

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 20, nº 2

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 0104-6276 (impressa)

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



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

Editora Assistente: Fabíola Brigante Del Porto
Secretaria e Produção Técnica: Regina Celi de Sales Ferreira

CONSELHO EDITORIAL

André Blais
Département de Science Politique
Université de Montréal

Aníbal Pérez-Liñán
Department of Political Science
University of Pittsburgh

Catalina Romero
Departamento de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú

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

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

Ingrid van Biezen
Department of Political Science
Leiden University

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

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

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

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

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

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

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

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

Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

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

Publicação indexada no *Sociological Abstracts*; *HAPI (Hispanic American Periodicals Index)*; *IBSS (International Bibliography of the Social Sciences)*; *HLAS (Handbook of Latin American Studies)*; *SciELO*; *RedALyC*; *EBSCO*; *CLASE- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades*; *DOAJ- Directory of Open Access*; *LATINDEX*, *Pro Quest*

ROP é publicada pelo CESOP desde 1993 e está aberta à submissão de artigos científicos. Os artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando a opinião dos membros do Conselho Editorial ou dos órgãos que compõem o CESOP. As normas para submissão de artigos estão em <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/revistas.php> ou no verso da contracapa deste volume.

Endereço para submissão de artigos:
opcesop@unicamp.br

Para entrar em contato:
opsecret@unicamp.br

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

Universidade Estadual de Campinas, Cidade Universitária "Zeferino Vaz", CESOP, Rua Cora Coralina s/n
Campinas - São Paulo - CEP: 13083-896 Brasil
tel.: (+55) 19-3521-7093/fax: (+55) 19-3289-4309

visite a ROP em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/revistas>
www.scielo.br/op



Apoio:



Ministério da Educação

Ministério da Ciência e Tecnologia



Tiragem
300 exemplares

OPINIÃO PÚBLICA

Agostode 2014

Vol. 20, nº 2

ISSN 0104-6276

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>Comportamento eleitoral e es3tratégia partidária nas eleições presidenciais no Brasil (2002-2010)</i> <i>Fernando Guarneri</i>	157
<i>Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados</i> <i>Francisco Jamil Almeida Marques</i> <i>Jakson Alves de Aquino</i> <i>Edna Miola</i>	179
<i>A parte que me cabe nesse julgamento: a Folha de S. Paulo na cobertura ao processo do 'mensalão'</i> <i>Flávia Biroli</i> <i>Denise Mantovani</i>	205
<i>Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal</i> <i>Natália Guimarães Duarte Sátyro</i>	220
<i>Desenho institucional e promoção da justiça em espaços participativos: implicações em um estudo de caso</i> <i>Rafael da Silva</i>	253
<i>Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito da confiança interpessoal</i> <i>Alessandro Freire</i>	274
<i>Terrorismo e Estados Falidos: uma análise de discurso crítica</i> <i>Aureo de Toledo Gomes</i> <i>Rossana Rocha Reis</i> <i>Tainah Espindola</i>	292

Este número de OPINIÃO PÚBLICA é dedicado a Marcus Figueiredo. Marcus Figueiredo foi um dos principais inspiradores do CESOP. Ajudou a estabelecer seu desenho multi-institucional, foi um dos pioneiros a legitimar o campo de estudos da opinião pública na academia e colaborou para que a Unicamp tivesse um dos principais Arquivos de surveys sobre comportamento político e social da América Latina. Também ajudou a vislumbrar, 20 anos atrás, a necessidade de um veículo acadêmico que resgatasse a importância dos temas do comportamento político, da metodologia quantitativa e da empiria para entender a política, foi um dos fundadores da Revista OPINIÃO PÚBLICA. A Revista OP presta homenagem com grande reconhecimento pelo seu apoio.



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 20, nº 2 p.157-312
Agosto de 2014
ISSN 0104-6276



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 20, nº 2, Agosto de 2014 – Campinas: CESOP, 2014.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 0104-6276 (versão impressa)

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

Comportamento eleitoral e estratégia partidária nas eleições presidenciais no Brasil (2002 – 2010)

Fernando Guarnieri

Centro de Estudos da Metrópole
Universidade de São Paulo

Resumo: Neste artigo utilizo o Modelo Unificado do Voto de Adams, Merrill e Grofman (2005) para compreender melhor o papel das estratégias partidárias e da identificação partidária na decisão do voto. Utilizo o algoritmo NOPP, derivado do trabalho de Adams et al, e os dados do ESEB para verificar as estratégias adotadas pelos candidatos nas três últimas eleições para presidente no Brasil. Enquanto este modelo proporcionou uma boa aproximação da posição dos candidatos do PSDB e de outros partidos que se posicionaram mais ao centro e à direita, ele não foi muito preciso no posicionamento dos candidatos do PT e de outros partidos que se posicionavam mais à esquerda. Isto indica que estes partidos se movem menos pela maximização de votos do que por outros fatores.

Palavras-chave: voto; eleições presidenciais; ESEB; modelos espaciais; estratégias partidárias

Abstract: In this article I use the Unified Model of Vote from Adams, Merrill and Grofman (2005) to better understand the role of party strategies and party identification in the voter decision. I use the NOPP algorithm, derived from the work of Adams et al, and data from the ESEB to check the strategies adopted by the candidates in the last three presidential elections in Brazil. While this model provided a good approximation of the position of the PSDB candidates and other parties that were positioned more to the center and right it was not very precise in positioning the PT candidates and other parties that are positioned more to the left. This indicates that these parties move less by maximizing votes than by other factors.

Keywords: voting; elections; ESEB; spatial models; party strategies

Introdução¹

Até recentemente a literatura sobre competição eleitoral estava dividida entre uma perspectiva na qual os eleitores votariam em partidos que estivessem mais próximos à sua posição ideológica e outra perspectiva onde os eleitores escolheriam partidos com os quais teriam estabelecido uma ligação de natureza psicológica. Essas perspectivas são a base das teorias sociológica/econômica do voto e da teoria psicológica do voto.

Conforme a primeira perspectiva os partidos competiriam por votos posicionando-se o mais próximo possível da posição da maior parte dos eleitores. No caso de dois partidos competindo em uma eleição dominada por um tema (uma dimensão) esses partidos convergiriam para a posição do eleitor mediano. Portanto, esta perspectiva privilegia a estratégia partidária como fator explicativo do resultado eleitoral.

Na segunda perspectiva os eleitores votam nos partidos independentemente da estratégia destes. A escolha do eleitor se daria em função de atitudes frente à política formadas desde a sua infância no processo de socialização da criança. As atitudes se combinam em um sistema de crenças coerente. O eleitor daria seu voto a partidos que compartilhassem desse sistema de crenças.

Na sua forma pura, estas duas teorias levariam ou à falta de competição ou à imprevisibilidade dos resultados. Na primeira perspectiva ou os partidos convergem para o centro ou então, quando entram mais partidos na disputa, o resultado se torna indeterminado. Na segunda perspectiva a configuração da competição seria estável e duradoura, variando apenas com as identidades políticas desenvolvidas e com o grau de engajamento. Quando as identidades são fracamente desenvolvidas o sistema se tornaria instável.

O problema com que se deparam pesquisadores que trabalham com ambas as perspectivas é que essas consequências não encontram suporte empírico. Quase inexistem situações em que os partidos/candidatos não difiram, mesmo que pouco, em suas propostas e em suas mensagens e os resultados eleitorais são, em boa parte, previsíveis embora dinâmicos.

Essa dificuldade fez com que vários autores propusessem adaptações desses modelos. Recentemente Adams, Merrill e Grofman (2005) propuseram uma teoria unificada da competição partidária segundo a qual fatores não-programáticos, como a identificação partidária, afetariam o posicionamento estratégico dos partidos. Conforme esses autores:

“To put it simply (in terms familiar to many political scientists), in this book we show how to reconcile the spatial-modeling traditions of the University of Rochester with the behavioral traditions of the University of Michigan and Columbia” (ADAMS et al, 2005, p.2).

Essa teoria daria conta da divergência nas posições assumidas pelos partidos em diferentes contextos, como foi demonstrado pelos autores e por vários outros (JESSE, 2009; ADAMS, CLARK, EZROW & GLASGOW, 2006; HELLWIG, 2008; CALVO e HELLWIG, 2005).

¹ O autor contou com o apoio da FAPESP por meio das bolsas nº 2009/14768-2 e nº 2013/04514-9.

Neste artigo utilizo o modelo de Adams et al (2005) para compreender melhor o papel das estratégias partidárias e da identificação partidária na decisão do voto. Deste modo pretendo contribuir para uma questão que tem pautado o debate sobre as eleições no período recente, utilizando o algoritmo sugerido por Adams et al e os dados do ESEB para verificar as estratégias adotadas pelos candidatos nas três últimas eleições para presidente no Brasil.

O artigo está organizado da seguinte maneira: na próxima seção faço uma breve revisão da literatura nacional sobre o impacto da identificação ideológica e partidária nas eleições presidenciais brasileiras. Na terceira seção descrevo o modelo Adams et al e o modo como irei utilizá-lo para recuperar a posição dos candidatos nas três últimas eleições para o governo federal. Na quarta seção utilizo os dados do ESEB para investigar os determinantes das estratégias destes candidatos. A quinta e última seção traz as considerações finais.

Ideologia e identificação partidária nas eleições presidenciais brasileiras

Como vota o eleitor brasileiro? Como o comportamento do eleitor afeta as estratégias partidárias? Essas são as duas questões centrais na pesquisa sobre competição eleitoral. Se conseguirmos identificar quais fatores determinam o voto do eleitor e como os partidos responderão estrategicamente a esses fatores conseguiremos prever, dentro de uma margem de erro, o resultado das eleições e o tipo de política que será adotada pelo vencedor.

As respostas dadas pela Ciência Política a essas questões são resumidas nos trabalhos de Figueiredo (1991) e Castro (1994). No Brasil os determinantes do comportamento eleitoral foram objeto de uma extensa bibliografia que floresce nos anos 1970 e 1980 (ver Lima Jr., 1999). Carreirão (2007b) traz uma revisão da literatura mais recente e dá destaque a dois fatores explicativos do voto derivados das duas abordagens examinadas acima: a identidade ideológica, derivada da teoria sociológica e da teoria econômica do voto, e o sentimento partidário, derivado da teoria psicológica do voto.

A identidade ideológica² é introduzida na pesquisa brasileira sobre comportamento eleitoral por Singer (1999). Esse autor defende que a autolocalização dos eleitores em uma escala esquerda-direita seria um fator central na decisão do voto. Carreirão (2002) testa a tese de Singer confirmando o poder preditivo da identificação ideológica, mas relativizando seu impacto que variaria com a escolaridade do eleitor.

Holzacker e Balbachevsky (2007), analisando as eleições presidenciais de 2002 e 2006 utilizando os dados do ESEB, agregam ao autoposicionamento ideológico a avaliação do governo e a simpatia do eleitor com Lula, candidato vitorioso naquelas eleições. A conclusão das autoras é que enquanto estas variáveis teriam sido todas importantes na decisão do voto em 2002, em 2006, a identificação ideológica não teria sido tão importante.

A mesma conclusão, de que a identificação ideológica teria baixo poder explicativo nas eleições de 2006, é apresentada por Carreirão (2007b). O autor testa a hipótese de que com a chegada do PT ao

² Segundo Singer, “depois que a escola psicossociológica demonstrou, no final da década de 1950, que o público pensava de modo ‘desestruturado’, a ideologia, valorizada tanto pela corrente sociológica quanto pela econômica de explicação do voto, havia entrado em quarentena. Foi necessário reelaborar o uso do conceito de ideologia para fins de explicação do voto chegando ao de identificação ideológica... A identificação ideológica passa a ser vista como a adesão a uma posição no contínuo esquerda-direita ou liberal-conservador que, mesmo sendo difusa, isto é, cognitivamente desestruturada, sinaliza uma orientação política geral do eleitor” (SINGER, 1999, p.49).

poder e com as denúncias de corrupção que atingiram o governo o eleitor de Lula em 2006 decidiria menos com base em sua identificação ideológica e partidária do que em 2002. Embora Carreirão tenha confirmado que em 2006 a identificação ideológica esteve pouco associada com o voto ele constatou uma forte associação entre voto e “sentimento partidário”³.

Portanto, a identificação ideológica seria parte da resposta à questão de como o eleitor vota. Parece ter havido um declínio de sua importância com o tempo, mas o autopoicionamento no contínuo esquerda-direita ainda seria um importante preditor do voto. Para entender mais a fundo as motivações do eleitor precisamos olhar para a outra parte da resposta: para o sentimento partidário.

A influência da identificação partidária na explicação do voto no período recente foi examinada nos trabalhos Carreirão e Kinzo (2004) e Braga e Pimentel (2011). Esses trabalhos concluem que, embora a proporção do eleitorado com alguma identidade partidária esteja em torno de 50%, ela é um bom preditor do voto.

Carreirão e Kinzo (2004), analisando os dados das eleições presidenciais de 1989 a 2002, concluem que a preferência partidária de um eleitor permite prever a posição no espectro ideológico do candidato em que esse eleitor irá votar, mas não permite prever a identidade desse candidato. Já a rejeição partidária teria um vínculo claro com o voto: em quase todos os casos em que um eleitor declarou rejeitar um partido ele não votava em um candidato deste partido.

Braga e Pimentel (2011) analisam os dados do ESEB de 2002, 2006 e 2010 buscando verificar o efeito da “simpatia partidária”⁴ no voto. Os autores concluem que as simpatias pelo PT e pelo PSDB, os dois partidos que controlam a grande maioria dos votos nas últimas eleições presidenciais, se mostraram um dos principais componentes da explicação do voto nos seus candidatos.

Vemos assim que tanto a identificação ideológica quanto a identificação partidária ajudam a explicar a decisão do voto. Alguns dos autores examinados juntam essas duas variáveis na explicação do voto. Em outro trabalho Carreirão (2007a) examina o impacto da identificação ideológica controlando por variáveis como o sentimento partidário, a avaliação do governo, atributos dos candidatos e características do eleitor como religião, escolaridade, gênero etc. A conclusão que o autor chega é a de que a decisão do voto era determinada por fatores variados, alguns destes fatores seriam importantes para explicar o voto em um candidato mas não teriam importância para explicar o voto em outro. Nas palavras do autor:

“The variables that appeared most frequently (...) or with most considerable weight were: voters’ religion, their “party sentiments”, their positioning on a left-right scale, the evaluation they made of the sitting government (...) and the candidates’ attributes(...)”
(CARREIRÃO, p.90, 2007a).

³ O “sentimento partidário” é apreendido por meio de uma combinação de variáveis relacionadas à relação dos entrevistados com os partidos. Conforme Carreirão: “Quando um eleitor apontava um partido como aquele que representava a maneira como ele pensava, ou quando ele dizia ‘gostar’ de um ou mais partidos, isso foi considerado um ‘sentimento positivo’ em relação a este partido. Foi considerada um ‘sentimento negativo’ a indicação de um partido à pergunta ‘em qual destes partidos o(a) sr(a). não votaria de jeito nenhum’ (sendo que era lido o nome de cada um dos principais partidos e perguntado se o eleitor não votaria ou poderia votar)” (CARREIRÃO, 2007b, p.325).

⁴ A “simpatia partidária” seria uma medida de identificação partidária mais flexível baseada na atribuição de um valor entre 0 e 10 para o quanto o eleitor gosta de determinado partido (BRAGA e PIMENTEL, 2011, p.280).

Nicolau (2011) também sugere um modelo multivariado do voto, utilizando regressão logística, que integra variáveis programáticas (relacionadas à posição ideológica) e não programáticas (relacionadas à identificação partidária, avaliação de governo etc.). A conclusão do autor é que tanto características individuais (sexo, educação, idade, avaliação do governo) quanto características atribuídas pelos eleitores aos candidatos (proximidade ideológica e identidade partidária) ajudam a distinguir o apoio entre os candidatos.

Nenhum destes trabalhos leva em consideração as estratégias partidárias. Os modelos multivariados propostos até o momento nos ajudam a entender apenas parte da competição eleitoral, isto é, explicam apenas como o eleitor forma sua decisão de voto. Eles se limitam ao comportamento eleitoral. Esses modelos não nos dizem nada sobre como os partidos reagem ao modo como o eleitor vota.

A questão da estratégia dos partidos é fundamental pois, por um lado, o eleitor só pode escolher entre as alternativas que lhe são oferecidas e, por outro, os partidos encontram limites para responder aos fatores que levam à decisão do voto. Quando os partidos optam por se coligar o número de alternativas se reduz e as escolhas possíveis estão determinadas independentes de qualquer dos fatores explicativos da decisão do voto. Mesmo sabendo como os eleitores decidem seu voto pode haver outros determinantes, como as disputas intrapartidárias, que limitam a capacidade dos partidos em responder a estes fatores.

Vemos assim que a competição política, seus resultados e suas consequências, vão bem além do comportamento eleitoral. Para entendê-la é preciso levar em conta as estratégias partidárias. Dado que o eleitor decide seu voto tomando como base a sua identificação ideológica e sua identidade partidária, entre outros fatores, como os partidos respondem a isso? Assumindo que os partidos/candidatos têm condições de mapear a distribuição das preferências dos eleitores e que conseguem identificar aqueles eleitores simpáticos à sua legenda, qual a melhor estratégia para ganhar uma eleição?

Modelo Unificado do Voto

Se todo eleitor escolhesse o candidato cujas propostas fossem as mais próximas à sua preferência e se todo eleitor tivesse preferências estruturadas, o resultado da competição eleitoral estaria determinado, pois os candidatos tenderiam a apresentar a mesma proposta em um ponto em que angariariam o apoio da maior parte do eleitorado: o ponto ideal do eleitor mediano (DOWNS, 1999).

