A continuidade de altos níveis de desigualdade pode limitar em muito os efeitos de períodos de relativa prosperidade sobre a adesão a metas e objetivos não ligados às preocupações materiais.

A posição dos países selecionados para esse estudo no quadro geral da mudança cultural, todavia, não inviabiliza os testes que propomos. Não pretendemos aqui testar se o contingente de pós-materialistas nessas nações impacta os indicadores de participação política, pois nosso objetivo se localiza no plano das individualidades, ou seja, nos interessa verificar se a adesão a esses valores peculiares altera no plano individual as disposições e atitudes participativas nos cidadãos desses quatro países.

O fato de Argentina, Brasil, Chile e Peru terem experimentado processos de modernização e industrialização tardias associados à persistência das desigualdades internas pode explicar de maneira plausível o baixo percentual de pós-materialistas e até mesmo a não ocorrência de vários fenômenos associados; entretanto, não nos autoriza a deduzir que materialistas e pós-materialistas possuem as mesmas orientações e atitudes em relação aos mecanismos de envolvimento político, sejam eles tradicionais ou não convencionais. É justamente isso que pretendemos verificar.

Os contextos nacionais

Como se sabe, o Chile é o país latinoamericano com os melhores indicadores econômicos e sociais. Tem sido apresentado como o único da região que poderia ser incluído no rol dos “desenvolvidos”. Porém, sob o aspecto da cultura política, o caso chileno levanta várias questões sobre o impacto que a longa e violenta ditadura militar teve no sistema de crenças políticas da população. Alguns autores (KRISCHKE, 2003) o apontam como um dos países de maior tradição democrática da América Latina, antes do golpe de 1973. O país também foi o primeiro que implementou as reformas liberais e cujos reflexos podem ser sentidos tanto no plano econômico como político. A longa ditadura provocou a erosão das bases da sociabilidade democrática, como também eliminou as identidades partidárias, fortemente constituídas antes do golpe de Pinochet. Por fim, o neoliberalismo, que conta com apoio significativo dos chilenos, como demonstram outras pesquisas (CASTRO, 2000, VALDIVIESO, 2008), serve também como substrato ideológico despolitizador e desmobilizador. Tais variáveis se refletem no comportamento dos chilenos, com níveis relativamente baixos de satisfação com a democracia⁷, e tendo seu comportamento político fortemente orientado pelo personalismo (BORBA, 2007).

O Peru apresenta um quadro semelhante ao do Chile. O relativo crescimento econômico verificado nos últimos anos não tem se refletido nos índices de apoio à democracia, na satisfação com o regime, nem na identificação dos cidadãos com as instituições democráticas. Carrón e Zarate (2008, p. 9) chegam a afirmar que “el Perú ocupa lugares bastante bajos en la región en una serie de actitudes relacionadas con el apoyo a una democracia estable”. Em termos de satisfação com a democracia, o país somente está acima do Haiti e do Paraguai (2008, LAPOP), com 42,7%. As razões de tal paradoxo entre um desempenho econômico positivo e valores políticos pautados por julgamentos essencialmente negativos para com as instituições democráticas tem sido explicado por várias razões, entre elas, o peso da tradição autoritária, que teve sua recente manifestação no período de Fujimori (1990-2000), o papel despolitizador das reformas orientadas para o mercado implementadas por este governo; os altíssimos níveis de corrupção e a grande insegurança social (CARRIÓN & ZÁRATE, 2008).

A Argentina apresenta um paradoxo inverso aos dois países descritos acima. Apesar do país ter mergulhado em uma profunda crise econômica a partir do final da década de 1990, as taxas de apoio à democracia, segundo a dimensão churchiliana são significativamente mais altas que seus vizinhos latinoamericanos,

⁷ Segundo o Latin American Public Opinion Project, em 2008, 48,1% dos chilenos se dizem satisfeitos com a democracia em 2008; um dos índices mais baixos da região),

acima inclusive das avaliações feitas pelos norte-americanos⁸. A Argentina também passou por reformas econômicas neoliberais, porém a crise veio acompanhada de um aumento explosivo da mobilização social e da crítica às instituições representativas tradicionais. Tais movimentos tiveram uma forte base popular como demonstra Vitullo (2007) ao estudar o “movimento dos piqueteiros” e as mobilizações políticas em torno dos votos em branco e nulos. O país parece ter presenciado a expressão de uma “cidadania crítica”, nos moldes destacados por Inglehart e seus colaboradores, em que a crítica às instituições representativas não se reflete em atitudes anti-democráticas; pelo contrário, se materializa na valorização de novas instituições, menos hierárquicas e mais próximas do contato direto com os cidadãos. O país, porém, apresenta um dos índices mais altos da região, em termos de vitimização pela corrupção (27,5%), abaixo apenas de Haiti, Bolívia e México, e está no topo da vitimização por delito (ou seja, pessoas que afirmaram ter sido vítimas de algum crime), com 27,5% da população.

O Brasil é o país que atualmente apresenta o maior PIB da região, tendo experimentado relativa estabilidade econômica nos últimos 10 anos; porém apresenta índices elevadíssimos em termos das desigualdades sociais. No plano da cultura política, ocupa uma posição intermediária em termos de apoio a democracia, com 70,5% da população apoiando o regime (LAPOP, 2008), logo acima do Chile. Apresenta também índices moderados de satisfação com a democracia (53%). Está próximo ao Chile em termos de vitimização pela corrupção (11,5% contra 48,2% do país mais alto na escala, o Haiti) e apresenta também índices intermediários de vitimização por delitos (16,3%). O Brasil apresenta, porém, um dos mais baixos índices de legitimidade das instituições democráticas (36,6%), bem abaixo do Chile (46,2%) e próximo de Argentina e Peru (36,2% e 34,4%, respectivamente).

Valores pós-materialistas e interesse por política

O nível de interesse dos cidadãos por política tem sido empregado com relativa frequência nos estudos sobre cultura política como indicador de uma postura participativa (ALMOND & VERBA, 1989; INGLEHART, 2001). Em perspectiva mundial, dados coletados pelo WVS entre os anos de 1981 e 1990 indicaram uma tendência de elevação no número de entrevistados que se diziam interessados em alguma medida. Assim, verificada redução na participação por meio do voto e pelo engajamento em partidos (NORRIS, 1999), portanto, não estaria sendo acompanhada da apatia política dos cidadãos (INGLEHART, 2001).

⁸ 86,9% na Argentina, 78,4% nos Estados Unidos, 69,5% no Chile, 65,5% no Peru.

Como mostra a Tabela 3, os dados de 2006 relativos aos quatro países incluídos em nossa pesquisa revelam que o nível de interesse é pequeno, não chegando em nenhum dos casos a 50% de interessados quando somamos aqueles que manifestaram “muito interesse” e “algum interesse”. O Brasil foi o que alcançou melhor posição, com 48,6% de interessados, e os peruanos manifestaram o menor interesse (21,8%).

Tabela 3
Interesse em política por país, 2006

PAÍS	INTERESSE (%)			
	Muito interesse	Algum interesse	Pouco interesse	Nenhum interesse
Argentina	5,0	19,2	32,8	43,0
Brasil	11,8	36,8	26,4	25,0
Chile	5,8	18,1	27,8	48,2
Peru	6,3	15,5	39,6	38,5

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

A partir dos dados das diversas pesquisas realizadas pelo WVS nesses países podemos identificar que, contrariamente ao verificado em perspectiva mundial na década de 90 por Inglehart (2001), a tendência de ampliação no nível de interesse não se manteve constante. Na Argentina, em 1991 o percentual de entrevistados que disseram ter “muito interesse” ou “algum interesse” era de 30,2%, caiu para 25,3% em 1995, para 18,3% em 1999 e apenas na pesquisa de 2006 mostrou recuperação, chegando a 24,2%. No Brasil o percentual em 1991 era de 47,4 pontos, em 1997 caiu consideravelmente para 31,1% e em 2006 mostrou recuperação impressionante chegando a 48,6%. No Chile, em de 1990 o percentual de interessados era de 36,7%, em 1996 foi reduzido para 20,3%, subiu para 24,9% em 2000 e voltou a cair 1 ponto percentual em 2006. Entre os peruanos 32,9% se mostraram interessados em 1996, em 2001 esse percentual se elevou significativamente para 47,6 pontos e voltou a cair em 2006, chegando a 21,8%.

A inexistência de uma tendência única na região e a variação em curtos períodos de tempo obviamente demandam análises qualitativas sobre os acontecimentos e fenômenos políticos nacionais, tarefas que ultrapassam os objetivos imediatos desse texto.

O cruzamento da variável de interesse por política com o índice de materialismo/pós-materialismo foi favorável à hipótese da associação, como constata-se na Tabela 4. Em todos os países os coeficientes foram estatisticamente significativos e positivos, indicando que elevações no índice que

mede as prioridades valorativas são acompanhadas por manifestações de maior interesse por política. A mais forte associação foi verificada na Argentina ($r=,21$) e a menor no Brasil ($r=,09$).

Tabela 4
Pós-materialismo e interesse por política por país, 2006

PAÍS		ÍNDICE DE MATERIALISMO/PÓS-MATERIALISMO					
		Materialista	1	2	3	4	Pós-materialista
Argentina $r=,21$ $p=,000$	Nenhum interesse	12,6	30,4	31,6	11,5	9,1	4,7
	Pouco interesse	5,8	25,8	33,5	18,5	12,6	3,7
	Algum interesse	4,2	23,7	27,9	25,3	14,7	4,2
	Muito interesse	4,0	20,0	26,0	26,0	16,0	8,0
Brasil $r=,09$ $p=,004$	Nenhum interesse	7,3	28,3	37,0	17,9	8,2	1,4
	Pouco interesse	9,5	23,9	41,1	15,9	7,5	2,1
	Algum interesse	7,4	21,7	37,6	19,2	11,8	2,4
	Muito interesse	6,3	27,6	28,7	19,0	11,5	6,9
Chile $r=,16$ $p=,000$	Nenhum interesse	5,2	22,4	38,5	20,1	11,7	2,1
	Pouco interesse	6,5	17,0	29,7	26,4	18,1	2,2
	Algum interesse	3,3	18,9	26,7	26,7	17,2	7,2
	Muito interesse	6,9	12,1	34,5	17,2	13,8	15,5
Peru $r=,12$ $p=,000$	Nenhum interesse	7,5	23,1	39,3	19,7	7,7	2,8
	Pouco interesse	5,8	22,5	40,6	19,3	8,8	3,0
	Algum interesse	4,3	15,9	36,6	21,1	13,4	8,6
	Muito interesse	6,4	16,0	39,4	18,1	14,9	5,3

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Para identificar a consistência da associação entre pós-materialismo e essa primeira variável sobre atitudes participativas realizamos também análises de regressão tomando como medida dependente a escala na qual os indivíduos classificam seu nível de interesse por política e, como variáveis independentes, o índice de 12 itens e medidas socioeconômicas que favorecem a identificação dos entrevistados segundo a sua posição na estrutura social. A inclusão dessas variáveis é diretamente inspirada por vasta literatura que defende a existência de associação entre uma posição de centralidade social e a maior propensão à participação. As

origens de tal reflexão podem ser encontradas na obra de Milbrath e Goel (1965) ao apontar, a partir de pesquisas empíricas realizadas nos Estados Unidos, que os níveis mais elevados de participação podem ser encontrados naqueles com maior escolaridade, os provenientes das classes médias, os homens em relação às mulheres, aqueles com idade intermediária, os casados, os que moram nas cidades em relação aos que moram no campo, os que moram há muito tempo num lugar em relação aos que acabam de se transferir, as majorias étnicas, e aqueles engajados socialmente. Da mesma forma, Verba e Nie (1972), Verba e Schlozman e Brady (1995) identificaram através de pesquisas comparadas em vários países uma correspondência entre *status* social e participação. Tal modelo foi conceituado como da “centralidade”, pois identifica que “a intensidade da participação varia conforme a posição social do indivíduo pois, quanto mais central do ponto de vista da estrutura social, maior a participação; quanto mais central a respeito de um grupo social, maior o senso de agregação” (AVELAR, 2004, p. 229). O modelo da centralidade tem sua base explicativa na ideia de que “Usually, higher social status implies more material resources (but also free time) to invest in political participation, but also a higher probability of being successful (via personal relationships with powerful individuals) and especially a higher sense of personal achievement.” (DELLAPORTA, 2008, p.9)⁹.

⁹ De acordo com Reis (2000), a teoria da centralidade propõe uma relação de causalidade entre posição social do indivíduo - medida de forma tanto objetiva (posição socioeconômica) quanto subjetiva (“aspectos sociopsicológicos e intelectuais tais como o grau de informação sobre questões políticas...” (p.261) - e os níveis de participação. A “centralidade” objetiva teria uma dimensão vertical (“posição de classe e status socioeconômico” p.298) e outra horizontal (“experiência urbana” idem). A tese que perpassa a teoria é de que “quanto mais alta a posição de classe e quanto maior a integração na vida das cidades, com sua contra partida de alargamento do horizonte intelectual-psicológico e de maior exposição a informações de todo tipo, tanto maior a participação política” (REIS, 2000, p. 298).

Tabela 5
Preditores do interesse por política, 2006

País		B	Beta	P
Argentina ¹				
	Índice de materialismo/pós-materialismo	,074	,106	,064
	Escolaridade	,176	,272	,001
	Sexo	,236	,132	,000
	Classe social (subjativa)	,081	,075	,000
	Idade	,027	,091	,025
Brasil				
	Índice de materialismo/pós-materialismo	,026	,031	,251
	Escolaridade	,104	,181	,000
	Sexo	,083	,042	,107
	Classe social (subjativa)	-,005	-,004	,887
	Renda	-,003	-,006	,839
	Idade	,008	,022	,407
Chile				
	Índice de materialismo/pós-materialismo	,086	,110	,001
	Escolaridade	,083	,131	,002
	Sexo	,225	,120	,000
	Classe social (subjativa)	,148	,146	,000
	Renda	,003	,006	,890
	Idade	,010	,030	,397
Peru				
	Índice de materialismo/pós-materialismo	,054	,070	,013
	Escolaridade	,094	,161	,000
	Sexo	,174	,098	,000
	Classe social (subjativa)	,048	,047	,112
	Renda	,009	,018	,593
	Idade	,008	,022	,426

Notas: 1) Não existem dados sobre renda para a Argentina, desta forma seu modelo envolve apenas cinco variáveis;

2) R² Ajustado: Argentina= ,121; Brasil=,034; Chile=,088; Peru=,053;

3) Método Enter.

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Os resultados dispostos na Tabela 5 são bastante interessantes e revelam certa fragilidade da tese da associação defendida pelos autores vinculados à teoria do desenvolvimento humano. No caso da Argentina, constatamos que o índice de materialismos/pós-materialismo deixa de produzir efeito significativo, perdendo espaço principalmente para o nível de escolaridade¹⁰, mas também para o sexo dos entrevistados. Entre a população argentina mais relevante do que possuir valores pós-materialistas seria, primeiramente, possuir escolaridade elevada e, na seqüência, ser homem. Entre os brasileiros algo semelhante ocorre, entretanto, sem a presença de efeito significativo na variável sexo. A única medida capaz de influenciar o nível de interesse por política dos brasileiros no contexto do modelo proposto foi a escolaridade. No caso do Chile, o índice apresenta efeito significativo, entretanto, é preciso salientar que ocupa apenas a quarta posição em termos comparativos, ficando atrás da escolaridade, da classe social subjetiva e sexo. Entre os peruanos, dentre as três variáveis que produziram efeito significativo o mencionado índice ocupa a última posição, merecendo destaque a expressiva distância que separa o seu efeito daquele produzido pela escolaridade.

Ainda que em dois dos quatro países a associação positiva continue sendo encontrada, a comparação com outras medidas relevantes indica que a capacidade explicativa da mudança pós-materialista sobre essa primeira variável de participação é frágil.

Para finalizar, é interessante notar que no modelo a variável idade, que pensamos ser algo relevante na explicação do interesse por política¹¹, em três dos quatro países não se mostrou importante, não alcançando sequer o nível mínimo de significância estatística. Apenas entre os brasileiros essa exigência foi satisfeita, porém com um dos menores efeitos na comparação com as demais variáveis preditoras. Ao que tudo indica, não existem diferenciais no nível de interesse por política em termos geracionais no contexto dos países analisados.

¹⁰ Preocupados com a existência de possível colinearidade entre escolaridade e o índice de materialismo/pós-materialismo realizamos os testes de Tolerância e o de Variance Inflation Factor (VIF) para os quais encontramos valores dentro do que a literatura define como aceitáveis, ou seja, maiores que 0,10 na Tolerância e maiores que 5 no VIF em ambas as variáveis e para os quatro países (O'BRIEN, 2007).

¹¹ A relevância da variável idade no contexto dos países analisados se deve principalmente ao fato de que, em razão dos processos recentes de democratização, as novas gerações terem sido submetidas a experiências políticas significativamente distintas daquelas vivenciadas por grupos geracionais mais velhos. Considerando que tais experiências que se dão na vida pré-adulta e adulta produzem impacto sobre os valores políticos dos indivíduos, seria plausível supor que indivíduos que viveram parte importante de sua vida sob a vigência de instituições democráticas possuíssem orientações e atitudes potencialmente mais congruentes com uma postura participativa e interessada. Testes preliminares dessa e de outras hipóteses relacionadas podem ser encontradas em Ribeiro (2007).

Pós-materialismo e participação

Partimos agora para variáveis mais diretamente ligadas ao nível da ação. Isso é possível porque o WVS disponibiliza um conjunto de dados relativos à atuação voluntária dos entrevistados em diferentes instituições, organizações ou atividades. Essas informações são geradas através de questões que levam os indivíduos a escolherem, em relação a um leque de organizações ou atividades voluntárias, a alternativa que melhor define sua situação: não participa, é membro inativo ou é membro ativo.

As tabelas que seguem apresentam os cruzamentos entre algumas dessas variáveis e o índice de materialismo/pós-materialismo. Dentre as organizações envolvidas nas perguntas, selecionamos aquelas que desempenham papel político mais relevante nos regimes democráticos contemporâneos.

Antes de apresentar os dados sobre as associações, seria interessante analisar em cada caso os níveis atuais de atividade dos públicos das quatro nações e também como tem sido sua evolução ao longo do período histórico coberto pelo WVS.

A Tabela 6, com dados referentes à pesquisa de 2006, mostra um quadro de baixa participação. No que diz respeito aos sindicatos, o Brasil é o país que conta com maior percentual de participação ativa, com mais que o dobro de pontos em relação aos segundos colocados, Chile e Peru (empatados com 4,3%). Se somarmos os percentuais de membros ativos e inativos, o Brasil (18,9) continua na liderança, mas a última posição passa a ser ocupada pelo Peru (6,3).

Consulta às séries históricas revela considerável estabilidade nesses números, como no caso da Argentina que registrou 1,5% de participantes ativos em 1984, 1,8% em 1995 e 1,4 em 2006. O Brasil, que em 1997 aparece com 9,7% de membros ativos, expressa pequena queda para 8,7% em 2006. Chile, que contava em 1996 com 5,4% também registrou pequena queda para 4,3%. Por fim, em 1996 4,2% dos peruanos declararam participar ativamente de sindicatos, contra 4,3% em 2006.

A participação em partidos políticos é igualmente pequena segundo a última pesquisa do WVS, sendo o maior percentual de membros ativos também registrado no Brasil, com 5,3%. No caso brasileiro, inclusive se verifica uma redução na comparação com os dados de 1997, quando 7,2% dos entrevistados se definiram como membros ativos dessas instituições políticas. De forma distinta, entre os peruanos esse percentual passa de 2,6% para 4,8% em 2006. No Chile a variação foi muito pequena, passando de 2,8% em 1996 para 2% dez anos depois. O Peru que em 1996 contava com 2,6% de membros ativos teve o maior aumento,

passando a 4,8% na última pesquisa. Entre avanços e retrações o que chama mais a atenção é uma manifesta falta de atuação partidária desses públicos.

Tabela 6
Participação em organizações/atividades voluntárias por país, 2006 (%)

	SINDICATOS		
	Não Participa	Participa como membro inativo	Participa ativamente
Argentina	90,2	8,4	1,4
Brasil	81,1	10,2	8,7
Chile	83,0	12,7	4,3
Peru	93,6	2,0	4,3
PARTIDOS POLÍTICOS			
Argentina	89,2	8,4	2,4
Brasil	89,8	5,0	5,3
Chile	86,1	11,9	2,0
Peru	92,7	2,5	4,8
ORGANIZAÇÕES AMBIENTAIS			
Argentina	89,6	8,8	1,6
Brasil	93,0	3,4	3,6
Chile	87,1	11,3	1,6
Peru	93,1	1,5	5,3
ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS			
Argentina	89,1	7,6	3,3
Brasil	85,8	5,5	8,7
Chile	84,9	11,2	3,9
Peru	91,9	1,6	6,5

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Os baixos níveis se repetem em relação à participação em organizações ligadas a questões ambientais, com uma inversão de posições entre Peru e Brasil, com o primeiro ocupando a primeira posição. A Argentina, que em 1984 contava com apenas 0,4% de participação ativa nesse tipo de organização, passou para 2,6% em 1995 e voltou a cair em 2006, com 1,6%. Os brasileiros, que em 1997 contavam com 6,2% também expressaram redução para 3,6%. Chile, que na pesquisa de 1996 contava com 3,8%, em 2006 também reduziu esse nível de atuação para 1,6%. Por fim, Peru que em 1996 tinha 3% de membros ativos passou a contar com 5,3% em 2006.

No que se refere à participação em associações profissionais os números também não são muito expressivos e o Brasil novamente apresenta os maiores percentuais, seguido pelo Peru. Aqui constatamos uma tendência geral de queda,

com todos os países registrando em 2006 percentuais inferiores aos verificados nas pesquisas conduzidas entre 1995 e 1997.

No que se refere ao tema da relação entre participação nessas organizações/atividades e a adesão aos valores pós-materialistas, as tabelas a seguir fornecem indicações interessantes.

A Tabela 7 revela que participação em sindicatos não está associada com a escala de materialismo/pós-materialismo, pois em nenhum dos países os níveis de significância se mostraram maiores do que o mínimo necessário ($p=0,05$).

Tabela 7
Participação em sindicatos e Pós-materialismo por país, 2006 (%)

PAÍS		SINDICATOS		
		Não Participa	Participa como membro inativo	Participa ativamente
Argentina $y=-,138$ $p=,077$	Materialista	91,7	8,3	,0
	1	90,9	8,0	1,0
	2	92,6	5,5	1,9
	3	89,0	8,7	2,3
	4	84,6	14,5	,9
	Pós-materialista	86,4	13,6	,0
Brasil $y=-,10$ $p=,835$	Materialista	79,8	8,8	11,4
	1	81,4	10,5	8,0
	2	80,9	9,6	9,5
	3	81,6	12,0	6,4
	4	81,7	10,6	7,7
	Pós-materialista	78,9	5,3	15,8
Chile $y=-,094$ $p=,124$	Materialista	62,3	34,0	3,8
	1	82,1	16,8	1,0
	2	84,9	10,7	4,5
	3	87,0	7,0	6,1
	4	79,5	14,4	6,2
	Pós-materialista	89,5	7,9	2,6
Peru $y=-,128$ $p=,088$	Materialista	91,6	2,1	6,3
	1	93,7	1,6	4,7
	2	92,5	2,4	5,1
	3	94,9	2,0	3,0
	4	95,0	1,4	3,6
	Pós-materialista	98,3	1,7	,0

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Como aparece na Tabela 8, a mesma situação ocorre em relação ao cruzamento envolvendo a atuação em partidos políticos. Aqui também os valores de p são superiores ao mínimo exigido, revelando que materialistas e pós-materialistas não se distinguem em relação a esse tipo de participação política.

Tabela 8
Participação em partidos políticos e pós-materialismo por país, 2006 (%)

PAÍS		PARTIDOS		
		Não Participa	Participa como membro inativo	Participa ativamente
Argentina $y=,130$ $p=,092$	Materialista	89,3	8,3	2,4
	1	89,4	7,7	2,9
	2	93,2	5,1	1,6
	3	88,4	9,9	1,7
	4	81,2	14,5	4,3
	Pós-materialista	84,1	13,6	2,3
Brasil $y=,004$ $p=,951$	Materialista	85,1	7,0	7,9
	1	89,9	7,1	3,0
	2	91,1	3,9	5,0
	3	91,0	3,8	5,3
	4	89,4	4,3	6,4
	Pós-materialista	76,3	5,3	18,4
Chile $y=,114$ $p=,109$	Materialista	62,3	35,8	1,9
	1	84,7	14,8	,5
	2	89,3	8,6	2,1
	3	90,0	8,3	1,7
	4	84,2	13,7	2,1
	Pós-materialista	81,6	7,9	10,5
Peru $y=,052$ $p=,480$	Materialista	94,7	,0	5,3
	1	92,2	4,1	3,8
	2	93,2	1,9	4,9
	3	92,6	3,4	4,1
	4	90,0	2,9	7,1
	Pós-materialista	93,2	,0	6,8

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association

A situação se altera quando realizamos testes envolvendo a participação em organizações/atividades relacionadas a questões ambientais, como mostra a Tabela 9. Na Argentina encontramos um $y=0,20$ ($p=0,012$), indicando que a adesão aos chamados valores pós-materialistas está associada à atuação nesse tipo de

atividade. Tais resultados são compatíveis com as hipóteses da teoria do desenvolvimento humano, que relacionam o abandono de preocupações materialistas com crescimento econômico à atribuição de maior importância a questões relacionadas à preservação ambiental. A confirmação, entretanto, não abrange o caso chileno, pois o coeficiente negativo ($\gamma = -0,15$) mostra que elevações no índice de pós-materialismo produzem o efeito contrário.

Tabela 9
Participação em organizações ambientais e Pós-materialismo por país, 2006 (%)

PAÍS		ORGANIZAÇÕES AMBIENTAIS		
		Não Participa	Participa como membro inativo	Participa ativamente
Argentina $\gamma = ,199$ $\rho = ,012$	Materialista	90,5	8,3	1,2
	1	90,5	8,4	1,1
	2	93,9	4,8	1,3
	3	89,5	9,3	1,2
	4	77,8	17,1	5,1
	Pós-materialista	84,1	15,9	,0
Brasil $\gamma = ,090$ $\rho = ,259$	Materialista	91,1	3,6	5,4
	1	93,4	3,8	2,7
	2	94,5	2,5	3,0
	3	94,7	1,9	3,4
	4	85,9	7,0	7,0
	Pós-materialista	86,8	10,5	2,6
Chile $\gamma = -,147$ $\rho = ,045$	Materialista	67,9	30,2	1,9
	1	83,7	14,8	1,5
	2	90,5	8,3	1,2
	3	90,4	7,8	1,7
	4	85,6	13,7	,7
	Pós-materialista	86,8	5,3	7,9
Peru $\gamma = ,116$ $\rho = ,110$	Materialista	97,9	1,1	1,1
	1	93,7	1,6	4,7
	2	92,7	1,5	5,8
	3	92,2	2,0	5,7
	4	93,6	,7	5,7
	Pós-materialista	89,7	1,7	8,6

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Os testes envolvendo a participação em associações profissionais (Tabela 10) também apontam interessantes contradições. Como os dados revelam, na Argentina ($\gamma=0,25$) e no Peru ($\gamma=27$) existem associações com coeficientes moderados. Ou seja, entre os públicos desses dois países existe uma considerável relação entre aderir a metas e objetivos pós-materialistas e participar de associações dessa natureza. No caso brasileiro, a associação não se mostrou estatisticamente significativa e, como no caso anterior, no Chile o coeficiente foi negativo ($\gamma= - 0,16$).

Tabela 10
Participação em associações profissionais e Pós-materialismo por país, 2006 (%)

PAÍS		ORGANIZAÇÕES PROFISSIONAIS		
		Não Participa	Participa como membro inativo	Participa Ativamente
Argentina $\gamma=,246$ $\rho=,001$	Materialista	91,7	7,1	1,2
	1	92,0	6,6	1,5
	2	91,6	5,5	2,9
	3	86,0	8,7	5,2
	4	81,2	12,8	6,0
	Pós-materialista	81,8	11,4	6,8
Brasil $\gamma=,091$ $\rho=,095$	Materialista	84,7	8,1	7,2
	1	87,6	5,2	7,2
	2	86,8	5,0	8,2
	3	85,3	4,5	10,2
	4	81,7	7,7	10,6
	Pós-materialista	75,0	5,6	19,4
Chile $\gamma= -,157$ $\rho=,019$	Materialista	66,0	30,2	3,8
	1	79,6	14,3	6,1
	2	88,7	8,3	3,0
	3	88,7	8,3	3,0
	4	84,9	13,7	1,4
	Pós-materialista	81,6	2,6	15,8
Peru $\gamma=,275$ $\rho=,000$	Materialista	96,8	,0	3,2
	1	95,6	1,3	3,1
	2	91,7	1,9	6,5
	3	89,8	1,4	8,9
	4	87,9	3,6	8,6
	Pós-materialista	86,4	,0	13,6

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

No quadro geral dessas confirmações e refutações somos levados à conclusão de que a capacidade explicativa do índice de materialismo/pós-materialismo em relação à participação entre os públicos das nações investigadas é frágil. Como nosso tema central é a participação política, as duas modalidades fundamentais de atuação discutidas são os sindicatos e partidos políticos e justamente nesses dois casos o relacionamento não foi constatado.

Essa conclusão, entretanto, não questiona diretamente as hipóteses da teoria do desenvolvimento humano, pois como Inglehart e Welzel (2005) afirmam, a síndrome de valores pós-materialistas estaria muito mais relacionada ao crescimento das formas de participação política de tipo contestatória ou não-convencional¹². Na próxima seção nos dedicamos a esses testes.

Participação não convencional

Como já destacado acima, seria justamente nas modalidades não convencionais de participação que os valores pós-materialistas estariam mais associados (INGLEHART, 2001; INGLEHART & WELZEL, 2005).

O interesse por essas modalidades de atuação tem como ponto de referência o estudo *Political Action* (BARNES et al, 1979) que teve o objetivo de verificar se as mudanças culturais intergeracionais e a elevação nos níveis de qualificação estavam impulsionando o surgimento de cidadãos mais ativos.

Dando continuidade a essas investigações, Inglehart (2001) comparou dados de 1981 e 1990 de 21 países e concluiu que tanto em termos de ação efetiva, quanto nas disposições para tal, ocorreu uma tendência de ampliação na adesão a essas práticas em escala mundial (Ibid.). Vejamos se essa mesma tendência se manifesta no contexto latinoamericano.

Assim como procedemos anteriormente, apresentamos os resultados e a sua evolução no período coberto pelas pesquisas do WVS. Começando pela participação por meio da assinatura de abaixo-assinados ou petições (Tabela 11), verificamos um quadro relativamente positivo, sobretudo se comparado com os níveis de envolvimento em organizações tradicionais estudados na seção anterior. O público brasileiro aparece aqui também como o mais propenso a esse tipo de ação, com mais da metade da amostra relatando que tem participado. Ao adicionarmos o percentual daqueles que escolheram a opção “poderia participar” temos mais de 83%. O segundo país com maior número de praticantes é a Argentina, com 31,5%

¹² Norris (2007, p. 639), referindo-se a Barnes et al (1979), define a participação não convencional como sinônimo de protesto político, que é definido como “as the willingness of citizens to engage in dissent, including unofficial strikes, boycotts, petitions, the occupation of buildings, mass demonstrations, and even acts of political violence”.

afirmando que praticam e 35,6% declarando que poderiam participar. Logo a seguir vem Peru e, por último o Chile.

Tabela 11
Participação em abaixo assinados por país, 2006

	Abaixo-assinado		
	Nunca participaria	Poderia participar	Tem participado
Argentina	32,9	35,6	31,5
Brasil	16,9	27,6	55,5
Chile	59,1	22,4	18,5
Peru	37,4	37,9	24,8

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

As séries históricas de dados indicam certa tendência de ampliação nos percentuais em três dos países estudados. Em 1991, 22,4% dos entrevistados argentinos selecionaram a opção “tem participado”, em 1995 o percentual encontrado foi de 30,7% e em 2006 atinge 31,5 pontos. No Brasil, o percentual de 55% de 2006 representa uma elevação importante em comparação com os 47,1% registrados em 1997. Entre os peruanos o percentual em 1996 era de 20,6%, passou em 2001 para 22,4% e atingiu em 24,8% em 2006. Chile foi o único país que registrou trajetória decrescente, partindo de 22,9% em 1990, caiu para 16,6% em 1996, subiu para 19,5% em 2000 e em 2006 voltou a cair para 18,5%.

O cruzamento dessa variável sobre atitudes participativas e o índice que mede a adesão aos valores pós-materialistas indica um cenário bastante diferente daquele observado na seção anterior. Em todos os quatro países verificamos coeficientes significativos e positivos, atingindo valores moderados, de 0,16 (Brasil) e 0,29 (Chile) (Tabela 12). Tais resultados confirmam a hipótese derivada da teoria do desenvolvimento humano de que indivíduos classificados como pós-materialistas tendem a manifestar com mais frequência atitudes políticas contestadoras.

Tabela 12
Assinatura de abaixo-assinado e pós-materialismo por país, 2006 (%)

PAÍS		ABAIXO-ASSINADO		
		Nunca participaria	Poderia participar	Tem participado
Argentina $y=,274$ $p=,000$	Materialista	60,9	25,0	14,1
	1	40,7	34,4	24,9
	2	29,6	41,8	28,6
	3	27,4	37,2	35,4
	4	21,7	32,2	46,1
	Pós-materialista	20,5	20,5	59,1
Brasil $y=,163$ $p=,000$	Materialista	25,9	39,7	34,5
	1	19,4	27,3	53,3
	2	17,6	25,3	57,1
	3	11,9	32,1	56,0
	4	12,5	22,2	65,3
	Pós-materialista	7,9	15,8	76,3
Chile $y=,291$ $p=,000$	Materialista	80,0	14,0	6,0
	1	73,3	16,4	10,3
	2	60,2	22,5	17,4
	3	52,4	25,3	22,2
	4	48,6	27,8	23,6
	Pós-materialista	28,9	26,3	44,7
Peru $y=,188$ $p=,000$	Materialista	39,3	41,7	19,0
	1	48,7	34,7	16,6
	2	36,0	40,8	23,2
	3	36,0	32,9	31,2
	4	25,9	38,8	35,3
	Pós-materialista	22,8	42,1	35,1

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

No que diz respeito à participação em boicotes, entretanto, a situação não é tão positiva. Na realidade isso já era algo esperado, pois a assinatura de abaixo-assinados ou petições é uma ação que depende quase que exclusivamente da intenção individual, além de não envolver grandes volumes de recursos escassos,

como tempo e dinheiro. Por outro lado, boicotes, passeatas e manifestações dependem de uma considerável organização e a participação exige algum investimento por parte dos cidadãos.

Como mostra a Tabela 13, essas diferenças se refletem nos percentuais de participação em boicotes entre os públicos dos quatro países analisados. O maior percentual é encontrado novamente entre os brasileiros, com 7,8%. Na seqüência vem Peru (5,0%), Argentina (3,4%) e Chile (2,9%).

Tabela 13
Participação em boicotes por país, 2006 (%)

PAÍS	BOICOTE		
	Nunca participaria	Poderia participar	Tem participado
Argentina	80,3	16,3	3,4
Brasil	66,8	25,3	7,8
Chile	84,5	12,6	2,9
Peru	70,2	24,8	5,0

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Na série histórica, a Argentina descreve uma trajetória de ligeira elevação nesses valores, com 1,3% em 1995 e 2,0% em 1999¹³. O mesmo ocorre no caso peruano que, em 1996, registrou 2,8%. Brasil e Chile, inversamente, registraram reduções. No primeiro caso o WVS identificou 10,3% em 1991 e 6,4% em 1997. No segundo, em 1990 foram identificados 4% e em 1996 2,3%.

A Tabela 14 traz o cruzamento envolvendo essa modalidade de participação, bem como os coeficientes de associação encontrados. Em todas as quatro nações ocorreram associações estatisticamente significativas e os coeficientes foram de 0,10 a 0,24, o que indica uma relação positiva entre aderir a uma postura pós-materialista e a disposição para participar de boicotes. Pós-materialistas e materialistas latinoamericanos se distinguiriam, portanto, em termos desse tipo de ação política não convencional.

¹³ Tal elevação pode estar associada à onda de protestos pelos quais passou a Argentina desde o final da década de 1990. Para uma cronologia dos fatos, ver Vitullo (2007).

Tabela 14
Participação em boicotes e pós-materialismo por país, 2006 (%)

PAÍS		BOICOTE		
		Nunca participaria	Poderia participar	Tem participado
Argentina $y=,225$ $\rho=,000$	Materialista	84,3	12,9	2,9
	1	86,3	12,5	1,3
	2	81,9	14,9	3,1
	3	74,8	20,1	5,0
	4	71,1	21,9	7,0
	Pós-materialista	73,7	23,7	2,6
Brasil $y=,212$ $\rho=,000$	Materialista	75,7	18,0	6,3
	1	72,8	21,6	5,6
	2	68,2	25,7	6,0
	3	62,6	29,4	8,0
	4	53,1	30,1	16,8
	Pós-materialista	44,4	30,6	25,0
Chile $y=,238$ $\rho=,000$	Materialista	92,3	7,7	,0
	1	90,7	7,8	1,6
	2	84,4	13,5	2,1
	3	82,5	13,6	3,9
	4	81,4	14,5	4,1
	Pós-materialista	66,7	22,2	11,1
Peru $y=,101$ $\rho=,000$	Materialista	71,3	26,3	2,5
	1	76,5	19,0	4,4
	2	68,9	27,0	4,1
	3	67,3	27,8	4,9
	4	70,3	21,0	8,7
	Pós-materialista	62,7	25,4	11,9

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Os dados sobre participação em passeatas ou manifestações pacíficas (Tabela 15) são relativamente mais positivos e revelam diferenças menos expressivas entre os públicos dos países. O Peru aparece como a nação com mais

indivíduos que selecionaram a opção “tem participado” (24,2%), seguido pela Argentina, com 20%. Empatados com 18,2% na sequência aparecem Brasil e Chile.

Tabela 15
Participação em passeatas/manifestações por país, 2006 (%)

PAÍS	PASSEATAS/MANIFESTAÇÕES		
	Nunca participaria	Poderia participar	Tem participado
Argentina	41,3	38,7	20,0
Brasil	41,9	39,8	18,2
Chile	60,2	21,6	18,2
Peru	36,3	39,5	24,2

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Em termos históricos, podemos identificar na Argentina uma tendência de recuperação nesse tipo de ação, uma vez que em 1995 foram verificados 16,3% e 13,3% em 1999. No Peru, a elevação também ocorreu, passando de 12,2 pontos percentuais em 1996, para 17% em 2001. Apesar de mais sutil, no Chile encontramos esse mesmo movimento, passando de 14,8% em 1996 para 15,7% em 2000 e chegando em 2006 com 18,2 pontos. O Brasil, novamente, demonstra tendência contrária, com redução no contingente de participantes. Em 1997 24,8% dos entrevistados brasileiros optaram pela alternativa “tem participado”, ou seja, mais de 6 pontos acima do que a pesquisa mais recente registrou.

As associações os resultados são favoráveis às hipóteses derivadas da teoria do desenvolvimento, pois todos os coeficientes foram significativos e positivos. A ordem dos resultados encontrados é parecida com a do teste anterior, com a maior intensidade de relacionamento encontrada entre os chilenos (0,32), a segunda maior entre os argentinos (0,24), seguidos pelos brasileiros (0,18) e, por fim, peruanos (0,15).

Tabela 16
Participação em passeatas/manifestações
e pós-materialismo por país, 2006 (%)

PAÍS		PASSEATAS/MANIFESTAÇÕES		
		Nunca participaria	Poderia participar	Tem participado
Argentina $y=,238$ $p=,000$	Materialista	61,1	26,4	12,5
	1	47,6	36,9	15,5
	2	42,4	41,0	16,6
	3	36,0	37,8	26,2
	4	26,7	44,0	29,3
	Pós-materialista	23,3	44,2	32,6
Brasil $y=,197$ $p=,000$	Materialista	46,5	39,5	14,0
	1	46,7	40,9	12,4
	2	45,2	40,4	14,4
	3	36,8	38,3	24,9
	4	28,5	41,0	30,6
	Pós-materialista	21,1	28,9	50,0
Chile $y=,325$ $p=,000$	Materialista	88,5	7,7	3,8
	1	72,8	15,9	11,3%
	2	61,9	22,5	15,6
	3	54,7	25,3	20,0
	4	44,8	25,5	29,7
	Pós-materialista	32,4	24,3	43,2
Peru $y=,147$ $p=,014$	Materialista	42,0	37,5	20,5
	1	44,1	37,9	18,0
	2	35,5	39,6	25,0
	3	35,3	41,9	22,8
	4	26,8	40,6	32,6
	Pós-materialista	22,0	35,6	42,4

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

A consistência desses resultados, todavia, precisa ser avaliada à luz de análises de regressão que introduzam variáveis relevantes como sexo e escolaridade, assim como fizemos no caso do interesse por política. Como aqui se tratam de várias medidas de participação, para ocupar a posição de variável dependente construímos um índice de participação a partir do somatório das respostas dos entrevistados às três modalidades de ação não convencional¹⁴.

Tabela 17
Análise fatorial das quatro variáveis de ação não convencional por país

ORGANIZAÇÃO	PAÍS			
	Argentina	Brasil	Chile	Peru
Abaixo-assinados	,835	,722	,855	,781
Boicotes	,661	,742	,750	,708
Passeatas/manifestações	,862	,806	,836	,758
% de variação explicada por 1 fator	62,57	57,42	66,41	56,17

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Como mostra a Tabela 18, os resultados do modelo multivariado se não refutam a hipótese do efeito positivo da síndrome de valores pós-materialistas sobre essa forma de participação não-convencional, revelam a fragilidade da sua capacidade explicativa.

¹⁴ A redução dessas variáveis a uma única medida integrada foi efetuada após a realização de análise fatorial que indicou a pertinência desse procedimento uma vez que apenas um único fator foi capaz de explicar mais de 62% da variação conjunta das medidas originais.

Tabela 18
Preditores da participação não-convencional, 2006

PAÍS		B	Beta	p
Argentina ¹	Índice de materialismo/pós-materialismo	,214	,163	,000
	Escolaridade	,378	,311	,000
	Sexo	-,021	-,006	,847
	Classe social (subjativa)	,022	,011	,764
	Idade	-,003	-,028	,411
Brasil	Índice de materialismo/pós-materialismo	,172	,124	,000
	Escolaridade	,315	,334	,000
	Sexo	,254	,078	,002
	Classe social (subjativa)	-,018	-,010	,726
	Renda	-,028	-,038	,175
	Idade	-,003	-,029	,252
Chile	Índice de materialismo/pós-materialismo	,299	,214	,000
	Escolaridade	,228	,202	,000
	Sexo	,352	,105	,001
	Classe social (subjativa)	,121	,066	,104
	Renda	-,064	-,072	,072
	Idade	-,004	-,036	,313
Peru	Índice de materialismo/pós-materialismo	,116	,083	,003
	Escolaridade	,222	,208	,000
	Sexo	,355	,111	,000
	Classe social (subjativa)	,039	,021	,474
	Renda	,080	,084	,010
	Idade	,006	,057	,040

Notas: 1) Não existem dados sobre renda para a Argentina, desta forma seu modelo envolve apenas cinco variáveis;

2) R² Ajustado: Argentina= ,150; Brasil=,149; Chile=,125; Peru=,106;

3) Método Enter.

Fonte: WORLD VALUES SURVEY OFFICIAL DATA FILE v.20081015, 2008. World Values Survey Association.

Com exceção do caso chileno, em todos os países o referido índice de 12 itens apresentou efeito menor do que a escolaridade¹⁵, apesar de produzir impactos com nível de significância aceitável. O nível de escolaridade dos entrevistados se mostrou mais relevante na explicação da ocorrência de atitudes participativas entre argentinos, brasileiros e peruanos. Em três dos quatro países, excetuando-se Argentina, a variável sexo se mostrou relevante, sendo que entre peruanos o seu efeito foi maior do que o produzido pelo índice de pós-materialismo. As demais variáveis incluídas no modelo não produziram efeitos consideráveis em termos gerais, mas é preciso mencionar que no caso peruano a renda e a idade dos entrevistados apresentaram efeitos estatisticamente significativos. Um dado que merece nossa atenção diz respeito à idade dos indivíduos, que entre argentinos, brasileiros e chilenos não afetou o nível de participação contestatória. Nossa suposição inicial era de que os membros de grupos etários mais jovens seriam mais propensos a adotarem tais modalidades de ação política, entretanto, as análises demonstraram que não existe variação considerável em termos geracionais.

Em termos gerais, assim como no caso do interesse por política, no cenário latinoamericano, a educação parece ser uma variável mais eficaz na explicação da ocorrência de uma postura participativa.

Conclusão

Os dados analisados parecem apontar para a reduzida capacidade explicativa de hipóteses derivadas da teoria do desenvolvimento humano para o nível individual quando o assunto são as modalidades de participação política entre brasileiros, argentinos, peruanos e chilenos. Os testes de associação envolvendo tipos de participação convencional e o índice de materialismo/pós-materialismo indicaram a existência de independência. Esse resultado contraria a hipótese defendida por Inglehart e seus colaboradores que afirma a existência de um relacionamento negativo, ou seja, quanto mais pós-materialista menor seria a probabilidade de envolvimento nessas formas tradicionais. Mas a principal limitação da teoria diz respeito ao interesse por política e, sobretudo, as formas de participação não convencionais ou contestatórias. Para a quase totalidade (com exceção do Chile para a participação não convencional) dos casos analisados, a

¹⁵ Assim como no caso do modelo sobre interesse, preocupados com o problema da colinearidade entre educação e pós-materialismo, conduzimos os testes de Tolerância e VIF, não encontrando valores preocupantes (abaixo de 0,10 e acima de 5, respectivamente para cada teste) em nenhuma das duas variáveis nos quatro países.

escolaridade do entrevistado teve peso mais significativo do que a escala de materialismo/pós-materialismo. Nesse sentido, como já destacado anteriormente, os dados parecem corroborar as hipóteses derivadas do modelo da centralidade.

Em termos de explicação teórica para tais achados empíricos, vale introduzir brevemente as reflexões de Fábio W. Reis (2000). Referindo-se ao problema da participação política no Brasil, escreve: “(...) a proposição básica é a de que os fatores correspondentes às diferentes dimensões da noção de centralidade exercem um papel causal não apenas diretamente com respeito à participação política (...) mas também ao condicionarem, em ampla medida, as probabilidades de que o modelo da consciência de classe possa ele próprio atuar sobre aquela participação” (p. 263). Na perspectiva de Reis, fatores associados à centralidade forneceriam um “limiar de participação” (p. 264), na base do qual poderiam operar os elementos ligados ao contexto em que os indivíduos estão inseridos e que conformariam sua identidade. Além do mais, a dimensão da centralidade estaria associada ao plano cognitivo do indivíduo e sua capacidade ou não de interpretar de forma coerente o mundo político (p. 274).

As relações entre tal proposição e os dados apresentados no presente texto fornecem elementos para explorar algumas hipóteses sobre o porquê, nos países em estudo, o engajamento do indivíduo em formas não convencionais, seja mais uma função da escolaridade do indivíduo do que do fato de ser “pós-materialista”. Nesse sentido, parece que a escolaridade, vista como uma medida de centralidade, ofereceria um “limiar” para a operação seja do “interesse por política”, seja para a difusão das formas “contestatórias de participação”, sem a necessidade da intermediação dos valores pós-materialistas.

Referências Bibliográficas

ALMOND, G. & VERBA, S. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. New York: Sage, 1969.

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L. & CINTRA, A. *O sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

BARNES, S. et al. *Political Action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage Publications. 1979.

BOHRNSTEDT, G.G. & KNOKE, D. *Statistics for Social Data Analysis*. New York: Peacock, 1982.

BORBA, J. Cultura política e capital social na América do Sul. In: BAQUERO, M. (Org.). *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

CARRIÓN, J. F., ZÁRATE, P. 2008. *Cultura política de la democracia en el Perú*, 2008. El impacto de la gobernabilidad. LAPOP [Online] Disponível em: <<http://sitemason.vanderbilt.edu/files/bU2mJi/Resumen%20ejecutivo%20Cultura%20politica%20de%20la%20democracia%20en%20el%20Peru%202008.pdf>> Acesso em: [mar. 2010].

CASTRO, H. C. O. *Democracia e mudanças econômicas no Brasil, Argentina e Chile: um estudo comparativo de cultura política*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Porto Alegre, UFRGS, 2000.

DELLAPORTA, D. *Paths to February 15 protest: social or political determinants?* [Online] Disponível em: <www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Peaceconference/dellaporta.doc> Acesso em: [dez. 2008].

GIBSON, J.L.; DUCH, R.M. Postmaterialism and the emerging soviet democracy. *Political Research Quarterly*, n.47, p.5-39, 1994.

HOFFMANN, R. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.

INGLEHART, R. *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

_____. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Postmodernization, authority, and democracy. In: NORRIS, P. (org.). *Democratic Phoenix: political activism worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo Veintiuno, 2001.

INGLEHART, R. & WELZEL, C. *Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence*, New York: Cambridge University Press, 2005.

KRISCHKE, P. J. D. S. *Aprendendo a democracia na América Latina: atores sociais e mudança cultural*. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

LAPOP. 2008. *Presentación de resultados*. Encuesta LAPOP 2008. Chile. Disponível em <<http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/CHILEBACK>> Acesso em: [mar. 2010].

MILBRATH, L.; GOEL, M.L. *Political participation*. Boston: University Press of America, 1965.

NORRIS, P. *Critical Citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. *Democratic Phoenix: political activism worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

_____. Political activism: new challenges, new opportunities. In: BOIX, C. & STOKES, S. *The Oxford Handbook of Comparative Politics* [Online] Oxford: Oxford University Press, 2007. Disponível em <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Acrobat/Boix&stokes-chap26.pdf>> Acesso em: [fev. 2009].

O'BRIEN, R. M. A caution regarding rule of thumb for variance inflation factors. *Quality and Quantity*, n. 41: 673-90, 2007.

OPP, K. Postmaterialism, collective action, and political protest. *American Journal of Political Science*, n.34, p. 212-35, 1990.

PIZZORNO, A. Introducción al estudio de La participación política. In: PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. *Participación y cambio social em lá problemática contemporânea*. Buenos Aires: SIAP, 1975.

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

RIBEIRO, E.A. Cultura política, instituições e experiência democrática no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 205-219, jun. 2007.

_____. *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia), Curitiba, UFPR, 2008.

VALDIVIESO, P. Capital social e desenvolvimento democrático: Porto Alegre (Brasil) e Santiago do Chile. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.24, n.69, p.93-114, 2009.

VERBA, S. & NIE, N.H. *Participation in América*. Political democracy and social equality. New York: Harper & How, 1972.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. *Voice and equality*. Civic voluntarism in American politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

VITULLO, G. *Teorias da democratização e democracia na Argentina*. Porto Alegre: Sulina. Natal: Ed. UFRN, 2007.

Ednaldo Aparecido Ribeiro - ednaldorip@uol.com.br
Julian Borba - julian@cfh.ufsc.br

Recebido para publicação em setembro de 2009.
Aprovado para publicação em fevereiro de 2010.

Tolerancia al quebrantamiento de la norma en el area metropolitana de Medellín, Colombia

**Luis Fernando Duque
Jorge Arbey Toro
Nilton Montoya**

Facultad Nacional de Salud Pública
Universidad de Antioquia

Resumen: El presente artículo analiza la tolerancia al quebrantamiento de la norma en Medellín y municipios del Área Metropolitana a partir de los datos obtenidos del estudio sobre la magnitud, distribución y factores asociados a la violencia en el Área Metropolitana que se realizó en 2004 a los diez municipios que la integran, por el cual se estimó la magnitud que se tiene en la sociedad de este importante factor de riesgo para la violencia. De los resultados se destaca que los indicadores estandarizados de anomia y de legitimación del quebrantamiento de la norma son asombrosamente altos en todos los municipios del Área Metropolitana de Medellín, tanto en hombres como en mujeres, aunque con mayor prevalencia entre los hombres, y entre los menores de edad y los jóvenes. Se presentan discusiones sociológicas que aportan elementos para explicar la presencia y las características de este fenómeno y los factores que motivan a un individuo a ocasionar un incidente que contribuye a dicho fenómeno. Entre los elementos explicativos se mencionan tanto los valores inadecuados o falta de ciertos valores culturales, fruto de condicionantes de índole sociocultural y económica en el Área Metropolitana, como la racionalidad individual.

Palabras clave: anomia; violencia; tolerancia; Medellín; Colombia

Abstract: This article analyzes the tolerance to the breaches of the norm in Medellín and municipalities in Metropolitan Area. For this purpose, we use data from the study about magnitude, distribution and factors associated with violence in Metropolitan Area of Medellín that was conducted in 2004 to ten of its municipalities. In this study was estimated the magnitude of this important risk factor for violence on society. Results emphasize that the standardized indicators of anomie and legitimacy to the breach of the rule are surprisingly high in all municipalities in the Metropolitan Area of Medellín, for both men and women, although most prevalent among men, children and youth. Sociological arguments are presented to provide elements that explain the presence and characteristics of this phenomenon and the factors that motivate a person to cause an incident that contributes to this phenomenon. Among the explanatory values are mentioned both inadequate and lack of certain cultural values, the result of sociocultural constraints and economic situation as individual rationality.

Keywords: anomia; violence; tolerance; Medellín; Colombia

Introducción

El informe de un grupo de estudio auspiciado por COLCIENCIAS (GOMEZ, 1999) que acometió la tarea de buscar el factor fundamental que nos caracteriza como nación y que nos distingue de las demás naciones vecinas, concluyó que el rasgo característico de los colombianos es el contraste entre una gran racionalidad individual y una deficiente, casi inexistente, racionalidad colectiva, (LOPEZ e BETANCUR, 1999). Definición que es mas explicitada en dicho libro por el Prof. Boris Salazar quien define esta característica sustantiva de los colombianos como:

“El conjunto de reglas de interacción social que los colombianos seguimos, y hemos venido siguiendo, con mayor o menor entusiasmo, por un largo tiempo. ¿Qué las hace tan especiales? Estar basadas en un desequilibrio tan marcado entre lo privado y lo público, entre lo individual y lo colectivo, que ha logrado crear ese ser extraordinario que es el colombiano de hoy, capaz de enfrentar en forma individual todas las situaciones, de sobresalir en cualquier medio, de sobrevivir en las condiciones más adversas, pero incapaz de crear lazos duraderos con sus compatriotas, de construir empresas comunes, de hacerse creíble para los otros, de creer, también, en los otros (...) Desde esta perspectiva, el colombiano de hoy es un modelo de racionalidad individual: utiliza todas las oportunidades económicas existentes, trata de usar toda la información disponible, actúa en forma sistemática de acuerdo con unos fines de apropiación y supervivencia muy claros. Y esa racionalidad individual se refuerza por la debilidad complementaria de todas las instituciones públicas, por la casi inexistencia de arreglos colectivos creíbles y actuantes. La debilidad de lo público y la fortaleza inusual de lo privado y de lo individual se refuerzan, entonces, mutuamente, hasta llegar al punto en que lo privado, como forma de comportamiento e interacción social deviene, y sustituye, lo público y lo colectivo. Por eso no puede hablarse ni de desorden ni de caos. Por el contrario, nos encontramos (y ahí está precisamente el desafío) ante un orden de una dureza y de una capacidad de supervivencia extraordinarias, un orden que tiene la virtud terrible de estar firmemente anclado en el comportamiento individual de cada colombiano y de reforzarse todos los días en nuestra interacción” (SALAZAR, 1999).

Fenómenos como el deseo de ascenso social y de posesión de riqueza tan evidentes en la cultura antioqueña (PRIETO, 1995), y especialmente en la de las zonas urbanas del Área Metropolitana, unidos a una cada vez mayor iniquidad social, caracterizada por la concentración de las oportunidades, han sido caldo de cultivo propicio para que muchos de nuestros niños y jóvenes perciban en forma importante las vías no legales para poder satisfacer sus expectativas e ideales de vida (DUQUE, SIERRA e MONTOYA, 2007a).

“A ello se pueden sumar factores como ‘la crisis de representación política; el clientelismo, la corrupción y la impunidad; la instauración de una forma del quehacer político a través de la intimidación y el uso de la fuerza para asegurar lealtades; la falta de presencia territorial y la pérdida de legitimidad del Estado; el debilitamiento del imperio de la ley; la ausencia de una política de tierras, y otros problemas estructurales...’ (GARAY, 1999a), un aparato jurídico puramente excepcional y estratégico..., las decisiones judiciales son acogidas cuando éstas son útiles, pero se cuestionan y se deslegitiman cuando afectan los propios intereses. Situación que se debe en gran medida a que los ciudadanos no saben con exactitud qué normas los gobiernan y cuáles son los valores que dichas normas promueven”. (GARAY, 2002b; QUINTERO, 2007)

En una sociedad con tales características, y muy probablemente por tenerlas, surgió con fuerza el narcotráfico, y muy especialmente en municipios del Área Metropolitana. La *cultura mafiosa* que reproduce y potencializa en su máxima expresión esa cultura, no fue ni ha sido la causa única de la descomposición social colombiana y de nuestros municipios.

El surgimiento de la *cultura mafiosa* está también íntimamente ligado al y ha reforzado el desprecio por lo social, comunitario o público; ha tenido como medio de cultivo y ha reforzado la tolerancia por el quebrantamiento de la norma para obtener el mejoramiento individual, y se ha nutrido y ha reforzado también la poca valoración de los derechos de los demás. Estas características se asocian a una aculturación rentística y de la ilegalidad y a la violencia (CAMACHO, LEAL, 2001; GUZMÁN, 2001; MELO, 1995).

La delincuencia organizada, y la vinculación o relación que con ella se tenga, se ha asociado íntimamente con la legitimación de la consecución fácil del dinero, y ambas han sido descritas como asociadas de una manera muy fuerte con la violencia, especialmente la homicida, particularmente en Medellín y en Cali

(DUQUE, SIERRA, e MONTOYA, 2007a; GARAY, 1999a; SALAZAR, 1992; GUZMÁN, 1993).

Después de llevar a cabo análisis de regresión logística teniendo en cuenta más de una veintena de factores asociados (de protección y de riesgo) relacionados con la persona, la familia, el barrio y la sociedad, hemos documentado que en Medellín y municipios del Área Metropolitana, la anomia y la tolerancia al quebrantamiento de la norma están íntimamente asociadas a diferentes formas de violencia interpersonal: robo, engaño y estafa, amenazas severas (secuestro, extorsión y desplazamiento forzado), amenaza con arma, agresión con arma. La razón de momios o de oportunidades de tales factores (anomia y tolerancia al quebrantamiento de la norma) fue mayor de 2,0 en todos los casos de violencia interpersonal mencionados. Esto es, que quien posee estas características tiene el doble de probabilidades de ser agresor por las formas de violencia mencionadas que quien no las tiene, (DUQUE, SIERRA, MONTOYA, 2007a).

Estas consideraciones nos han animado a estimar el grado de tolerancia por el quebrantamiento de la norma que tienen los habitantes de los diez municipios con asiento en el Área Metropolitana, con el fin de estimar la magnitud que se tiene en la sociedad de este importante factor de riesgo para la violencia: la tolerancia al quebrantamiento de la norma.

Los datos de la investigación

En 2003 y 2004 se llevó un estudio de prevalencia sobre la magnitud, distribución y factores asociados a la violencia en los diez municipios del Área Metropolitana de Medellín por el Programa PREVIVA de la Universidad de Antioquia.¹ La información en la que se basa este artículo proviene de dicho estudio, que se llevó a cabo por medio de entrevista personal a una muestra representativa de la población urbana, no institucional de 12 a 60 años del casco urbano de los diez municipios del Área Metropolitana. El tamaño muestral fue de 5.781 encuestados, y las características de la muestra y de la encuesta se han presentado en otras publicaciones (DUQUE, 2005b; PROGRAMA PREVIVA, 2006).

Al llevar a cabo el análisis de clúster jerárquico de las diferentes variables que reflejan la tolerancia frente al quebrantamiento de la norma, las preguntas se

¹ Estudio auspiciado por la Universidad de Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. El Valle de Aburrá es una de las nueve regiones del Departamento de Antioquia. Está conformada por la ciudad capital, Medellín, y nueve municipios más: Bello, Envigado, Itagüí y Sabaneta (urbanos), La Estrella, Girardota, Barbosa, Caldas, Copacabana (semi urbanos). La población del Valle de Aburrá es de 3'312.165 habitantes (2005), que equivalen al 59,4% de la población de Antioquia y al 8,0% de la de Colombia

agruparon en cuatro variables de resumen que hemos denominado de la siguiente manera:

1) Aprobación de conseguir dinero por las vías no legales <ul style="list-style-type: none">• Transporte de droga al extranjero si se necesita dinero, con un peso de 0,0800• Volverse rico participando en negocios ilegales, con un peso de 0,0996• Llevarse cosas (papelería, útiles de oficina, elementos de aseo, etc.) de la empresa donde trabaja, con un peso de 0,0817• Quedarse con una billetera que alguien dejó por ahí, con un peso de 0,0671• Mandar un matón para arreglar cuentas con alguien que no le quiere pagar una cantidad grande de dinero, con un peso de 0,0867
2) Aprobación de corrupción al funcionario público <ul style="list-style-type: none">• Dar dinero a un funcionario o autoridad pública para evitarse una multa o agilizar un trámite, con un peso de 0,0488• Pagar a alguien para conseguir la libreta militar del hijo, con un peso de 0,0097
3) Aprobación de la violencia extrema en defensa de la familia o en beneficio político y económico <ul style="list-style-type: none">• Secuestrar a alguien con un fin político, con un peso de 0,0822• Secuestrar a alguien con un fin económico, con un peso de 0,0821• Matar a un hombre que ha violado a su hija, con un peso de 0,0241
4) Aprobación de uso del asesinato para defensa de la comunidad <ul style="list-style-type: none">• Eliminar a alguien que la mayoría de la gente cree que pone en riesgo la comunidad, con un peso de 0,0482• Hacer “limpieza social”, es decir, a matar pandilleros, gamines, prostitutas, homosexuales, indigentes, etc., con un peso de 0,0537

Para realizar comparaciones entre diferentes poblaciones se construyó un indicador estandarizado de tolerancia frente al quebrantamiento de la norma, con base en el peso que tiene cada una de las preguntas en la variable de resumen y en la puntuación que se dio a cada una de las categorías de respuesta que se presenta en la escala de Likert: muy en desacuerdo = 0, algo en desacuerdo = 1, algo de acuerdo = 2 y muy de acuerdo = 3. El valor de p se calculó para diferencia de múltiples porcentajes usando el test Chi Cuadrado cuando se comparan tres o más proporciones y el Test Z cuando se trata de encontrar diferencias entre dos proporciones, para la diferencia del indicador estandarizado de las variables resumen tratadas en este capítulo se utilizó la prueba T de Student para grupos independientes o U de Mann Witney, según el caso.

Las características técnicas de la encuesta, cuya base de datos se analiza en este aspecto en el presente documento se hallan en otras publicaciones. (DUQUE, 2005b; PROGRAMA PREVIVA, 2006)

Los resultados

En primer lugar se presentan los resultados de los indicadores estandarizados de las cuatro variables de resumen o clusters que expresan la actitud de tolerancia frente al quebrantamiento de la norma. Los valores estandarizados pueden estar entre 0, cuando a todas las preguntas de cada variable de resumen se hubiera respondido que se está totalmente en desacuerdo, y 100, cuando a todas las preguntas de una variable de resumen se hubiera respondido estar totalmente de acuerdo.

En segundo lugar se presentan los valores del porcentaje de personas que aprobó en algún grado el quebrantamiento de alguna norma con el fin de ilustrar al lector sobre la magnitud de este fenómeno en nuestra sociedad.

1) Indicadores estandarizados

El Gráfico 1 presenta los valores de los indicadores estandarizados por sexo. La mayor aprobación se refiere a la aprobación de la corrupción a funcionarios públicos (soborno), seguida de la aprobación del uso del asesinato en defensa de la comunidad. En general, los indicadores de tolerancia frente al quebrantamiento de la norma son preocupantemente altos.

Los hombres aprueban significativamente más que las mujeres todas las formas de quebrantamiento de la norma, con diferencias entre grupos de edad que son significativas con respecto de aprobación de conseguir dinero por vías no legales ($p = 0,0000$), aprobación de uso de la violencia extrema (homicidio) en defensa de la comunidad ($p = 0,0000$) y aprobación de la corrupción a funcionarios públicos ($p = 0,0000$). En las dos primeras variables enunciadas los mayores indicadores se reportan entre los menores de edad (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1
Índice estandarizado de las cuatro variables de resumen sobre la tolerancia frente al quebrantamiento de la norma de los habitantes del Valle de Aburrá entre 12 y 60 años según el sexo, 2004.

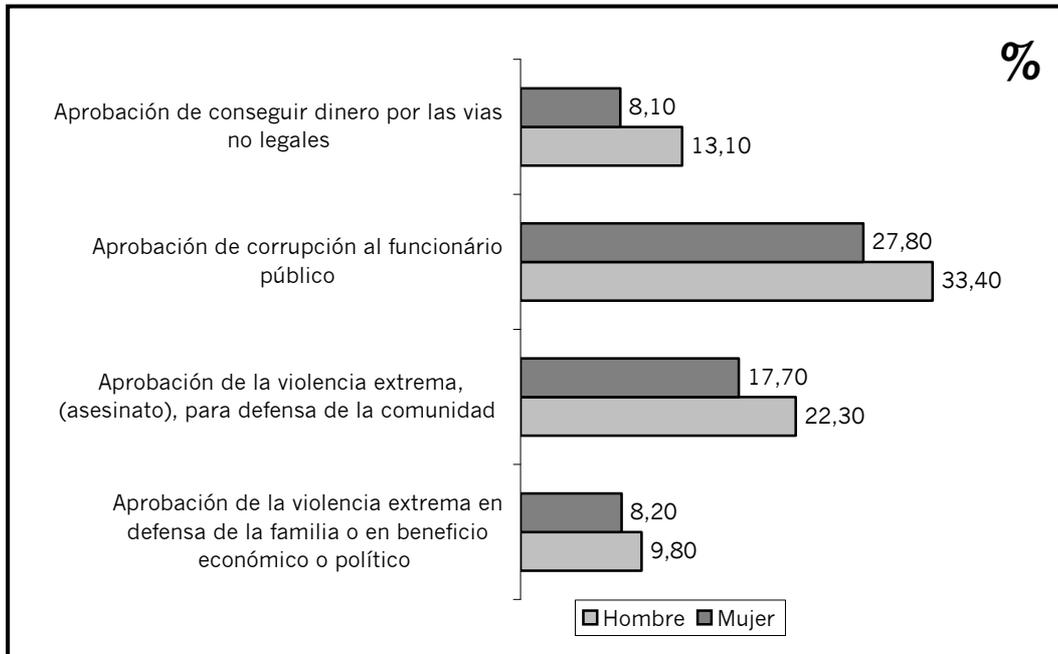
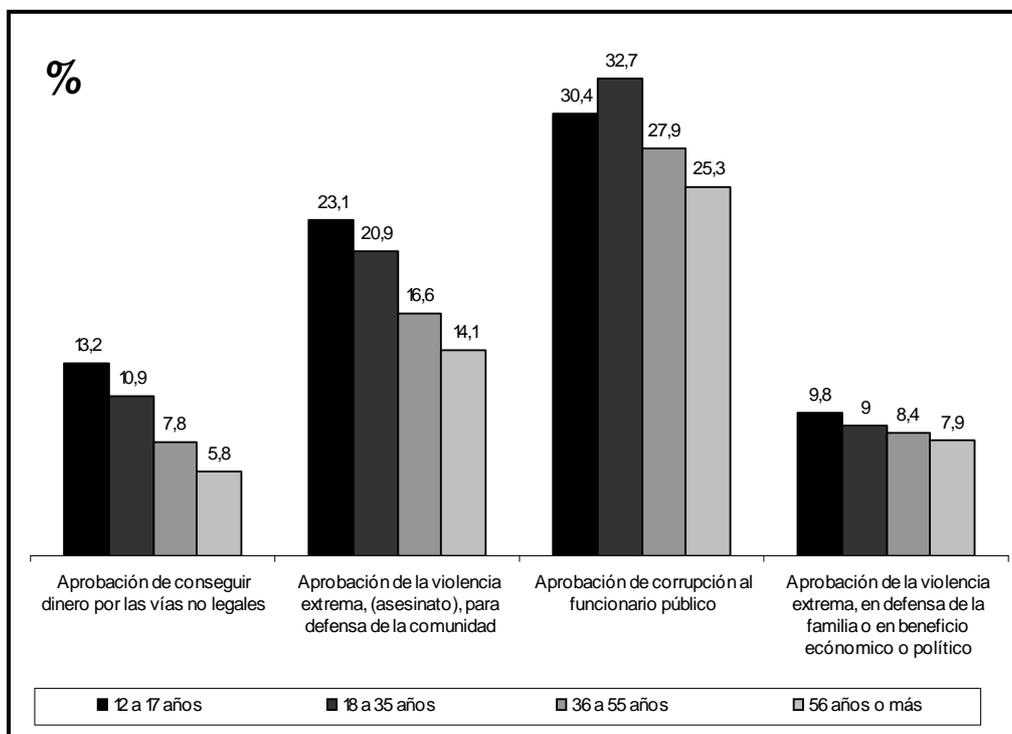


Gráfico 2
Índice estandarizado de las cuatro variables de resumen sobre la tolerancia frente al quebrantamiento de la norma de los habitantes del Valle de Aburrá entre 12 y 60 años según el grupo de edad, 2004.