Por outro lado, se todo eleitor votasse no partido com o qual teria estabelecido vínculos de ordem psicológica, no processo de socialização, o resultado eleitoral também estaria determinado de antemão: o vencedor seria aquele partido que tivesse conseguido estabelecer tais vinculações com o maior número de eleitores.

Nas eleições reais, como vimos acima, nem todo eleitor escolhe com base em suas preferências ideológicas e nem todo eleitor estabelece vínculos partidários. Além disso, embora essas duas variáveis sejam bons preditores do voto, outros fatores observáveis - como a avaliação do governo - e não observáveis - como alguns atributos dos candidatos - também têm impacto na decisão do voto.

Todo esse conjunto de fatores pode ser reunido em um modelo de voto que nos ajude a entender as estratégias à disposição dos partidos. Adams, Merrill e Grofman (2005) propõem um modelo deste tipo o qual denominam de Modelo Unificado do Voto. Este modelo parte da seguinte função utilidade do eleitor:

$$U_{ik}(s,a) = -a(x_i - s_k)^2 + \beta t_{ik} + \delta z_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Uma descrição dos componentes deste modelo nos ajudará a entendê-lo melhor. O primeiro componente $-a(x_i - s_k)^2$ nos diz simplesmente que um eleitor prefere propostas s_k próximas de seu ponto ideal x_i . O formato quadrático deste componente nos indica que a preferência do eleitor decresce cada vez mais rápido conforme a proposta do candidato se afasta do seu ponto ideal.

Esse primeiro componente visto de forma isolada corresponde ao modelo espacial desenvolvido por Downs, na sua forma determinista. A decisão do voto seria tomada única e exclusivamente com base na distância entre a proposta do candidato e o ponto ideal do eleitor⁵.

O segundo e o terceiro componente βt_{ik} e δz_i do modelo da Adams et al (2005) apreendem os fatores não programáticos. Entre eles estão fatores que variam com os candidatos, como a identificação partidária, e fatores que não variam com os candidatos, isto é, características individuais como a avaliação que o eleitor tem do governo, características demográficas e sociais.

Adams et al (2005) mostram que quando se introduz βt_{ik} no modelo espacial de Downs é possível demonstrar que os candidatos possuem incentivos para aproximar sua proposta do ponto mediano de seus apoiadores, isto é, os candidatos não se posicionaram no ponto do eleitor mediano. Adams et al também mostram que essa proposta não vai corresponder exatamente ao ponto mediano de seu apoiador, pois é sempre possível receber algum apoio de eleitores identificados com outros partidos quando se adota uma posição mais moderada.

Também é possível que os partidos adotem posições ainda mais longe do centro quando os eleitores descontam a capacidade de um candidato em cumprir com o que está prometendo. Para conquistar o voto deste eleitor o candidato terá que propor uma política que leve em conta este desconto, portanto, uma política em um ponto mais extremo do que o ponto deste eleitor.

Por fim, temos um componente ε_i que engloba outros fatores não observados que faz com que os eleitores decidam votar neste ou naquele candidato, como fatores conjunturais e idiossincráticos.

O eleitor escolhe a alternativa que lhe garanta maior utilidade. A probabilidade de um eleitor votar em determinado partido é dada por:

$$P_{ik}(s,a) = \frac{\exp \{U_{ik}(s,a)\}}{\sum_{k=1}^K \exp \{U_{ik}(s,a)\}}, \forall i, k$$

Adams et al mostram que a função utilidade (1) e a probabilidade (2) podem ser utilizadas para se achar um equilíbrio de Nash no posicionamento dos partidos no contínuo esquerda-direita, isto é, um posicionamento onde nenhum dos partidos pode aumentar sua proporção de votos mudando de estratégia. Essa posição ótima é dada por:

⁵ Na sua forma probabilística $-a(x_i - s_k)^2 + \varepsilon_i$ existiriam fatores não programáticos - que não são baseados na avaliação das propostas - que fariam com que os candidatos não necessariamente convergissem para o centro.

$$s_k = \frac{\sum_i P_{ik}(s, a)(1 - P_{ik}(s, a))x_i}{\sum_i P_{ik}(s, a)(1 - P_{ik}(s, a))}$$

Os autores descrevem a competição eleitoral como uma sequência de “jogadas” onde os partidos/candidatos, um por vez, posicionam sua proposta em um contínuo esquerda-direita com o objetivo de maximizar seus votos, levando em consideração a função utilidade dos eleitores, conforme o modelo descrito acima, e a posição das propostas dos outros partidos/candidatos. Essa sequência termina quando nenhum partido pode conquistar mais votos mudando a posição de suas propostas, atingindo um equilíbrio de Nash.

O algoritmo proposto por Adams et al (2005) para determinar a posição de equilíbrio dos partidos tem como base essa sequência de jogadas. Empiricamente, para se chegar à posição dos candidatos primeiro se estimam os parâmetros da função utilidade do eleitor (1) e então se utilizam estes parâmetros como *input* para o algoritmo calcular a posição ótima dos candidatos s_k .

Uma forma de se estimar os parâmetros da função utilidade é utilizando um modelo de escolha onde a razão de chance de se escolher um candidato comparado a outro depende de características do eleitor que não variam com os candidatos (sexo, idade, escolaridade) e de características que variam com o candidato (proximidade ideológica e identidade partidária)⁶.

O modo como este modelo é estimado e como o algoritmo de Adams et al (2005) funciona ficará mais claro na próxima seção onde o utilizaremos para examinar as estratégias dos principais candidatos nas três últimas eleições para presidente do Brasil.

Estratégias partidárias nas eleições presidenciais brasileiras de 2002 a 2010

A eleição presidencial brasileira de 2002 tem grande importância na história recente do país, pois marca a chegada da esquerda⁷ ao poder com a vitória de Lula do Partido dos Trabalhadores (PT). Apesar disso existem poucas análises que procuram explicar como se deu essa vitória (NICOLAU, 2011).

Em uma destas análises Carreirão (2004) interpretou a vitória de Lula como fruto mais de um descontentamento com o governo de Fernando Henrique Cardoso que propriamente de uma guinada do eleitorado brasileiro em direção à esquerda. Lula teria conquistado os votos daqueles que rejeitavam o governo por ter conseguido neutralizar dois fatores ligados à rejeição a sua candidatura nas eleições anteriores: seu radicalismo e seu despreparo.

O PT teria vencido por que teria moderado seu discurso, sintetizado na “carta aos brasileiros”, e porque teria se aliado com forças mais à direita no espectro ideológico, como o Partido Liberal (PL) de José Alencar, candidato a vice na chapa de Lula.

Singer (2010), na mesma linha, ressalta a mudança do discurso petista e defende que esse posicionamento estratégico do PT, animado por um novo espírito, o “espírito do Anhembi”, em referência ao local da reunião do diretório nacional do PT que lançou a “carta aos brasileiros”, teria atraído não só o voto da burguesia como também o voto do “subproletariado”.

⁶ Adams et al (2005) sugerem o uso de um modelo logit misto, isto é, um modelo logit multinomial com variáveis explicativas no nível individual e no nível das alternativas. Esses autores demonstram que o uso deste tipo de modelo não traz resultados significativamente diferentes com relação a modelos que relaxam a premissa da independência de alternativas irrelevantes.

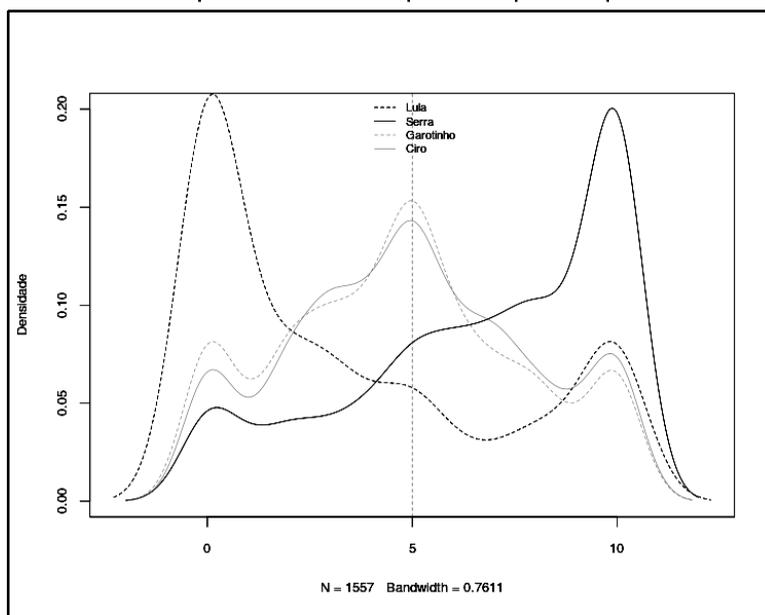
⁷ Sigo aqui a classificação de Power e Zucco (2009).

De fato nas eleições anteriores de 1989, 1994 e 1998 o PT havia restringido seu arco de alianças a partidos de esquerda como o PCdoB e PSB. Em 2002, como vimos, o PT teria adotado uma posição mais ao centro se aliando ao PL. O PSB parece aproveitar a abertura de espaço à esquerda e, pela primeira vez, rompe a aliança com o PT lançando Anthony Garotinho como candidato.

No campo do centro à direita o PSDB, partido da situação, reina absoluto embora sem o apoio formal do PFL, seu aliado nas eleições de 1994 e 1998. O único concorrente neste espectro ideológico seria o candidato Ciro Gomes, do PPS, antigo integrante do PSDB.

A Figura 1 mostra a distribuição dos principais candidatos a presidente em 2002 conforme a percepção dos eleitores⁸. Nela vemos que os eleitores percebiam as propostas de Lula mais à esquerda e as de Serra mais à direita com Garotinho e Ciro se posicionando no centro.

Figura 1
Posição dos candidatos às eleições presidenciais de 2002
na escala esquerda/direita como percebida pelos respondentes



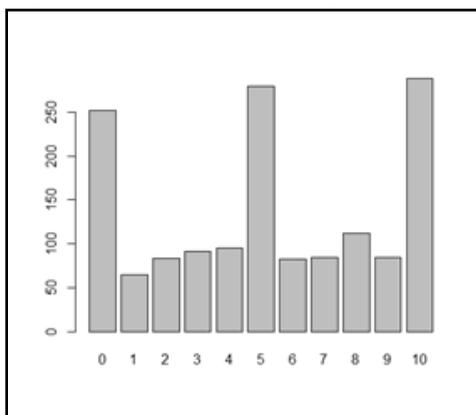
Fonte: Elaboração própria com base em dados do ESEB (2002).

A Figura 2 mostra a distribuição dos eleitores no espectro ideológico esquerda-direita, conforme autopoicionamento. Vemos que há certa homogeneidade entre os eleitores que se posicionam à esquerda, centro e direita com picos nos valores extremos e na mediana⁹.

⁸ Esses dados foram extraídos do ESEB 2002. Foram selecionados apenas os eleitores que votaram nos quatro principais candidatos e souberam posicioná-los no contínuo esquerda-direita, daí o N = 1557 (62% da amostra).

⁹ O número de eleitores que votaram em um dos quatro principais candidatos e que souberam se posicionar no contínuo esquerda-direita foi de 1515 (60% da amostra).

Figura 2
Frequência do autoposicionamento na escala esquerda/direita dos respondentes



Fonte: Elaboração própria com base em dados do ESEB (2002).

Com base nas Figuras 1 e 2 e supondo que o eleitor apenas se importa com as propostas dos candidatos, podemos ver por essa configuração que Ciro e Garotinho seriam “prensados” por Lula e Serra, conforme a teoria da entrada estratégica (PALFREY, 1984). Enquanto Lula garantiria o voto de todos os eleitores posicionados entre o ponto 0 e o ponto 4, Serra garantiria o apoio dos eleitores entre os pontos 6 e 10. Ciro e Garotinho dividiriam os votos no ponto 5 e não passariam para o segundo turno.

Mas essas figuras sozinhas não nos dizem muito sobre a motivação do eleitor. Para saber se o eleitor em 2002 levou apenas em consideração a posição dos candidatos ou se outros fatores entraram no cálculo do voto precisamos recorrer a uma análise onde todos esses fatores são examinados em conjunto.

Para isso vamos estimar os parâmetros de um modelo que prevê a razão de chance do voto em um candidato comparado com outro em função da proximidade ideológica, identidade partidária, avaliação do governo, sexo, idade e escolaridade:

$$\pi_{ij} = \frac{\exp\{\theta_{ij}\}}{\sum_{k=1}^K \exp\{\theta_{ik}\}}$$

Onde

$$\theta_{ij} = \beta_1 prox + \beta_2 partyID + \gamma_1 gov_{perf} + \gamma_2 fem + \gamma_3 age + \gamma_4 esc$$

A proximidade ideológica (*prox*) é uma função da distância entre o autoposicionamento do eleitor e a posição percebida do candidato e varia de -100, mais distante, até 0, mais próximo. A identidade partidária (*partyID*) é uma combinação de respostas a questões sobre se o eleitor se sentia representado por algum dos partidos dos candidatos que disputavam a eleição, se gostava de algum destes partidos ou se gostava pelo menos um pouco de algum partido. Da resposta a estas questões foram extraídos indicadores de preferência para cada um dos partidos na disputa. *Sexo* é uma variável dicotômica que assume o valor 1 quando se trata de uma eleitora e 0 quando de um eleitor. A idade

(age) foi agrupada em três faixas, a primeira de 16 a 24 anos recebeu o valor de -1, a segunda, de 25 a 34 anos recebeu o valor 0 e a terceira, 35 anos ou mais, recebeu o valor +1. A escolaridade (Esc) foi agrupada em 5 categorias com os seguintes valores: -2 : sem instrução, -1: até quarta série, 0: de 5ª a 8ª série, +1: 2º grau, +2: superior ou mais. A avaliação do governo (gov_perf) varia de -2: péssimo a 3: ótimo passando por -1: ruim, 0: regular para ruim, +1:regular para bom, +2: bom.

A Tabela 1 mostra os valores estimados dos coeficientes com os efeitos de proximidade ideológica e de identidade partidária variando com os candidatos:

Tabela 1

Variável	Estimate	Std. Error
pps:(intercept)	-0,50	0,20
psb:(intercept)	-0,24	0,18
pt:(intercept)	0,92	0,16
pps:gov_perf	-0,32	0,07
psb:gov_perf	-0,31	0,06
pt:gov_perf	-0,42	0,05
pps:fem	-0,15	0,22
psb:fem	-0,14	0,19
pt:fem	-0,30	0,16
pps:age	0,05	0,14
psb:age	-0,06	0,12
pt:age	-0,16	0,10
pps:educ	0,18	0,11
psb:educ	0,09	0,09
pt:educ	-0,09	0,08
psdb:partyID	0,96	0,27
pps:partyID	2,98	1,17
psb:partyID	3,43	1,12
pt:partyID	2,35	0,18
psdb:prox	0,01	0,00
pps:prox	0,01	0,00
psb:prox	0,00	0,00
pt:prox	0,01	0,00

A Tabela 1 mostra que a proximidade ideológica aumenta significativamente a chance de o eleitor votar em um dos candidatos do PT, PSDB ou PPS, não tendo impacto significativo no caso do PSB. Nos três primeiros casos um aumento de dez pontos na escala de proximidade significa um aumento de 2.5% na probabilidade do eleitor votar no candidato.

No entanto, mais forte que a proximidade na determinação do voto do eleitor é a identificação partidária. No caso de Lula, a identificação com o PT aumentava em 59% a probabilidade de ele receber o voto do eleitor. Já no caso de Garotinho a identificação com o PSB aumentava em 85% esta probabilidade.

A avaliação do governo tem o sinal negativo conforme esperado, isto é, quanto melhor a avaliação do governo de Fernando Henrique menor a probabilidade de se votar em outro candidato comparado com a probabilidade de se votar em Serra.

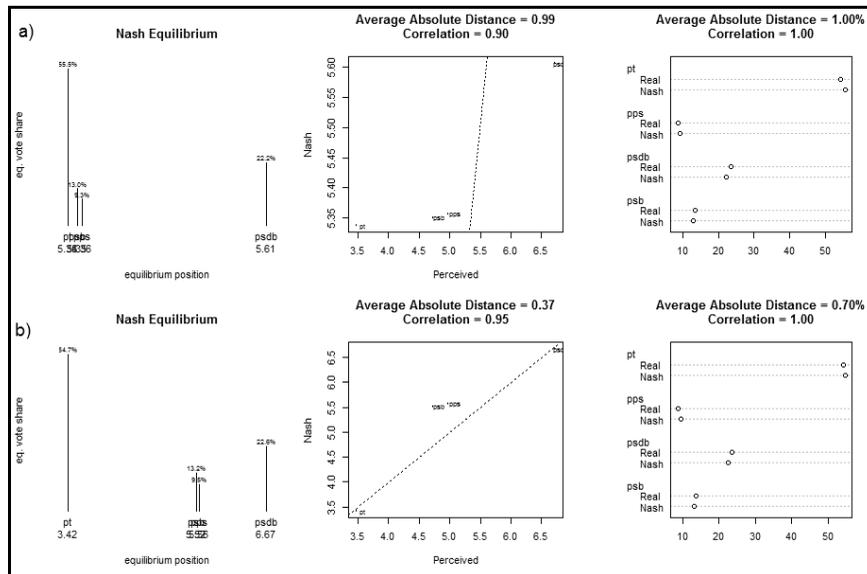
Portanto, esse modelo indica que o eleitor em 2002 orientou seu voto pela sua identidade partidária, pela avaliação do governo, por atributos dos candidatos e, em menor grau, pela proximidade

com as propostas dos candidatos, o que corrobora os achados de Carreirão (2004) e de Holzacker e Balbachevsky (2007).

Esses coeficientes, além de dar uma ideia da motivação do eleitor, também nos ajudam a estimar a melhor estratégia dos candidatos frente a essa motivação. Para isto utilizamos o algoritmo de Adams et al (2005) implantado no pacote NOPP (CURINI e IACUS, 2012). Os coeficientes são passados para o algoritmo que calcula a posição dos candidatos que maximiza seus votos. A Figura 3 mostra o resultado de duas estimativas destas posições.

Na Figura 3a, os candidatos podem se mover livremente na escala esquerda-direita, isto é, um candidato como Lula, do PT, pode propor políticas tanto à esquerda quanto à direita do espectro político levando em conta apenas os parâmetros estimados no modelo acima e buscando somente maximizar seus votos. Na Figura 3b, restringimos Lula à esquerda, isto é, consideramos que o PT, além de maximizar votos, também se preocupa com outros fatores como sua imagem ideológica, principalmente com a imagem que seus eleitores têm dele.

Figuras 3a e 3b
Posição ótima dos candidatos nas eleições de 2002
 como predita pelo algoritmo de Adam et al e implantada no pacote NOPP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ESEB (2002).

Nota: À esquerda temos a posição predita, no centro temos a relação entre a posição predita e a posição como percebida pelos respondentes do ESEB 2002 e à direita temos a relação entre a votação (%) predita e a proporção de respondentes do ESEB 2002 que escolheu determinado candidato. Na Figura 3b a posição do PT foi fixada a priori.

A Figura 3a mostra que a posição de equilíbrio no modelo em que os candidatos apenas buscam maximizar seus votos tem alta correlação (0.90) com a posição “real”, isto é aquela percebida

pelos eleitores, e a proporção estimada de votos que os candidatos receberiam nesta posição também tem alta correlação (1.00) com a proporção de votos na amostra¹⁰.

Apesar da alta correlação Lula está na posição 5.34 em uma escala que vai de 0 a 10, onde 0 é a posição mais à esquerda, bem mais ao centro do que a posição deste candidato como percebida pelos eleitores que é de 3.48. O gráfico mais à esquerda da Figura 3a mostra a distribuição das posições sem restrição. Isto pode estar ocorrendo por pelo menos dois motivos: ou o partido está ideologicamente “preso” a uma posição mais extrema, ou o eleitor está descontando a capacidade do partido em realizar a política prometida. Quando há esse tipo de desconto o partido deve propor políticas mais extremas do que a posição ótima do ponto de vista da maximização de votos para garantir a mesma fatia de votos.

A Figura 3b leva em conta estes dois fatores. Ela mostra a posição estimada - 3.42 - quando restringimos a posição do PT à esquerda e atribuímos um desconto de 50% na capacidade do partido em realizar a proposta prometida. Vemos que não só as correlações aumentam, como também as distâncias entre as posições estimada e real diminuem, assim como diminui a diferença entre a proporção de votos estimada e a proporção de votos da amostra, o que indica melhoria no modelo. O gráfico com a posição dos partidos na Figura 3b mostra o PT mais à esquerda dessa vez, mais conforme com a percepção do eleitor.

Assim vemos que, se, em 2002, o PT moderou o discurso, isso não se refletiu na posição percebida pelos eleitores. Se o partido tivesse adotado uma atitude unicamente pragmática, buscando apenas maximizar sua proporção de votos, teria se posicionado mais ao centro do contínuo esquerda-direita. O fato de não tê-lo feito demonstra que o partido ainda se importa com sua reputação entre os eleitores ou responde às pressões internas de militantes mais ideológicos.

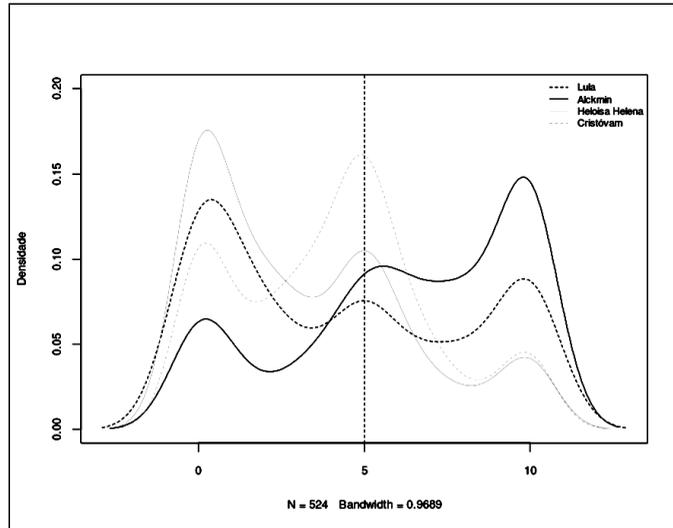
A posição dos outros partidos no modelo onde o que importa é maximizar os votos é muito próxima à percebida pelos eleitores. Isto indica que esta é a maior motivação estratégica destes partidos. O PSDB controla toda a centro-direita, assim como o PT controla a centro-esquerda. Isto ajuda a explicar porque estes dois partidos foram os que passaram para o segundo turno das eleições e mostra a importância da coordenação pré-eleitoral que impede a entrada de partidos mais à esquerda do PT ou mais à direita do PSDB. O que restou ao PPS e PSB foi dividir uma parte da região central do contínuo ideológico.

Para verificar até que ponto o PT está preso à esquerda, bem como o efeito de um concorrente à sua esquerda vamos examinar seu posicionamento em 2006. A Figura 4 mostra a posição dos partidos conforme percebida pelos eleitores. Notamos duas diferenças em relação a 2002. Em primeiro lugar os eleitores variam muito na classificação de Lula no contínuo esquerda-direita em 2006. A maioria ainda classifica Lula à esquerda. Mas não são poucos os que o posicionam no centro e à direita. De fato, enquanto em 2002 os eleitores percebiam Lula no ponto médio 3,47, em 2006 ele passou a ocupar o ponto 4,36, mais ao centro.

A segunda diferença é a candidatura de Heloísa Helena, ex-integrante do PT que, ao romper com este partido, funda o PSOL e se lança candidata disputando o mesmo nicho do PT. Sua posição percebida pelos eleitores estava no ponto médio 3,24.

¹⁰ Na amostra utilizada as proporções de votos eram as seguintes (valores arredondados): Lula = 54%, Serra = 24%, Garotinho = 14% e Ciro = 9%.

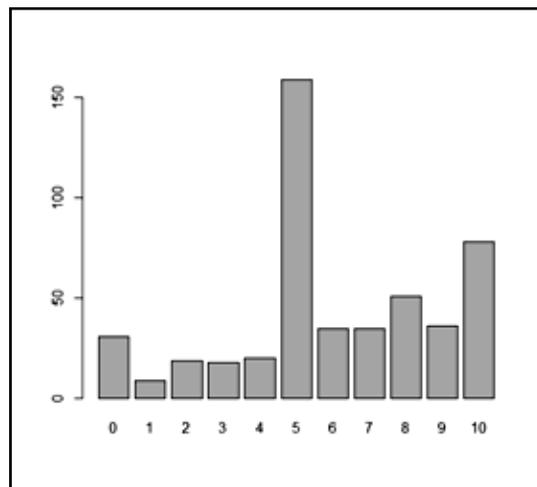
Figura 4
Posição dos candidatos às eleições presidenciais de 2006
na escala esquerda/direita como percebida pelos respondentes



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ESEB (2006).

A Figura 5 mostra o autopoicionamento dos eleitores em 2006. Vemos que a maior parte se posicionou no centro e na direita do contínuo ideológico. O que indica que a melhor estratégia para um candidato que se importa exclusivamente em maximizar seus votos seria se posicionar próximo ao eleitor mediano (posição 5).

Figura 5
Frequência do autopoicionamento na escala esquerda/direita dos respondentes

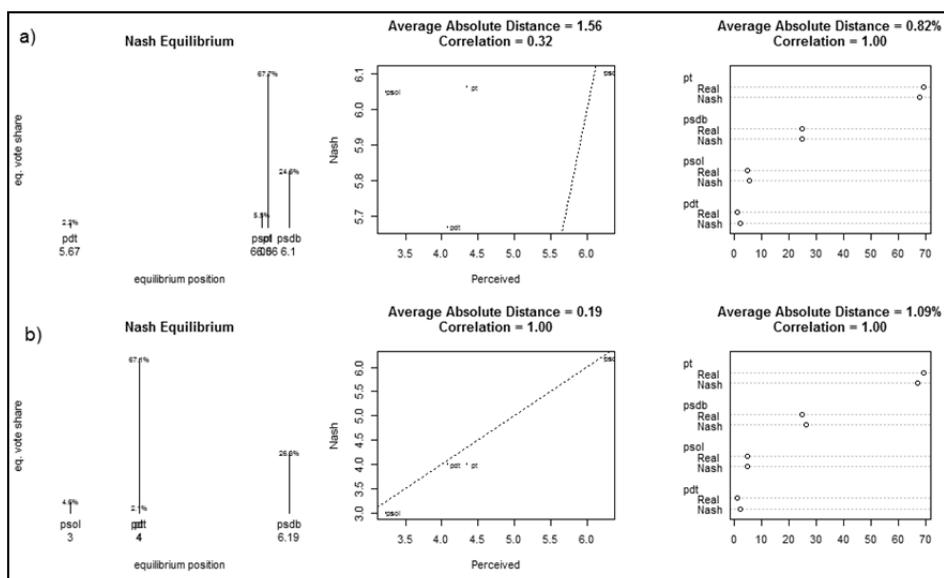


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ESEB (2006).

A Figura 6a mostra o posicionamento dos partidos obtido utilizando o NOPP. Vemos que o modelo que não restringe as posições dos partidos mais uma vez traz Lula mais à direita do que sua

posição percebida (6,06 contra 4,36). A distância entre posição prevista e percebida é ainda maior no caso de Heloísa Helena, 6,05 contra 3,24. Isso ocorre porque, como notamos anteriormente, a proporção de votos conquistada por estes candidatos só seria compatível com um posicionamento mais ao centro, se os partidos se importassem apenas com os votos. Mais uma vez parece não ser isso o que ocorre.

Figuras 6a e 6b
Posição ótima dos candidatos nas eleições de 2006 como predita pelo algoritmo de Adams et al e implantada no pacote NOPP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ESEB (2006).

Nota: À esquerda temos a posição predita, no centro temos a relação entre a posição predita e a posição como percebida pelos respondentes do ESEB 2006 e à direita temos a relação entre a votação (%) predita e a proporção de respondentes que escolheu determinado candidato. Na Figura 6b a posição do PT, PDT e PSOL foram fixadas a priori.

A Figura 6b traz um modelo onde restringimos a posição de Lula, Heloísa Helena e Cristóvam Buarque à esquerda. Vemos que neste modelo as posições estimada e percebida são praticamente as mesmas. Desta vez não parece ser plausível que esta posição mais extrema com relação à posição de uma estratégia que visa maximizar os votos se deva ao desconto da capacidade em implantar as políticas prometidas. Trata-se da reeleição de Lula que contava com alta aprovação. Também não parece que Lula se colocava mais à esquerda para agradar seus simpatizantes, pois se, em 2002, a posição média dos eleitores que se identificavam com o PT era 4,6, em 2006, ela passara para 6,9. Uma hipótese é a de que o posicionamento percebido de Lula se deve mais à necessidade de responder à necessidade de garantir o apoio de seu partido¹¹.

As posições estimadas na Figura 6b mostram que Lula teria mantido seu domínio sobre a centro-esquerda. Alckmin, candidato do PSDB, ocupou numa posição mais à direita do que Serra em

¹¹ Roemer (2006) propõe um modelo de competição política onde os partidos se dividem entre lideranças pragmáticas e militantes ideológicos. A posição dos partidos dependeria da barganha entre estes dois grupos.

2002 o que deve ter causado a perda de algum voto para o PT, já que não haviam outros partidos no centro como em 2002.

A questão que fica é por que Cristovam Buarque não conseguiu mais votos já que adotou uma posição percebida muito próxima ao PT. Os coeficientes do modelo de explicação do voto para 2006 nos permitem responder a esta questão e são apresentados na Tabela 2:

Tabela 2

Variável	Estimate	Std. Error
pd:(intercept)	-3,79	0,70
psdb:(intercept)	-1,58	0,27
psol:(intercept)	-3,26	0,56
pd:gov_perf	1,52	0,55
psdb:gov_perf	2,20	0,30
psol:gov_perf	1,69	0,42
pd:fem	0,64	0,70
psdb:fem	0,86	0,31
psol:fem	1,66	0,57
pd:age	0,41	0,29
psdb:age	0,19	0,13
psol:age	0,40	0,22
pd:educ	0,50	0,17
psdb:educ	0,15	0,08
psol:educ	0,28	0,12
pt:partyID	2,83	0,48
pd:partyID	2,34	0,96
psdb:partyID	2,30	0,49
psol:partyID	5,57	1,44
pt:prox	0,02	0,02
pd:prox	0,04	0,04
psdb:prox	0,04	0,02
psol:prox	0,04	0,02

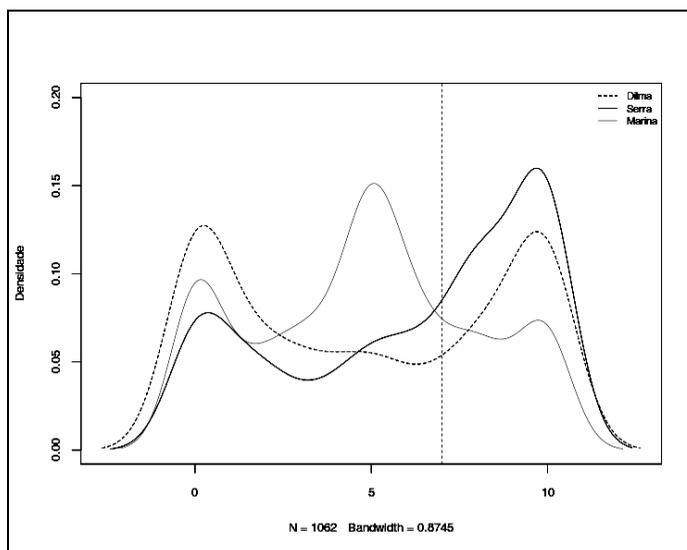
As variáveis explicativas são as mesmas do modelo para 2002, com a exceção da preferência partidária que agora está invertida e vai de ótimo para péssimo. Vemos pelos coeficientes que mais do que a proximidade com relação às propostas dos candidatos o eleitor valoriza a identificação partidária,

a avaliação do governo e, ainda mais forte que estas, certos atributos dos candidatos não incluídos no modelo e apreendidos pelos interceptos.

Cristovam Buarque teve menos votos que os demais porque, ao apresentar políticas no mesmo ponto que Lula, foi atropelado pela aprovação do governo e pela sua grande popularidade. Heloísa Helena conquistou um pouco mais de votos do que Cristovam porque se posicionou mais à esquerda que Lula roubando um pouco dos votos deste.

A Figura 7 mostra que em 2010 o eleitor mediano se tornou mais conservador se posicionando no ponto 7. Também a candidata do PT Dilma Rousseff vai adotar uma posição um pouco mais conservadora no ponto 4.95, mas ainda à esquerda do eleitor mediano. Serra nesta eleição adota a mesma posição de Alckmin em 2006 (6,2). A novidade é Marina Silva que adota uma posição central (4,82) embora um pouco mais à esquerda do que a do PT.

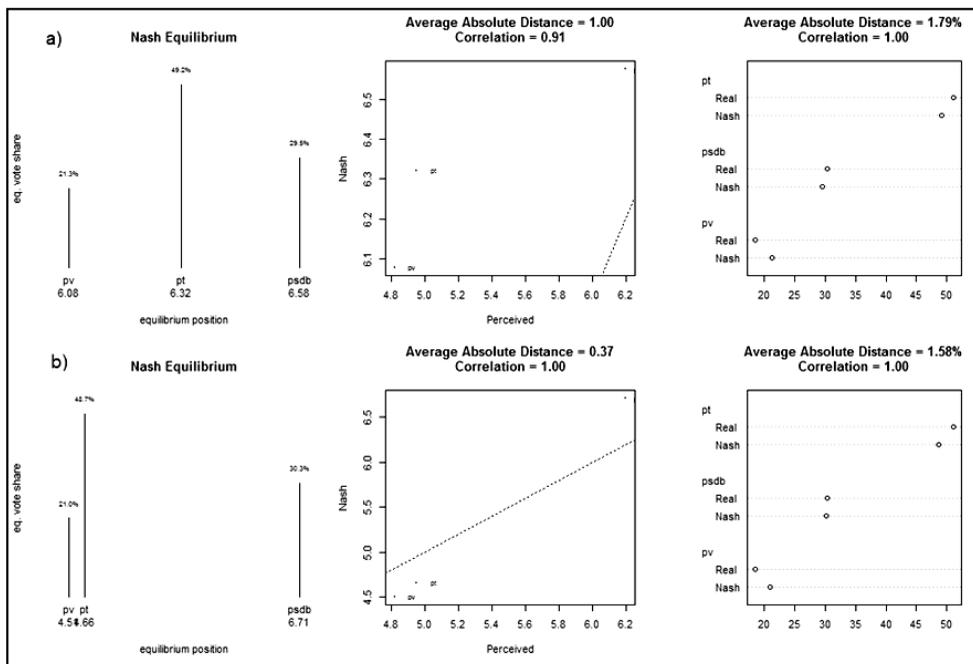
Figura 7
Posição dos candidatos às eleições presidenciais de 2010
na escala esquerda/direita como percebida pelos respondentes



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ESEB (2010).