Al repasar los datos por estrato económico y social salta a la vista que en todos los estratos la mayor tolerancia se refiere a la tolerancia a que se corrompa al funcionario público, que es prácticamente igual en todos los estratos ($p = 0,5046$). Para los demás indicadores hay una relación inversa con el estrato económico y social. (Cuadro 1).

Cuadro 1
Índice estandarizado de las cuatro variables de resumen sobre la tolerancia frente al quebrantamiento de la norma de los habitantes del Valle de Aburrá (12 y 60 años), según el nivel económico y social, 2004.

	Bajo	Medio	Alto	Valor p
Aprobación de conseguir dinero por las vías no legales	11	10	6	0,0000
Aprobación de la violencia extrema, (asesinato), para defensa de la comunidad	21	19	17	0,0154
Aprobación de la violencia extrema, em defesa de la familia o en beneficio económico o político	10	9	7	0,0193
Aprobación de corrupción al funcionário público	30	30	32	0,5046

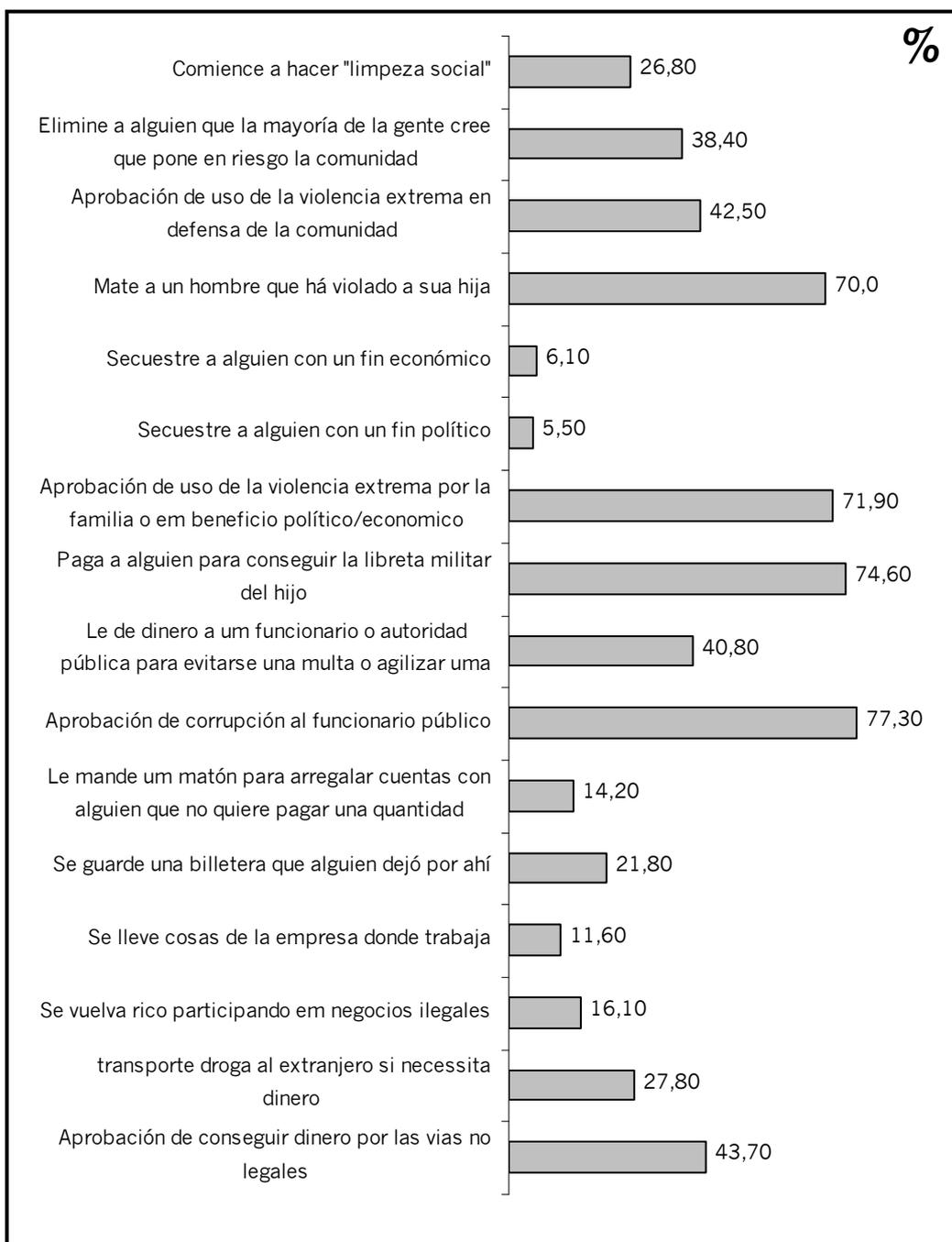
2) Porcentaje de personas que aceptan el quebrantamiento de la norma

En esta sección se presenta el porcentaje de personas que toleran las manifestaciones de quebrantamiento de la norma. El dato correspondiente a cada pregunta es el porcentaje de personas que manifestó aceptación del quebrantamiento de la norma en algún grado y el valor correspondiente a cada variable de resumen o factor es la proporción de personas que manifestó tolerancia en al menos una de las preguntas que componen la variable de resumen. Los datos de las variables de resumen y su denominación se presentan en caracteres resaltados.

Entre los habitantes del Área Metropolitana de Medellín se observó que hay proporciones asustadoramente altas de tolerancia frente a la desviación de la norma:

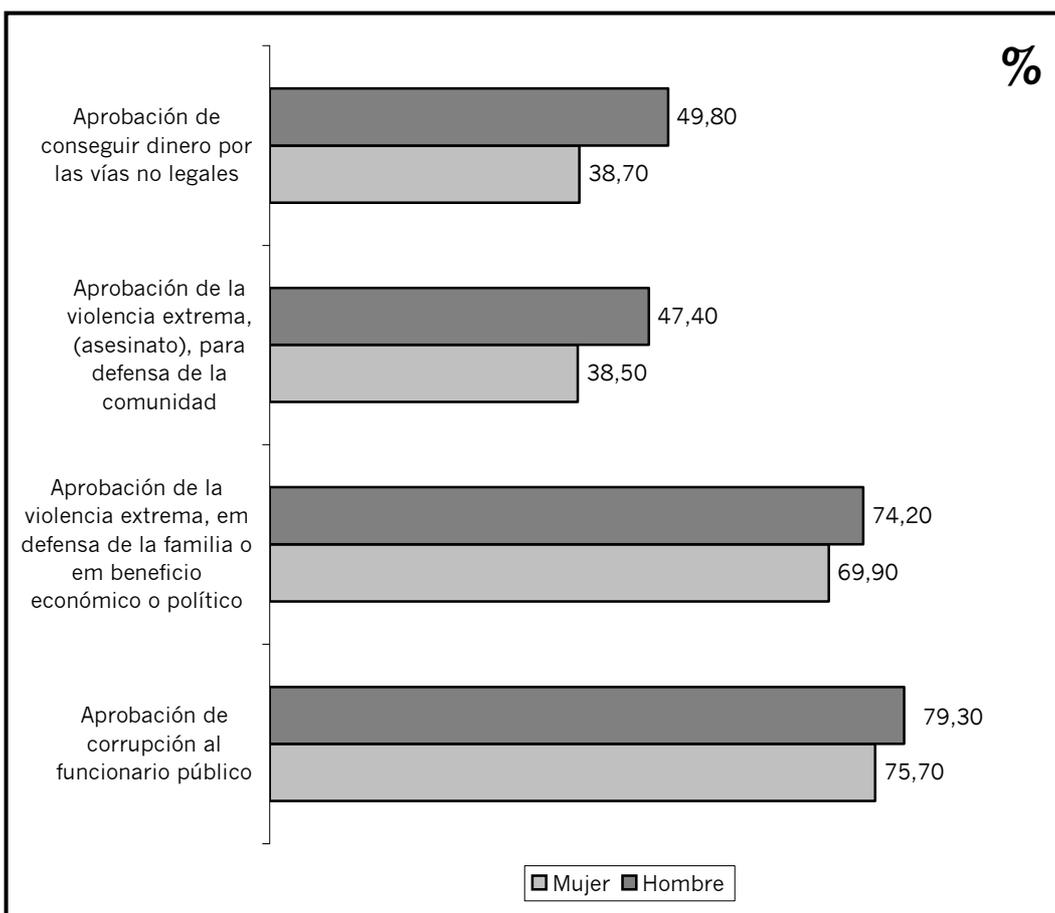
- i. Mas del 40% tolera que se consiga dinero por algún medio ilegal o anti-ético o que se soborne a un funcionario público (si no se tiene en cuenta el soborno para conseguir la libreta militar de un hijo, lo que es tolerado por las tres cuartas partes de los habitantes), o que se elimine (léase se asesine) a alguien que la gente cree que pone en peligro a la comunidad.
- ii. Uno de cada cuatro o cinco habitantes del Área Metropolitana tolera que se transporte droga al extranjero si se necesita dinero, se quede con una billetera de otra persona, o se haga “limpieza social” (léase se asesine a pandilleros, gamines, prostitutas, indigentes, etc.).
- iii. El 6% de la población tiene algún grado de aprobación del secuestro.

Gráfico 3
Porcentaje de personas (12 - 60 años) que tolera comportamientos que quebrantan la norma. Municipios del Valle de Aburrá. 2004.



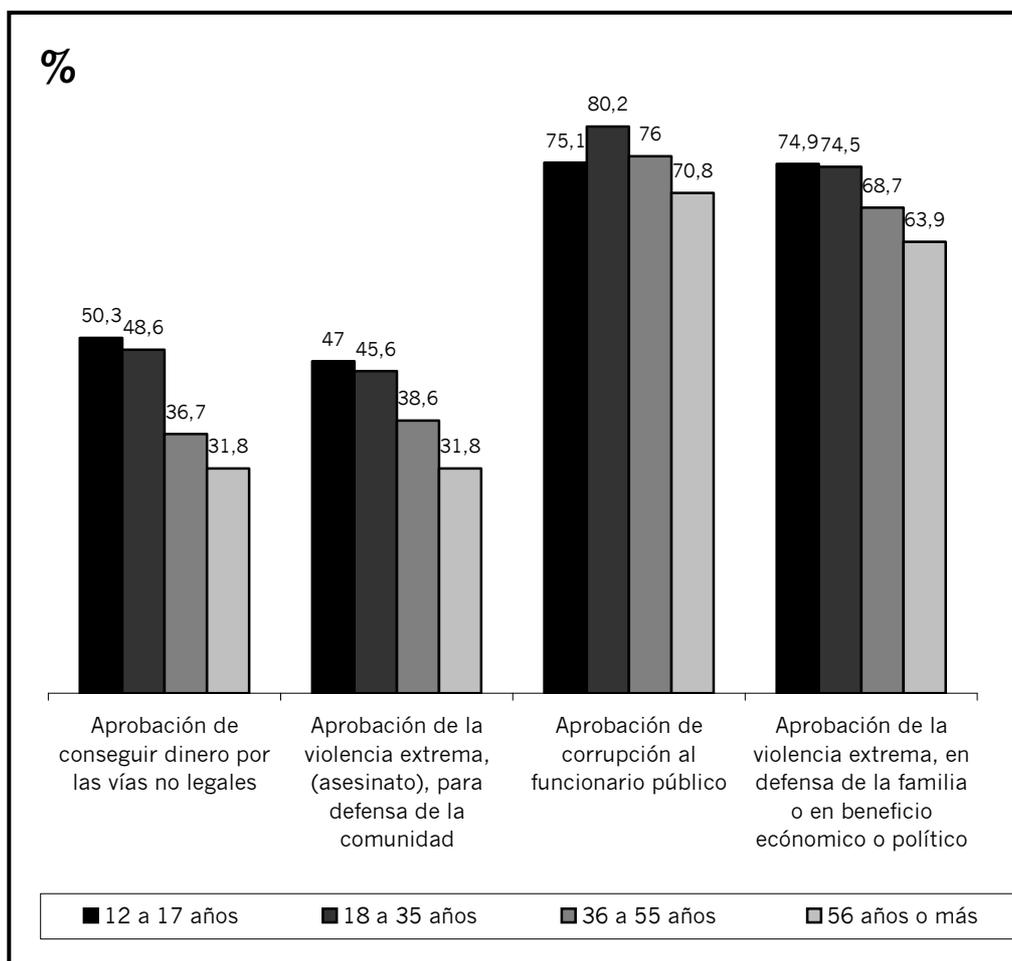
Se observó que el hombre tiene proporciones significativamente más altas de tolerancia frente al quebrantamiento de la norma que la mujer (p 0,000 a 0,0001).

Gráfico 4
Porcentaje de personas (12 – 60 años) que tolera comportamientos que quebrantan la norma en el Valle de Aburrá, según el sexo, 2004.



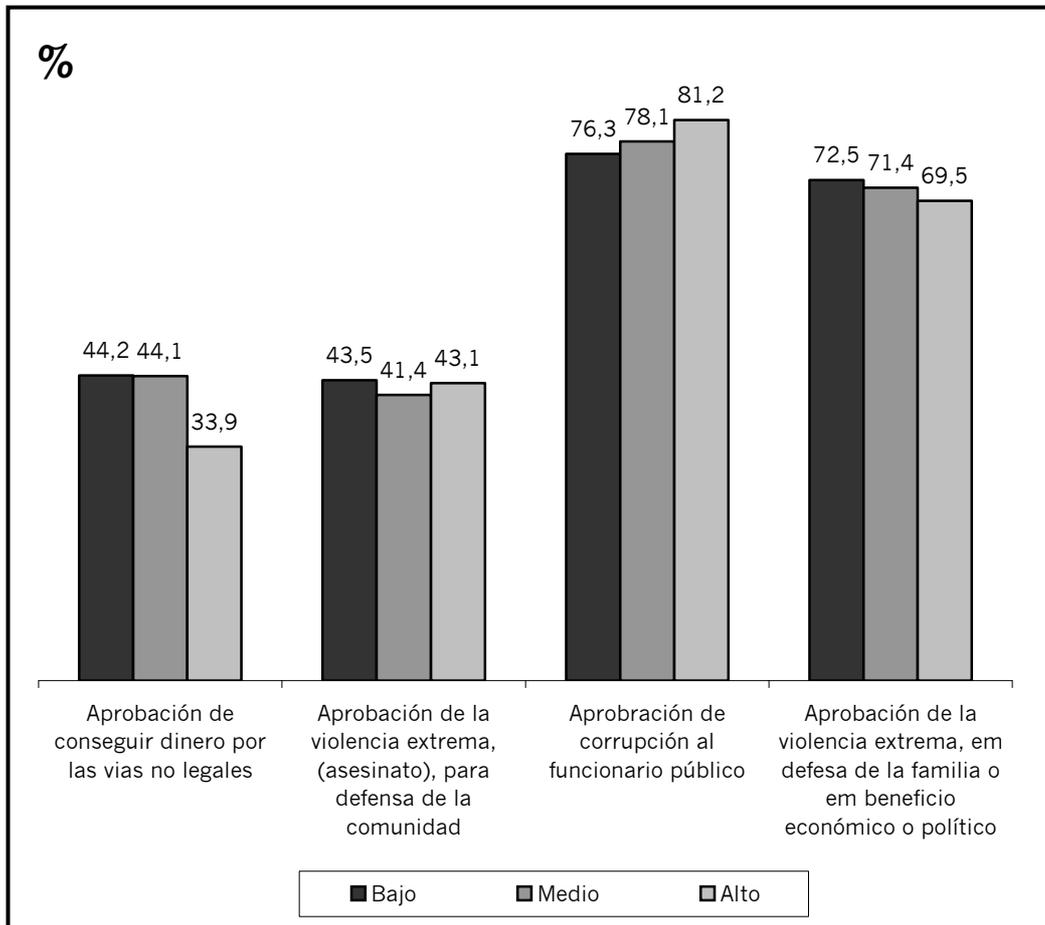
De gran preocupación es que entre los menores de edad y los jóvenes se presenta la mayor proporción de tolerancia de quebrantamiento de las normas, excepto en lo referente a sobornar a un funcionario público.

Gráfico 5
Porcentaje de personas (12 – 60 años) que tolera comportamientos que quebrantan la norma en el Valle de Aburrá, según el grupo etario, 2004.



Entre los estratos económicos y sociales solamente hay diferencia significativa en cuanto a la tolerancia de conseguir dinero por medios no legales ($p=0,006$). Las demás diferencias no son de significación estadística.

Gráfico 6
Porcentaje de personas (12 – 60 años) que tolera comportamientos que quebrantan la norma en el Valle de Aburrá, según el nivel económico y social, 2004.



Discusión

Siguiendo las sugerencias de Durkheim (DURKHEIM, E, 1999), es conveniente hacer énfasis en la necesidad de distinguir entre elementos que ayudan a explicar la presencia y las características sociales de un fenómeno y los factores que motivan a un individuo a ocasionar un incidente que contribuye a dicho fenómeno. En el caso de la tolerancia al quebrantamiento de la norma, es conveniente diferenciar aquellos elementos que ayudan a explicar por qué los habitantes de los diez municipios del Área Metropolitana de Medellín presentan

unos indicadores estandarizados de legitimación del quebrantamiento de la norma asombrosamente altos, tanto entre los hombres como entre las mujeres, con mayor probabilidad entre hombres que entre mujeres, y son también gravemente altas las proporciones de tolerancia al quebrantamiento de la norma entre los menores de edad y los jóvenes.

Dentro de los elementos explicativos cabe mencionar, aunque no como resultado de un proceso terminado aún, algunos denominados “valores inadecuados” o la falta de ciertos valores culturales, fruto de condicionantes de índole sociocultural y económica en el Área Metropolitana y también la racionalidad individual:

- a) Valores inadecuados o falta de ciertos valores culturales.

Aunque la literatura reciente sobre la conducta violenta y delictiva (LARA, 2005) es muy variada, es factible tener una visión general a nivel agregado del fenómeno desde la teoría sociológica. Al respecto, siguiendo el enfoque sociológico de la *teoría de la asociación diferencial*, que describe el concepto de la *desviación social* como “la conducta delictiva que se aprende en asociación con aquellos que definen esa conducta favorablemente y aisladamente de aquellos que la definen desfavorablemente” (SUTHERLAND, 1999); y referida, a ciertos estados de vacío o carencia de normas en una sociedad, que provoca, entre otras secuelas, una conducta desviada de algunos de sus miembros, la que, según Merton, “es una ruptura entre fines sociales y los medios para alcanzarlos.” (MERTON, 1938) Conducta delictiva que se presenta como la discrepancia entre las expectativas, pues “la conducta anómala puede considerarse desde el punto de vista sociológico como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a dichas aspiraciones...”(MERTON, 1970).

Podemos colegir que los resultados del estudio son importantes, puesto que permiten validar que la presencia de la violencia en la vida cotidiana de los habitantes de los diez municipios del Área Metropolitana está asociada a la existencia de valores inadecuados o a la falta de ciertos valores culturales (FRANCO V, 2001), es decir, un déficit de valores y normas favorables a la convivencia pero en pro de la desobediencia a las normas sociales básicas, las que son el conjunto de obligaciones, valores y expectativas interpersonales que caracterizan ciertas relaciones de intercambio en la sociedad (PUTNAM, 1993; FRIAS, LÓPEZ, DÍAZ, 2003; CAMACHO, GUZMÁN, 2003).

Esta pérdida de valores, especialmente en los jóvenes, ha sido considerada producto del narcotráfico y representada en las diferentes actividades desarrolladas en la *cultura mafiosa* y en las transformaciones que representan una

ruptura con los patrones tradicionales de reconocimiento de los viejos valores de la sociedad antioqueña, como “*el trabajo arduo y el ser agente de promoción económica y movilidad social.*” (RESTREPO, 1996; BOTERO, 1996a; FRANCO, 2006).

Nosotros nos preguntamos si mas bien el narcotráfico floreció en Medellín debido a que en la sociedad se presentaban una serie de características culturales como la tolerancia por el quebrantamiento de la norma, la iniquidad social, el deseo de superación y de mejor ingreso económico, la capacidad de gestión administrativa de los grupos delincuenciales y, como lo resalta Gaitán Daza, (GAITAN, 1995) la ineficiencia en el sistema de justicia. Estas circunstancias fueron propicias para que en Medellín se desarrollara el mayor cartel de la droga que ha existido en Colombia.

El auge del fenómeno del narcotráfico en la ciudad puede haber agudizado que los habitantes del Área Metropolitana y en especial a los jóvenes sean ciudadanos no solidarios, guiados por el interés propio y que legitiman el quebrantamiento de las normas. Según, la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO,

“... la práctica del enriquecimiento fácil y la falta de compromiso y solidaridad ante la comunidad que critica el origen de los dineros de la nueva clase y el comportamiento de ésta, aunque busca afanosamente su relación de negocios con ella, hace perder una serie de valores tradicionales y de lograr modificaciones sustanciales en la estructura de la comunidad.” (EL COLOMBIANO, 1980)

El narcotráfico, según lo evidencian estudios de comienzos de los años noventa, operó como un factor de movilidad económica ascendente en un momento de crisis económica (RESTREPO, 1992). Gestó muchos de los procesos que se desarrollaron más adelante, particularmente, en relación con la instauración de ciertas prácticas nutridas de referentes mafiosos que, en efecto, no han desaparecido de la conflictividad actual, y aunque revestidas de nuevas formas hoy, podrían explicar muchas de las conflictividades urbanas. (SALAZAR y JARAMILLO, 1992; JARAMILLO et al, 1998; RANGEL, 2000; MEDINA, 2006; BLAIR, E, GRISALES y MUÑOZ, 2008).

Otro elemento que debe considerarse, es el trastrocamiento de los patrones de autoridad de la familia matriarcal y su pérdida de centralidad. A comienzos de la década del noventa, con la proliferación de los conflictos por territorio en la ciudad de Medellín, cierta intelectualidad argumentó y difundió con el beneplácito de muchos el discurso del quebrantamiento de patrones de

autoridad, con el fin de explicar la agudización de las violencias urbanas. Planteaban, que esa fractura era en efecto una ruptura en el *ethos* cultural del antioqueño, basado hasta entonces en el trabajo, el ahorro, la familia y la religión. En concordancia con esa lectura, ese rompimiento fue atribuido a la secularización y al debilitamiento de la influencia católica, desencadenados por la migración del campo a la ciudad, que trajo consigo, una pérdida de valores. El quiebre de ese *ethos* cultural antioqueño fue entendido también como el debilitamiento de los mecanismos de control social, que estaban centrados en la religión y la familia. Aquello dejó como resultado “[...] una sumatoria de individualidades que sin cohesión y al vaivén de la historia iba actuando de acuerdo con las urgencias del momento. Una sociedad civil desarticulada, sin proyecto de ciudad alguno.” (MEJÍA, 1992).

Hemos documentado que la legitimación de la violencia y la anomia son unos de los factores mas fuertemente asociados a diversas formas de violencia en Medellín y el Área Metropolitana, entre las que se encuentran robo, engaño y estafa, agresión física con y sin arma y amenazas severas, como extorsión, amenaza de secuestro y de desplazamiento forzado (DUQUE, 2009). También hemos hallado que el creer que el desarrollo personal y social debe lograrse por las vías legales, es decir, de acuerdo con las normas está mas asociado a la relación con la madre y el padre y a que ellos sean vigilantes del proceder de sus hijos, que a cualquier otro de los factores estudiados por nosotros. Por el contrario, creer que el desarrollo personal y social debe lograrse por las vías ilegales, es decir, de a contrapelo de las normas está mas asociado a la percepción de iniquidad social y económica (DUQUE, 2009).

b) Racionalidad individual

La tolerancia del quebrantamiento de la norma también tiende a constituirse en un sistema que asegura la subsistencia, pues muchos la ven como la única vía para ser alguien, ejercer un rol y hasta disponer de un lugar en la sociedad, pues la racionalidad individual no implica necesariamente la racionalidad colectiva (QUINTERO, 2007) y da fundamento para que el reconocerse excluido o empobrecido, permita tolerar que se consiga dinero por algún medio ilegal o anti-ético, que se soborne a un funcionario público, que se asesine a alguien que la gente cree que pone en peligro a la comunidad, además de tolerar que se transporte droga al extranjero si se necesita dinero, que se quede con una billetera de otra persona, o se haga “limpieza social”.

Lo cierto es que en Medellín y el área metropolitana la tolerancia al quebrantamiento de la norma existe y en alto grado. Y es también cierto que los desfavorecidos socialmente tienden a desviarse más de la norma. Sin embargo

se ha documentado que en Medellín y el Área Metropolitana tanto agresores o criminales severos como los que no lo son consideran que la sociedad les brinda oportunidades para llegar a ser lo que anhelan en la vida, también perciben que las personas de estrato económico y social alto encuentran en la sociedad más probabilidades de llegar a ser lo que desean ser en la vida que los de estrato bajo, pero que estos, si acceden a educación superior de calidad, encuentran oportunidades similares a las que tienen las personas de estrato alto. Sin embargo los agresores o criminales consideran que en sus circunstancias concretas de vida es necesario acudir a conductas proscritas por las normas para poder colmar sus aspiraciones de vida (DUQUE, MONTOYA, MONTOYA, 2007c).

Lo que claramente indica que entre los agresores o criminales severos la ubicación social deficitaria es percibida como un obstáculo para tener al alcance los medios catalogados como normales para el logro de los fines estándar previstos en la sociedad, pero que una educación superior de calidad es un mecanismo sentido como vía de superación personal y cabe entonces deducir, como se ha dicho, que la tolerancia y aceptación de los fines sin importar los medios (anomia) es lo que induce a la búsqueda de medios alternativos, incluso desviados de la norma.

Lo anterior, supone que la racionalidad individual permite en las personas saber evaluar sus propios intereses, lo que en una sociedad como la nuestra no es poco, pues el principio de racionalidad interpreta las acciones individuales como acciones intencionales de los individuos. *“Al no poder adquirir los bienes de consumo..., por el trabajo y el ahorro, se opta por los caminos proscritos”* (BRICEÑO - LEÓN y ZUBILLAGA, 2001), entre los cuales se encuentra el quebrantamiento de la norma como una alternativa privilegiada que se generaliza cada vez mas:

“Cuando es obvio que muchos violan la ley sin que implique costo alguno, la lección que se extrae erosiona aún más la predictibilidad de las relaciones sociales; la ilegalidad y el oportunismo generalizados aumentan toda clase de costos de transacción y la texturización de la sociedad por el Estado, en tanto ley, se debilita con cada vuelta de espiral”. (O'DONNELL, EN MACK, et al, 2006).

Crudamente, la aceptación del quebrantamiento de las normas, se estaría abriendo terreno en la “legitimidad”, en una sociedad desestructurada y con un fuerte individualismo en la que *“todo el mundo compite con todo el mundo”* (THOUMI, 2008).

La aprobación del uso de la violencia extrema, en defensa de la familia o en beneficio económico o político, se presenta como valor positivo “legítimo” que

caracteriza a quienes *justifican el quebrantamiento de la norma por razones culturales* (los demás lo hacen..., es lo acostumbrado..., alguien ejemplar lo ha hecho...)... o *de utilidad inmediata* (gran provecho económico..., única manera de alcanzar el objetivo..., alguien lo ha hecho con éxito...) (MOCKUS y CORZO, 2003).

En el mismo sentido Duque explica que cuando una persona o un grupo de personas legitiman el uso de la violencia, lo hace porque considera que es un medio mejor que otras formas de conducta para buscar soluciones a sus problemas o necesidades:

“Las personas y las sociedades que tienen un repertorio limitado de alternativas para solucionar problemas o satisfacer necesidades son usualmente agresivas, violentas..., además, que entre nosotros hay una gran asociación entre legitimación del uso de la violencia, anomia y desconfianza en los demás” (DUQUE, 2009d).

Así mismo, la legitimación de la violencia para proteger a la familia o a la sociedad, se manifiesta en actitudes como *“creer que una persona tiene derecho a matar para defender su casa o propiedad; que tiene derecho a matar para defender a su familia; que si las autoridades fallan, la gente tiene derecho a hacer justicia por su propia cuenta; que en algunos casos se justifica que la policía torture a los sospechosos para obtener información, o que debería existir la pena de muerte para ciertos crímenes”* y se presenta de manera significativamente más alta entre quienes han optado por la agresión y criminalidad que entre las personas del común (controles comunitarios) (DUQUE, MONTOYA, y MONTOYA, 2007c), aunque en estas hemos observado que los valores de tolerancia al quebrantamiento de la norma son sumamente altos.

Conclusión

Los municipios del Área Metropolitana de Medellín, manifiestan factores negativos con respecto al quebrantamiento de la norma, que además de relacionarse con valores inadecuados o falta de ciertos valores culturales de los colombianos, que según Gómez (GOMEZ, 1985), *“en cualquier género de actividades de despliegue [el colombiano] muestra la ...tendencia a mentir y a engañar, porque, se le figura, son condiciones indispensables para el éxito”*, y esto, se manifiesta con mayor fuerza en esta ciudad, puesto que, con el correr del tiempo la tolerancia al quebrantamiento de la norma, se ha convertido en un problema colectivo, que la ciudad no ha sido capaz de enfrentar con la procura de una mejor la racionalidad pública que sea mas aceptada o legitimada que la racionalidad

individual. Este es un asunto principalmente de debilidad social, en el sentido que la sociedad se ha vuelto demasiado tolerante con la ilegalidad, a lo que se suma la debilidad estatal para enfrentar este tema (THOUMI, 2002; DUQUE, 2009d).

La proporción de personas que tolera el quebrantamiento de la norma en el Área Metropolitana de Medellín es inquietante. El incumplimiento de la ley no es visto como algo moral o socialmente reprochable. Ese divorcio ha llevado a un auge de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción; al desprestigio de las instituciones; al debilitamiento de las tradiciones culturales y a una crisis de la moral individual (MOCKUS, 2003).

Se considera culturalmente aceptable que se consiga dinero por algún medio ilegal, que se asesine a alguien que la gente cree que pone en peligro a la comunidad; algunos comportamientos como sobornar a un funcionario público, transportar droga si se necesita dinero o, quedarse con una billetera de otra persona, son socialmente tolerados.

La sociedad entera, y no meramente el Gobierno o el Estado, tiene en sus manos un severísimo problema, que hace que haya que mirar toda la tarea de prevención y control de la violencia y la delincuencia como una tarea no meramente programas de prevención de la violencia orientados a grupos específicos de la sociedad, que han probado ser efectivos en otras culturas y entre nosotros, sino que para poder prevenir la violencia y la delincuencia entre nosotros es necesario ir más allá: se impone la construcción de ciudadanos comprometidos socialmente. ¡Es necesario emprender la “reingeniería” del antioqueño!

Esta información nos muestra una sociedad enferma, y los factores aquí analizados no están solamente relacionados con la violencia, sino con todo el funcionamiento del aparato social. En suma, la acción que se lleve a cabo para emprender la construcción de ciudadanos, dará frutos no solo de prevención de la violencia, sino de progreso social, cultural y económico.

Referencias Bibliográficas

BOTERO F. *La planeación del desarrollo urbano de Medellín, 1995-1994*. En MELO J O. *Historia de Medellín Tomo II*. Suramericana de Seguros. 1996, Bogotá: Editorial Norma, 1995.

_____. *Medellín: ¿un proyecto realizado o fruto del azar? Una reflexión histórica*, en *Medellín autores urbanos y proyectos de ciudad*. Medellín, Seminario. Corporación Región. Universidad Nacional de Colombia. p. 7-9, Noviembre 10 y 11 de 1994.

BUSS A.H. *The psychology of aggression*. Nueva York: Wiley; 1961. p. 171 - 173.

BRICEÑO –LEÓN R y ZUBILLAGA V. Dimensiones y construcciones de la violencia en América latina. *Acta Científica Venezuela*, 52: 172, 2001.

CAMACHO G A y GUZMÁN Á. *Colombia, ciudad y violencia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional Bogotá, p. 26, 1990.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA MEDELLÍN Y SU ÁREA METROPOLITANA. TERCER SEMINARIO ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE FUTURO PARA MEDELLÍN Y SU ÁREA METROPOLITANA. Medellín, Mimeo, pp. 309-314,1992.

CUBIDES, H; M. LAVERDE Y C. VALDERRAMA (Eds.). *Viviendo a toda*. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1998.

DUQUE, L. F. *La violencia en el Valle de Aburrá*. Su magnitud y programa para reducirla. Medellín: Universidad de Antioquia y Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Fotográficas Mario Salazar; 2005.

DUQUE L. F; MONTOYA N. E e MONTOYA M. Similitudes y diferencias entre miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, agresores severos y controles comunitarios en Medellín. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 2007: 25 (2): 37-47

DUQUE, L. F; KLEVENS J; RAMIREZ C. “Cross-sectional Survey of Perpetrators, Victims and Witnesses of Violence in Bogota Colombia”. Bogota: *Jornal of Epidemiology community health*. 2003; 57:355-60.

DUQUE L. F; KLEVENS, J. “La Violencia en Itagüí, Antioquia (I) : Prevalencia y Distribución.” *Biomedica*, Bogota, 2000; 20:151-68

DUQUE, LF. e otros. (ed) *La violencia en el Valle de Aburrá. Caminos para la superación*. Universidad de Antioquia y Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Medellín. 2ª impresión. Medellín: Litoservicios, 2009.

DURKHEIM, E. *El Suicidio*. México: Ediciones Coyoacán. 5ta. Edición, 1999 [1897].

EI COLOMBIANO. Medellín, octubre 30, 1980, p. 10A.

FRANCO, R. V. *Prácticas hegemónicas de la coalición política dominante. Entre la coerción y el consenso*. En FRANCO, R. V. Poder regional y proyecto hegemónico. El caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000: IPC, Instituto Popular de Capacitación, Medellín, Colombia: Colombia. 2005. Capítulo 7. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/poderregional.pdf>> Acceso em: 26 de enero, 2010.

FRANCO V. L. *Violencias, conflictos urbanos y guerra civil: El caso de la ciudad de Medellín en la década de los noventa. Conflictos urbanos y alternativas*. Compilación. In: Seminario internacional Conflictos Urbanos y Alternativas de transformación. Medellín: IPC. 2004, p. 16

FRIAS A. M; LÓPEZ, E; DÍAZ, M. S. *Predictores de la conducta antisocial juvenil: un modelo ecológico*. Estud. psicol. (Natal), 2003. 8 (1):15-24.

GAITÁN, D. Colombia un proyecto inconcluso. Colombia un país por construir. Reseña Colombia un Proyecto Inconcluso: valores, instituciones y capital social, de Cuéllar, M. M. *Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. p. 187-193. No 4 Primer Semestre, 2001.

GARAY, L. G. Crisis y construcción de la sociedad: Apuntes para el caso de Colombia. En GÓMEZ BUENDÍA, H, Ed. *¿Para dónde va Colombia?* Bogotá: Tercer Mundo Editores - Colciencias, 1999.

GARAY L.J. La transición hacia la construcción de la sociedad: Reflexiones en torno a la crisis colombiana. En: CAMACHO, A, Y LEAL, F. (compiladores). *Armar la paz es desarmar la guerra*. CEREC, DNP, FESCOL, IEPRI Universidad Nacional, Misión Social, Presidencia de la República-Alto Comisionado para la Paz. Santa Fe de Bogotá: Giro Editores, 2001.

GARAY, L. J. Repensar a Colombia: Hacia un nuevo contrato social. Bogotá. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – PNUD. 2002. En: QUINTERO, M, M. *Justificaciones de jóvenes universitarios y jóvenes desplazados acerca de la concepción de justicia*. Centro de estudios avanzados en niñez y juventud. Universidad de Manizales – CINDE. 2006.

GARCIA V, M. *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. DeJuSticia, 2009.

GÓMEZ B, H, (Ed.). *¿Para dónde va Colombia?* Bogotá: Tercer Mundo Editores – Conciencias, 1999.

- GOMEZ, A, H. *La decadencia del pueblo colombiano*. Barcelona: Plaza & Janes. 1995.
- GUZMÁN, A. *Diagnóstico de la violencia homicida en Cali*. Documentos de Trabajo. CIDSE-Universidad del Valle, Cali, 1993.
- GUZMÁN, A. Violencia Urbana: Teorías y Políticas de Seguridad Ciudadana. En: CAMACHO, A. y LEAL, F. (compiladores) "*Armar la paz es desarmar la guerra*" CEREC, DNP, FESCOL, IEPRI Universidad Nacional, Misión Social, Presidencia de la República-Alto Comisionado para la Paz. Santa Fe de Bogotá. Giro Editores, 2001.
- JARAMILLO, A. M; CEBALLOS, M. R. y VILLA M. M. *En la Encrucijada. Conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*. Medellín, Corporación Región, Secretaria de Gobierno y Programa para la Reinserción – Red de Solidaridad Social. Medellín. Editorial Pregón Ltda., 1998.
- LARA, H. Enfoques actuales en la Psicobiología contemporánea de la conducta violenta y delictiva. *Revista Neurología, Neurocirugía y Psiquiatría*; México, Sociedad Mexicana de Neurología y Psiquiatría, A.C. 2005. 38(1): 28-36.
- LÓPEZ M. A; BETANCUR, B. Preámbulo. El despertar nacional. En: Gómez B. H. (Ed.). *¿Para dónde va Colombia?* Bogotá, Tercer Mundo Editores - Colciencias. 1999.
- MEDINA, F. G. *Historia sin fin...* Las milicias en Medellín en la década del noventa. Medellín, IPC, .2006.
- MEJÍA, M. E. La relación Estado-sociedad civil: el caso de Medellín". En: *Consejería Presidencial para Medellín*. Op. cit., p. 124
- MELO, J. O. Ciudadanía y violencia: Algunas notas sobre la experiencia en Medellín. *Boletín Socioeconómico*, Universidad del Valle. Cali. CIDSE- No 29. 1995.
- _____. *Contra la identidad*. En: *el Malpensante*, No 74, 85-98. Nov-Dic, 2006.
- _____. Medellín: historia y representaciones. En: MELO, J. (coord.). *Medellín, actores urbanos y proyectos de ciudad*. Medellín: Corporación Región/Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 1994.
- MERTON, R. Estructura social y anomia: revisión y ampliación. *American Sociological Review-3*, Washington. García-Pablos. Antonio Supra, 1938 p.515
- _____. *Teoría y Estructura Sociales*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1970.

MOCKUS, A y CORZO, J. Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. *Análisis político*, Bogotá, 2003. nº 48, págs. 3-26. enero-abril.

O'DONNELL, G; EN MACK, L. et al., Redes de inclusión: Entendiendo la verdadera fortaleza partidaria, *Cuadernos de Información Política*, Guatemala, No. 10, FLACSO, 2006. p. 11.

ORTIZ, L. P. El (in)cumplimiento de la ley, las instituciones y la cultura en Guatemala. *Diálogo, Nueva época*. Guatemala. FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Guatemala. 2008. No. 61.p. 3.

PRIETO, G. *Al pie de un volcán*. Te escribo. Crónicas latinoamericanas. Bogotá: Norma, 1995.

PROGRAMA PREVIVA. 2006. Medellín. *Documento 1*. Universidad de Antioquia y Área Metropolitana. Serie de documentos de Información para la Acción para los Comités de Convivencia y Seguridad Ciudadana de los municipios del Área Metropolitana. Presentación de los primeros documentos.

PUTNAM R. *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas: Editorial Galac, 1993.

PUYANA, G. *¿Cómo somos los colombianos?* Bogotá: Quebecor World, 2000.

QUINTERO, M.M. *Justificaciones y sentimientos morales de jóvenes universitarios y jóvenes desplazados acerca de las acciones justas e injustas*. Acta Colombiana de Psicología 2007. 10 (1): 99-110,

RANGEL, A. Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy of Colombia, *Journal of International Affairs*, 2000. Vol. 53, Núm. 2, p. 577 a 601

RESTREPO. Y M. Medellín: una ciudad en crisis. Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. Medellín. *Medellín: Alternativas de Futuro*, 1992. pp. 309 -314.

SALAZAR, A y JARAMILLO, A. M. *Medellín: Las subculturas del narcotráfico*. Bogotá: CINEP, 1992

STRAUSS, M. A. Measuring intrafamily conflict and violence: the Conflict Tactic Scales. En: STRAUSS M.A; GELLES R.J. (eds.) *Physical violence in American families: risk factors and adaptations to violence in 8145 families*. New Brunswick, NJ: Transaction Publications; 1990.

THOUMI, F. *Colombia necesita imponer el imperio de la ley*. Mimeo, Conferencia: IPC. Medellín, 2008.

_____. *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta e IEPRI, 2002.

Anexo Metodológico

Estudio de prevalencia sobre la magnitud, distribución y factores asociados a la violencia en los diez municipios del Área Metropolitana por el Programa PREVIVA de la Universidad de Antioquia Estudio, auspiciado por la Universidad de Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburra, que se llevó a cabo en 2003/2004 por medio de entrevista personal a una muestra representativa de la población urbana, no institucional de 12 a 60 años del casco urbano de los diez municipios del Área Metropolitana. El tamaño muestral fue de 5.781 encuestados.

La muestra fue seleccionada por etapas: 1) se asignó a cada uno de los municipios con que cuenta el Área Metropolitana una cantidad de encuestas proporcional a su población, 2) utilizando la cartografía del Departamento Nacional de Estadística -DANE, se identificaron y numeraron los sitios donde se cruzan las calles en cada municipio, y se procedió a la selección al azar del número de sitios en el mapa de cada municipio, 3) el equipo encuestador se trasladó a cada uno de dichos sitios de muestreo y elaboró un mapa de los inmuebles, hasta completar tantos cuantos fueran necesarios para llegar a diez o doce inmuebles que fueran viviendas; esta selección se realizó en el sentido de las manecillas del reloj, hasta tener al menos 45 personas, de entre 12 y 60 años, en cada uno de los sitios de muestreo, y 4) entre las personas de 12 a 60 años se seleccionaron al azar 12 personas de cada segmento muestral.

Se llevó a cabo el cálculo de expansión al universo. El factor de expansión se calculó como el inverso del producto de las probabilidades de selección en cada municipio y en cada segmento. Se hicieron pruebas de precisión de la expansión y se compararon los resultados con las proyecciones de población del DANE para los municipios del Área metropolitana de Medellín.

La encuesta se llevó a cabo en el lugar de residencia del encuestado, a quien se le hicieron tres visitas, previa cita concertada, antes de desistir de realizar la entrevista.

Se procuró realizar la encuesta en un lugar tranquilo de la casa ofreciera privacidad. Se empezó con preguntas referentes a generalidades sobre la persona y la familia y, pasado un tiempo en el que se procuraba ganar la confianza del entrevistado, se procedía a las preguntas sobre actos violentos más graves. Al encuestado se le explicaba que su participación era voluntaria y que podía no responder una o varias preguntas o suspender la entrevista en el momento en que

le pareciera oportuno. Ninguno de los entrevistados se negó a terminar la entrevista.

El formulario fue probado en dos estudios anteriores, uno en Bogotá (Duque LF, Klevens J, Ramírez C., 2000) y otro en la municipalidad de Itagüí. (Duque L F, Klevens, J, 2000) Para el diseño del formulario se tuvieron en cuenta los empleados en otros estudios; (Strauss Ma, 1990; Buss Ah. 1961) una vez elaborado, fue revisado por cuatro expertos para evaluar su validez y comprensión.

Posteriormente fue validado en una muestra por conveniencia por el método de grupos conocidos, que en este caso fueron hombres y mujeres presos por delitos contra las personas y miembros de grupos de meditación trascendental. Se incluyeron los ítems que mostraron adecuada validez discriminante. Para la clasificación del estrato económico y social se empleó la de las Empresas Públicas de Medellín, que figuraba en la cuenta de servicios públicos de la casa de habitación del entrevistado.

Para el análisis se calcularon los intervalos de confianza 95% para las proporciones de prevalencia y se compararon con una prueba Z para dos proporciones o, según el caso, por medio de la prueba chi cuadrado de diferencia de múltiples proporciones, que indica si entre tres o más proporciones hay una al menos que difiere de las demás.

Al llevar a cabo el análisis de clúster jerárquico de las diferentes variables que reflejan la ***tolerancia frente al quebrantamiento de la norma***, las preguntas se agruparon en cuatro variables de resumen que hemos denominado de la siguiente manera:

Aprobación de conseguir dinero por las vías no legales.

- Transporte de droga al extranjero si se necesita dinero, con un peso de 0,0800
- Volverse rico participando en negocios ilegales, con un peso de 0,0996
- Llevarse cosas (papelería, útiles de oficina, elementos de aseo, etc.) de la empresa donde trabaja, con un peso de 0,0817
- Quedarse con una billetera que alguien dejó por ahí, con un peso de 0,0671
- Mandar un matón para arreglar cuentas con alguien que no le quiere pagar una cantidad grande de dinero, con un peso de 0,0867

Aprobación de corrupción al funcionario público.

- Dar dinero a un funcionario o autoridad pública para evitarse una multa o agilizar un trámite, con un peso de 0.0488
- Pagar a alguien para conseguir la libreta militar del hijo, con un peso de 0,0097

Aprobación de la violencia extrema en defensa de la familia o en beneficio político y económico.

- Secuestrar a alguien con un fin político, con un peso de 0,0822
- Secuestrar a alguien con un fin económico, con un peso de 0,0821
- Matar a un hombre que ha violado a su hija, con un peso de 0,0241

Aprobación de uso del asesinato para defensa de la comunidad.

- Eliminar a alguien que la mayoría de la gente cree que pone en riesgo la comunidad, con un peso de 0,0482
- Hacer “limpieza social”, es decir, a matar pandilleros, gamines, prostitutas, homosexuales, indigentes, etc., con un peso de 0,0537.

Para realizar comparaciones entre diferentes poblaciones se construyó un indicador estandarizado de tolerancia frente al quebrantamiento de la norma, con base en el peso que tiene cada una de las preguntas en la variable de resumen y en la puntuación que se dio a cada una de las categorías de respuesta que se presenta en la escala de Likert: muy en desacuerdo = 0, algo en desacuerdo = 1, algo de acuerdo = 2 y muy de acuerdo = 3. El valor de p se calculó para diferencia de múltiples porcentajes usando el test Chi Cuadrado cuando se comparan tres o más proporciones y el Test Z cuando se trata de encontrar diferencias entre dos proporciones, para la diferencia del indicador estandarizado de las variables resumen tratadas en este capítulo se utilizó la prueba T de Student para grupos independientes o U de Mann Whitney, según el caso.

Luis Fernando Duque - lfdunque@une.net.co
Jorge Arbey Toro - jarbey@hotmail.com
Nilton Montoya - nilton_montoya@yahoo.com

Recebido para publicação em fevereiro de 2009.
Aprovado para publicação em agosto de 2009.

Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família e as eleições de 2006

Flávia Biroli

Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília

Denise Mantovani

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade de Brasília

Resumo: Este artigo apresenta uma análise da cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família durante as eleições presidenciais de 2006. A pesquisa abrange um total de 166 textos que mencionaram o Programa, publicados pelos jornais *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo* e *Valor Econômico* entre os dias 1º de setembro e 31 de outubro de 2006. Discutimos a dinâmica de produção da agenda eleitoral, observando as disputas, ajustes e acomodações que constituem a cobertura. A análise conjunta das vozes e dos enquadramentos presentes no material permite observar aspectos relevantes das interações entre os campos da mídia e da política no contexto em que a cobertura foi realizada. As conclusões ressaltam a baixa pluralidade do noticiário, associada a representações das eleições de 2006 e da democracia brasileira que têm como aspectos centrais a estigmatização dos eleitores de baixa renda e dos beneficiários de programas sociais.

Palavras-chave: jornalismo; agenda eleitoral; Programa Bolsa Família; debate público

Abstract: This article presents an analysis of the news about an important social program maintained by the federal government, Programa Bolsa Família, in the period of Brazilian major elections of 2006. The study is based in 166 texts published in the newspapers *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo* e *Valor Econômico* between September 1st and October 31st. We discuss the production of electoral agenda, observing disputes, adjustments and accommodations that constitute news coverage. The analysis of voices and framings in the texts leads to the observation of relevant aspects of the relations between media and politics at that moment. Conclusions underline the low plurality in press coverage, connected to representations of the elections of 2006 and Brazilian democracy that include stigmatization of low income voters and beneficiaries of social programs.

Keywords: journalism; electoral agenda; Programa Bolsa Família; public debate

Introdução

A compreensão de que os segmentos mais pobres do eleitorado definem suas preferências e seu voto de maneira enviesada foi mobilizada pelos meios de comunicação para explicar o voto em Lula nas eleições de 2006¹. Os beneficiários de programas sociais e, mais especificamente, do Programa Bolsa Família, foram vistos como alvos fáceis de manipulação: seu voto resultaria da carência e da desinformação, suas escolhas seriam pouco conscientes e baseadas em uma avaliação restrita e inadequada dos seus próprios interesses. A consideração de que o voto atende a uma série de vieses, entre os quais uma perspectiva auto-interessada restrita, correspondeu, nesse caso, à estigmatização de parte do eleitorado, mas não se estendeu à avaliação das motivações dos eleitores de classe média e alta que votaram em Geraldo Alckmin – e mesmo em Lula.

Neste artigo, discutimos a dinâmica de produção da agenda eleitoral a partir da análise da cobertura dada pelos jornais *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo* e *Valor Econômico* ao Programa Bolsa Família, entre os dias 1º de setembro e 31 de outubro de 2006, em um total de 166 textos². Nossa análise discute a relação entre a produção da agenda, a conformação da cobertura em enquadramentos específicos e as vozes e perspectivas presentes nos textos. De maneira mais ampla, está em questão a atuação da imprensa na conformação dos limites, ênfases e silêncios que constituem o debate público, particularmente em um período eleitoral.

A cobertura ao Programa Bolsa Família permitiu que os jornais estabelecessem diferenciações entre os grupos ou programas em disputa a partir da caracterização das motivações dos eleitores ou potenciais eleitores dos dois principais candidatos. O agendamento do tema e a sua conformação em enquadramentos específicos estiveram, assim, relacionados à interação entre os atores em disputa nessas eleições.

O estudo permite observar aspectos relevantes das interações entre os campos da mídia e da política no contexto em que a cobertura foi realizada. A compreensão que orienta o estudo é a de que as relações entre os dois campos não atendem a padrões pré-determinados. A pesquisa, portanto, não posiciona os quatro jornais em um espectro pré-definido das posições em disputa, mas procura contribuir para o debate sobre o modo como a cobertura jornalística responde às diferentes pressões (do governo, dos partidos e candidatos em disputa – com os

¹ Uma versão anterior deste artigo foi apresentada ao GT “Democracia, comunicação política e eleições” do 33º Encontro Anual da Anpocs, realizado entre 26 e 30 de outubro de 2009, em Caxambu, MG. Agradecemos aos participantes do GT e, em especial, a Luis Felipe Miguel pelas críticas e sugestões.

² Este artigo se beneficia da pesquisa empírica realizada para a dissertação de mestrado de Denise Mantovani (2009). Na dissertação, a autora apresenta um mapeamento amplo dos enquadramentos presentes no material e discute a cobertura a partir de questões diversas das que são aqui apresentadas.

argumentos técnicos mobilizados e relacionados a uma ou outra posição –, das empresas jornalísticas, dos leitores, dos anunciantes) e, ao mesmo tempo, participa da definição dos sentidos e posições que constituem a disputa eleitoral. O objetivo, portanto, não é indicar “de que lado” estavam os jornais, mas como participaram da definição e diferenciação entre as posições naquele momento.

Meios de comunicação, agenda eleitoral e debate público

Partimos da compreensão de que os meios de comunicação de massa e a política são dois campos que se relacionam, mas são dotados de lógicas próprias que participam da definição das rotinas, valores e hierarquias em cada um deles (BOURDIEU, 1989; MIGUEL, 2002). As interfaces entre os dois campos são, no entanto, um elemento central à análise do funcionamento cotidiano da política e das disputas eleitorais, de um lado, e do papel ocupado pelos meios de comunicação nas sociedades contemporâneas, de outro.

Os meios de comunicação têm participação destacada na delimitação do debate público de pelo menos duas maneiras. Uma delas é a definição das temáticas que são consideradas politicamente relevantes, em torno das quais se desdobram os debates e se configura a agenda da mídia (MCCOMBS e SHAW, 2000; WOLF, 2005). A outra está relacionada à consolidação de enquadramentos hegemônicos para esses temas, conferindo sentidos às disputas e estabelecendo diferenciações entre posições e atores que participam dos debates.

Nos períodos eleitorais, esse papel se conecta diretamente à definição dos termos em que as disputas se estabelecem, isto é, dos elementos que permitem, ao mesmo tempo, definir um espectro comum aos debates e demarcar as diferenças entre os discursos e posições visíveis nesse espectro. A mídia participa da definição de quais serão os temas relevantes em uma disputa específica. As pesquisas de opinião são, muitas vezes, mobilizadas para confirmar essa relevância, em circuitos em que o destaque atribuído a determinados temas e narrativas alimenta e reforça os discursos em diferentes âmbitos – na programação jornalística e de entretenimento, na propaganda política, nos debates no campo político estrito senso e em sondagens de opinião que dariam acesso à “opinião pública”. As preocupações individuais destacadas por essas pesquisas são, muitas vezes, o desdobramento de “focos” cognitivos estruturados, ao menos parcialmente, pelos próprios discursos presentes nos meios de comunicação³.

A mídia tem participação importante, ainda, na definição de como esses temas ou, mais precisamente, os sentidos a eles associados, definem as clivagens e oposições entre os atores em disputa. O problema, nesse caso, não é a origem das

³ Para abordagens a esse respeito, conferir Bourdieu (2007) e Champagne (1990).

narrativas que atribuem relevância a determinadas temáticas, situando-as no debate eleitoral, mas a maneira como a circulação – repetida – de determinados discursos os coloca no centro das disputas e “força” o posicionamento dos atores políticos envolvidos. Há pelo menos duas fronteiras que precisam ser consideradas. Uma delas é a definição da agenda das campanhas, em suas interfaces com a cobertura midiática – não apenas no momento das eleições, mas também nos meses ou anos anteriores. A outra é a manifestação de opinião pelos eleitores, por meio de pesquisas de opinião, em suas interfaces com a cobertura midiática – novamente, não apenas no momento eleitoral, considerando que a compreensão que os eleitores têm das disputas está relacionada também a valores e discursos estruturados ao longo do tempo.

No primeiro caso, a definição das temáticas relevantes não é produto unilateral da influência da mídia sobre partidos, candidatos e estratégias de campanha⁴ ou seu oposto, mas de uma interação que envolve complementaridade, acomodação e também disputas. Afinal, presumir a atividade de um dos atores não implica anular a do outro. No segundo, que coloca em destaque a presença da opinião dos eleitores nos debates e na cobertura midiática, a interação existe, mas pode ser considerada “estruturalmente” assimétrica. A possibilidade que o eleitor comum tem de exercer influência sobre os debates é reduzida. A presença no noticiário é concentrada em poucos atores, com características e perspectivas sociais específicas (MIGUEL e BIROLI, 2008). Nos momentos eleitorais, sobretudo, a opinião dos eleitores é medida pelas pesquisas de opinião, sem que jornalistas (e pesquisadores) levem necessariamente em conta o que está envolvido na produção das pesquisas e na formação das opiniões.

A capacidade de produção e difusão de discursos sobre o mundo social está concentrada nas mãos de poucos e o efeito das pesquisas de opinião está ligado justamente à complementaridade entre duas situações: a posse dos instrumentos de produção e difusão da opinião e a dificuldade, para a maior parte dos indivíduos, de ser portador de opiniões políticas consideradas legítimas e razoáveis. Trata-se do que Bourdieu (2007, p. 378) define como a “antinomia entre o espontaneísmo democrático [...] e o aristocratismo tecnocrático”, confirmando o desapossamento da maioria dos indivíduos na medida mesmo em que são convocados a ter uma opinião.

No caso específico da cobertura política na mídia noticiosa de grande circulação, pode-se afirmar que existe um contraste entre a idéia de que na democracia quem decide é o cidadão (portador daquela que seria a “palavra final”, o voto) e a ausência de boa parte da população dos debates nos próprios meios de

⁴ Ainda que se compreenda que a mídia alimenta os debates e orienta a tomada de posição no campo político, como mostra a pesquisa de Helena Máximo, em análise dos discursos dos parlamentares brasileiros (2008).

comunicação, reproduzindo e confirmando os limites do modo atual de configuração da política. A entrada e a manutenção dos atores que detêm posições no campo político, com acesso destacado a recursos materiais e simbólicos, dependem da confirmação dos muitos atores que têm sua participação, grosso modo, reduzida ao voto. As sondagens, de um lado, e a cobertura jornalística do debate eleitoral, de outro, são parte de um *continuum* que reproduz tensões centrais às democracias tais como se configuram hoje. Nelas, a ideia de que existe uma representação da pluralidade das opiniões e interesses dos cidadãos (na política e na mídia) convive com práticas e valores que reforçam as assimetrias entre os diferentes atores, opiniões e interesses. Nas sondagens, assim como na cobertura jornalística, as perspectivas dos atores em posições de menor centralidade (cultural, social e politicamente) são consideradas a partir das perspectivas daqueles que detêm as posições mais centrais e os recursos para a produção e difusão dos discursos “legítimos”⁵.

A cobertura ao Bolsa Família, como se verá, permite observar essas tensões. Foi uma temática importante no debate eleitoral na mídia, funcionando como um espaço de atribuição de sentido às posições de candidatos, partidos e eleitores. Expôs, também, o contraste entre a importância da população de baixa renda como objeto das análises sobre o pleito e sobre a democracia brasileira, de modo mais amplo, e sua presença reduzida na cobertura e nos debates. A cobertura envolve o reconhecimento da centralidade dos eleitores – no caso, especificamente dos eleitores mais pobres e dos beneficiários do Bolsa Família – para a definição da disputa e, de maneira mais ampla, para o entendimento dos problemas e limites da democracia brasileira. Apresenta, também, um exemplo de como o reconhecimento dessa centralidade convive com o silêncio ou a raridade das perspectivas de segmentos importantes do eleitorado e, como desdobramento, com a representação estigmatizada de suas motivações.

Mídia e eleições em 2006

Os textos que tratam do Programa Bolsa Família, analisados neste artigo, estão relacionados a uma das características da cobertura dos meios de comunicação às eleições de 2006, que foi a colocação da mídia como objeto de discussão, tematizando suas relações com candidatos e partidos e seus impactos potenciais sobre o eleitorado (LIMA, 2007). Parte das análises feitas por jornalistas e politólogos naquele momento identificou, grosso modo, um problema de desinformação – dessa perspectiva, os eleitores não deram a devida relevância à corrupção, o que estaria relacionado a vantagens obtidas por meio de programas

⁵ Para uma discussão sobre a relação entre pluralidade e imparcialidade no jornalismo, cf. Miguel e Biroli, 2009.

assistencialistas e ao estilo populista do governo Lula. A desinformação andaria, assim, de mãos dadas com a *manipulação*. Outra parte das análises trabalhou, por sua vez, com variações da ideia de que não houve desinformação, mas um descompasso entre setores importantes do eleitorado e os “formadores de opinião”. Os eleitores teriam decidido com base em *outros tipos de informação e experiências* – dessa perspectiva, os eleitores deram a devida atenção para o que entenderam como sendo de fato relevante e os programas de transferência de renda, casados à redução da pobreza ao longo do mandato de Lula, tiveram um papel legítimo na definição de suas preferências.

Em uma e outra análise, a cobertura negativa sobre os escândalos de corrupção no governo, envolvendo o candidato à reeleição, não teria sido “eficaz” para motivar o voto na oposição, sobretudo entre os eleitores pobres. A análise das razões pelas quais o presidente Lula foi conduzido a um segundo mandato passou, assim, pelo problema do acesso à informação e da qualidade e variedade dessas informações na definição das preferências dos eleitores. Na primeira análise, a cobertura não foi eficaz, mas o problema estaria nos eleitores (sobretudo nos eleitores pobres e de baixa escolaridade). Na segunda, a cobertura não foi eficaz, mas o problema estaria na mídia, mais especificamente, no descompasso entre os meios de comunicação e segmentos importantes da população – ou entre os “formadores de opinião” e as opiniões correntes entre segmentos específicos do eleitorado.

Uma das perguntas comuns às análises jornalísticas e acadêmicas sobre 2006 – se houve uma conexão entre informações sobre corrupção e o voto em candidatos de oposição ou, inversamente, sobre ausência de informações sobre corrupção e o voto em Lula – nem sempre foi feita a partir de uma consideração adequada sobre o papel da mídia e as condições em que se estabelece a visibilidade dos fatos políticos. A relação entre esses fatos e as intenções de voto (ou os votos, considerando as eleições propriamente ditas) é sempre mediada, isto é, não há fatos que se impõem por eles mesmos e nem motivações engendradas por uma razão individual isolada do contexto das disputas em que as opiniões se definem e se consolidam. Os meios de comunicação são atores importantes na definição dos fatos e na consolidação e representação das motivações. Mas essa constatação não dá conta, isoladamente, da complexidade do problema, uma vez que as preferências e adesões dos indivíduos não são um subproduto do que a mídia de massas faz circular. É preciso levar em consideração a diversidade de suas experiências, sua inserção em contextos e grupos sociais específicos e sua interação diferenciada com a mídia. Os programas sociais, nesse caso, podem ser uma variável na compreensão da relação entre a experiência mais imediata dos eleitores e os fatos políticos, tais como se afirmam na interação entre os meios de comunicação e a política. As formas variadas de mediação e representação dos

acontecimentos e das experiências, são, assim, centrais à compreensão das disputas pelos eleitores. O acesso às informações não se dá de maneira isolada ou direta, mas implica diferentes formas de interação entre as experiências dos indivíduos e os julgamentos difundidos massivamente pelos meios de comunicação de massas. Por outro lado, é preciso considerar que existem outros fatores concorrendo (ou sobrepondo-se aos meios de comunicação) para a definição das preferências dos eleitores.

As eleições de 2006 permitem pensar no impacto diferenciado dos meios de comunicação sobre o público e nos limites de sua influência. Estudos mostram que a mídia impressa realizou cobertura predominantemente negativa da candidatura de Lula e do seu governo, durante a campanha e antes, desde maio de 2005, quando foi detonada a chamada crise do “mensalão” (LIMA, 2006; ALDÉ, MENDES e FIGUEIREDO, 2007). Mostram, ainda, que a cobertura negativa não se desdobrou em uma crítica consistente à atual configuração do sistema político. A discrepância entre igualdade política formal e desigualdades econômicas, entre universalidade formal de acesso e participação política e desigualdade efetiva na influência e impacto sobre as decisões no campo político não é objeto da crítica (MIGUEL e COUTINHO, 2007). Outras pesquisas, que enfatizam as estratégias presentes na campanha, mostram, por sua vez, que a candidatura de Lula apostou nos aspectos que não foram destacados pela cobertura, ou seja, nas variáveis que consolidaram as avaliações positivas de Lula e do governo. A campanha à reeleição enfatizou o crescimento econômico e as melhorias na área social, ancoradas justamente em programas sociais como o Bolsa Família, e definiu a mudança como um risco às realizações de seu primeiro mandato (MACHADO, 2009).

É nesse contexto – de cobertura negativa e propaganda que destacava as realizações do primeiro mandato de Lula e os riscos que a vitória de seu adversário representaria – que o Bolsa Família se firmou como um dos temas relevantes na agenda eleitoral, com espaço na campanha e no noticiário. Durante os anos anteriores, fez parte das estratégias do governo Lula para a produção de uma visibilidade positiva. Sua presença no debate eleitoral e, mais especificamente, na cobertura jornalística a esse debate, permite observar a permeabilidade entre as temáticas das campanhas dos candidatos, a comunicação institucional do governo (uma vez que o presidente Lula era candidato à reeleição) e a conformação da agenda nos meios de comunicação. Nos jornais analisados na pesquisa, o programa permitiu, em vários momentos, diferenciar não apenas a posição dos principais candidatos à presidência, mas também as posições dos eleitores e as motivações presumidas para sua adesão a uma ou outra candidatura.

Além da definição dos termos das disputas, o Bolsa Família foi uma das temáticas que motivaram a seleção dos atores e perspectivas que constituíram as representações dessas disputas na mídia. Os jornalistas, em sua rotina, incorporam

critérios compartilhados, válidos em um dado momento, para a definição das “fontes” e das “personagens” presentes nos textos jornalísticos. Esses critérios, por sua vez, estão relacionados às formas de valorização dos atores em seus próprios campos (que não estão dissociadas da visibilidade que têm nos meios de comunicação, mas não se reduzem a ela) e às formas de valorização social ativas, definidas por critérios e características de classe, gênero, raça e nível educacional que constituem o capital social dos diferentes atores, sua competência social presumida.

A presença do Programa Bolsa Família na mídia impressa em 2006 envolveu, assim, o destaque atribuído a determinados atores no noticiário (quem entre políticos, eleitores e técnicos detinha, naquele momento, posição legítima para se manifestar) e a confirmação de que os programas assistencialistas ou de transferência de renda, de acordo com a perspectiva assumida, consistiam em uma variável importante naquela disputa.

O Bolsa Família e os sentidos da disputa eleitoral na cobertura jornalística

Como antecipamos na introdução, o artigo analisa textos publicados na imprensa diária sobre o Programa Bolsa Família. O recorte cronológico foi definido com o objetivo de observar o tema como parte da cobertura eleitoral. Inicialmente, foram lidos todos os textos publicados entre 1º de setembro e 31 de outubro de 2006, em um total de 240 edições dos jornais brasileiros diários *O Globo*, *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo* e *Valor Econômico*. Essa leitura permitiu, então, selecionar os textos que tratavam do Programa Bolsa Família naquele período e naquele conjunto de edições, isto é, todos os textos que mencionavam ou discutiam mais detidamente o Bolsa Família. Resultou, então, um corpus de 166 textos, presentes em 93 edições (38,7% do total de edições inicialmente pesquisadas).

O *corpus* da pesquisa inclui textos que podem ser caracterizados como informativos (como as reportagens) e opinativos (como os editoriais, entrevistas e artigos assinados). Essa opção decorre da proposta da pesquisa – de verificar a correlação entre as abordagens do Bolsa Família e as representações da disputa eleitoral nos jornais –, mas decorre, sobretudo, da orientação teórico-metodológica aqui assumida. Nos estudos sobre enquadramento, dos quais se alimenta a análise, a divisão entre “fatos” e “opiniões” se enfraquece, inclusive como recurso metodológico, devido ao entendimento de que a seleção dos temas e dos recursos narrativos e argumentativos retoma entendimentos prévios, atualizando seqüências cognitivas específicas (GOFFMAN, 2006). Não é possível, dessa perspectiva, distinguir os temas das abordagens que lhes tornam compreensíveis ao público, assim como não é possível distinguir os fatos narrados dos percursos cognitivos mobilizados para que “façam sentido”. Essa compreensão fundamenta a apreensão

conjunta dos textos publicados nas seções de opinião e de informação dos jornais: o objetivo é perceber quais as representações presentes e seus efeitos naquele contexto específico, e não se existe ou não adesão valorativa ou viés.

O jornal *O Globo* foi o que mais tratou do Bolsa Família, com 60 textos (36,1%), seguido da *Folha de São Paulo*, que publicou 45 (27,1%) e do *Valor Econômico* com 32 textos (19,3%). O jornal *O Estado de São Paulo* publicou 29 (17,5%) textos sobre o Bolsa Família, o menor número entre os quatro jornais, especialmente se comparado aos dois jornais de perfil semelhante ao seu. A inclusão de *O Valor Econômico* foi feita a partir de uma observação prévia da cobertura. O foco em um público específico e o caráter mais técnico que o jornal procura assumir não impediram o compartilhamento de aspectos relevantes da agenda política e eleitoral na mídia. Sua análise permitiu, assim, uma comparação produtiva com os demais jornais e, ao mesmo tempo, reforçou a discussão sobre as perspectivas técnicas apresentadas na cobertura e o desapossamento do eleitor pobre e beneficiário do Bolsa Família, que não se constitui como sujeito de opinião.

O estudo partiu, portanto, de um recorte temático – textos jornalísticos que versaram sobre o Bolsa Família –, inserido em um contexto específico – o da disputa eleitoral em 2006. Considerado esse recorte, a análise se divide em dois eixos complementares: análise das “vozes” e análise dos “enquadramentos” presentes nos textos. No primeiro, procura explicitar quais os atores e perspectivas presentes na cobertura jornalística (quem fala nos textos e a partir de que posições); no segundo, busca expor as narrativas que organizam os textos publicados e atribuem sentido, simultaneamente, ao Bolsa Família e à disputa eleitoral.

Vozes presentes na cobertura jornalística

As fontes e personagens citadas na cobertura foram divididas em seis categorias, correspondentes aos tipos de “vozes” presentes nos textos analisados.

Quadro 1
Vozes presentes nos textos analisados

(1) Técnicas: especialistas, pesquisadores, estudiosos que se manifestaram sobre o Programa
(2) Populares: cidadãos e eleitores “comuns”, em geral beneficiários do Programa; indivíduos que não são associados, no noticiário, a competências ou posições institucionais específicas.
(3) Político-eleitorais: candidatos, coordenadores das campanhas, lideranças do governo, lideranças de partidos políticos, indivíduos tomados como representantes do governo e da oposição,
(4) Movimentos sociais, sindicatos e ONGs: vozes institucionais ou de indivíduos tomados como representantes desses atores e instituições
(5) Empresários, federações e associações de empregadores: vozes institucionais ou de indivíduos tomados como representantes desses atores e instituições
(6) Outros

A análise das vozes correspondentes a cada uma dessas categorias teve o objetivo de mapear o recurso aos diferentes atores e posições sociais. Foram consideradas todas as personagens presentes nos textos (isto é, os atores que “falaram” nos textos, citados com voz direta ou indireta). A análise verificou se havia nos textos vozes correspondentes a cada uma das categorias, resultando na seguinte distribuição⁶:

Tabela 1
Vozes presentes na cobertura jornalística ao Bolsa Família

Tipos de vozes	Presença nos textos	Frequência (%)
Político-eleitoral	86	51,8
Técnica	80	48,2
Popular	17	10,2
Empresarial	3	1,8
Movimento Social Organizado	1	0,6

⁶ Trata-se, portanto, de uma contabilização dos tipos de vozes e não de cada uma das fontes ou personagens presentes. O resultado indica quais são as posições (de acordo com as categorias mencionadas) mobilizadas na cobertura, mas não permite quantificar os atores correspondentes a cada uma delas.

As vozes “político-eleitorais” estiveram, assim, presentes em 86 entre os 166 textos (51,8%). Isso se explica pelo fato, já mencionado, de que o noticiário sobre o Programa Bolsa Família foi parte da cobertura eleitoral. Muitas das vozes presentes na cobertura defendiam ou criticavam o programa no contexto do debate eleitoral, posicionavam-se em relação a sua continuidade, explicavam sua relação com um ou outro candidato e com o governo Lula.

As vozes “técnicas” estiveram, por sua vez, presentes em 80 textos ou 48,2% do material analisado, explicitando a ênfase, na abordagem dada ao programa, às explicações “competentes” e de atores com posição especializada e legitimada institucionalmente. Nesse caso, vale ressaltar que as vozes técnicas tiveram maior concentração na cobertura do *Valor Econômico* (62,5% dos textos, 14,3 pontos acima do percentual médio), que foi, por outro lado, aquele que apresentou o menor percentual de textos com presença de vozes “político-eleitorais” entre os jornais pesquisados (28,1%, 23,7 abaixo do percentual dos 51,8% no material). Esse dado está relacionado ao perfil diferenciado e mais especializado desse jornal, comparativamente aos demais (ainda que se possa fazer um paralelo com as editorias de economia e os profissionais da cobertura econômica nos outros três jornais). Mas está relacionado, também, ao fato de que o *Valor Econômico* foi o jornal que mais apresentou uma caracterização “técnica” do programa, por meio da ênfase em estudos e dados. Vale observar, no entanto, que a razão pela qual o tema se consolida no noticiário naquele momento, inclusive no *Valor Econômico*, é o fato de fazer parte do debate eleitoral. O jornal, portanto, não tem uma posição exterior à agenda presente nos demais, mas assume uma perspectiva que confirmaria seu perfil “técnico” e especializado.

As vozes “populares” são aquelas entre as quais estão os beneficiários do Bolsa Família. Estão presentes em 17 ou 10,2% das matérias analisadas, ficando à frente apenas dos “empresários” (com 3 citações e presença em 1,8% do material) e dos “movimentos sociais”, que tiveram apenas 1 citação e presença em 0,6% do material. Sua maior presença foi nos textos do jornal *O Globo*, que apresentou 16,7% das matérias em que os “populares” estiveram presentes. O jornal com menor presença de populares entre seus textos, no entanto, não foi o *Valor Econômico*, como se poderia pensar partindo de uma hipótese de que haveria um contraponto entre vozes “técnicas” e “empresariais” (nos dois casos, com maior concentração no *Valor Econômico*) e vozes “populares”. O jornal que apresentou o menor número de matérias em que “populares” foram ouvidos foi *O Estado de São Paulo*, com apenas 1 entre os 17 textos em que estiveram presentes. Vale observar, no entanto, que o número reduzido e, com a exceção de *O Globo*, a pouca diferença entre os jornais (2 textos na *Folha de São Paulo* e 4 no *Valor Econômico*) não permitem estabelecer com segurança uma clivagem entre os veículos.

O que nos parece, de fato, relevante levando em consideração esse mapeamento das vozes é a configuração geral do debate sobre o Bolsa Família na cobertura. O contraponto entre os 51,8% dos textos em que estão presentes “vozes político-eleitorais”, os 48,2% que apresentam “vozes técnicas” e os 10,2% que apresentam “vozes populares” nos leva a uma constatação preliminar: a de que a perspectiva jornalística ressalta e confirma as perspectivas técnicas e as que já têm posição destacada na disputa político-eleitoral, atribuindo pouca visibilidade (e, portanto, destaque) aos “populares” beneficiários do programa.

O estudo corrobora, assim, a compreensão de que a cobertura na mídia confirma os limites e as formas atuais de concentração de poder e exclusão no campo político. Isso se desdobra, nessa análise específica, em dois entendimentos. Um deles é que o predomínio e relevância da perspectiva “técnica” excluem ou minimizam a importância das perspectivas (e da avaliação) daqueles que recebem o benefício. O outro é que a ênfase no debate político-eleitoral e na abordagem a partir das perspectivas dos atores institucionais que fazem parte da disputa reforça a diferenciação entre os discursos entendidos como politicamente válidos (e propriamente políticos) e os discursos considerados marginais ou relegados à exterioridade dos expectadores. Os populares são considerados atores importantes na definição da disputa – eleitores pobres, que poderiam definir o pleito –, mas são objetos de discurso, mais do que sujeitos, e são representados, em grande medida, como beneficiários passivos de programas de caráter assistencialista. Essa discussão será retomada na análise dos enquadramentos.

Enquadramentos presentes na cobertura jornalística ao Bolsa Família

Uma análise anterior do material permitiu distribuir os textos entre dois eixos temáticos centrais, aos quais chamamos “Uso eleitoral do Programa Bolsa Família” e “O Programa Bolsa Família como política social” (MANTOVANI, 2009). No primeiro eixo, como o título explicita, estão reunidos os enquadramentos que apresentam o Programa sob uma ótica eleitoral, em geral relacionando-o a estratégias de Lula e do PT para sua manutenção no poder. No segundo eixo, estão os enquadramentos nos quais o Programa é apresentado como uma política social que deve ser analisada.

Cada um dos eixos temáticos reúne um conjunto específico de enquadramentos presentes nos diferentes jornais, no período, como se pode observar na Tabela 2:

Tabela 2
Eixos temáticos e enquadramentos na cobertura jornalística ao Bolsa Família

Eixos Temáticos		Enquadramentos	Totais
Uso eleitoral do programa Bolsa Família	64,5% (107)	O Bolsa Família reforça divisões regionais e conflitos de classe	25,3% (42)
		O Bolsa Família é uma estratégia eleitoral	20,5% (34)
		O Bolsa Família foi um recurso para o terrorismo eleitoral	18,7% (31)
Bolsa Família como programa social	35,5% (59)	O Bolsa Família é assistencialista e não tem impacto sobre a economia	18,6% (31)
		O Bolsa Família transfere renda	7,8% (13)
		O Bolsa Família transfere renda, mas não é programa social	9,1% (15)
			100% (166)

Neste artigo, analisamos apenas os enquadramentos presentes no eixo temático “Uso eleitoral do Programa Bolsa Família”. A opção se deve ao fato de que eles são particularmente relevantes para a análise da relação estabelecida na cobertura entre o acesso ao benefício, o pouco acesso a informações como base para a formação das preferências e o voto em Lula. Essa conexão está presente em todo o material, mas tem maior impacto sobre a organização dos textos presentes no primeiro eixo.

Pode-se considerar, de acordo com a literatura sobre o conceito de “enquadramento”, que os enquadramentos presentes nos textos correspondem a interpretações da realidade que foram privilegiadas, em detrimento de outras (PORTO, 2004). São ênfases que permitem a retomada de sentidos já cristalizados, no sentido proposto por Goffman (2006). Isso não significa que a presença dos diferentes enquadramentos exclua enquadramentos concorrentes, constituindo um contexto harmônico para a significação dos fatos e a valorização dos atores. A convivência entre os enquadramentos permite identificar os “atributos dominantes” em um texto, sem que se deixe de considerar os conflitos e ambigüidades que estão presentes (AZEVEDO, 2004). Trata-se de assumir metodologicamente que o texto jornalístico se faz de ênfases, destaques e silêncios, que potencializam (sem determinar) leituras.

Os enquadramentos analisados – “O Bolsa Família reforça divisões regionais e conflitos de classe”, “O Bolsa Família é uma estratégia eleitoral” e “O Bolsa Família foi um recurso para o terrorismo eleitoral” – têm especificidades que

justificam que sejam trabalhados como enquadramentos distintos, mas há sobreposições e compartilhamentos de aspectos importantes das narrativas mobilizadas, atribuindo sentidos comuns ou complementares ao Programa e à disputa eleitoral.

O primeiro desses enquadramentos apresenta o Bolsa Família como responsável pela acentuação ou produção de uma divisão do país, desdobrada em votos nos dois principais candidatos à presidência, Lula e Alckmin. As fronteiras entre divisão de classe, divisão entre sul e norte e divisão entre regiões produtivas e improdutivas são móveis. Faz parte desse enquadramento, de maneira central, a compreensão de que a política adotada pelo governo Lula e a adoção de um programa nos moldes do Bolsa Família, em especial, acentuariam ou promoveriam a divisão entre ricos e pobres. As narrativas mobilizadas envolvem compreensões da relação entre o governo Lula, o Programa Bolsa Família e os conflitos e diferenças de classe existentes na sociedade brasileira.

O segundo enquadramento, “O Bolsa Família é uma estratégia *eleitoreira*”, mobiliza especificamente narrativas que associam o Bolsa Família a estratégias eleitorais (e, sobretudo, *eleitoreiras*, em sentido pejorativo) de Lula e do PT. Os textos classificados nessa categoria mobilizam perspectivas relevantes sobre o perfil do eleitorado brasileiro e os problemas que caracterizariam as eleições e a representação política, em sentido mais amplo, no Brasil. Existe uma relação entre a caracterização do Programa como assistencialista e populista e a compreensão de que parte do eleitorado brasileiro é manipulável e, portanto, não *escolhe* de maneira autônoma a quem dará seu voto. Esse enquadramento se conecta diretamente ao problema, discutido nas seções anteriores, da relação entre os meios de comunicação e a definição do comportamento dos eleitores, remetendo a outros aspectos do noticiário: as denúncias de corrupção. Há, assim, uma avaliação negativa da correspondência entre o Bolsa Família e o voto em Lula, que seria um desdobramento da falta de informação e de decisões orientadas pela obtenção de vantagens pessoais e pontuais.

O terceiro e último enquadramento destacado nesta análise tem continuidades importantes em relação ao anterior porque pressupõe uma opção por Lula devido aos benefícios assistencialistas recebidos. “O Bolsa Família foi um recurso para o *terrorismo eleitoral*”, como definimos esse enquadramento, remete ao risco de que esse benefício fosse extinto se Geraldo Alckmin vencesse as eleições. Uma especificidade desse enquadramento é que a alternância entre as diferentes vozes presentes nas matérias (especialmente as de representantes de uma ou outra candidatura e as dos poucos beneficiários do programa presentes nos textos) é um elemento relevante para a análise das interações entre os campos jornalístico e político. Essa temática e a própria definição de determinadas práticas como “*terrorismo eleitoral*” foi agendada pela campanha de Alckmin, mas mobilizou, nos jornais, integrantes das duas campanhas – de um lado, a defesa do Programa

associada à defesa da própria campanha de Lula; de outro, a denúncia do programa como estratégia eleitoreira (presente no segundo tipo de enquadramento apresentado), associada à denúncia de que a campanha de Lula propagava uma falsa ameaça.

A análise permitiu registrar mais de um enquadramento por texto. Vale lembrar que esses enquadramentos correspondem à mobilização de narrativas estruturadas, nas quais o Bolsa Família ganha sentido. É, também, por meio dessas narrativas que se estabelecem pontos de partida para a apreensão, pelo leitor, de correlações específicas entre o programa e a disputa eleitoral. A Tabela 3 abaixo, apresenta a divisão dos textos publicados por cada um dos jornais entre as categorias de enquadramento analisadas:

Tabela 3
Concentração dos enquadramentos nos jornais

Jornais/Enquadramentos	Conflitos de classe	Estratégia eleitoreira	Terrorismo eleitoral	Total por jornal
<i>O Globo</i>	12 (32,4%)	17 (45,9%)	8 (21,6%)	37 (100%)
<i>Folha de São Paulo</i>	13 (41,9%)	6 (19,4%)	12 (38,7%)	31 (100%)
<i>Valor Econômico</i>	8 (44,4%)	7 (38,9%)	3 (16,7%)	18 (100%)
<i>O Estado de São Paulo</i>	9 (42,9%)	4 (19%)	8 (38,1%)	21 (100%)
Total por enquadramento	42 (39,3%)	34 (31,8%)	31 (29%)	107 (100%)

Em todos os jornais, com exceção de *O Globo*, a maior concentração foi do enquadramento que apresentava o Bolsa Família em narrativas que destacavam conflitos de classe ou regionais. É no jornal *O Estado de São Paulo*, no entanto, que existe uma relação mais explícita entre uma avaliação negativa do programa e clivagens sócio-econômicas e regionais. A relação entre comportamento eleitoral e pobreza é fortemente associada, no caso desse jornal, também ao argumento de que algumas regiões e unidades da federação detêm um papel no desenvolvimento sócio-econômico do país que não corresponde a seu poder político, o que se deveria a distorções nas regras eleitorais, entre outros fatores.

Folha de São Paulo e *O Estado de São Paulo* apresentam a maior concentração do enquadramento “terrorismo eleitoral”. A *Folha de São Paulo* foi o jornal que inicialmente mobilizou as narrativas a ele relacionadas. O jornal investiu, em várias edições, em uma polêmica que se estabeleceu a partir da compreensão de que a campanha de Lula apostava em mentiras e na ameaça de extinção de benefícios sociais. A relação entre os dois jornais paulistas (de agendamento recíproco) e o fato de que a cobertura tenha se iniciado a partir de um discurso de Marta Suplicy em São Paulo, estão relacionados à menor centralidade no *O Globo*. Por outro lado,

essa temática teve menor entrada no jornal *Valor Econômico* porque estava relacionada, diretamente, à campanha eleitoral, enquanto o foco daquele jornal foi para o Bolsa Família e a economia, mesmo quando destacou o programa como uma variável relevante da disputa eleitoral.

A seção seguinte traz a análise dos textos publicados, de acordo com a divisão entre os três enquadramentos trabalhados.

O Bolsa Família produz e reforça divisões regionais e conflitos de classes

Os 42 textos em que esse enquadramento esteve presente correspondem a 25,3% do material publicado sobre o Bolsa Família no período. O eixo central às narrativas mobilizadas por esse enquadramento é a relação entre pobreza, assistencialismo e voto. De maneira mais específica, no debate eleitoral de 2006, essa narrativa implica em uma orientação do entendimento sobre os resultados das eleições. Os votos que levaram Lula ao segundo turno e sua vitória seriam o resultado de um viés nessas eleições, apresentando uma nítida divisão regional e socioeconômica entre o eleitorado de Lula e o de Alckmin. O Bolsa Família teria sido um fator central à produção dessas clivagens, isto é, um fator importante para explicar porque os eleitores mais pobres e que vivem nas regiões mais pobres do país votaram predominantemente em Lula.

A pesquisa realizada não permite comparar de maneira sistemática a cobertura eleitoral em 2006 à cobertura em 1994 e 1998, quando o Plano Real foi central aos enquadramentos que configuraram a cobertura da mídia. Os estudos sobre essas eleições permitem, no entanto, avançar numa hipótese, a de que a relação entre o Plano Real e a estabilidade econômica foi destacada pela cobertura em 1994 e 1998, levando a um entendimento de que a opção dos eleitores por Fernando Henrique Cardoso era legítima. Os sentidos associados ao voto “pelo Real” o definiam como uma opção “correta” por soluções de caráter duradouro (e que, portanto, transcendiam o auto-interesse e os benefícios pontuais). Além disso, vale observar que nas eleições anteriores a divisão regional não foi mobilizada como explicação, ainda que ela seja uma variável para o entendimento dos impactos de uma campanha e da permeabilidade de partidos e candidatos pelo país.

Em alguns casos, os textos publicados responsabilizam explicitamente a campanha de Lula por produzir rivalidades e divisões entre ricos e pobres – que não existiriam concretamente, portanto, mas seriam resultado das disputas simbólicas durante as eleições. A edição do jornal *O Globo* de 24 de outubro de 2006 parte de declarações de Alckmin para destacar que “é grave a divisão que semearam no país”. Com base no resultado do primeiro turno, a reportagem explica que os resultados demonstraram “uma separação geográfica” em relação à preferência do eleitor. É Geraldo Alckmin quem verbaliza, no texto, o significado dessa “geografia”:

“É grave a divisão que alguns semearam no país, do ponto de vista regional, econômico e até de renda. E se é assim, é bom dizer que estou entre os pobres e ele (Lula) com os ricos, já que o patrimônio dele é maior que o meu” (Freire, Flávio. “Alckmin acusa Lula de provocar racha entre ricos e pobres”, *O Globo*, 24, out., 2006, p. 8). Na mesma edição, um dos principais colunistas políticos do jornal (e do jornalismo das empresas *Globo*), Merval Pereira, expõe argumentos atribuídos ao cientista político Romero Jacob que localizam a divisão regional no discurso de Lula, e não em diferenças regionais que existiriam efetivamente: “ao contrário do que Lula vem propalando não há uma divisão simplista entre o Brasil do norte e o Brasil do sul” (Pereira, Merval. “Anatomia do voto”, *O Globo*, 24, out., 2006, p. 4). Antes disso, durante o mês de setembro, *O Globo* já publicava reportagens sobre a mudança do perfil do eleitor de Lula, falando do aumento da “preferência do eleitorado mais pobre, menos instruído e do Nordeste notadamente a partir de 2002, quando Lula assumiu o poder”. As vozes inseridas nas matérias confirmam a relação entre o voto em Lula, o Bolsa Família e a divisão sócio-econômica e regional.

Os eleitores presentes nas matérias confirmam, assim, as narrativas mobilizadas nesse enquadramento do Bolsa Família. Em sua grande maioria, os eleitores que declararam ter votado em Lula e estão presentes nas matérias são beneficiários do Programa Bolsa Família, vivem em municípios pobres e com pouca infra-estrutura e altos índices de desemprego. Quando são moradores de centros urbanos, vivem em favelas e regiões periféricas. Por outro lado, os eleitores de Alckmin presentes nas matérias, também de forma quase absoluta, correspondem a segmentos com alta escolaridade e poder aquisitivo e são empresários ou produtores rurais que expressam desacordos com a política econômica de Lula. Além disso, esses últimos vocalizam, nas matérias, a insatisfação com a conduta ética do PT e de integrantes do governo Lula. São, em sua maioria, moradores de regiões mais favorecidas do país ou de bairros de classe média e alta de centros urbanos do sul e sudeste.

Uma reportagem publicada pelo jornal *O Globo* em 17 de setembro de 2006 é representativa do que acabamos de falar. É também representativa da acomodação entre opiniões favoráveis ao Programa Bolsa Família em narrativas desfavoráveis à reeleição de Lula. Essa acomodação está diretamente relacionada a “quem” emite as opiniões no texto e à conexão entre assistencialismo, manipulação e voto em Lula. A reportagem trata de uma pequena cidade do Recôncavo Baiano (São Francisco do Conde), com 27.300 habitantes, onde 94% dos eleitores votaram em Lula em 2002 e repetiriam o voto em 2006 “por causa do Programa Bolsa Família” – segundo a reportagem, 10% da população local recebem o Bolsa Família. As declarações presentes na reportagem, todas elogiosas a Lula, são feitas pelos beneficiários do Programa: “Eu gasto R\$ 600,00 por mês, sem este dinheiro [do

Programa Bolsa Família] não ia dar. É por isso que vou votar no Lula de novo. Ele me deu uma ajuda grande” (Menezes, Maia. “Em reduto lulista na Bahia, apoio até do PP”, *O Globo*, 17, set., 2006, p. 22).

O exemplo mais taxativo desse tipo de narrativa está no jornal *O Estado de São Paulo*. A análise do jornal sobre o primeiro turno das eleições pode ser resumida pelo enunciado presente em matéria publicada no dia 3 de outubro: “Alckmin ganhou no Brasil que sustenta o governo federal e perdeu no Brasil que é sustentado pelo governo federal” (Editorial “Por que Lula não levou”, *O Estado de São Paulo*, 03, out., 2006, p. A3).

Isso não significa que não existam tensões ou ambigüidades constitutivas desse enquadramento – certamente mais presentes nos jornais *O Globo*, *Folha de São Paulo* e *Valor Econômico* do que no jornal *O Estado de São Paulo*. O jornal *O Globo* fornece vários exemplos. A estigmatização do voto em Lula e do eleitorado de baixa renda (com destaque para os beneficiários do programa) convive com narrativas que entendem que a relação entre assistencialismo e voto provocou mudanças nas regiões mais pobres do país. A edição de *O Globo* de 29 de outubro de 2006 traz uma reportagem que afirma que “com a força eleitoral de Lula, uma nova geração de políticos derrota nas urnas antigos caciques da região”, destacando as vitórias de Jacques Wagner (BA), Marcelo Déda (PI), Eduardo Campo (PE) e Cid Gomes (CE), vistos como novos políticos apoiados por Lula e vencedores em estados anteriormente “comandados por tradicionais oligarquias políticas” (Camarotti, Gerson. “Nordeste vê o ocaso do coronelismo”. *O Globo*, 29, out., 2006, p. 16). É parte da ambigüidade constitutiva das matérias a presença simultânea da associação entre assistencialismo e manipulação e do entendimento de que, como em eleições anteriores, é a economia que define o voto (inserindo o Bolsa Família, portanto, entre os resultados presumidos como positivos da política social do governo Lula, que se desdobrariam em aquecimento da economia local, no entendimento presente em alguns textos). De modo semelhante, existe uma tensão entre a afirmação de que existem divisões de classe determinando as clivagens entre os eleitores e a negação de que existem conflitos de classe que poderiam manifestar-se, legitimamente, em diferentes comportamentos eleitorais.

Esse mesmo tipo de ambigüidade está presente em outros jornais. No dia 3 de outubro, a *Folha de São Paulo* publicou um texto em que analisa o mapa do resultado das votações. Nele, a avaliação é que o resultado nas urnas “não se resume à vinculação mais óbvia”, da superioridade de Lula nas regiões mais pobres com a “massificação do Programa Bolsa Família nestes lugares”. Seria preciso vincular essa variável e o aumento do rendimento familiar ao crescimento da indústria e comércio nas regiões do norte e nordeste, que teria ajudado “a criar novos consumidores na classe C e D”. O contraponto seriam os efeitos negativos sobre setores da economia, como a agropecuária, no sul e no centro-oeste. Nesse

caso, a análise das eleições concentra-se na idéia de que os efeitos da economia sobre o consumo, de um lado, e sobre os lucros, de outro, orientam o comportamento eleitoral, mais do que na relação entre assistencialismo e voto (Fabio, Victor e Kobus, Paulo. “Lula perde votos onde economia patina”. *Folha de São Paulo*, 03, out., 2006, p. E16).

O destaque ao Bolsa Família na cobertura, em conexão com a explicação para o voto em Lula, só pode ser entendido se consideradas essas ênfases (nas eleições de 2006) e as variações de ênfase (em relação às eleições anteriores, que não foram trabalhadas neste artigo).

O Bolsa Família é uma estratégia eleitoreira

Nesse caso, os 34 textos que apresentam esse enquadramento correspondem a 20,5% do total de textos sobre o Bolsa Família publicados no período. Há, como se disse antes, um *continuum* entre esse enquadramento e o anterior, apesar de suas especificidades. Em comum está a associação entre comportamento eleitoral e assistencialismo. Mas o destaque, neste caso, é para a compreensão de que o governo estruturou o Programa Bolsa Família e outros programas de caráter assistencialista como estratégias eleitorais – que mostravam, então, sua eficácia. A narrativa central a esse argumento significa, portanto, o entendimento de que os programas do governo são assistencialistas e foram assim concebidos para produzir um eleitorado cativo. Consiste, por outro lado, no entendimento de que o fator que define o voto em Lula é o acesso aos programas de caráter assistencialista existentes em seu governo e a ele associados, de maneira personalista.

A *Folha de São Paulo*, em sua edição de 15 de outubro de 2006, traz uma reportagem representativa. A análise do resultado do primeiro turno das eleições aparece sob o título “Urna premia ação assistencialista de Lula”. O jornal apresenta uma correlação entre o resultado eleitoral no primeiro turno e o número de famílias atendidas pelo Bolsa Família e por programas de previdência social. Existe uma tensão entre a compreensão de que é o caráter assistencialista dos programas que produz votos e a narrativa, já mencionada antes, de que o fator definidor do voto é a economia (em sentido mais amplo). A reportagem expõe uma correspondência entre crescimento econômico local e crescimento do número de votos em Lula. Essa análise remete, também, a um aspecto discutido no enquadramento anterior, referente ao maior impacto da candidatura de Lula nas regiões mais pobres do país: é nas regiões nordeste e norte que está o maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, entre 42,1% e 50% da população. É nessas regiões, também, que está a maior concentração de votos em Lula, que variou entre 56,1% e 80% dos votos válidos. Para a região sul, a

reportagem mobiliza o contraponto: entre 10% e 26% dos habitantes eram, então, beneficiários do Bolsa Família e Lula obteve entre 20% e 44% dos votos válidos. “Onde há menos programas sociais e pessoas recebendo salário mínimo, o tucano teve mais votos” é a conclusão, orientando a explicação para o comportamento dos eleitores em 2006 (Canzian, Fernando. “Quanto maior a concentração de programas sociais e assistenciais no O Estado de São Paulo, maior a votação do presidente”. *Folha de São Paulo*, 15, out., 2006, p. A12).

Na mesma reportagem, o jornal mobiliza argumentos de “especialistas” que confirmam essa análise. Em uma primeira compreensão, “o governo retira recursos de quem produz para repassar a quem não produz”, como enuncia o economista Celso Toledo. Em outra, o resultado da votação é vinculado às formas de transferência de renda adotadas pelo governo, o que revelaria que “o eleitor brasileiro continua propenso ao voto clientelístico”, segundo palavras do cientista político Leôncio Martins Rodrigues. Por fim, existe uma associação entre os programas sociais e o que é enunciado como uma idéia “eleitoreira de encenação do governo Lula pró-pobres”, nas palavras do sociólogo Antonio Flávio Pierucci.

Antes, em edição de 8 de outubro de 2006, esse mesmo enquadramento esteve presente em reportagem feita a partir de pesquisas eleitorais realizadas pelo Instituto Datafolha, antecipando resultados para o segundo turno. A avaliação é que os eleitores que ganham menos de dois salários mínimos são responsáveis pela vitória de Lula, com 50% das intenções de voto, contra 43% de Geraldo Alckmin. Além da renda, esse texto ressalta também outras características que diferenciariam os eleitores de Lula e Alckmin: “quanto mais branco, mais rico e mais escolarizado, mais o eleitor pende para o candidato tucano”. (Marreiro, Flávia e Cariello, Rafael. “Massa dos que ganham até R\$700,00 dá vantagem a Lula. *Folha de São Paulo* 08, out., 2006, p.A4).

Nesse caso, a cobertura apresenta uma tensão paralela àquela discutida quando tratamos do primeiro enquadramento. Os quatro jornais mobilizaram, predominantemente, uma narrativa que associa o Programa Bolsa Família a uma estratégia do governo para a obtenção de benefícios eleitorais – e os eleitores de baixa renda a uma racionalidade eleitoral “rasa” ou à vulnerabilidade à manipulação. Mas essa predominância não significa que não tenham sido mobilizadas narrativas antagônicas. O jornal *Valor Econômico*, sobretudo, apresenta como parte desse enquadramento o questionamento à associação negativa entre os benefícios do Programa Bolsa Família e o comportamento dos eleitores. Em coluna publicada na edição de 28 de setembro de 2006, Maria Inês Nassif considera não apenas a ideia de que as eleições de 2006 apresentariam um corte social bastante claro, mas também a de que a análise desse corte social seria eivada de preconceitos. O pressuposto do “voto vendido” pelos beneficiários do Bolsa Família

seria, assim, parte da visão preconceituosa dos “formadores de opinião” sobre os eleitores de baixa renda. Nas palavras da colunista:

“(...) por que a elite, em vez de fazer a reflexão sobre a realidade social do país, assume um discurso que pretende criminalizar a pobreza por uma escolha democrática? A escolha do pobre não é crime. Reflete anseios, um descaso secular, uma distância profunda dos ricos. É uma escolha racional” (Nassif, Maria Inês. “Porque são pobres, nordestinos e negros. Valor Econômico, 28, set., 2006, p. A6).

O *Valor Econômico* apresenta, ainda, a posição de especialistas que entendem que a associação direta entre o Bolsa Família e o comportamento eleitoral é equivocada. Em duas reportagens publicadas logo após o primeiro turno, o jornal apresenta dados e argumentos que sustentam que o Bolsa Família “não foi um fator tão decisivo quanto a oposição temia: Lula venceu em sete dos dez estados em que o Programa Bolsa Família atinge pelo menos 30% das famílias”. Em alguns estados desta categoria, segundo a reportagem, “o Programa Bolsa Família não foi suficiente para contrabalançar fatores como a crise do agronegócio exportador” (Felício, César e Bolças, Cibele. “Bolsa família tem impacto irregular”, *Valor Econômico*, 02, out., 2006, p. A11). A outra reportagem, publicada em 10 de outubro, sustenta que o Programa “ajudou Lula, mas não foi decisivo” para a vitória no primeiro turno. A economista da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Lena Lavinias afirma, no texto, que Lula recebeu grande votação no nordeste por uma gama de fatores entre os quais o Programa Bolsa Família é marginal, como “a identificação com a população local e as dificuldades da oposição de fazer o mesmo” (Felício, César. “Impacto do Bolsa Família depende da região”. *Valor Econômico*, 10, out., 2006, p. A12).

Como foi dito, essa não foi a narrativa predominante, nem mesmo no *Valor Econômico*, que mantém a clivagem entre eleitores de baixa renda (definidos como beneficiários do programa) e eleitores de maior renda, pouco caracterizados, ainda que procure fazer uma análise de caráter técnico do programa. As palavras de Antonio Flávio Pierucci, publicadas em reportagem da *Folha de São Paulo* e mencionadas antes, na discussão do primeiro tipo de enquadramento, mobilizam os pressupostos que caracterizam este segundo enquadramento: a idéia “eleitoreira de encenação do governo Lula pró-pobres” pressupõe justamente que os programas são assistencialistas e foram pensados como uma forma de colocar fileiras de eleitores de baixa renda e alta vulnerabilidade à manipulação ao lado de Lula nas eleições. O ponto central aqui, e que estabelece um *continuum* entre os dois primeiros enquadramentos, é que a motivação para o voto não é “adequada” e, no

limite, não é “legítima”. Se o empresariado agroexportador que se sentiu prejudicado em algum momento pelo governo deixa de votar em Lula, este é um voto consistente e embasado em interesses concretos, expressos na racionalidade do seu voto. O eleitor beneficiário do Bolsa Família, diferentemente, seria uma presa de estratégias que conferem a seu voto um caráter equivocado que corresponde, grosso modo, ao caráter ilusório do Bolsa Família (mesmo que, pontualmente, o Programa apareça como causa direta do aquecimento da economia local).

O Bolsa Família foi um recurso para o terrorismo eleitoral

O terceiro enquadramento analisado neste artigo esteve presente em 31 textos ou 18,7% dos textos que compõem o *corpus* da pesquisa.

O vínculo entre esse enquadramento e a agenda mais imediata da disputa eleitoral é direto. O jornal *Folha de São Paulo* foi o primeiro a apresentar textos que mobilizam o tipo de narrativa que caracteriza esse enquadramento. A primeira reportagem comenta um discurso da ex-prefeita Marta Suplicy logo após o primeiro turno das eleições, no dia 6 de outubro. No discurso, Suplicy falava na redução de 200 mil para 16 mil no número de famílias atendidas por programas semelhantes ao Bolsa Família na cidade de São Paulo, entre sua gestão e a de Alckmin. Para o jornal, a “estratégia petista para tentar desconstruir a imagem do presidenciável Geraldo Alckmin é colocar o tucano como inimigo do Programa Bolsa Família e levar a mensagem de que o ex-governador cortará beneficiários do programa” (Pagnan, Rogério. “Tucano vai reduzir o Bolsa Família, diz Marta em SP”. *Folha de São Paulo*, 06, out., 2006, p. A5). É nesse contexto que a possibilidade do “fim do Programa Bolsa Família” é incorporado: a idéia de um conjunto de mentiras contra a candidatura Alckmin. Desse ponto de vista, esse terceiro enquadramento é o que é alinhado de maneira mais explícita a uma das posições em disputa, a da candidatura de Alckmin. A perspectiva assumida é atada à disputa eleitoral em seus aspectos mais pontuais e a alternância entre as vozes é feita de maneira bastante clara: são respostas de Alckmin e de seus partidários às estratégias utilizadas pela campanha de Lula⁷.

Na edição de 15 de outubro de 2006, o mesmo jornal traz, como “especialista”, o cientista político Bolívar Lamounier, que havia declarado sua preferência pela candidatura de Alckmin. Lamounier acusa a campanha de Lula de difundir “um nível espantoso de mentiras” e a matéria destaca a associação entre a

⁷ Parte das matérias que falam em terrorismo eleitoral ou são classificadas nesse tipo de enquadramento referem-se, também, a outra estratégia presente na campanha de Lula, a ameaça de que a vitória de Alckmin desencadearia a privatização de diversas estatais.

campanha de Lula em 2006 e a de Collor em 1989: “estes boatos são terrorismo eleitoral. Até reconheço que o PT foi vítima disso na época do Collor. No momento estão aliados, devem ter aprendido naquelas bandas de lá”. (Sem autor. “Terrorismo eleitoral do PT é o mesmo de Collor, diz Lamounier”. *Folha de São Paulo*, 15 out., 2006, p. A22). Em diversos momentos o jornal publica declarações (e mesmo imagens, como a de Alckmin vestindo uma jaqueta com logomarcas da Caixa Econômica, da Petrobrás e do Banco do Brasil) que respondem à campanha de Lula – e, como tal, reconhecem a capacidade de agendamento dessa campanha –, sustentando a denúncia de que a campanha difunde mentiras.

No jornal *O Globo*, o destaque ao “terrorismo eleitoral” ganhou espaço entre 7 e 12 de outubro, a partir da “resposta” na *Folha de São Paulo* à campanha de Lula. Nesse jornal, a mentira que caracterizaria o terrorismo eleitoral vem associada a “outros desvios éticos e condutas condenáveis” que caracterizariam a “corrupção sistêmica no governo Lula”. Como se deu na *Folha de São Paulo* e foi mencionado acima, *O Globo* e os demais jornais trouxeram o tema “terrorismo eleitoral” em um enquadramento que mobiliza narrativas críticas ao PT, a Lula e, em especial, às suas estratégias de campanha em 2006.

Um aspecto que merece ser destacado é que os textos que apresentam o enquadramento terrorismo eleitoral pressupõem que o Programa Bolsa Família é uma variável importante para a definição do comportamento dos eleitores. Nesse sentido, os dois enquadramentos discutidos anteriormente apresentam as narrativas sobre as quais este enquadramento, mais pontual, se consolida. Estão presentes, igualmente, a compreensão de que os beneficiários do Bolsa Família são eleitores potenciais de Lula e a compreensão de que são manipuláveis – neste caso, não apenas pelo assistencialismo que caracterizaria o programa, mas também por mentiras difundidas pela campanha de Lula.

Entra, aqui, como nos casos anteriores, uma conexão relevante entre o acesso a informações e o comportamento eleitoral, do modo como foi interpretada por jornais e jornalistas nas eleições de 2006. As informações veiculadas pelos jornais (não apenas sobre o Bolsa Família, mas também sobre a ameaça de privatizações e, especialmente, sobre os casos de corrupção a partir da chamada crise do “mensalão”) *deveriam* ter um peso sobre o voto. Teriam pesado pouco, no entanto, entre aqueles cujo voto seria definido por mentiras ou auto-interesse pouco refletido e pouco conectado a uma compreensão “cidadã” dos interesses envolvidos no pleito.

Conclusões

A análise das vozes e dos enquadramentos presentes no noticiário sobre o Programa Bolsa Família aponta para aspectos relevantes das relações entre mídia, política e democracia, considerando especificamente a cobertura política nos jornais impressos.

A cobertura jornalística nos veículos analisados dá visibilidade às perspectivas de poucos atores sociais, confirmando as exclusões que organizam as democracias existentes. O perfil desses atores tem relação direta com clivagens socioeconômicas⁸ e está associado a uma compreensão da política que confirma a assimetria entre as opiniões tomadas como propriamente políticas e que têm centralidade nos debates e as opiniões daqueles que são mantidos na posição de expectadores desse debate (e da própria democracia). Nos textos analisados, essa diferença está expressa no predomínio das vozes político-eleitorais e técnicas sobre as vozes populares, mesmo quando estão no centro da cobertura o comportamento dos eleitores “comuns” e os fatores que influenciam o voto dos beneficiários de programas sociais do governo.

Outro aspecto a ser destacado é a permanência de narrativas que naturalizam essas mesmas assimetrias por meio da estigmatização do comportamento político dos segmentos mais pobres da população. A compreensão de que a avaliação de parte relevante do eleitorado é equivocada foi mobilizada em momentos históricos distintos, como os anos que precederam o golpe de 1964⁹, e permanece como um componente importante das compreensões elitistas da democracia em vários campos, entre eles a mídia. Essa compreensão convive com o pressuposto de que as perspectivas dos “formadores de opinião” transcendem os conflitos sociais e sua posição social. Na cobertura ao Bolsa Família, a estigmatização das opções de segmentos amplos do eleitorado atravessa os três enquadramentos analisados. A associação entre assistencialismo e manipulação pressupõe que parte do eleitorado, especificamente os segmentos de baixa renda e os moradores das regiões mais pobres do país, é *vulnerável* a essa manipulação. Pressupõe, ainda, que a análise de suas preferências deve levar em conta essa vulnerabilidade de maneira distinta da análise das preferências de outros setores da população. A candidatura de Lula à reeleição estaria relacionada ao Programa Bolsa Família porque este programa teria objetivos eleitorais, como explicitam alguns textos, mas sobretudo porque parte do eleitorado definiu seu voto em Lula devido aos benefícios recebidos. As narrativas antagônicas a essa foram pontuais e destacaram a complexidade dos fatores que definem a preferência dos eleitores e

⁸ Mas também de gênero, como explicitam pesquisas sobre as relações entre gênero, mídia e política (MIGUEL e BIROLI, 2008).

⁹ A esse respeito, conferir a análise dos debates na imprensa entre 1955 e 1960 em Biroli (2005).

os efeitos dos programas sociais sobre a economia local. Estiveram presentes de maneira mais relevante no jornal *Valor Econômico*, mas, também nesse caso, foram acomodadas aos enquadramentos predominantes, sem que produzissem “ruídos” suficientes para deslocá-los.

Em conjunto, o mapeamento das vozes e a análise dos enquadramentos indicam que a relação entre a cobertura da mídia, a agenda eleitoral e as campanhas dos principais candidatos foi delimitada por compreensões mais amplas da democracia eleitoral no Brasil (quem são os atores relevantes e de que forma se comportam, quais são os vieses dos processos eleitorais, qual a relação entre voto e divisões de classe e regionais). Mas indicam, também, que essas compreensões de caráter mais abrangente e duração mais longa foram mobilizadas para atribuir sentido e valores aos atores e posições em disputa (a associação entre a candidatura Lula e formas de corrupção e manipulação do eleitorado correspondeu, nesse sentido, a uma avaliação favorável a Alckmin).

Vale observar que os textos analisados não permitiram tratar diretamente do debate sobre o papel da mídia na definição das preferências dos eleitores, mencionado na segunda seção deste artigo. A cobertura ao Programa Bolsa Família, no entanto, mobiliza narrativas presentes nesse debate, especialmente porque apresenta o diagnóstico de que o voto em Lula não foi definido pelas informações que, na perspectiva dos próprios jornalistas e dos veículos, seriam relevantes: aquelas que ocuparam o centro do debate ao longo do governo e no período eleitoral, em parte porque foram assim posicionadas pela própria mídia. O descompasso entre a centralidade da corrupção no noticiário sobre o governo e a reeleição de Lula está presente nas avaliações sobre o impacto da cobertura midiática (e de outros fatores, como os programas sociais) sobre o voto. A cobertura ao Bolsa Família durante as eleições de 2006 e o problema mais amplo da relação entre informação e comportamento eleitoral devem ser pensados levando em consideração que o debate, nos principais veículos de comunicação, restringe-se a posições e experiências que correspondem aos degraus mais altos nas hierarquias sociais e políticas ativas e, por fim, às posições políticas assumidas pelas empresas e pelos jornalistas em contextos eleitorais específicos. O mesmo deve ser dito sobre os diagnósticos sobre a vulnerabilidade de segmentos específicos do eleitorado à manipulação e sobre as razões da pouca eficácia da cobertura da mídia sobre o comportamento eleitoral: as representações sobre a democracia e as disputas eleitorais em contextos específicos são construídas em um ambiente comunicacional e político pouco plural, em que a capacidade de produzir e difundir discursos legítimos está nas mãos de poucos.

Referências Bibliográficas

- ALDÉ, A; MENDES, G. e FIGUEIREDO, M. "A cobertura da mídia impressa aos candidatos nas eleições de 2006". In: LIMA, V. A. (org.). *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; p. 65-88, 2007.
- AZEVEDO, F. A. In: RUBIM, A. (org). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: EDUFBA, 2004.
- BIROLI, F. Política da ausência: diagnósticos da incompetência da (e para a) democracia no debate político no Brasil, anos 1955-1960. In: MARSON, I. e NAXARA, M. (orgs). *Sobre a humilhação: sentimentos, gestos, palavras*. Uberlândia: EDUFU; p. 285-302, 2005.
- _____. "Gênero e política no noticiário das revistas semanais brasileiras". Paper apresentado no GT Democracia, comunicação política e eleições do 32º Encontro da Anpocs. 2008.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- _____. "Cultura e política". In: *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp, Porto Alegre: Zouk; p. 371-433, 2007.
- CHAMPAGNE, P. *Faire l'opinion: Le nouveau jeu politique*. Paris: Les editions de minuit, 1990.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: los marcos de la experiencia*. Madri: Siglo XXI/Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.
- HALLIN, D. C. *The "uncensored war": the media and Vietnam*. Berkeley: University of California Press, 1986.
- LIMA, V. A. Introdução geral. In: *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; p. 15-28, 2007.
- MACHADO, M. "A retórica da reeleição: mapeando os discursos dos Programas Eleitorais (HGPE) em 1998 e 2006". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, n. 1; p. 159-189, 2009.
- MANTOVANI, D. *O Programa Bolsa Família na agenda do debate eleitoral de 2006: um estudo de caso sobre a relação entre os campos político e jornalístico*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2009.
- MÁXIMO, H. *A influência da mídia na decisão política: uma outra interface de poder*. Dissertação de mestrado. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2008.

McCOMBS, M. E. e SHAW, D. L. A função de agendamento dos media. In: TRAQUINA, N. *O poder do jornalismo: análise e textos da teoria do agendamento*. Lisboa: Ed. Minerva, 2000.

MIGUEL, L. F. “Os meios de comunicação e a prática política”. *Lua Nova*, nº 55-6. São Paulo, pp. 155-84, 2002.

MIGUEL, L. F. e COUTINHO, A. A. “A crise e suas fronteiras: oito meses de ‘mensalão’ nos editoriais dos jornais.” *Opinião pública*, vol. 13, n. 1; pp., 2007.

MIGUEL, L. F. e BIROLI, F. “A produção da imparcialidade”. *Paper* apresentado ao Grupo de Trabalho “Comunicação e Política” do XVIII Encontro da Compós, na PUC-MG, Belo Horizonte, MG, 2009.

_____. “Gênero e política no jornalismo brasileiro”. *Revista Famecos*, v. 36. Porto Alegre, p. 24-39, 2009.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. (org). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: EDUFBA; pp. 73-104, 2004.

WOLF, M. *Teorias da comunicação de massa*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Flávia Biroli - fbiroli@terra.com.br
Denise Mantovani - denisemantovani@yahoo.com.br

Recebido para publicação em novembro de 2009.
Aprovado para publicação em março de 2010.

“Muro baixo, o povo pula”: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques

Departamento de Comunicação Social
Universidade Federal do Maranhão

Resumo: O artigo investiga as dificuldades mais comuns enfrentadas pelos projetos governamentais voltados para incrementar a participação através do emprego dos *media* digitais. Após breve diagnóstico dos recursos participativos existentes nos Portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados, é verificado se os constrangimentos técnicos e políticos que a literatura aponta em relação à adoção das ferramentas de comunicação digital se refletem em tais experiências. À luz dos elementos fornecidos pela investigação dos casos empíricos, defende-se o argumento de que promover a participação requer mais do que a oferta de recursos de comunicação, uma vez que cultura cívica e outras peculiaridades de cada democracia são fatores determinantes a influenciarem os padrões de envolvimento político. Se a idéia dos autores mais eufóricos se refere ao argumento de que a Internet torna o "muro" que protege as instituições representativas mais fácil de pular, deve-se considerar que o jogo político tradicional conta, muitas vezes, com artifícios próprios a fim de evitar o emprego efetivo das capacidades da rede digital.

Palavras-Chave: internet; democracia; participação; instituições políticas; representação

Abstract: The article examines the difficulties faced by government projects aimed at fostering citizens' political participation by using the Internet. After presenting the participatory tools found on two institutional websites (the Brazilian Presidency and the House of Representatives), I examine how the constraints pointed out by a relevant part of the literature in e-participation are reflected on such initiatives. The discussion grounded on empirical evidences highlights the argument that promoting online participation needs more than providing communication resources, since civic culture and other issues are still key factors in influencing our patterns of political involvement. A participatory use of digital tools will then depend more on circumstances such as institutional willingness than on the technical mechanisms available.

Keywords: e-democracy; e-government; political participation; political institutions

Introdução¹

Uma importante parte das pesquisas em democracia digital realizada na última década ainda enfatiza as supostas vantagens trazidas pela Internet ao campo da política (BUCY & GREGSON, 2000; DELLI CARPINI, 2000; COLEMAN & GØTZE, 2001; BOHMAN, 2004; FROOMKIM, 2004; STANLEY & WEARE, 2004; GUEORGUIEVA, 2007). Especificamente no que se refere à questão da participação política dos cidadãos, um argumento comum é o de que obstáculos técnicos e outras dificuldades atinentes à promoção do envolvimento político podem ser reduzidos uma vez que os recursos digitais sejam empregados. Por exemplo, afirma-se haver uma variedade de caminhos para se tornar a participação mais fácil, conveniente e ágil por meio da promoção de consultas públicas, da criação de fóruns de discussão ou do fortalecimento da atuação em rede de movimentos sociais (MITRA, 2001; BENNETT, 2003; MARCHE & MCNIVEN, 2003; SALTER, 2003; SCHUSSMAN & EARL, 2004; GIBSON, LUSOLI & WARD, 2005; MARMURA, 2008).

Por outro lado, há estudiosos prontos a desafiar tal associação positiva entre o uso dos *media* digitais e o aperfeiçoamento das práticas democráticas. Dentre os principais problemas identificados estão a exclusão digital, a baixa qualidade da informação política disponível para aqueles que têm acesso aos *new media*, a crescente tendência comercial da Internet e as ameaças à liberdade e à privacidade que os usuários costumemente enfrentam (CARLSON & DJUPSUND, 2001; DREYFUS, 2001; NORRIS, 2001; DEAN, 2003; GUNKEL, 2003; DAHLBERG, 2005; SEIFERT & CHUNG, 2009). Além disso, alguns dos pesquisadores mais céticos argumentam que a Internet prejudicaria a esfera pública por conta da possibilidade de fragmentação do discurso público. De acordo com tais autores, os usuários tenderiam a perder interesse em discutir temas de concernência comum uma vez que eles podem, voluntariamente, escolher a natureza das informações que recebem; ademais, sugere-se que as ferramentas digitais podem ser empregadas para fortalecer a organização de grupos avessos aos debates ou, no limite, ao respeito às diferenças (WOLTON, 2001; STROMER-GALLEY, 2000; SUNSTEIN, 2001; SCHEUFELE & NISBET, 2002; COLEMAN & SPILLER, 2003; SHULMAN, 2004; HOOGHE & TEEPE, 2005; DAHLBERG, 2007).

A discussão sobre os benefícios ou as desvantagens de se usar a Internet para aperfeiçoar a democracia permanece importante hoje em dia. Contudo, a fim

¹ O autor é Pós-Doutor em Comunicação Social pela UFMG e agradece à Capes e ao CNPq pelo financiamento à pesquisa ao longo de seu Doutorado e Pós-Doutorado (PRODOC). O autor agradece aos pareceristas anônimos da Revista *Opinião Pública* pelas críticas e sugestões fundamentais feitas ao artigo.

de investigar que tipos de modificações os *new media* trazem, de fato, para o campo político, é preciso ir além da síntese do potencial e dos limites da comunicação digital.

Assim sendo, neste artigo pretende-se, especificamente, discutir quais são os principais fatores a influenciar o modo como as instituições políticas tornam disponíveis ferramentas voltadas para fortalecer o envolvimento político dos cidadãos. Por acreditar que a simples existência técnica de ferramentas digitais não garante que estes mecanismos estejam sendo adotados de forma a promover maiores e melhores oportunidades de participação política, considera-se importante compreender aquelas razões que se encontram por trás das decisões governamentais no que se refere à participação online. Quais são os custos envolvidos uma vez que o governo oferece ferramentas de participação digital? Quais são as principais razões que condicionam a disposição (ou a indisposição) dos representantes em interagir com os cidadãos? De que modo os custos (financeiros e políticos) estão refletidos no desenho das ferramentas participativas? A fim de responder a estas questões, o seguinte artigo apresenta alguns dos resultados de uma pesquisa cujo principal objetivo foi examinar os meios e modos através dos quais duas instituições políticas do Estado brasileiro - a Câmara dos Deputados e a Presidência da República - oferecem aos cidadãos oportunidades de participação política através da Internet² (MARQUES, 2008).

Estas duas experiências foram estudadas levando-se em consideração os seguintes passos metodológicos: conduziu-se uma análise de documentos na intenção de se apreender o contexto da política de democracia digital adotada por cada uma destas instituições (os princípios oficiais que guiam os modos pelos quais ambos websites foram configurados foram examinados cuidadosamente, a fim de se comparar (a) propósitos descritos "no papel" com os (b) usos práticos); entrevistas com os responsáveis que trabalham na administração de cada uma destas iniciativas (a meta foi entender suas perspectivas acerca de participação digital, bem como revelar de que forma tais instituições configuram ferramentas e processam os *inputs* originados a partir da interação com os usuários); acessos monitorados aos websites, realizados entre Setembro de 2007 e Abril de 2008, conferindo-se atenção especial às características e ao uso dos recursos participativos disponíveis nos websites.

A este ponto, deve-se ressaltar que a seção empírica desenvolvida neste presente trabalho é, essencialmente, um exercício de análise qualitativa. Tabelas,

² Como justificativa para a escolha destas duas instituições, aponta-se a importância delas na estrutura do Estado brasileiro e a influência que a Presidência e a Câmara exercem sobre outros níveis administrativos governamentais no país.

cálculos e outros instrumentos quantitativos são fundamentais para se verificar fenômenos tais como os modos pelos quais os cidadãos usam os mecanismos digitais (e aqui se reconhece que não usar tal estratégia quantitativa pode colocar alguns dos achados em risco). Entretanto, acredita-se que uma pesquisa qualitativa é a melhor opção para se compreender alguns dos fatores que influenciam as iniciativas de participação digital. Apenas um estudo interpretativo daquelas atitudes e políticas registradas em documentos e captadas nas entrevistas parece ser adequado para se oferecer resposta para algumas das perguntas acima apontadas³.

Em sua primeira parte, o artigo apresenta um breve diagnóstico das ferramentas participativas encontrada no Portal da Presidência (<http://www.presidencia.gov.br/>) o no Portal da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.gov.br/>). Em seguida, são discutidas as principais dificuldades (identificadas por um grupo relevante de pesquisadores) que as instituições ligadas ao Estado enfrentam uma vez que adotam as tecnologias digitais com a finalidade de incrementar as práticas participativas. O terceiro tópico examina em que medida as dificuldades e desafios previamente discutidos se refletem nos dois casos empíricos selecionados para compor a pesquisa. Finalmente, considera-se um outro conjunto de problemas que se impõe sobre a maioria das iniciativas institucionais voltadas para se aperfeiçoar a participação política: enfatiza-se a idéia de que as regras tradicionais do jogo democrático continuam a influenciar, de forma notável, os projetos de democracia digital.

Mapeamento das ferramentas de participação digital em websites institucionais: duas experiências brasileiras

Sabe-se que o Brasil é uma das maiores democracias do mundo. O voto obrigatório leva cerca de 120 milhões de cidadãos às urnas a cada dois anos. Desde a aprovação da Constituição de 1988, o país vem se mostrando um dos mais proeminentes no que se refere a incentivar o envolvimento político dos cidadãos: é nesse sentido que o orçamento participativo ou os conselhos de políticas têm chamado a atenção de um grande número de estudiosos (KECK, 1995; ABERS, 2001; BAIOCCHI, 2005; FUNG & WRIGHT, 2001; AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2009).

Além disso, o Brasil possui um contingente numeroso de usuários das redes telemáticas. De fato, uma série de pesquisas aponta que os brasileiros gastam mais

³ E aqui podem ser mencionados alguns trabalhos que têm uma perspectiva similar considerando a importância de abordagens qualitativas para o estudo da internet: Franklin & Lowry, 2001; OECD, 2003; Medaglia, 2007; Thorsen, 2008.

tempo conectados à Internet do que qualquer outro povo. Cerca de 80% dos usuários de Internet do país possuem um perfil em alguma rede social, como, por exemplo, o Orkut ou o Facebook⁴. Tal fenômeno torna o Brasil um dos líderes no ranking de uso das tecnologias digitais de comunicação e esta é, provavelmente, uma das principais razões pelas quais ele vem sendo regularmente mencionado em vários artigos e relatórios nacionais e internacionais a destacarem as inovações em democracia digital (GIBSON, 2001; NORRIS, 2001; NETCHAEVA, 2002; BALNAVES, WALSH & SHOESMITH, 2004; UNITED NATIONS, 2005 e 2008).

Tendo tal contexto em mente, a parte empírica da pesquisa mais ampla que gerou este artigo (MARQUES, 2008) examinou dois websites institucionais brasileiros, a saber, o Portal da Câmara dos Deputados e o Portal da Presidência da República, do seguinte modo: primeiramente, descreveu-se, de forma breve, a trajetória dos modos de adoção das tecnologias digitais por parte de tais instituições; em seguida, foram apresentadas as principais diretrizes oficiais a orientarem o emprego dos recursos digitais de comunicação no âmbito das duas entidades; logo depois, as ferramentas participativas encontradas em ambos websites foram analisadas levando-se em consideração os seguintes aspectos: a capacidade de prover informações e de fortalecer o cultivo de habilidades políticas por parte dos cidadãos; o grau de estímulo e motivação dado aos usuários para que se envolvam politicamente; a variedade e a profundidade dos mecanismos de participação presentes nas iniciativas em tela (VERBA SCHLOZMAN & BRADY, 1995; DELLI CARPINI, 2000; CREIGHTON, 2005).

Um segundo passo reflexivo da pesquisa desta mais ampla investigou, especificamente, duas outras questões: (a) os efeitos políticos que as ferramentas tecnicamente disponíveis podem gerar sobre o processo institucional de produção da decisão política; (b) os constrangimentos e as dificuldades apontados por uma parte relevante da literatura em e-participação e como tais obstáculos se refletem sobre as iniciativas selecionadas para análise. Por último, a pesquisa mais aprofundada se preocupou em fazer sugestões a fim de aperfeiçoar as experiências já em andamento no âmbito do Estado brasileiro.

Obviamente, não é possível apresentar, em um único artigo, as descobertas trazidas por uma pesquisa empírica de maior escopo. No entanto, é possível provar que estes websites empregam as ferramentas digitais de forma bastante díspar, apontando as possíveis causas a provocarem tal fenômeno.

Dentre os resultados da pesquisa ampliada (MARQUES, 2008), apontou-se que o Portal da Presidência enfatiza, preponderantemente, o provimento de

⁴ Para mais informações, <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/informatica/ult124u506631.shtml>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u532129.shtml>>

informações sobre a estrutura governamental, dados biográficos acerca do Presidente, seus ministros e secretários, e, também, confere alta visibilidade aos programas, notícias, discursos, entrevistas e outras publicações promocionais atinentes ao trabalho do Governo Federal.

Em tal experiência, foram identificados poucos mecanismos voltados para incrementar a aquisição de habilidades políticas. Ou seja, a análise não encontrou elementos suficientes para que se possa afirmar a existência de artifícios direcionados a encorajar o envolvimento político dos cidadãos na discussão ou mesmo na produção de decisões sobre políticas públicas. Por exemplo, nenhum dos líderes do governo agendou encontros em fóruns ou em salas de bate-papo a fim de interagir com os usuários do Portal, algo que, certamente, representaria um avanço no senso de eficácia política dos cidadãos (ALMOND & VERBA, 1963). Ademais, os cidadãos, ao acessarem este website, não tiveram a oportunidade de rastrear as mensagens eventualmente por eles enviadas, uma vez que a tecnologia adotada pelo Portal da Presidência não contempla este tipo de oportunidade. Por último, aqueles recursos participativos mais avançados encontrados em outras iniciativas (como fóruns públicos, sondagens de opinião e salas de bate-papo) também não foram identificadas (MUSSO, WEARE & HALE, 2000; FUNG, 2003; JANSSEN & KIES, 2005; WRIGHT & STREET, 2007). Os endereços de e-mail e formulários para preenchimento são os únicos mecanismos à disposição daqueles usuários interessados em contatar a Presidência através da internet.

Nesse sentido, a pesquisa conclui, a partir da análise do website da Presidência, que, não obstante o viés de centro-esquerda do governo brasileiro eleito em 2006 ou o discurso oficial a destacar a potencialidade participativa dos *media* digitais (BRASIL, 2004), pouco tem sido feito a fim de se aumentar as oportunidades de participação política através da internet nesta experiência específica.

Por outro lado, deve-se sublinhar que o Portal da Câmara dos Deputados dá aos cidadãos a possibilidade de conhecer como funciona o Poder Legislativo em âmbito Federal, permitindo, por exemplo, um acompanhamento mais próximo do trabalho dos parlamentares ou dos gastos que os representantes eleitos realizam com o dinheiro público. Uma quantidade considerável de informação voltada para permitir consultas diversas e uma variedade notável de artigos e textos políticos e técnicos também está acessível (MARQUES, 2008).

Isto é, o website da Câmara dos Deputados apresenta um aparato informacional mais diverso se comparado à iniciativa administrada pela Presidência da República. É verdade que o website da Câmara também oferece informação dedicada a promover sua própria imagem pública; no entanto, este Portal também encoraja os cidadãos a fiscalizarem o trabalho realizado pelos parlamentares. Nesse sentido, uma série de dados previamente restritos se encontra, agora,

disponível para acesso: é possível saber, por exemplo, quanto dinheiro o gabinete de cada deputado gasta, além publicar informações sobre os assessores nomeados em cada um dos escritórios dos 513 representantes da Casa. Outros textos e materiais de aprofundamento a fornecer o debate de temas atuais são facilmente acessíveis em seções do site como aquela denominada "Fique por dentro" e "Saiba mais sobre o processo legislativo".

O website da Câmara ainda oferece ao usuário a oportunidade de entrar em contato com todas as seções da instituição por e-mail. A Casa também encoraja a interação ao prover um número de rastreamento para qualquer tipo de mensagem enviada através dos formulários presentes em seu website. A disponibilidade de sondagens de opinião pública, weblogs, salas de bate-papo, fóruns públicos e outros canais interativos (muitos deles, inclusive, contando com o envolvimento direto de determinados parlamentares) complementam o ciclo participativo verificado neste caso (BRAGA, 2007; MARQUES, 2008; MIOLA, 2009; PEREIRA, 2009). Todos estes são fatores que indicam uma abordagem diferenciada desta iniciativa no que concerne ao uso do potencial democrático dos *new media*.

Mas a que poderia ser atribuída uma diferença tão marcante entre as duas experiências examinadas na pesquisa que dá origem a este artigo? Mesmo sabendo que cada uma destas instituições conta com escopo e responsabilidade muito peculiares em um Estado democrático (o fato de serem ligadas a diferentes poderes, como o Executivo e o Legislativo, provocam o estabelecimento de uma relação distinta com o cidadão), este trabalho investiga os dois casos tendo em conta seus diferentes modos de administrar o uso das novas tecnologias de comunicação. Dito de outro modo, a hipótese aqui defendida é a de que existe um conjunto de fatores que determina os modos como estas duas instituições utilizam os *media* digitais a fim de aperfeiçoarem a participação em seus âmbitos particulares.

Uma exploração das dificuldades enfrentadas por projetos institucionais de participação digital

Em diferentes pesquisas que tratam de aspectos diversos atinentes à democracia digital, nota-se certo tom pessimista quanto à maioria das iniciativas levadas à frente por instituições do Estado. Parte significativa das queixas se refere à idéia de que a capacidade interativa dos *media* digitais não estaria sendo aproveitada de modo adequado por tais entidades (STROMER-GALLEY, 2000; SCHEUFELE & NISBET, 2002; POLAT, 2005; FERBER, FOLTZ & PUGLIESE 2003 e 2005; GOMES, 2005). Que razões poderiam estar por trás deste fenômeno, já documentado em um conjunto amplo de pesquisas empíricas? Três pontos principais encetam a discussão.

Um importante grupo de estudiosos aponta como principal razão para suas conclusões pessimistas a indisposição dos representantes eleitos e das instituições estatais em incrementar seu relacionamento político com os cidadãos. Estes autores sugerem que a ênfase tradicional sobre a representação estrita [uma característica própria das democracias modernas, conforme asseveram David Held (1987) e Bernard Manin (1997)] tende a resistir a mudanças na dinâmica do processo de produção da decisão política. O argumento fundamental destes especialistas é o de que os representantes se sentem desconfortáveis com a idéia de compartilhar poder político com os cidadãos, ainda que em níveis elementares (NOVECK, 2004; STANLEY & WEARE, 2004; FROOMKIM, 2004; PRATTIPATI, 2003).

Este seria, então, o principal motivo pelo qual um número considerável de projetos institucionais de democracia digital toma os cidadãos apenas como meros clientes inseridos no processo político, em prejuízo de uma parceria mais aprofundada (VINTAR, DECMAN & KUNSTELJ, 1999). Autores tais como Stanley, Weare e Musso (2004) enfatizam, assim, a necessidade particular de que as autoridades públicas dêem maior consideração à adoção institucional de mecanismos mais aprofundados de participação digital, bem como passem a tomar parte no uso ordinário destes mecanismos, de forma a atrair mais cidadãos a se engajarem politicamente.

Outros estudiosos apontam um segundo foco de resistência e de dificuldades que os projetos institucionais de e-participação precisam enfrentar: os custos de implementação de tais experiências. Enquanto que, de um lado, há uma série de referências a destacar a maior conveniência e os custos mais baixos de participação que incidem sobre os usuários (CHADWICK, 2003; BORGIDA & STARK, 2004; AALTO-MATTURI, 2005), por outro lado, afirma-se que muitos destes custos são transferidos para as instituições representativas, que, agora, precisam lidar, por exemplo, com um número mais extenso de tarefas e de dados para processar (ARTERTON, 1987; BALNAVES, WALSH & SHOESMITH, 2004; COGLIANESE, 2005). Este último argumento considera que lidar com uma maior quantidade de mensagens assusta os representantes e seus assessores que se encontram “do outro lado” da tela, já que responder satisfatoriamente a todas as questões endereçadas por meio da comunicação digital requer um grande investimento em equipamentos e na contratação de novos funcionários⁵.

A terceira e última dificuldade é concernente não a um problema político, mas a uma questão técnica. Alguns pesquisadores se dedicam a estudar os meios e

⁵ Sublinha-se um outro receio peculiar: uma vez que os representantes eleitos ofereçam oportunidades de participação política mais aprofundadas, ele terão de lidar com uma quantidade considerável de questões controversas que podem trazer problemas, por exemplo, às suas imagens públicas, influenciando seus resultados nas urnas (STROMER-GALLEY, 2000).

modos como o desenho e a configuração das ferramentas digitais influenciam o sucesso das iniciativas de e-participação (DAHLBERG, 2001; WRIGHT & STREET, 2007; FERBER, FOLTZ & PUGLIESE, 2003 e 2005; STANLEY & WEARE, 2004). Beth Noveck (2004) critica o fato de que, na maioria dos websites oficiais, os recursos de participação disponíveis são concebidos e formatados não por especialistas familiarizados com as necessidades de uma governança mais democrática, mas, sim, por consultores da área de tecnologia.

"With an eye toward improving efficiency, they [technology consultants] simply "put paper on-line" and digitize the rulemaking process without regard to impact on public engagement. [...] this directs resources away from the interactivity of the technology... and shifts the center of attention from active participation toward passive information gathering⁶" (NOVECK, 2004, p. 4-5).

A observação de Noveck é reforçada pelas investigações empíricas conduzidas por Ferber, Foltz e Pugliese (2003 e 2005). Estes autores examinaram os modos de trabalho de consultores em tecnologia responsáveis pelo desenvolvimento e manutenção dos websites de 50 legislaturas em estados norte-americanos. A pesquisa descobriu que a maioria destes profissionais tende a ressaltar os aspectos técnicos dos sites (principalmente seu caráter de funcionalidade e usabilidade), às custas do incremento de valores democráticos, como a transparência. A disponibilidade de vídeos e de informações biográficas sobre os parlamentares foram considerados aspectos "interativos" pelos consultores entrevistados ao longo da pesquisa conduzida por Ferber e sua equipe. Tal constatação implica que, se o propósito fundamental consistir, de fato, em fortalecer o envolvimento político dos cidadãos, é necessário conferir maior atenção aos modos como as ferramentas participativas são configuradas.