A posição dos partidos estimada pelo NOPP nos mostra mais uma vez que o eleitor percebe a candidata do PT mais à esquerda do que o modelo maximizador de votos previa, conforme a Figura 8a. Quando fixamos a posição do PT à esquerda o modelo melhora consideravelmente, conforme a Figura 8b. Portanto, o PT continua preso à esquerda por mais que tenha caminhado em direção ao centro nas últimas eleições.

Figuras 8a e 8b
Posição ótima dos candidatos nas eleições de 2010 como predita pelo algoritmo de Adams et al e implantada no pacote NOPP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do ESEB (2010).

Nota: À esquerda temos a posição predita, no centro temos a relação entre posição predita e a posição como percebida pelos respondentes do ESEB 2010 e à direita temos a relação entre a votação (%) predita e a proporção de respondentes que escolheu determinado candidato. Na Figura 6b a posição do PT e PV foram fixadas a priori.

O fato de Dilma ter vencido a eleição mesmo sem se posicionar próxima à região onde se posicionam a maior parte dos eleitores e o fato de Serra ter sido derrotado mesmo se posicionando mais próximo ao eleitor mediano indica, mais uma vez, que a proximidade ideológica não é o fator mais importante na decisão do voto.

No entanto, os coeficientes do modelo de explicação do voto em 2010, apresentados na Tabela 3, são bem diferentes dos coeficientes dos modelos para 2006 e 2002. Enquanto naqueles anos Lula possuía uma vantagem, devido a características não observadas, com relação a outros candidatos, em 2010 essa vantagem é de Serra em relação à Dilma, o que pode ser visto analisando os interceptos. O efeito da identificação partidária é menor do que o encontrado nos outros anos e muito similar entre os partidos.

Tabela 3

Variável	Estimate	Std. Error
psdb:(intercept)	1,06	0,20
pv:(intercept)	0,28	0,22
psdb:gov_perf	1,52	0,18
pv:gov_perf	1,02	0,18
psdb:fem	0,13	0,18
pv:fem	0,25	0,19
psdb:age	-0,03	0,07
pv:age	-0,07	0,07
psdb:educ	0,05	0,04
pv:educ	0,31	0,05
pt:partyID	1,84	0,18
psdb:partyID	1,81	0,27
pv:partyID	1,67	0,37
pt:prox	0,01	0,01
psdb:prox	0,03	0,01
pv:prox	0,01	0,01

Uma variável no modelo que ajuda a entender a vitória de Dilma é a avaliação do governo Lula. Se todos os eleitores avaliassem o governo Lula apenas como “bom” a proporção de votos de Dilma cairia dos previstos 49% para 29,8% e a diferença iria para Serra. Já se todos avaliassem o governo como ótimo a proporção de votos da candidata do PT subiria para 55,6% e ela ganharia no primeiro turno.

Outra variável é a identificação partidária que, apesar de ter um efeito menor do que o encontrado em outros anos e deste efeito ser muito similar nos três partidos, é muito mais presente com relação ao PT. A proporção da amostra que diz se identificar com o PT em 2010 é de 25% e entre aqueles que souberam identificar os candidatos no contínuo esquerda-direita chegou a 71%. Se todos os eleitores se identificassem com o PT, isto é, se houvesse um aumento de 40% no número de eleitores que se identificam com o PT, a proporção prevista de votos subiria 29% indo para 77%.

Assim como Nicolau(2011) vemos que podemos melhorar nosso modelo incorporando variáveis que ajudem a explicar melhor o comportamento centrífugo dos candidatos do PT e a decisão do voto¹². Essas variáveis devem provir de estudos sobre competição política que privilegiem as estratégias partidárias como os de Limongi e Cortez (2010) e Guarnieri (2011).

Considerações Finais

Nas análises que se debruçaram sobre as eleições presidenciais muita ênfase foi dada ao comportamento do eleitor e pouco se tem tratado das estratégias partidárias. Apesar de trabalhos mais recentes terem procurado investigar conjuntamente as motivações programáticas e as motivações de

¹² Embora as medidas de ajuste sejam de difícil interpretação em modelos categóricos nossos R2 de McFadden (um pseudo R2) foram 0.18 para 2002, 0.40 em 2006, e 0.24 em 2010.

ordem mais psicológica do eleitor, os partidos têm sido tratados de forma sempre marginal nestas análises.

Neste artigo, pretendi dar um primeiro passo na incorporação das estratégias partidárias entre os determinantes da competição política. Recentes avanços teóricos e metodológicos, assim como a disponibilização do Estudo Eleitoral Brasileiro – ESEB, facilitaram esta tarefa.

Utilizando o quadro teórico proposto por Adams et al (2005) verifiquei a posição que os partidos assumiram no contínuo esquerda-direita tendo em vista os parâmetros de um modelo de decisão de voto que leva em conta não só fatores programáticos como também fatores não programáticos.

Enquanto este modelo proporcionou uma boa aproximação da posição dos candidatos do PSDB e de outros partidos que se posicionaram mais ao centro e à direita, ele não foi muito preciso no posicionamento dos candidatos do PT e de outros partidos que se posicionavam mais à esquerda.

Isto indica que estes partidos se movem menos pela maximização de votos do que por outros fatores. A questão é: quais fatores estariam “prendendo” estes partidos na esquerda? Uma resposta possível poderia ser a pressão exercida pela militância partidária nos candidatos de partidos de esquerda. A posição final destes partidos seria o resultado do acordo entre lideranças pragmáticas e militantes ideológicos, como sugerido por Roemer (2006). Infelizmente, não foi possível testar esta hipótese no presente artigo.

Outro ponto que ganha realce com a análise das estratégias partidárias nas eleições presidenciais é a questão da coordenação pré-eleitoral. Se o PT é forçado a permanecer à esquerda e o PSDB ocupa uma posição mais central e se, como indicam os dados, o eleitor mediano vem ocupando posições cada vez mais à direita, o que impediria a entrada de candidatos à direita do PSDB? Uma resposta a isso seria justamente a coordenação pré-eleitoral. Uma segunda resposta seria que, como o eleitor não dá tanto peso a fatores programáticos, haveria fatores não programáticos e não identificados no modelo que fazem com que o PSDB domine este espectro ideológico. Mais uma vez, a determinação destes fatores é uma agenda em aberto para futuras pesquisas.

Referências Bibliográficas

ADAMS, J. F.; MERRILL, III, S.; GROFMAN, B. *A unified theory of party competition: A cross-national analysis integrating spatial and behavioral factors*. Cambridge University Press, 2005.

ADAMS, J. F.; CLARK, M.; EZROW, L.; GLASGOW, G. "Are niche parties fundamentally different from mainstream parties? The causes and the electoral consequences of Western European parties' policy shifts, 1976–1998." *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº3, p.513-529, 2006.

BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL, JR., J. "Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?" *Opinião Pública*, vol.17, nº2, p.271-303, 2011.

CALVO, E.; HELLWIG, T. "Centripetal and centrifugal incentives under different electoral systems." *American Journal of Political Science*, vol.55, nº1, p.27-41, 2011.

CARREIRÃO, Y. S. "Identificação ideológica e voto para presidente." *Opinião Pública*, vol. VIII, nº 1, 2002.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 2, agosto, 2014, p. 157-177

_____. "Relevant factors for the voting decision in the 2002 presidential election: an analysis of the ESEB (Brazilian Electoral Study) Data." *Brazilian Political Science Review (Online)*, 1. SE: 0-0, 2007a.

_____. "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006." *Opinião Pública*, vol. 13, nº2, p.307-339, 2007b.

_____.; KINZO, M. D. G. "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)." *Dados*, vol.47, nº1, p.131-167, 2004.

CASTRO, M. M. M. "*Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política*". Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

CURINI, L.; IACUS, S. M. NOPP: Nash Optimal Party Positions. R package version 1.0.3. (2012). Disponível em: <<http://cran.r-project.org/web/packages/nopp/index.html>>. Último acesso em: 9 abr. 2013.

DOWNES, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

FIGUEIREDO, M. F. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1991.

GUARNIERI, F. "A Força dos Partidos 'Fracos'". *Dados*, vol.54, nº1, p.235-258, 2011.

HELLWIG, T. "Explaining the salience of left–right ideology in postindustrial democracies: The role of structural economic change." *European Journal of Political Research*, vol.47, nº6, p.687-709, 2008.

HENNINGSEN, A.; TOOME, O. "MaxLik: A package for maximum likelihood estimation". In: *Computational Statistics*, 26(3), p. 443-458, 2011.

HOLZHACKER, D. O.; BALBACHEVSKY, E. "Classe ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições de 2002 e 2006." *Opinião Pública*, vol. 13, nº2, p.283-306, 2007.

JESSEE, S. A. "Spatial voting in the 2004 presidential election." *American Political Science Review*, 103, 1, p.59-81, 2009.

LIMA, JR.; O.B. Partidos, eleições e poder legislativo. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na Ciência Política brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Editora Sumaré/Anpocs, 1999.

LIMONGI, F.; CORTEZ, R. "As eleições de 2010 e o quadro partidário." *Novos Estudos-CEBRAP*, 88, p.21-37, 2010.

NICOLAU, J. "An analysis of the 2002 presidential elections using logistic regression." *Brazilian Political Science Review*, 1.1, p.125-135, 2011.

PALFREY, T. R. "Spatial equilibrium with entry." *The Review of Economic Studies*, 51.1, p.139-156, 1984.

POWER, T.; ZUCCO JR, C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990–2005: a research communication." *Latin American Research Review*, 44, 1, p.218-246, 2009.

ROEMER, J. E. *Political competition: Theory and applications*. Harvard University Press, 2006.

SINGER, A. "A segunda alma do Partido dos Trabalhadores." *Novos Estudos-CEBRAP*, 88, p. 89-111, 2010.

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

Anexo

ESEB - Estudo Eleitoral Brasileiro, 2002

Sumário:

O ESEB 2002 é um *survey* pós-eleitoral, organizado por Alberto Almeida e Zairo Cheibub (FGV/Opinião), Rachel Meneguello e Fernando A. Lourenço (CESOP e IFCH/UNICAMP), que realizou 2.513 entrevistas domiciliares com eleitores em todo o Brasil. O objetivo da pesquisa foi investigar as seguintes temáticas: avaliação das instituições, informação política, exposição à mídia, participação política não-eleitoral, associativismo, interesse por política, clientelismo, personalismo, autoritarismo,

GUARNIERI, F. Comportamento eleitoral e estratégia partidária nas eleições...

corrupção, conservadorismo, liberalismo e relação entre espaço público e privado. O *survey* contou com suporte Institucional da UFF - Universidade Federal Fluminense.

Universo: Eleitores de todas as regiões do Brasil

Amostragem: A amostra nacional de 2.513 entrevistas domiciliares é probabilística e representativa da população brasileira adulta (a partir de 16 anos). O desenho amostral seguiu três estágios de seleção: município (sorteados segundo a divisão político-administrativa das regiões do Brasil), setor censitário e domicílio. Os dados permitem desagregação até o nível regional em 4 estratos: 1) Norte e Centro-Oeste (agregados para garantir precisão nas inferências devido ao baixo número de entrevistas); 2) Sul; 3) Sudeste; 4) e Nordeste; O plano amostral também possibilita dividir as observações em Capital e não Capital.

Fonte de Coleta: Entrevistas domiciliares

Instituição Patrocinadora: CAPES e FAPESP

Período de Referência: 10/2002 a 12/2002

Período de Coleta: 31/10/2002 a 28/12/2002

Data de Conclusão: 28/12/2002

ESEB - Estudo Eleitoral Brasileiro, 2006

Sumário:

O ESEB 2006 é uma pesquisa pós-eleitoral de natureza acadêmica associada ao Projeto Comparative Study of Electoral Systems, da University of Michigan conduzido pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP-UNICAMP) e Ipsos Opinion. Dividido em três partes, trata dos temas Democracia, Eleições Presidenciais e Percepção dos Eleitores sobre a Localização Ideológica de Líderes Políticos.

Universo: Eleitores brasileiros em 70 municípios.

Amostragem: 1000 entrevistas

Período de Coleta: 17 a 27/12/2006

Data de Conclusão: Dezembro de 2006

ESEB - Estudo Eleitoral Brasileiro, 2010

Sumário:

O ESEB 2010 é um estudo vinculado ao projeto internacional Comparative Study of Electoral Systems (CSES), coordenado pela Universidade de Michigan (www.cses.org) e com a participação de dezenas de instituições de vários países. Contém mais de 200 variáveis, cobrindo as eleições de 2010, percepções dos eleitores sobre democracia, partidos políticos, situação econômica e social do Brasil etc. O estudo no Brasil foi conduzido pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP-UNICAMP)/Vox Populi com suporte do CNPq.

Universo: Eleitores brasileiros

Amostragem: 2000 entrevistas

Período de Coleta: Novembro de 2010

Fernando Guarnieri - fhguarnieri@gmail.com

Submetido à publicação em abril de 2013.
Aprovado para publicação em julho de 2013.

Parlamentares, representação política e redes sociais digitais: perfis de uso do Twitter na Câmara dos Deputados

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques

Instituto de Cultura e Arte
Universidade Federal do Ceará

Jakson Alves de Aquino

Departamento de Ciências Sociais
Universidade Federal do Ceará

Edna Miola

Departamento de Comunicação Social
Universidade Federal de Sergipe

Resumo: O objetivo do artigo é refletir sobre as formas de uso do Twitter por parte dos parlamentares com mandato vigente na Câmara dos Deputados durante a Legislatura 2011-2015. Pretende-se investigar que fatores levam os representantes a investirem no Twitter como parte de sua estratégia de comunicação política. São examinados os perfis públicos dos 463 deputados com registro no *microblog*. Tais contas foram monitoradas semanalmente (entre fevereiro e julho de 2012), a partir do *software* de estatística "R". Os resultados apontam correlações entre o uso da ferramenta e atributos como idade e ocupação de cargos de liderança.

Palavras-chave: internet; representação; Câmara dos Deputados; Twitter; sites de redes sociais; comunicação política

Abstract: The article reflects on how members of the Brazilian House of Representatives use Twitter as part of their political communications strategy. We examine all the 463 official accounts registered on Twitter in order to understand the factors that lead legislators to invest in microblogging. Such accounts were weekly monitored (between February and July 2012) by using the statistical software "R". The results points out correlations between the use of Twitter and attributes like age and occupation of leadership positions.

Keywords: internet; representation; House of Representatives; Twitter; social network sites; political communication

Internet, redes sociais digitais e representação política¹

A discussão em torno das consequências suscitadas pela adoção da internet no cotidiano social parece, já há algum tempo, ter alcançado um ponto mais amadurecido. De fato, ao longo dos primeiros anos de manejo e popularização das ferramentas digitais de comunicação, boa parte dos estudos que tinham como meta verificar a influência da internet sobre o ambiente social ficou concentrada em torno do que se convencionou chamar de “imaginário da cibercultura” (LEMOS, 1998). Tal ideia de imaginário tem como suporte um conjunto de suposições - algumas pessimistas, outras otimistas e outras tantas que se reivindicam neutras - a versar sobre os limites e as aspirações que diferentes áreas passaram a experimentar desde o advento das redes telemáticas.

Para não alongar a lista de questões, perguntou-se, por exemplo, sobre as consequências da internet para o jornalismo (qual será o futuro dos jornais impressos?), para a publicidade (como incorporar eficientemente as novas tecnologias nos planejamentos de comunicação?) e, naturalmente, para a política, dada a alegação de que os *media* digitais ofereceriam a capacidade de romper com a lógica unidirecional que marca boa parte da existência dos meios analógicos.

Especificamente sobre essa última dimensão, deve ser sublinhado o fato de que agentes e instituições do Estado vêm sendo continuamente provocados a refletir sobre a possibilidade de adotarem os *media* digitais na intenção de se aproximarem da esfera civil. A intenção é aproveitar a praticidade e a comodidade oferecidas pela comunicação a fim de reforçar a legitimidade das práticas democráticas contemporâneas (MAIA, GOMES e MARQUES, 2011). Assim sendo, a expectativa é de que:

“On the one hand, eParticipation will expand citizens’ forms of participation from voting to more detailed input on particular policy issues... [...] On the other side, policy makers will experience new forms of accountability to their constituency that requires them to consider citizen input in more regular intervals than only during election times” (MACINTOSH et al, 2009).

Há vários exemplos que permitem perceber a pluralidade de formas de uso das ferramentas de comunicação digital para aperfeiçoar, por exemplo, a participação e a transparência. Na Holanda, os pesquisadores Jankowski e Van Os (2003) examinam o projeto *The Digital Consultation Hour*, desenvolvido na cidade de Hoogeveen. A iniciativa em questão possibilitava o estabelecimento de um canal de comunicação instantâneo entre representantes e cidadãos. O evento era realizado a cada dois meses e os cidadãos podiam submeter questões de seu interesse sobre um tópico previamente definido. Na Alemanha, houve ocasião na qual os usuários foram convidados a apresentar razões quanto ao projeto de lei acerca da liberdade de informação (OECD, 2003). Já o site do parlamento escocês (<http://www.scottish.parliament.uk>) permitia que os cidadãos visualizassem as petições enviadas e que, ainda, pudessem tecer comentários públicos sobre o teor destas demandas (OECD, 2003).

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no 36º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em Águas de Lindoia, São Paulo, entre 21 e 25 de outubro de 2012. Os autores são gratos a Camila Mont’Alverne (PIBIC/CNPq) e a Fernando Wisse (PIBIC/UFC) pela colaboração no levantamento de parte dos dados examinados neste artigo. Também devem ser registrados os agradecimentos a Rafael Cardoso Sampaio, Camilo Aggio, Rodrigo Carreiro, Isabele Mitozo e ao parecerista anônimo pelas observações e críticas. A pesquisa contou com financiamento oriundo do Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES (processos 401062/2010-4 e 485320/2012-6).