Uma vez discutido o pano de fundo teórico que sugere haver dificuldades para o empreendimento de projetos institucionais voltados para fortalecer a participação dos cidadãos através dos *media* digitais, o trabalho se propõe a examinar de que forma os dois casos selecionados para a amostra da pesquisa empírica refletem tais constrangimentos. Em um primeiro momento, pode parecer estranho ou dissonante comparar os papéis e as atividades políticas desempenhadas pela Presidência, de um lado, e pela Câmara dos Deputados, de

⁶ Tradução própria: "Com uma perspectiva voltada para o aperfeiçoamento da eficiência, eles, simplesmente, 'transpõem o papel para o online' e digitalizam o processo de elaboração das normas governamentais sem levar em conta o impacto sobre o engajamento público. [...] isto direciona os recursos para longe da interatividade da tecnologia e modifica o centro da atenção para a participação ativa em direção à coleta passiva de informações."

outro. Por exemplo, a existência de um item chamado “Plenário” não faria sentido no Portal da Presidência⁷. Não obstante, este trabalho acredita que é possível cotejar as estratégias administrativas e organizacionais destas duas iniciativas no que se refere ao emprego mais ou menos aprofundado dos *new media*. Em outras palavras, o estudo de aspectos tais como o design, a variedade e a profundidade dos mecanismos participativos identificados nestes websites permite que se descubra elementos importantes acerca dos esforços que tais instituições empreendem a fim de promover a participação política.

Estudos de caso: Méritos, Dificuldades e Desafios

O Portal da Presidência da República

A pesquisa empírica revelou indícios de que, no caso do Portal da Presidência, a escassa existência de recursos participativos é causada por certa indisposição política e pelas limitações financeiras que atingem o setor responsável pela manutenção da iniciativa. No que se refere à disposição política, pode-se apontar um conjunto de problemas que abatem a administração do Portal em questão.

De acordo com um relatório publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2006, duas das principais instituições envolvidas na política nacional de governo eletrônico (o Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência - SECOM) estariam disputando espaço pela autoridade em estabelecer determinadas normas atinentes à política de comunicação digital do país. Por um lado, o CEGE é a entidade federal responsável pelo “formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão” (BRASIL, 2000). Por outro lado, a SECOM tem como uma de suas atribuições fundamentais coordenar o sistema de comunicação que integra ministérios, empresas públicas e outras entidades do Poder Executivo Federal. Assim sendo, a Secretaria de Comunicação da Presidência provê informação política através de diferentes suportes midiáticos e tenta enfatizar os pontos positivos do desempenho governamental.

O primeiro problema identificado pelo Tribunal de Contas da União se refere à sobreposição de papéis dessas duas entidades. Pode-se mencionar, por exemplo,

⁷ Além disso, é necessário dizer que o caráter supra-partidário da Câmara influencia sua disposição em oferecer recursos participativos.

o website denominado "Rede Governo" – <http://www.redegoverno.gov.br/>, administrado pelo CEGE – e o website Brasil.gov – <http://www.brasil.gov.br/> –, coordenado pela SECOM: ambas iniciativas possuem conteúdos bastante similares, o que, segundo o relatório do TCU, implica um desperdício de recursos públicos (BRASIL, 2006, p. 38).

Um outro problema assinalado pelo Tribunal também se refere à estrutura administrativa do próprio Comitê Gestor de Governo Eletrônico. O TCU enfatiza as dificuldades criadas por um Decreto Presidencial de 2000 que exige a presença, em todas as reuniões do Comitê, do Ministro-Chefe da Casa Civil e de outras autoridades como os secretários-executivos de todos os ministérios do Poder Executivo. Por conta da dificuldade em conciliar a agenda de compromissos de todas essas autoridades, o relatório do Tribunal de Contas da União considera que, dificilmente, o Comitê tem condições de reunir-se em uma periodicidade minimamente adequada. Como resultado desta disposição, as diretrizes elaboradas pelos administradores do governo eletrônico brasileiro não são aplicadas com a agilidade necessária.

Ademais, argumenta o relatório do TCU, no caso de uma resolução do CEGE ser aprovada, ela provavelmente encontrará barreiras para ser implementada na íntegra, uma vez que cada instituição do Executivo Federal conta com diferentes níveis de pessoal, treinamento e equipamentos disponíveis a fim de dar cabo às políticas delineadas. De acordo com o documento do Tribunal:

"... cada órgão implementa ações de acordo com seu tempo disponível, sua evolução e condições tecnológicas, além de suas próprias necessidades e prioridades. [...] Os órgãos com estágio incipiente de desenvolvimento de serviços eletrônicos não contam com apoio da coordenação do Programa para implementar seus projetos de e-gov, conforme opinião manifestada nos grupos focais de gestores de portais. Além disso, esses gestores observaram que as diretrizes do Programa não vêm acompanhadas de recursos práticos para sua implementação" (BRASIL, 2006, p. 23-24).

Esta dificuldade do ponto de vista organizacional revela certa indisposição da instituição em fazer uso dos *media* digitais a fim de fortalecer a interação política dos cidadãos com o governo. Ou seja, a falta de clareza no que se refere às funções específicas de cada entidade no âmbito da estrutura burocrática que administra os projetos de governo eletrônico; a dificuldade em reunir os representantes de diferentes setores do governo nos encontros do CEGE; a disparidade de condições e de recursos entre as instituições para que estas possam implementar soluções em tecnologia da informação (o que revela carência de investimentos em equipamentos

e em pessoal); e, finalmente, o baixo nível de interatividade das ferramentas de comunicação disponíveis no website são fatos que fortalecem a idéia de que, no caso da Presidência, o primeiro problema identificado no tópico anterior (ou seja, a indisposição dos representantes em se abrir à participação dos cidadãos) se mostra proeminente. Se os recursos de e-participação fossem, de fato, uma prioridade neste caso, acredita-se que tais problemas não apareceriam de forma tão aguda⁸.

Um outro fenômeno sugere a pouca importância que o governo concede ao aperfeiçoamento da participação dos cidadãos através da internet: as experiências brasileiras mais sofisticadas em tecnologia da informação no âmbito do Estado se referem àqueles sistemas digitais voltados para melhorar a arrecadação fiscal. Como exemplo destas iniciativas, pode-se mencionar o website da Receita Federal⁹ (<http://www.receita.fazenda.gov.br/>).

Sílvia Ferro, chefe da Seção de internet da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, admitiu, em entrevista, que os mecanismos ofertados para promover o envolvimento político dos usuários no website aqui estudado não são satisfatórios devido a problemas relacionados à falta de estrutura e de pessoal para administrar recursos interativos (FERRO, 2008). Mais exatamente, Ferro diz que o website da Presidência não poderia oferecer ferramentas de participação mais aprofundadas porque conta com o trabalho de apenas três funcionários para administrar dois websites (o Portal da Presidência e o Brasil.gov); outros três técnicos têm a função de responder a todas as mensagens enviadas pelos usuários por meio destas duas experiências.

Esta descoberta se liga não apenas à primeira dificuldade apontada na seção anterior (a indisposição dos agentes políticos em promover o uso de ferramentas participativas), mas, também, está associada com um segundo aspecto, aquele relacionado aos custos de implementação, operação e manutenção daqueles dispositivos voltados para incrementar o envolvimento político dos cidadãos. Desta forma, uma vez que há um quadro reduzido de funcionários para administrar as ferramentas digitais neste caso, pode parecer muito demandar uma configuração mais aprofundada dos mecanismos de e-participação. No final das contas, há indícios suficientes para se acreditar que a pouca importância dada aos *media* digitais pela Presidência (pelo menos com respeito às oportunidades de participação) é resultado de uma macropolítica de governo eletrônico.

⁸ O curioso é que os documentos oficiais do governo eletrônico brasileiro defendem a necessidade de que se tome vantagem dos *media* digitais para se aprimorar a participação política dos cidadãos (BRASIL, 2004a, p. 10).

⁹ Para um maior estudo acerca deste tema, recomenda-se a leitura de Nazareno et al (2006).

O Portal da Câmara dos Deputados

Do mesmo modo que no caso anteriormente abordado, é possível identificar determinadas peculiaridades no que se refere à importância que a Câmara confere à participação dos cidadãos através de seu website. Primeiramente, enfatize-se o perfil organizacional do website estudado neste tópico.

Uma comissão especial foi nomeada em 2004 a fim de reformular o Portal e apresentou um relatório denominado "Salto Qualitativo" (BRASIL, 2004b). Este documento representa um importante ponto de mutação no modo como a Câmara dos Deputados passou a oferecer oportunidades para participação política online. De acordo com o relatório:

"... o sítio deve promover a comunicação entre a Câmara dos Deputados e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos, fortalecendo processos participativos, com a incorporação de recursos de interatividade que estimulem a participação ativa da sociedade..." (BRASIL, 2004b, p. 29).

A criação de um Comitê Gestor do Portal, cujos integrantes são oriundos de diferentes setores da Casa; a rotina de reuniões semanais para se discutir o aperfeiçoamento e administração do website, e a disponibilidade de canais diretos de comunicação com o Comitê refletem o cuidado que a instituição e alguns de seus agentes tiveram com o projeto desde o seu início.

Um planejamento prévio também se mostrou fundamental para configurar a quantidade e a profundidade das ferramentas participativas indicadas anteriormente (fóruns públicos, salas de bate-papo, sondagens etc.). Assim sendo, pode-se afirmar que a primeira dificuldade apontada pela literatura (aquela que destaca a resistência institucional em adotar os dispositivos digitais com o intuito de fortalecer as práticas democráticas) não parece se mostrar relevante no caso em tela.

Porém, esta idéia é apenas parcialmente consistente. Se for possível dizer que o Comitê Gestor se esforçou em redesenhar o website de modo a promover ferramentas de participação mais sofisticadas, o mesmo não se pode afirmar acerca de todos os representantes políticos eleitos que, no final das contas, são aqueles que coordenam o processo de produção da decisão política que tem lugar na Casa. Em outras palavras, o caso da Câmara dos Deputados aponta uma outra nuance não facilmente identificável quando se estudou o Portal da Presidência: é necessário desempenhar um passo extra a fim de convencer um outro conjunto de agentes (os próprios representantes eleitos) acerca da importância de se interagir

com os cidadãos por meio da comunicação digital. Esta descoberta indica que se deve tornar mais complexa a idéia desenvolvida por alguns dos autores citados logo acima: em determinados casos, a instituição tem funcionários técnicos dispostos a fomentar o desenvolvimento de ferramentas de e-participação, porém, uma parcela dos parlamentares pode resistir em tomar parte ou em decisivamente apoiar iniciativas desta natureza. Durante a pesquisa empírica que deu origem a este artigo, foi apontado que o Comitê Gestor costuma pressionar os deputados a responderem àquelas mensagens enviadas por usuários (BOTELHO & FERREIRA FILHO, 2007). Assim, deve ser sublinhada a diferença entre a disposição dos técnicos da Casa e de seus agentes políticos eleitos.

De modo a lidar com este problema, o Comitê Gestor adotou um sistema de rastreamento das mensagens enviadas pelos usuários. Tal sistema provê um número único para cada mensagem endereçada através do Portal da Câmara e conta com pelo menos duas vantagens: primeiramente, confere-se aos usuários um maior senso de eficácia política (ALMOND & VERBA, 1963), uma vez que é fortalecida a crença de que suas mensagens terão maiores chances de obter uma resposta; em segundo lugar, o sistema permite ao Comitê monitorar aqueles deputados que não costumam responder as demandas a eles direcionadas. Assim, uma vez que uma baixa incidência de respostas seja detectada, o Comitê Gestor pergunta aos responsáveis pelos gabinetes parlamentares de que modo se poderia reverter tal situação. Adicionalmente, o website da Câmara periodicamente confere visibilidade positiva aos deputados mais atentos às mensagens enviadas pelos usuários, fornecendo um ranking daqueles mais atenciosos em sua seção de notícias.

Acerca dos custos econômicos para se implementar e administrar os mecanismos de e-participação neste caso, dois dos responsáveis pela coordenação do Portal à época, Cássia Botelho e José Ferreira Filho, afirmaram que há alguns limites em relação à quantidade de técnicos e de profissionais necessários para se desempenhar todas as atividades planejadas pelo Comitê (BOTELHO & FERREIRA FILHO, 2007). Ferreira Filho disse que o setor por ele coordenado contava, na ocasião, com o trabalho de apenas 16 funcionários dedicados a supervisionar toda a seção técnica do sistema de informação da Casa (ao final de 2007, o website da Câmara tinha mais de 15 mil páginas). Ainda que tenham uma quantidade considerável de atribuições, os entrevistados afirmaram que não costumam enfrentar problemas de orçamento para a manutenção do Portal, o que revela uma atenção especial oferecida pela instituição. Este achado demonstra uma relação bastante próxima entre a disposição política e o apoio financeiro a projetos de e-participação.

Especificamente sobre a configuração de ferramentas participativas digitais, a pesquisa também apontou que o Comitê Gestor apresenta um cuidado especial

com a formatação daqueles recursos voltados para promover o envolvimento político online dos usuários. De acordo com Cássia Botelho, uma nova ferramenta é colocada à disposição no Portal apenas depois de uma prévia discussão interna no âmbito do Comitê, que leva em conta, ainda, uma avaliação dos custos humanos e econômicos envolvidos na oferta de um recurso novo (BOTELHO & FERREIRA FILHO, 2007).

A pesquisa empírica verificou também duas preocupações adicionais no que se refere à administração do website: a primeira considera as limitações quanto aos equipamentos dos usuários e à baixa velocidade de conexão que está disponível a muitos cidadãos; a segunda preocupação se liga à capacidade da equipe gestora do Portal em lidar com todas as demandas que serão endereçadas à Câmara toda vez que um novo recurso é tornado disponível (MARQUES, 2008). Um estudo prévio realizado pelo Comitê permite equacionar os problemas e apontar soluções para estes pontos.

Em suma, pode-se afirmar que o Portal da Câmara dos Deputados tem um bom desempenho quando confrontado com aquelas dificuldades tradicionalmente apontadas por parte relevante da literatura. Se, por um lado, isso é verdade, por outro lado, é possível argumentar acerca de um outro conjunto de dificuldades a ser cuidadosamente examinado para se compreender melhor como a política tradicional influencia as instituições do Estado em seus projetos de adoção de mecanismos de e-participação. Acredita-se (em sintonia com a reivindicação exposta em STREET, 1997; COLEMAN, 1999; AGRE, 2002; SEIFERT & CHUNG, 2009) que, para se entender a adoção da internet com fins participativos, é necessário examinar a interface entre tecnologia e cultura política. Ao discutir esta questão, pretende-se indicar que o Portal da Câmara ainda tem um longo caminho a percorrer.

Um retorno ao político: política tradicional e as dificuldades impostas aos projetos de participação online

Nesta última seção, discuto um outro conjunto de fatores a influenciar o caráter de projetos governamentais voltados para fortalecer a participação através da internet. Acredita-se que tais fatores efetivamente apresentam algumas advertências acerca do potencial dos *new media* para incrementar as práticas democráticas. No entanto, este trabalho defende, ao mesmo tempo, que tais ponderações não devem ser vistas como um meio de se reforçar o pessimismo em relação às tecnologias digitais. Na verdade, o objetivo do tópico é examinar a interface entre e-democracia e algumas das tradicionais observações articuladas por teóricos da Filosofia e da Ciência Política que se empenham em compreender a

complexidade que envolve as iniciativas de participação planejadas por instituições representativas do Estado.

De acordo com o que foi ilustrado na seção anterior, o primeiro passo para se planejar experiências de participação é obter o comprometimento das instituições representativas. Em segundo lugar, um esforço adicional é necessário para convencer os representantes a considerarem os cidadãos como pares tanto na discussão quanto na formulação de políticas públicas (BOHMAN, 1996; OECD, 2001; LUKENSMEYER & TORRES, 2006). Estes dois passos são fundamentais, mas não são suficientes para fazer funcionar a engrenagem participativa em âmbito institucional.

Uma outra dificuldade deve ser examinada e tem a ver com o cultivo dos “corações e mentes” dos cidadãos e com o fortalecimento de seu senso de responsabilidade cívica e de sua competência política. Este argumento sublinha que a cultura política e as tradições de engajamento cívico que distinguem as sociedades democráticas são essenciais na determinação do sucesso de uma experiência participativa (PUTNAM, 2000). Em outras palavras, apenas por meio do reforço em sua credibilidade, representantes e instituições políticas podem esperar que os cidadãos se sintam confortáveis e estimulados a tomar parte de modo decisivo no processo político (ALMOND & VERBA, 1963).

De fato, a maioria das dificuldades e constrangimentos mencionados até agora neste tópico influencia qualquer iniciativa de participação. Especificamente acerca da relação entre tais dificuldades e a comunicação digital, é possível tecer os seguintes comentários: primeiramente, conforme Fountain (2001), Blumler e Coleman (2001), Polat (2005) e Balla e Daniels (2007) concordam, qualquer análise séria dos efeitos políticos dos *new media* sobre a democracia deve evitar o que se chama de “determinismo tecnológico”. O impacto das tecnologias digitais sobre o campo político está sempre intimamente relacionado com fatores culturais ou, como diz :

“When institutions change, it is not because a technology such as the internet descends and, deus ex machina, reorganizes the institution’s constitutive order in its own image. Institutions do often change as a result of the opportunities that a new technology makes available, but it is only through the workings of the institution that the dynamics of the change can be found”¹⁰ (AGRE, 2002, p. 315).

¹⁰ Tradução própria: “Quando as instituições mudam, isso não acontece porque uma tecnologia tal como a internet recria e reorganiza, de forma independente, a ordem constitutiva da instituição. As instituições são modificadas como um resultado das oportunidades que uma nova tecnologia torna disponível, mas é apenas por meio dos trabalhos da instituição que dinâmica da mudança pode ser identificada.”

Em segundo lugar, deve-se considerar o fato de que nem todos os problemas que afetam o desempenho das democracias requerem soluções que têm a ver com a comunicação digital (e, naturalmente, nem todos os problemas que as democracias enfrentam cotidianamente têm relação específica com a questão da participação política). Dito de modo diferente, os recursos de internet não lidam com todos os déficits democráticos de maneira simétrica: parece ser mais fácil, por exemplo, fortalecer aqueles mecanismos voltados para incrementar a transparência governamental ou para defender direitos individuais do que barrar a atuação de lobistas cujo objetivo, muitas vezes, é praticar a famosa "advocacia administrativa".

Ademais, pode-se afirmar que não apenas os *new media* oferecem respostas diferentes a algumas dificuldades da democracia, mas que, também, diferentes realidades democráticas requerem soluções distintas para seus problemas típicos. Uma vez que as instituições políticas estejam, efetivamente, dispostas a empregar os mecanismos digitais a fim de incrementar suas práticas democráticas, elas deverão tirar vantagem destes recursos considerando a adequação de cada mecanismo a fim de dar conta dos problemas enfrentados em suas agendas.

No final das contas, estaria este artigo, então, comprometido com a defesa de um determinismo sócio-cultural? Isto é, apresenta-se aqui a noção de tecnologias mediáticas como "entirely subordinate to their development and use in particular sociopolitical, historical, and culturally specific contexts"¹¹ (CHANDLER, 1996, p. 2)? A intenção do trabalho não é reforçar forma alguma de determinismo, mas apenas trazer à luz a idéia de que existe uma retroinfluência entre os *new media* e a política tradicional. Para ilustrar este argumento, a pesquisa que originou o presente artigo revelou, por exemplo, que, uma vez que as instituições representativas tenham adotado recursos digitais de comunicação, os usuários tenderão a empregar crescentemente tais artifícios e a considerá-los, mesmo, uma parte indivisível do cenário político (MARQUES, 2008).

Isso significa que, se, no futuro, um governo tentar remover as ferramentas democráticas já oferecidas através de seus websites, ele provavelmente encontrará uma resistência notável de cidadãos e de organizações cívicas por conta da inovação cultural introduzida pela disponibilidade destes novos dispositivos. Um exemplo claro deste fenômeno é o Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>). Tal experiência resultou em claras modificações em parte das atividades políticas em nível federal, uma vez que permite a qualquer usuário a oportunidade de monitorar os gastos públicos no país (tal ferramentas tem sido usada com razoável sucesso pela imprensa em seu papel de "cão de guarda", por exemplo). Acredita-se que outras investigações são

¹¹ Tradução própria: "inteiramente subordinadas ao seu desenvolvimento e uso em contextos sociais, políticos, históricos e culturalmente específicos".

necessárias acerca deste tópico, mas a compreensão aqui delineada procura fundamentar a hipótese de que existe uma influência recíproca entre política e tecnologia.

Conclusão

Muitos especialistas apontam diferentes desafios que os projetos governamentais de e-participação devem enfrentar: indisposição das instituições e dos representantes em compartilhar poder político; resistências por conta dos custos econômicos e políticos de implementação de ferramentas de e-democracia; configuração inadequada dos recursos participativos disponíveis. O estudo apresentado neste artigo procurou examinar como estas dificuldades são refletidas em dois casos brasileiros. Especificamente, foram investigadas as ferramentas participativas disponíveis nos portais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados.

De acordo com o que demonstrou a pesquisa empírica, o Portal da Presidência enfatiza a construção de imagens públicas positivas de seus agentes políticos, obedecendo a uma provisão de informação política do tipo *top-down*. Este caso chama a atenção devido a problemas em suas práticas de administração e por causa da carência de recursos adequados para se envolver os usuários no processo de discussão dos negócios públicos. Claramente, assim, as prioridades do governo brasileiro (nomeadamente do Poder Executivo Federal) não são direcionadas, no caso do Portal da Presidência, ao incremento das práticas participativas.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, apresentou uma disposição diferenciada ao tornar outros recursos participativos presentes em seu website. Desde que o relatório “Salto Qualitativo” foi apresentado, a Casa se destaca por seu comprometimento em apoiar a iniciativa do ponto de vista financeiro e político. Uma quantidade considerável de mecanismos de participação (fóruns públicos, salas de bate-papo e sondagens de opinião) foi encontrada nesta experiência. No entanto, ainda é algo importante levar em conta a disposição dos representantes em estabelecer uma conversação com os usuários. Assim, já que cada iniciativa mantém uma relação particular com as ferramentas de e-participação tecnicamente disponíveis, os desafios e dificuldades enfrentados pelos projetos de democracia digital também se encontram em diferentes níveis. Por esta razão, defende-se que a investigação conduzida e apresentada neste artigo foi além daquelas três alegações apresentadas no início do trabalho.

Por último, este artigo esteve engajado na tarefa de reforçar a idéia de que se deve evitar qualquer tipo de determinismo, seja ele orientado tecnológica ou culturalmente. Uma abordagem satisfatória do tema aqui investigado considera integralmente a influência recíproca entre as ferramentas digitais e as práticas

políticas (incluindo as práticas concernentes à participação). Em outras palavras, defende-se que promover a participação dos usuários requer mais do que a simples oferta de dispositivos de e-participação: o fortalecimento da participação política é uma tarefa complexa e requer a consideração de uma variedade de atividades, circunstâncias, agências e atores políticos. A cultura cívica, a profundidade dos problemas democráticos e as peculiaridades de cada sociedade são elementos fundamentais que influenciam os padrões de envolvimento dos cidadãos com as instituições do Estado.

Referências Bibliográficas

AALTO-MATTURI, S. "The internet: The new workers' hall the internet and new opportunities for the Finnish trade union movement". *Working USA*, Vol. 8, No. 4., p. 469- 481, 2005.

ABERS, R. N. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

AGRE, P. "Real-Time Politics: The Internet and the Political Process". *The Information Society*, vol. 18, p. 311-331, 2002.

ALMOND, G. & VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963.

ARTERTON, C. *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* Newbury Park: Sage, 1987.

AVRITZER, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

BAIOCCHI, G. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BALLA, S. & DANIELS, B. "Information Technology and Public Commenting on Agency Regulations". *Regulations & Governance*, 46, p. 46-67, 2007.

BALNAVES, M., WALSH, L., SHOESMITH, B. 'Participatory Technologies: The Use of the Internet in Civic Participation and Democratic Processes'. *A paper presented in the Australian Governance Conference*. Centre for Public Policy, University of Melbourne Victoria, 14th and 15th April, 2004.

BENNETT, L. W. "Communicating Global Activism". *Information, Communication & Society*, 6 (2), p. 143-168, 2003.

BLUMLER, J. & COLEMAN, S. "Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace" [Online], *IPPR/Citizens*, 2001. Disponível em: <www.citizensonline.org.uk/site/media/documents/925_Realising%20Democracy%20Online.pdf> Acesso em: [maio 2010]

BOBBIO, N. *Left and Right: The Significance of a Political Distinction*, trans. & intro, by A. Cameron. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

BOHMAN, J. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. "Expanding dialogue: The Internet, the public sphere and prospects for transnational democracy." *The Sociological Review*, 52(s1), p. 131-155. 2004.

BORGIDA, E. & STARK, E. N. "New media and Politics: Some Insights From Social and Political Psychology". *American Behavioral Scientist*, 48, p. 467-478, 2004.

BOTELHO, C.; FERREIRA FILHO, J. A. Entrevista ao pesquisador, Brasília, 2007.

BRAGA, S. *O papel das TICs na institucionalização das democracias: Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil*, CEDI/Plenarium, Brasília, 2007.

BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências. D.O.U., Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Oficinas de Planejamento Estratégico: relatório consolidado. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/index.html>> Acesso em: [abr. 2008].

BRASIL. Relatório Do Salto Qualitativo Do Sítio Da Câmara Dos Deputados, 2004b [Online] Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/sobreportal/gestaoportal/relatorios/relatorio-grupotrabalho-aprimoramento-sitio.pdf>> Acesso em: [jan. 2008]

BRASIL. Relatório Avaliação do Programa Governo Eletrônico, 2006 [Online] Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/url/ITEM/222719124DCC6236E040010A70005F69>> Acesso em: [mar. 2008].

- BUCY, E. P. & GREGSON, K. S. "Media participation: A legitimizing mechanism of mass democracy". *New media & Society*, London, 3 (3), p. 357-380, 2000.
- CARLSON, T. & DJUPSUND, G. "Old Wine in New Bottles? The 1999 Finnish Election Campaign on the Internet". *Harvard International Journal of Press Politics*, Harvard, 6 (1), p. 68-87, 2001.
- CHADWICK, A. "Bringing E-Democracy Back In: Why it Matters for Future Research on E-Governance", *Social Science Computer Review*, 21, p. 443-455, 2003.
- CHANDLER, D. "Shaping and Being Shaped: Engaging with Media". *Computer mediated Communication*, Magazine, 1 February, 1996.
- COGLIANESE, C. "The Internet and Citizen Participation in Rulemaking", *I/S: J. L. & Pol. Info. Soc.*, 1: 33-57, 2005.
- COLEMAN, S. "Can the new media Invigorate Democracy?". *Political Quarterly*, 70(2), p.16-22, 2009.
- COLEMAN, S. & GØTZE, J. *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*, London: Hansard Society, 2001.
- COLEMAN, S. & SPILLER, J. "Exploring New media Effects on Representative Democracy". *The Journal of Legislative Studies*, Vol.9, No.3, p. 1-16, 2003.
- CREIGHTON, J. L. *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Fransisco: Jossey-Bass, 2005.
- DAHLBERG, L. "Extending the Public Sphere through Cyberspace: The Case of Minnesota E-Democracy", *First Monday*, 6(3) [Online] Disponível em: <http://www.firstmonday.dk/issues/issue6_3/dahlberg/index.html>.
- _____. "The corporate colonization of online attention and the marginalization of critical communication?". *Journal of Communication Inquiry*, Iowa 29(2): 160-180, 2001.
- _____. "Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation". *New media & Society*, Illinois, 9, p. 827-847, 2007.
- DEAN, J. "Why the Net is not a Public Sphere". *Constellations*, 10 (1), p. 95-112, 2003
- DELLI CARPINI, M. "Gen.com: Youth, Civic Engagement, and the New Information Environment". *Political Communication*, 17: 341-349, 2000.
- DREYFUS, H. *On the Internet*. New York: Routledge, 2001.

FERBER, P.; FOLTZ, F. & PUGLIESE, R. "The Politics of State Legislature Web Sites: Making E-Government More Participatory". *Bulletin of Science, Technology & Society*, Vol. 23, 157-167, 2001.

_____. "The Internet and Public Participation: State Legislature Web Sites and the Many Definitions of Interactivity". *Bulletin of Science, Technology & Society*, Vol. 25, p. 85-93, 2005.

FERRO, S. Entrevista por e-mail, Brasília, *Brasil*, 2008.

FOUNTAIN, J. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press, 2001

FRANKLIN, K. & LOWRY, C. "Computer-mediated focus group sessions: naturalistic inquiry in a networked environment". *Qualitative Research*, v1 i2, p. 169-184, 2001.

FROOMKIN, A. M. "Technologies for Democracy". In: SHANE, P. (ed.). *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*. New York: Routledge, 2004.

FUNG, A. "Deliberation Where You Least Expect It: Citizen Participation in Government". *Connections*, Fall, p. 30-33, 2003.

FUNG, A. & WRIGHT, E. O. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society*, 29:1, p. 5-41, 2001.

GIBSON, R. "Elections Online: Assessing Internet Voting in Light of the Arizona Democratic Primary." *Political Studies Quarterly*, 116(4): p. 561-583, 2001.

GIBSON, R. K.; LUSOLI, W. & WARD, S. "Online Participation in the UK: Testing a 'Contextualised' Model of Internet Effects". *British Journal of Politics and International Relations*, 7(4), p. 561-583, 2005.

GOMES, W. "A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política". *Revista Fronteiras*, v. VIII, n. 3, p. 214-222, 2005.

GUEORGUIEVA, V. "Voters, MySpace, and YouTube: The impact of alternative communication channels on the 2006 election cycle and beyond". *Social Science Computer Review*, 26(3), p. 288-300, 2007.

GUNKEL, D. J. "Second thoughts: toward a critique of the digital divide". *New Media & Society*, 5(4), p.499-522, 2003.

HELD, D. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1987.

HOOGHE, M. & TEEPE, W. Party Profiles on the Web. An Analysis of the Logfiles of Non-Partisan Interactive Political Internet Sites in the 2003 and 2004 Election Campaigns in Belgium'. [Online] Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p41662_index.html> Acesso em: [maio 2010]

JANSSEN, D. & KIES, R. "Online Forums and Deliberative Democracy". *Acta Politica*, n. 40. p. 317–335, 2005.

KECK, M. E. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. Yale University Press, New Haven, 1995.

LUKENSMEYER, C. J. & TORRES, L. H. *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, [Online] IBM Center for The Business of Government, 2006, Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org>> Acesso em: [08 jul. 2010]

MANIN, B. *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARCHE, S. & MCNIVEN, J. "E-government and e-governance: The future isn't what it used to be". *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20, 1; ABI/INFORM Global. pg. 74, 2003.

MARMURA, S. "A net advantage? The internet, grassroots activism and American Middle-Eastern policy". *New Media & Society*, 10, p. 247-271, 2008.

MARQUES, F. P. J. A. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro*, Salvador, 498 fls, Tese (doutorado). Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2008.

MEDAGLIA, R. 'The Diffusion of eParticipation in English and Italian Local Government', in Anders, A.; Hedström, K.; Rose, J.; Grönlund, Å., *Understanding eParticipation: Contemporary PhD eParticipation Research in Europe*, Örebro University Library, p. 131-151, 2007.

MIOLA, E. Deliberação Online em Ambientes Institucionais: Um Estudo do Fórum de Discussão do Portal da Câmara dos Deputados. *Contemporanea (UFBA)*, v. 7, p. 1-24, 2009.

MITRA, A. "Marginal voices in Cyberspace". *New Media & Society*, 3 (1), p. 29–48, 2001.

MUSSO, J.; WEARE, C. & HALE, M. "Designing web technologies for local governance reform: Good management or good democracy?". *Political Communication*, 17 (1), 1-19, 2000.

NAZARENO, C.; VELLOSO, E.; MENDES, F. & PAZ, J.S. *Tecnologias da informação e sociedade: o panorama brasileiro*. Câmara dos Deputados, Brasília, 2006.

NETCHAEVA, I. "E-government and e-democracy: a comparison of opportunities in the north and south". *Gazette: The International Journal for Communication Studies*, 64(5), 467-477, 2002.

NORRIS, P. *Digital Divide: Civic Engagement, Information: Poverty and the Internet in Democratic Societies*. New York: Cambridge University Press, 2001.

NOVECK, B. S. "The future of citizen Participation in the Electronic State: Modeling Communicative Action in E-Rulemaking Practice". *Proceedings of the 9th International Working Conference on the Language-Action Perspective on Communication Modelling*, New Brunswick: Rutgers University, The State University of New Jersey, 2004.

OECD. *Citizens as partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2001.

OECD. *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2003.

PEREIRA, S. *Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado*, Salvador, 425 fls, (Tese de Doutorado), Universidade Federal da Bahia, 2009.

POLAT, K. R. "The Internet and Political Participation: Exploring the Explanatory Links". *European Journal of Communication*, 20 (4): 435-459, 2005.

PRATTIPATI, S. "Adoption of e-governance: differences between countries in the use of online government services". *Journal of American Academy of Business*, Cambridge, vol. 3, no. 1/2, p. 386-91, 2003.

PUTNAM, R. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

SALTER, L. "Democracy, New Social Movements and the Internet. A Habermasian Analysis". In: MCCAUGHEY, M; AYERS, M. D. (eds.) *Cyberactivism. Online Activism in Theory and Practice*, New York: Routledge, p. 117-144, 2003.

_____. "Structure and Forms of Use: A contribution to understanding the 'effects' of the Internet on deliberative democracy". *Information, Communication & Society*, Vol. 7, No. 2, p. 185-206, 2004.

- SCHEUFELE, D. & NISBET, M. "Being a citizen online: New opportunities and dead ends". *Harvard International Journal of Press/Politics*, 7 (3), p. 55-75, 2002.
- SCHUSSMAN, A. & EARL, J. "From Barricades to Firewalls? Strategic Voting and Social Movement Leadership in the Internet Age". *Sociological Inquiry*, 74 (4), p. 439-463, 2004.
- SEIFERT, J. W. & CHUNG, J. "Using E-Government to Reinforce Government-Citizen Relationships". *Social Science Computer Review*, 27 (2), p. 3-23, 2009.
- SHULMAN, S. W. "The Internet Still Might (but Probably Won't) Change Everything". *I/S: A Journal of Law and Policy*, 1(1): 111-145, 2004.
- STANLEY, J. W. & WEARE, C. "The Effects of Internet Use on Political Participation: Evidence from an Agency Online Discussion Forum". *Administration & Society*, 36, 503-527, 2004.
- STANLEY, J. W.; WEARE, C. & MUSSO, J. "Participation, Deliberative Democracy, and the Internet: Lessons from a National Forum on Commercial Vehicle Safety". In: SHANE, P. (ed.) *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*. New York: Routledge, 2004.
- STREET, J. "Remote Control? Politics, Technology and 'Electronic Democracy'". *European Journal of Communication*, 12, p. 27-42, 1997.
- STROMER-GALLEY, J. "Online Interaction and Why Candidates Avoid It". *Journal of Communication*, 50(4): 111-132, 2000.
- SUNSTEIN, C. *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- THORSEN, E. "Journalistic objectivity redefined? Wikinews and the neutral point of view". *New Media & Society*, 10, p. 935-954, 2008.
- UNITED NATIONS. UN Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion, 2005.
- UNITED NATIONS. *E-Government Survey*. [Online] Disponível em: <http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm> Acessado em : [abr. 2008].
- VERBA, S.; BRADY, H. & SCHOLZMAN, K. *Voice and Equality: Civic Volunteerism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- VINTAR, M.; DECMAN, M. & KUNSTELJ, M. "Telematics in the service of democracy: the Slovenian parliament and other Slovenian public institutions on the Internet". *Parliament Affairs*, 52: 451-463, 1999.

WAMPLER, B. "When does participatory democracy deepen democracy? Lessons from Brazil". *Comparative Politics*, v. 14, nº1, oct., 2008.

WAMPLER, B. & AVRITZER, L. "The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government". *Journal of Latin American Urban Studies*, Fall, 7: 37-52, 2005.

WRIGHT, S. & STREET, J. "Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums". *New Media & Society*, 9, p. 849-869, 2007.

WOLTON, D. *E depois da Internet? Para uma teoria crítica dos novos mídias*. Algés, Portugal: Difel, 2001.

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques - marquesjamil@yahoo.com.br

Recebido para publicação em março de 2009.
Aprovado para publicação em outubro de 2009.

Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública

Mathieu Turgeon

Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília

Lucio Rennó

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
sobre as Américas - CEPPAC
Universidade de Brasília

Resumo: Não é novidade que o cidadão brasileiro, como outros vivendo em países democráticos, em média sabem pouco sobre seus governos e sobre as orientações ideológicas da maioria dos candidatos e partidos políticos. No entanto, poucos pesquisadores estudaram de maneira sistemática as consequências da falta de informação política para a vida democrática. Segundo alguns, a falta de informação afeta de maneira importante as atitudes políticas dos eleitores. Já para outros, a informação política não é relevante para formação de opiniões. O artigo examina essa questão no Brasil, usando pela primeira vez dados de um experimento conduzido em uma pesquisa de opinião pública realizada em 2004. Mais especificamente, examinamos como a informação sobre o governo federal brasileiro afeta as preferências políticas do cidadão em termos de gastos públicos. No experimento utilizado, alguns participantes receberam informação sobre as fontes de renda do governo federal, suas despesas e políticas públicas, enquanto outros entrevistados não receberam qualquer informação adicional. Os resultados indicam que os participantes que receberam informação política preferem menos impostos e redução nos gastos públicos daqueles que não receberam informação política. Estes resultados têm consequências importantes para o estudo do processo democrático, pois indicam que uma cidadania mais informada tem atitudes e preferências políticas distintas de uma menos informada.

Palavras-chave: opinião pública; informação política; atitudes políticas; gastos públicos

Abstract: We know that Brazilian citizens, just like those living in other democracies of the world, know very little about politics. We know less, however, about the consequences of political ignorance on the democratic process? Some scholars argue that the lack of political information has minimal effect of people's political attitudes and behaviors. Others, however, claim that the effects are substantial. In this paper, we examine this question using a survey-experiment conducted in Brazil in 2004. Specifically, we explore how information about the federal government affects attitudes toward government spending and taxing policies. The experiment has a control group and a treatment group where subjects in the latter were provided political information before measuring their preferred level of government spending and taxing. Results indicate that those who received political information tended to prefer less government spending and taxing, as compared to those who did not receive any information. These results carry important implications for the democratic process because they indicate that a more knowledgeable Brazilian electorate would hold different political preferences.

Keywords: public opinion; political information; political attitudes; public expenditure

Introdução

Décadas de pesquisa, no Brasil e em outros países, corroboram que a maioria dos cidadãos sabem pouco acerca da política (BENNETT, 1989; Converse, 1964; DELLI CARPINI & KEETER, 1996; RENNÓ, 2007). Esse é um dos poucos consensos na ciência política. O que é mais discutido, todavia, é quais são as conseqüências dessa falta de informação política sobre as atitudes e comportamentos políticos.

Segundo alguns pesquisadores, a falta de informação tem poucas conseqüências porque a maioria das pessoas vota como deveria e têm atitudes “corretas” ou previsíveis, mesmo com níveis informacionais baixos. Ou seja, os eleitores comportam-se da mesma forma quando têm pouca ou muita informação política (BOWLER & DONOVAN, 1998; LUPIA, 1994; LUPIA & MCCUBBINS, 1998; POPKIN, 1991; SNIDERMAN, BRODY & TETLOCK, 1991). A explicação corrente é que eleitores usam atalhos cognitivos e dicas recebidas através de redes de amigos, membros da família ou grupos para informar os seus votos e atitudes (HUCKFELDT e SPRAGUE, 1995; BAKER, AMES e RENNÓ, 2006). Por exemplo, Brady e Sniderman (1985) e Sniderman, Brody & Tetlock (1991) sugerem que as pessoas adotam a “heurística do apressado” (*likability heuristic*), abraçando posições ideológicas similares às dos grupos que gostam e opostas às dos grupos que não gostam. De forma similar, Lupia (1994) acredita que os eleitores baseiam seus votos nas indicações dos grupos de interesse que apóiam causas próximas às suas. Rennó traduz o debate sobre as distintas heurísticas para o caso brasileiro, testando como as heurísticas partidárias, de apressado e de acesso, além da heurística geográfica e reputacional (SHUGART et al., 2005) contribuem para explicar o voto em deputados federais nas eleições de 2002 (RENNÓ, 2009).

Outros pesquisadores acreditam que a falta de conhecimento tem poucas conseqüências por outros motivos. Segundo Page e Shapiro (1992), por exemplo, as pessoas cometem “erros” quando fazem suas escolhas eleitorais, mas no final das contas, os erros cancelam-se quando agregados, deixando a distribuição das atitudes e preferências políticas de um grupo mais próximas às dos mais informados na sociedade. Portanto, a falta de informação individual não afeta os níveis coletivos de informação em uma sociedade. Assim sendo, segundo eles, a falta de conhecimento tem conseqüências ao nível individual mas não tem impactos ao nível agregado.

Por outro lado, muitos acreditam que a falta de informação política cria distorções importantes nas atitudes e preferências políticas de cidadãos, tanto ao nível do individual quanto ao agregado. Simulações estatísticas mostram que o conhecimento político afeta as atitudes e preferências políticas das pessoas e suas preferências eleitorais (ALTHAUS, 1998; BARTELS, 1996; DELLI CARPINI & KEETER,

1996; RENNÓ, 2007). Além disso, para alguns destes autores, mesmo os atalhos informacionais e dicas são desigualmente distribuídos na sociedade, levando alguns grupos a terem mais informação do que outros (DELLI CARPINI & KEETER, 1996; RENNÓ 2007). Esses desníveis informacionais podem gerar ou aprofundar distorções no processo de representação política, com implicações sérias para a responsividade das políticas públicas às demandas de grupos específicos.

Em particular, o trabalho de Gilens (2001) demonstra, usando um experimento embutido em uma pesquisa de tipo *survey*, que providenciar informação específica aos entrevistados afeta suas atitudes. Da mesma forma, Fishkin e Luskin também apresentam evidências de que eleitores expostos a mais informação e a oportunidades de deliberação apresentam respostas distintas a questões de *survey* que eleitores que não passam por esses processos (e.g., LUSKIN e FISHKIN, 1998; LUSKIN, FISHKIN e JOWELL, 2002).

Usando um experimento similar ao de Gilens, avaliamos aqui se a obtenção de informação política afeta as atitudes políticas dos eleitores brasileiros. Os resultados indicam que afeta, e esse resultado tem implicações para a vida democrática porque indica que um eleitorado mais bem informado, pensa e vota de maneira diferente de um eleitor menos informado. Assim, encontramos evidências de que mudança nos níveis de informação política é um importante fator na formação de opiniões e atitudes políticas.

Informação política e atitudes políticas

Uma atitude política define-se como uma avaliação positiva ou negativa de certo objeto político como um partido, um programa governamental, uma política pública e assim por diante, e pode ser baseada em elementos afetivos ou cognitivos ou em ambos (SCHWART e BOHNER, 2001). Segundo alguns pesquisadores, as atitudes são avaliações pré-existentes e cristalizadas nas mentes dos cidadãos (ALLPORT 1935; SHERIF & CANTRIL, 1947; FAZIO, 1989). Ou seja, já temos posições consolidadas sobre diversos temas, bastando então que o objeto de avaliação retorne à agenda coletiva e seja assim ativado, para que as pessoas expressem uma atitude (se for o caso) sobre o objeto considerado (WILSON & HODGES, 1992). Em outras palavras, existe um estoque de atitudes que são ativadas com base na disponibilidade de informação e na visibilidade dos diferentes temas. Este é o modelo do “*file drawer*”, onde as atitudes estão guardadas em “gavetas” na memória e quando necessárias, são visitadas pelo indivíduo. Este modelo, porém, tem dificuldade em explicar porque as atitudes variam tanto no tempo (CONVERSE, 1964) e são afetadas facilmente pelo contexto (SCHUMAN & PRESSER, 1981). Ou seja, o modelo não prevê possibilidades de mudanças de atitudes no tempo.

Uma abordagem mais recente, com enfoque em aspectos cognitivos da formação e cristalização de atitudes sugere, ao contrário, que as atitudes são avaliações mais temporárias do que fixas (STRACK & MARTIN, 1987; TOURANGEAU, RIPS & RASINSKI, 2000). Segundo esse modelo, as atitudes são formadas a partir de considerações (informação com conteúdo negativo ou positivo) disponíveis no momento da avaliação (ZALLER 1992; ZALLER & FELDMAN, 1992). Nessa perspectiva, as atitudes são bem mais flexíveis e condicionadas pelo contexto do que no modelo anterior.

Em ambas as explicações, a informação política joga um papel relevante. Contudo, no modelo de “*file drawer*” informação política tem um papel menor, que apenas ativa uma atitude latente. Já para os que vêem as atitudes como mais etéreas, o papel da informação sobre as atitudes políticas é central, pois as considerações que um indivíduo utiliza para formar uma atitude variam no tempo e no espaço, dependendo do contexto em que estão inseridos e das informações a que tem acesso. Informação política deixa de ser apenas um gatilho de uma atitude já formada, mas molda a própria atitude que se evidenciará em uma preferência declarada ou comportamento político específico. Em nosso estudo, compartilhamos mais claramente essa última perspectiva. Nosso modelo pressupõe que o fornecimento de informação sobre um certo objeto político poderia afetar as considerações disponíveis para a formação de uma atitude sobre deste objeto.

É justamente isto que Gilens (2001) observa em seu estudo sobre os gastos públicos. Os participantes de seu estudo experimental receberam informação específica sobre um assunto político. Comparando dois grupos de indivíduos, o primeiro informado sobre a queda da taxa de criminalidade nos Estados Unidos e o segundo grupo, sem acesso a essa informação, o autor encontrou menor apoio aos gastos públicos para a construção presídios entre os indivíduos do primeiro grupo. Comparando igualmente um primeiro grupo informado sobre os gastos marginais do governo americano na ajuda de países pobres (0.1% do total de gastos governamentais) e um segundo grupo sem essa informação, o apoio aos gastos do governo foi mais aceito entre os indivíduos do grupo informado.

O trabalho de Gilens é instrutivo porque demonstra de maneira sistemática, usando um desenho de pesquisa experimental, que as pessoas estão dispostas a rever suas atitudes quando recebem informação relevante sobre certo objeto de avaliação. Nos casos citados acima, os participantes não pensaram ser necessário aumentar os gastos na construção de novos presídios se, na verdade, o crime havia diminuído nos últimos anos. Similarmente, quando receberam informações sobre a participação tímida do governo federal americano na ajuda aos países mais pobres, os participantes mostraram-se mais receptivos a aumentá-la.

Assim, a formação ou a mudança de atitude acerca de um certo objeto político ocorre quando o conjunto de considerações relacionadas a tal objeto sofre

alguma alteração. No caso de Gilens, a informação fornecida aos participantes do experimento, alterou as considerações acessíveis no momento da avaliação. As implicações deste resultado são importantes para nosso trabalho porque sabemos que o conjunto de considerações que uma pessoa típica possui sobre a maioria dos fenômenos políticos é pequena (dado o fato que o conhecimento político da maioria dos eleitores é baixa). Existe então uma forte probabilidade de que qualquer informação adicional afete de maneira substancial as considerações e avaliações dos eleitores, e, conseqüentemente, deve produzir um efeito importante nas atitudes individuais.

Metodologia

Um experimento embutido em uma pesquisa de opinião pública, desenhado especificamente para testar a hipótese de que informação política afeta as atitudes e posicionamentos individuais, foi conduzido no Brasil em novembro de 2004 pela empresa *Market Analysis Brazil*. O objetivo da pesquisa, uma das primeiras a usar grupos de controle e experimentais no Brasil, era examinar o efeito da informação política sobre as atitudes acerca das despesas dos governos brasileiros¹.

O experimento inclui cinco grupos de tratamento, ou experimentais, e um grupo de controle². Porém, aqui compararamos apenas um dos grupos de tratamento e o de controle, pois este recebeu mais informação política pertinente ao tema aqui explorado. Os participantes do grupo de controle tiveram primeiro que

¹ O uso de experimentos na ciência política, principalmente em estudos de comportamento político e eleitoral, tem crescido exponencialmente nos Estados Unidos desde os estudos pioneiros realizados na Stony Brook University nos anos 80 (DRUCKMAN ET AL., 2006). No Brasil e América Latina, estudos que aplicam o método experimental são ainda raros. Há alguns estudos que analisam a recepção de mensagens políticas por eleitores, expondo-os à diferentes tipos de propaganda eleitoral e posteriormente medindo o impacto através de questionários ou grupos focais (PORTO, 2007; DESPOSATO, 2009). Temos informações que há outros estudos experimentais em andamento atualmente no Brasil, mas seus resultados ainda não foram divulgados.

² Reconhecemos as limitações das pesquisas de opinião pública conduzidas por telefone no Brasil dada a desigual cobertura de telefones fixos no país, embora esse fator tenha sido atenuado nos últimos anos. Não obstante, esse aspecto da cobertura telefônica afeta a representatividade da amostra em relação à população brasileira, privilegiando, por exemplo, setores urbanos e mais ricos. Porém, não acreditamos que afete de maneira sistemática os resultados experimentais apresentados aqui. Na verdade, a grande maioria das pesquisas experimentais, no Brasil ou no resto do mundo, usa amostras de conveniência, com grupos específicos como alunos da graduação. A tradição dos estudos experimentais nos Estados Unidos vai muito nessa linha. Neste sentido, nossa amostra revela-se nitidamente superior a maioria das amostras usadas em pesquisas experimentais, pois não se baseia apenas na acessibilidade aos entrevistados e inclui eleitores que moram em diversas cidades do país e respeitando cotas que assemelham-se à distribuição da população brasileira. Os participantes foram recrutados em dez grandes cidades do Brasil e as entrevistas foram conduzidas por telefone. A amostra, então, não é representativa da população brasileira mas respeita as cotas de gênero, idade e faixas econômicas segundo a Associação Nacional de Empresas de Pesquisa (ANEP). Os números de telefones foram escolhidos aleatoriamente por um computador usando os DDD das cidades incluídas no estudo e os participantes foram novamente selecionados aleatoriamente dentro dos domicílios. No total foram 1051 entrevistas concluídas, com a taxa de resposta de 29,1%.

responder à pergunta sobre o seu nível preferido de gastos do governo federal, seguido por cinco perguntas de conhecimento acerca das despesas e fontes de renda do governo federal e políticas públicas. Os participantes do grupo de tratamento, por sua vez, responderam primeiro às cinco perguntas de conhecimento e depois à pergunta sobre o nível preferido de gastos dos governos. Ou seja, a formulação das perguntas era idêntica, mas seu ordenamento no questionário, distinto.

Além disso, os participantes do grupo de tratamento foram informados sobre as respostas corretas às perguntas de conhecimento político quando não acertavam. Quando o participante acertava a resposta, o entrevistador o congratulava e repetia a resposta. Por outro lado, quando o participante oferecia uma resposta errada, o entrevistador comunicava, de maneira respeitosa, que a resposta correta era outra e a anunciava para o entrevistado. Os participantes do grupo de tratamento, então, tiveram a oportunidade de receber informação sobre o assunto tratado antes de expressarem suas preferências sobre gastos públicos e impostos. O grupo de controle não teve acesso a qualquer informação política antes de declararem suas preferências sobre esse mesmo tema. O grupo de controle contou com 181 participantes e o grupo de tratamento com 176.

A pergunta a respeito do volume preferido de gastos dos governos brasileiros é a seguinte:

“Como você sabe, as pessoas pensam de diferentes maneiras sobre as funções dos governos. Algumas pessoas pensam que os governos federal, estadual e municipal, deveriam reduzir os impostos mesmo se isso significasse fornecer menos serviços. Outras pessoas acham que o importante é que os governos forneçam mais serviços mesmo se isso significasse aumentar os impostos. Já outras pessoas acham que os governos não deveriam fazer mudanças nem nos impostos nem nos serviços. Na sua opinião, os governos deveriam aumentar, diminuir ou manter os impostos e os serviços como estão?”

Para os entrevistados que escolheram aumentar ou diminuir os impostos e os serviços, a seguinte pergunta também foi feita:

Você acha que os impostos e os serviços devem aumentar/diminuir pouco, médio ou muito?

Com esta pergunta, construímos uma escala de sete pontos onde 1 indica que o participante prefere reduzir muito os gastos públicos e impostos, 2 indica que o governo deve reduzir os impostos medianamente, 3 aponta para uma preferência declarada por pouca redução, 4 indica que o entrevistado deseja mantê-los como estão, 5 aponta para uma preferência por aumentar um pouco os gastos e

impostos, 6 para um aumento médio e 7 para muito aumento de gastos e impostos.

As questões de conhecimento avaliaram a capacidade dos participantes de identificar as áreas nas quais o governo federal gasta mais e menos, a principal fonte de renda do governo federal, a evolução da dívida externa e as consequências da reforma da previdência nos gastos da área³.

O tratamento em nosso experimento tem por objetivo *informar* os participantes, de forma a diferenciar as atitudes “normais”, sem informação adicional, das atitudes mais informadas. É importante notar que o tratamento aqui proposto é diferente daquele empregado por Gilens, onde só uma informação foi dada aos participantes. No nosso experimento, os participantes recebem cinco informações importantes acerca dos governos. As informações também são balanceadas, no sentido que algumas podem levar os participantes a preferir a redução dos gastos enquanto outras poderão ter o efeito oposto, estimulando os entrevistados a querer aumentar os gastos públicos. Por isso, consideramos que nosso desenho experimental se aproxima do *Deliberative Poll* de Fishkin e Luskin, onde os participantes recebem informação balanceada acerca de vários assuntos políticos. A diferença, porém, está em que em nosso desenho de pesquisa os participantes não têm a oportunidade de deliberar com os demais participantes, como ocorre com os *Deliberative Polls*.

Resultados

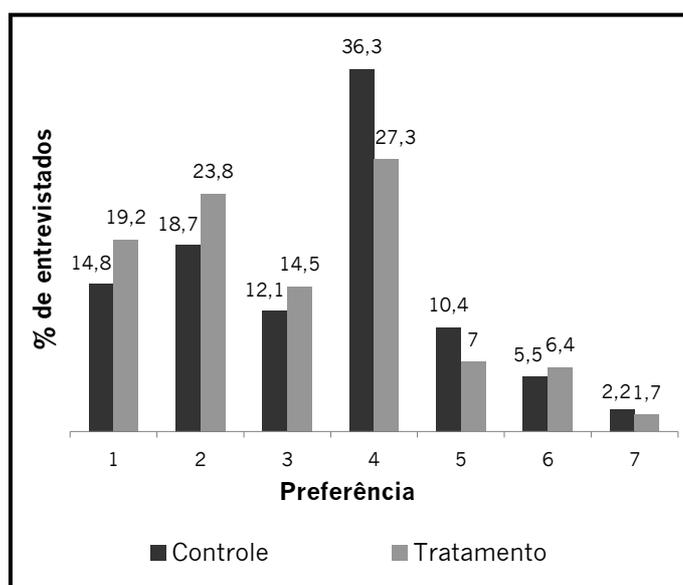
Alguns trabalhos anteriores já mostraram que as atitudes políticas e os resultados eleitorais poderiam ser diferentes caso a cidadania fosse mais informada politicamente. Althaus (1998), por exemplo, mostrou que um eleitorado americano mais informado preferiria uma política externa menos agressiva e políticas sociais mais progressistas. Bartels (1996), examinando as eleições presidenciais americanas de 1972 a 1992, mostrou que a falta de conhecimento político das massas beneficia principalmente os candidatos Democratas.

Quais são, então, os efeitos da informação sobre as atitudes sobre os gastos governamentais e impostos no Brasil? O gráfico 1 apresenta a distribuição das atitudes expressas pelos participantes dos dois grupos (controle e experimental). Como podemos ver, os participantes que receberam informação geralmente preferem que os gastos e impostos sejam reduzidos. Mais especificamente, enquanto 45,4% dos participantes do grupo de controle expressaram preferência pela redução dos gastos e impostos dos governos, mais de 55,3% dos participantes que receberam informação, o grupo de tratamento, preferiram reduzir os gastos e impostos. A média, baseada na escala de 1 a 7 apresentada acima, é de 3,31 (erro

³ Os enunciados e alternativas de resposta das perguntas estão no anexo do texto.

padrão de 0,12) para o grupo de controle e de 3,08 (erro padrão de 0,12) para o grupo de tratamento. Em um teste *t* de diferença de médias, o valor *t* é estaticamente significativo ao nível 0,10 (teste unilateral). Este resultado apenas sugere que um eleitorado brasileiro mais informado acerca do governo federal tenderia a preferir uma ligeira redução do papel do Estado.

Gráfico 1
Preferências expressas pelos participantes dos grupos experimental e de controle acerca de gastos públicos e impostos no Brasil, 2004.



Existem, obviamente, outros fatores que podem afetar as preferências e atitudes políticas dos eleitores, o que nos levou a realizar também uma análise multivariada controlada por esses outros fatores. Assim, além de incluir uma variável dicotômica indicando pertencimento ao grupo experimental, inserimos variáveis socioeconômicas importantes como escolaridade, informação política prévia e classe econômica.

O modelo sugerido inclui primeiro uma medida dos bens dos entrevistados como *proxy* de seu estrato social. A expectativa é que os participantes com maior número de posses prefiram menos gastos e impostos, porque esses cidadãos geralmente pagam mais impostos e também se beneficiam menos dos serviços

governamentais, comparados principalmente aos indivíduos com menos posses. Esse é o caso, seguramente, da situação da saúde e educação pública (à exceção da educação universitária), que não é utilizada pela classe média e alta no Brasil. O segundo fator explicativo que exploramos é o nível de confiança nos governos; a hipótese aqui é que os participantes menos confiantes nos governos devam preferir um papel reduzido dos governos e, conseqüentemente, preferir a redução nos gastos e impostos.

Controlamos também por dois fatores sempre destacados pela literatura especializada para explicar a heterogeneidade dos comportamentos e preferências dos indivíduos: escolaridade e conhecimento político dos participantes⁴. A escolaridade é medida numa escala de 10 pontos onde 1 indica os participantes analfabetos ou com primário incompleto e 10 aqueles que possuem pós-graduação. O conhecimento político, por sua parte, é medido numa escala de 0 a 5, indicando o número de respostas corretas às perguntas de conhecimento político apresentadas acima⁵. Diferentemente das variáveis que medem estrato social e confiança no governo, não temos expectativas quanto à *direção* dos efeitos dessas duas variáveis, já que não há argumento teórico sobre como o conhecimento político e a escolaridade afetam as atitudes. Ou seja, não há por que supor que eleitores com maior nível educacional ou mais informação política prefiram redução nos gastos públicos e impostos. Esperamos, apenas, que as variáveis sejam estatisticamente significativas.

Finalmente, e essa é a principal variável de nosso estudo, o modelo conta com uma variável dicotômica que indica se o participante foi recrutado para participar do grupo de controle ou do grupo de tratamento. O objetivo dessa variável é verificar se há um efeito estatisticamente significativo de ter recebido informações adicionais sobre o governo nas atitudes acerca de impostos e gastos governamentais. Aqui também não temos expectativa teórica quanto à direção do efeito da variável. Porém, dados os resultados do teste de diferença de médias apresentados acima, queremos verificar se os eleitores mais informados estão mesmo menos propensos a pagar mais impostos e a defender mais gastos públicos.

A Tabela 1 apresenta os resultados da regressão linear de mínimos quadrados comuns⁶. Como o R^2 indica, o modelo tem um poder explicativo limitado

⁴ Vale ressaltar que a correlação entre essas duas variáveis é positiva, como se espera, mas relativamente baixa, o que não compromete a inclusão das duas no modelo ($r=0,31$).

⁵ Os detalhes sobre a operacionalização dessas duas variáveis estão no anexo.

⁶ A variável dependente é ordinal, como indicado no texto, e tem valores que vão de 1 a 7. Este tipo de variável é normalmente estimado usando um logit ou probit ordinal. Porém, quando a variável tem mais de 5 pontos numa escala é prática comum simplesmente usar os mínimos quadrados lineares como no nosso caso. De toda forma, reproduzimos as análises com os modelos logit e probit ordinal. Os resultados são os mesmos que aqueles apresentados aqui.

($R^2=0,02$). Isso se deve ao fato de que variáveis nominais e ordinais de opinião incorporam uma maior imprecisão do que as variáveis numéricas, contínuas, de dados agregados, como indicadores econômicos, afetando a precisão de estimativas sobre elas. Assim, o R^2 nesse tipo de estudo não costuma ser grande. Por outro lado, a baixa capacidade explicativa do modelo também se deve às limitações dos dados com que trabalhamos. Há diversas outras variáveis que poderiam explicar as preferências por gastos públicos e impostos, como as predisposições ideológicas do participante e suas preferências partidárias, mas infelizmente, não dispomos dessas variáveis. Além disso, a quantidade de bens dos participantes, *proxy* para seu estrato socioeconômico, e a confiança que eles têm nos governos não têm efeitos estatisticamente diferentes de zero, apesar de se mostrarem a direção esperada. A escolaridade também não explica a variação nas preferências dos participantes. Este resultado é similar ao de Almeida (2007) que não encontra um efeito claro dos níveis de escolaridade nas preferências sobre maior ou menor intervenção estatal. Similarmente, o conhecimento político prévio do entrevistado não afeta as atitudes políticas. Por um lado, a ausência de efeito dessas variáveis indica que a alocação aleatória dos entrevistados para os grupos de controle e de tratamento surtiu efeito, mostrando que esses dois grupos são bastante equivalentes nas variáveis que controlamos. Essa é a essência da lógica experimental: controla-se por várias características dos participantes ao alocar-los aleatoriamente para um grupo que recebe um estímulo controlado e outro não.

Apesar do número de variáveis utilizadas, o importante em nossa análise é que mesmo controlando por algumas características dos entrevistados que poderiam influenciar suas visões sobre gastos públicos e impostos, ainda assim encontramos efeito da nossa principal variável independente; exposição a mais informação política. Portanto, a ausência de impacto não significa que as variáveis independentes não possam ter efeito sobre preferências políticas em amostras maiores e mais representativas da população. Nossos resultados apenas indicam que, quando controlamos por esses fatores, acréscimos na quantidade de informação política fazem diferença nas atitudes dos eleitores.

Ou seja, a variável dicotômica que diferencia os participantes do grupo de tratamento do grupo de controle mostra um efeito significativo, comprovando que a obtenção de mais informação afeta a formação de atitudes. O coeficiente, por ser negativo, indica que os participantes do grupo de tratamento, que receberam informação política, preferem menos gastos e impostos federais que os participantes do grupo de controle. Este resultado confirma o resultado apresentado e indica claramente que *a aquisição de informação política tem efeito sobre as atitudes políticas*.

Tabela 1
Coeficientes de regressão linear para atitudes acerca de gastos públicos e impostos no Brasil, 2004.

Variáveis	Gastos e impostos
Quantidade de Bens (estrato sócio-econômico)	-0,01 (.02)
Confiança no Governo	0,12 (0,09)
Grupo Experimental	-0,32* (0,19)
Escolaridade	0,01 (0,05)
Conhecimento político	-0,11 (0,08)
Constante	3,31 (0,36)
Número de observações	290
R ²	0,02

Coeficientes estimados com o estimador de mínimos quadrados comuns. Erros padrão em parênteses.
 * $p < .05$ (teste unilateral)

Considerações finais

Sabemos hoje que a maioria dos cidadãos brasileiros, como em outras partes do mundo, sabem pouco acerca da política. Porém, nós, cientistas sociais sabemos ainda menos sobre as conseqüências da falta de informação política para a vida democrática. Este artigo contribui para esse debate, avaliando a importância da informação política através de um experimento inserido em uma pesquisa de opinião pública. Os resultados da pesquisa mostram que a informação política teve um efeito significativo sobre as atitudes acerca dos governos brasileiros. Para avaliar o efeito da informação, comparamos as atitudes “normais” dos participantes do grupo de controle com as atitudes mais informadas dos participantes do grupo de tratamento, controlando por diversos outros fatores explicativos para a variação em atitudes políticas. Os resultados indicam que um eleitorado mais informado prefere reduzir os gastos e impostos dos governos, ou seja, reduzir o papel do estado.

Contudo, a maior contribuição deste artigo é indicar que a informação política afeta as preferências individuais dos eleitores brasileiros. Encontramos que

quando eleitores recebem alguma informação no momento em que estão respondendo ao questionário, suas preferências e atitudes mudam. Isso é um forte indício do caráter contextual da formação de atitudes, de sua instabilidade no tempo e do grande papel que a informação política tem na definição das atitudes e preferências de indivíduos. Portanto, nossos achados questionam a literatura que minimiza a influência da informação política em decisões, escolhas e atitudes políticas.

Para além dessa questão substantiva, também podemos inferir que a opinião pública, mensurada através de *surveys*, é bastante sensível ao grau de informação dos eleitores e ordenamento das questões nos questionários. Nesse sentido, as respostas dos entrevistados podem deixar de ser representativas da população para as quais se busca fazer inferências, dependendo do desenho do questionário.

As implicações mais gerais desses achados não são desprezíveis, tanto para os estudos sobre informação política, quanto para a utilização de pesquisas de opinião para fins governamentais ou eleitorais. Eleitorados mais informados comportam-se de forma distinta de eleitorados menos informados e isso é expresso em suas respostas à pesquisas de opinião. Como tais pesquisas têm se tornado mecanismo rotineiro de divulgação das preferências dos cidadãos, bem como influenciado decisões sobre políticas públicas e campanhas eleitorais, é fundamental que sejam analisadas quanto à influência exercida pelo desenho do questionário e o momento histórico em que são realizadas. Dessa forma, quanto mais transparência na divulgação das pesquisas, mais compreensíveis e confiáveis são seus resultados.

Por outro lado, fica claro que o impacto da informação política em atitudes políticas declaradas não é trivial e que uma cidadania mais bem informada sobre política pensa diferentemente de uma menos informada.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. *A Cabeça do Brasileiro*. São Paulo: Record, 2007.

ALLPORT, G. W. Attitudes. In: MURCHISON, C. (ed.). *Handbook of Social Psychology*. Worcester: Clark University Press, 798-844, 1935.

ALTHAUS, S. L. "Information Effects in Collective Preferences." *American Political Science Review*, 92: 545-558, 1998.

- AMES, B; BAKER A. e RENNÓ, L. The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork? In: Kingstone, Peter and Power, Timothy (eds.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.
- BAKER, A; AMES, B. e RENNÓ, L. "Social Context and Campaign Volatility in New Democracies: Networks and Neighborhoods in Brazil's 2002 Elections." *American Journal of Political Science*. 50:2, p. 2006.
- BARTELS, L. M. "Uninformed Voters: Information Effects in Presidential Elections." *American Journal of Political Science*, 40: 194-230, 1996.
- BENNETT, S. E. "Trends in American's Political Information." *American Politics Quarterly*, 17: 422-35, 1989.
- BOWLER, S and DONOVAN, T. *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- BRADY, H. E., and SNIDERMAN, P. M. "Attitude Attribution: A Group Basis for Political Reasoning." *American Political Science Review*, 79: 1071-78, 1985.
- CONVERSE, P. E. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In: APTER, D. E. (ed.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press, 1964.
- DELLI CARPINI, M. X., and KEETER, S. *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- DESPOSATO, S. Estratégia Eleitoral com Representação Proporcional de Lista Aberta e Distritos uninominais: Subeleitorados e Comunicação Política. In: INÁCIO, M. e RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.
- DRUCKMAN, J. N., GREEN, D. P; KUKLINSKI J. H; e LUPIA, A. "The Growth and Development of Experimental Research in the *American Political Science Review*." *American Political Science Review*, 100: 627-636, 2006.
- FAZIO, R. H. On the Functionality of Attitudes: The Role of Attitude Accessibility, In: PRATKANIS, A.R; BRECKLER, S.J. and GREENWALD, A.G. (eds.). *Attitude Structure and Function*. Hillsdale: Erlbaum, 153-179, 1989.
- GILENS, M. "Political Ignorance and Collective Policy Preferences." *American Political Science Review*, 95: 379-396, 2001.
- HUCKFELDT, R. and SPRAGUE, J. *Citizens, Politics, and Social Communication*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

LUPIA, A. "Shortcut versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections." *American Political Science Review*, 88: 63-76, 1994.

LUSKIN, R. C. and FISHKIN, J. S. "Deliberative Polling, Public Opinion, and Democracy: The Case of the National Issues Convention." Paper presented at the American Association for Public Opinion Research Annual Meeting in St.-Louis, MO, 1998.

LUSKIN, R. C; FISHKIN, J. S. and JOWELL, R. "Considered Opinions: Deliberative Polling in the U.K.", *British Journal of Political Science*, 32: 455-487, 2002.

PAGE, B. I, and SHAPIRO, R. Y. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

POPKIN, S. L. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PORTO, M. P. *Televisão e política no Brasil: A Rede Globo e as interpretações da audiência*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

RENNÓ, L. "Desigualdade e informação política: as eleições brasileiras de 2002." *Dados* (Rio de Janeiro), 50: 721-55, 2007.

_____. "Os militantes são mais informados? Desigualdade e informação política nas eleições de 2002." *Opinião Pública* 12: 329-47, 2006.

_____. Atalhos Cognitivos em Contextos Eleitorais Complexos: As eleições de 2002 do Legislativo Brasileiro. In: INÁCIO, M. e RENNO, L. (eds.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2009.

SCHUMAN, H. e STANLEY P. *Questions and Answers in Attitude Surveys: Experiments on Question Form, Wording and Content*. New York: Academic Press, 1981.

SCHWART, N. e BOHNER, G. The Construction of Attitudes. In: TESSER, A. and SCHWARTZ, N. (eds.) *Blackwell Handbook of Social Psychology: Intraindividual Processes*. Malden: Blackwell Publishing, 2001.

SHERIF, M. e HADLEY, C. *The Psychology of Ego-Involvements: Social Attitudes and Identification*. New York: Wiley, 1947.

SHUGART, M.; MELODY, V. and SUOMINEN, K. "Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation." *American Journal of Political Science*, 49:2, 2005.

SNIDERMAN, P. M; BRODY, R. A. and TETLOCK P. E. *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. New York, NY: Cambridge University Press, 1991.

STRACK, F. and MARTIN, L. "Thinking, Judging, and Communicating: A Process Account of Context Effects in Attitude Surveys." In: HIPPLER, H; SCHWARTZ, N. and SUDMAN, S. (eds.). *Social Information Processing and Survey Methodology*. New York: Springer Verlag, 1987.

TOURANGEAU, R e RIPS, L. J. and RASINSKI, K. *The Psychology of Survey Response*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

WILSON, T. and HODGES, S. Attitudes as Temporary Constructs. In: TESSER, A. and MARTIN, L. (eds.), *The Construction of Social Judgment*. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1992.

ZALLER, J. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York, NY: Cambridge University Press, 1992.

ZALLER, J; and FELDMAN, S. "A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences." *American Journal of Political Science*, 36: 579-616, 1992.

Anexo

A. Perguntas de conhecimento político:

Agora, vou lhe fazer algumas perguntas sobre os governos de modo geral. Queremos saber quanta informação chega até o público através da TV, os jornais, e outras fontes. Se você não souber a resposta, não faz mal. É só me dizer e passaremos para a pergunta seguinte.

1. *Pelo que você sabe ou escutou falar, em quais das seguintes áreas os governos no Brasil gastaram MAIS em 2003?*

- A. *Defesa nacional*
- B. *Previdência social*
- C. *Cultura*
- D. *Saúde*

2. *Pelo que você sabe ou escutou falar, em quais das seguintes áreas os governos no Brasil gastaram MENOS em 2003?*

- E. Defesa nacional
- F. Previdência social
- G. Cultura
- H. Saúde

3. Pelo que você sabe ou escutou falar, qual foi a principal fonte de verbas do governo federal em 2003?

- I. Imposto de renda pessoa física
- J. Imposto pagos pelas empresas
- K. Impostos sobre bebidas alcoólicas
- L. Impostos sobre importações

4. Pelo que você sabe ou escutou falar, a dívida pública do Brasil (federal, estadual e municipal) aumentou, diminuiu ou ficou igual desde o início do ano?

- A. Aumentou
- B. Diminuiu
- C. Ficou igual

5. Pelo que você sabe ou escutou falar, a recente reforma da previdência aprovada pelo governo Lula vai fazer aumentar, diminuir ou deixar igual o tamanho do gasto com previdência social nos próximos anos?

- A. diminuir
- B. deixar igual
- C. aumentar

B. Construção das variáveis independentes

1. Bens: esta variável mede as posses dos entrevistados como *proxy* de seu estrato social. A variável tem valores de 4 a 34, onde valores maiores representam mais posses. A título ilustrativo, a Associação Nacional de Empresas de Pesquisa usa esses valores para classificar as famílias segundo sete classes econômicas: A1 (30-34, 1% da população), A2 (25-29, 5% da população), B1 (21-24, 9% da população), B2 (17-20, 14% da população), C (11-16, 36% da população), D (6-10, 31% da população), e E (0-5, 4% da população).

2. Confiança nos governos: esta variável mede o nível de confiança nos governos dos entrevistados. A variável é medida numa escala de 4 pontos onde 1 identifica que os participantes não têm confiança nos governos, 2 indica pouca confiança, 3 alguma confiança e o valor 4 indica muita confiança.

3. Escolaridade: esta variável classifica os participantes da seguinte forma numa escala de 10 pontos: 1 indica os analfabetos ou aqueles com primário incompleto, 2 primário completo, 3 ginásio incompleto, 4 ginásio completo, 5 segundo grau incompleto, 6 segundo grau completo ou técnico incompleto, 7 técnico completo, 8 superior incompleto, 9 superior completo e 10 pós-graduação.

4. Conhecimento político: esta variável mede o conhecimento político dos participantes segundo a sua habilidade de responder corretamente as cinco perguntas de conhecimento político apresentadas acima. Cada resposta correta vale 1 ponto e assim o conhecimento político vai de 0 (o participante errou todas as perguntas) a 5 (o participante respondeu corretamente todas as perguntas).

Mathieu Turgeon - turgeon@unb.br

Lucio Rennó - lucioreno@unb.br

Recebido para publicação em dezembro de 2009.

Aprovado para publicação em abril de 2010.

Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial

Dalson Brito Figueiredo Filho

José Alexandre da Silva Júnior

Programa de Doutorado em Ciência Política
Universidade Federal de Pernambuco

Resumo: Como mensurar fenômenos que não podem ser diretamente observados? O principal objetivo desse artigo é demonstrar por que a análise fatorial é a resposta mais adequada para responder a essa pergunta. Metodologicamente, utilizamos um banco de dados com diferentes medidas de democracia para ilustrar como a técnica de análise fatorial de componentes principais pode ser utilizada para medir as duas dimensões da poliarquia propostas por Robert Dahl (1971): contestação e inclusividade. Em termos substantivos, esperamos facilitar a compreensão dessa técnica nas Ciências Sociais em geral e na Ciência Política em particular.

Palavras-chave: análise fatorial; democracia; poliarquia; mensuração; métodos quantitativos

Abstract: How do we measure phenomena that cannot be directly observed? The principal aim of this paper is to demonstrate why factor analysis technique is the best answer to this question. Methodologically, we use a database with different indicators of democracy to show how principal component analysis can be employed to measure the two polyarchy dimensions proposed by Robert Dahl (1971): contestation and inclusiveness. On substantive grounds, we hope to facilitate the understanding of factor analysis technique in Social Sciences in general and in Political Science in particular.

Keywords: factor analysis; democracy; polyarchy; measurement; quantitative methods

“What is important to study cannot be measured and what can be measured is not important to study” (CONVERSE, 1964)

“Concepts without percepts are empty (...) percepts without concepts are blind” (KANT)

Introdução

Faz parte da rotina das Ciências Sociais mensurar fenômenos que não podem ser diretamente observados (BLALOCK, 1974; BOLLEN e GRANDJEAN, 1981; FIELD, 2005). Para Blalock, “ainda que o desenvolvimento da teoria seja importante em si mesmo, eu acredito que os mais sérios e importantes problemas que requerem nossa imediata e forte atenção são aqueles de conceitualização e mensuração” (BLALOCK, 1979: 882). Nesse sentido, um dos principais desafios enfrentados pelos pesquisadores é operacionalizar conceitos abstratos em variáveis empiricamente observáveis (BLALOCK, 1984). De acordo com Zeller e Carmines (1980), a transformação de conceitos em indicadores empíricos não é um processo simples. Pois o mesmo conceito pode ser operacionalizado de formas diferentes. Suponha que um pesquisador esteja interessado em medir vulnerabilidade social. Uma das possibilidades para tentar capturar esse conceito é eleger um *proxy*. Por exemplo, alguns estudos escolhem uma linha de pobreza específica como indicador de vulnerabilidade. Operacionalmente, o pesquisador pode escolher o *proxy* como representativo do seu conceito/variável de interesse, analisar como ele se relaciona com outras variáveis e utilizá-lo como variável dependente ou independente em estágios mais avançados de seu desenho de pesquisa.

Um processo alternativo de mensuração é identificar variáveis que “caminham juntas”, ou seja, variáveis que apresentam a mesma estrutura subjacente (TABACHINICK e FIDELL, 2007). Tecnicamente, isso pode ser implementado através da análise fatorial. A principal função das diferentes técnicas de análise fatorial é reduzir uma grande quantidade de variáveis observadas a um número reduzido de fatores. Os fatores representam as dimensões latentes (construtos) que resumem ou explicam o conjunto de variáveis observadas (HAIR et al, 2005). Ao resumir dados, a análise fatorial obtém dimensões latentes que descrevem os dados em um número menor de conceitos do que as variáveis individuais originais (HAIR et al, 2006, p. 91). Para Zeller e Carmines (1980), a análise fatorial não se refere a uma única técnica estatística, mas a uma variedade de técnicas relacionadas desenhadas para tornar os dados observados mais facilmente interpretáveis. Em resumo, existem ao menos duas formas de mensurar variáveis que não são empiricamente observáveis: escolher um *proxy* ou reduzir um

conjunto de variáveis a poucas dimensões através de análise fatorial. Embora mais simples, o primeiro caminho pode ser mais arriscado já que em muitas oportunidades não é possível identificar *proxies* adequados para representar os conceitos de interesse. Por outro lado, a análise fatorial oferece uma alternativa que agrega mais informações, no entanto, tende a exigir do pesquisador um maior grau de sofisticação técnica. O principal objetivo desse artigo é apresentar a lógica da análise fatorial a partir de uma abordagem intuitiva.

Não sem razão, uma motivação adicional que orienta este trabalho é a tímida utilização dessa técnica nas Ciências Sociais brasileira. Acreditamos que esse fenômeno pode ser explicado por dois principais componentes: (1) a resistência dos cientistas sociais brasileiros aos métodos quantitativos (SOARES, 2005; WERNECK VIANNA et al 1988; VALLE e SILVA, 1999; SANTOS e COUTINHO, 2000) e (2) o grau de complexidade matemática envolvido na operacionalização das diferentes técnicas de análise fatorial (DUNTEMAN, 1989). Um entrave adicional à utilização das técnicas de análise fatorial é que os benefícios associados à sua utilização ainda não são evidentes do ponto de vista conceitual (MOONEY, 1996). Dessa forma, enquanto não ficarem claras as suas potencialidades, é improvável que esse repertório de técnicas seja incorporado ao cotidiano dos pesquisadores brasileiros.

Portanto, nossa questão de pesquisa é: como diferentes variáveis podem ser resumidas em um conjunto reduzido de fatores? Metodologicamente, utilizamos um banco de dados com diferentes medidas de democracia para ilustrar como a análise fatorial de componentes principais pode ser utilizada para mensurar as duas dimensões da poliarquia propostas por Robert Dahl (1971): contestação e inclusividade. Teoricamente, essa análise foi pioneiramente realizada por Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008). Similarmente, Baker e Koesel (2001) utilizam o conceito de poliarquia “*plus*” mensurada a partir da análise fatorial de 20 indicadores de democracia para países do leste europeu (1992-2000). Aqui nosso foco refere-se mais ao *modus operandi* da técnica do que à interpretação substantiva dos resultados, nosso interesse é apresentar cada passo da análise fatorial bem como as vantagens conceituais associadas à sua utilização.

Para tanto, o artigo está dividido em cinco partes. A primeira seção revisa brevemente parte da literatura sobre a análise fatorial; a segunda sumariza os principais requisitos que devem ser satisfeitos para utilizar essa técnica. A terceira parte oferece um exemplo de um desenho de pesquisa utilizando análise fatorial de componentes principais. Depois disso, descrevemos as principais estatísticas de interesse bem como a sua respectiva interpretação. A quinta seção apresenta as principais conclusões do artigo.

Breve revisão da literatura¹

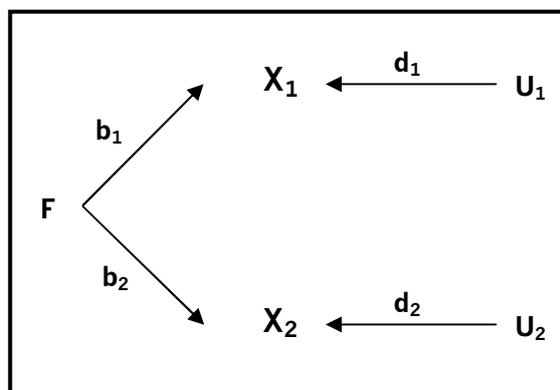
De acordo com BARTHOLOMEW (1984), “a análise fatorial é uma técnica amplamente estatística, mas seus fundamentos teóricos são um tanto obscuros e sujeitos a disputa” (BARTHOLOMEW, 1984, p. 221). No entanto, atribui-se aos trabalhos de Charles Spearman e Karl Pearson os primeiros passos da análise fatorial (ZELLER e CARMINES, 1980). Spearman (1904) testou a hipótese de que diferentes testes de habilidade mental - habilidades em matemática, verbais, raciocínio lógico, entre outras - poderiam ser explicadas por um fator comum de inteligência que ele denominou “g”. De acordo com Kaplunovsky (2009), outra contribuição relevante foi feita por Thurstone (1935) ao desenvolver a idéia de *multiple factor analysis*. Outras contribuições significativas podem ser creditadas a Hotelling ao propor “o método de componentes principais que permite o cálculo da única matriz de fatores ortogonais” (KAPLUNOVSKY, 2009). Dessa forma, o desenvolvimento das diferentes técnicas de análise fatorial pode ser explicado a partir do acúmulo de diferentes trabalhos.

Mas para que serve a análise fatorial? De acordo com King (2001) “no modelo da análise fatorial, há muitas variáveis observadas cujo objetivo é gerar fatores subjacentes não observados (KING, 2001, p. 682). Ou seja, a principal função das diferentes técnicas de análise fatorial é reduzir uma grande quantidade de variáveis observadas em um número menor de fatores. Mas o que são fatores? Hair et al (2005) definem fator como a combinação linear das variáveis (estatísticas) originais². A Figura 1 ilustra a relação entre variáveis diretamente observadas e os seus respectivos fatores.

¹ Para os propósitos desse artigo, o grau de complexidade matemática foi minimizado. Para os leitores interessados em aprofundar seus conhecimentos sugerimos cobrir a bibliografia citada. Para trabalhos clássicos sobre análise fatorial ver Harman (1967), Rummel (1967; 1970), Cooper (1983) e Bartholomew (1984). Para textos introdutórios ver Kim e Mueller (1978a; 1978b), Zeller e Carmines (1980), Decoster (1998) e Costelo e Orborne (2005). Para uma abordagem mais aprofundada ver Tabachnick e Fidell (2007), Lawley e Maxwell (1973), Isogawa e Okamoto (1980), Yalcin e Amemiya (2001) e Bollen e Arminger (1991). Para análise fatorial de dados *missing* ver Mackelprang (1970) e Ligny et al (1981), para análise fatorial de dados categóricos ver Bartholomew (1980) e Vermunt e Magidson (2004). Para aplicações práticas utilizando o SPSS ver Dancey e Reidy (2004), Pallant (2007) e Ho (2006). Para uma introdução em português ver Hair et al (2005). Para diferentes aplicações ver Grumm (1963), Roberts (1987), Dunn, Schneck e Lawson (1973), Haydyk et al (1995), Bonjean e Browning (1969) e Slatin (1974).

² Para Bartholomew (1984) “há às vezes debate sobre se essas variáveis latentes são reais em qualquer sentido, mas elas podem ser vistas simplesmente como construtos desenhados para simplificar e resumir a complexa rede de variáveis interrelacionadas com que a natureza nos confronta” (BARTHOLOMEW, 1984, p. 221).

Figura 1
Modelo das vias para duas variáveis, modelo de um fator comum



Fonte: Asher, 1983

Na figura acima, X_1 e X_2 são variáveis observadas: X_1 é causado por F e por U_1 . da mesma forma, X_2 é causado por F e por U_2 . Na medida em que F é comum a X_1 e X_2 ele é considerado um fator comum. Contrariamente, tanto U_1 quanto U_2 são considerados fatores únicos já que são restritos a X_1 e X_2 , respectivamente (ASHER, 1983). De acordo com Kim e Mueller (1978), “a análise fatorial se baseia no pressuposto fundamental de que alguns fatores subjacentes, que são em menor número que as variáveis observadas, são responsáveis pela covariação entre as variáveis” (KIM e MUELLER, 1978, p. 12). Nesse exemplo F , U_1 e U_2 são considerados fatores (não podem ser diretamente observados) enquanto que X_1 e X_2 são as variáveis que o pesquisador pode observar diretamente. É nesse sentido que “a análise fatorial supõe que as variáveis observadas (medidas) são combinações lineares de algumas variáveis-fonte subjacentes (fatores). Isto é, ela supõe a existência de um sistema de fatores subjacentes e um sistema de variáveis observadas” (KIM e MUELLER, 1978, p. 7-8)³.

Dito isso, é importante atentar para o fato de a literatura diferenciar duas principais modalidades de análise fatorial: exploratória e confirmatória (TABACHINICK e FIDELL, 2007). A análise fatorial exploratória (AFE) geralmente é utilizada nos estágios mais embrionários da pesquisa, no sentido de literalmente

³ King (2001) adverte que “um erro comum consiste em ver as variáveis observadas como causas do fator. Isso é incorreto. O modelo correto tem variáveis dependentes observáveis como funções dos fatores subjacentes e não (KING, 2001, p. 682). Ou seja, por mais intuitivo que seja acreditar que as variáveis observadas causam o fator, a interpretação correta é justamente o posto: o fator é um construto (dimensão) comum entre as variáveis. Para a diferença na interpretação entre fatores e componentes ver Tabachinick e Fidell (2007).

explorar os dados. Nessa fase, procura-se explorar a relação entre um conjunto de variáveis, identificando padrões de correlação. Além disso, a AFE pode ser utilizada para criar variáveis independentes ou dependentes que podem ser utilizadas posteriormente em modelos de regressão. Por sua vez, a análise fatorial confirmatória (AFC) é utilizada para testar hipóteses. Nesse caso, o pesquisador guiado por alguma teoria testa em que medida determinadas variáveis são representativas de um conceito/dimensão⁴. Para os nossos propósitos, utilizaremos análise fatorial confirmatória (AFC) para demonstrar como diferentes indicadores de democracia podem ser sumarizados para representar as duas dimensões da poliarquia propostas por Dahl (1971): contestação e inclusividade.

O planejamento de uma análise fatorial

Para iniciar o lado mais operacional da missão deste artigo é necessário observar que requisitos precisam ser satisfeitos para a utilização da análise fatorial (TABACHINICK e FIDELL, 2007). O objetivo dessa seção é sumarizar essas informações. A Tabela 1 sintetiza o planejamento de uma análise fatorial em três estágios.

Tabela 1
Planejamento da análise fatorial em três estágios

Procedimento	O que deve ser observado
Verificar a adequabilidade da base de dados	Nível de mensuração das variáveis, tamanho da amostra, razão entre o número de casos e a quantidade de variáveis e o padrão de correlação entre as variáveis.
Determinar a técnica de extração e o número de fatores a serem extraídos	O tipo de extração (<i>principal components, principal factors, image factoring; maximum likelihood factoring; alpha factoring; unweighted least squares; generalized least squares</i>).
Decidir o tipo de rotação dos fatores	Se for ortogonal (<i>Varimax, Quartimax, Equamax</i>), se for oblíqua (<i>direct oblimin, Promax</i>).

⁴ Uma utilização adicional da análise fatorial é em modelos de equações estruturais (*Structural Equation Modeling*). Para uma introdução ver Kline (2004) e Hair et al (2006). Para aplicações mais avançadas ver Bollen (1989, 1993, 2006). Para *softwares* ver Lisrel e AMOS. Para dois tutoriais na internet ver <<http://davidakenny.net/cm/causal.htm> e <http://www2.gsu.edu/~mkteer/semfaq.html>>

Caso este artigo fosse meramente teórico, nesta seção seríamos obrigados apenas a informar que: 1) todas as variáveis trabalhadas são contínuas; 2) o método de extração dos fatores é por componentes principais e 3) a rotação deles é feita pelo método ortogonal de *Varimax*. Mas, o que cada uma dessas escolhas implica, e que supostos estão por traz de cada uma delas? Como em outras técnicas, o ponto de partida é *verificar a adequabilidade da base de dados*. Em relação ao nível de mensuração, a literatura mais conservadora recomenda apenas a utilização de variáveis contínuas ou discretas. Hair et al (2006) aconselham evitar a inclusão de variáveis categóricas, e caso seja necessário, recomenda-se a inclusão de variáveis *dummies*. De toda forma, é importante que os procedimentos sejam devidamente reportados e as estatísticas sejam adequadamente registradas para que os leitores possam analisar criticamente o nível de confiabilidade dos resultados encontrados. Já King (2001) adverte que determinadas variáveis como sexo e cor nunca devem ser incluídas em um modelo de análise fatorial já que é improvável que algum fator influencie a sua variação. Dessa forma, além dos critérios técnicos é necessário considerar teoricamente como os fatores se relacionam com as variáveis observadas⁵.

Em relação ao número de casos, quanto maior, melhor. Hair et al (2006) sugerem que a amostra deve ser superior a 50 observações, sendo aconselhável no mínimo 100 casos para assegurar resultados mais robustos (HAIR et al, 2006). A razão entre o número de casos e a quantidade de variáveis deve exceder cinco para um ou mais (HAIR et al, 2006).

No que concerne ao padrão de correlação entre as variáveis, a matriz de correlações deve exibir a maior parte dos coeficientes com valor acima de 0,30. O teste de Kaiser-Meyer-Oiklin (KMO) varia entre 0 e 1. Quanto mais perto de 1, tanto melhor. Palant (2007) sugere 0,6 como um limite razoável. Friel (2009) sugere a seguinte escala para interpretar o valor da estatística KMO: entre 0,90 e 1 excelente; entre 0,80 e 0,89 bom; entre 0,70 e 0,79 mediano; entre 0,60 e 0,69 medíocre; entre 0,50 e 0,59 ruim e entre 0 e 0,49 inadequado. Já Hair et al (2006) sugerem 0,50 como patamar aceitável. Por fim, a estatística *Bartlett Test of Sphericity* (BTS) deve ser estatisticamente significativa ($p < 0,05$). A Tabela 2 a seguir sintetiza essas informações.

⁵ Existem técnicas de estimação que permitem trabalhar com diferentes níveis de mensuração (KRITZER, 1978a; 1978b). Por exemplo, Vermunt e Magidison (2004) desenvolveram uma técnica chamada LCFA (*Latent Class Factor Analysis*) que permite trabalhar com variáveis categóricas e ordinais. Outra técnica é a BFA (*Binary Factor Analysis*) também conhecida como Análise Fatorial Boeliana (KREPT, 2004). O SPSS tem uma função denominada CATPCA - *Categorical Principal Component Analysis* - que permite trabalhar com variáveis categóricas. O pesquisador deve escolher as opções *Analyze, Data reduction, Optimal Scaling*.

Tabela 2
Síntese do primeiro estágio do planejamento da AF

Nível de mensuração	Variáveis contínuas e discretas
Amostra	Amostras mínimas entre 50 e 100 casos; razão entre o número de observações e a quantidade de variáveis igual ou superior a cinco.
Correlação	Maior parte dos coeficientes de correlação deve apresentar valores acima de 0,30.
KMO	Quanto maior melhor, tendo 0,50 como o patamar mínimo de adequabilidade (Hair et al 2006)
BTS	$p < 0,05$

Depois de *verificar a adequabilidade da base de dados*, o pesquisador deve seguir para o segundo estágio: determinar a técnica de extração dos fatores (componentes principais, fatores principais, fatoração por imagem; fatoração por verossimilhança máxima; fatoração alfa; mínimos quadrados não ponderados; mínimos quadrados)⁶. Aqui vale destacar a diferença entre análise de componentes principais (ACP) versus análise fatorial (AF). Ambas as técnicas procuram produzir combinações lineares de variáveis que capturem o máximo possível a variância das variáveis observadas. Na ACP *toda* a variância é utilizada. Na AF apenas a variância *compartilhada* (DANCEY e REIDY, 2004). Tabachnick e Fidell argumentam que: “se você estiver interessado numa solução teórica não contaminada por variabilidade de erro, a análise fatorial deve ser sua escolha. Se você quiser simplesmente um resumo empírico do conjunto de dados, a análise de componentes principais é uma escolha melhor” (TABACHINICK e FIDELL, 2007, p. 608). Para Garson (2009), “a análise de componentes principais é em geral preferida para fins de redução de dados (traduzindo o espaço das variáveis num espaço ótimo de fatores), enquanto a análise fatorial é em geral preferida quando o objetivo da pesquisa é detectar a estrutura dos dados ou a modelagem causal”. De acordo com Hair et al (2006), na maioria dos casos tanto a ACP, quanto a AF, chegam aos mesmos resultados se o número de variáveis superar 30 ou se as comunalidades excederem 0,60 para a maior parte das variáveis. Este artigo utilizará o método de componentes principais por ser o mais utilizado (PALLANT, 2007).

Depois de decidir o método de extração, o pesquisador deve determinar o número de fatores que serão extraídos. O objetivo da extração dos fatores (*factor*

⁶ Todas essas formas de rotação estão disponíveis na seção *Extraction* do pacote estatístico SPSS, versão 16.0. Para a diferença entre as diferentes técnicas de extração de fatores ver Tabachinick e Fidell (2007).

extraction) é determinar a quantidade de fatores que melhor representa o padrão de correlação entre as variáveis observadas. Aqui o pesquisador enfrenta um *trade off* entre parcimônia e explicação. Quanto mais fatores forem extraídos, menor é o grau de parcimônia, no entanto, maior é a quantidade total de variância pelos fatores. Por outro lado, quanto menos fatores forem extraídos, maior é o grau de parcimônia, todavia, menor será a quantidade total de variância carregada pelos fatores. Dessa forma, a solução ótima é identificar o número mínimo de fatores que maximiza a quantidade de variância total explicada.

Apesar de não existir um critério consensual para definir quantos fatores devem ser extraídos, a literatura aponta alguns métodos que podem auxiliar o pesquisador na hora de tomar essa decisão. Por exemplo, a regra do *eigenvalue*⁷ (critério de Kaiser) sugere que devem ser extraídos apenas os fatores com valor de *eigenvalue* acima de um. Isso porque se o fator apresenta baixo *eigenvalue*, ele está contribuindo pouco para explicar a variância nas variáveis originais. Para Tabachinick e Fidell (2007), esse método funciona melhor quando o pesquisador utiliza entre 20 e 50 variáveis.

Um método auxiliar é o *Scree test* (Catell 1966; 1978). Para tanto, o pesquisador deve analisar graficamente a dispersão do número de fatores até que a curva da variância individual de cada fator se torne horizontal ou sofra uma queda abrupta. Em ambas as situações, isso indica que muita variância foi perdida e, por isso, deve-se parar de extrair fatores⁸. Adicionalmente, o pesquisador pode utilizar o critério da variância acumulada para determinar a quantidade de fatores que devem ser extraídos. Hair et al (2006) sugerem o patamar de 60% como sendo aceitável. Dessa forma, a extração dos fatores deve continuar até que o referido patamar seja alcançado. Por fim, no caso da análise fatorial confirmatória, além dos critérios estatísticos também é importante apresentar razões teóricas para justificar a extração dos fatores. Nesse sentido, o pesquisador deve justificar em termos conceituais qual é o padrão de relação esperado entre as variáveis observadas e os fatores.

⁷ Para Garson (2009), “o *eigenvalue* de um dado fator mede a variância em todas as variáveis que é devida ao fator. A razão de *eigenvalues* é a razão da importância explicativa dos fatores em relação às variáveis. Se um fator tem um *eigenvalue* baixo ele contribui pouco para a explicação das variâncias nas variáveis e pode ser ignorado como redundante em relação a fatores mais importantes”.

⁸ *Horn Parallel Analysis* (1965) é outro método de extração. Ele consiste em comparar os valores dos *eigenvalues* da amostra piloto com os valores gerados a partir de uma amostra aleatória do mesmo tamanho. Apenas são retidos os *eigenvalues* com valor superior aos gerados na amostra aleatória.

Tabela 3
Síntese do segundo estágio do planejamento da AF

Tipo de extração	Determinar a técnica de extração dos fatores (<i>principal components, principal factors, image factoring; maximum likelihood factoring; alpha factoring; unweight least square; generalized least square</i>)
Regra de Kaiser	Devem ser extraídos apenas os fatores com valor do <i>eigenvalue</i> acima de 1
Scree test	Analisar graficamente a dispersão do número de fatores até que curva da variância individual de cada fator se tornar horizontal ou sofrer uma queda abrupta
Variância acumulada	> 60%
Razão teórica	O pesquisador deve justificar teoricamente como as variáveis se relacionam com os fatores extraídos.

Depois de verificar a adequabilidade da base de dados e determinar a técnica de extração e o número dos fatores, o pesquisador deve seguir para o terceiro estágio: decidir o tipo de rotação dos fatores. De acordo com Schawb, “o método de rotação se refere ao método matemático que rotaciona os eixos no espaço geométrico. Isso torna mais fácil determinar quais variáveis são carregadas em quais componentes” (SCHAWB, 2007). Ou seja, o principal objetivo da rotação dos fatores é tornar o resultado empírico encontrado mais facilmente interpretável, conservando as suas propriedades estatísticas⁹. De acordo com Tabachinick e Fidell (2007), existem dois principais tipos de rotação: ortogonal e oblíqua. Por um lado, as rotações ortogonais são mais fáceis de reportar e de interpretar. No entanto, o pesquisador deve assumir que os construtos são independentes (na prática esse pressuposto é mais difícil de ser respeitado). Por outro lado, as rotações oblíquas permitem que os fatores sejam correlacionados. Todavia, são mais difíceis de descrever e interpretar. Em geral, as duas formas de rotação produzem resultados bastante semelhantes, principalmente quando o padrão de correlação entre as variáveis utilizadas é claro (PALLANT, 2007; HAIR et al, 2006). De acordo com Pallant (2007), o tipo de rotação ortogonal *Varimax* é o mais comumente utilizado (esse método procura minimizar o número de variáveis que apresentam altas cargas em cada fator). Por esse motivo, esse artigo utilizará esse tipo de rotação de fatores¹⁰.

⁹ Para a diferença entre os diferentes tipos de rotação ver os Anexos do artigo e Tabachinick e Fidell (2007).

¹⁰ Para a diferença detalhada das diferentes formas de rotação ver Tabachinick e Fidell (2007).

Exemplo de desenho de pesquisa: Dahl e a democracia

Dahl argumenta que “uma característica chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 1971, p.25). Isso significa que os cidadãos devem ter oportunidade de: formular suas preferências; apresentar essas preferências a outros cidadãos e ao governo através da ação individual ou coletiva; ter essas preferências igualmente respeitadas na condução do governo, ou seja, sem discriminação pelo tipo ou fonte da preferência (DAHL, 1971, p. 02). Essas são as condições básicas para considerar um regime democrático. No entanto, para garantir que essas condições sejam efetivamente implementadas, o autor argumenta que é necessário assegurar oito garantias institucionais. A Tabela 4 sumariza essas informações.

Tabela 4
Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências II. Exprimir preferências III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo.	<ol style="list-style-type: none">1. Liberdade de formar e aderir a organizações;2. Liberdade de expressão;3. Direito de voto;4. Elegibilidade para cargos públicos;5. Direito de líderes políticos disputarem apoio;6. Fontes alternativas de informação;7. Eleições livres e idôneas;8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

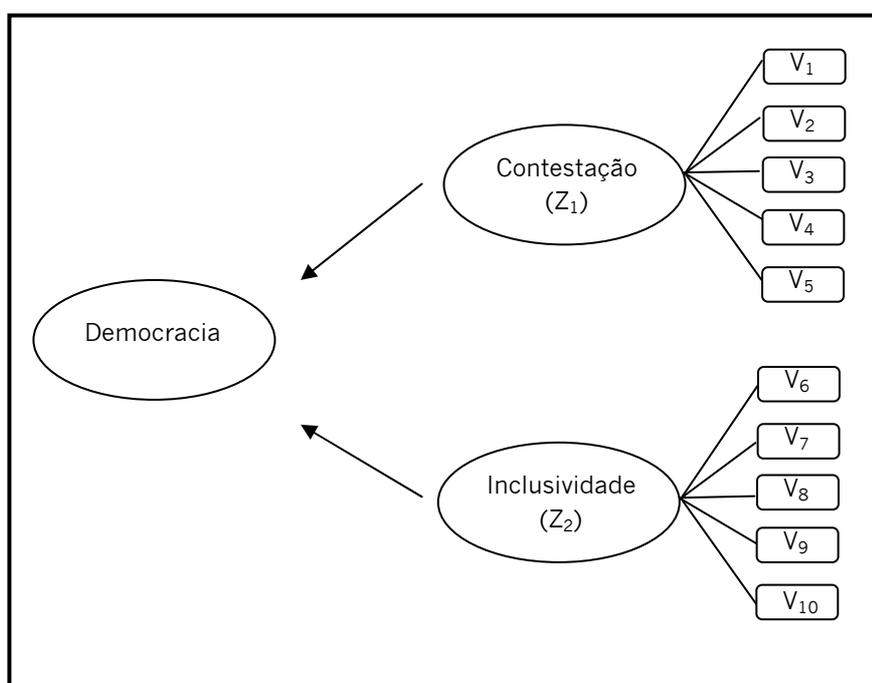
Fonte: reproduzido pelos autores a partir de Dahl (1971)

As oito garantias mencionadas permitem que os regimes sejam classificados em uma escala do menos ao mais democrático. Além disso, essas garantias podem ser reduzidas a duas dimensões: liberalização e inclusividade. Pelo primeiro, Dahl entende o reconhecimento do direito de contestação. A inclusividade diz respeito à ampliação do número de pessoas formalmente incorporadas ao processo político. Nesse sentido, quanto mais desenvolvidas forem essas duas dimensões, maior é o grau de democratização de um determinado

regime. É nesse sentido que o conceito de poliarquia proposto por Dahl (1971) constitui uma das mais influentes tentativas de traduzir um conceito em um indicador empírico. De acordo com Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008) “cerca de três quartos do que a Polity, a Freedom House e outros indicadores têm medido consiste em variações das duas dimensões da democracia que Robert Dahl propôs em *Poliarquia – contestação e inclusividade*” (COPPEDGE, ALVAREZ e MALDONADO, 2008, p. 01). A Figura 2 ilustra essa lógica, onde V_1 até V_{10} são variáveis observadas em diferentes bancos de dados sobre democracia¹¹.

Figura 2

Dimensões de Dahl (1971) e variáveis observadas



Nosso desenho de pesquisa replica o teste de hipótese efetuado por Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008)¹². A próxima seção apresenta as principais estatísticas de interesse e as suas respectivas interpretações.

¹¹ Para uma análise das vantagens e desvantagens dos diferentes bancos de dados sobre democracia ver Verkuilen (2009).

¹² King (1995) argumenta que “o método mais comum e cientificamente produtivo de construir a partir de pesquisa é replicar uma descoberta existente – seguir exatamente o caminho tomado por um

Os resultados

Antes de proceder à análise dos dados, é importante apresentar algumas informações sobre a amostra. O banco de dados utilizado tem 12.078 entradas, contemplando o período entre 1946 e 2006. A unidade de análise são os países ao longo do tempo. Como nosso propósito é replicar os passos percorridos por Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008), analisamos os dados de forma transversal durante o ano de 1985. É importante conferir a estatística descritiva das variáveis (observar possíveis *outliers*, erros de digitação, etc). Como pode ser observado, a amostra apresenta 127 casos, sugerindo que o critério mínimo de observações foi respeitado. O mesmo pode ser dito a respeito da proporção do número de casos por variável, 127 casos/10 variáveis, valor acima do mínimo recomendado. A Tabela 5 apresenta a matriz de correlação.

Tabela 5
Estatística descritiva

Variável	Média	Desvio padrão	N	Fonte
V ₁ (Liberdades Civis)	4,45	2,03	127	Freedom House
V ₂ (Direitos Políticos)	4,30	2,25	127	Freedom House
V ₃ (Competição)	22,01	24,82	127	Vanhanen (2007)
V ₄ (Limites ao Executivo)	3,60	2,35	127	Polity
V ₅ (Competitividade do Recrutamento do Executivo)	2,45	1,11	127	Polity
V ₆ (Sufrágio adulto)	77,37	39,79	127	Bollen et al
V ₇ (Seleção Legislativa)	8,86	3,03	127	Banks
V ₈ (Direitos Políticos das Mulheres)	1,61	0,67	127	CIRI
V ₉ (Participação)	29,16	23,77	127	Vanhanen (2007)
V ₁₀ (Abertura do Recrutamento do Executivo)	3,20	1,52	127	Polity

A maior parte das correlações supera 0,30 (Tabela 6). Logo, seguindo a recomendação de Hair et al (2006) os dados são adequados a utilização da análise fatorial (as correlações com valores abaixo de 0,30 estão sombreadas). O

pesquisador anterior e então melhorar os dados ou metodologia, de uma maneira ou de outra” (KING, 1995, p. 445).

pesquisador deve atentar para o padrão de correlação entre as suas variáveis de interesse. Caso uma variável seja estatisticamente independente das demais, o pesquisador pode cogitar excluí-la da análise. Por exemplo, observa-se que a variável V_8 (Direitos Políticos das Mulheres) apresenta cinco correlações abaixo do patamar mínimo exigido. Em uma perspectiva mais conservadora, o pesquisador poderia excluí-la e estimar novamente a análise fatorial. Isso porque como a análise fatorial depende do padrão de correlação entre as variáveis observadas, espera-se que variáveis estatisticamente independentes não contribuam para a construção de um fator comum. Portanto, o teste final para a inclusão ou exclusão da variável será o nível de associação entre a variável e o fator extraído, sinalizado pelo valor da comunalidade. O próximo passo é verificar os testes de adequação da amostra. A tabela abaixo sintetiza essas informações.

Tabela 6 - Matriz de correlações

	V_1	V_2	V_3	V_4	V_5	V_6	V_7	V_8	V_9	V_{10}
V_1	1,000									
V_2	,932	1,000								
V_3	-,866	-,891	1,000							
V_4	-,844	-,881	,863	1,000						
V_5	-,811	-,883	,844	,917	1,000					
V_6	-,353	-,398	,397	,373	,409	1,000				
V_7	-,251	-,345	,336	,347	,382	,676	1,000			
V_8	-,185	-,180	,205	,242	,228	,496	,422	1,000		
V_9	-,491	-,477	,545	,512	,495	,629	,460	,420	1,000	
V_{10}	-,338	-,422	,399	,524	,645	,440	,480	,312	,414	1,000

Tabela 7 - Testes de adequação da amostra

Teste	Valor observado
KMO	0,868
BTS	1254,06
gl	45
sig	0,000

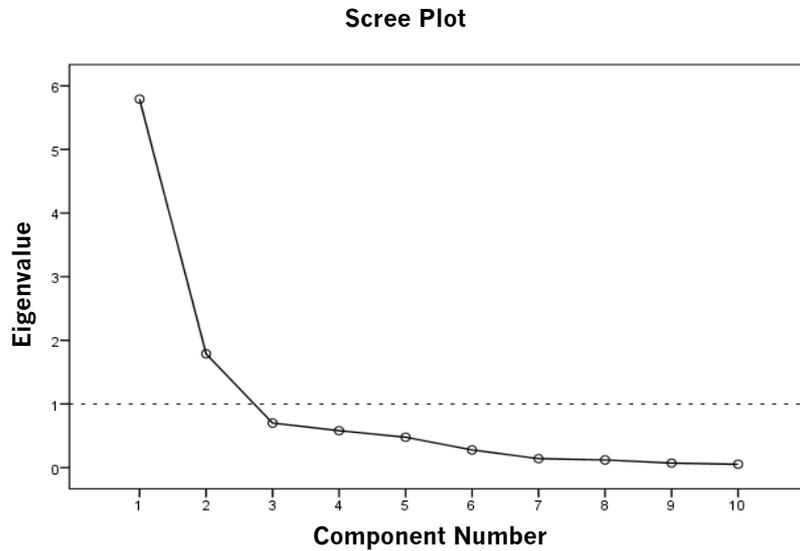
O valor do KMO da amostra é de 0,868, ou seja, superior ao patamar crítico de 0,60. Da mesma forma, o teste BTS é estatisticamente significativo ($p < 0,000$). Em ambos os casos, os testes sugerem que os dados são adequados à análise fatorial. O passo seguinte é determinar o número de fatores que serão extraídos, a partir da Tabela 8.

Tabela 8 - Eigenvalues e variância acumulada

Componente	Initial eigenvalues			Extraction sums of squares loadings		
	Total	% variância	% acumulado	Total	% variância	% acumulado
1	5,791	57,906	57,906	5,791	57,906	57,906
2	1,789	17,885	75,791	1,789	17,885	75,791
3	0,700	6,996	82,788			
4	0,581	5,810	88,598			
5	0,478	4,776	93,374			
6	0,278	2,778	96,152			
7	0,140	1,404	97,556			
8	0,120	1,204	98,760			
9	0,071	,713	99,473			
10	0,053	,527	100,000			

O critério de Kaiser sugere que deve-se extrair dois fatores: o primeiro apresenta um *eigenvalue* de 5,791, carregando cerca de 58% da variância. O segundo fator apresenta *eigenvalue* de 1,789, carregando cerca de 18% da variância. Em conjunto, esses dois fatores explicam 75,79% da variância das variáveis originais. O gráfico 1 ilustra a dispersão dos componentes no *Scree test*.

Gráfico 1
Scree test



A linha pontilhada ilustra o critério de Kaiser (*eigenvalue* >1). Ao utilizar o critério do *scree test* o pesquisador poderia ser levado a extrair mais fatores. Por exemplo, a extração de um terceiro fator apresentaria um ganho de 7% de variância. Tanto Hair et al (2006) quanto Schawb (2007) sugerem que a extração deve continuar até o pesquisador captar, pelo menos, 60% da variância. Por adotarmos uma perspectiva confirmatória, o critério da variância acumulada não deve ser utilizado com tanta rigidez já que definimos a priori o número de fatores que seriam extraídos. A Tabela 9 apresenta as comunalidades associadas a cada variável.

Tabela 9
Comunalidades

Variável	Initial	Extraction
V ₁ (Liberdades Civis)	1,000	0,880
V ₂ (Direitos Políticos)	1,000	0,929
V ₃ (Competição)	1,000	0,881
V ₄ (Limitações ao Executivo)	1,000	0,902
V ₅ (Competitividade do Recrutamento Executivo)	1,000	0,897
V ₆ (Sufrágio Adulto)	1,000	0,757
V ₇ (Seleção Legislativa)	1,000	0,675
V ₈ (Direitos Políticos das Mulheres)	1,000	0,546
V ₉ (Participação)	1,000	0,598
V ₁₀ (Abertura do Recrutamento do Executivo)	1,000	0,473

De acordo com Schawb (2007), as comunalidades representam a proporção da variância para cada variável incluída na análise que é explicada pelos componentes extraídos. Por exemplo, os dois fatores extraídos explicam 88,0% da variância da V₁ (Liberdades Civis). Usualmente o valor mínimo aceitável é de 0,50. Logo, caso o pesquisador encontre alguma comunalidade abaixo desse patamar a variável deve ser excluída e a análise fatorial deve ser realizada novamente¹³. Além disso, baixa comunalidade entre um grupo de variáveis é um indício de que elas não estão linearmente correlacionadas e, por isso, não devem ser incluídas na análise fatorial. No caso acima, a variável V₁₀ (Abertura do Recrutamento Executivo) apresenta comunalidade ligeiramente abaixo do valor crítico. Em uma perspectiva mais conservadora, seria aconselhável excluí-la da análise e realizar novamente a análise fatorial. Para os nossos propósitos, vamos conservá-la.

Depois de eliminar as variáveis problemáticas (associadas ao baixo grau de comunalidade), o pesquisador deve analisar as cargas fatoriais de cada variável em relação aos componentes extraídos. A Tabela 10 sintetiza essas informações.

¹³ Um procedimento adicional que o pesquisador pode adotar é analisar a matriz anti-imagem e verificar na diagonal os valores abaixo de 0,50. Escores abaixo desse patamar devem ser removidos da amostra e a análise fatorial deve ser realizada novamente (SCHAWB, 2007).

Tabela 10
Matriz não-rotacionada

Variável	Componente	
	1	2
V ₁ (Liberdades Civis)	-0,859	0,376
V ₂ (Direitos Políticos)	-0,902	0,339
V ₃ (Competição)	0,890	-0,299
V ₄ (Limitações ao Executivo)	0,908	-0,280
V ₅ (Competitividade do Recrutamento Executivo)	0,918	-0,234
V ₆ (Sufrágio Adulto)	0,633	0,597
V ₇ (Seleção Legislativa)	0,567	0,594
V ₈ (Direitos Políticos das Mulheres)	0,413	0,613
V ₉ (Participação)	0,699	0,331
V ₁₀ (Abertura do Recrutamento do Executivo)	0,638	0,257

Na matriz não-rotacionada, o pesquisador deve: (1) observar as cargas fatoriais de cada variável e (2) identificar as variáveis que apresentam elevadas cargas fatoriais em ambos os componentes, no caso, valores acima de 0,40. Tanto Hair et al (2006) quanto Schawb (2007) sugerem que um dos pressupostos da análise fatorial é a estrutura simples de seus componentes. O argumento defende que a mesma variável não pode contribuir para a construção de fatores distintos. Adota-se 0,40 como limite aceitável da contribuição da variável na criação do fator com o objetivo de evitar o problema da indeterminação da relação entre variáveis e fatores. Em uma perspectiva exploratória, critérios puramente técnicos podem ajudar o pesquisador a tomar essa decisão. Em uma perspectiva confirmatória, no entanto, é prudente o pesquisador utilizar elementos teóricos para justificar a inclusão e a exclusão de variáveis em sua análise. O passo seguinte é rotacionar as variáveis em relação aos componentes extraídos. Com o objetivo é facilitar a visualização da relação entre as variáveis observadas e os componentes extraídos. A Tabela 11 apresenta os valores de cada componente após a rotação.

Tabela 11
Matriz rotacionada (VARIMAX) (V₁ até V₁₀)

Variável	Componente	
	1	2
V ₁ (Liberdades Civas)	-0,927	-0,141
V ₂ (Direitos Políticos)	-0,944	-0,195
V ₃ (Competição)	0,912	0,223
V ₄ (Limitações ao Executivo)	0,917	0,248
V ₅ (Competitividade do Recrutamento Executivo)	0,901	0,293
V ₆ (Sufrágio Adulto)	0,216	0,843
V ₇ (Seleção Legislativa)	0,162	0,806
V ₈ (Direitos Políticos das Mulheres)	0,021	0,739
V ₉ (Participação)	0,414	0,653
V ₁₀ (Abertura do Recrutamento do Executivo)	0,402	0,558

No caso acima, duas variáveis violam ligeiramente esse pressuposto: V₉ (Participação) e V₁₀ (Abertura do Recrutamento Executivo). Elas devem ser excluídas e a análise fatorial deve ser realizada novamente. A Tabela 12 ilustra esses dados¹⁴.

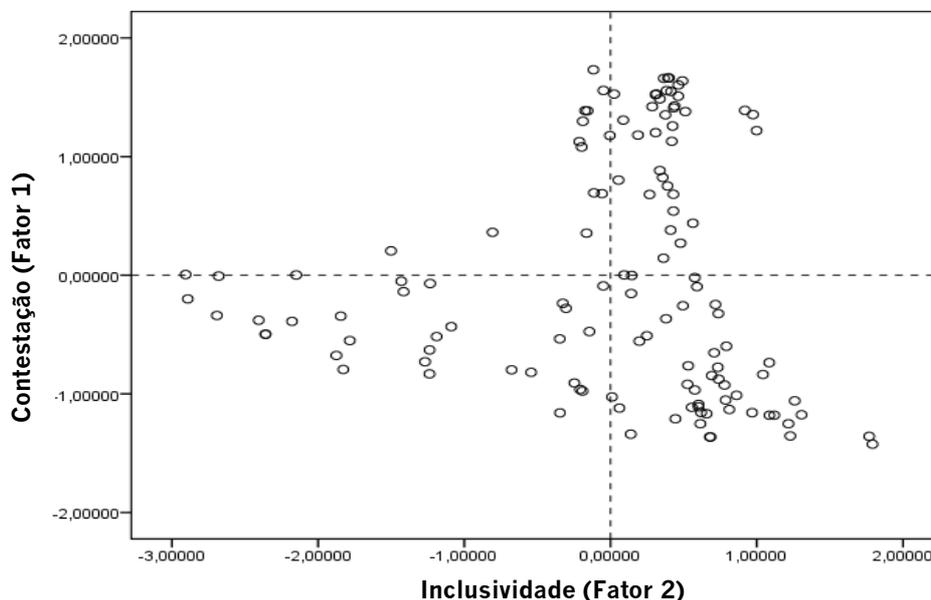
¹⁴ As estatísticas de interesse referentes ao modelo 2 estão em anexo.

Tabela 12
Matriz rotacionada (VARIMAX) (V₁ até V₈)

Variável	Componente	
	1	2
V ₁ (Liberdades Civas)	-0,934	,120
V ₂ (Direitos Políticos)	-0,953	,176
V ₃ (Competição)	0,922	,191
V ₄ (Limitações ao Executivo)	0,927	,203
V ₅ (Competitividade do Recrutamento Executivo)	0,911	,232
V ₆ (Sufrágio Adulto)	,257	0,840
V ₇ (Seleção Legislativa)	,200	0,824
V ₈ (Direitos Políticos das Mulheres)	,056	0,770

Seguindo a Tabela 12, nenhuma variável apresenta estrutura complexa, ou seja, cargas fatoriais acima de 0,40 em ambos os componentes; e que houve um incremento generalizado no valor das cargas fatoriais associadas aos componentes extraídos. Além disso, ao se comparar os resultados encontrados utilizando todas as variáveis e os resultados obtidos utilizando as oito variáveis, chega-se à conclusão de que a segunda solução além de ser mais parcimoniosa, apresenta fatores que carregam maior quantidade de variância acumulada: 75,79% no primeiro modelo versus 82,30% no segundo modelo. Em termos substantivos, o primeiro fator está relacionado às variáveis V₁, V₂, V₃, V₄ e V₅, representando a dimensão da contestação. O segundo fator está associado às variáveis V₆, V₇ e V₈, ilustrando a dimensão da inclusão. O Gráfico 2 ilustra a distribuição dos países a partir da interação entre essas duas dimensões.

Gráfico 2
Contestação e Inclusividade



Os valores são padronizados de tal forma que a média é zero e a distância entre os escores é medida em termos de desvio padrão. No quadrante inferior-esquerdo, tanto a contestação (fator 1) quanto a inclusividade (fator 2) estão abaixo da média, sugerindo que esses regimes se aproximam do que Dahl (1971) denominou de hegemonia fechada. No quadrante inferior-direito, a inclusão está acima da média, mas a contestação é fracamente desenvolvida o que caracteriza os regimes como hegemonias inclusivas. No quadrante superior-esquerdo estão os países com grau de contestação acima da média, mas que apresentam menor nível de inclusividade, casos que Dahl (1971) define como oligarquias competitivas. Finalmente, o quadrante superior-direito apresenta os países com ambas as dimensões, inclusividade e contestação, acima da média, ou seja, regimes poliárquicos.

Conclusão

Como mensurar fenômenos que não podem ser diretamente observados? Essa foi a questão de pesquisa que orientou nossos esforços. Partindo do pressuposto de que a operacionalização de conceitos em variáveis empiricamente observáveis é um procedimento central para viabilizar a produção do conhecimento,

esse artigo apresentou a lógica da análise fatorial a partir de uma abordagem intuitiva. Isso porque grande parte da literatura apresenta um grau proibitivo de complexidade, o que dificulta a compreensão. Em termos substantivos, acreditamos que problemas de mensuração constituem um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do conhecimento. De forma direta, acreditamos que variáveis mal medidas comprometem a validade das inferências. Quanto mais erros em nossas medidas, tanto piores serão nossas conclusões a respeito dos fenômenos de interesse.

Acreditamos fortemente que a credibilidade dos métodos empregados é um critério central para avaliar os resultados de pesquisa (COLLIER, SEAWRIGHT e MUNCK, 2004, p.23), pois é exatamente a utilização rigorosa do método que distingue o conhecimento sistemático de outras formas de conhecimento. Esperamos contribuir para a difusão da análise fatorial como técnica de mensuração nas Ciências Sociais em geral e na Ciência Política em particular. Afinal, medidas confiáveis e válidas constituem um elemento fundamental na construção do conhecimento científico.

Referências Bibliográficas

ASHER, H. B. *Causal Modeling*. Beverly Hills, CA: Sage, 1983.

BAKER, E. K. Polyarchy Plus: Measuring the Quality of Democracy within Thirteen Eastern European Countries. Trabalho apresentado na *American Political Science Association*, São Francisco, CA, 30 de Agosto - 2 de setembro, 2001.

BARTHOLOMEW, D.J. The foundations of factor analysis, *Biometrika*, 71, 221-232, 1984.

BLALOCK, H. M. *Measurement in the social sciences: Theories and strategies*. Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company, 1974.

_____. *Basic Dilemmas in the Social Sciences*. Beverly Hills, CA: Sage, 1984.

BOLLEN, K. A.; ARMINGER, G. Observational Residuals in Factor Analysis and Structural Equation Models. *Sociological Methodology*, 21, 235-262, 1991.

BOLLEN, K. A. *Structural Equations with Latent Variables*. Wiley Series in Probability and Mathematical Statistics. Nova York: Wiley, 1989.

BOLLEN, K.A.; CURRAN, P. J. *Latent Curve Models: A Structural Equation Perspective*. Wiley Series in Probability and Mathematical Statistics. Nova York: Wiley, 2006.

BOLLEN, K.A.; LONG, J.S. *Testing Structural Equation Models*. Newbury Park, CA: Sage, 1993.

BOLLEN, K. A.; GRANDJEAN, B. D. "The Dimension(s) of Democracy: Further Issues in the Measurement and Effects of Political Democracy." *American Sociological Review*, 46, 5, 651-59, 1981.

BONJEAN, C. M.; BROWNING, H. L. Toward Comparative Community Research: A Factor Analysis of United States Counties. *The Sociological Quarterly*, 10, 2, 157-176, 1969.

_____. "The Scree Test for the Number of Factors." *Multivariate Behavioral Research*, 1(2), 245-276, 1966.

CATTELL, R. B. *The Scientific Use of Factor Analysis in Behavioral and Life Sciences*. Nova York: Plenum, 1978.

COLLIER, D; SEAWRIGHT; J, MUNCK; GERARDO, L. Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. In: BRADY, H. e COLLIER, D. (orgs), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

COOPER, J. C.B. *Factor Analysis: An Overview*. *The American Statistician*, 37, 2, 141-147, 1983.

COPPEDGE, M. "Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness." *Journal of Politics*, 70, 3, 1-45, 2008.

COSTELLO, A. B; OSBORNE, J. W. "Best practices in exploratory factor analysis: Four recommendations for getting the most from your analysis." *Practical Assessment Research & Evaluation*, 10, 7, 13-24, 2005.

DAHL, R. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1971.

DANCEY, C; REIDY, J. *Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DECOSTER, J. *Overview of Factor Analysis*. [Online] Disponível em: <<http://www.stat-help.com/notes.html>> Acesso em: [22 jan. 2010].

DUNN, M. J.; SCHNECK, R.; LAWSON, J. "A Test of the Uni-Dimensionality of Various Political Scales through Factor Analysis: A Research Note." *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, 6, 4, 664-669, 1973.

DUNTEMAN, G. H. *Principal Components Analysis*. Newbury Park: Sage, 1989.

FIELD, A. *Discovering Statistics Using SPSS*. Londres: Sage, 2005.

GARSON, G. D. *Statnotes: Topics in Multivariate Analysis*. [Online] Disponível em: <<http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>> Acesso em: [22 jan. 2010].

GRUMM, J. G. "A Factor Analysis of Legislative Behavior." *Midwest Journal of Political Science*, 7, 4, 336-356, 1963.

HAIR, Jr; BLACK, W. C; BABIN, B. J; ANDERSON, R. E e TATHAM, R. L. *Multivariate Data Analysis*. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.

HARMAN, H.H. *Modern Factor Analysis*. 2ª edição. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

HO, R. *Handbook of Univariate and Multivariate Data Analysis and Interpretation with SPSS*. North Carolina: Chapman and Hall, 2006.

ISOGAWA, Y; OKAMOTO, M. "Linear Prediction in the Factor Analysis Model." *Biometrika*, 67, 2, 482-484, 1980.

KAPLUNOVSKY, A.S. Why using factor analysis? (dedicated to the centenary of factor analysis). [Online] Disponível em: <<http://www.magniel.com/fa/kaplunovsky.pdf>> Acesso em: [22 jan. 2010].

KIM, J; MUELLER, C. W. *Factor analysis: Statistical methods and practical issues*. Beverly Hills, CA: Sage, 1978a.

_____. *Introduction to factor analysis - what it is and how to do it*. Beverly Hills, CA: Sage, 1978b.

KING, G. How not to lie with statistics [Online] Disponível em: <<http://gking.harvard.edu/files/mist.pdf>> Acesso em: [22 jan. 2010].

KLINE, R. B. *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. Nova York: Guilford, 2004.

LAWLEY, D. N; MAXWELL, A. E. "Regression and Factor Analysis." *Biometrika*, 60, 2, 331-338, 1973.

LIGNY, C. L; NIEUWDORP, G. H. E; BREDERODE, W. K; HAMMERS, W. E; HOUWELINGEN, J. C. van. An Application of Factor Analysis with Missing Data. *Technometrics*, 23, 1, 91-95, 1981.

MACKELPRANG, A. J. "Missing Data in Factor Analysis and Multiple Regression." *Midwest Journal of Political Science*, 14, 3, 493-505, 1970.

- MOONEY, C. Z. "Bootstrap Statistical Inference: Examples and Evaluation For Political Science." *American Journal of Political Science*, 40, 570-602, 1996.
- PALLANT, J. *SPSS Survival Manual*. Open University Press, 2007.
- ROBERTS, B. R. "A Confirmatory Factor-Analytic Model of Alienation." *Social Psychology Quarterly*, 50, 4, 346-351, 1987.
- RUMMEL, R. J. "Understanding Factor Analysis." *The Journal of Conflict Resolution*, 11, 4, 444-480, 1967.
- RUMMEL, R.J. *Applied Factor Analysis*. Evanston: Northwestern University Press, 1970.
- SANTOS, M. H; COUTINHO, M. "Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil." *BIB*, 5 4, 3-146, 2000.
- SCHAWB, A.J. *Electronic Classroom*. [Online] Disponível em: <<http://www.utexas.edu/ssw/eclassroom/schwab.html>> Acesso em: [22 jan. 2010].
- SLATIN, G. T. "A Factor Analytic Comparison of Ecological and Individual Correlations: Some Methodological Implications." *The Sociological Quarterly*, 15, 4, 507-520, 1974.
- SOARES, G. "O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil." *Sociologia*, 48, 27-52, 2005.
- SPEARMAN, C. General intelligence, objectively determined and measured. *American Journal of Psychology*, 15, 201-293, 1904.
- TABACHNICK, B.; FIDELL, L. *Using multivariate analysis*. Needham Heights: Allyn & Bacon, 2007.
- THURSTONE, L. L. *The vector of mind*. Chicago: University of Chicago, 1935.
- VALLE E SILVA, N. *Relatório de Consultoria sobre Melhoria do Treinamento em Ciência Social Quantitativa e Aplicada no Brasil*. Rio de Janeiro, Laboratório Nacional de Computação Científica, 1999.
- VERMUNT, J. K; MAGIDSON, J. Factor Analysis with categorical indicators: A comparison between traditional and latent class approaches. In: VAN DER ARK, A. CROON, M.A. and SIJTSMAN, K. *New Developments in Categorical Data Analysis for the Social and Behavioral Sciences*. Mahwah: Erlbaum, 2005.

WERNECK VIANNA, L. et al. "Doutores e teses em ciências sociais." *Dados*, 41, 3, 453-515, 1998.

YALCIN, I; AMEMIYA, Y. Nonlinear Factor Analysis as a Statistical Method. *Statistical Science*, 16, 3, 275-294, 2001.

ZELLER, R. A; CARMINES, E. G. *Measurement in the social sciences: The link between theory and data*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Dalson Brito Figueiredo Filho - dalsonbritto@yahoo.com.br

José Alexandre da Silva Júnior - jasjunior2007@yahoo.com.br

Recebido para publicação em fevereiro de 2009
Aprovados para publicação em abril de 2010

A dualidade na inserção política, social e familiar do idoso: estudo comparado dos casos de Brasil, Espanha e Estados Unidos

Maria Inez Machado Telles Walter

Centro de Pesquisa de Opinião Pública
Universidade de Brasília

Resumo: O artigo apresenta um estudo comparado da situação social, política, econômica e de saúde da população idosa do Brasil, Espanha e Estados Unidos. Foi feita uma discussão sobre o processo de mudança na estrutura de idades a partir da literatura dos três países. As análises de dados confirmaram as melhorias nas condições de vida do idoso e as mudanças em sua inserção social e em posições morais e políticas. Indicaram também que não há semelhanças ou diferenças entre os países que possam ser atribuídas à sua condição econômica ou à tradição cultural. A dualidade expressa uma transição nesse segmento, tradicionalmente visto negativamente e, hoje, considerado também como apoio econômico e familiar. Espera-se que se consolide a tendência de privilegiar o papel social positivo do idoso pela naturalização do envelhecimento e o estabelecimento de referências analíticas na própria velhice.

Palavras-chave: envelhecimento; família; gerontologia social; estudo comparado

Abstract: The paper presents a comparative study of social, political, economical, and health situation of aged population of Brazil, Spain, and United States. A discussion was made about changing process in age structure base don literature of the three countries. Data analysis confirmed improvements in aged people life conditions, and changing on social insertion and political and moral attitudes. Data indicated also that there are no similarities or differences among the countries which can be attributed to economic conditions, nor to cultural traditions. The duality expresses a transition in this segment, traditionally viewed in a negative way and, nowadays, also considered as economic and familiar support. The perspectives are that the aged people positive social role will be emphasized by naturalization of aging and by establishing de analytic references on aging itself.

Keywords: aging; family; social gerontology; comparative study

Introdução

A mudança na estrutura etária das populações, pelo aumento da quantidade e da proporção de pessoas de mais idade, fez com que esse segmento social não mais pudesse ser circunscrito às esferas privada e familiar, emergindo como questão política, social e de saúde pública. Isso se deve ao fato de as pessoas estarem vivendo mais, um fenômeno que já vinha se consolidando nos países europeus e nos Estados Unidos, mais recente e acelerado no Brasil, embora também naqueles países tenha aumentado seu ritmo nas últimas décadas. Somado à queda nos índices de fecundidade e a taxas de migração em diferentes combinações, o fenômeno vem alterando a estrutura etária das sociedades, em um processo conhecido como envelhecimento da população. O aumento da quantidade absoluta e relativa das camadas de mais idade modificou de forma determinante a pirâmide etária e colocou o idoso no foco de atenção dos serviços públicos e da sociedade.

Muito se discute a respeito dos impactos do aumento do tempo de vida sobre os sistemas previdenciários, a saúde pública e, mais recentemente, as configurações familiares. O idoso tem sido apontado como um apoio familiar de maior importância, não apenas pela renda de suas aposentadorias, mas também por contribuir na organização da família, por exemplo, no apoio aos cuidados com o lar e com crianças pequenas. É fato também que as condições de saúde dos idosos têm melhorado, e isso permite uma participação mais prolongada em diversos aspectos da vida social.

Assim, ao mesmo tempo em que vai diminuindo inexoravelmente sua independência para a vida cotidiana, devido a limitações de ordem física e de saúde, o idoso tem reforçado sua importância na sociedade e, em muitos casos, postergado sua condição de arrimo da família, principalmente quando se torna a única fonte segura de ingresso monetário sistemático. O momento presente reflete perfeitamente uma transição. Se antes o idoso era visto como um peso para a sociedade, alguém dependente social e economicamente, sem saúde e sem função, hoje essa condição persiste, mas convive com idosos ativos e participativos, até mesmo imprescindíveis para o bem-estar social. Cabe, portanto, refletir sobre a dualidade que cerca o papel social da terceira idade – responsável pela família e dependente dela – o que se propõe realizar neste artigo por intermédio da análise dos casos brasileiro, espanhol e americano.

Os dados da pesquisa internacional *World Values Survey* (WVS) foram usados para verificar, comparativamente a outros grupos de idade, os valores sociais e políticos do idoso, revelando diversos aspectos de sua inserção social. Também se realizou uma abordagem comparativa entre os três países, que foram as peças para

construir um apanhado sócio-político do idoso, ressaltando as semelhanças e diferenças na abordagem do tema em países com características tão distintas quanto Brasil, Espanha e Estados Unidos.

A questão do idoso vem sendo estudada a partir de abordagens filosóficas, psicológicas e médicas há mais tempo do que sob o ponto de vista político e social. O envelhecimento é um processo complexo, “heterogêneo e individualizado, que depende da interação entre fatores biológicos, sociais, psicológicos, econômicos, ambientais, históricos e culturais” (MASCARO, 2004, p. 89). Já vai longe o tempo em que o idoso era um assunto das famílias, com papel social restringido por conceitos e estereótipos altamente negativos.

A crescente importância atribuída ao idoso se revela na literatura, em diversas áreas da academia e na temática das políticas sociais. Hoje já se consolidou até mesmo uma nova terminologia para referir o idoso, que procura não ser depreciativa e sim de maiores valorização e respeito. O surgimento de categorias como a terceira idade contribuiu definitivamente para repensar conceitos e atitudes.

A primeira parte deste artigo discute teoricamente o envelhecimento e a mudança na estrutura de idade das populações. Em seguida, realiza uma comparação entre Brasil, Espanha e Estados Unidos, através de análises de dados de diversas fontes, e comparando-se o segmento dos idosos com os outros grupos de idade dentro de cada país. Os resultados por países também foram comparados entre si. Como se verá, ocorreram resultados semelhantes entre os grupos de idade em alguns temas e em outros, não, sem possibilidade de uma classificação que separe idosos dos demais por algum fator ou alguma dimensão. Da mesma forma, diversas combinações ocorreram nas comparações entre países, também sem recorrências que permitam agrupá-las ou separá-las.

A discussão teórica sobre o envelhecimento

Diferentes interpretações na literatura são confrontadas, na discussão sobre o processo de mudança na estrutura de idades nas populações, destacando suas contribuições e também refutando algumas das teses mais comuns ligadas ao que se chama de envelhecimento populacional. As fontes para a discussão conceitual aqui abordada concentraram-se na produção dos três países tratados neste artigo. A forma de abordar o envelhecimento nessa literatura consultada é mais frequentemente negativa, principalmente quando se considera o potencial impacto do aumento da idade média da população¹ sobre o equilíbrio financeiro dos sistemas previdenciários, antecipando o agravamento do déficit entre contribuintes

¹ O termo “envelhecimento populacional” será evitado por razões conceituais que estão discutidas mais adiante.

e beneficiários e a sobrecarga na saúde. São constantes as prospecções econométricas sobre o perigo do desequilíbrio das finanças públicas considerando as taxas históricas daquele aumento da idade média da população e a evolução dos dados econômicos². Também são constantes as ponderações acerca dos impactos negativos sobre as famílias, os conflitos intergeracionais³ e o risco do abandono face à redução da quantidade de filhos e à inserção da mulher no mercado de trabalho⁴. Em suma, os aumentos na quantidade e na proporção de idosos são constantemente abordados como fatos inexoráveis com impactos negativos na economia e na sociedade.