Em sua fase mais recente, a pesquisa na área de Internet e Democracia tem demonstrado que, para além da disponibilidade técnica dos recursos de comunicação digital, o sucesso de iniciativas na área de *e-participation* é determinado pelo grau de disposição de instituições e agentes políticos em lançar mão de tais ferramentas (MARQUES, 2008; GOMES et al, 2009; MACINTOSH et al, 2009; STROMER-GALLEY, 2013).

Na verdade, percebe-se que dois comportamentos distintos se mostram necessários: de um lado, a disposição das instituições em si, que, enquanto órgãos do Estado, possuem uma atribuição constitucional específica e contam com funcionários que integram o corpo técnico-burocrático; de outro lado, a disposição individual dos representantes políticos eleitos, que, em algum momento, prestarão contas aos cidadãos ou a eles irão se reportar a fim de, por exemplo, serem (re)conduzidos aos cargos temporariamente ocupados. Coleman e Götze citam Douglas Alexander, ministro britânico, para quem é essencial que as instituições e agentes políticos deixem claro aos cidadãos que as contribuições deles estão sendo levadas em conta:

“The UK’s e-commerce minister, Douglas Alexander, in a keynote speech about e-democracy, stated that: In order to attract people to get involved in online consultations and discussions, it is vital that government and representatives demonstrate their commitment to listening to and learning from the contributions that are made and to respond to them in a timely and transparent way” (COLEMAN e GÖTZE, 2001, p. 20).

Determinadas plataformas de comunicação digital, contudo, dependem exclusivamente da disposição individual do representante em utilizá-las. É o caso dos chamados *Social Network Sites* (SNSs), ou “sites de redes sociais”, a exemplo do Orkut, do Facebook ou do Twitter - por sinal, este último será aqui analisado². Em tais SNSs, os próprios atores políticos, ao registrarem um perfil, estabelecem o tom a partir do qual desejam empregar a ferramenta: as frequências de atualização variam enormemente, assim como o modo de abordar os usuários interessados em acompanhar o que dizem as figuras públicas. De acordo com Boyd e Ellison, os sites de redes sociais são:

“... web-based services that allow individuals to (1) construct a public or semi-public profile within a bounded system, (2) articulate a list of other users with whom they share a connection, and (3) view and traverse their list of connections and those made by others within the system. The nature and nomenclature of these connections may vary from site to site” (BOYD e ELLISON, 2007, p.2).

Acredita-se que, a depender do grupo de cidadãos ao qual se esteja referindo, as redes sociais online possam desempenhar um papel fundamental no provimento e na aquisição de informação política. Saber de um acontecimento, ou de uma opinião, por meio de um amigo que comentou algo publicado por uma determinada personalidade política pode ter tanta credibilidade (ou até mais) do que ler o

² O Twitter é um *microblog*, ou seja, serviço de publicação de mensagens (limitadas a 140 caracteres) que se enquadra na categoria de rede social dadas as características de distribuição de conteúdo e promoção da sociabilidade mediada. A plataforma está disponível na internet no endereço: <<http://twitter.com>>; e também é acessível a partir de dispositivos móveis, como *smartphones*. O conteúdo das publicações pode ser de acesso restrito ou público, de acordo com as preferências do usuário.

material produzido pela assessoria do parlamentar. Nesse sentido, o uso corrente das SNSs permite, inclusive, um paralelo com o jornalismo na medida em que também abre a oportunidade para o estabelecimento de um “contrato de leitura” (o cidadão reconhece os distintos graus de legitimidade do qual se aproveita um conjunto de usuários).

É possível afirmar que o envolvimento político dos cidadãos por meio das SNSs é estimulado justamente através da oportunidade de interagir com aqueles que são autorizados a compor o processo de produção da decisão política. Há uma série de trabalhos na área de Comunicação e Teoria Democrática que apontam como aspectos fundamentais para promover um maior envolvimento político dos cidadãos: a) a motivação (ao interagir diretamente com aqueles que detêm o poder de decidir, aumenta-se a possibilidade de que a demanda endereçada seja ouvida) e b) a discussão sobre temas que cercam o cotidiano dos indivíduos. Exatamente por associar estas duas dimensões (ao mesmo tempo em que é possível seguir atores com alto grau de poder decisório, mostra-se conveniente a interação com amigos, vizinhos ou colegas de trabalho) é que as SNSs têm se apresentado como uma ferramenta cada vez mais relevante³ (VERBA et al, 1995; DELLI CARPINI, 2000; SOUZA, 2001; VITA, 2004; COELHO, 2007).

Porém, o uso que deputados e demais atores políticos fazem das redes sociais não pode ser explicado sem que se leve em conta as dimensões estratégicas da comunicação política, associadas à disputa por visibilidade pública e administração da imagem do personagem político⁴.

Na verdade, uma das modificações fundamentais que a comunicação de massa trouxe para o jogo político se refere, justamente, à maior proeminência que o fator “visibilidade” passou a ter mesmo em processos antes dominados apenas pelos “caciques” partidários. A personalização da política associada ao arrefecimento ideológico das agremiações com vistas a formar um conjunto mais amplo de alianças e conquistar eleitores moderados são fenômenos que têm chamado a atenção de um conjunto cada vez mais amplo de estudiosos (DAHLGREN e SPARKS, 1991; MCNAIR 1995; MANIN, 1997; MIGUEL, 2002; GOMES, 2004; NEGRINE e STANYER 2007; MAAREK, 2011).

“The rise of ‘candidate-centered politics’ is seen as the result of two interconnected factors: first, the weakening of traditional affective ties between voters and parties (DALTON et al, 2000; MAIR, 2005); and, second, the changing media environment, and especially the growing role of television in political communication (MAZZOLENI, 2000; MEYROWITZ, 1985; SWANSON and MANCINI, 1996)” (AELST et al, 2012).

É necessário mencionar, desta forma, a própria necessidade que os representantes e agentes públicos sentem de testar suas opiniões. Assim, os sites de redes sociais configuram a oportunidade para que personalidades políticas possam avaliar se sua mensagem está ou não sendo compreendida e bem recebida por outros usuários. Adicionalmente, amplia-se o grau de exposição de determinados posicionamentos políticos dos agentes eleitos.

³ Junte-se a isso a capacidade destacável de se repercutir o conteúdo publicado nos sites de redes sociais digitais, elaborando-se um material que, frequentemente, serve de fonte para o jornalismo.

⁴ Em comentário a este artigo, Camilo Aggio ressaltou que também deve ser considerada a utilização dessas ferramentas com o intuito pedagógico, quando o parlamentar se dedica a atualizar os usuários interessados em acompanhar uma causa particular. O pesquisador destacou, ainda, o intuito dos deputados em pautar veículos de comunicação.

A literatura já permite identificar um esforço considerável em analisar o uso das redes sociais digitais - sobretudo o Twitter, principalmente porque, nesta rede, os dados estão acessíveis mesmo a usuários de internet não cadastrados no *microblog* - nos momentos de elevado engajamento de cidadãos e representantes, como é o caso dos períodos eleitorais. Boa parte das investigações abrange, especialmente, aqueles atores envolvidos em eleições majoritárias. A intenção desses trabalhos é diagnosticar padrões de uso por parte de candidatos e caracterizar as estratégias acionadas na comunicação entre candidato e eleitor (DRUCKMAN et al, 2009; AGGIO, 2011; CERVI e MASSUCHIN, 2011; GIBSON e McALLISTER, 2011; MARQUES et al, 2011; ROSSETTO et al, 2012; MARQUES et al, 2013).

Referindo-se especialmente aos momentos eleitorais, Druckman et al (2009) afirmam haver uma série de fatores que explicam os motivos pelos quais alguns candidatos tendem a adotar de maneira mais ou menos ousada determinada plataforma de comunicação, dentre eles: a) a disponibilidade de recursos financeiros, b) o partido ao qual pertence o candidato, c), o gênero e, por último, d) o cargo por ele ocupado (ou seja, tentar a reeleição é aspecto que influencia nas formas de uso).

Mas, como se sabe, as campanhas eleitorais constituem períodos de breve duração e direcionados a um objetivo de curto prazo. Por isso, a comunicação regular entre eleitos e cidadãos (aquela que abrange os mandatos) demanda uma atenção específica por parte dos estudiosos. Observam-se, inclusive, oportunidades em que há um progressivo abandono dessas redes de comunicação digital uma vez que o candidato é eleito. É o caso do perfil de Dilma Rousseff no Twitter: quando concorreu à Presidência da República em 2010, a candidata do PT utilizou de maneira regular a referida rede social; após ter assumido o cargo de chefe do Poder Executivo, a utilização da ferramenta foi interrompida por completo.

Tendo em vista essa mudança fundamental nas motivações para que os representantes mantenham ativos seus perfis públicos nos sites de redes sociais, a preocupação seguinte torna-se explicar que fatores orientam a decisão de certos políticos em investirem nessas plataformas de comunicação com os cidadãos ao longo do cumprimento de seu mandato. Mais especificamente, esta investigação se preocupa em elucidar a adoção de ferramentas de comunicação digital por parte dos integrantes da Câmara dos Deputados no curso normal da representação política.

Sabe-se que o comportamento dos parlamentares é determinado por aspectos institucionais, político-ideológicos e individuais (todas essas dimensões estão inseridas em contextos históricos específicos, naturalmente). A premissa inicial do argumento aqui delineado é que esses aspectos que marcam a atividade dos representantes no parlamento continuam relevantes para explicar as decisões que os mandatários em análise tomam a respeito das estratégias de comunicação e de administração da sua imagem pública. A pesquisa sobre o uso das ferramentas de comunicação digital por parte dos parlamentares do Congresso Nacional faz parte do projeto em curso "Internet, Participação e Representação Política", desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa em Política e Novas Tecnologias (PONTE/UFC).

Como recorte deste artigo, apresenta-se uma investigação e discussão sobre os aspectos individuais (tais como sexo, idade, posições de liderança e votação recebida) que influenciam o uso que os deputados federais com mandato vigente na 54ª Legislatura (2011-2015) da Câmara dos Deputados

fazem do Twitter. O objetivo é compreender clivagens que possam colaborar na definição de padrões de comportamento entre esse grupo de políticos⁵.

O tópico a seguir trata da metodologia e da análise empírica aplicada ao universo dos deputados federais, apresentando, de acordo com as variáveis investigadas e as hipóteses formuladas, os resultados encontrados. A última parte do artigo discute, então, esses resultados à luz da teoria dedicada a compreender os fenômenos da comunicação política digital.

Metodologia e análise empírica

A presente pesquisa abrangeu os deputados federais e seus respectivos perfis no Twitter. Após a identificação dos endereços das contas oficiais de cada parlamentar na plataforma, verificou-se que, em fevereiro de 2012, 463 dos 513 integrantes da Casa possuíam registro no *microblog*, dado que determinou a população a ser analisada.

A coleta dos dados relativos às atividades desses parlamentares no Twitter ocorreu semanalmente, entre 23 de fevereiro e 05 de julho de 2012, totalizando 19 semanas⁶. Os dois tipos de informações mais importantes nesta fase da pesquisa e aqui examinados - a saber, as estatísticas de postagem dos deputados na rede e a evolução do número de seus seguidores - foram obtidos a partir do *software* de estatística "R" (R CORE TEAM, 2012).

A pesquisa se dedicou, também, a confrontar os perfis de uso do Twitter por parte de cada parlamentar com um conjunto de variáveis (sexo, idade, partido, cargos de liderança ocupados na Casa e informações sobre o perfil do eleitorado), oriundas dos seguintes bancos de dados: a) site da Câmara dos Deputados⁷, no qual consta uma breve biografia de cada representante que integra a Casa; b) site do Tribunal Superior Eleitoral⁸, no qual estão disponíveis dados sobre as candidaturas e sobre as votações obtidas pelos deputados eleitos; c) Amostra do Censo 2010⁹, conduzido pelo IBGE. Ao final da pesquisa, será possível perceber que a associação das informações da Amostra do Censo (relativas às características sociodemográficas dos municípios, com as votações obtidas individualmente pelos deputados federais) gerou uma série de dados necessários para se traçar o perfil do eleitorado de cada parlamentar, possibilitando, assim, a realização de cruzamentos com os modos de uso do Twitter.

Dados e análises bivariadas: o perfil de uso do Twitter

Variáveis dependentes

A análise do perfil de uso que os deputados federais fazem do Twitter envolve duas variáveis dependentes: o número de *tweets* (ou *posts*) que o deputado publica semanalmente (aqui denominado

⁵ Este artigo enfatiza somente a análise quantitativa das formas de uso que os deputados federais brasileiros conferem ao Twitter. Dessa maneira, não esteve entre os objetivos da pesquisa, em sua primeira fase, examinar os perfis de interação ou o conteúdo das mensagens publicadas no *microblog*.

⁶ A coleta dos dados ocorreu sempre às quintas-feiras, a partir das 20h. Por restrição dos servidores do Twitter, que limitam a requisição de dados a 150 por hora, foi impossível a coleta da totalidade dos dados em um curto intervalo de tempo. Assim, a coleta tinha início às 20h e era concluída às 23h. Os dados e scripts necessários para replicar os resultados deste artigo estão disponíveis em: <<http://www.lepem.ufc.br/dados/TwitterParlamentar>>.

⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

⁸ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 6 ago. 2012.

⁹ Disponível em: <ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/Microdados>. Acesso em: 6 ago. 2012.

tuitagem)¹⁰ e o número de seguidores que ele possui¹¹. Nesta primeira parte da análise, o objetivo do artigo é verificar a adoção da ferramenta e a extensão da rede de relacionamentos que os agentes representativos em tela estabelecem no *microblog*.

Primeiramente, nota-se que os deputados federais reconhecem o Twitter como plataforma de comunicação importante para estabelecer contato com os cidadãos ou para promover sua imagem pública - 463 dos 513 parlamentares cadastraram um perfil de usuário na rede em questão¹².

Supondo que a popularidade do parlamentar nessa rede esteja relacionada com a produção e a publicação de conteúdo, a pesquisa avalia o desempenho dos deputados federais investigando, inicialmente, se há alguma correlação entre o número de seguidores que cada deputado possui e o volume de *tweets* que ele publica.

A observação dos dados demonstrou que o uso do *microblog* varia enormemente se for levado em conta 1) o volume de conteúdo publicado e 2) o alcance das mensagens: há perfis de políticos que publicaram mais de 35.000 postagens no total (é o caso de Anthony Garotinho, do PR/RJ) e enumeram mais de 450.000 seguidores (Romário, PSB/RJ); no outro extremo, há deputados que nunca publicaram qualquer mensagem e têm pouquíssimos seguidores.

Os valores extremos (*outliers*) superiores na variável “número de seguidores” são atribuídos aos seguintes parlamentares: Romário (PSB, 481.474), Guilherme Mussi (PSD, 183.201), Tiririca (PR, 165.214), Gabriel Chalita (PMDB, 146.758), Pastor Marco Feliciano (PSC, 105.916), Jean Wyllys (PSOL, 94.333), Anthony Garotinho (PR, 90.268), Manuela D’Ávila (PCdoB, 59.024) e Eros Biondini (PTB, 41.038)¹³.

Quanto ao número médio de postagens por semana (a *tuitagem*), as maiores médias discrepantes foram apresentadas pelos seguintes deputados: Lucio Vieira Lima (PMDB, 502), Jean Wyllys (PSOL, 314), Roberto Freire (PPS, 279), Sibá Machado (PT, 262), Anthony Garotinho (PR, 245) e Manuela D’Ávila (PCdoB, 240)¹⁴. Note-se que, dentre os que mais tuitam, há deputados com relativamente poucos seguidores, como Sibá Machado e Lucio Vieira Lima (2652 e 3053 seguidores, respectivamente).

Em outro extremo, há mandatários com números insignificantes de seguidores e *tweets*: foram contados 89 deputados com *tuitagem* média igual a zero e, na porção de deputados que compõem o grupo dos que apresentam valores extremos baixos, há 10 indivíduos na condição de *outliers*, com até 59 seguidores.

¹⁰ Denomina-se *tuitagem* a diferença entre o número de *tweets* enviados entre duas coletas semanais. Sendo assim, a *tuitagem semanal média* (que será analisada no decorrer do trabalho) é a média aritmética do número de *tweets* postados entre uma semana e outra.

¹¹ O número de seguidores de cada deputado foi atualizado semanalmente, de acordo com o método de coleta já apresentado. Para as análises estatísticas analisadas neste artigo, foi considerado o número de seguidores que cada deputado possuía em 5 de julho de 2012.

¹² O Twitter permite que os usuários mudem o nome da sua conta, mantendo o histórico de postagens e o rol de seguidores. Outras alterações, no entanto, ocorreram ao longo do período analisado: alguns parlamentares encerraram suas contas e abriram novas, tendo a contagem de *tweets* reiniciada; em outros casos, no intervalo entre uma coleta e outra, alguns parlamentares apagaram mais *tweets* do que postaram, resultando em um valor negativo de *tuitagem* para a semana em questão. Essa segunda situação ocorreu com 33 deputados em, pelo menos, uma das semanas. De modo a evitar distorções nos cálculos, tais valores negativos foram convertidos em valores omissos e, assim, desconsiderados nos cálculos da *tuitagem* média semanal.

¹³ Entre parênteses, o número de seguidores apresentado na última semana da coleta de dados.

¹⁴ Entre parênteses, a *tuitagem* semanal média durante o período analisado.