Na literatura brasileira e na americana, o que foi encontrado de positivo, ou melhor, menos negativo, relaciona-se a alertas sobre os preconceitos diversos em relação à pessoa do idoso, como contraponto à cultura da juventude, e sobre os esforços inglórios de retardar o processo de envelhecimento e até de negá-lo. O avanço da idade não significaria, portanto, apenas perdas inerentes ao envelhecimento e nem a desistência de participar ativamente de atividades cotidianas. E nem poderia ser assim, pois o aumento da expectativa de vida implica mais tempo de vida com saúde e maior preservação das capacidades, adiando as limitações causadas pelo envelhecimento.

Através da literatura, por sua vez, obteve-se subsídio para uma ampliação conceitual. Além de ultrapassar as explicações exclusivamente demográficas, com base em taxas de natalidade, mortalidade e migrações, o aumento da idade é considerado, por exemplo, como um avanço social em geral, a “democratização da sobrevivência geracional até a maturidade” (PÉREZ DÍAZ, 2005, p. 7), um produto da modernidade, a prova material da melhoria das condições de vida em geral (PÉREZ DÍAZ, 2003, 2005, 2006). Não é a queda da natalidade que provoca o aumento da idade média, mas a queda da mortalidade em todas as idades que, por sua vez, permite reduzir a quantidade de filhos e dedicar mais e melhores cuidados a eles. A queda da natalidade seria, portanto, uma consequência da queda da mortalidade em todas as idades. Essas, sim, podem ser consideradas como abordagens alternativas e positivas, um contraponto claro às perspectivas mais comuns de discussão do envelhecimento. Muito das análises negativas derivam do

² Ver, por exemplo, em Queiroz et al, 2007; Najberg & Ikeda, 1999; Camarano, 2002; Paiva & Wajman, 2005; Wong & Carvalho, 2006; Envejecimiento en Espana (disponível em <http://www.comunidadmayor.com/gerontol/demo_enveEspanha.asp> acesso em: [6 fev., 2008]) ONU, 2006; Wise, 2004.

³ Nesse tema é discutida distribuição do investimento social dos governos, que estaria favorecendo os idosos em detrimento de outros segmentos gerando, como consequência, um conflito intergeracional. No caso do Brasil, o argumento é que a população ainda é predominantemente mais jovem, e que os últimos investimentos reduziram mais fortemente a pobreza dos idosos do que de mulheres e crianças. Ver principalmente em Goldani, 2004.

⁴ Ver, por exemplo, Goldani, 2004; Pérez Díaz, 2003, 2005; Lopes, 2006.

conceito negativo da própria velhice, que se transfere para o contexto devido ao aumento da concentração de pessoas idosas.

Pérez Díaz considera que a mudança na configuração demográfica é o reflexo de uma “revolução reprodutiva” que resultou do aumento de “eficiência reprodutiva” (PEREZ DÍAZ, 2005, p. 11). Para ele, trata-se de uma maneira melhor de manter as populações humanas, muito mais eficiente no rendimento obtido de cada nova vida trazida ao mundo. Na história da humanidade, a fecundidade sempre foi alta para garantir a sobrevivência “da espécie”, em um tipo de compensação para as altas taxas de mortalidade, não apenas infantil, mas durante toda a vida, para que houvesse membros que garantissem a reprodução e a continuidade. Todavia, trata-se de um sistema ineficiente, pois, mesmo assim, a população não aumentava muito.

Ao contrário, o que fez a diferença foi o prolongamento da vida, diminuindo a mortalidade em todas as suas fases. A democratização da sobrevivência mínima até a idade reprodutiva já é um fator de êxito reprodutivo por si, pois as populações aumentam ainda que a fecundidade diminua, uma vez que as pessoas passam muito mais tempo vivas. Esse êxito se retroalimenta porque distribui melhor o trabalho de ter filhos, antes limitado à pequena parte sobrevivente de cada geração. Isso, por sua vez, permite descendências menos abundantes, às quais se pode dedicar mais cuidados e recursos, o que redundará em maior sobrevivência. Um círculo virtuoso, em suma, que conduz à exitosa dinâmica populacional atual e, é claro, a uma configuração populacional completamente nova.

Outra interpretação para as mudanças demográficas é a chamada “teoria da evolução tecnofisiológica⁵”. Proposta por Robert Fogel (2001, p. 3, 2004, p. 35-36) e Dora Costa⁶, a evolução tecnofisiológica é o resultado da sinergia entre melhorias tecnológicas e fisiológicas, que produziu uma forma de evolução humana que é biológica, mas não genética, nem rápida, nem culturalmente transmitida e não necessariamente estável. Esse processo ainda está em curso tanto nos países ricos e como nos em desenvolvimento. As medidas corporais aumentaram, assim como a capacidade dos organismos vitais do homem. Isso contradiz a teoria de que há um capital inicial de saúde inato que vai se depreciando ao longo da vida. Para aqueles autores, não apenas esse estoque inicial vem aumentando como o grau de depreciação depende do tamanho do investimento na saúde e da tecnologia. Porém, o prolongamento da vida depende somente em parte dos avanços tecnológicos, pois reflete também melhorias fisiológicas que são devidas a melhorias tecnológicas na produção de alimentos, nas práticas de saúde pública, na higiene pessoal, nas dietas e nas intervenções médicas.

⁵ Tradução livre para “technofisio evolution theory”. Ver Waite, 2004; Fogel, 2004.

⁶ Dora Costa foi citada pelo autor nas duas obras referenciadas.

Trata-se de duas contribuições importantes, na medida em que trazem outros elementos à consideração e ampliam a problematização das mudanças demográficas. Embora de maneiras bastante diferentes, estabelecem inter-relações entre fatores subjetivos e objetivos que teriam ocasionado a configuração populacional que se tem hoje.

Na interpretação de Pérez Díaz, por um lado, há claramente uma preponderância culturalista, não necessariamente racionalizada, mas que traz em seu bojo uma mudança cultural, uma nova forma de ver e tratar os descendentes e até a própria vida – esse é o lado subjetivo – que redundando em mais eficiência no processo de reprodução global. Fogel, por outro lado, traz dados, modelos de tendências e fatores objetivos que dão fortes argumentos explicativos que fundamentam o aumento da expectativa de vida. Seu trabalho é forte em análises sobre doenças crônicas e gastos públicos em saúde, que são aspectos fundamentais quando se fala em aumento de idade média. Entretanto, Fogel deixa de tratar dos outros dois fatores que incidem sobre a configuração populacional, a natalidade e a migração. Essa não é mesmo sua proposta, mas a ausência desses dois fatores deixa um vácuo explicativo para o outro lado do fenômeno, a alta queda da natalidade. Além disso, na sua visão, essas mudanças não são culturalmente transmitidas.

Nesse ponto não é possível deixar de assinalar que todas as mudanças que Fogel chama de controles sobre o ambiente são fortemente culturais, embora ele afirme o contrário. Da produção de alimentos às práticas de saúde pública, passando pela higiene pessoal, tudo deriva da popularização de informações científicas e tecnológicas que impliquem na absorção de novos hábitos pessoais, mas que sejam disseminadas coletivamente para surtir os efeitos que mudaram os dados epidemiológicos e de saúde pública, incluindo o saneamento básico. Assim, o desenvolvimento científico e tecnológico, ao que Fogel atribui apenas parte da explicação para o prolongamento da vida, não ocorreu de forma dissociada de fortes e aceleradas mudanças culturais, que o autor não trata nem tangencialmente.

O discurso sobre as mudanças demográficas em muitos casos é dúbio, e a discussão muitas vezes se encaminha para prescrições, formas e alternativas de combater a velhice e até para a possibilidade de “envelhecer sem ficar velho” (PRADO & SAYD, 2006, p. 495). Fala-se em usar o saber acumulado como oportunidade de “explorar novas identidades, realizar projetos abandonados em outras etapas da vida, estabelecer relações mais profícuas com o mundo dos mais jovens e dos mais velhos” (DEBERT, 1997) e em oportunidade de “recomeço em que novas identidades podem ser exploradas de maneira criativa” (DEBERT, 2003, p. 154). Mesmo reconhecendo a dificuldade de criticar estereótipos sem criar novos em substituição, fato para o qual Debert chama a atenção repetidamente assim como Leibing (2005), os trechos destacados são exemplos de prescrições eivadas

de cobranças de atitudes. Afinal, por que é necessário criar “novas identidades”, “recomeçar”, ser “mais criativo”? Por que as identidades cultivadas ao longo da vida não podem simplesmente continuar seu processo? O que muda com o tempo são as condições objetivas e funcionais e a forma de se encaixar na sociedade. Isso pode ser incorporado à identidade que foi sendo paulatinamente construída, em uma continuidade.

A tentativa de mostrar o lado bom do envelhecimento, a conquista da experiência, da sabedoria e da tranquilidade, acaba configurando a velhice como uma ruptura necessária. Só que não necessariamente a pessoa chega à velhice tendo abandonado projetos, ou se os abandonou pode ter sido por deliberação, por motivos razoáveis ou apropriados para a ocasião, não necessariamente deixaram de ser estabelecidas relações profícuas entre o mundo dos mais jovens e dos mais velhos e não necessariamente o idoso deixou de usar a criatividade ao longo de toda sua vida. Assim, a tentativa de fuga dos estereótipos acaba por reforçá-los.

Não se discute a necessidade de refletir sobre o envelhecimento nos níveis individual e coletivo. A grande contribuição da gerontologia social é difundir a reflexão sobre a velhice. Pode-se dizer que a atual geração de idosos formou-se refletindo bem menos sobre essa etapa da vida, pois era bem menor o grau de conhecimento sobre os processos físicos e psíquicos relacionados ao envelhecimento e a importância política só emergiu recentemente. Da mesma forma, os papéis sociais alargaram-se muito nas últimas décadas, principalmente para as mulheres, a família e, como mais um dos subprodutos, os idosos. Essa mudança visível nas sociedades teve, sem dúvida, seus desdobramentos na cultura, nas práticas sociais e, sobretudo, nos conceitos.

Intuitivamente, sabemos o que significa envelhecer, ficar velho. Ao mesmo tempo, determinamos tacitamente que é inadequado utilizar o termo “velho” para caracterizar pessoas. Convencionou-se utilizar eufemismos para se referir a pessoas com idade avançada. Em todos os idiomas, é usual adotar sinônimos que se apresentam como termos que não são considerados depreciativos. *Aged*, *elderly* ou *senior* em inglês, *mayor* ou *anciano* em espanhol, e idoso em português são alguns exemplos além, é claro, da “terceira idade”. O prurido para fazer referência aos idosos demonstra de antemão uma dificuldade para abordar o tema do envelhecimento no nível individual e essa é a raiz da dubiedade dos discursos, já que os eufemismos representam, ao mesmo tempo, uma diferenciação, uma valorização, e uma negação da condição de envelhecido e um uso quase inevitável do termo jovem para se referir ao “envelhecimento bem sucedido”⁷. Entretanto, o mesmo não ocorre no que se refere às populações. O dito “envelhecimento

⁷ Ver, por exemplo, Debert, 2003, Leibing, 2005 e Prado & Sayd, 2006, entre outros.

populacional” é sobejamente utilizado, o que, por sua vez, conforma o discurso negativo predominante.

No nível individual, uma marca da literatura é a dificuldade de fugir do paradoxo de analisar o envelhecimento sem fazer referência ao termo velho ou qualquer de seus eufemismos. Exemplo disso é a separação da idade cronológica do que seriam outras idades, “biológica”, “psicológica”, entre outras. Expressões como “manter-se jovem *apesar* da idade”, “atitude jovem”, “jovialidade” amarram o referencial do discurso na juventude. Em muitos casos, as análises não desvinculam a velhice do jovem a despeito de preconizarem, corretamente, o combate aos preconceitos e às percepções negativas ou depreciativas.

Leibing (2005, p. 18) pondera que o emprego desses sinônimos tem como objetivos declarados, justamente, o repúdio aos estereótipos negativos associados ao envelhecimento é a atribuição de mais poder aos idosos. Entretanto, a autora chama a atenção que, ao mesmo tempo, cria-se um novo estereótipo de comportamento para a “terceira idade” que exige independência, força de vontade, busca constante de atividades sociais e de diversão. E quem não se enquadra nessa moldura muda para a categoria da “quarta idade”, que inclui os mais idosos ou que precisam de cuidados, têm problemas de saúde ou perdas funcionais que os impeçam física, psíquica ou emocionalmente de agir e viver como o grupo chamado de “terceira idade”. Ao idoso não é dada a opção de viver de maneira mais introspectiva e com poucas atividades coletivas, mesmo que isso seja uma opção pessoal. Isso é confundido com depressão, tristeza e desajuste, enfim, com ficar velho.

Por outro lado, apesar de se saber intuitivamente o que é ficar velho, é difícil definir quais são as características do idoso. Diferentemente das crianças e adolescentes, e até mesmo dos adultos, pessoas acima de 60 ou 65 anos possuem características pessoais tão diversificadas quanto é possível em um grupo que pode conter diferenças etárias de mais de 30 anos. Entre os idosos encontram-se pessoas num gradiente que vai desde aquele que desempenha todas as suas atividades de maneira independente, trabalha, tem renda, boa saúde, relações familiares e sociais, até a pessoa totalmente dependente de cuidados de terceiros, com necessidades físicas e psíquicas extremas, que não se relaciona mais familiar ou socialmente por impedimentos de saúde, por exemplo. Em cada ponto desse gradiente, extremamente matizado, pois todas as combinações de condições físicas, mentais e sociais são possíveis, a idade das pessoas pode ser extremamente diversificada. É possível que uma pessoa aos 70 anos ocupe qualquer de seus extremos, mesmo reconhecendo ser mais provável que o avanço da idade agrave os empecilhos a uma vida semelhante à de um adulto saudável. Essa dificuldade não se reflete somente na formulação dos conceitos sobre o idoso mas, sobretudo, na

formulação de políticas para esse segmento, pois as características, necessidades e carências apresentam altíssimo grau de variabilidade.

No que diz respeito à população, o termo mais comum é mesmo o envelhecimento. Para Pérez Díaz (2005), entretanto, o termo “envelhecimento da população”, além de não ter sentido semanticamente, visto que, na verdade, as populações não envelhecem porque não têm idade, traz em si uma carga de negatividade que induz a preconceitos e a interpretações apocalípticas que transferem para a sociedade as mazelas percebidas no envelhecimento individual. Para o autor, se o objetivo é refletir sobre as consequências dessas mudanças na estrutura de idade das sociedades, não é suficiente supor que os atributos e repercussões da velhice individual serão os mesmos que ocorrerão na velhice social.

Esse autor pontua que a mudança na estrutura etária pode ocorrer por diversos fatores, não apenas pela queda da natalidade associado ao aumento da expectativa de vida. Essa é a visão predominante, mas há casos como os de pequenas cidades que viveram um processo acentuado de emigração de jovens em busca de oportunidade de trabalho, por exemplo, como ocorreu no interior rural da Espanha. Por outro lado, as nações mais envelhecidas estão entre as maiores receptoras de imigrantes, razão pela qual sua estrutura de idade não teria proporção ainda maior de idosos. Isso significa que a questão da mudança na estrutura de idades não é única e nem ocorre da mesma maneira e nem pelas mesmas causas. As visões estáticas são reducionistas e se prestam à legitimação do discurso do caminho para o desastre.

Em sua análise da “revolução reprodutiva”, Pérez Díaz considera que a queda de natalidade seria, portanto, uma das consequências, e não uma das principais causas das mudanças demográficas. É uma mudança qualitativa de grande escala na sobrevivência e na reprodução humanas “que ainda deve acentuar-se sensivelmente antes de alcançar seu grau máximo, e já não tem volta” (PERÉZ DIAZ, 2005, p.11).

O autor considera que as principais causas relacionam-se ao aumento da vida em todas as faixas de idade, e que esse processo não é tão recente no caso da Europa, sobretudo na França, tendo se iniciado ainda no século XIX. Tanto é assim que, já no início do século XX, houve análises que anteviam problemas tributados à queda da natalidade⁸.

Trata-se, sem dúvida, de uma análise diferenciada e muito mais complexa, que desmistifica as prospecções negativas e traz elementos novos para compreender a conformação etária das sociedades de quase todo o mundo. Considera-se de suma importância e ilustrativa da ambiguidade que caracteriza a

⁸ Pérez Díaz cita publicações datadas de 1907 e 1928. A mais antiga citação, de 1898, é a “Alliance nationale pour l'accroissement de la population française”, trabalho considerado como um “autêntico lobbie patriótico-natalista” (PÉREZ DÍAZ, 2005, p. 2).

literatura sobre o tema do envelhecimento a contradição conceitual que aponta Pérez Díaz, qual seja, a de que viver mais é bom para o indivíduo, mas não para a sociedade (PÉREZ DIAZ, 2005, p. 13).

Um dos pontos mais importantes de sua abrangente análise é argumentar contrariamente às previsões catastróficas presentes na literatura, com fatos e dados atuais, desconstruindo, ponto a ponto, algumas das visões correntes sobre as consequências do dito “envelhecimento populacional”. Para Pérez Díaz, São previsões negativas que não se verificaram.

A decadência prevista das sociedades não ocorreu. A degradação social da velhice com o aumento dos anos de deficiências não houve, tendo ocorrido o contrário. O nível de bem-estar dos idosos aumentou. O autor cita o caso dos Estados Unidos, onde os idosos formavam, tradicionalmente, o grupo dos mais pobres e a melhoria das condições desse grupo foi mais acelerada do que a de outros, assim como ocorreu no Japão e na Espanha. No Brasil, não foi diferente. Segundo Goldani (2004, p. 211), as transferências de recursos aos idosos significaram uma redução mais acentuada dos níveis de pobreza do que em outros grupos, como mulheres e crianças.

A crise na família tributada ao aumento da presença dos idosos também não ocorreu. Ao contrário, os idosos ganharam importâncias econômica e afetiva. A quantidade de idosos chefes de família tem aumentado ano a ano, assim como a importância de seus rendimentos para o bem-estar de suas famílias. Isso resulta da expansão da abrangência do sistema previdenciário e das aposentadorias não-contributivas que, a despeito de todos os questionamentos sobre o grau de justiça desses benefícios, ocasionaram melhoria nos indicadores sociais do segmento de idosos no Brasil.

Previa-se um retrocesso na igualdade de gêneros devido ao sacrifício pessoal e profissional da mulher, tradicionalmente encarregada dos cuidados com os idosos de suas famílias. Entretanto, as taxas de ocupação e escolaridade da mulher aumentaram ao longo do tempo, o que foi imprevisto. Assim, Pérez Díaz afirma para a Espanha e outros países economicamente desenvolvidos também é uma realidade no Brasil. O mercado de trabalho caminha para o equilíbrio de gêneros e as diferenças salariais têm caído, implicando o aumento relativo dos salários das mulheres ao longo do tempo. Ademais, escolaridade das mulheres já superou a dos homens (PNUD Brasil, 2007).

Cabe observar que a expectativa de que a mulher se sacrifique para cuidar de seus familiares idosos é uma percepção datada, que não leva em conta outras soluções que já são realidade em países como a Espanha. As políticas públicas abrangeram o desenvolvimento de diversas estruturas de apoio ao idoso que, mesmo contando com a parceria da sociedade, principalmente das famílias, têm como finalidade dar a devida atenção ao idoso dependente de cuidados especiais

(RODRIGUES ÁVILA, et al 2007). Essas previsões também não levam em conta que as condições de saúde dos idosos têm melhorado globalmente e que o grau de conhecimento sobre os males inerentes ao envelhecimento funciona como um facilitador e um difusor de opções para prover os cuidados necessários.

Assim, a piora na situação de bem-estar das outras idades por ter que cuidar de mais idosos e por mais tempo não passar de uma falácia, pois a melhoria no bem-estar dos idosos é essencialmente um fato positivo. Previa-se um “conflito intergeracional”, derivado da disputa por recursos públicos, por postos de trabalho e outros fatores que caracterizariam em si um problema devido ao aumento na quantidade e na proporção de idosos nas sociedades. Essa é uma discussão ainda presente, principalmente para casos como o Brasil, com altas taxas de desigualdade social que ampliam a importância da distribuição dos recursos sociais. Há autores que consideram que os idosos foram privilegiados em relação a outros grupos de idade (ver, por exemplo, Goldani, 2004). Mesmo assim, não foram encontradas referências que comprovem que a melhoria mais acentuada dos indicadores sociais referentes aos idosos ocorreu em detrimento de outros grupos, apenas que os avanços dos demais foram menores, mas também foram positivos.

O ponto a que se refere Pérez Díaz sobre o dito conflito intergeracional é importante do ponto de vista analítico. Para ele, só se pode falar em injustiça intergeracional comparando as gerações na mesma idade. O autor, afirma apenas que basta comparar as condições de quem tem 15 anos hoje com quem tinha a mesma idade há 50 anos em termos de atenção, recursos, formação e bem-estar (PEREZ DÍAZ, 2005, p.16). Mais uma vez, suas ponderações podem ser aplicadas ao caso brasileiro. Os indicadores sociais vêm melhorando sistematicamente a despeito da perversa e persistente segregação social que marca o Brasil. Além do aumento da expectativa de vida, vêm melhorando todos os indicadores referentes à saúde, à educação e até mesmo à pobreza. Não é possível deixar de considerar que ainda há muito a conquistar para que o Brasil possa se tornar um país justo, mas, embora importante, tal ressalva, não desqualifica o argumento de que o apoio ao segmento idoso não contribui para aprofundar a injustiça social ou para alimentar um conflito intergeracional no Brasil.

Outro ponto diz respeito às previsões de que o bem-estar geral e das instituições seria afetado negativamente. Pérez Díaz (2005) considera que o discurso sobre a crise previsível dos sistemas públicos de pensões ou de saúde, e dos Estados de Bem-Estar em geral, faz parte dos fundamentos da reforma neoliberal dos anos 1980 e serviu como justificativa de privatização dos sistemas públicos de pensões. No caso da Espanha, o autor afirma que esse colapso não ocorreu, e que se deu justamente o contrário. As caixas de pensão nunca faturaram tanto e a realidade tratou de desmentir essa previsão.

O sistema previdenciário brasileiro é um fator complexo, pois constitui também de um importante instrumento de política social (NAJBERG & IKEDA, 1999). Após a Constituição de 1988, que instituiu benefícios de natureza não-contributiva, ocorreu um peso nas despesas que agravou o equilíbrio financeiro e cuja solução não é trivial. Os sucessivos governos têm adiado as reformas mais profundas para dar soluções mais duradouras ao déficit previdenciário. Por isso é difícil concluir sobre o peso das aposentadorias para o desequilíbrio do sistema previdenciário brasileiro. Esse é o único ponto sobre o qual os dados e as projeções não permitem eliminar as previsões mais negativistas para o caso brasileiro.

Até aqui, procuramos abordar os temas relacionados às análises de dados que serão apresentadas neste artigo, bem como situá-las teoricamente. A proposta de trabalhar a dualidade na inserção política, social e familiar do idoso em perspectiva comparada dos casos de Brasil, Espanha e Estados Unidos foi introduzida destacando a dubiedade do discurso que cerca o processo de envelhecimento desde o nível coletivo, social e político, até o individual, social e familiar.

Considera-se que a família é uma das dimensões da inserção social, mas que é necessário tratar dela de maneira destacada, pois é o nível mais básico nas inter-relações primárias que envolvem o idoso. Tradicionalmente, o idoso era um problema exclusivo da e para a família. À medida que aumenta sua participação proporcional e quantitativa, expande-se sua importância como segmento social e merecedor de atenção de governos, que respondem por meio de políticas sociais focalizadas, e objeto de análises sociológicas.

A gerontologia social, assim como a geriatria, ainda caminha para estabelecer uma parceria analítica que reflita sobre o envelhecimento de maneira articulada e não apenas como problema de saúde, individual e pública, ou como pessoas ou grupo que já não têm mais importância para a sociedade, seja do ponto de vista de serem ou não economicamente produtivos ou de também atuar oferecendo soluções, e não apenas como fonte de problemas na sociedade. Alguns autores mencionam a dificuldade de estabelecer a gerontologia como campo de conhecimento, seja por causa de dificuldades teóricas básicas, como a definição do objeto científico, seja pelo pouco tempo de produção nesse tema, ainda considerado embrionário (PRADO & SAYD, 2006).

Por que dualidade? Porque o aparecimento do idoso como categoria social é recente. Hoje o idoso desempenha um duplo papel, o de problema e o de solução. Se antes era mais problema, hoje já se equilibra como solução, enquanto outros grupos sociais representam mais soluções, como os adultos. Crianças e adolescentes representam mais problemas, mas isso é considerado como natural, ao contrário do idoso.

A dualidade pode ser uma transição para a desmistificação, antevendo que algum dia sua inserção social, na quantidade e na proporção que for, seja naturalizada e que seu papel seja percebido como parte integrante da dinâmica social. Quando desaparecerem os últimos vestígios de rejeição ao envelhecimento individual e social, e quando as mudanças não forem mais interpretadas como perdas, mas apenas como o que são: mudanças, diferenças. As limitações físicas devem implicar adaptações e evolução para outras formas de viver e de se inserir na sociedade.

Isso implica amadurecimento da própria sociedade, que não mais rejeitará o que é inexorável e absorverá o envelhecimento como natural, quando cessarão as comparações com os mais jovens e o referencial da idade avançada estará nessa própria fase, não nas fases anteriores.

Este artigo pretende colaborar com a discussão conhecendo melhor o idoso sob o ponto de vista de suas percepções sobre a própria condição e analisando como se dá a sua inserção política, social e familiar nesses três países. Deve-se verificar o quanto a visão do idoso sobre a sociedade e a política difere de outros segmentos sociais. E em que medida os três países distinguem-se nessas questões, e o quanto e como evoluíram nos últimos anos.

Idosos e não-idosos: os casos de Brasil, Espanha e Estados Unidos

Os primeiros tópicos dessa seção incluem análises sobre temas relacionados a condições físicas, emocionais e de inserção social a partir de dados de saúde, educação, inserção no trabalho, fontes de renda, papel familiar, determinação de graus e tipos de interdependência social. Em seguida, tratados dados sobre valores sociais, morais e políticos dos grupos idosos. Com essas análises, busca-se compor um quadro comparativo da inserção e das percepções do idoso sobre sua própria condição e examinar sua visão sobre diversos aspectos da sociedade e da política, possíveis diferenças dos demais segmentos sociais, e o quanto e como evoluíram ao longo do tempo.

A principal fonte de dados é a base mundial do *World Values Survey* (WVS)⁹. Também foram utilizados dados de fontes oficiais dos três países¹⁰, além de

⁹ Pesquisa em amostra das populações de mais de 80 países sobre valores sociais e políticos, entre outros temas, com dados captados por entrevistas diretas. Realiza-se desde 1981 e já foram concluídas cinco ondas. Para o Brasil, há dados para as ondas de 1990, 1995 e 2005. A base do questionário é a mesma em todos os países, o que permite a comparabilidade. Para maiores detalhes sobre essa pesquisa mundial, ver: <www.worldvaluessurvey.org> A autora fez a coordenação do trabalho de campo da equipe do Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília – DATAUnB, que realizou o levantamento no Brasil na onda de 2005/2006, tendo, por esse motivo, acesso aos dados mais recentes de todos os países participantes.

¹⁰ IBGE (www.ibge.gov.br); Instituto Nacional de Estadística de España (www.ine.es); U.S. Census Bureau (www.census.gov).

pesquisas desenvolvidas com a população idosa no Brasil, na Espanha e nos Estados Unidos.

Saúdes física e emocional

A primeira comparação de dados oficiais foi sobre a expectativa de vida, a partir de dados para os anos 1940, 2000 e o dado mais recente de cada país. Em 1940, comparadas à expectativa de vida dos norte-americanos, de 63 anos, a do Brasil, 42 anos, era 34% menor e a da Espanha, 50 anos, era 20% menor. Em 2000, essas diferenças se reduziram: a expectativa de vida espanhola (78,5 anos) ultrapassou a norte-americana (77 anos) e a brasileira era 11% menor que a dos dois países. Pelo dado mais recente, a Espanha segue com a maior esperança de vida (79,3 anos), seguida de perto pelos Estados Unidos (77,8 anos) e a do Brasil é apenas 6% menor do que ambas (72,4 anos).

Essa expectativa - um importante indicador de qualidade de saúde - mostra que as diferenças estão diminuindo e que, nos três países, ocorreram os avanços na saúde do idoso. Os dados confirmam a tese de Pérez Díaz, sobre a queda na mortalidade em todas as idades que permitiu o aumento na quantidade e na proporção de pessoas que chegam à velhice em condições cada vez melhores.

Ainda com base em dados oficiais, verifica-se que a auto-avaliação do estado de saúde da população idosa vem melhorando ao longo do tempo nos três países. No Brasil, de 1998 para 2003, o percentual de pessoas de 65 anos ou mais que avaliou a própria saúde como boa ou muito boa aumentou de 37% para 41%. Na Espanha, dados de 2003 e 2006 foram semelhantes aos brasileiros, tendo ocorrido ligeira queda de 38% para 37%. O único dado obtido para os Estados Unidos é de 2001, quando o percentual foi o maior, de 66%, ou seja, dois terços dos idosos americanos avaliaram bem a própria saúde.

Aqui se percebe que a satisfação com a própria saúde na população idosa da Espanha foi semelhante ao Brasil. Nos dois países a maior parte dos idosos considerou sua saúde como regular (mais de 40%) e a menor parte avaliou sua saúde como ruim (em torno de 20%). Nesse aspecto, os dados dos idosos norte-americanos foram mais positivos.

No WVS foi feita uma pergunta no mesmo sentido. Os resultados, mais uma vez, demonstram que a melhor avaliação da saúde entre os idosos ocorreu nos Estados Unidos, considerando 1995 e 2005. No mesmo período, a melhoria mais significativa nos dados ocorreu no Brasil, enquanto Espanha e Estados Unidos apresentaram resultados mais estáveis, sendo que a maior parte dos idosos, pouco mais de 40%, avaliou sua saúde como boa¹¹. No Brasil, cresceu bastante o

11 Apenas para complementar, foram analisados dados da "Encuesta de calidad de vida de los mayores", do IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), órgão do governo espanhol, realizada

percentual dos idosos que consideram sua saúde boa (34% para 41%), caindo o percentual dos que avaliaram como regular (47% para 42%).

O nível de otimismo para com a vida tem relação com a autopercepção sobre o estado de saúde. Quanto melhor a avaliação do estado de saúde, maior o grau de satisfação com a vida¹². Os piores resultados ocorreram sempre na Espanha (média de 6,45 em 1995 e 6,86 em 2000), que foram menores¹³ que os do Brasil (7,66 em 1995 e 7,56 em 2005) e dos Estados Unidos (7,92 em 1995 e 7,55 em 2005).

O sentimento de felicidade também está associado à autopercepção sobre o estado de saúde. O aumento da intensidade do sentimento de felicidade coincide com a melhoria na avaliação do estado de saúde¹⁴.

A comparação entre os países demonstra que a maior proporção de idosos que se declaram “muito felizes” ocorre sempre nos Estados Unidos (49% em 1995 e 44% em 2005). As maiores proporções ocorrem na categoria “felizes”, tanto na Espanha (68% em 1995 e 60% em 2000), quanto no Brasil (71% em 1995 e 64% em 2005).

Os idosos declaram-se “muito felizes” em proporções ligeiramente inferiores do que as outras classes de idade na Espanha e no Brasil. Nos Estados Unidos, a proporção de idosos muito felizes é sempre um pouco maior do que nos outros grupos de idade¹⁵. Cabe salientar que, com poucas exceções, a maioria se declara apenas “feliz” em todas as classes de idade e esse resultado se repete nos três países e em todas as ondas analisadas do WVS.

Segundo os testes de qui-quadrado, houve associação significativa ao nível de 1% entre classe de idade e sensação de felicidade para a Espanha e o Brasil. No Brasil, devido às frequências de não-idosos “muito felizes” serem maior do que o esperado; na Espanha, porque ocorreram mais idosos “não muito felizes” do que se esperaria. Nos Estados Unidos, essa associação verifica-se apenas na onda de 2005, pois os idosos declararam-se “muito felizes” com mais frequência do que o esperado.

em setembro de 2006 em amostra de idosos de 65 anos e mais de abrangência nacional. Disponível em: <www.imsersomayores.csic.es/estadistica/encuestas/index.html> Acesso em: [3 mar. 2008]. Os dados dessa pesquisa confirmam que a maior parte dos idosos espanhóis classifica a própria saúde como boa (39%); o mesmo percentual avaliou sua saúde como regular.

¹² Em uma escala de 1 a 10 sobre o grau de satisfação com a vida, foram feitos testes (análise de variância com nível de significância $\alpha = 5\%$) para comparar o grau médio em cada categoria de avaliação do estado de saúde (muito boa, boa, regular e ruim). Nos três países, em todas as ondas avaliadas do WVS, foi sistemático resultado proporcional das duas variáveis: quanto melhor a avaliação do estado de saúde, maior o grau de satisfação com a vida.

¹³ Conclusão baseada em análises de variância com nível de significância $\alpha = 5\%$.

¹⁴ Conclusões baseadas em testes de associação de qui-quadrado. Todos foram significativos ao nível de 5% nos testes por país e em todas as ondas avaliadas do WVS.

¹⁵ As faixas de idade adotadas para comparação foram: até 30 anos; 31 a 59 anos; 60 a 64 anos e 65 anos e mais.

Os dados não indicam, portanto, que a sensação de felicidade seja muito menor entre os idosos em comparação aos mais jovens. Nos Estados Unidos, ao contrário, esse segmento declara-se “muito feliz” com mais frequência do que os demais. Esse resultado também confirma a melhoria da qualidade de vida do segmento idoso da população, como parte da melhoria das condições de vida de modo geral.

Escolaridade

Segundo dados dos dois últimos censos demográficos brasileiros, 1991 e 2000, o número médio de anos de estudo da população de 60 anos e mais aumentou um pouco, de 2,9 para 3,2. O percentual de idosos sem escolaridade ou com escolaridade mínima também caiu, de 46% para 37%. Por outro lado, o percentual com nível de escolaridade superior aumentou de 2% para 4%. Ainda não são bons dados de escolaridade, mas indicam tendência de melhoria.

Na Espanha, a tendência é a mesma. Também a partir de dados de censos demográficos, havia, em 1991, 55% dos idosos sem escolaridade ou com escolaridade mínima e, em 2001, eram 41% na mesma situação. O percentual de nível superior subiu de 3% para 4% no mesmo período.

Finalmente, nos Estados Unidos, a ausência de escolaridade ou escolaridade mínima era de 2% dos idosos em 1990 e em 2000. O nível superior era de 27% em 1990, subindo para 30% em 2000. São dados bastante melhores que os de Espanha e Brasil, e que também demonstram tendência de melhoria.

Os dados do WVS mostram a superioridade comparada dos Estados Unidos com relação a esses indicadores no tempo, mas como as novas gerações apresentam números melhores de escolaridade nos três países, pode-se antever a melhoria da escolaridade dos idosos no futuro.

Inserção no trabalho e renda de trabalho

Da população de 60 anos e mais no Brasil, 25% eram economicamente ativos em 1991 e, em 2000, eram 23%. A maior parte, em torno de 40%, pertencente à faixa de 60 a 64 anos de idade. A partir de 2001, estabiliza-se em torno de 30% o percentual de idosos economicamente ativos.

Em 2000, 48% dos idosos ocupados trabalhavam como assalariados e 30% eram trabalhadores familiares, sem remuneração. Em 2006, 40% trabalhavam por conta própria; dos idosos aposentados, 19% estavam trabalhando e 5% do mercado de trabalho era ocupado por idosos.

Na Espanha, a situação é bem diferente. Em 1991, 11% das pessoas de 60 anos e mais eram economicamente ativas. Em 2000 eram 9% e em 2006, 12%. Na faixa de 60 a 64 anos a taxa de atividade é de quase 50%, caindo para 5% a 6% a

partir de 65 anos, pelos dados de 2001 a 2005. Da população economicamente ativa em 2006, 5% eram de pessoas de 60 anos e mais.

Em 2006, a maior parte das pessoas acima de 60 anos trabalha como dirigente de empresa ou da administração pública (17%); em segundo lugar apareciam os artesãos e trabalhadores qualificados de indústrias manufatureiras, construção e mineração (15%); 15% eram trabalhadores não-qualificados. Essas três categorias somavam 47% dos idosos ativos.

Já nos Estados Unidos, em 1990, a taxa de atividade das pessoas de 65 a 69 anos era de 22%, e de 7% entre as pessoas de 70 anos e mais. Em 2000, 21% dos idosos eram economicamente ativos e, entre esses, 20% das pessoas com 60 anos e mais estavam trabalhando. Na faixa de 65 a 69 anos a taxa de atividade ainda é alta, de 25%, sendo que 24% desses estavam trabalhando. Dos 9% das pessoas de 70 anos e mais economicamente ativas, 8% estavam trabalhando.

Dados do WVS confirmam essas maiores taxas de ocupação maiores nos Estados Unidos. Em 2005, 15% das pessoas de 60 anos e mais de idade trabalhavam em tempo integral. No Brasil, eram 7,6% e na Espanha, 5,8%. Nos três países, pouco mais de 60% eram aposentados.

Assim, a principal fonte de renda nos três países entre os idosos é a aposentadoria e, em termos de inserção no trabalho nos Estados Unidos, essa é claramente maior do que no Brasil e na Espanha.

Renda

Em relação à renda, no Brasil, a maior parte dos idosos tem renda de um salário mínimo (53% em 1991 e 45% em 2000). Sendo que entre 1991 2000, aumentou o percentual de pessoas de 60 anos e com rendas superiores a um salário mínimo. Em 1991, 6% tinham renda entre um e cinco salários mínimos e 5%, de mais de cinco salários mínimos. Em 2000, eram 10% com renda entre um e cinco salários mínimos e 8%, com mais de cinco salários mínimos. Assim, aumentou de 11% para 18% o percentual de idosos com renda acima de um salário mínimo.

Segundo o IBGE¹⁶, a maior parte da renda é proveniente de aposentadorias: 65% das pessoas de 60 anos e mais e 71% das pessoas de 75 anos e mais têm essa como a única fonte de renda. Mas há 31% no grupo acima de 60 anos e 24% no grupo acima de 65 anos que ainda trabalham e não são aposentados.

Na Espanha, os idosos possuem boa renda anual, até mesmo se comparados a outros grupos de idade. Em 1996, a renda anual das pessoas de 65

¹⁶ Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2007.

Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindic_sociais2007/indic_sociais2007.pdf> Acesso em: [2 fev. 2008].

anos e mais era de 5,2 mil euros, chegando a 7,6 mil euros em 2005. Pesquisa do seguro social espanhol (*IMSERSO – Instituto de Mayores y Servicios Sociales*) informa que 84% dos espanhóis recebiam aposentadoria¹⁷.

O aumento da renda dos idosos maiores de 65 anos ocorreu também nos Estados Unidos. Em 1990, 9% tinham renda anual de 50 mil dólares ou mais. Esse percentual saltou para 29% em 2000 e, em 2006, já era de 38%. A maior parte trabalhava como assalariado, 72% e 35% tinham horário flexível. Dos empregados de 65 anos e mais, 3% tinham mais de um trabalho.

Em uma das perguntas do WVS foi pedido para que o entrevistado classificasse sua renda em uma escala de 1 a 10, levando em conta a realidade de seu país. Na onda de 1995, a média brasileira foi a menor, 2,4, seguida da Espanha, 3,0, e dos Estados Unidos, a maior média, 5,6. Em 2000, a menor média foi a Espanha, 3,3, seguida do Brasil, 4,0, e a maior foi a dos Estados Unidos, 4,8. A renda dos idosos brasileiros aumentou no período analisado. Para os espanhóis e norte-americanos a renda caiu.

A mesma escala, de 1 a 10, foi usada para que as pessoas dissessem o quanto estavam satisfeitas com a situação financeira da família. De 1995 para 2005, os idosos brasileiros mostram-se estáveis, medianamente satisfeitos em relação à situação financeira familiar (médias de 6,7 e 6,1, respectivamente). Contraditoriamente, aumentou a satisfação dos espanhóis ou 5,6 em 1995 e para 6,1 em 2000. A dos norte-americanos, por sua vez, caiu de 7,4 para 6,5.

Pelos dados oficiais, a renda dos idosos aumentou nos três países. Entretanto, apenas no Brasil isso se refletiu na percepção dos próprios idosos. Na Espanha e nos Estados Unidos, para eles, a renda caiu, assim como a satisfação com a situação financeira da família. Isso mostra que a avaliação subjetiva não reflete as melhorias que, de fato, estão ocorrendo. Ou ainda, pode-se levantar a hipótese de que a melhoria das condições objetivas torna as pessoas mais exigentes, o que tem seu lado altamente positivo, pois denota reflexão e proatividade em vez de acomodação.

Papel social

Um dos principais aspectos da inserção social do idoso é o seu papel familiar. Cada vez mais, os idosos têm prolongado sua participação no mercado de trabalho, por força inclusive do aumento das restrições às aposentadorias (hoje consideradas) precoces, e também sua atividade como membro importante na família: as aposentadorias representam fator crucial de manutenção das necessidades básicas de toda a família, como provedor ou colaborador, além da

¹⁷Encuesta de Condiciones de Vida de las Personas Mayores, 2006. Disponível em: <<http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/encuestas/>> Acesso em: [3 fev. 2008]

ajuda na estruturação dos lares e cuidados com os membros dependentes, como crianças e pessoas muito idosas que demandam assistência permanente.

Nos três países, nos últimos anos, o percentual de idosos chefes de família ficou em torno de 20%. No Brasil, em 1991, 18% dos idosos eram chefes de família; em 1990, eram 20%, chegando a 21% em 2006. Em números absolutos, em 2006 havia o dobro de idosos chefes de família em relação a 1991 (de 6 para 12 milhões, segundo o IBGE).

Na Espanha, caiu a proporção de idosos chefes de família, mas os percentuais são um pouco mais altos do que os do Brasil e dos Estados Unidos. Em 1991, 36% dos chefes de família tinham 60 anos e mais, e 26% tinha 65 anos e mais. Em 2001, eram 26% de chefes de família com 60 anos e mais e 20% com 65 anos e mais. Entretanto, foi grande o aumento em números absolutos. De 4 milhões em 1991 para 11 milhões em 2001, considerando o corte em 60 anos e de 3 milhões em 1991 para 8 milhões em 2000, cortando em 65 anos.

Como no Brasil, nos Estados Unidos, embora o percentual esteja estabilizado em torno de 20%, o número absoluto de idosos chefes de família cresceu de 20 milhões em 1990 para 22 milhões em 2000 atingindo 24 milhões em 2006.

Outros aspectos das relações familiares, no caso brasileiro, podem ser obtidos por meio de pesquisa da Fundação Perseu Abramo¹⁸. Os afazeres domésticos, principalmente cozinhar (29%), fazer limpeza (12%), consertos ou reparos (8%) e as compras (7%) são as atividades mais frequentes. Ademais, 89% dos idosos, têm netos. No caso daqueles do sexo masculino, 50% ajudam nos cuidados com os netos, sendo a maior parte nos finais de semana (12%) e 11% são responsáveis por sua criação. Entre as mulheres idosas, 66% ajudam a cuidar dos netos, sendo que 20% os criam e 14% cuidam deles uma parte do dia.

A maioria dos idosos (64%) considera que tem muita responsabilidade nas atividades do dia-a-dia e, para 82% deles, isso é considerado muito bom. Sobre a frequência com que os familiares costumam pedir sua opinião, 18% responderam que isso nunca ocorre. A maior parte, 39%, declarou que os familiares sempre pedem a sua opinião, denotando bom grau de interação com a família. Confirma isso o fato de 80% se sentirem totalmente à vontade em relação à sua família. Para 49% deles, as relações familiares são harmônicas e, para outros 35%, as relações familiares são afetuosas.

¹⁸ "Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas da 3ª idade" Fundação Perseu Abramo, SESC/SP, SESC Nacional, Maio de 2007. Pesquisa com amostra de idosos e não-idosos de abrangência nacional. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1642>> Consulta em: [16 maio 2007]

Também na Espanha, em 2006, foi feita uma pesquisa com os idosos de 65 anos e mais¹⁹. A maioria, 56%, vive com suas famílias. Os afazeres domésticos também são atribuições comuns dos idosos: 50% lavam a roupa; 36% fazem pequenos consertos em casa; 52% fazem as compras; 42% fazem a limpeza; 51% administram o lar; 53% cozinham; e 36% cuidam de pessoas doentes em casa. Em relação às atividades diárias, os idosos espanhóis majoritariamente, declaram que não têm muitas obrigações, mas que seu tempo está ocupado (60%).

Os idosos mantinham relacionamento habitual com todos os filhos em 85% dos casos, com todos os irmãos, 76%, com todos os cunhados, 71%, e com todos os netos, 79%. Os dados indicam serem também os casos de relações diárias com algum dos filhos (62%) ou com algum neto (47%).

Mesmo assim, a maioria dos idosos espanhóis (55%) considerou que, hoje, a atenção dos filhos para com seus pais piorou em relação ao passado. Contraditoriamente, 64% declararam-se muito satisfeitos com as relações com seus filhos; 60% disseram estar satisfeitos com o apoio recebido das outras pessoas e 59% estavam satisfeitos com a própria vida. Ainda, 51% disseram estar satisfeitos com a forma como utilizavam seu tempo.

Tinham pelo menos um neto 88% dos idosos. A maior parte ou já cuidou de netos no passado (47%), ou cuidava de netos na ocasião da pesquisa (25%), perfazendo 72% dos idosos envolvidos com essa atividade. Em 43% dos casos, e em várias vezes por semana, 31%.

A pessoa em quem mais confiavam eram o cônjuge (56%) e, em seguida, os filhos (30%). Verificando este resultado por sexo, observa-se que os idosos homens confiavam sobretudo nas esposas (77%), enquanto as idosas confiavam mais nos filhos, 43%, e depois nos maridos, 40%. Apenas 1% declarou que não confiava em ninguém.

Não raras são as interações com pessoas que necessitam de alguma assistência, além das relações familiares. Durante os 12 meses que antecederam a pesquisa, 11% dos idosos ajudaram alguém nos cuidados pessoais (lavar-se, vestir-se ou se deitar); 14% ajudaram em afazeres domésticos (trabalhos no lar, compras, pequenas arrumações, cuidados com jardins etc.); 12% ajudaram com papéis, problemas bancários etc.; e 27% fizeram companhia a alguém necessitado.

O conjunto desses dados, obtido a partir das respostas dos próprios idosos na Espanha, deixava claro que, a despeito de algumas queixas, há bastante interação social, seja com a família ou com outras pessoas. E fica confirmada a

¹⁹ "Encuesta de calidad de vida de los mayores", IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), órgão do governo espanhol, setembro de 2006. Pesquisa em amostra de idosos de 65 anos e mais, de abrangência nacional. Disponível em: <www.imsersomayores.csic.es/estadistica/encuestas/index.html> Disponível em: [3 mar. 2008].

importância do idoso como fator de estrutura familiar e como um segmento bastante ativo no seio da sociedade.

Em suma, os dados para os três países evidenciam o compartilhamento de características positivas e negativas, de atividade e dependência, enfatizando mais a primeira. O estudo dos dados sobre o papel social está é aqui considerado como a principal comprovação da dualidade associada ao papel social do idoso. A pesquisa da Fundação Perseu Abramo com idosos e não-idosos brasileiros também é prova disso²⁰. Ao mesmo tempo em que os dados demonstram a atividade e a interação social, uma das conclusões é que, embora, de modo geral, a imagem da velhice seja mais negativa do que positiva, “está longe de ser apenas negativa, sobretudo na perspectiva da população idosa, que percebe tanto aspectos negativos quanto positivos em sua condição.” E que há “um forte preconceito social contra a pessoa idosa, ao mesmo tempo em que os idosos avaliam que ser da 3ª idade hoje é melhor do que já foi ser idoso ou idosa na época em que eram mais jovens.”

Da mesma forma, a contradição entre considerar que o trato com os idosos é pior do que antes, no caso dos espanhóis, e apresentar avaliações positivas em diversos aspectos de sua vida é outro fator que comprova a transição da imagem da velhice, que marca a dualidade de seus papéis sociais.

Além disso, pode-se afirmar que há uma interdependência do papel do idoso na sociedade. Embora tentemos aqui ressaltar sua importância na dinâmica social pelo aspecto positivo, são inegáveis os comprometimentos oriundos com o avanço da idade e a necessidade de receber cuidados e atenção a partir de determinado período da velhice, quando a independência fica tolhida pela perda de diversos aspectos funcionais.

De todo modo, os indicadores mostrados até aqui apontam que houve melhorias significativas nos três países, tanto nas condições objetivas quanto na inserção social do segmento idoso. Na continuação, serão analisadas suas atitudes em relação a padrões de comportamento, conceitos e valores sociais, sempre comparando Brasil, Espanha e Estados Unidos e cotejando os dados com aquele da população não-idosa.

Valores sociais

Com base em dados sobretudo do WVS, o objetivo desta seção é mostrar o quanto os valores do segmento idoso diferem dos demais grupos de idade e, paralelamente, em que medida os países se distinguem ou se assemelham e em

²⁰ Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas da 3ª idade. Fundação Perseu Abramo, SESC/SP, SESC Nacional. Maio de 2007. Pesquisa em amostra de idosos e não-idosos de abrangência nacional. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=1642>> Acesso em: [16 maio 2007]

quais aspectos. Para mostrar as mudanças no tempo, são tomados dados de 1995 e 2005 para Brasil e Estados Unidos e 1995 e 2000 para a Espanha.

Primeiramente, são tratados os dados sobre valores relacionados a família, casamento, educação de crianças e importância do trabalho. Em seguida, opiniões sobre a tolerância a minorias e grupos sociais específicos, exemplificando com homossexuais e grupos étnicos. Dados sobre igualdade de gênero e religiosidade também foram analisados. As posturas sobre questões éticas e os valores morais, como aborto e eutanásia, completam o quadro de valores sociais dos idosos aqui analisados. Por último, foram analisados dados sobre atitudes em relação à política.

Valores associados à família e casamento

A família se mantém como um forte valor em todas as idades e nos três países. Em nenhum grupo de idade e em nenhum dos países o percentual de pessoas que consideram a família muito importante foi menor que 70%. No Brasil, o menor percentual dos que consideram a família muito importante ocorreu entre os de 60 a 64 anos, em 2005 (79%). Em todos os grupos de idade, os percentuais entre 1995 e 2005 caíram no Brasil mostrando que houve, uma redução geral no grau de valorização da família no país. É interessante constatar que, ao contrário do que se poderia esperar, os mais jovens atribuíram muita importância à família mais frequentemente do que os mais velhos, tanto em 1995 quanto em 2005.

Na Espanha, ocorre o contrário: o percentual dos que consideram a família muito importante aumenta com a idade. Entre 1995 e 2000 os percentuais foram semelhantes e um pouco menores do que os de Brasil e Estados Unidos. Os percentuais variam de 75% a 89%, em 1995, e de 76% a 90%, em 2000.

Comparados os brasileiros e espanhóis, os norte-americanos são os que mais frequentemente valorizam a família, pessoas consideraram a família "muito importante". Comparados por grupos de idade, os percentuais variaram muito pouco, o que permite dizer que a família é um valor que não mudou com a idade e nem variou no tempo nos Estados Unidos.

Uma das perguntas do WVS foi concordar ou não com a afirmativa de que o casamento é uma instituição ultrapassada. Os dados do Brasil não indicaram tendência associada ao aumento da idade, em que os mais velhos tenderiam a discordar mais frequentemente dessa afirmativa, como ocorreu na Espanha e nos Estados Unidos, tanto em 1995 quanto em 2000 e 2005. O Brasil apresenta os maiores percentuais de concordância, em torno de 20%, e os Estados Unidos, os menores, aproximadamente 10%. Deve-se ressaltar que a concordância foi minoritária em todos os grupos de idade dos três países, nas duas ondas do WVS. Na Espanha, aumentou muito entre os mais jovens a ideia de que o casamento é

uma instituição ultrapassada, de 20% em 1995 para 33% em 2000. Foi o único dado que se alterou significativamente. No restante, os dados ficaram mais ou menos estáveis. No conjunto, os dados indicam que não se alterou muito a ideia sobre a instituição do casamento, que permanece forte nos três países e também em todas as faixas de idade.

Por outro lado e contraditoriamente, é expressiva a aprovação da decisão da mulher de ter filhos sem se casar, o que se convencionou chamar, no Brasil, de “produção independente”. Nos três países, entre os mais jovens, a maioria aprova a “produção independente”. Na Espanha, a aprovação ultrapassa os 80% entre as pessoas com até 30 anos. À medida que a idade avança, a aprovação cai, na Espanha mantém-se com a mais alta frequência de aprovação. Brasil e Estados Unidos mantiveram-se mais similares nesse tema, embora a aprovação no Brasil tenha sido ligeiramente menor em todas as faixas de idade.

Tolerância/Intolerância a grupos sociais

Um aspecto que é comumente adotado como indicador de avanço nas relações sociais diz respeito à aceitação da diversidade e das mudanças em relação ao comportamento tradicional. Uma sociedade é considerada avançada ou moderna na medida em que essas diferenças passam a não ser mais rejeitadas e se incorporam ao cotidiano em convivência pacífica e respeitosa. Os exemplos são inúmeros, homossexuais, grupos étnicos, imigrantes, entre outros, reivindicam seu espaço na sociedade e a eliminação do que seriam preconceitos em relação à sua presença e ao seu modo de viver.

Essas questões fizeram parte do WVS e são analisadas para verificar se a atitude dos idosos se distingue dos outros grupos de idade. Foi pedido que os respondentes indicassem tipos de pessoas que não gostariam de ter como vizinhos. Nesta análise, são comentados os dados de aceitação ou rejeição ao homossexualismo e a pessoas de grupos étnicos distintos do ao entrevistado²¹.

No caso do homossexualismo, observa-se que a rejeição caiu nos três países entre 1995 e 2005, e foi minoritária em todos os casos. Os mais baixos níveis de rejeição ao homossexualismo ocorreram na Espanha, enquanto Brasil e Estados Unidos tiveram resultado semelhante, de rejeição mais forte. O percentual mais alto ocorreu entre os norte-americanos de 65 anos e mais, 40%. Nos três países, os mais velhos apresentam maior rejeição²². Portanto, observa-se um comportamento mais conservador dos mais idosos em relação ao homossexualismo nos três países e em todas as ondas analisadas.

²¹ A pergunta menciona “pessoas de outras raças”.

²² Testes de qui-quadrado comprovam associação significativa da rejeição ao homossexualismo em função do aumento da idade ao nível de significância de 5% no Brasil e 1% para Espanha e Estados Unidos.

Em outra pergunta sobre o mesmo tema, utilizou-se uma escala de 1 a 10 para saber o quanto se justifica o homossexualismo. Quanto menor a média, menos se justifica na visão do conjunto de respondentes. No Brasil, as médias das respostas são as mais baixas, denotando a menor tolerância dos três países. E a dos mais velhos é ainda menor, mas não o bastante para que a diferença seja estatisticamente significativa²³, nem em 1995, nem em 2005. Na Espanha, as diferenças foram significativas em todos os grupos de idade, e todos foram significativamente diferentes entre si nas duas ondas, de 1995 e de 2000: quanto maior a idade, menos se considera que o homossexualismo se justifica. Nos Estados Unidos também houve diferenças significativas, embora os mais jovens tenham posições equivalentes entre si, mas mais tolerantes do que os mais velhos, que também foram semelhantes entre si.

Os dois resultados indicam que a rejeição ao homossexualismo é maior entre os idosos, embora esteja caindo em todos os grupos de idade e nos três países. Assim, percebe-se que houve uma evolução no sentido de aceitação do homossexualismo, mas que os idosos permanecem mais conservadores do que os mais jovens nesse tema.

A rejeição a pessoas de outros grupos étnicos, por outro lado, é muito baixa nos três países. No Brasil e nos Estados Unidos, não chega a 10%. Na Espanha, aumenta com a idade, mas também é sempre menor do que 15% entre os idosos.

O WVS inclui uma extensa lista de grupos sociais específicos que permitiriam fazer outras análises. Entretanto, os dois temas destacados são suficientes para demonstrar que ainda há diferença nos aspectos de tolerância a diferenças de comportamento, sendo os mais velhos menos receptivos que os mais jovens, embora o importante seja constatar que há uma evolução em curso no rumo do aumento da tolerância, e que isso ocorre também no segmento dos mais idosos.

Igualdade de gênero

Analizamos nesta seção as opiniões sobre a da inserção da mulher na vida de sua sociedade, eliminando as barreiras de acesso e comportamento tradicionalmente livres para os homens. Uma das barreiras iniciais em superação é a inserção no mercado de trabalho. O WVS trata desse tema por meio de um conjunto de perguntas, das quais foi destacada uma sobre a concordância em dar prioridade de emprego aos homens em casos de crise e escassez de trabalho. Mais uma vez, nos Estados Unidos ocorreu o menor grau de concordância, seguido de Espanha e Brasil, nessa ordem, embora quase todos os percentuais tenham sido baixos. Apenas entre os maiores de 65 anos no Brasil, em 1995, 62% concordaram com isso.

²³ Conclusões baseadas em análises de variância.

Nas ondas mais recentes, o maior percentual de concordância foi entre os maiores de 65 anos na Espanha, onde 32% concordavam que os homens deveriam ter preferência de emprego em casos de crise. Assim, o grau de concordância caiu nos três países, mantendo os Estados Unidos com os percentuais mais baixos. Brasil e Espanha mostraram-se semelhantes nos dados mais recentes. O aumento do grau de concordância com o aumento da idade também se repetiu e, mesmo caindo no tempo, os mais velhos mostraram-se mais conservadores do que os mais jovens nesta questão.

O questionário do WVS também pediu que as pessoas se posicionassem, concordando ou não com a afirmativa de que trabalhar em casa traz tanta realização quanto trabalhar fora e ganhar salário. O princípio adotado para analisar esse posicionamento foi o seguinte: concordar com isso denota conservadorismo em relação à igualdade de gênero. Os percentuais de concordância entre os mais jovens foram sempre menores nos três países e em todas as ondas de pesquisa. As maiores mudanças da onda de 1995 em relação a ondas mais recentes ocorreram no Brasil. Em 1995, concordavam com isso entre 32% e 54%, dos mais jovens para os mais velhos, sendo esses os mais altos percentuais em relação a Espanha e Estado Unidos. Em 2005, os dados mudaram radicalmente, variando de 10% para 12% nas faixas de idade, que tiveram resultados muito próximos e passaram a ser os mais baixos. Espanha e Estados Unidos tiveram resultados semelhantes nas duas ondas. Na Espanha, os percentuais variaram de pouco mais de 10% para pouco mais de 20%; nos Estados Unidos, de 26% até 29% em 1995 e de 30% até 35% em 2005, tendo ocorrido pequeno aumento. Se a concordância implica conservadorismo, pode-se dizer que, nos Estados Unidos, houve pequeno retrocesso nesse tema. Mais pessoas de todas as idades concordaram que o trabalho em casa é tão realizador quanto o trabalho remunerado fora do lar.

Nos temas estudados na questão da igualdade de gênero, o conjunto dos resultados indica que o tradicionalismo está em queda nos três países e que, embora os mais velhos sejam um pouco mais conservadores, também há evolução no sentido de concordar com a igualdade de gêneros. Os dados das ondas mais recentes aproximam os três países nesse tema.

Questões éticas e morais

Espera-se que o rigor nas questões éticas e morais aumente com a idade, como fruto do processo de amadurecimento pessoal, de construção de atitudes de civilidade e respeito em geral. Espera-se também que haja maior relaxamento no Brasil, conhecido com o “país do jeitinho”, e que as pessoas sejam mais tolerantes à burla da lei e ao afrouxamento nas questões de comportamento.

Para verificar o quanto os países se distinguem e o quanto o aumento de idade influencia nesses temas, foram observados dados do WVS sobre pedir benefícios sem ter direito, sonegar impostos e aceitar suborno e no campo da ética, sobre prostituição, aborto e divórcio no campo da moral. É parte de uma sequência de variáveis registradas em uma escala de 1 a 10 sobre o grau de percepção sobre o quanto se justificam aquelas atitudes.

Em 1995, no Brasil, em todos os grupos de idade, as médias ficaram em torno de 3,5, exceto para “aceitar suborno”, que foi maior (4,0), embora ainda abaixo da média. Foram feitas comparações das médias e apenas no caso sobre aceitação de suborno houve diferenças entre os grupos de idade²⁴. Ao contrário do esperado, os mais tolerantes em relação a essa prática foram os idosos acima de 65 anos, com a maior média (5,2). Em 2000, caem as médias para “pedir benefícios sem ter direito” (de 3,2 para 2,7) e aceitar suborno (de 4,0 para 1,9). Nas comparações das médias, foi detectado que os mais jovens foram mais tolerantes quanto a “pedir benefícios sem ter direito”, “sonegar impostos” e “aceitar suborno”, embora todas as médias tenham sido muito baixas. Assim, houve uma evolução para melhor no caso brasileiro e, levando em conta o conjunto de respostas, é possível questionar se ainda é tão disseminada a conduta de “país do jeitinho” ou se está havendo melhoria no sentido de observância de normas e de aumento da valorização do comportamento mais ético.

Na Espanha, em 1995, as médias foram muito inferiores, abaixo de 2,0 para todas as variáveis, demonstrando, já naquela época, pouquíssima tolerância à burla da ética. Na comparação por idade, observou-se que os mais jovens foram mais tolerantes em relação a “evitar pagar transporte público” e “sonegar impostos”, devendo-se reforçar que, mesmo entre esses, as médias foram muito baixas. Em 2000, houve pequeno aumento nas médias de todas as variáveis, ficando acima de 2,0, exceto para a variável sobre aceitação de suborno. Em todas, os mais jovens foram mais tolerantes.

Nos Estados Unidos, as médias não mudaram muito de 1995 para 2005 e também foram muito reduzidas - todas ficaram pouco acima de 2,0, exceto para “aceitar suborno”, 1,7. Em todas as variáveis, os mais jovens foram mais tolerantes, com médias maiores em relação aos mais velhos nas questões éticas.

Logo, observou-se uma evolução positiva no Brasil que, pelos dados mais recentes, aproximou-se de Espanha e Estados Unidos em relação à baixa tolerância acerca da burla da ética, até mesmo sobre o rigor mais forte entre os mais velhos em algumas questões.

Os dados sobre os temas morais, destacando prostituição, aborto e divórcio, também foram registrados em escalas de 1 a 10. Pelas médias mais baixas, em

²⁴ Todas as conclusões deste tópico sobre as variáveis relacionadas a questões éticas e morais foram baseadas em análises de variância comparando as médias obtidas em cada grupo de idade.

1995, o Brasil foi sempre o menos tolerante em todas as faixas de idade. A menor tolerância foi em relação ao aborto, com média de 2,0. A maior média foi com relação a justificativa para o divórcio, 4,9. Foi surpreendente constatar que, entre os grupos de idade, a média mais alta ocorreu entre os maiores de 65 anos, 6,1, enquanto nos outros grupos a média ficou em torno de 4,8. Em 2005, as médias referentes à prostituição e ao divórcio elevaram-se, denotando maior tolerância em relação a 1995. Por outro lado, as opiniões sobre aborto tiveram resultados semelhantes aos de 1995, o que demonstra que não houve mudanças nesse aspecto. No caso do divórcio, os resultados foram bem diferentes de 1995 pois, quanto maior a idade, menor a tolerância. As médias variaram de 5,8 para 4,8, dos mais jovens para os mais velhos.

A Espanha, em 1995, teve, em geral, médias um pouco mais altas do que o Brasil. A mais baixa foi para prostituição e a mais alta, para divórcio, acima de seis. Em todas as variáveis, a tolerância caiu com o aumento da idade. No caso do divórcio, a partir de 60 anos a tolerância ficou abaixo da média. O mesmo ocorreu para aborto e prostituição. Em 2000, todas as médias aumentaram. A comparação das idades repetiu o resultado para 1995, com queda da tolerância à medida que avança a idade.

Já nos Estados Unidos em 1995, as médias foram um pouco mais baixas do que as de Espanha e maiores que as do Brasil. A maior média foi para o divórcio, 5,4. Exceto para o aborto, com relação ao qual as médias para cada idade foram equivalentes, a maior média sempre ocorreu na faixa de 65 anos e mais. Em 2005, as médias aumentaram um pouco, mas a não-tolerância continuou predominando, exceto para divórcio. Nesse caso, não houve diferenças em função da idade. Nas outras variáveis, prostituição e aborto, as médias para pessoas de 60 anos e mais foram menores do que os mais jovens.

Assim, tomando o ponto médio da escala de 1 a 10 como 5,5 e considerando como intolerância os resultados inferiores ao ponto médio e tolerância os resultados superiores, verificou-se que a intolerância predominou nos três países e não mudou muito com o passar do tempo. O Brasil mostrou-se o menos tolerante, com alguma mudança em direção ao aumento da tolerância. Espanha e Estados Unidos tiveram resultados um pouco superiores, mas também predominou a intolerância, não tendo sido observadas mudanças significativas nessas atitudes no período aqui estudado.

Na comparação das médias dos países por onda, o Brasil, sistematicamente, apresentou os menores valores, os Estados Unidos os valores intermediários e a Espanha os maiores. Assim, embora tenha havido pequeno aumento nas médias ao longo do tempo, essa evolução ainda não demonstra aceitação majoritária em relação a esses temas.

Valores políticos

O último aspecto aqui abordado diz respeito aos valores políticos. O interesse, a importância percebida em relação à democracia e a participação efetiva foram as variáveis do WVS utilizadas para visualizar possíveis as diferenças de atitude e comportamento entre os países e entre os grupos de idade em cada um deles.

Iniciando pelo interesse manifestado pela política, foi destacado o percentual de pessoas que se disseram muito interessadas. Nos três países, tanto em 1995 quanto em 2005, (ou 2000 no caso espanhol), os percentuais entre os grupos de idade não variaram muito, por grupos de idade, mas os percentuais caíram um pouco de uma onda para outra, indicando uma queda no interesse pela política ao longo do tempo.

Entre os países, os Estados Unidos, apresentaram os percentuais mais altos, de 18% para 11% de pessoas muito interessadas em política, seguidos do Brasil (13% para 11%) e, com os percentuais mais baixos, a Espanha, cujos percentuais foram da ordem de 6% nas duas ondas.

Em outra questão, foi pedido que as pessoas dissessem o quanto a política é importante. Os percentuais dos que afirmaram que política é muito importante também caíram ao longo do tempo nos três países. Na comparação entre os grupos de idade, no Brasil e na Espanha o percentual caiu com o avanço da idade, ou seja, os mais velhos atribuem menos importância à política²⁵. Nos Estados Unidos, o resultado foi ao contrário: quanto maior idade, maior importância se atribui à política. O Brasil, desta vez, obteve os percentuais mais altos, de 22% em 1995 para 15% em 2005, enquanto na Espanha caiu de 8% para 6% e, nos Estados Unidos, de 18% para 11%.

Outro dado sobre atitude em relação à política foi a valorização da democracia, variável que também foi medida em uma escala de 1 a 10. Esse dado estava disponível apenas para Brasil e os Estados Unidos, na onda de 2005. Nos dois países, a importância percebida da democracia cresceu com a idade. Os mais velhos valorizavam mais fortemente a democracia, apesar de em todos os grupos de idade as médias terem sido altas, acima de 7,9. No Brasil, a média foi de 8,0 para 8,2 dos mais jovens para os mais velhos. Nos Estados Unidos, foi de 7,9 para 9,4. Na comparação das médias no caso brasileiro²⁶, a maior ocorreu entre as pessoas de 60 a 64 anos e a menor, entre os de até 30 anos. Nos Estados Unidos, a partir de 60 anos se valoriza mais a democracia do que as faixas de idade mais

²⁵ Pelos testes de qui-quadrado, foi detectada associação significativa de importância da política em função da idade nos três países e em todas as ondas de pesquisa.

²⁶ As comparações de médias foram feitas por análise de variância.

novas. Assim, a democracia é um valor mais forte entre os mais velhos, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos.

O estudo da participação efetiva foi feito verificando o percentual de membros ativos de partidos políticos. A participação ativa na política é sistematicamente baixa. A Espanha teve os menores percentuais, de 2% para menos nos grupos de idade. No Brasil, foi de 6% para 13% dos mais jovens para os mais velhos em 1995 e não passou de 7% em 2005 e ficou estável por grupos de idade. A maior participação como membro ativo de partido político ocorreu nos Estados Unidos. Em 1995, foi de 18% para 22% dos mais jovens para os mais velhos. Em 2005, caiu de 12% até 20%. Assim, quando houve diferenças, os percentuais maiores ocorreram entre os mais velhos, ao contrário do esperado.

Portanto, em termos de atitudes em relação à política, os idosos não apresentam grande diferença em relação aos grupos mais jovens. Em alguns casos os idosos tiveram resultados até mais favoráveis do que os mais jovens, na valorização da política e da democracia e na expectativa de ação do Estado para garantir boas condições de vida e no grau um pouco mais alto de participação ativa em partidos políticos.

Conclusão

O processo de mudança na estrutura etária das populações, com o aumento da idade média, reduções da natalidade e da mortalidade em todas as faixas etárias, é fenômeno irreversível. Já se consolidou nos países de economia mais desenvolvida, está em curso acelerado nos países em desenvolvimento e tende a se instalar no restante do mundo, devendo tornar-se uma característica comum, planetária, em um futuro não muito distante. Há registros desse processo desde finais do século XIX, sendo que a ênfase inicial foi de abordagens negativistas, que antecipavam consequências deletérias para uma humanidade envelhecida a partir dos conceitos negativos que predominavam sobre o indivíduo de idade avançada. Não poderia ser diferente pois, até meados do século XX, o segmento idoso das populações era formado principalmente por pessoas com sérias limitações de saúde, pouca educação, em geral mais pobre e dependente, um peso para famílias e governos. Tanto era assim que as primeiras iniciativas das sociedades e dos governos foram no sentido de constituir instituições de abrigo permanente para esse segmento.

A discussão sociológica é mais recente e tem convivido com análises de abordagem fortemente economicista. As análises que objetivavam explicar o fenômeno da mudança demográfica enfatizavam a redução da natalidade, um desvio de foco acertadamente detectado pelo espanhol Julio Pérez Díaz em seus diversos trabalhos sobre o assunto. A esse autor se credita, neste artigo, a principal

contribuição para compreender a mudança demográfica. Ele argumentou que a redução da natalidade ocorreu junto com a queda da mortalidade em todas as faixas de idade, não apenas a mortalidade infantil. As pessoas passaram a viver mais devido a avanços nos conhecimentos, não apenas da medicina, mas também de saúde pública, de nutrição e produção de alimentos, além da disseminação da educação escolar, que passou a atingir as camadas populares, para atender às exigências de uma nova economia e de um mercado que se globalizava. Como consequência, não era mais necessária uma grande quantidade de descendentes para a continuidade das famílias. Pérez Díaz chamou esse processo de eficiência reprodutiva que ocorreu concomitantemente ao que ele denominou de democratização da sobrevivência.

Essa conjunção de fatores acabou gerando uma nova configuração social, mais racional e reflexiva, na qual diversos fatores da existência passaram a ser objeto de planejamento, incluindo a quantidade de filhos. Nessa nova configuração, há a redução do tamanho da prole, a entrada da mulher no mercado de trabalho, o alargamento dos conceitos sobre o comportamento de um modo geral e o desenvolvimento tecnológico. Tudo isso afeta a forma como as pessoas se relacionam.

Nos trabalhos aqui abordados, foi observado um esforço de retirar as interpretações negativistas sobre a velhice e resgatar um tratamento de respeito. Entretanto, a maior parte desses trabalhos está eivada de novas prescrições sobre o comportamento do idoso. Passa-se a exigir dele disposição e esforço para ser feliz, ativo e participante com o propósito de evitar os “sintomas” de envelhecimento, como recolhimento e introspecção. Assim, em clara referência à vida dos mais jovens, passou-se a prescrever um estilo de comportamento jovial sem alternativas, mais uma vez enredando o idoso em uma teia de conceitos que, no fundo, continuam rejeitando a velhice e o envelhecimento.

Em outra vertente, fica claro que o idoso, ao manter-se no mercado de trabalho por mais tempo por estar vivendo mais e em melhores condições, por um lado, e em virtude da ampliação do acesso aos benefícios previdenciários que lhe garante a renda mensal, por outro, vem aumentando sua importância nos arranjos familiares. Seja contribuindo economicamente, seja auxiliando na organização doméstica pelos cuidados com o lar e com crianças, passa a ser uma peça importante nas famílias, e não mais um peso ou um estorvo.

Assim, a inserção social do idoso vive uma transição claramente registrada na literatura revisada. Por isso, no título deste artigo, classificamos a relação social do idoso como dual. As melhorias pessoais e sociais convivem com o contraponto de dependência e desencaixe social devido a limitações de ordem física e mental. Espera-se que esse estágio atual de percepção evolua para que a dependência e o desencaixe deixem de ser vistos de maneira depreciativa, por ser inexorável, para

que a velhice, paulatinamente, seja aceita como algo natural, apenas como mais um estágio da vida humana. E espera-se que esse estágio seja atingido pela maior parte da população.

Na análise de dados, ficou demonstrado por vários caminhos que, em diversos temas, as percepções dos idosos não se distinguem tanto ao dos demais grupos de idade. Ficou demonstrado também que seus conceitos estão mudando ao longo do tempo. Apesar de demonstrarem maior conservadorismo em algumas questões em relação aos mais jovens, mudanças estão ocorrendo. A comparação das posições dos mais velhos em relação aos demais permite concluir que os aspectos em processo de mudança nas sociedades estão sendo absorvidos, alguns mais rapidamente que outros. O mais importante foi notar que o sentimento de felicidade e de satisfação com a vida é forte entre os idosos sendo, em alguns casos, até maior do que em outros grupos de idade.

A comparação entre os três países, Brasil, Espanha e Estados Unidos, também não apontou uma única regra ou direção. Ora o Brasil é semelhante à Espanha, ora aos Estados Unidos, ora difere dos dois, ora Espanha se aproxima dos Estados Unidos. Assim, considerando que o Brasil é classificado como um país em desenvolvimento e que Espanha e Estados Unidos, como desenvolvidos, conclui-se que não é o fator econômico que define o rumo de evolução dos conceitos sociais e políticos ou torna os idosos dos países desenvolvidos mais “modernos” do que os brasileiros, e vice-versa.

Por outro lado, tampouco as tradições católicas, que marcam as culturas espanhola e brasileira, aproximam os dois países em suas posições morais e também não os distanciam de percepções que predominam na sociedade norte-americana. Também nesses temas, as semelhanças e diferenças não seguiram padrões detectáveis.

Dados objetivos confirmam as melhorias nas condições de vida dos idosos nos três países. Seja na saúde ou na situação econômica, até mesmo no Brasil os idosos hoje se encontram em melhor situação do que no passado.

As análises de dados confirmaram largamente a literatura, principalmente no que concerne a esse último aspecto, de melhoria das condições de vida em geral. Quanto à inserção social, os dados também confirmaram um processo de aproximação de percepções em relação aos demais grupos de idade e que não seguem padrões atribuíveis à situação econômica ou a aspectos de tradição cultural.

Finalmente, o que está faltando para ultrapassar a dualidade, ou seja, o que é necessário evoluir na transição da percepção social em relação ao idoso, por não fazer mais sentido prático, é retirar definitivamente a referência do idoso no segmento mais jovem. O grupo de pessoas mais velhas tem características múltiplas, mas específicas. Trata-se de um segmento que não está estagnado no

tempo. As mudanças ficaram bem demonstradas nas análises de dados, tanto em questões objetivas, quanto subjetivas. Assim, esse segmento social, cada vez mais importante e numeroso, merece o desenvolvimento de uma abordagem específica e livre das ambiguidades que marcam o discurso sobre o envelhecimento.

Referências Bibliográficas

BORGES, M. C. M. O idoso e as políticas públicas e sociais no Brasil. In: SIMSOM, O. R. de M.; CACHIONI, M.; NERI, A. L. (org.). *As múltiplas faces da velhice no Brasil*. Campinas: Alínea, 2006.

CAMARANO, A. A. "Envelhecimento da população brasileira: uma contribuição demográfica." *Texto para discussão*. Rio de Janeiro: IPEA, nº 858, p. 1-31 Jan. 2002.

DEBERT, G. G. "A invenção da terceira idade e a rearticulação de formas de consumo e demandas políticas." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. v. 12. nº 34. p. 39-56, 1997.

DEBERT, G. G. O velho na propagando. *Cadernos Pagu*. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero/PAGU/UNICAMP, nº 21, p. 133-155, 2003.

ESSMAN, E. *American attitudes toward the elderly*. [Online]. Disponível em: <<http://www.lifeintheusa.com/aging/attitude.htm>>. Acesso em: [22 jun. 2007].

FOGEL, R. W. *Biotechnology and the Burden of Age-Related Diseases*. [Online] Disponível em : <<http://cniss.wustl.edu/workshoppapers/FogelBiotechnologyLecture.pdf>>. Acesso em: [24 fev. 2008].

FOGEL, R. W. Changes in the process of aging during the twentieth century: findings and procedures of the early indicators project. *Population and Development Review*, New York, v. 30, Supplement: Aging, Health, and Public Policy. p. 19-47, 2004.

GOLDANI, A. M. Relações intergeracionais e reconstrução do Estado de Bem-Estar: Por que se deve repensar essa relação para o Brasil? In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

LEIBING, A. "The old lady from Ipanema: changing notions of old age in Brazil." *Journal of Aging Studies*. Amsterdam, nº 19, 2005. p.15-31, 2005.

LOPES, A. Dependência, contratos sociais e qualidade de vida na velhice. In: SIMSOM, O. R. de M.; CACHIONI, M.; NERI, A. L. (orgs.). *As múltiplas faces da velhice no Brasil*. Campinas: Alínea, 2006.

MASCARO, S. de A. *O que é velhice*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. Previdência no Brasil: desafios e limites. *Publicações BNDES*, 10/1999. [Online]. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_08.pdf>. Acesso em: [10 mar. 2008].

ONU. Consejo Económico y Social. *Principales acontecimientos en la esfera del envejecimiento desde la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Informe del Secretario General. 21 de novembro de 2006.

PAIVA, P. de T. A. e WAJNMAN, S. Das causas às consequências econômicas da transição demográfica no Brasil. *Revista brasileira de estudos populacionais*. [Online]. v. 22, nº 2, p. 303-322. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982005000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: [23 maio 2007].

_____. “El envejecimiento demográfico y la política.” *Tardor*, Barcelona, nº 5, p.1-3. mar. 2003.

PÉREZ DÍAZ, J. “Consecuencias sociales del envejecimiento demográfico.” *Papeles De Economía Española, Transformación Demográfica, Raíces y Consecuencias*, Madrid. nº 104, p.210-226, jul. 2005.

_____. Demografía y envejecimiento. Madrid, Portal Mayores, *InformesPortal Mayores*. [Online]. nº 51. Lecciones de Gerontología, I [Fecha de publicación: 09/06/2006]. Disponível em: <<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/perez-demografia-01.pdf>> Acesso em: [23 abr. 2007].

PNUD Brasil. *Coleção Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Rede de Laboratórios Acadêmicos para o Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. PNUD Brasil/PUC Minas, 2007.

PRADO, S. D. e SAYD, J. D. “A gerontologia como campo do conhecimento científico: conceito, interesses e projeto político.” *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro. v. 11. nº 2. p.491-501. abr.-jun. 2006.

QUEIROZ, B. L.; SAWYER, D. O.; CARVALHO, J. A. M. de; FREITAS, A. J. de; AGOSTINHO, C. S.; MÁXIMO, G. da C. Envelhecimento populacional e os sistemas públicos de suporte aos idosos: o caso brasileiro. In: BRASIL. Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social*. Brasília: MDS – SAGI (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados; v. 2, 2007.

RODRIGUEZ AVILA, N.; GUILLEN ESTANY, M. STRASSBERG, B. A. 2007. The new responsibilities of social sciences in aging societies: the case of Spain. *The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*. Melbourne v. 2, nº 1. p. 213-228. jan-feb. 2007.

WAITE, L. J. "The demographic faces of the elderly." *Population and Development Review*, New York, v. 30, Supplement: Aging, Health, and Public Policy. p. 3-16, 2004.

WISE, D. A. "Social Security provisions and the labor force participation of older workers." *Population and Development Review*, New York. v. 30, Supplement: Aging, Health, and Public Policy. p.176-205, 2004.

WONG, L. L. R. & CARVALHO, J. A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais* [Online]. v. 23, nº 1. p. 5-26. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982006000100002&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: [23 maio 2007].

Maria Inez Machado Telles Walter - minez@unb.br

Recebido para publicação em agosto de 2008.
Aprovado para publicação em março de 2009.

Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas

Carlos Wellington de Almeida

Programa de Doutorado em Administração
Universidade de la Empresa - UDE
Montevideo, Uruguai

Resumo: Este artigo analisa a política de defesa do Brasil como uma política pública. Como metodologia, fez-se um *benchmarking* de conceitos e foram tratadas as informações obtidas de forma qualitativa, transpondo, da literatura das políticas públicas, os conhecimentos necessários à compreensão da defesa nacional como bem público provido pelo Estado. A ideia de integração de diferentes áreas do conhecimento domina a pesquisa e se vê refletida, também, nas conclusões relativas à necessidade de integração de diferentes setores da sociedade. Conclui-se que a busca e o entendimento da política de defesa como bem público requerem superar visões preconcebidas e analisar a defesa nacional com ferramentas das políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; defesa; forças armadas; eficiência; transparência

Abstract: This article analyzes defense policy in Brazil as a public policy. Methodologically, a benchmarking of concepts was made and the information obtained was treated in a qualitative manner. Information and data needed to understanding national defense as a public good to be provided by the state were prospected from public policy bibliography. The notion of integrating different knowledge areas is present in the whole research permanently as well in the conclusions related to the need of integrating diverse branches of the society. The search for and the understanding of defense policy public as a public good demand to overcome biased concepts and to analyze defense with the use of public policy tools.

Key words: public policy; defense; armed forces; efficiency; transparency

Introdução

A defesa nacional deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas. O conceito weberiano de Estado, da comunidade que reivindica para si, com êxito, o monopólio da violência legítima (WEBER, 2003), tem sofrido sucessivas alterações. Novas ideias surgem constantemente e o conceito de Estado se mostra em franca e permanente evolução, bem como as ideias que lhes são associadas. A simples necessidade de violência legítima não mais a justifica, e os instrumentos de força devem prover à sociedade, de forma eficiente, eficaz e transparente, os bens e serviços esperados.

A literatura disponível acerca da análise de políticas públicas é, muitas vezes e com razão, criticada por seu caráter excessivamente positivista e tecnocrático. A realidade mostra que as políticas públicas costumam ser o resultado de intensa interação entre atores políticos e não a imposição de fórmulas e cálculos para cada problema (RUA, 1998; REZENDE, 2005; BID, 2006). O próprio “pai” do conceito de *policy science* (a ciência das políticas públicas) Harold Lasswell, propõe uma abordagem que transcende o positivismo tecnocrático e sustenta a orientação contextual da análise:

“Lasswell enfatizava a importância da orientação contextual dos analistas de políticas, tanto individual quanto coletivamente (...) considerava tal orientação contextual indispensável à condução do questionamento racional, e defendia o uso da análise configurativa-contextual no desenvolvimento de uma profissão das políticas públicas” (TORGERSON, 1985, p. 242)¹.

Nada obstante, Celina Souza (2003, p. 15) destaca “o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica que se realiza atualmente no Brasil”. Este artigo analisa a política de defesa do Brasil como bem público a ser provido pelo Estado. Apresenta, ainda considerações acerca da inserção da *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 2005) e da *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008) no contexto das políticas públicas.

¹ Lasswell emphasized the importance of the contextual orientation of policy analysts, both individually and collectively. (...) considered such contextual orientation indispensable to the conduct of rational inquiry, and he urged the use of contextual-configurative analysis in the development of a policy science profession (tradução livre do autor no texto).

Política pública de defesa como resposta a problemas específicos

O entendimento da política de defesa passa pela definição de políticas públicas (*public policies*). Celina Souza (2006, p. 26) as define como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação”. Outra definição é a de que políticas públicas são os produtos da política, isto é “decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (RUA, 1998, p. 1). Ou, ainda, no que se refere à resposta concreta aos problemas:

“A dimensão material policy refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 85).

A política de defesa (*defense policy*) trata de com problemas específicos, insuscetíveis de transferência à iniciativa privada ou a qualquer outro campo da gestão governamental, e procura implementar soluções para esses problemas. Questões como a resposta a agressões externas não podem ser objeto da atuação das áreas da saúde ou da educação. Muitas vezes, as forças armadas, principal *instrumento* da defesa, estão engajadas em ações típicas das outras áreas governamentais, como é o caso do Correio Aéreo Nacional (CAN), realizado pelas aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB), ou da assistência às populações ribeirinhas da Amazônia, pelos navios-hospital da Marinha do Brasil. Isso decorre da natural ociosidade das forças em tempos de paz, mas é certo que o seu objeto específico, o uso das armas como *instrumento* da política, não se amolda à ação dos demais setores do governo.

Um esforço de enquadramento da defesa nacional nesse contexto foi feito com a publicação dos elementos *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 2005) e da *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008), que constituem o eixo normativo básico da defesa nacional no Brasil. O primeiro é, em essência, a continuação da anterior *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 1996), publicada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, e constitui o documento vinculante de maior hierarquia da defesa nacional. Já o segundo, a *Estratégia*, verdadeira inovação trazida durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, representa um desdobramento essencial da *Política*, voltado para a implementação de ações concretas no campo da defesa.

Aspectos político, jurídico e econômico da política de defesa

Como as demais políticas públicas, a de defesa também pode ser entendida sob a forma dos conceitos político, jurídico e econômico. A política de defesa precisa ser entendida sob o prisma dos diferentes campos de conhecimento e das distintas realidades sociais, pois do contrário, pode ser transformada em um emaranhado de ações governamentais incompreensíveis para o cidadão e incapaz de obter o necessário suporte político-administrativo.

O conceito político de políticas públicas tem como engrenagem central a ideia de que determinados resultados desejados pela política somente têm chance de ocorrer quando contam com a força coercitiva do Estado. São chamadas “públicas” por terem origem e amparo no Poder Público e não são, de forma alguma, privadas, não se sujeitam às características do mercado. Como relembra Rua:

“As políticas públicas são ‘públicas’ - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 1998, p. 2).”

A política de defesa, sob esse ponto de vista, constitui política pública porque sua realização somente é possível com a intervenção da força estatal, da qual, reciprocamente, constitui um dos principais instrumentos. A defesa é uma atividade típica do Estado, indelegável para o setor privado e, até, para outro setor do próprio Estado. É possível bem conceber unidades das forças armadas desempenhando ações típicas das áreas da saúde ou da educação, o que ocorre frequentemente; contudo, ver os servidores dos Ministérios da Saúde e da Educação com equipamentos de combate em uma operação de guerra já seria incomun.

Ainda do ponto de vista político, a defesa nacional deve constituir uma política de Estado e não uma política de governo. Deve haver um arranjo político subjacente à estrutura de defesa nacional, que, ao reunir militares e civis, partidos políticos e sociedade, permita sua condução acima das simples rivalidades. Possibilitando participação ativa na definição de prioridades, alocação de recursos e elaboração do orçamento.

Já o conceito jurídico nasce do aspecto político, mas dele se diferencia na essência da definição. Segundo essa ótica, uma política é pública define-se na

estrutura constitucional-legal. É o caso da defesa, presente na estrutura constitucional do Brasil como responsabilidade do Estado. O que resta definir, do ponto de vista jurídico, é o alcance que devem ou podem ter as ações de defesa nacional, para que o uso da força estatal não viole direitos e garantias. O aparato militar, relembra-se, constitui *instrumento da defesa* e existe para servir à sociedade, não o contrário².

Finalmente, tem-se o conceito econômico de políticas públicas. Este deriva da noção de bem público prevista na moderna teoria econômica, que inclui as noções de *não-rivalidade* e *não-exclusividade*. Por *bem não-rival* entende-se aquele que consumido, utilizado ou demandado por alguém, não impede ou reduz a disponibilidade para outros. *Bem não-exclusivo* é aquele cujo proveito ou uso não pode ser individualmente impedido pelo provedor. Políticas públicas seriam aquelas destinadas a prover à sociedade bens e serviços *não-rivais* e *não-exclusivos*. A defesa nacional configura um bem (ou serviço) público, ou seja, o fato de um cidadão "usufruir" da defesa não significa que outro cidadão não possa fazer o mesmo (*bem não-rival*) e, também, o Estado não é capaz de impedir um ou outro cidadão de usufruir do mesmo bem (*bem não-exclusivo*) (SANDLER; HARTLEY, 1995; MANKIW, 2006).

A noção do consumidor oportunista (do inglês *free-rider*), adjacente ao conceito econômico do bem público, quer dizer que é possível que um cidadão que "não pague" pelo bem ou serviço provido via políticas públicas (sonegador de impostos, por exemplo) dele usufrua na mesma intensidade que aquele que "pague" normalmente por ela (contribuinte em situação regular) (MANKIW, 2006). E, novamente, tem-se como exemplo o "bem/serviço" defesa nacional: o cidadão que não paga seus impostos usufrui da paz, garantida pela política de defesa, na mesma medida em que aquele que paga seus impostos dela também goza. Do ponto de vista econômico, pode-se dizer, a defesa nacional constitui um bem público típico.

O corolário da análise econômica da política de defesa é que, dificilmente o setor privado terá interesse pelo fornecimento do bem ou serviço em questão, dadas as características de *não-rivalidade* e *não-exclusividade*, aliadas à presença do *free-rider*. O fornecimento do "bem" defesa não se amolda às noções de lucro e preço típicos da iniciativa privada embora isso não signifique que a iniciativa privada não possa participar das atividades periféricas ao provimento da defesa, como é o caso,

² É oportuno ressaltar que outras políticas públicas, como a de segurança pública e a de inteligência passam pelo mesmo dilema e muito desse conflito é devido, exatamente, à umbilical ligação dos sistemas de segurança e inteligência à estrutura militar brasileira (CEPIK, 2001; MARQUES, 2001; ZAVERUCHA, 2006).

por exemplo, das indústrias de material bélico. Entretanto, caberá ao Estado, diante da natureza imprescindível da defesa e da sua baixa aderência ao modelo de mercado, encarregar-se de sua entrega à coletividade.

Traços essenciais da política pública de defesa

O conceito de política pública adotado depende do contexto da análise, do padrão de conduta do operador de políticas ou, ainda, do objetivo pretendido. Não é possível, nem mesmo desejável, estabelecer-se uma dicotomia entre modelos corretos ou incorretos, bons ou ruins. Contudo, das diferentes definições e modelos disponíveis sobre políticas públicas, podem-se extrair e sintetizar elementos principais, identificados por Souza (2006), a seguir relacionados à política de defesa.

“A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (SOUZA, 2006, p. 36). Como nos demais setores da vida política, na defesa há algum distanciamento entre discurso e prática. No Brasil, um aspecto que tem sido colocado em relevo é o da submissão do aparelho militar ao controle civil. O discurso oficial, estampado tanto na *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 2005) quanto na *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008), é enfático ao afirmar essa submissão, mas há analistas, e mesmo integrantes do governo, que sustentam a persistência de uma autonomia excessiva das forças armadas em relação à Presidência da República, ao Ministério da Defesa, ao Congresso Nacional e aos órgãos de fiscalização e controle (ZAVERRUCHA, 2006).

“A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes” (SOUZA, 2006, p. 36).

Na política de defesa existem instâncias que não integram a estrutura formal do governo, mas que são fundamentais ao provimento do bem público esperado, como a indústria de material bélico. Outras áreas com competências específicas, como o meio acadêmico e o setor de ciência e tecnologia, também devem participar do processo de formulação e decisão das políticas públicas em defesa (BRANDÃO, 2005; PROENÇA JUNIOR e DUARTE, 2007). Essa participação de diversos setores é essencial à construção da legitimidade da política e maior será essa legitimidade quanto mais aberto for o leque de instâncias participantes. A

Estratégia de Defesa Nacional, expressamente, reconhece como vulnerabilidade da defesa do Brasil a:

“Inexistência de planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de elevado conteúdo tecnológico, com participação coordenada dos centros de pesquisa das universidades, das Forças Armadas e da indústria” (BRASIL, 2008).

“A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras” (SOUZA, 2006, p. 36). Como nas demais políticas públicas, na de defesa as leis e regras são essenciais à definição do escopo de atuação, mas não constituem os seus únicos limites. Muito do que se passa na política de defesa é fruto de percepções, em permanente mutação, dos políticos civis, dos militares, da sociedade civil. No Brasil, atualmente, grande atenção é dada à Amazônia, percebida como alvo de cobiça internacional, o que levou ao deslocamento de antigas hipóteses de conflito da região sul para o norte do Brasil (SILVA, 2004). Mais recentemente, com a descoberta de petróleo na região oceânica do pré-sal, ganham força os aspectos marítimo e naval. Outras percepções, como as relativas à segurança pública e às ligadas ao tema do terrorismo também podem influenciar as decisões da política de defesa muito além das leis e regras que se propõem a regê-la. No Brasil, a *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 2005) e a *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008) procuram conferir o tratamento mais amplo possível aos distintos temas relacionados à defesa.

“A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados” (SOUZA, 2006, p. 36). O objetivo central da política de defesa, idealmente, é o de garantir resposta, pela via militar, a agressões externas. O caráter intencional da ação é evidente e sinaliza a vinculação da política de defesa a um conjunto de ações que, por serem propositais, envolvem a responsabilidade dos tomadores de decisão e dos agentes executores. Ocasionalmente, em períodos prolongados de paz, não fica muito clara a necessidade da manutenção desse objetivo e o aparato de defesa é utilizado para tarefas que não dizem respeito à sua natureza. A *Política de Defesa Nacional*, expressamente, preocupa-se com o resgate do conceito de defesa nacional, ao enunciar, em seu item 1.4, que:

“Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005).

“A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo” (SOUZA, 2006, p. 36). Esta é uma das principais razões para que a política de defesa seja considerada política de Estado e não de governo. A paz é um objetivo permanente das nações e sua garantia deve pairar acima de qualquer mudança de governo. Paradoxalmente, e nisso reside muito da dificuldade de se compreender o papel da defesa nacional, essa paz deve ser garantida, se necessário, com recurso à guerra³. A Exposição de Motivos que fundamentou a *Estratégia Nacional de Defesa* consagra a defesa nacional como objeto de uma política que deve ser pensada no longo prazo, ao reconhecer que:

“A atual iniciativa (...), de colocar as questões de defesa na agenda nacional e de formular um planejamento de longo prazo para a defesa do País é fato inédito no Estado brasileiro” (BRASIL, 2008)

“A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 37). Uma das graves críticas que se faz às políticas públicas é que as decisões tomadas, muitas vezes, são perdidas nas etapas seguintes, e não recebem adequada avaliação. A política de defesa, no Brasil, não tem sido exceção a essa regra e parte das dificuldades encontradas na sua implementação reside na dificuldade de se chegar a um consenso sobre o desenho geral que deve ter o sistema de defesa. A *Estratégia de Defesa Nacional*, nesse sentido, constitui-se na primeira tentativa oficial concreta, no Brasil, de tentar superar o planejamento, a execução e a revisão “acidentais” da política de defesa e substituir esse histórico casuísmo por um modelo plurianual a contemplar diversos períodos de governo projetados para o futuro.

Por fim, em relação ao conceito de política pública, deve ficar clara a noção de *trade-off* que subjaz a todo o seu processo de formulação, ou seja, a decisão pela realização de determinada política pública implica, necessariamente, o sacrifício de outras opções, como decorrência da clássica oposição econômica entre necessidades infinitas e recursos limitados. Exemplo clássico é o da oposição entre

³ Diferenças entre diplomatas e militares brasileiros levaram as discussões quanto à adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), decisão que levaria o Brasil para sempre, a afastar de sua política de defesa a possibilidade de uso de armas atômicas: típico efeito de longo prazo. A posição do *Itamaraty* venceu e o Brasil abdicou deste instrumento de força, incondicionalmente, aderindo ao TNP. Para a diplomacia, coerência com o perfil de *soft power* que se pretendia imprimir à inserção internacional do Brasil. Para os militares, obra arquitetada pelas potências do hemisfério norte, com o beneplácito dos diplomatas (CASTELAN, 2007).

os investimentos em defesa e os investimentos na área social, permanente fonte de tensão entre o setor defesa e os demais setores da gestão pública.

Demandas por políticas públicas de defesa no Brasil

Demandas por políticas públicas são reivindicações da sociedade dirigidas ao poder público. Podem ser “reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas” ou “demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos” (RUA, 1998, p. 2). A decisão de se constituir uma política pública depende das demandas a ela relacionadas. No que se refere à política de defesa, no Brasil, a situação mostra-se particularmente complicada, dada a rarefeita necessidade do “bem” defesa. Isso se deve à ausência de ameaças visíveis ao estado atual de paz na América do Sul, à estabilidade das relações diplomáticas com países vizinhos e, também, à falta de comunicação adequada do sistema de defesa nacional. Mesmo países com situação política mais delicada, como a Colômbia e a Venezuela, não chegam a representar uma ameaça militar concreta ao Brasil.

Como resultado, o Ministério da Defesa e as forças armadas não têm conseguido transmitir à sociedade, de maneira clara, o verdadeiro conteúdo de sua missão, que permanece desconhecido. É oportuno enfatizar que não se devem confundir as demandas por defesa nacional com aquelas por maior participação das forças armadas no combate ao crime. Tratam-se, neste caso, de demandas relativas à segurança pública, conceito substancialmente distinto.

Novamente, tem-se que, para entender a questão da demanda por defesa faz-se necessário relacioná-la aos conceitos de políticas públicas. De forma a incluí-la a defesa em um padrão de análise possível de comparação com outras políticas públicas. Nesse sentido percebe-se que a política de defesa em pouco ou nada difere das demais no que se refere a essa estrutura analítica.

As demandas por políticas públicas podem apresentar-se sob a forma de *inputs*. Estes são “originários do meio ambiente” (RUA, 1998, p. 2), podendo chegar à arena política por diferentes meios, notadamente, por meio das organizações da sociedade civil, e por meio da classe política, sobretudo por meio dos parlamentares componentes da democracia representativa, que nesse momento atua no sentido de fazer com que o governo atenda à reivindicação da sociedade civil representada.

Outra forma de apresentação das demandas é a de *withinputs*: “distinguem-se dos *inputs* pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político” (RUA, 1998, p. 3). No Brasil, as poucas demandas por políticas de defesa

costumam ocorrer na forma de *withinputs* e são originadas nas próprias forças armadas, tendo o Ministério da Defesa uma participação ainda pequena quanto à geração das demandas. São raras e de pouco significado as interferências do Congresso Nacional e seus parlamentares, da sociedade civil organizada e mesmo das outras instâncias do Poder Executivo.

As duas versões da *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 1996; BRASIL, 2005), exemplificam esse hermetismo do tema, pois são decretos presidenciais e não leis produzidas com amplo debate legislativo. Como evolução positiva, pode-se dizer que a *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008) traz em sua proposta a ideia de um debate mais amplo, contudo, trata-se, ainda, de uma construção incipiente. Oliveira (2006) se refere a quatro fatores explicativos, a seguir apresentados e comentados, para todo esse desinteresse pela política de defesa.

“Ao superar o passado autoritário, uma parte articulada da sociedade rejeitou as forças armadas” (OLIVEIRA, 2006). O que o professor Eliézer nos mostra é que as forças armadas passaram a ser vistas com desconfiança por boa parte dos principais formadores de opinião nos meios político, acadêmico e científico. Não sem motivo, as mais recentes ações da área de comunicação social do Ministério da Defesa e das forças armadas têm dado atenção a esse aspecto. A própria *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008) é uma tentativa de romper com esse estado de coisas, mas ainda há um longo caminho a percorrer.”

“Nossos governantes e legisladores parecem acreditar que não temos problemas de defesa” (OLIVEIRA, 2006). Esta crença decorre dos prolongados períodos de paz que vivemos e de uma sistemática incapacidade das lideranças do setor defesa para fazerem valer suas prioridades. Mesmo a participação brasileira nas operações de paz das Nações Unidas não tem sido percebida como algo que leve a política de defesa a ser incluída entre os temas mais relevantes da agenda nacional. Com certeza, não a elevou sequer perto dos patamares de importância de outras políticas públicas, tais como as de educação e de saúde.

“Vigora uma forte competição temática pelo interesse dos partidos e da sociedade civil” (OLIVEIRA, 2006). As carências sociais são tão alarmantes que não sobra espaço para a inclusão de temas de defesa nacional na agenda política prioritária do Brasil. São enormes as dificuldades encontradas pelo sistema de defesa nacional para justificar a continuidade de seus programas, diante das necessidades relacionadas à fome, à saúde e à educação. Nesse contexto, a política de defesa acaba “caindo” no *ranking* das prioridades nacionais e é tratada como assunto de menor importância.

“Os temas prioritários ‘dão votos’, a defesa nacional ‘não dá votos’” (OLIVEIRA, 2006). Os políticos preferem tratar outros assuntos, os quais se afiguram mais urgentes para a sociedade e apresentam resultados eleitorais mais imediatos para os representantes. A escolha, prossegue o professor Oliveira (2006), “é previsível: excluem a defesa nacional de qualquer consideração programática. O resultado é o insucesso na disputa pelos recursos destinados à defesa nacional”.

Há ainda a noção de *inputs*, complementar à de *inputs* e *withinputs*, é a de *outputs*: os resultados efetivos, em termos de políticas públicas. São as respostas às reivindicações da sociedade e da classe política, oferecidas pelo poder público. Os *outputs* são, portanto, as políticas públicas propriamente ditas. No que se refere à política de defesa, como resultado de todas as dificuldades acima identificadas, os *outputs* costumam ser de baixa qualidade e pouco significado. Há, por exemplo, um visível descolamento entre o estabelecido na política de defesa do Brasil e o orçamento destinado à sua realização. Além disso, os custos parecem sempre altos e as forças armadas passam a impressão de serem grandes demais, uma despesa desnecessária, situação esta verificada tanto no Brasil quanto em muitos dos países vizinhos. A esse respeito, afirma Aguilar:

“Percebe-se que há uma enorme distância entre as ideias estabelecidas nas políticas de defesa e os orçamentos destinados às forças armadas em todos os países do Cone Sul. (...) Pode-se afirmar que as Forças Armadas do Cone Sul não evoluíram o necessário para assegurar a dissuasão prevista em todas as políticas de defesa, além dos orçamentos comprometerem a preparação para assegurar os interesses vitais das nações, conforme expressos nas políticas.” (AGUILAR, 2008, p. 119)

Demandas por defesa nacional, assim como por outros bens e serviços públicos, podem ser classificadas segundo a oportunidade de inserção no debate das políticas públicas. Existem demandas que “surgem” no debate e outras que “sempre estão lá”. Há, ainda, aquelas que “deveriam estar” na arena dos debates políticos, mas não estão. De acordo com a pesquisadora Rua (1998), podemos classificar as demandas por políticas públicas em três tipos:

Demandas novas: “resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas” (RUA, 1998, p. 3). São aquelas que “surgem” como novidade no debate político. Na defesa brasileira tivemos demandas novas quando, ao fim da Segunda Guerra Mundial, com a afirmação da propulsão a jato nos céus de todo o

mundo, foram adquiridos os caças a jato F-8 *Gloster Meteor*. Ou, ainda, quando a experiência da guerrilha do Araguaia levou à criação do COSAC (Comando de Operações de Selva e Ações de Comando), posteriormente absorvido pelo CIGS (Centro de Instrução de Guerra na Selva). Em termos da política de defesa atual, demandas novas dizem respeito à necessidade de defesa naval a partir da descoberta de petróleo pela Petrobrás na região do pré-sal e, ainda, à preparação das forças armadas para agir contra o narcotráfico nas fronteiras.

Demandas recorrentes: “expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental” (RUA, 1998; p. 3). Demandas recorrentes, na política de defesa, são relativas ao projeto do submarino nuclear para a Marinha do Brasil, há décadas em execução, sucessivas vezes apresentado ao Congresso Nacional e às comissões parlamentares, sem resultados decisivos. Outro exemplo de demanda recorrente na defesa nacional brasileira é o da elevação da participação da defesa no orçamento nacional, sistematicamente considerado insuficiente pelos militares e, ao mesmo tempo, muito elevado por boa parte da classe política.

Demandas reprimidas: aquelas que não chegam até o sistema político, são barradas ou têm seu processo decisório trancado. No Brasil, em relação à política de defesa, costumam constituir-se a partir de assuntos considerados sensíveis demais para a cultura vigente. As demandas reprimidas podem constituir *estados de coisa* ou situações de *não-decisão* (RUA, 1998).

Estados de coisa: situações existentes há tempos sem, contudo, chegar a incomodar, por isso não entram na agenda governamental. São situações que não chegam “a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução” (RUA, 1998, p. 3). Na política de defesa nacional, um exemplo de estado de coisa diz respeito à questão dos homossexuais nas forças armadas, recorrentemente trazida às luzes pela imprensa nacional, mas sem chegar a ser incluída na agenda.

Não-decisão: assunto que chega à agenda política, mas tem a decisão obstruída. Em geral, a *não-decisão* se refere a “temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores” (RUA, 1998, p. 6). Era o caso da extinção do serviço militar, assunto tratado como verdadeiro tabu, principalmente pelo Exército Brasileiro. A atual *Estratégia de Defesa Nacional* (BRASIL, 2008) tenta chegar a um ponto final sobre o tema, ao fazer uma franca opção pelo serviço militar obrigatório.

Prosseguindo em sua análise, Maria das Graças Rua define que uma demanda reprimida somente ingressa na agenda política quando “mobilize ação política”, “constitua uma situação de crise” ou “constitua uma situação de oportunidade” (RUA, 1998, p. 6). É o que Kingdon (2003) chama de janelas de oportunidade (*opportunity windows*). Não é diferente o que ocorre com a política de defesa no Brasil. Sem apelo temático suficiente para mobilizar a opinião pública e sem a percepção de uma situação de crise que justifique o emprego da força armada, resta aos dirigentes da defesa nacional atuar segundo as situações ou janelas de oportunidade que se apresentem. Recentemente, das discussões surgidas em torno da descoberta de petróleo na região oceânica do pré-sal, surgiu importante *opportunity window* para o reforço da Marinha do Brasil.

Atores públicos e privados na política de defesa

Quando se analisam os personagens envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, fala-se em atores políticos: personagens, individuais ou coletivos, envolvidos em conflitos acerca da alocação por bens e serviços públicos. Ao contrário do que o termo poderia induzir, atores políticos não são apenas os políticos profissionais. O cidadão comum, as associações de cidadãos e outras entidades são atores políticos a partir do momento em que se inserem na disputa por bens e serviços públicos. Os atores políticos podem ser divididos em *públicos* ou *privados*.

Atores públicos: “aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções. Dentre os atores públicos, por sua vez, pode-se diferenciar, grosso modo, duas categorias: os políticos e os burocratas” (RUA, 1998, p. 4). Essa subdivisão, de cunho weberiano (WEBER, 2003), ocorre o envolvimento do segundo o ator público no contexto da política eleitoral e de disputa pelos cargos de mando político ou faça sua participação no quadro permanente da administração pública, envolvido mais com a implementação das decisões do que com a tomada de decisões, propriamente dita. Na política de defesa brasileira, são atores públicos o Presidente da República, o Congresso Nacional, as comissões parlamentares, os políticos profissionais, os partidos políticos, o Ministério da Defesa, as forças armadas, os órgãos governamentais da área orçamentária, os servidores públicos desses órgãos, entre outros.

Atores privados: atores políticos que não mantêm vínculo profissional com o Estado, para fazer valer o seu interesse. É o caso das associações cidadãs, das

organizações não-governamentais (ONGs), dos grupos de interesse, dos grupos de pressão e do cidadão comum. Não são menos importantes que os atores públicos, embora estejam mais distantes das ferramentas de implementação das políticas públicas. No mundo da defesa nacional, atores privados de importância capital são as indústrias de armamentos, quase sempre muito organizadas em torno de seus interesses.

A profícua proliferação de atores políticos, tanto públicos quanto privados, revela-se uma realidade contemporânea em todos os setores das políticas públicas, inclusive, no setor defesa nacional. Existe grande espaço para o fortalecimento da inserção de novos atores, públicos e privados, no processo de formulação das políticas de defesa. A própria noção contemporânea de democracia sustenta a atribuição de papéis cada vez mais relevantes a atores outrora considerados de pouca importância. Não são poucos os estudos que sustentam que o próprio povo deve, por ele mesmo, ser mais ativo nas decisões relativas às políticas públicas, inclusive as de defesa, e ajudar a geri-las e fiscalizá-las, em especial diante da permanente multiplicação dos atores sociais, dos avanços tecnológicos e do crescente acesso à informação (GARCIA, 2000; CANO, 2006; LEGALES e LASCOUMES, 2007).

No Brasil, a falta de debate sobre a defesa nacional não é fruto apenas do olhar enviesado que os militares lançam sobre as lideranças civis que se acercam do assunto, vendo-as, em geral, com suspeição e rotulando-as como incompetentes para o trato das questões. Também decorre essa situação do marcante desinteresse dessas lideranças por um assunto que deveria constituir importantíssima política de Estado. É verdade que os excessos do regime militar levaram à quase completa destruição do diálogo entre as forças armadas e os demais setores da vida social brasileira, contudo, não há razão para que não se supere essa indesejável situação. Autoridades civis, muitas vezes, sentem-se intimidadas porque ignoram as instituições da defesa. Nutrem, com relação aos militares, preconceitos construídos quando visões ideológicas irreconciliáveis dominavam a cena. Só muito recentemente, ampliou-se o grupo de políticos, acadêmicos, pesquisadores e jornalistas dispostos a conhecer as forças armadas e a dialogar com suas lideranças. Entretanto, se é verdade que as forças armadas não são mais independentes no que se refere à política de defesa, também é certo que ainda mantêm um elevadíssimo grau de autonomia, incompatível com a noção do controle civil e que somente será reduzido à medida que novos atores *civis*, públicos ou privados, se envolvam com o tema (MARQUES, 2003b; SANTANA, 2007; ROCHA, 2008).

Um ator público que precisa mostrar-se mais ativo e exercer um papel de maior relevo é o Congresso Nacional, por meio do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das comissões parlamentares. Tradicionalmente afastado do tema da defesa e de outros assuntos espinhosos correlatos, como o sistema inteligência (MARQUES, 2003a), o parlamento brasileiro, generosamente, entrega o papel preponderante ao poder executivo, quando deveria com ele dividir o palco. O parlamento precisa chamar para si etapas importantes do processo de formulação da política de defesa, em especial, a decisão sobre o orçamento de defesa, o qual continua a ser uma “caixa-preta”, com seus padrões definidos exclusivamente no âmbito do Poder Executivo, limitando-se o Congresso a efetuar “cortes”, muitas vezes sem maior domínio sobre o assunto. Se o Legislativo deseja exercer efetivo controle sobre a defesa nacional deve ocupar-se da elaboração e da supervisão de seu orçamento, o qual constitui a peça material central do processo de concretização da política de defesa, em qualquer país (GIRALDO, 2001; BRIGAGÃO, 2007).

Outro ator político que tem muito a evoluir é o Ministério da Defesa. Criado em 1999 sob intensa pressão internacional e com ativa interferência do *Itamaraty*, sem que a diplomacia brasileira atribuísse às forças armadas qualquer prioridade como instrumento da política externa (LOPES, 2001; ALSINA JUNIOR, 2002; CASTELAN, 2007), o Ministério prossegue, até hoje, em seu calvário. A escolha de civis para a titularidade da pasta parece haver sido acertada ao sinalizar a intenção de efetivar o controle civil sobre as armas nacionais e, hoje, já se verifica uma redução do protagonismo militar na cena política brasileira (FERNANDES, 2006; FUCCILLE, 2006). No entanto, a simples escolha de um ministro civil mostra-se absolutamente insuficiente para a obtenção dos propósitos pretendidos. A situação institucional indefinida, a falta de interesse pelo tema da defesa e a hesitação em tornar os comandantes militares efetivamente subordinados ao ministro, fazem com que o ministro da defesa atue, na prática, como um simples “despachante institucional dos militares junto à Presidência da República” (ZAUERUCHA, 2006, p. 174) e não como o representante do poder político junto à estrutura militar da defesa nacional.

A comunidade acadêmica também precisa aproximar-se do tema da defesa nacional, pois a distância gera efeitos nocivos para as duas partes. A defesa sai prejudicada porque perde a oportunidade de contar com pesquisadores capazes de gerar conhecimento e, com isso, contribuir para o fortalecimento das instituições da defesa. Em se tratando de instituições que lidam com os temas da estratégia, do poder e do emprego da força, desperdiçar uma fonte de conhecimento significa desperdiçar uma fonte de força, o que é, no mínimo, incompreensível. O meio

acadêmico também perde com esse distanciamento, pois não é admissível que um setor dedicado, à geração de conhecimento, abdique de atuar em um campo de estudos tão rico⁴.

Um reencontro entre as forças armadas e a academia traria resultados positivos para ambos os lados. A *Estratégia de Defesa Nacional* (BRASIL, 2008), atenta ao tema prevê, expressamente, a participação das universidades na formação de quadros civis para a defesa, na condução de estudos específicos sobre o setor defesa e no desenvolvimento de produtos de alta tecnologia de interesse militar. Nada obstante, o desafio de implementar essas ideias continua presente.

Enfim, no que se refere à sociedade como um todo, o tema da defesa parece ser encarado como distante e desinteressante. Erro maior não poderia haver: as grandes democracias também necessitam de estruturas de defesa para resguardar seus valores. É conhecida a fala de Georges Clemenceau, ministro francês que, ao fim da Grande Guerra (1914-1918), afirmou ser a guerra um assunto sério demais para ficar nas mãos dos militares. O que parece, muitas vezes, não haver sido bem compreendido, é que Clemenceau não criticava apenas os estamentos fardados pelos horrores da luta assassina que fez perecer uma geração inteira de jovens em campos lamacentos da Europa. Criticava, também, o distanciamento e a apatia das lideranças civis, que preferiam não assumir responsabilidades que lhes eram de direito e por dever.

Performance e transparência na gestão dos recursos da defesa

A eficiência e a transparência são conceitos elevados aos patamares de primeira importância nos atuais estudos sobre políticas públicas. Diante da escassez de recursos para atender a infinitas demandas, a ideia do “fazer mais com menos” adquire importância capital. Conceito amplo que reúne as noções de eficácia e eficiência, e que se vincula nitidamente ao conceito de transparência, a *performance* da gestão pública, passa a ocupar posição central no debate sobre avaliação de políticas públicas e os estudos sobre o assunto adquirem crescente relevância. A política pública de defesa não é exceção: estruturas de gestão tradicionalmente alheias aos processos de reforço da transparência, têm nessa opacidade um importante obstáculo no caminho de uma melhor *performance*. Esta, por sua vez, pode ser entendida como a capacidade da gestão pública para, cumulativamente, atingir os resultados abaixo apresentados, assunto de seminário

⁴ Eliézer Rizzo de Oliveira (2006) destaca que “no Brasil, com a exceção de alguns centros universitários de pesquisa e de umas poucas entidades de militares da reserva, predomina o silêncio”.

conduzido por Flávio da Cunha Rezende, relacionados com a política de defesa no Brasil:

“Estabelecer e manter prioridades de políticas” (REZENDE, 2005). No Brasil, a política pública de defesa não tem sido um dos melhores exemplos de coerência na manutenção de prioridades. Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) verificou que nas comissões de compras do Exército, Marinha e Aeronáutica em Washington e Londres trabalhavam não menos que 179 pessoas. Essas comissões constituem um “sonho dourado” para militares brasileiros, em razão do reforço que representam às suas remunerações. Contudo, pouco há que demonstre a necessidade de um contingente tão poderoso, com uma enorme proporção de oficiais de patente superior, na condição de “compradores”. Na mesma época, o contingente militar que o Brasil enviou ao Timor Leste foi de 50 soldados apenas, sob alegação de dificuldades financeiras (ZAVERUCHA, 2006, p. 174). “O ciclo de reaparelhamento das forças também se apresenta de forma caótica, deixando o equipamento de combate, muitas vezes, oboleto. A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) prevê a redução dos ciclos de reaparelhamento das forças armadas, mas praticamente nada diz a respeito de como serão no futuro.

“Focalizar e direcionar alocação de recursos” (REZENDE, 2005). Também, em relação a essa característica de *performance* em política pública, a defesa brasileira mostra-se fraca. A começar pelo documento essencial, a política de defesa, que desde sua primeira versão, de 1996, não especifica funções claras nem permite entender a alocação de recursos (SANTANA, 2007; ROCHA, 2008). O gasto com pessoal é elevado, consumindo cerca de 75% do total de recursos e deixando à míngua o reaparelhamento e o adestramento, e, do que resta, mais da metade (17%) está comprometido com despesas obrigatórias (LOPES, 2001; FERNANDES, 2006; AGUILAR, 2008). O aumento da transparência na alocação de recursos revela graves incômodos por expor as mazelas das organizações, mas tem o condão de mobilizar opiniões e esforços para enfrentar problemas. Uma atuação mais intensa dos órgãos de controle, especialmente do Congresso Nacional e do TCU, é de capital importância: constantes alterações nas prioridades orçamentário-financeiras terminarão por significar o enfraquecimento do Legislativo como instância de controle e do próprio orçamento como ferramenta de planejamento estratégico e governança econômica (GIRALDO, 2001; SANTISO, 2003). A esse respeito, a *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008), infelizmente, nada de concreto apresenta.

“Produzir inovações em políticas públicas” (REZENDE, 2005). A política de defesa brasileira tem demonstrado pouca capacidade de inovação. Na verdade, continua sendo conduzida como há décadas atrás: pouca ou nenhuma coordenação entre as forças singulares, crônica fraqueza institucional do Ministério da Defesa, desempenho de papel secundário pelo Congresso Nacional, pouca articulação com a política externa, baixo grau de transparência no orçamento militar e pouca participação do meio acadêmico e da sociedade civil organizada nas principais decisões. É preciso mudar, radicalmente, a maneira de pensar a política de defesa, tornando-a, verdadeiramente, um assunto de interesse e conhecimento público. A esse respeito, a *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008) constitui-se em importante expectativa de inovação, carente, ainda, de resultados práticos.

“Impor perdas a grupos poderosos” (REZENDE, 2005). Toda política pública constitui o resultado de uma escolha. A política de defesa sinaliza o que se faz e o que não se faz, quais necessidades são consideradas prioritárias e quais são secundárias, enfim, quem ganha e quem perde. Essa característica essencial de “escolha” dá o tom verdadeiramente político do tema e tem uma tendência natural a gerar ressentimentos e inconformismos. Em qualquer país é necessário que os formuladores da política estejam preparados para resistir às investidas de grupos poderosos inconformados com as decisões tomadas. É o caso, por exemplo, das empresas “derrotadas” nos processos de aquisição de armamentos, que, ao deixarem de celebrar contratos milionários, podem tentar prejudicar a continuidade do processo. Ou, ainda, pode ser o caso de ressentimentos entre alguns militares, inconformados com o controle civil sobre eles exercido. A transparência é importante ferramenta para que as decisões minimizem resistências e garantam sustentabilidade às prioridades estabelecidas.

“Representar interesses difusos e de baixa capacidade de organização” (REZENDE, 2005). Nesse aspecto, em particular, deve ser dada atenção à situação do Ministério da Defesa no Brasil. A pasta, até hoje, não logrou obter efetivo controle sobre as forças armadas nem integrá-las em um único projeto de força. Não se percebe organização capaz de reduzir os custos do sistema de defesa. O Estado-Maior de Defesa não exerce direção sobre as três forças armadas e nem mesmo exerce influência significativa sobre elas, limitando-se a ser uma assessoria fardada do ministro (LOPES, 2001; ZAVERUCHA, 2006). A falta de transparência é um grave entrave ao entendimento entre as diferentes organizações e seus pontos de vista.

“Assegurar implementação de políticas” (REZENDE, 2005). O sistema de defesa do Brasil, nesse aspecto, apresenta importantes sucessos em paralelo com estrondosos fracassos. Mesmo com uma gestão de recursos que deixa muito a desejar, as forças armadas conseguem lograr bons resultados em áreas pontuais de grande impacto junto à sociedade. É o caso do ensino ministrado nas academias, escolas e colégios militares, reconhecido socialmente como padrão de excelência; da incorporação gradual de mulheres nas mesmas atividades desempenhadas pelos profissionais do sexo masculino; e dos serviços de busca e salvamento da Marinha e da Aeronáutica, recentemente aplaudidos, merecidamente, por seu extremo profissionalismo no caso do voo *Air France 447*, perdido sobre o Atlântico. Entretanto, o controle do espaço aéreo perdeu muito de sua credibilidade com a crise do sistema ocorrida em 2007, a qual levou a questionamentos até mesmo acerca da reverenciada disciplina militar. Antes mesmo, em 2006, uma inaceitável e injustificável colisão aérea destruiu um Boeing 737 da *Gol Linhas Aéreas* sobre a Amazônia, exatamente onde fora feito um megainvestimento para implantação dos radares do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). A implementação de políticas públicas na área de defesa precisa ter atenção à entrega efetiva, real, do bem público que se espera, sob pena de perda de credibilidade e, no caso de essa perda tornar-se irreversível, dar-se um verdadeiro colapso do sistema de defesa. A *regra de ouro* da política de defesa deve ser a de que, se se trata de uma política pública, os bens públicos esperados devem ser entregues e as contas prestadas, sem hesitações, à sociedade. Transparência deve ser palavra de ordem.

“Manter compromissos firmados com outros governos” (REZENDE, 2005). Uma das discussões mais intensas acerca das políticas de defesa, atualmente, é a da sua capacidade de gerar confiança entre os diferentes países. De fato, uma maior transparência na política de defesa, em especial no tema do orçamento de defesa, poderia contribuir decisivamente para o estabelecimento de relações de cooperação, constituindo, dessa forma, importante medida de confiança mútua. A política de defesa reflete-se diretamente na imagem que um país constrói no exterior. Por isso mesmo, deve ser eliminado o descompasso que se verifica, no Brasil, entre as políticas externa e de defesa. O resgate dessa sintonia é fundamental para que o Estado brasileiro sinalize sua intenção de manter compromissos firmados com outros países. Uma aliança de defesa com os países sul-americanos, por exemplo, deverá superar o nível do discurso e gerar resultados concretos. O *Conselho de Defesa Sulamericano* (CDS), iniciativa apoiada pelo Brasil, ao menos formalmente, merece ser reforçado como fórum de discussão.

“Gerenciar conflitos e tensões políticas” (REZENDE, 2005). Nesse aspecto, os principais conflitos e tensões verificados na política de defesa do Brasil são internos ao Estado. Dizem respeito a desentendimentos e desarmonias nas relações entre as forças armadas, o Ministério da Defesa, o *Itamaraty*, a área orçamentária e financeira, a comunidade acadêmica e outros setores. Os militares são donos de hábitos arraigados e forte visão corporativa. As lideranças civis, por seu lado, praticamente ignoram a defesa nacional (ROCHA, 2008). A *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008) pode haver representado um importante passo no sentido da superação desses conflitos de natureza institucional ao convocar, expressamente, os diferentes setores para juntos pensar a defesa nacional do Brasil.

A avaliação das políticas públicas pode ser orientada de acordo com, pelo menos, três vertentes: a *jurídica*, a *política* e a *gerencial* (VIEGAS, 2003; RODRIGUES, 2008). Não são conceitos excludentes, mas complementares. Idealmente, a avaliação das políticas públicas contemplaria as três vertentes. Uma avaliação meramente jurídica da política de defesa circunscrever-se-ia ao âmbito da lei, contentando-se com a conformação formal dos atos com a norma que a rege. A vertente política por sua vez, centra seu foco na busca da eficácia, isto é, nos resultados. Tem-se uma abordagem já mais próxima à noção de *performance* do que na vertente jurídica. Sob esse prisma, a política de defesa seria considerada satisfatória quando entregasse aos destinatários os bens e serviços públicos esperados: dissuasão, deterrença, etc. É necessário, entretanto, que se tenha cuidado, pois a consideração exagerada dessa vertente poderia levar a avaliar positivamente uma política pública independentemente do custo da entrega do bem ou serviço, desconsiderando a eficiência e comprometendo a implementação de outras políticas públicas também necessárias.

A vertente gerencial da avaliação das políticas públicas, por sua vez, visa verificar se as ações desenvolvidas no âmbito de determinada política pública se orientam para os objetivos estabelecidos. O caráter da vertente gerencial (também chamada administrativa) é, sobretudo, incluyente. Leva em conta as noções de legalidade, de eficácia e de eficiência, tentando avaliar as políticas públicas em seu conjunto de resultados. O que a avaliação gerencial busca é aferir os resultados obtidos, mantendo-os ou aperfeiçoando-os quando satisfatórios, ou, se for o caso, reorientando-os, se percebidos desvios dos objetivos (RODRIGUES, 2008). O desafio que se coloca aos avaliadores das políticas públicas, inclusive da política de defesa, é o de consolidar este caminho, enfrentando questões relativas à forte cultura do controle meramente de conformidade (SILVA; COSTA, 2000; GARCES; SILVEIRA, 2002; MARINI, 2008).

Em especial, deve-se buscar o aprimoramento dos instrumentos de gestão disponíveis, sobretudo dos mecanismos de contratualização de resultados. Cada vez mais fica evidente a necessidade de se estabelecer um novo paradigma de controle, baseado na ampliação de práticas de auditoria de desempenho, de forma complementar à questão da conformidade. O desenvolvimento e a consolidação de novos indicadores de desempenho e, também, uma questão a ser enfrentada (GARCIA, 2001; RODRIGUES, 2008; MARINI, 2008). E, no que se refere à política de defesa, o desafio é particularmente grande, como decorrência da singularidade do produto (*output*) da defesa. As já discutidas características de *não-rivalidade* e *não-exclusividade* do bem disponibilizado estão na base dessa dificuldade de se estabelecer parâmetros claros de avaliação (GIRALDO, 2001). A rigor, a não ser quando do indesejável advento de um conflito armado, e difícil dizer se a defesa nacional “funciona” ou não.

Por fim, cabe dizer que, uma vez que as políticas públicas, naturalmente, carregam componentes ideológicos fortes e sensíveis, poucas coisas em políticas públicas acabam por ser francamente claras. Trata-se de um mundo eivado de ideologias, as quais, por definição, não são verificáveis nem mensuráveis. Daí a necessidade de que áreas técnicas, atuando com isenção de ânimo, e primando pela busca de neutralidade, liberadas de juízos pré-concebidos, atuem na avaliação de políticas públicas. Avaliações de políticas públicas devem ser feitas, de preferência, por agentes externos ao processo. Em outras palavras, na medida do possível, quem avalia deve estar fora do objeto da avaliação. No Brasil, o controle da despesa pública, o que inclui o controle dos gastos da defesa nacional, é deferido a um sistema de controle externo, o qual deve receber o apoio e o suporte de um sistema de controle interno. O controle externo compete ao Congresso Nacional, que o exerce com o apoio do TCU. O controle interno, no caso específico da defesa nacional, é realizado pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, pela Diretoria de Contas da Marinha (DICON), pela Diretoria de Auditoria do Exército (DAud) e pela Subsecretaria de Auditoria da Aeronáutica (SuAud).

Do controle civil à redefinição estrutural: o caráter complementar das políticas de defesa de FHC e Lula.

No que se refere à defesa nacional, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou um grande ponto de inflexão. Foi o primeiro momento na história de nosso país em que se procurou descaracterizar o tema da defesa como “assunto de militares” para torná-lo um tema de toda a sociedade. A principal tarefa de que se desincumbiu o governo FHC, em cujo período criou-se o

Ministério da Defesa, foi o estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas, exigência fundamental para a construção da ideia de uma política de defesa democrática⁵. Houve, também, o que foi muito importante, a ruptura definitiva com o conceito de segurança nacional, que atribuía às forças armadas o papel de “tutora” da política nacional, além da criação, no discurso, pelo menos, de uma instância de coordenação das três forças armadas singulares.

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) não trouxe uma ruptura, propriamente dita, com o governo FHC, no que toca à política de defesa. Assim como em outras áreas da atuação governamental, pode-se dizer que, na política de defesa, “em geral, há muito mais semelhança que diferenças” (MARINI, 2004, p. 21). Na passagem da *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 1996) de FHC para a *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 2005) de Lula, houve uma positiva manutenção da essência com leves modificações de forma. A importante *complementaridade* entre as políticas de defesa dos dois governos permitiu à política de defesa, nos últimos dez anos, ser tratada, pela primeira vez no Brasil, como política de Estado e não como simples plano de governo, em que pesem as críticas contrárias.

Entretanto, há que se reconhecer as importantes inovações trazidas pelo governo Lula à política de defesa do Brasil, em especial com a definição da *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008), complemento fundamental à *Política de Defesa Nacional* (BRASIL, 2005). Essas inovações, em certos casos, foram profundas e de grande impacto, chegando a representar verdadeira redefinição estrutural. Entre elas destacamos as relações com a sociedade civil, as relações com a universidade e a introdução do conceito de *capacidades* para o planejamento de longo prazo.

No que se refere às relações com a sociedade civil, a política de defesa do governo Lula trouxe a expressa intenção de estreitamento. A ideia, muito clara na atual *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008), é de romper com o isolamento das forças armadas e da defesa nacional como um todo, através da socialização do debate. Entre as mais importantes inovações, ressalta a atribuição aos órgãos da defesa nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil.

As relações entre o setor defesa nacional e a universidade também foram objeto de atenção. Desde o governo FHC, no plano do discurso, pelo menos, já se potencializava o reconhecimento do valor das universidades como geradoras de

⁵ E para garantir que a defesa não sirva apenas de instrumento de força a serviço de poucos beneficiários (FUCCILLE, 2006).

conhecimento para a defesa. Esse reconhecimento tornou-se muito mais visível a partir da *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008). A *Estratégia* prevê ações específicas relativas às universidades, inclusive, no que se refere à formação de quadros civis para a defesa nacional, o que é realmente inovador. As universidades deverão ser partícipes, ainda, na pesquisa e na geração de novas tecnologias. Como bem situam Domício Proença Jr. e Érico Esteves Duarte:

“A possibilidade dos tomadores de decisão terem claras as alternativas da ação governamental depende da Universidade, única capaz de coligir, sopesar e criticar fatos e alternativas, através da pesquisa, da educação, e do avanço conhecimento capazes de situar os assuntos militares como governamentais.” (PROENÇA JUNIOR; DUARTE, 2007, p. 31)

Finalmente, tem-se a introdução do conceito de *capacidades* como norteador do planejamento de longo prazo da defesa nacional. As *capacidades* substituem a noção de *inimigos* no planejamento da defesa e podem alterar por completo o conceito de emprego das forças armadas no Brasil. Desde o governo FHC já se previa o estabelecimento de linhas de planejamento de longo prazo, contudo, foi no governo Lula, com a *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008), que se marcou o caminho a seguir. O conceito de *capacidades* abre caminho para a metodologia de *projeto de força*, cuja ausência tem sido uma gravíssima deficiência da política de defesa.

A metodologia de *projeto de força* é “um sistema de conceitos que permite identificar e relacionar as variáveis necessárias à concepção de capacidades militares antecipadas para prover a defesa” (RAZA, 2002). No Brasil, a falta de um *projeto de força* faz com que o Exército seja prisioneiro do dilema resultante de concepções estratégicas opostas (dissuasão e presença) e que a Marinha, tenha adquirido um navio-aeródromo sem condições para prover o adequado apoio logístico (PROENÇA; DINIZ, 2003). Além disso, sem um *projeto de força*, não se logra obter uma apropriada interoperabilidade entre as forças armadas, nem mesmo entre unidades distintas de uma força singular (FLORES, 2003). Se é verdade que toda estratégia é necessariamente difícil de implementar, como resultado do fenômeno da *fricção* enunciado por Clausewitz (GRAY, 1999), muito mais o será sem um *projeto de força* capaz de minimizar os riscos.

O quadro *Políticas de defesa FHC e Lula*, ao final deste artigo, apresenta um resumo comparado das principais realizações dos dois governos em relação à

defesa nacional, avaliando o caráter inovador, ou não, da política de defesa do governo Lula em relação ao governo FHC.

Conclusão

Assim como a internalização, nos meios militares e civis ligados à defesa da importância do tratamento de suas questões de forma transparente do melhor desempenho de sua implementação são esforços fundamentais, que, no Brasil, ainda estão começando.

Ao dizer respeito à própria existência do país, a política de defesa deve ser tratada como política de Estado, acima das rivalidades partidárias e das trocas de comando no governo. As escolhas relativas à defesa nacional devem levar em conta os outros bens ou serviços públicos que deixarão de ser providos com vistas à sua implementação, sem esquecer as características específicas e o caráter essencial do “bem defesa”. Essa evolução somente poderá ser obtida com o envolvimento das diferentes instâncias de gestão, pesquisa e transparência interessadas no assunto: um conjunto institucional de atores políticos, públicos e privados, muito mais amplo do que o restrito círculo das forças armadas. O esboço de qualquer estrutura de defesa em uma democracia, para que tenha legitimidade e conte com recursos, deve vir da aprovação da sociedade.

Em um país como o Brasil, cujos problemas sociais assumem proporções tão gigantescas quanto as suas dimensões continentais, pode ser difícil justificar investimentos maiores em defesa, em detrimento de programas sociais. Por sua vez as forças armadas brasileiras queixam-se, continuamente, e com razão, dos sucessivos cortes e contingenciamentos orçamentários a que seus programas são submetidos. Contudo, não tem sido fácil garantir a aplicação de recursos públicos no setor e não se deve esperar que o país se amolde às necessidades da defesa. A política de defesa é que deve ter seus propósitos adequados às necessidades nacionais prioritárias e, para isso, a inserção da política de defesa no mais amplo debate social é um passo de primeira importância.

Tabela 1
Políticas de defesa FHC e Lula.

Campo	Governo FHC	Governo Lula	
		Inovação	Conteúdo inovador
Relações interinstitucionais	Afirmção da ideia da subordinação das forças armadas ao poder civil.	Nenhuma	
Doutrina	Desvinculação da ideia de segurança nacional e orientação da defesa nacional para resposta a agressões externas.	Nenhuma	
Integração e Coordenação	Tentativa de fazer do Ministério da Defesa uma instância de integração e coordenação dos esforços das três forças armadas.	Nenhuma	
Objetivos	Tentativa de estabelecer objetivos claros para a defesa nacional.	Alguma	O uso das forças armadas na garantia da lei e da ordem não foi abolido, mas, foi retirado do âmbito da política de defesa.
Instrumentos	Ênfase na diplomacia e na dissuasão.	Alguma	Embora a ênfase na diplomacia haja sido reafirmada, o componente militar da defesa foi mais valorizado e tratado de forma mais específica.
Relações exteriores	Reconhecimento das forças armadas como instrumento de projeção internacional.	Alguma	Foi expressamente prevista a participação das forças armadas brasileiras nos arranjos coletivos de defesa, sob patrocínio do Conselho de Segurança da ONU, o que era apenas subentendido.
Relações com a sociedade civil	Expressa intenção de estreitar as relações entre as forças armadas e a sociedade civil.	Muita	A <i>Estratégia Nacional de Defesa</i> atribui aos órgãos da defesa nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil.
Relações com a universidade	Reconhecimento do valor das universidades.	Muita	A <i>Estratégia Nacional de Defesa</i> prevê ações específicas relativas às universidades, inclusive, a formação de quadros civis para a defesa nacional.
Indústria de defesa	Reconhecimento da importância do setor industrial para a defesa nacional.	Muita	A indústria de defesa foi objeto de tratamento muito mais detalhado, em especial após a <i>Estratégia Nacional de Defesa</i> . Além disso, foi prevista a integração da indústria de defesa com outros países, o que é inédito.