O comportamento heterogêneo dos representantes é percebido por meio da diferença constatada entre os valores mediano e médio das variáveis a) *Número de seguidores* e b) *Tuitagem média semanal* (Tabela 1). A distribuição desses dados se aproxima de uma distribuição log-normal (isto é, relativamente uns aos outros, muitos deputados são *very low users* e poucos são *heavy users*). A distorção criada por essa situação é compensada nas análises dos dados com o uso de logaritmos do número de seguidores e das médias de tuitagem.

Tabela 1
Sumário das variáveis dependentes

	Mínimo	Mediano	Médio	Máximo
Número de seguidores	1	1662	5865,0	481500
Tuitagem média semanal	0	8,5	27,7	502

Fonte: Elaboração própria, com dados coletados pelos autores no Twitter dos parlamentares.

Deste modo, os resultados revelam que publicar mais mensagens (ou com maior regularidade) não implica, necessariamente, atração de um número maior de seguidores. Na realidade, há uma baixa correlação entre a tuitagem e o número de seguidores dos políticos analisados (0,20).

Variáveis explicativas

Os casos que ocupam as porções extremas quanto ao uso do Twitter (seja pelo volume de *tweets* semanais publicados, seja pelo número de seguidores) não são suficientes, todavia, para explicar o uso que a maioria dos parlamentares faz da plataforma; tampouco esses casos fornecem elementos de comparação confiáveis. Por isso, é necessário considerar variáveis independentes que, em um primeiro instante, agrupem os parlamentares segundo suas características individuais e, posteriormente, sirvam para comparar os padrões de uso do Twitter. Reforçando o problema que o artigo pretende investigar, questiona-se: o que efetivamente explicaria formas tão díspares de utilizar o Twitter?

Para ampliar os fatores explicativos desses comportamentos, as variáveis dependentes de uso do Twitter (média semanal de tuitagem e número de seguidores) são confrontadas com as seguintes variáveis explicativas: 1) as características individuais dos deputados federais inscritos no serviço de *microblog* - sexo, idade, partido e cargos de liderança que eles ocupam na estrutura da Câmara dos Deputados - e 2) a relação entre a votação por eles obtida e o perfil de seu eleitorado.

- Sexo e idade

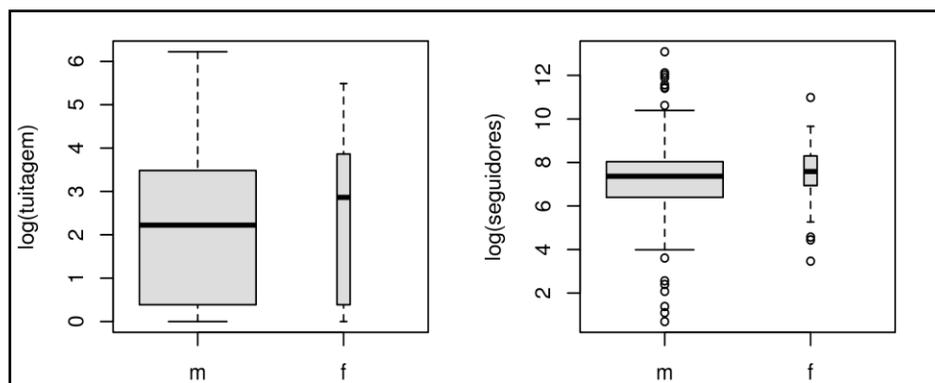
Alguns estudos sobre democracia digital têm repercutido uma preocupação que marca a literatura sobre participação política, que se trata das clivagens determinadas por gênero e por idade (WILHELM, 2000; EISENBERG e CEPIK, 2002). No que concerne às preocupações sobre igualdade de oportunidades para a participação das mulheres na política, destaca-se que tanto o número de candidatas quanto o número de representantes eleitas é proporcionalmente inferior ao de homens (ainda que uma progressiva ocupação das esferas de decisão política por mulheres possa ser pontualmente identificada). Além disso, a atuação parlamentar também se distingue entre homens e mulheres, uma vez que o prestígio e a influência se distribuem de modo desigual entre eles e elas. Pesquisas apontam que às mulheres com assento no Congresso é reservada uma participação restrita a certas temáticas que reforçam seu papel subalterno na política nacional (MIGUEL e FEITOSA, 2009).

Nesse sentido, a expectativa dos pesquisadores era de que a participação de homens e mulheres no Twitter reproduzisse tais padrões de desigualdade, com a prevalência quantitativa dos homens em relação às mulheres - muito embora não haja barreiras formais nem na representação parlamentar autorizada por meio de eleições, nem no acesso desses atores políticos às plataformas de comunicação em rede. Trabalhou-se, então, com a seguinte hipótese:

Hipótese 1: As desigualdades de gênero identificadas no cenário político brasileiro se reproduzem no uso que parlamentares fazem do Twitter: os deputados tuitam mais e contam com maior número de seguidores do que as deputadas.

Contrariando tal expectativa, e refutando a Hipótese 1, a análise da tuitagem média semanal e do número de seguidores (classificados de acordo com o sexo dos deputados) demonstrou uma participação maior das mulheres no Twitter (Figura 1)¹⁵. Em outras palavras, a média e a mediana do número de tweets postados pelas deputadas é superior ao dos homens. A situação já não é tão clara em relação ao número de seguidores, em que a mediana das mulheres é maior do que a dos homens, mas a média é inferior (Tabela 2). Entretanto, é importante observar que a tuitagem média semanal e o número de seguidores têm distribuição que se aproxima de uma log-normal e calculando-se as estatísticas a partir do logaritmo dessas variáveis, as mulheres apresentam média e mediana das duas variáveis superiores às dos homens, como pode ser observado pelos valores entre parênteses na Tabela 2. Em todos os casos, testes-t de comparação de médias revelam que as diferenças entre as médias de tuitagem e de seguidores de homens e mulheres não são estatisticamente relevantes. O menor valor-p ocorre para a diferença entre as médias de tuitagem não transformada logaritmicamente ($p = 0,14$).

Figura 1
Logaritmos da média da tuitagem semanal e do número de seguidores de acordo com o sexo do parlamentar



Fonte: Elaboração própria, com dados coletados pelos autores no Twitter dos parlamentares.

¹⁵ A figura apresenta diagramas em caixa nos quais a linha grossa no meio da caixa indica a posição da mediana. As linhas que delimitam a base e o topo da caixa indicam, respectivamente, o primeiro e o terceiro quartis (ou seja, 50% dos valores encontram-se no espaço delimitado pela caixa) e as duas linhas horizontais abaixo e acima da caixa representam os limites além dos quais os valores são considerados extremos (*outliers*). As larguras das caixas são proporcionais ao número de deputados em cada categoria (masculino e feminino).

Tabela 2
Média e mediana da tuitagem semanal média e do número de seguidores segundo o sexo
(média e mediana do logaritmo da tuitagem semanal média e do número de seguidores)

	Tuitagem		Seguidores	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Homens	26,4 (2,12)	8,2 (2,22)	6.063,2 (7,23)	1.582,5 (7,37)
Mulheres	39,5 (2,47)	16,5 (2,86)	4.113,8 (7,46)	1.970,0 (7,59)

Fonte: Elaboração própria, com dados coletados pelos autores no Twitter dos parlamentares.

Dentre as deputadas mais ativas no Twitter e que têm mais seguidores estão Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), Bruna Furlan (PSDB/SP), Fátima Bezerra (PT/RN), Teresa Surita (PMDB/RR) e Perpétua Almeida (PCdoB/AC).

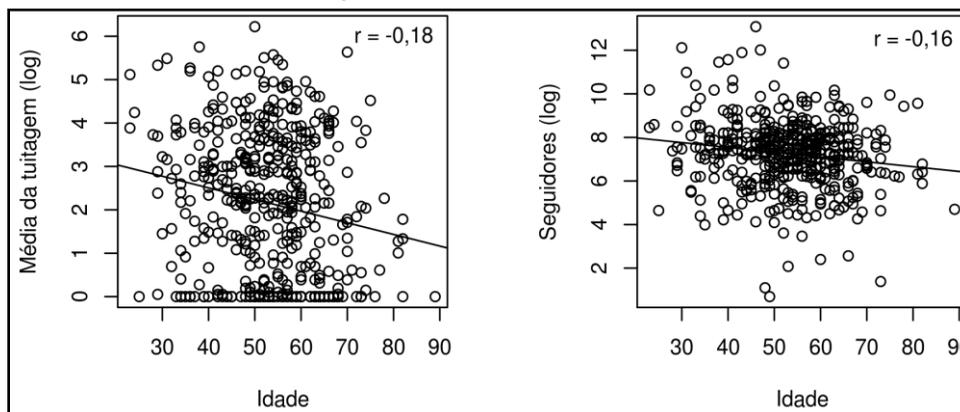
Além da questão do gênero, esperava-se que a idade dos parlamentares constituísse outro fator importante a influenciar o uso da ferramenta. Aponta-se, na literatura (WILHELM, 2000), que a facilidade para explorar e acompanhar as inovações tecnológicas da comunicação em rede é inversamente proporcional à faixa etária de seus usuários. Com isso, a hipótese referente à idade dos parlamentares prediz uma penetração maior e um uso mais intenso da internet e de suas plataformas por parte dos deputados mais jovens.

Hipótese 2: Quanto mais jovens forem os parlamentares, mais intensa será a utilização do Twitter.

De fato, é o que se confirma na Figura 2¹⁶, que demonstra uma baixa, mas, ainda assim, significativa, correlação negativa entre a idade dos parlamentares e os logaritmos das variáveis tuitagem ($p < 0,001$) e seguidores ($p = 0,001$). Isso implica o seguinte: quanto menor a faixa etária do deputado, maiores são as chances de que ele utilize o Twitter e que tenha muitos seguidores. Observe-se no gráfico da tuitagem média o número considerável de deputados que não postaram *tweets* no período da pesquisa, ficando, conseqüentemente, alinhados na base do gráfico.

¹⁶ Em cada um dos dois gráficos, cada círculo representa a posição de um deputado em relação às duas variáveis cuja correlação se está investigando. A estatística "r" indica a correlação de Pearson existente entre as duas variáveis. Valores negativos indicam que quanto maior uma, menor a outra. Na ausência de correlação, o valor de "r" seria 0 e com correlação perfeita, situação em que os centros de todos os círculos ficariam sobre a linha, seria 1 ou -1. Nos dois gráficos as linhas de regressão das duas variáveis são apresentadas. Uma interpretação mais acurada da correlação entre idade e as variáveis dependentes está condicionada às análises multivariadas que o artigo apresenta mais adiante.

Figura 2
Logaritmos da média da tuitagem semanal e do número de seguidores
segundo a idade do parlamentar



Fonte: Elaboração própria, com dados coletados pelos autores no Twitter dos parlamentares.

- Cargos de liderança no âmbito da Câmara dos Deputados

O comportamento dos parlamentares em sua tentativa de conquistar e manter posições de poder dentro da própria Câmara dos Deputados é influenciado por fatores diversos, tais como as orientações dos partidos aos quais pertencem e, naturalmente, certas dinâmicas institucionais que definem a estrutura hierárquica que caracteriza o exercício da representação no âmbito do Congresso Nacional.

Quando se observam as médias por partido em número de seguidores (Tabela 3), constata-se que, entre os “campeões” no Twitter (em termos de média de tuitagem e número de seguidores), estão tanto partidos com pequena representação numérica, como o PSOL ou o PSC, quanto partidos médios e grandes, como o PSB, o PDT e o PR.

Os dois partidos com as maiores bancadas, embora possuam tuitagem no intervalo de média a alta (PT, 37,7 e PMDB, 36,8), estão longe de possuir, comparativamente, um grande número de seguidores (3.596 e 4.630 seguidores em média, respectivamente). As maiores médias de tuitagem semanal são apresentadas, novamente, pelo PSOL; este partido, porém, conta com apenas 3 deputados e tem um de seus integrantes entre o grupo de *outliers* (Jean Wyllys), o que dificulta uma comparação mais segura acerca dos padrões de uso de acordo com as agremiações.

Tabela 3
Média da tuitagem semanal e do número de seguidores de acordo com o partido político

	N	Tuitagem	Seguidores
PSOL	3	141,6	43808
PSB	30	21,8	17892
PR	27	24,6	12301
PSC	15	24,6	11883
PCdoB	14	56,8	8646
PTdoB	2	12	6191
PSD	42	13,8	5948
DEM	23	18,9	5132
PRB	8	16	5026
PMDB	69	36,8	4630
PPS	10	58,9	3801
PT	83	37,7	3596
PTB	17	7	3154
PDT	23	12,6	2964
PSDB	49	31,5	2729
PV	10	8,3	2260
PP	33	13,8	1789
PHS	1	7,7	1219
PRTB	1	0	486
PRP	1	3	365
PMN	1	0	221
PTC	1	1,9	167
Total	463	27,7	5865

Fonte: Elaboração própria, com dados coletados pelos autores no Twitter dos parlamentares.

Dada a importância de se considerar o comportamento individual do parlamentar no momento de se estabelecerem tais clivagens (direita, centro ou esquerda; situação ou oposição), mas, ainda, reconhecendo as dificuldades de tal empreitada, a pesquisa aqui apresentada se abstém, por ora, de aprofundar essas análises. Indica-se, contudo, que os resultados até aqui apresentados justificam um investimento futuro no tema. Situação similar aconteceu com a análise das profissões exercidas pelos parlamentares antes de ingressarem na política ou de serem eleitos. A análise preliminar dessa categoria se mostrou relevante, mas, em face da ambiguidade ou discrepância das informações coletadas na Câmara dos Deputados e no Tribunal Superior Eleitoral, a inclusão dessa variável ainda está sendo avaliada no desenvolvimento da pesquisa.

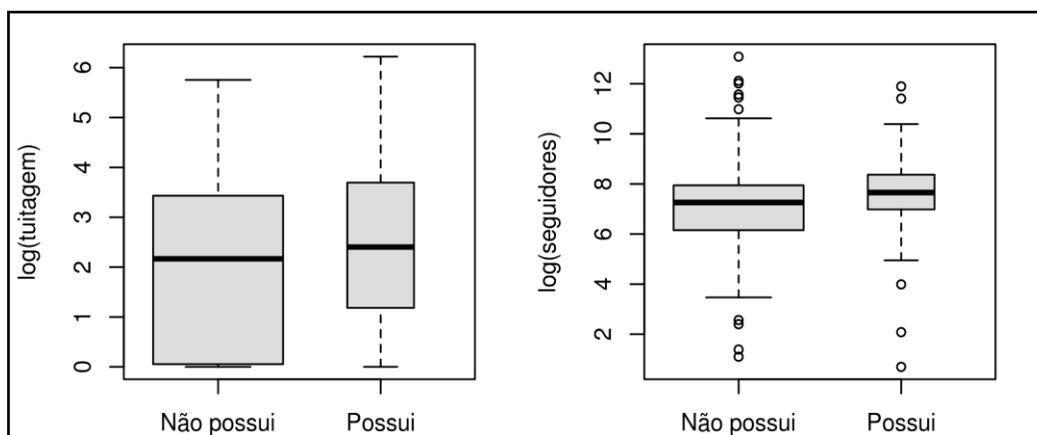
Adicionalmente, considera-se que a ocupação de cargos que aumentam o poder do parlamentar nas instâncias de decisão do Congresso e, conseqüentemente, sua visibilidade nos *mass media*, também

têm impacto no modo como os deputados utilizam o Twitter. A hipótese testada aqui prevê que aqueles políticos que ocupam assento na Mesa Diretora da Câmara ou no Colégio de Líderes¹⁷ mantêm uma preocupação especial em administrar sua visibilidade nas redes sociais e, por isso, tenderiam a desenvolver uma eficaz estratégia de comunicação no *microblog*. A partir dessa reflexão, desenvolve-se a seguinte hipótese:

Hipótese 3: Parlamentares que ocupam cargos e funções de liderança na Câmara utilizam o Twitter com maior intensidade se comparados àqueles parlamentares que não detêm cargos.

Para avaliar esse efeito, os deputados foram classificados entre os que possuem cargos de liderança partidária (líderes, vice-líderes e integrantes da Mesa Diretora da Câmara) e aqueles parlamentares que não ocupam tais cargos na Casa. A Figura 3 e a Tabela 4 demonstram que os deputados que são líderes, vice-líderes ou fazem parte da Mesa claramente tuitam mais do que os que não ocupam cargos. Quanto ao número de seguidores, a mediana é maior para os que ocupam cargos, mas com a média ocorre o contrário. Usando o logaritmo da média da tuitagem e do número de seguidores, os parlamentares que possuem cargos apresentam média e mediana superiores aos que não possuem e as diferenças entre as médias são estatisticamente significativas nos dois casos (valores-p dos testes-t, respectivamente, 0,01 e 0,0002).

Figura 3
Logaritmos da média da tuitagem semanal e do número de seguidores segundo o cargo ou função



Fonte: Elaboração própria, com dados coletados pelos autores no Twitter dos parlamentares.

¹⁷ O Colégio de Líderes é composto pelos líderes de partidos, líderes dos blocos e a Mesa Diretora da Casa e têm a prerrogativa de compor a Ordem do Dia, ou seja, determinar a pauta de debate e deliberação (CINTRA e LACOMBE, 2007; Inácio, 2007; LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

Tabela 4
Média e mediana da tuitagem semanal média
e do número de seguidores segundo o cargo
(média e mediana do logaritmo da tuitagem semanal média e do número de seguidores)

	Tuitagem		Seguidores	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Não possui cargo	25,2 (2,02)	7,7 (2,17)	6.090,0 (7,07)	1.418,0 (7,26)
Possui cargo	32,6 (2,42)	10,1 (2,40)	5.427,3 (7,62)	2.113,0 (7,66)

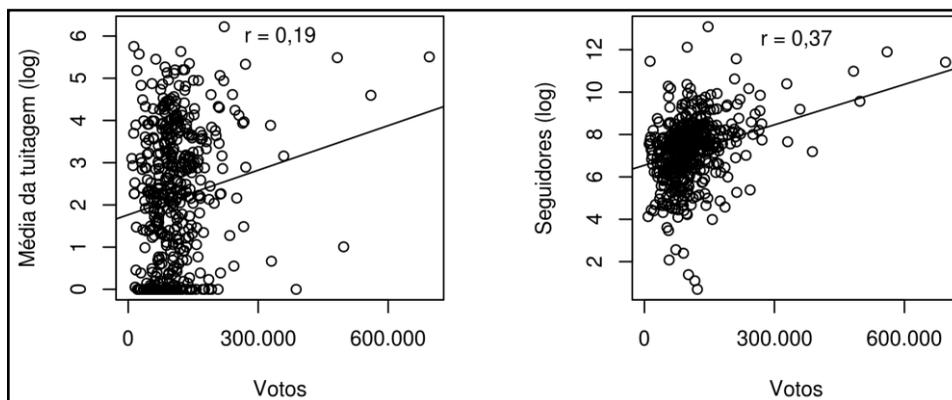
Fonte: Elaboração própria, com dados coletados pelos autores no Twitter dos parlamentares.

- Número de votos e características do eleitorado

Esta última etapa da análise empírica parte de considerações sobre a relação entre a *constituency* responsável por outorgar o mandato ao deputado federal e o uso que esse representante faz do Twitter.

O confronto simples da votação obtida pelos deputados com as variáveis dependentes confirma que aqueles representantes que conquistaram maior número de votos coincidem com os que mais tuitam e com os que têm mais seguidores, de acordo com o que é apresentado na Figura 4. Encontramos correlação positiva da votação tanto com a tuitagem ($r = 0,19$, $p < 0,001$) quanto com o número de seguidores ($r = 0,37$, $p < 0,001$). Ou seja, isso significa que quem obteve mais votos tem mais seguidores e, também, uma média de tuitagem mais alta.

Figura 4
Logaritmos da média da tuitagem semanal e do número de seguidores
segundo o logaritmo do número de votos do deputado



Fonte: Elaboração própria, com dados sobre Twitter coletados pelos autores e resultados eleitorais divulgados pelo TSE.

Aprofundando a análise dos impactos da dimensão *constituency* no uso do Twitter, investigam-se aqui as relações entre o perfil sociodemográfico dos eleitores e as variáveis tuitagem e número de seguidores dos deputados federais. Para tanto, foram selecionadas as variáveis explicativas: 1) situação

da moradia (urbana ou rural); 2) escolaridade (proporção dos moradores com nível superior) e 3) renda média, presentes nos dados do Censo 2010, em nível municipal¹⁸.

A expectativa é que eleitores residentes na zona urbana, e que possuem nível de escolaridade superior e também maior renda, contem com as condições estruturais (acesso a equipamentos e a rede banda larga) e a literacia necessárias para utilizar as redes sociais como ferramenta de interação com seu representante. As hipóteses resultantes desse raciocínio são:

Hipótese 4a: Deputados eleitos por constituencies de maior renda utilizarão o Twitter de maneira mais intensa.

Hipótese 4b: Deputados eleitos por constituencies com residentes predominantemente na zona urbana utilizarão o Twitter de maneira mais intensa.

Hipótese 4c: Deputados eleitos por constituencies com maior nível de escolaridade utilizarão o Twitter de maneira mais intensa.

A estratégia metodológica adotada neste artigo para a incorporação das variáveis referentes à urbanização e à escolaridade consistiu no cálculo da proporção média da população dos municípios com idade maior do que 16 anos e menor do que 80 que morava em zona urbana e que possuía nível de instrução superior, ponderada pela votação obtida pelo deputado nos respectivos municípios. Por exemplo, se um deputado obteve votos em três municípios, conforme a Tabela 5:

Tabela 5
Votação de um candidato e escolaridade dos eleitores em três municípios fictícios

Município	% com nível superior	Número de votos obtidos
A	0,10	10.000
B	0,20	30.000
C	0,30	20.000

Fonte: Elaboração própria.

A taxa média de eleitores com nível superior, ponderada pelo número de votos dos municípios em que o candidato obteve votação seria:

$$\frac{0,10 \times 10.000 + 0,20 \times 30.000 + 0,30 \times 20.000}{60.000} = 0,217$$

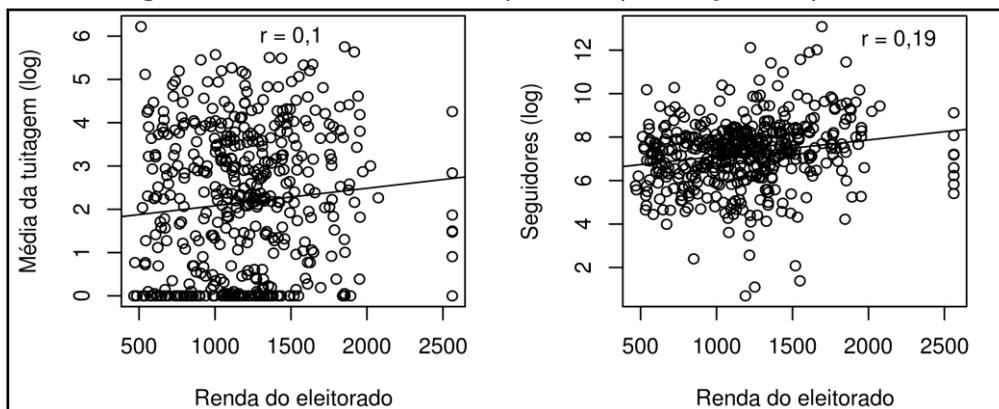
O cálculo das variáveis renda e situação de moradia se deu de forma análoga, ponderando-se a renda média dos municípios e a proporção de residentes na zona urbana pela votação do candidato em cada município. O uso das três variáveis implica risco de se cometer a chamada “falácia ecológica”. Um

¹⁸ Optou-se por não utilizar o IDH porque esse índice combina variáveis (escolaridade e PIB per capita) que, suspeitava-se, poderiam exercer impactos independentes sobre o uso do Twitter. Como pode-se perceber pela comparação dos resultados das análises bivariadas para renda e escolaridade (Figuras 5 e 7) com a análise de regressão múltipla (Tabela 6), essa suspeita se confirmou: a escolaridade tem impacto positivo, mas a renda tem impacto negativo sobre o uso do Twitter pelos parlamentares. Além disso, o indicador de escolaridade utilizado no IDH é o *número de anos de estudo* e considerou-se que a *proporção de pessoas com nível superior* seria mais relevante para o caso aqui analisado.

deputado pode, por exemplo, ter obtido votos predominantemente dos eleitores mais pobres de alguns municípios de renda *per capita* elevada; já outro parlamentar pode, pelo contrário, ter obtido sua votação dos eleitores mais ricos de alguns municípios pobres. Nossa expectativa, entretanto, é que, para o conjunto dos dados, referentes aos 463 deputados, os erros se anulem, sendo possível interpretar as correlações encontradas como correspondentes a relações causais relevantes¹⁹.

A Figura 5 confirma que a renda dos cidadãos - fator importante para que os eleitores tenham à disposição a estrutura necessária à comunicação digital com seu representante - está diretamente relacionada ao uso que os parlamentares fazem do Twitter. A renda média do eleitorado tem correlação positiva e estatisticamente significativa tanto com o logaritmo da tuitagem ($r = 0,10$, $p = 0,034$) quanto com o logaritmo do número de seguidores ($r = 0,19$, $p < 0,001$). Em outras palavras, os dados corroboram a Hipótese 4a: quanto maior o poder aquisitivo do círculo eleitoral, maior o uso que o parlamentar faz do *microblog* em questão.

Figura 5
Logaritmos da média da tuitagem semanal e do número de seguidores segundo a renda média do eleitorado ponderada pela votação do deputado

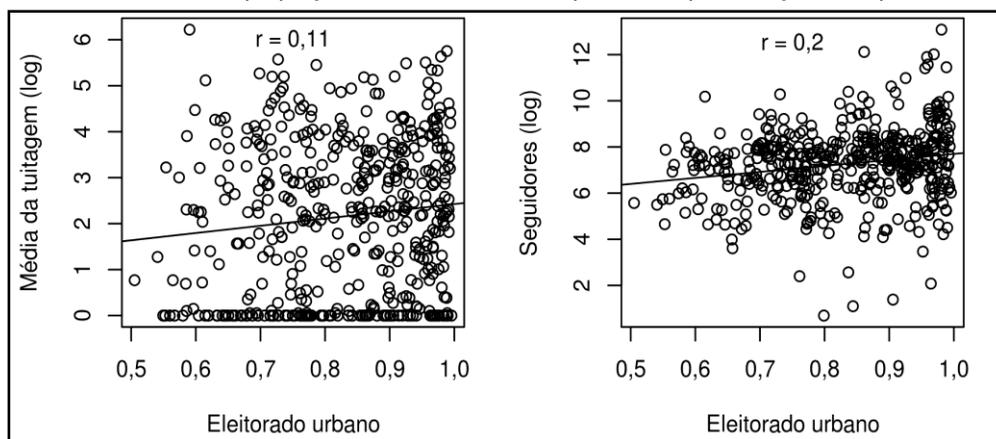


Fonte: Elaboração própria, com dados sobre Twitter coletados pelos autores, resultados eleitorais divulgados pelo TSE, e dados sobre renda da Amostra do Censo de 2010 realizado pelo IBGE.

Residir nas cidades facilita enormemente o provimento de serviços de acesso à internet. A Hipótese 4b supunha que um eleitorado mais urbano coincidiria com o maior uso da plataforma por parte dos parlamentares. A corroboração dessa hipótese é dada pela representação gráfica das correlações positivas entre o eleitorado urbano e os números da tuitagem e de seguidores na Figura 6 (as estatísticas correspondentes são, respectivamente, $r = 0,11$ e $p = 0,014$ e $r = 0,20$ e $p < 0,001$):

¹⁹ Se as informações por setor censitário ou por bairro pudessem ter sido agregadas, seria amenizado o risco de “falácia ecológica”, pois todo município tem ricos e pobres, pessoas com alta escolaridade e pessoas com baixa escolaridade, mas, em geral, essas pessoas vivem em bairros diferentes. Infelizmente, a realização desse procedimento está além das possibilidades dos autores deste artigo, porque não existe já pronta uma base de dados com a correspondência entre endereços das seções eleitorais (disponibilizados pelo TSE) e setores censitários (definidos pelo IBGE). Os endereços do TSE muitas vezes incluem o bairro, mas a informação nem sempre coincide com a do IBGE. Seria preciso, portanto, verificar manualmente em plantas detalhadas das cidades em qual setor censitário está o endereço de cada seção eleitoral. Para se ter uma ideia do tamanho da tarefa, só no município de Fortaleza (Ceará), por exemplo, são mais de 600 endereços e a verificação teria que ser feita para todos os mais de 5.500 municípios brasileiros.

Figura 6
Logaritmos da média da tuitagem semanal e do número de seguidores
de acordo com a proporção do eleitorado urbano ponderada pela votação do deputado

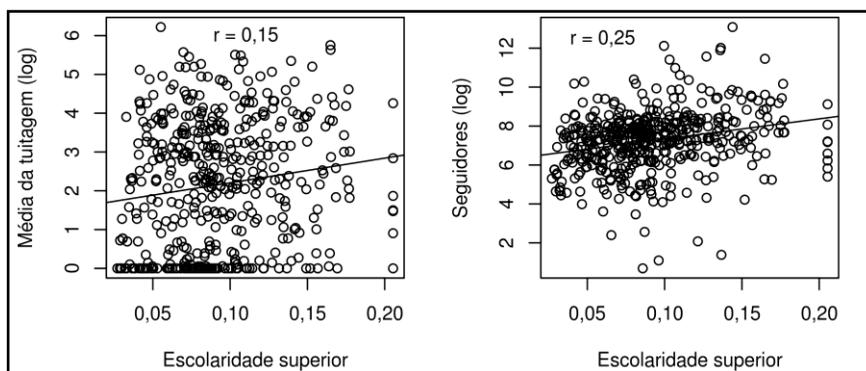


Fonte: Elaboração própria, com dados sobre Twitter coletados pelos autores, resultados eleitorais divulgados pelo TSE, e dados sobre situação de moradia da Amostra do Censo de 2010 realizado pelo IBGE.

A última proposição, Hipótese 4c, tem fundamento no fato de que o uso da internet para a comunicação entre cidadãos e representantes requer de ambos capacidade de compreender as linguagens envolvidas na produção de conteúdo - o que se denomina *literacia mediática*. Supõe-se que eleitores com nível superior dispõem desse requisito e têm maior aptidão para demandar de seus representantes a interação e a oferta de informação com frequências mais altas. Deputados eleitos por tal *constituency* explorariam com maior intensidade, portanto, as possibilidades de comunicação oferecidas pelo Twitter.

Mais uma vez, a correlação aconteceu na direção esperada, como demonstra a Figura 7: quanto maior o número de eleitores com nível de escolaridade superior, maior é a tuitagem e o número de seguidores do deputado (as estatísticas são, respectivamente, $r = 0,15$ e $p = 0,002$ e $r = 0,25$ e $p < 0,001$).

Figura 7
Logaritmos da média da tuitagem semanal e do número de seguidores segundo a proporção do
eleitorado com escolaridade de nível superior ponderada pela votação do deputado



Fonte: Elaboração própria, com dados sobre Twitter coletados pelos autores, resultados eleitorais divulgados pelo TSE, e dados sobre escolaridade da Amostra do Censo de 2010 realizado pelo IBGE.

Análises de regressão

A apresentação dos resultados das análises bivariadas - feita na seção anterior - ilustra o papel desempenhado isoladamente pelas variáveis explicativas no uso do Twitter por parte dos deputados. Nesta seção, é verificado se as relações encontradas no tópico anterior se mantêm significativas quando são controladas umas pelas outras, em modelos de regressão linear múltipla²⁰.

A Tabela 4 apresenta quatro modelos. Os dois primeiros têm o logaritmo da tuitagem semanal média como variável dependente, enquanto os outros dois têm o logaritmo do número de seguidores como variável dependente. O segundo modelo de cada variável dependente (*Tuitagem 2* e *Seguidores 2*) exclui as duas variáveis explicativas que não se mostraram significativas no primeiro modelo. Todas as variáveis foram padronizadas de modo a ficarem com média 0 e desvio-padrão 1, o que facilita a interpretação dos resultados.

Tabela 6
Sumários de regressões, tendo o logaritmo da média da tuitagem semanal e o logaritmo do número de seguidores como variáveis dependentes

	Tuitagem 1	Tuitagem 2	Seguidores 1	Seguidores 2
Idade	-0,188**	-0,187**	-0,162**	-0,160**
Sexo (Feminino)	0,075.		0,050	
Cargo (Possui cargo)	0,089*	0,085.	0,118**	0,115**
Votos	0,147**	0,150**	0,307**	0,310**
Renda média do eleitorado	-0,595**	-0,514**	-0,606**	-0,536**
Eleitorado com nível superior	0,646**	0,626**	0,740**	0,729**
Eleitorado em zona urbana	0,066		0,066	
N	463	463	463	463
R ² ajustado	0,107	0,104	0,229	0,228
F	8,910	11,669	20,595	28,306

p ≤ 0,1; **p* ≤ 0,05; ***p* ≤ 0,001

Fonte: Elaboração própria.

A maioria dos resultados encontrados na seção anterior se confirmou: a tuitagem e o número de seguidores estão negativamente correlacionados com a idade do deputado (ou seja, quanto mais velho é o deputado, menor é o uso que ele faz do Twitter) e positivamente correlacionados com a ocupação de cargos na Câmara (lideranças tuitam mais e têm maior número de seguidores do que os não-líderes).

As variáveis dependentes também se relacionaram positivamente com a votação individual de cada parlamentar obtida nas eleições de 2010 e com a escolaridade de nível superior do seu círculo eleitoral. Isso quer dizer que quanto maior o número de votos que o deputado obteve em sua eleição,

²⁰ O acréscimo da variável partido certamente influenciaria nos resultados das demais variáveis, mas teve de ser suprimida pelas seguintes razões: 1) não se inclui em regressões variáveis categóricas um número tão grande de categorias (a não ser que fossem dezenas de milhares de deputados), porque isso acrescenta muito ruído ao modelo, mascarando relações estatisticamente significantes e empiricamente relevantes; 2) algumas categorias têm poucos casos (alguns partidos contam com somente um representante eleito na Câmara) e os coeficientes não teriam nenhuma significância no caso deles; por fim, 3) não haveria explicações teóricas satisfatórias para os coeficientes que apareceriam como resultado da regressão. A solução para 1 e 2 é recodificar a variável partido, deixando-a com poucas categorias, o que deve ser feito em trabalhos futuros.

maiores são as chances de que ele tenha muitos seguidores e publique muitos *posts*. Essa relação é ainda mais significativa quando se leva em consideração a educação formal do eleitorado.

Duas variáveis perderam força explicativa quando confrontadas com as demais. A proporção do eleitorado residente na zona urbana e o sexo do deputado não se mostraram estatisticamente significativos quando controlados pelas demais variáveis.

Mas a surpresa ficou por conta da renda média do eleitorado. Embora na análise bivariada a renda da *constituency* estivesse positivamente relacionada à tuitagem e ao número de seguidores, quando controlada pelas demais variáveis, ela se mostrou negativamente correlacionada com o uso do Twitter. Isto é, quanto maior é a renda dos eleitores, menores são as chances de o deputado utilizar intensamente o Twitter.