Ameaças	Definidas em seus aspectos gerais e excluindo as supostas ameaças internas, que vigoraram durante o regime militar.	Muita	Foi expressamente prevista a ameaça cibernética como uma preocupação para a defesa nacional, algo totalmente inovador.
Estrutura organizacional	Tentativa de integração das forças singulares, inicialmente com a própria criação do Ministério.	Muita	O Estado-maior conjunto das forças armadas será a primeira tentativa de unificação do componente militar-operacional da defesa, superando a simples direção política do ministro.
Localização estratégica das unidades militares	Priorização da Amazônia e do Atlântico Sul como teatros de operação das forças armadas.	Muita	A Estratégia Nacional de Defesa trouxe orientações claras para a localização das unidades militares.
Prioridades de defesa	Tentativa de estabelecer prioridades claras para a defesa nacional.	Muita	A Estratégia Nacional de Defesa superou o caráter inicial da definição de prioridades e estabeleceu uma verdadeira hierarquização de concepções estratégicas.
Planejamento	Tentativa de estabelecer linhas de longo prazo para o planejamento da defesa.	Muita	A introdução do conceito de <i>capacidades</i> como norteador do planejamento de longo prazo, em substituição à noção de <i>inimigos</i> abre caminho para a metodologia de <i>Projeto de Força</i> e pode alterar por completo todo o conceito de emprego das forças armadas.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, S. L. C. Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, 2008, p. 101-121.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na Era Cardoso (1995-2002)*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2002.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). *A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina*. Relatório 2006 do BID e do David

Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf> Acesso em: [24 fev. 2010].

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. [Online] Aprovada pelo Decreto 5484, de 30.06.2005. Brasília: 2005. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>>. Acesso em: [15 fev. 2010].

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. [Online] Governo Fernando Henrique Cardoso. Coleção Documentos da Presidência da República. Brasília: Presidência da República. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm>. Acesso em: [15 fev. 2010].

BRANDÃO, M. P. Ciência, tecnologia, inovação e a defesa nacional. *Parcerias estratégicas*, [Online], Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), n. 20, p. 831-860, ISSN 1413-9375, 2005. Disponível em: <http://www.cgее.org.br/arquivos/p_20_2.pdf>. Acesso em: [18 jul. 2009].

BRIGAGÃO, C. Caixa-preta na defesa. *O Globo*, Rio de Janeiro, 03 set. 2007.

CANO, G. T. *Os desafios do desenvolvimento humano da ONU, a partir do relatório do desenvolvimento humano 1990*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica (PUC), 2006.

CASTELAN, D. R. Segurança e defesa na década de 90: interpretações do Itamaraty e Forças Armadas. In: I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP, e PUC-SP) Nov 12-14, 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/castelan.pdf>>. Acesso em: [18 jul. 2009].

CEPIK, M. A. C. *Serviços de inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2001.

FERNANDES, F. B. *As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso-1995/2002*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2006.

FLORES, M. C. Uma estratégia para o Brasil. In: CICLO DE DEBATES SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA. Brasília, Ministério da Defesa, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000.

FUCCILLE, L. A. *Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2006.

GARCES, A; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do serviço público (RSP)*, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), n° 4, ISSN 0034-9240, p. 53-77, out-dez, 2002.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *Texto para discussão*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n° 726, ISSN 1415-4765, maio, 2000.

GARCIA, R. C. Subsídios pra organizar avaliações da ação governamental. *Texto para discussão*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n° 776, ISSN 1415-4765, janeiro, 2001.

GIRALDO, J. K. *Defense Budgets and Civilian Oversight*. [Online] Monterrey, CA, The Center for Civil-Military Relations Naval Postgraduate School, 2001. Disponível em <https://www.ccmr.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/1864/f/defense_budgets.doc>. Acesso em [18 jul. 2009].

GRAY, C. S. Why strategy is difficult. *Joint Force Quarterly (JFQ)*, Washington, DC, National Defense University (NDU), ISSN 1070-0692, Summer, 1999.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

LASCOUMES, P; LEGALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Malden, Blackwell Publishing, v. 20, n. 1, ISSN 0952-1895, Jan. 2007.

LOPES, R. Oportunidades para civis na condução da defesa nacional: o caso do Brasil. In: RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE AND SECURITY STUDIES (REDES). Washington, DC, May 22-25, 2001. Disponível em <<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block2/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Generational%20Change/Lopes.Civil-Military%20panel.rtf>>. Acesso em: [15 jul. 2009].

MANKIW, G. *Principles of Economics*. 4th Ed. Fort Worth, USA: The Dryden Press, 2006.

MARINI, C. Gestão pública no Brasil: temas preservados e emergentes na formação da agenda. In: VII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS BRASILEIROS, Brazilian Studies Association (BRASA), jun. 2004.

_____. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 4-7, nov 2008.

MARQUES, A. A. A Atividade de inteligência vista como política pública do Estado. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná (UFPR), n. 22, p. 213-215, ISSN 0104-4478, jun. 2004. Resenha de: CEPIK, Marco. Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2003a.

_____. *Concepções de defesa nacional: 1950-1996*. Dissertação de mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2001.

_____. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-guerra fria. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná (UFPR), n. 20, p. 69-85, ISSN 0104-4478, jun. 2003b.

OLIVEIRA, E. R. Considerações políticas sobre a defesa nacional. [Online] *Com ciência: revista eletrônica de jornalismo científico*, São Paulo, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), ISSN 1519-7654. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>>. Acesso em: [18 jul. 2009].

PROENÇA JUNIOR, D; DUARTE, É. E. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 50, n. 1, p. 29-46, ISSN 0034-7329, 2007.

PROENÇA Jr., D. e DINIZ, E. A falta que faz um projeto para as Forças Armadas. O Estado de São Paulo, São Paulo, 03 jan. 2003.

RAZA, S. G. Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa. In: RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE AND SECURITY STUDIES (REDES). Brasília, 2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. Instituições e políticas públicas no Brasil. In: I SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES, 2005. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Nov. 2005.

ROCHA, A. J. R. Prioridades claras, necessidades ocultas e o plano estratégico nacional de defesa. [Online] *Revista Liberdade e Cidadania*, Brasília, Fundação Liberdade e Cidadania, Ano 1, n. 2, ISSN 1983-9162, out/dez 2008. Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/121543798793361.pdf>>. Acesso em: [18 jul. 2009].

RODRIGUES, E. S. O Plano Plurianual 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 4-7, nov. 2008.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em: [24 fev. 2010].

SANDLER, T; HARTLEY, K. *The economics of defense*. Cambridge surveys of economic literature. ISBN 0-521-44728-3 (pbk.). New York: Cambridge University Press, 1995.

SANTANA, V. J. *Leitura crítica do discurso da política de defesa nacional*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2007.

SANTISO, C. Legislatures and budget oversight in Latin America: strengthening public finance accountability in emerging countries. [Online] *OECD Journal on Budgeting*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), v. 4, n. 2, p. 47-76, ISSN 1608-7143, jun. 2003. Disponível em: <beepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=eloi>. Acesso em: [18 jul. 2009].

SILVA, M. I. C. *Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002)*. Dissertação de Mestrado. Marília: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), 2004.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. Avaliação de políticas públicas na América do Sul: a avaliação de programas públicos – uma estratégia de análise. In: V CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santo Domingo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 24-27, Oct. 2000.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), v. 18, n. 51, p. 15-20, ISSN 0102-6909, fev. 2003.

_____. “Políticas públicas: uma revisão da literatura.” *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, ISSN 1517-4522, jul./dez. 2006.

TORGERSON, D. “Contextual orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell.” *Policy Sciences*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, n. 18, ISSN 0032-2687, p. 241-261, 1985.

VIEGAS, W. Avaliação de políticas públicas: experiências brasileiras - procedimentos metodológicos. In: VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Panamá, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 28-31, Oct. 2003.

WEBER, M. *A política como vocação*. Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

ZAVERUCHA, J. “A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro.” *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Universidade Federal do Paraná (UFPR), n. 25, p. 165-175, ISSN 0104-4478, jun. 2006.

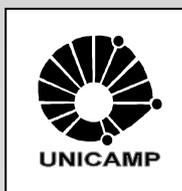
Carlos Wellington de Almeida - carlosla@tcu.gov.br

Recebido para publicação em outubro de 2009.
Aprovado para publicação em fevereiro de 2010.

TENDÊNCIAS

Ano 16, nº 1

ENCARTE
DA
REVISTA
DO
CESOP



Este *Encarte Tendências* traz dados da pesquisa nacional **A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas**. Realizada em junho de 2006 e coordenada pelos professores José Álvaro Moisés (USP) e Rachel Meneguello (UNICAMP), esta pesquisa orientou-se pela preocupação com o fenômeno da confiança política na democracia contemporânea e procurou contribuir para explicar o cenário de paradoxo que caracteriza a relativamente consolidada democracia brasileira na qual persiste a ampla desconfiança nas instituições democráticas.

As instituições democráticas investigadas foram, em primeiro lugar, a própria comunidade política de que fazem parte os cidadãos como fator de identificação e de integração política, assim como as concepções sobre cidadania e sobre direitos civis e políticos; também foram abordadas as instituições de representação, como o Congresso Nacional e os partidos; os órgãos de execução de políticas públicas como a presidência da República, os ministérios, as forças armadas, as agências de serviços públicos e, finalmente, o Supremo Tribunal Federal e demais organismos do poder judiciário. O estudo das instituições privadas como a família, as corporações e outras organizações da sociedade civil deu-se a partir de sua função de contraponto do funcionamento das instituições democráticas, isto é, como parte do capital social a partir do qual a participação política é referida às instituições públicas.

Em linhas gerais, a confiança foi abordada como medida da distância entre os cidadãos e o regime democrático, seja como resultado de ações ou políticas em sentido amplo, bem como resultado de processos políticos e experiências cotidianas, tais como a relação com os serviços públicos.

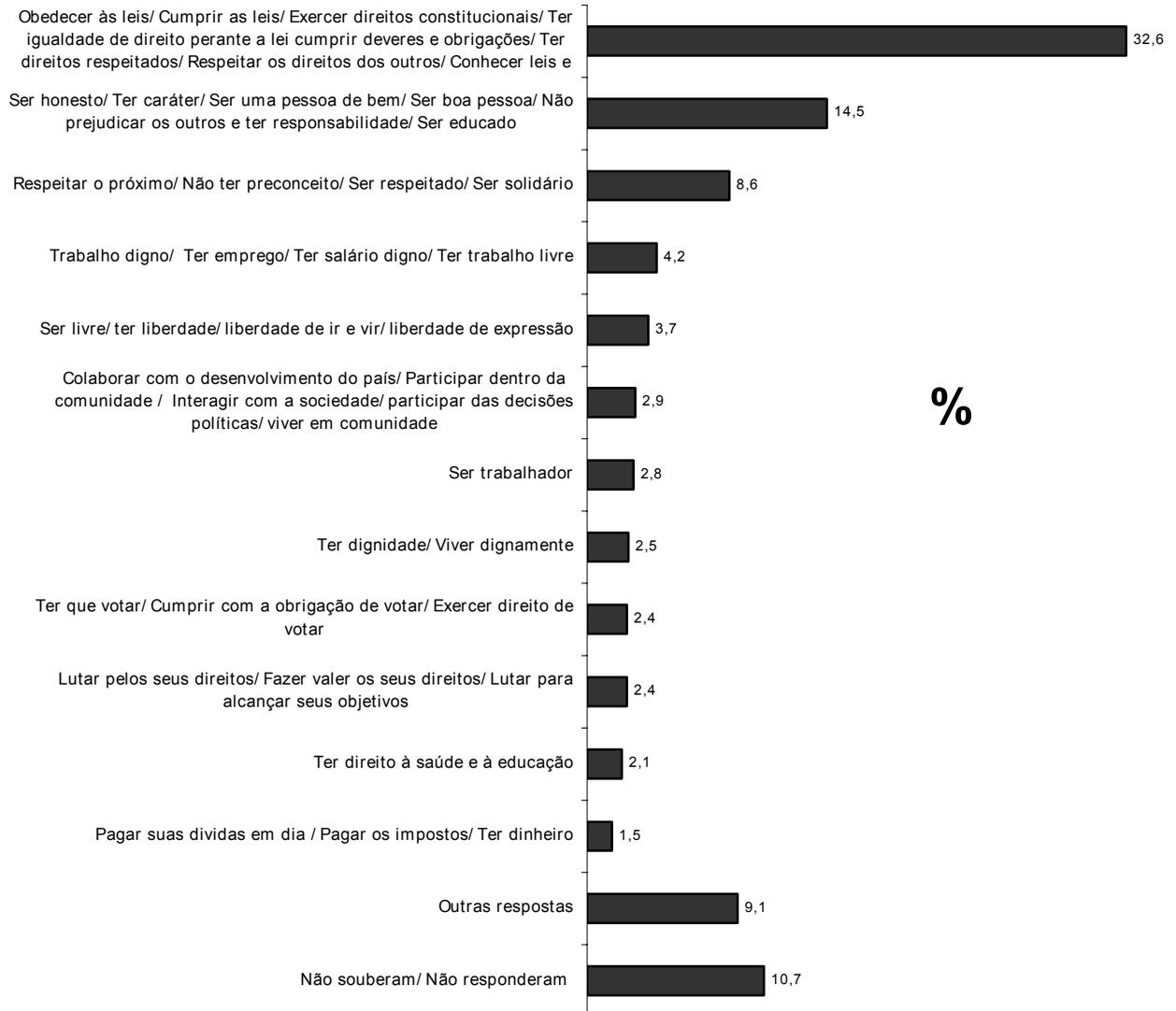
Neste Encarte são apresentados alguns dados que ilustram as dimensões centrais da pesquisa, como as noções de cidadania, direitos e a percepção sobre a intervenção dos cidadãos na esfera política; o papel do Estado e a confiança nos órgãos públicos; percepções sobre a corrupção, práticas ilegais na política e na gestão pública; dados gerais sobre a confiança nas instituições, e as percepções sobre o desempenho de governos ao longo do tempo, especificamente os últimos governos da ditadura militar, os dois mandatos do governo FHC e o primeiro mandato do governo Lula.

A pesquisa **A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas** foi desenvolvida no âmbito do Projeto Temático FAPESP entre 2005 e 2009, e contou com a participação de pesquisadores e alunos de graduação e pós-graduação associados ao **NUPPS** - Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP e ao **CESOP** - Centro de Estudos de Opinião Pública da UNICAMP. As informações do survey encontram-se na ficha técnica do *Encarte*.

Editores de OP

A pesquisa buscou identificar as noções gerais dos indivíduos quanto à cidadania. Os dados apontam a dimensão legal institucional como a mais presente no conjunto de referências dos entrevistados. Em seguida, a dimensão moral emerge como a segunda mais importante, na qual constam a honestidade e o caráter.

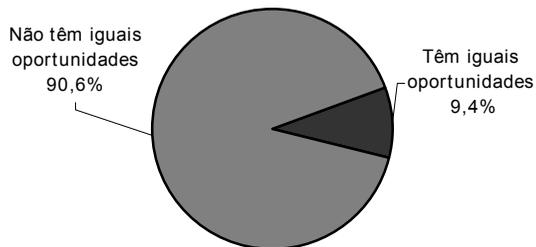
O QUE É SER CIDADÃO



PERGUNTAE PARA VOCÊ, O QUE É SER CIDADÃO?

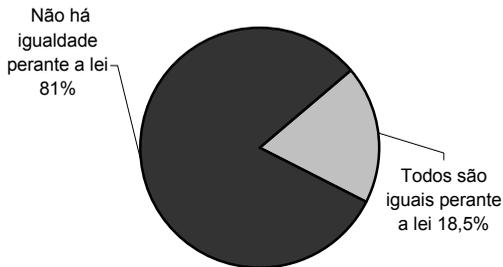
OBS: PERGUNTA DE TIPO ABERTA, COM RESPOSTAS CODIFICADAS E INVESTIGAMENTE.

TODOS OS BRASILEIROS TÊM IGUAIS OPORTUNIDADES DE ACESSO À JUSTIÇA?



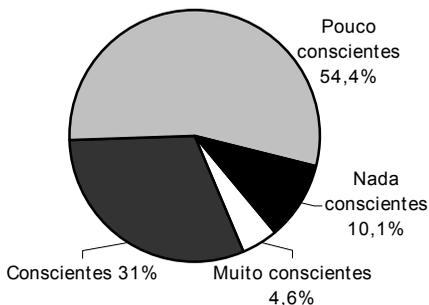
PERGUNTA: TEM GENTE QUE ACHA QUE TODOS OS BRASILEIROS TÊM IGUAIS OPORTUNIDADES DE ACESSO À JUSTIÇA. OUTROS ACHA QUE NEM TODOS OS BRASILEIROS TÊM IGUAIS OPORTUNIDADES DE ACESSO À JUSTIÇA QUE VOCE ACHA?

HÁ IGUALDADE PERANTE A LEI NO BRASIL



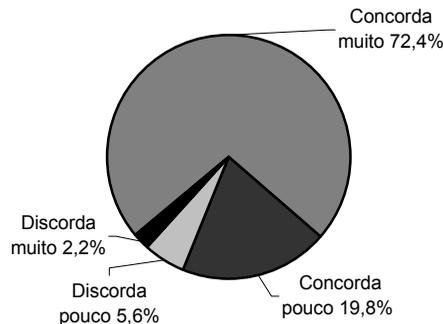
PERGUNTA: A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA ESTABELECE QUE TODOS OS BRASILEIROS SÃO IGUAIS PERANTE A LEI. VOCE ACHA QUE TODOS SÃO IGUAIS PERANTE A LEI OU QUE NÃO HÁ IGUALDADE PERANTE A LEI NO BRASIL?

OS BRASILEIROS SÃO CONSCIENTE DE SUAS OBRIGAÇÕES?



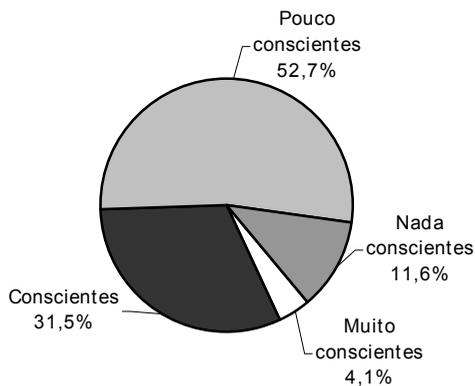
PERGUNTA: VOCE DIRIA QUE OS BRASILEIROS SÃO MUITO CONSCIENTES, CONSCIENTES, POUCO CONSCIENTES OU NADA CONSCIENTES DE SUAS OBRIGAÇÕES?

"A LEI DEVE SER OBEDECIDA SEMPRE, QUALQUER QUE SEJA A CIRCUNSTÂNCIA."



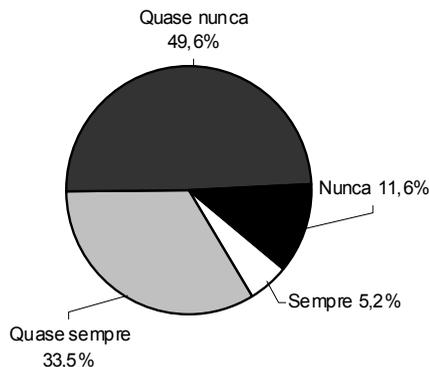
PERGUNTA: POR FAVOR, DIGA SE VOCE CONCORDA OU DISCORDA DA SEGUINTE AFIRMAÇÃO: "A LEI DEVE SER OBEDECIDA SEMPRE, QUALQUER QUE SEJA A CIRCUNSTANCIA."

OS BRASILEIROS SÃO CONSCIENTE DE SEUS DIREITOS



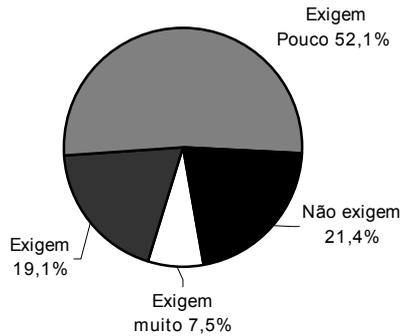
PERGUNTA: E DOS SEUS DIREITOS? VOCE DIRIA QUE OS BRASILEIROS SÃO MUITO CONSCIENTES, CONSCIENTES, POUCO CONSCIENTES OU NADA CONSCIENTES DE SEUS DIREITOS?

OS BRASILEIROS CONSEGUEM FAZER VALER SEUS DIREITOS?



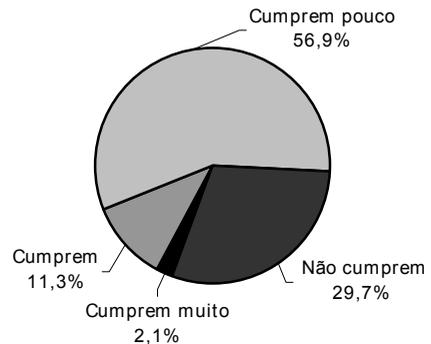
PERGUNTA: PENSANDO EM COMO FUNCIONAM AS COISAS NO BRASIL, VOCE DIRIA QUE NA PRÁTICA OS BRASILEIROS CONSEGUEM FAZER VALER SEUS DIREITOS SEMPRE, QUASE SEMPRE, QUASE NUNCA OU NUNCA?

OS BRASILEIROS EXIGEM SEUS DIREITOS



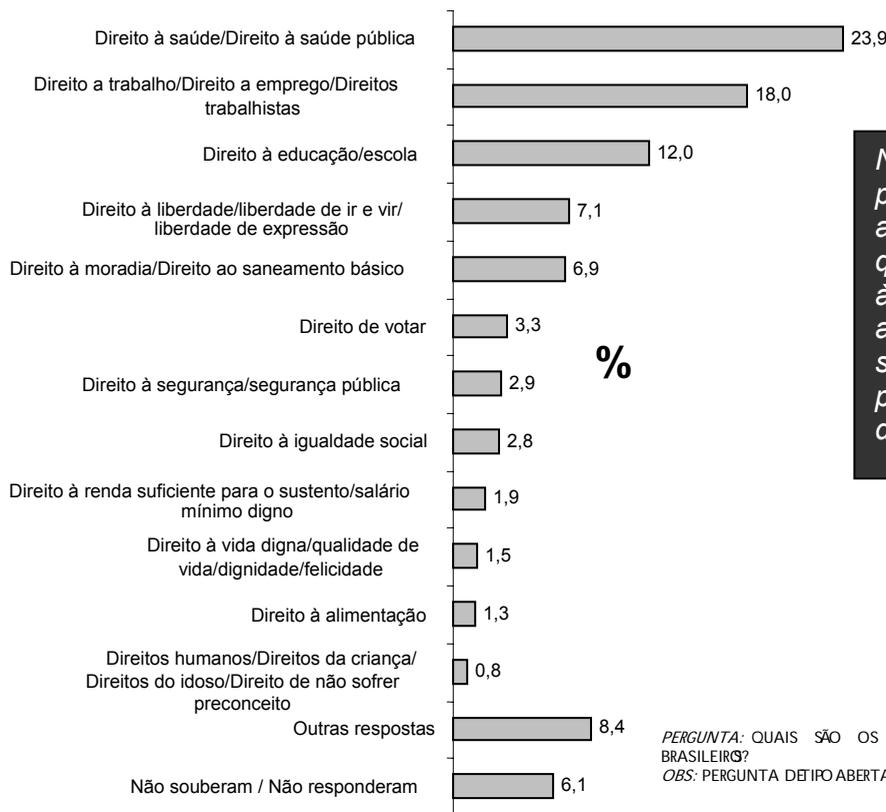
PERGUNTA: VOCÊ DIRIA QUE OS BRASILEIROS EXIGEM OS SEUS DIREITOS? EXIGEM MUITO, APENAS EXIGEM, EXIGEM POUCO OU NÃO EXIGEM SEUS DIREITOS?

OS BRASILEIROS CUMPREM AS LEIS



PERGUNTA: VOCÊ DIRIA QUE OS BRASILEIROS... AS LEIS?

DIREITOS MAIS IMPORTANTES PARA OS CIDADÃOS



No que tange à percepção dos direitos, a dimensão social, em que constam os direitos à saúde, à educação e ao trabalho, predomina sobre a dimensão política nas referências dos entrevistados.

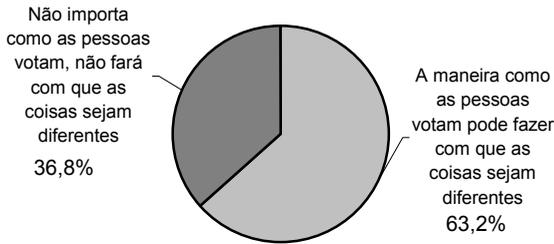
PERGUNTA: QUAIS SÃO OS DIREITOS MAIS IMPORTANTES DOS CIDADÃOS BRASILEIROS?

OBS: PERGUNTA DE TIPO ABERTA, COM RESPOSTAS CODIFICADAS POSTERIORMENTE.

Embora o direito de voto tenha lugar menos destacado entre os direitos mais importantes - como mostram as respostas do gráfico acima - quando perguntados sobre a importância de votar, ela é mencionada por mais da metade dos entrevistados, como mostra o gráfico da página seguinte. No entanto, é significativa a distância que os cidadãos têm com relação ao sistema político. É isso o que indicam as opiniões que afirmam a política como uma coisa complicada e a idéia de que cidadãos comuns têm pequena influência sobre as decisões de governo - como também mostram os gráficos da página seguinte.

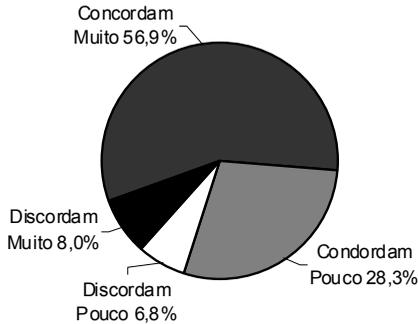


SOBRE A IMPORTÂNCIA DE VOTA



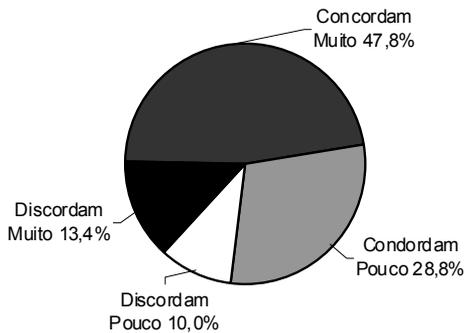
PERGUNTA: VOU LER ALGUMAS FRASES SOBRE POLÍTICA E GOSTARIA DE SABER SE VOCÊ...: CONCORDA MUITO, CONCORDA POUCO, DISCORDA MUITO, DISCORDA POUCO.

"OS FUNCIONÁRIOS DO GOVERNO NÃO SE PREOCUPAM MUITO COM AQUILO QUE PESSOAS COMO VOCÊ PENSAM"



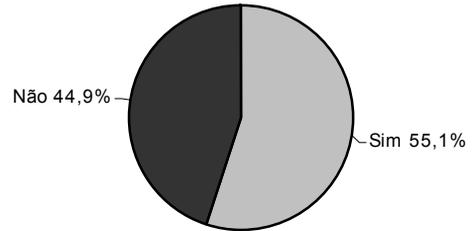
PERGUNTA: VOU LER ALGUMAS FRASES SOBRE POLÍTICA E GOSTARIA DE SABER SE VOCÊ...: CONCORDA MUITO, CONCORDA POUCO, DISCORDA MUITO, DISCORDA POUCO.

"O VOTO PERMITE QUE PESSOAS COMO VOCÊ POSSAM INFLUENCIAR NOS ACONTECIMENTOS DO PAÍS"



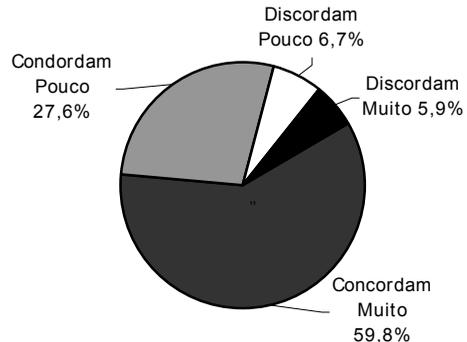
PERGUNTA: VOU LER ALGUMAS FRASES SOBRE POLÍTICA E GOSTARIA DE SABER SE VOCÊ...: CONCORDA MUITO, CONCORDA POUCO, DISCORDA MUITO, DISCORDA POUCO.

AS ELEIÇÕES NO BRASIL SÃO LIMPAS



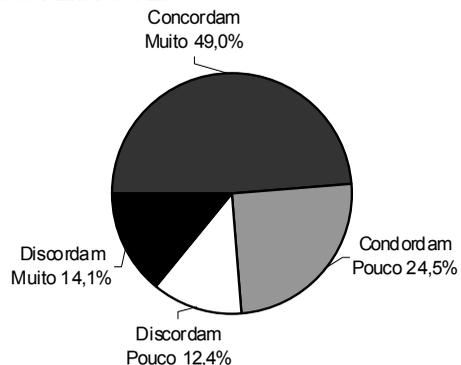
PERGUNTA: VOU LER ALGUMAS FRASES SOBRE POLÍTICA E GOSTARIA DE SABER SE VOCÊ...: CONCORDA MUITO, CONCORDA POUCO, DISCORDA MUITO, DISCORDA POUCO.

"ÀS VEZES, A POLÍTICA E O GOVERNO PARECEM TÃO COMPLICADOS QUE UMA PESSOA COMO VOCÊ NÃO PODE REALMENTE ENTENDER QUE ESTÁ ACONTECENDO"



PERGUNTA: VOU LER ALGUMAS FRASES SOBRE POLÍTICA E GOSTARIA DE SABER SE VOCÊ...: CONCORDA MUITO, CONCORDA POUCO, DISCORDA MUITO, DISCORDA POUCO.

"PESSOAS COMO VOCÊ NÃO TÊM COMO INFLUENCIAR NO QUE O GOVERNO FAZ"

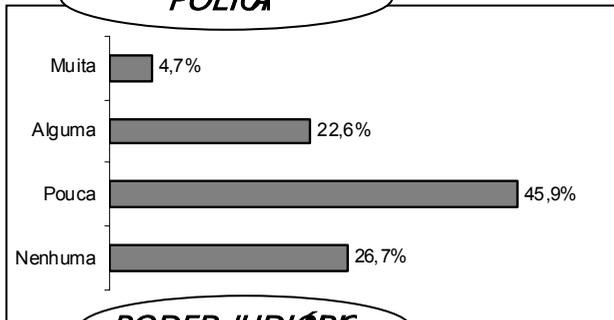


PERGUNTA: VOU LER ALGUMAS FRASES SOBRE POLÍTICA E GOSTARIA DE SABER SE VOCÊ...: CONCORDA MUITO, CONCORDA POUCO, DISCORDA MUITO, DISCORDA POUCO.

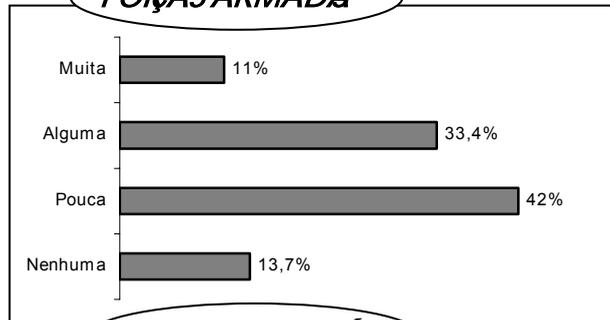
Os dados sobre confiança institucional mostram que, embora as instituições sejam consideradas necessárias ao funcionamento do sistema, há um claro déficit na relação entre os cidadãos e as intermediações dessa relação política. Há uma significativa confiança nas leis do país e no poder judiciário, contrastando com a baixa confiança nas instituições representativas.

CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

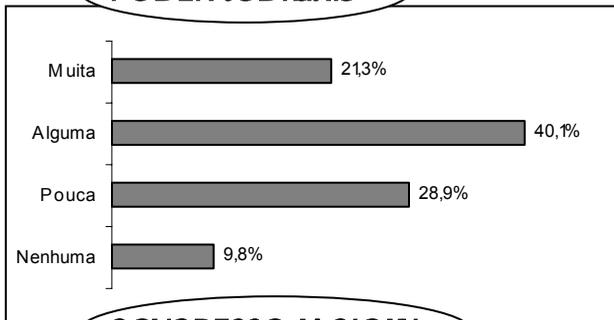
POLÍCIA



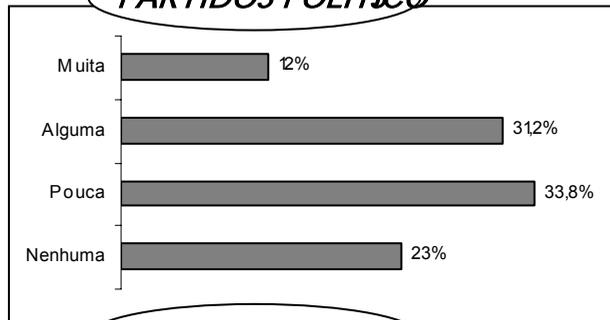
FORÇAS ARMADAS



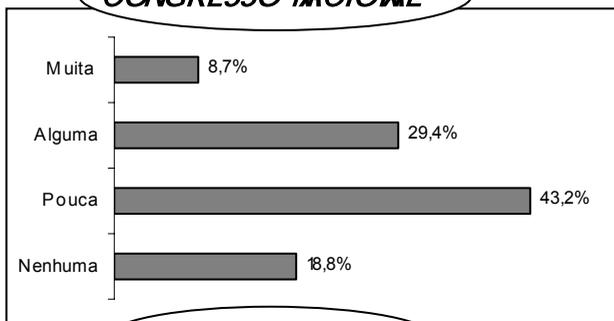
PODER JUDICIÁRIO



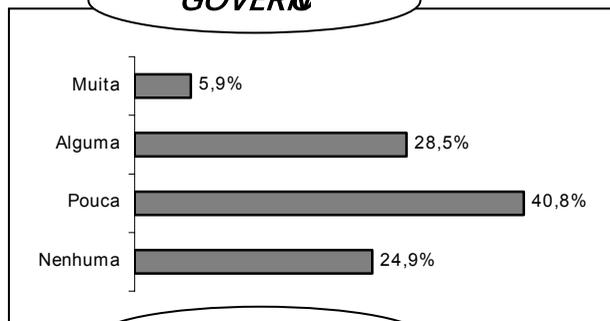
PARTIDOS POLÍTICOS



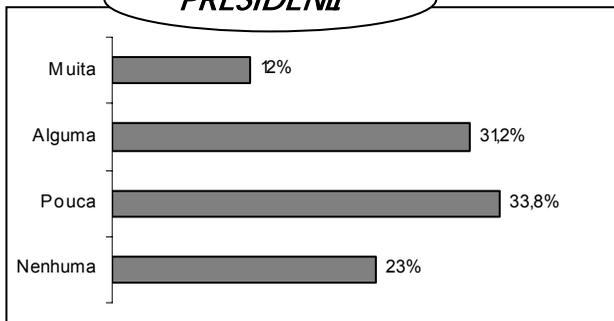
CONGRESSO NACIONAL



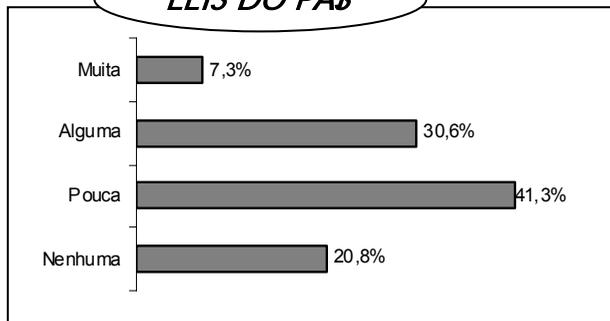
GOVERNO



PRESIDÊNCIA



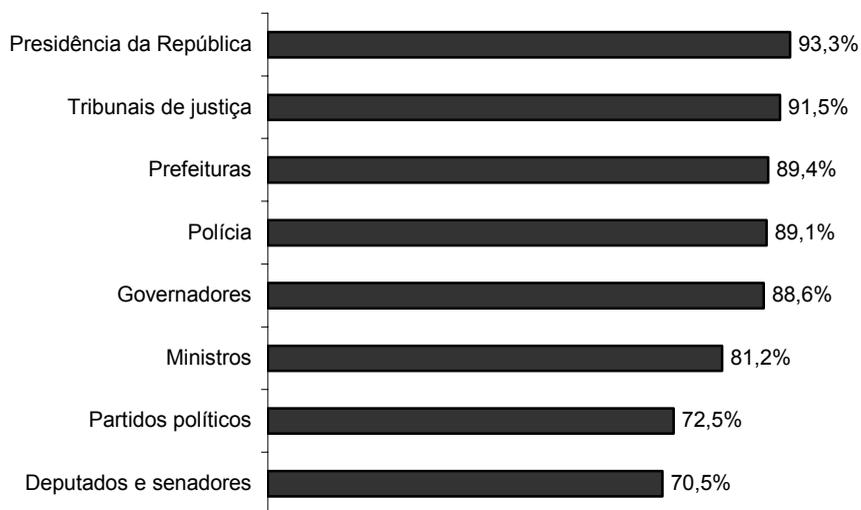
LEIS DO PAÍS



PERGUNTA: VOUCIA EM ALGUNS ÓRGÃOS PÚBLICOS PARTICULARES GOSTARIA DE SABER QUEL GRAU DE CONFIANÇA QUE VOCÊ TEM EM CADA UM DELES:

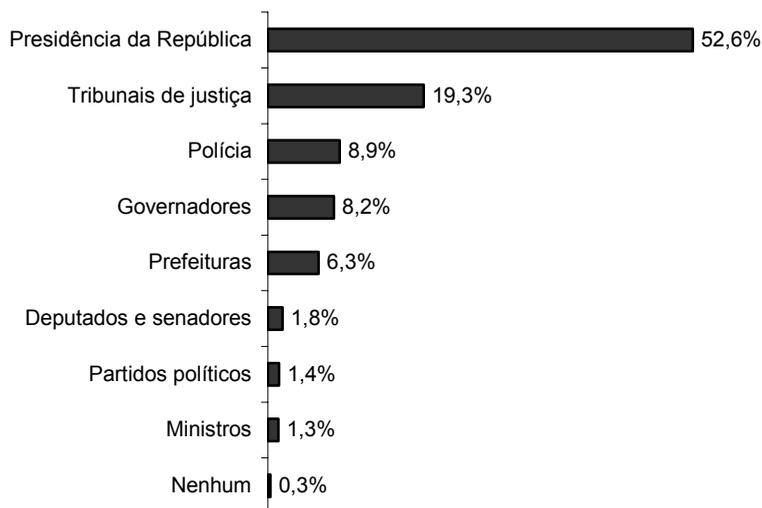
No conjunto de instituições públicas investigadas, a presidência da república se destaca como o órgão mais necessário ao funcionamento do país, na opinião dos entrevistados. Essa percepção corrobora as afirmações que apontam a forte preferência dos cidadãos pelo presidencialismo, assim como corrobora as avaliações negativas sobre políticos e partidos.

ÓRGÃOS PÚBLICOS NECESSÁRIOS PARA O PAÍS SEGUIR EM FRENTE



PERGUNTA: LER UMA LISTA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS COMO POLÍCIA E ESCOLA E QUERO QUE VOCÊ DIGA QUAL É O MAIS IMPORTANTE PARA O PAÍS SEGUIR EM FRENTE:

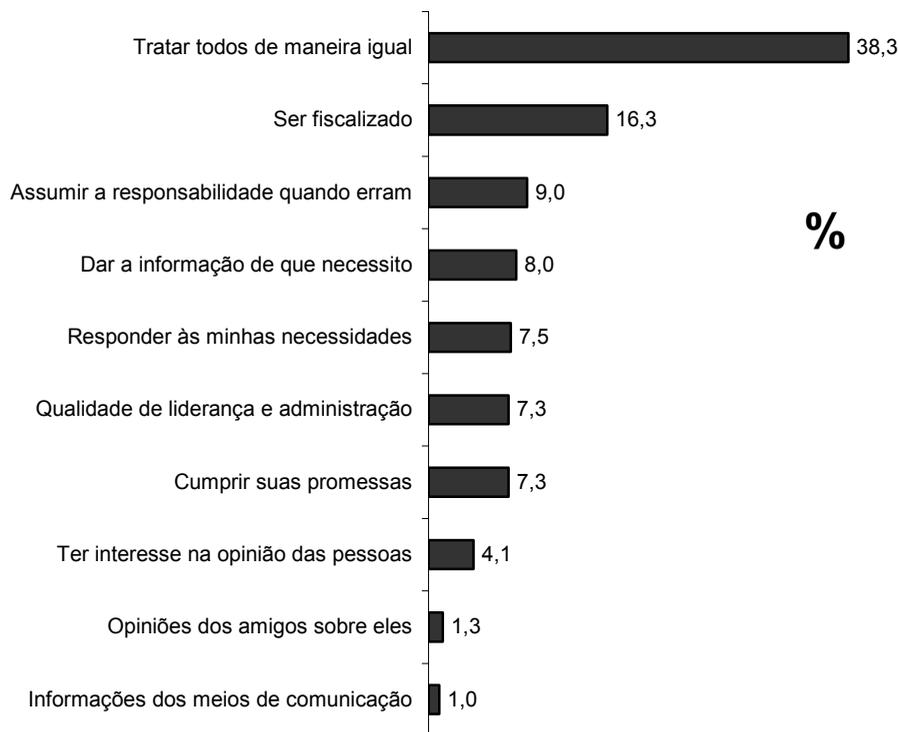
O ÓRGÃO PÚBLICO MAIS IMPORTANTE PARA O PAÍS SEGUIR EM FRENTE



PERGUNTA: QUAL DESSES É O MAIS IMPORTANTE?

A confiança nos órgãos públicos está claramente associada ao tratamento que os indivíduos recebem dela. O tratamento igual, a eficiência nas respostas e no trabalho oferecido são aspectos básicos mencionados pelos entrevistados.

REQUISITOS PARA A CONFIANÇA NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS, SEGUNDO OS ENTREVISTADOS DA PESQUISA



PERGUNTA: QUE É IMPORTANTE PARA VOCÊ TER EM OS ÓRGÃOS PÚBLICOS? QUAL É O MAIS IMPORTANTE: PRIMEIRO LUGAR

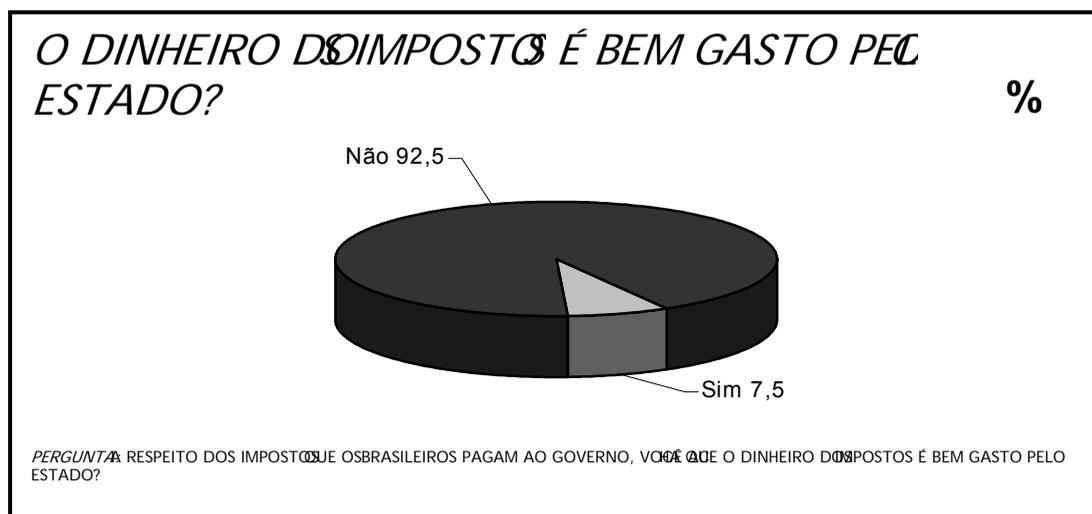
Com esses referenciais em mente, a avaliação geral sobre os órgãos públicos é predominantemente negativa, assim como é a percepção sobre o uso dos impostos pelo Estado.

OPINIÕES DOS ENTREVISTADOS SOBRE OS ÓRGÃOS PÚBLICOS

(APENAS RESPOSTAS "CONCORDA MUITO" + "CONCORDA POUCO")

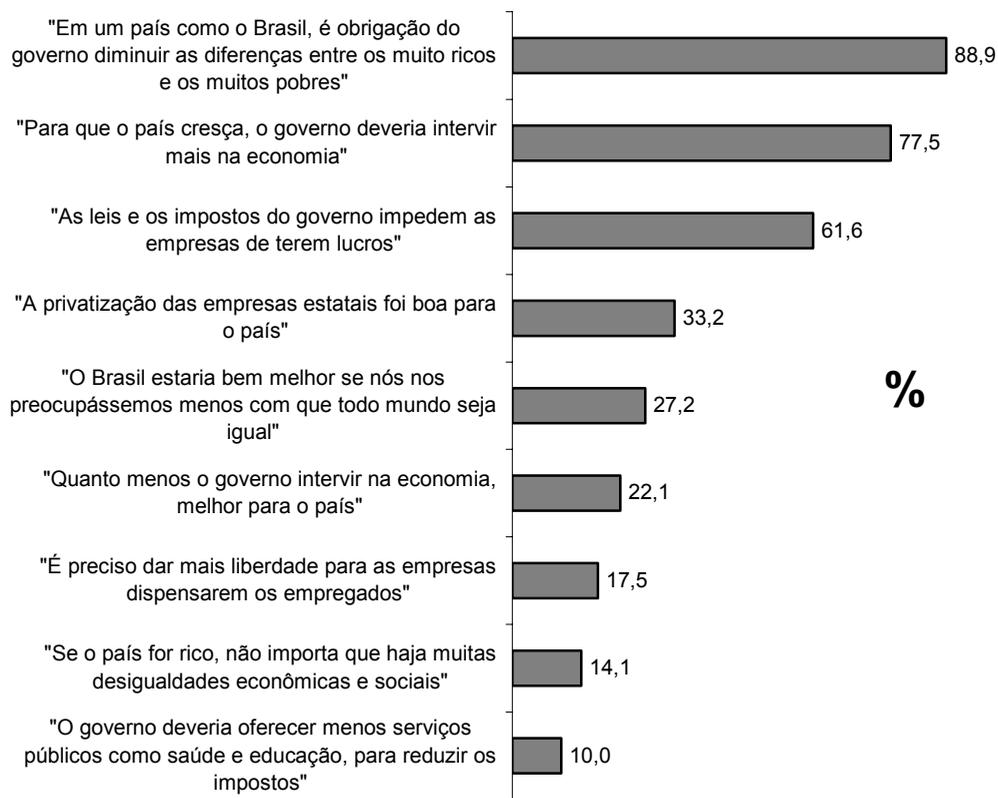


PERGUNTA: EU VOU LER ALGUMAS FRASES SOBRE OS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO PAÍS, E QUERO QUE VOCÊ DIGA SE CONCORDA OU DISCORDA DE CADA UMA DELAS:



As opiniões sobre o papel do Estado no funcionamento do país indicam certa preferência pela intervenção na economia e oferta de serviços, bem como na definição de políticas voltadas para diminuição de desigualdades sociais.

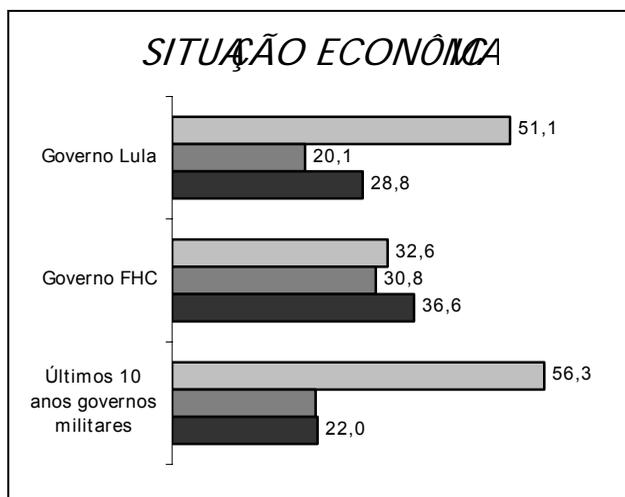
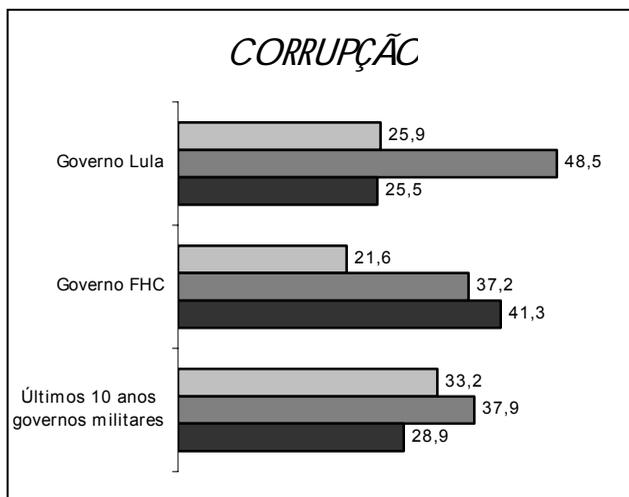
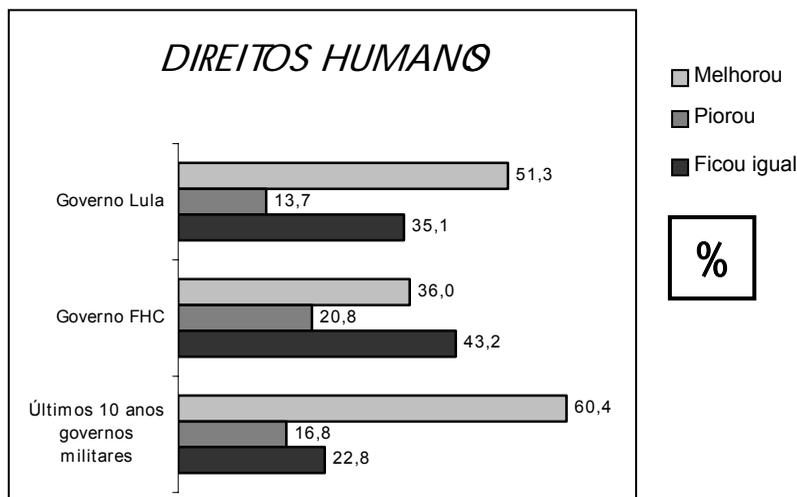
OPINIÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO E DO MERCADO (APENAS RESPOSTAS "CONCORDA MUITO" + "CONCORDA POUCO")



PERGUNTA AGORA VOULIEM PARA VOCÊ MAIS UMA SÉRIE DE FRASES E GOSTARIA QUE VOCÊ DISSESSE SE CONCORDA MUITO, CONCORDA POUCO, DISCORDA POUCO, DISCORDA MUITO, NEM CONCORDA NEM DISCORDA.

COMPARAÇÃO ENTRE GOVERNOS

A pesquisa procurou investigar os referenciais de avaliação de desempenho do regime através da comparação entre os últimos governos militares e os governos de FHC e de LULA quanto aos direitos humanos, à corrupção e o tráfico de influência e à economia. Os dados gerais mostram uma leve percepção de melhora nos governos democráticos para as três dimensões.

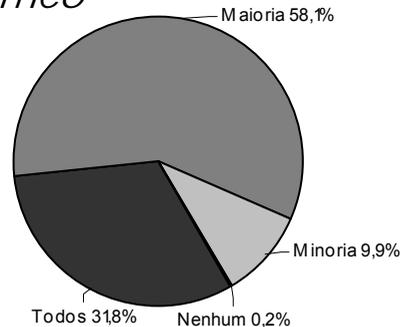


PERGUNTAS: E QUANTO À SITUAÇÃO ECONÔMICA/DIREITOS HUMANOS/CORRUPÇÃO E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA NO GOVERNO LULA - DESDE JANEIRO DE 2003 - VOCÊ DIRIA QUE A SITUAÇÃO ECONÔMICA DO PAÍS MELHOROU, PIOROU OU FICOU IGUAL AO QUE ERA ANTES?/ E DURANTE O GOVERNO FRENDO HENRIQUE- ENTRE JANEIRO DE 1994 E DEZEMBRO DE 2002 - VOCÊ DIRIA QUE A SITUAÇÃO ECONÔMICA DO PAÍS MELHOROU, PIOROU OU FICOU IGUAL EM RELAÇÃO AO QUE ERA ANTES?/ E EM COMPARAÇÃO COM OS ÚLTIMOS 10 ANOS DOS GOVERNOS MILITARES, NO TEMPO DOS GENERAIS GEISEL E FIGUEIREDO, VOCÊ DIRIA QUE A SITUAÇÃO ECONÔMICA ATUAL MELHOROU, PIOROU OU FICOU IGUAL AO QUE ERA ANTES?

OPINIÕES SOBRE O COMPORTAMENTO DOS POLÍTICOS E GOVERNANTES BRASILEIROS

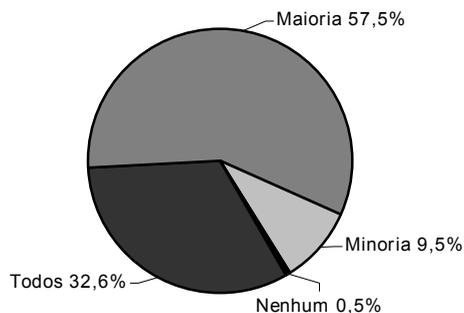
Os dados sobre as percepções da corrupção política apontam os baixos índices de confiança nos políticos, assim como nas pessoas em geral. Os entrevistados consideram-se de forma mais positiva moralmente, e condenam, na sua maioria, as práticas ilegais e irregularidades na gestão pública.

SUPERFATURAR OBRAS PÚBLICAS E DESVIAR O DINHEIRO PARA O PATRIMÔNIO PESSOAL/ FAMILIAR DO POLÍTICO



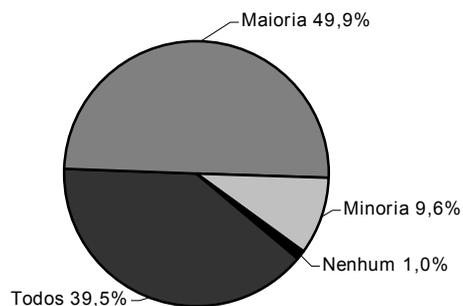
PERGUNTA EM RELAÇÃO AOS NOSSOS POLÍTICOS E GOVERNANTES: O(A) SR(A) DIRIA QUE É UM COMPORTAMENTO ... DOS POLÍTICOS E GOVERNANTES BRASILEIROS: DA MAIORIA, DA MINORIA, DE TODOS, OU NENHUM..

MUDAR DE PARTIDO EM TROCA DE DINHEIRO OU CARGO



PERGUNTA EM RELAÇÃO AOS NOSSOS POLÍTICOS E GOVERNANTES: O(A) SR(A) DIRIA QUE É UM COMPORTAMENTO ... DOS POLÍTICOS E GOVERNANTES BRASILEIROS: DA MAIORIA, DA MINORIA, DE TODOS, OU NENHUM..

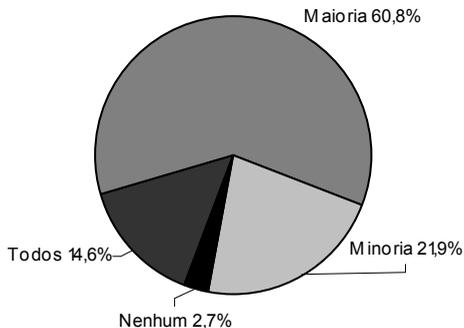
USAR "CAIXA 2" EM CAMPANHAS ELEITORAIS



PERGUNTA EM RELAÇÃO AOS NOSSOS POLÍTICOS E GOVERNANTES: O(A) SR(A) DIRIA QUE É UM COMPORTAMENTO ... DOS POLÍTICOS E GOVERNANTES BRASILEIROS: DA MAIORIA, DA MINORIA, DE TODOS, OU NENHUM..

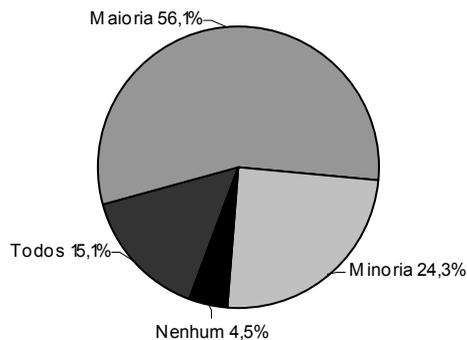
OPINIÕES SOBRE O COMPORTAMENTO DE OUTROS CIDADÃOS BRASILEIROS, SE ELES ESTIVESSEM NO LUGAR DOS POLÍTICOS

MUDAR DE PARTIDO EM TROCA DE DINHEIRO OU CARGO/EMPREGO PARA FAMILIARES/ PESSOAS



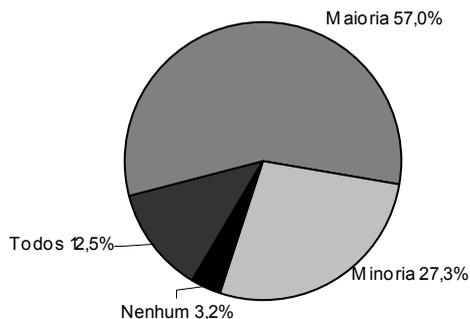
PERGUNTA: EM RELAÇÃO AOS BRASILEIROS, SE ESTIVESSE NO LUGAR DE UM POLÍTICO, O(A) SR(A) ACHA QUE ... DOS BRASILEIROS FARIAM O DA MAIORIA DA MINORIA, DE TODOS, OU NENHUM..

USAR "CAIXA 2" EM CAMPANHAS ELEITORAIS



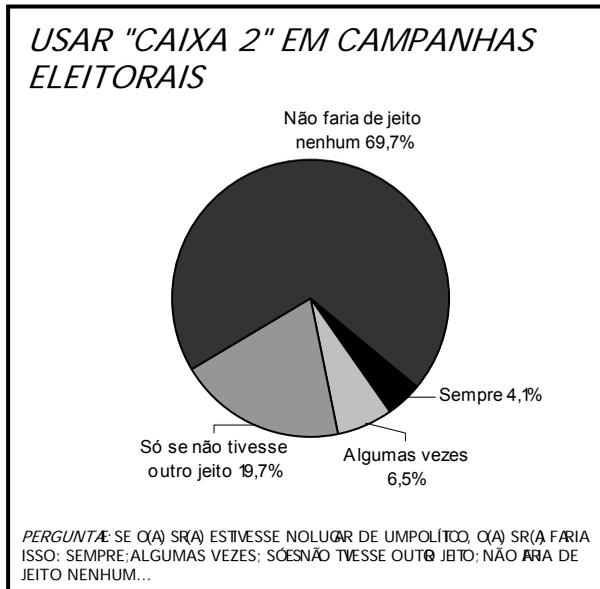
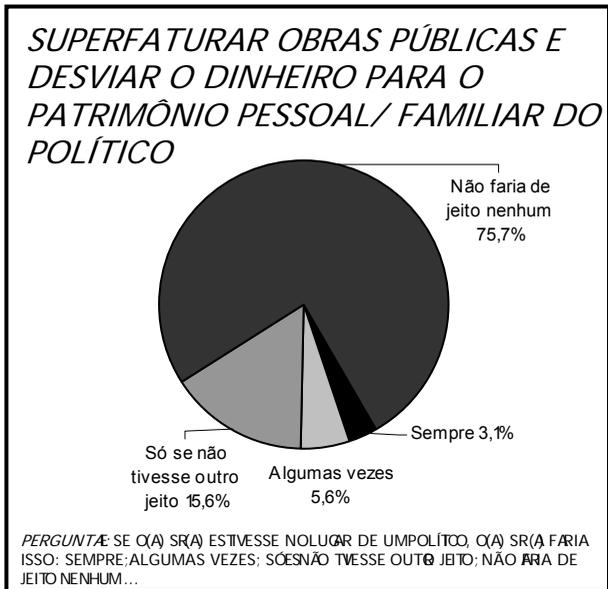
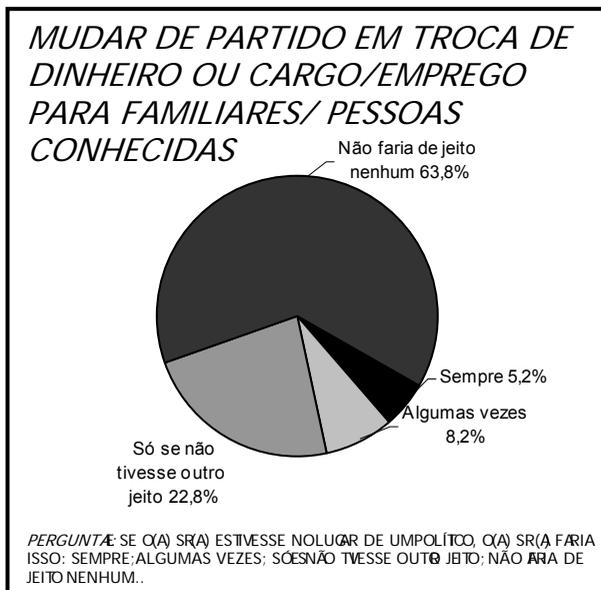
PERGUNTA: EM RELAÇÃO AOS BRASILEIROS SE ESTIVESSE NO LUGAR DE UM POLÍTICO, O(A) SR(A) ACHA QUE ... DOS BRASILEIROS FARIAM O DA MAIORIA DA MINORIA, DE TODOS, OU NENHUM..

SUPERFATURAR OBRAS PÚBLICAS E DESVIAR O DINHEIRO PARA O PATRIMÔNIO PESSOAL/ FAMILIAR DO POLÍTICO



PERGUNTA: EM RELAÇÃO AOS BRASILEIROS SE ESTIVESSE NO LUGAR DE UM POLÍTICO, O(A) SR(A) ACHA QUE ... DOS BRASILEIROS FARIAM O DA MAIORIA DA MINORIA, DE TODOS, OU NENHUM..

OPINIÕES SOBRE O COMPORTAMENTO DO PRÓPRIO ENTREVISTADO, SE ELE ESTIVESSE NO LUGAR DE UM POLÍTICO

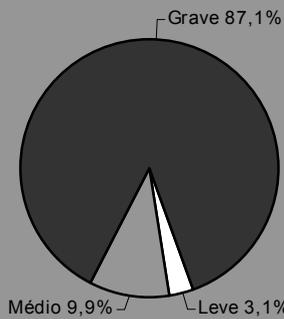


OPINIÕES SOBRE AS IRREGULARIDADES

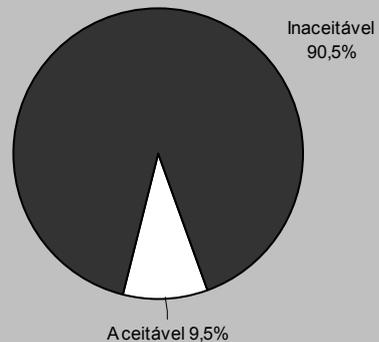
O quanto é grave

O quanto é aceito

MUDAR DE PARTIDO EM TROCA DE DINHEIRO OU CARGO/EMPREGO PARA FAMILIARES/ PESSOAS CONHECIDAS

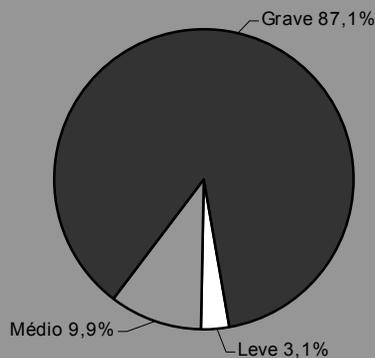


PERGUNTA: O(A) SR(A) CLASSIFICARIA ISSO COMO: LEVE; MÉDIO; GRAVE.

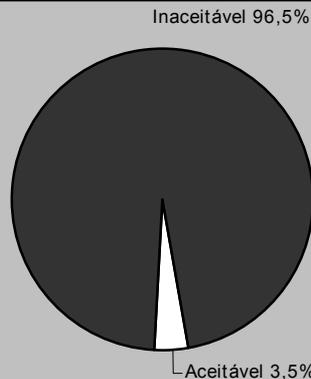


PERGUNTA: NA SUA OPINIÃO É ALGO ACEITÁVEL; INACEITÁVEL

SUPERFATURAR OBRAS PÚBLICAS E DESVIAR O DINHEIRO PARA O PATRIMÔNIO PESSOAL/ FAMILIAR DO POLÍTICO

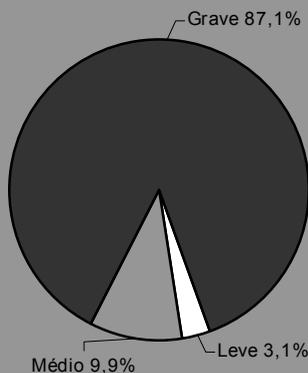


PERGUNTA: O(A) SR(A) CLASSIFICARIA ISSO COMO: LEVE; MÉDIO; GRAVE.

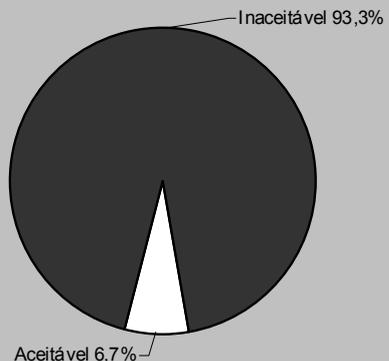


PERGUNTA: NA SUA OPINIÃO É ALGO ACEITÁVEL; INACEITÁVEL

USAR "CAIXA 2" EM CAMPANHAS ELEITORAIS



PERGUNTA: O(A) SR(A) CLASSIFICARIA ISSO COMO: LEVE; MÉDIO; GRAVE.



PERGUNTA: NA SUA OPINIÃO É ALGO ACEITÁVEL; INACEITÁVEL

FICHA TÉCNICA

Coordenação	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
A Desconfiança dos Cidadãos Brasileiros nas Instituições Democráticas*				
<p>José Álvaro Moisés (NUPPS/USP) e Rachel Meneguello (CESOP/UNICAMP)</p> <p>Projeto Temático FAPESP Processo nº04/07952-8</p>	<p>Junho de 2006</p>	<p>2.004</p>	<p>População brasileira acima de 16 anos</p>	<p>Amostra representativa nacional com 2.004 entrevistas pessoais, de tipo probabilística em 3 estágios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • primeiro estágio - seleção de 146 unidades primárias ou municípios segundo região e grupos de IDH, proporcionais ao tamanho; 30 desses municípios foram auto-representativos, 19 capitais de estado e 11 áreas metropolitanas; 116 municípios foram selecionados aleatoriamente. • segundo estágio - seleção de setores censitários • terceiro estágio - seleção de domicílios dentro dos setores censitários baseados em quotas de sexo, idade, escolaridade e PEA/não PEA, tal como definido na PNAD2004 (IBGE)
<p>*Banco de Dados Cesop: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca.php> pesquisa nº 02330</p>				

OPINIÃO PÚBLICA

June 2010

Vol. 16, nº 1

ISSN 0104-6276

CONTENTS

	<i>Pág.</i>
<i>The covariants of political trust in Latin America</i> Célia Mara Ladeia Colen	1
<i>Participation and Post-materialism in Latin America</i> Ednaldo Ribeiro Julian Borba	28
<i>Tolerance to the breaking of the norm in Medellin and the metropolitan area</i> Luis Fernando Duque Jorge Arbey Toro Nilton Montoya	64
<i>Disputes and adjustments in the making of the electoral agenda: the media covering of the "Bolsa Família" Program and the 2006 election</i> Flávia Biroli Denise Mantovani	90
<i>The constraints to the offer of digital mechanisms of participation</i> Francisco Paulo Jamil Almeida Marques	117
<i>Political information and attitudes about the Brazilian public expenditure and taxes: evidences based on a public opinion survey</i> Mathieu Turgeon Lucio Rennó	143
<i>Vision beyond reach: introduction to the factor analysis</i> Dalson Brito Figueiredo Filho José Alexandre da Silva Júnior	160
<i>The duality of the political, social and familiar insertion of the elderly: comparative study of Brazil, Spain and United States</i> Maria Inez Machado Telles Walter	186
<i>The politics of defense in Brazil: the public policy point of view</i> Carlos Wellington de Almeida	220
<i>TENDÊNCIAS Data Report</i> Editors of "Opinião Pública"	251



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 16, nº 1 - p. 1-267
2010 June
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276