O tópico a seguir procura refletir sobre os resultados apresentados até aqui, oferecendo interpretações para os achados a partir de um diálogo com outras pesquisas a investigarem a interface entre Democracia e Internet.

Discussão

Análise das variáveis sexo e idade

Algumas das descobertas apresentadas no tópico anterior dialogam com resultados encontrados por outras pesquisas acerca do uso político dos *media* digitais. Um exemplo desse tipo de investigação é o desenvolvido por Pereira, Marona e Pinheiro (2011). Os autores investigaram de que maneira os parlamentares “se apropriam dos novos canais de informação e comunicação virtuais existentes”, estudando, para isso, especificamente, “a ferramenta virtual ‘Fale com o Deputado’, presente no portal eletrônico da Câmara dos Deputados” (PEREIRA, MARONA e PINHEIRO, 2011, p. 4).

Na pesquisa conduzida por Pereira et al (2011), a análise do impacto das variáveis sexo e idade sobre a frequência com que representantes políticos utilizam o recurso em questão indicou, *a priori*, resultados diversos daqueles descobertos na investigação aqui realizada. No trabalho de Pereira et al (2011), os deputados do sexo masculino tiveram maior proporção de mensagens recebidas e respondidas através do “Fale com o Deputado”: “A média de mensagens respondidas é maior entre os homens do que entre as mulheres. Enquanto os homens responderam, em média, 2,27 mensagens, as mulheres responderam, apenas 0,28 mensagens, em média” (PEREIRA, MARONA e PINHEIRO, 2011, p.19)²¹.

Além disso, na pesquisa de Pereira e colegas, a variável idade apontou uma correlação positiva em relação às variáveis dependentes (quanto mais velho o representante, mais a ferramenta é utilizada). “... a média de mensagens respondidas é maior entre os deputados mais velhos. Enquanto os deputados com mais de 45 anos de idade responderam, em média, 2,31 mensagens, os deputados com menos de 45 anos de idade responderam, em média, 0,92 mensagens, no período analisado” (PEREIRA, MARONA e PINHEIRO, 2011, p. 22).

²¹ Poder-se-ia supor que as deputadas do sexo feminino utilizassem com maior ênfase o Twitter, em comparação a outras ferramentas de comunicação a exemplo da plataforma “Fale com o Deputado”, com o propósito de superar certas barreiras que dificultam que as mulheres alcancem posições de liderança nas hierarquias da política institucional. Tal consideração, levantada por um dos avaliadores do presente artigo, não pode, no entanto, ser comprovada por meio de uma pesquisa da natureza que aqui se propõe.

Na pesquisa aqui apresentada, a idade se mostrou negativamente relacionada ao uso do Twitter e o sexo dos deputados não foi importante para prever a média de tuitagem ou o número de seguidores. Naturalmente, as ferramentas de comunicação digital analisadas nas duas pesquisas são de naturezas diferentes, o que deve ser uma das causas mais prováveis para a divergência nas formas de uso dos dispositivos em tela. O que se pode depreender, assim sendo, é que não apenas os representantes diferem entre si no emprego dos recursos digitais (cada um se comporta de maneira singular, adotando com maior ou menor efetividade os canais à disposição); na verdade, sugere-se que os deputados, em nível individual, usam cada ferramenta de maneira particular, dando maior ênfase ao uso de uma ou outra.

Análise da variável cargos de liderança

O presente artigo se dedicou a analisar, ainda, o impacto que a ocupação de cargos e funções de liderança na Câmara dos Deputados teria sobre o uso do Twitter por parte dos representantes. Concluiu-se que aqueles deputados que estão em uma posição superior na hierarquia da Casa tendem a lançar mão dos recursos em questão com maior intensidade e a ter maior número de seguidores, quando comparados aos demais²².

Podem haver duas explicações para que as lideranças parlamentares invistam mais no uso do Twitter como ferramenta de comunicação política. Primeiramente, ao deterem maior poder institucional (determinando a pauta de votações, por exemplo), esses atores também obtêm maior visibilidade nos *media* “tradicionais” e, de modo reflexivo, nas redes sociais digitais. Essa visibilidade os tornaria alvo de uma maior demanda por parte dos cidadãos, provocando tais políticos a se manifestarem sobre suas atividades e posicionamentos (o Twitter seria uma das ferramentas utilizadas para isso). Além disso, parlamentares que ocupam posições de liderança são mais “populares” na rede do que os demais deputados - a correlação entre a ocupação de cargos e o número de seguidores é maior do que a correlação entre a ocupação de cargos e a tuitagem média, ainda que ambas sejam positivas.

Outra possível explicação para o uso mais intenso do Twitter por parte das lideranças partidárias pode residir na ideia de “campanha permanente” (GOMES, 2004). Tais representantes costumam ser políticos profissionais, preocupando-se, constantemente, em acumular capital para o próximo pleito. De maneira lógica, a intenção de manter uma imagem pública saliente (e positiva) depende da exploração de todos os recursos de comunicação disponíveis.

Análise das variáveis votações e perfil dos eleitores

O número proporcional de votos que o parlamentar obteve - assim como as características do seu eleitorado - também é importante para explicar o uso do Twitter. A pesquisa buscou traçar um perfil socioeconômico (em nível municipal) dos eleitores responsáveis pela condução de cada deputado à Câmara, de modo a entender se o acesso que a *constituency* tem aos meios de interação com seu representante seria importante para prever o comportamento desse político no Twitter. Estratégia

²² Ainda que a intenção do artigo não tenha sido verificar a relação de retroinfluência estabelecida entre as diferentes plataformas de comunicação, é plausível acreditar que o maior número de seguidores de determinados parlamentares também possa estar associado à visibilidade que o sistema dos *media* concede àqueles que ocupam cargos de liderança. Uma boa análise sobre o assunto tendo em vista o campo do Telejornalismo pode ser encontrada em Gomes (2009).

semelhante havia sido apresentada por Pereira et al (2011) ao analisar o acesso à internet por regiões e o IDH dos estados, mas com resultados parcialmente distintos.

A análise aqui realizada de três índices - a) *renda média municipal ponderada pela votação municipal do parlamentar*; b) *proporção municipal de indivíduos com nível superior ponderada pela votação municipal do parlamentar*; c) *proporção municipal de residentes na zona urbana ponderada pela votação municipal do parlamentar* - demonstrou que o acesso à educação é determinante para que o representante político mantenha um perfil atualizado no Twitter e também para que atraia mais seguidores.

No entanto, considera-se que a *renda* é uma variável que não pode ser examinada de modo agregado, conforme sugerido por Pereira et al (2011) ao utilizar o IDH. Isso porque, no estudo aqui desenvolvido, quando controlada pelas demais variáveis, a *renda* estabelece correlações negativas com o uso do Twitter por parte dos deputados, enquanto *residência na cidade e nível superior* estabelecem correlações positivas. Esse resultado empírico contrariou nossas expectativas e, para ser adequadamente explicado, precisa de uma investigação mais aprofundada.

Pode-se observar, entretanto, que a renda média do eleitorado possui forte correlação com a proporção do eleitorado com nível superior ($r = 0,95$), mas para a renda do eleitorado ter impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o uso do Twitter pelos parlamentares, seria preciso eliminar dos modelos tanto a variável indicadora de escolaridade quando a variável indicadora de localização da moradia em zona urbana. Seria preciso contar com mais dados ou métodos mais sofisticados de análise para explicar adequadamente o impacto negativo da renda.

O que significa tuitar e o que significa ter seguidores

A quantidade de seguidores é um elemento fundamental da análise na medida em que constitui um dos fatores que permitem aferir o grau de influência de determinado usuário. Um número alto de seguidores implica não apenas que a mensagem de um usuário é passada diretamente aos que acompanham determinado perfil; significa, também, que as chances de ser retuitado aumentam, possibilitando ao *post* chegar, inclusive, a usuários que, originalmente, não seguem o perfil responsável pela publicação. Rachel Gibson, referindo-se à Austrália, afirma que:

“Here the lesson for parties and candidates would seem to be that web outreach efforts are best conceived of as resources for a committed base of activists/supporters to go on and spread the word rather than to reach the wider electorate directly. The effect, as Sara Vissers (2009) has neatly summarised it, is campaigners ‘preaching through’, rather than to, the converted” (GIBSON, 2012, p. 6).

Nesse sentido, é interessante perceber a variedade no que se refere à quantidade de seguidores de cada parlamentar. De maneira aparentemente independente do partido e mesmo do número de vezes que costumam postar *tweets*, há parlamentares que obtêm sucesso em agregar um grande número de outros usuários interessados em ler o que publicam. Há deputados, por exemplo, que atraem visibilidade a partir de sua atuação em esferas sociais alheias ao mundo da política, como Romário e Tiririca.

Em outras palavras, analisando os deputados com maior quantidade de seguidores, percebe-se que a popularidade desses atores nem sempre está relacionada às atividades que eles desempenham

estritamente no campo político. Há aqueles deputados que ingressaram na política após se consolidarem como celebridades midiáticas, como Romário, Tiririca e Jean Wyllys; outros que contam com capital no campo religioso, como Gabriel Chalita, Pastor Marco Feliciano e Eros Biondini; ou, ainda, aqueles que têm atuação em vários campos, como Anthony Garotinho. A deputada Manuela D'Ávila é a única no grupo dos que possuem altos valores extremos de seguidores que tem uma carreira construída exclusivamente no campo político²³.

Sugere-se, no caso, que diferentes tipos de capital são acionados, conferindo a um conjunto de representantes uma forma específica de reconhecimento por parte de outros usuários. Na verdade, tal fenômeno mostra que o Twitter não está “sozinho” ou isolado da influência de outras plataformas informacionais contemporâneas. Nesse sentido, Coleman e Spiller (2003) reafirmam a ideia de que as tecnologias devem ser analisadas enquanto elementos fortemente inseridos na dinâmica cotidiana de cada sociedade.

Além disso, não se deve desconsiderar que o cargo ocupado pelo representante é fator essencial a explicar a quantidade de seguidores que ele tem, mesmo que a utilização do Twitter seja rara, como é o caso do deputado Paulo Maluf (PP/SP). Embora detenha uma média de tuitagem muito baixa, publicando em torno de 1,74 *tweets* por semana, Maluf possui mais de 14.000 seguidores.

Para que se usa o Twitter

A quantidade de seguidores constitui um índice tão importante para aferir a capacidade de influência dos usuários que muitos dos atuais parlamentares que resolveram se candidatar nas eleições de 2012 “mudaram de nome” no Twitter, em lugar de abrir uma nova conta na plataforma.

O deputado federal baiano Antônio Carlos Magalhães Neto, por exemplo, deixou de ser “@acmneto_” e passou a ser “@acmneto_25”. O caso se repetiu com João Paulo Cunha (antes “@depjoapaulo”, agora “@JoaoPauloPT13”) e com Paulinho da Silva (antes “@dep_paulinho”, agora “@paulinhopdt12”). Trocar o nome obedece à estratégia de manter os seguidores e o discurso, já que criar uma segunda conta acarreta, como custo, a necessidade de “garimpar” um novo conjunto de seguidores.

Ademais, ainda que não tenha sido o foco deste artigo o estudo do conteúdo dos *tweets*, não se pode deixar de notar que também varia largamente o tipo de relação que os parlamentares procuram estabelecer com seus seguidores. Determinados deputados usam o Twitter somente para fins políticos. Outro conjunto relevante, por sua vez, utiliza a ferramenta com o intuito de privilegiar, também, a dimensão pessoal.

O deputado federal Lúcio Vieira Lima, presidente estadual do PMDB da Bahia, por exemplo, publica mensagens acerca de futebol, gastronomia, televisão ou simples brincadeiras que faz com amigos e outros usuários que, aparentemente, nem sequer conhece. Acredita-se que o objetivo do parlamentar é parecer “mais um usuário”, colocando-se ao mesmo nível daqueles com quem interage (ademais, a referida postura não é necessariamente desprovida de pretensões políticas). É curioso notar que esta forma de uso da ferramenta se encontra em sintonia com a ideia apontada no início do artigo

²³ O último deputado a integrar o grupo dos que possuem muitos seguidores, Guilherme Mussi, é empresário e não compartilha características biográficas similares aos demais.

sobre a personalização da política. De acordo com o que dizem Aelst et al: “The politician is no longer presented solely as a policy maker or as a spokesperson but rather as a dedicated parent or a passionate music lover. The politician is portrayed as a private individual (HOLTZ-BACHA, 2004; VAN ZOONEN, 2000)” (AELST et al, 2012).

O caso do deputado Vieira Lima aponta para o fato de que nem sempre a proximidade entre representante e cidadão implica aprimoramento no processo de produção da decisão política. Além disso, essa constitui mais uma ilustração da ideia de que diferentes formas de uso podem ser conferidas a uma mesma plataforma de comunicação.

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo explorar, quantitativamente, as formas de uso que cada parlamentar da Câmara dos Deputados confere ao Twitter. Propôs-se investigar a utilização do *microblog* tendo em vista o seguinte horizonte de questões: a) Quais parlamentares mais têm lançado mão do Twitter como ferramenta de comunicação? b) Existe algum tipo de correlação quanto ao uso do *microblog* por parte dos deputados quando os dados relativos à tuitagem e quantidade de seguidores são confrontados com as variáveis idade, sexo, ocupação de cargos de liderança e perfil do eleitorado? c) Que outros fatores poderiam influenciar o representante a empregar tal plataforma em maior ou menor medida?

O levantamento realizado entre fevereiro e julho de 2012 revelou que 463 dos 513 representantes com assento na Câmara empregam o Twitter como uma de suas estratégias de comunicação política. Verificou-se uma variedade substancial no uso da ferramenta em questão quando foram considerados: 1) o volume de conteúdo publicado e 2) o número de seguidores com os quais os parlamentares contam. Há integrantes da Câmara que publicaram uma média de 502 mensagens por semana no período pesquisado, enquanto há 89 eleitos que, apesar de estarem registrados no *microblog*, têm uma tuitagem próxima de zero. É importante sublinhar, no entanto, que publicar mais mensagens não necessariamente significa atrair uma maior quantidade de eleitores.

Também se descobriu que ocupar cargos superiores na hierarquia do Congresso (lideranças e vice-lideranças de bancadas, além de integrar a Mesa Diretora) está associado positivamente a um maior número de seguidores e a uma maior frequência de publicação de mensagens no Twitter. Além disso, parlamentares mais jovens tendem a empregar o *microblog* com maior regularidade e a contar com mais seguidores. A mesma correlação positiva se dá com representantes que obtiveram maiores votações nas eleições de 2010 e representantes cujo círculo eleitoral conta com maior quantidade de cidadãos com nível superior. Já as variáveis proporção do eleitorado residente na zona urbana e sexo do deputado não se mostraram estatisticamente significantes.

A análise quantitativa, enfatizada no presente artigo, oferece um conjunto de descobertas que, se forem complementadas com uma investigação de caráter qualitativo, trarão maiores certezas acerca dos possíveis impactos que o uso do Twitter pode gerar sobre o processo de produção política ou sobre a formação da imagem pública dos integrantes da Câmara dos Deputados.

Outro aspecto não apreendido na metodologia aqui aplicada se trata de traçar distinções sobre os recursos acionados pelos representantes políticos para manterem perfis ativos e bem sucedidos no que tange à atração de seguidores no Twitter. Com isso se enfatiza que há deputados que se dedicam

pessoalmente a atualizarem suas páginas e responderem a seus seguidores, mas há aqueles que atribuem tal atividade a sua equipe. Além disso, uma assessoria especializada é capaz também de lançar mão dos artifícios disponíveis para tornar a comunicação política persuasiva na rede mais eficaz (a exemplo de links patrocinados, sugestão do perfil do parlamentar a novos seguidores, entre outras estratégias).

Por último, destaca-se que não se pode compreender as ferramentas de comunicação digital como elementos autônomos e independentes das ações de agentes e entidades que já se encontram inseridas no campo político. Isso significa que os *media* digitais atuam em paralelo com outras plataformas de comunicação. Nesse sentido, é preciso refletir, de maneira contínua, sobre a conexão entre os ambientes de comunicação digital e os ambientes não-digitais, bem como sobre os espaços de atuação política que não se relacionam com a atuação dos *media*.

Referências Bibliográficas

- AELST, P. V.; SHEAFER, T.; & STANYER, J. "The personalization of mediated political communication: A review of concepts, operationalizations and key findings". *Journalism*, 13 (2), p. 203-220, 2012.
- AGGIO, C. As campanhas políticas no Twitter: uma análise do padrão de comunicação política dos três principais candidatos à presidência do Brasil em 2010. In: *IV Encontro da Associação Brasileira dos Pesquisadores em Comunicação e Política*, Rio de Janeiro, 2011.
- BARBER, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 2004.
- BOYD, D. M.; ELLISON, N. B. "Social network sites: Definition, history, and scholarship". *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), 2007, article 11. Disponível em: <<http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html>>.
- BRAGA, S.; BECHER, A. Personalização da política e novas tecnologias: balanço do debate e evidências sobre o Brasil. In: *36º Encontro Anual da ANPOCS*, Águas de Lindoia, São Paulo, 2012.
- CERVI, E.; MASSUCHIN, M. Novas mídias e eleições 2010: o uso do Twitter nas campanhas dos candidatos ao governo do Paraná. In: *IV Encontro da Associação Brasileira dos Pesquisadores em Comunicação e Política*, Rio de Janeiro, 2011.
- CHA, M.; HADDADI, H.; BENEVENUTO, F.; GUMMADI, K. P. Measuring user influence in Twitter: The million follower fallacy. *ICWSM '10: Proceedings of the 4th International AAAI Conference on Weblogs and Social Media*, pages 10-17, 2010.
- CINTRA, A. O.; LACOMBE, M. B. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Editora da UNESP, p. 143-182, 2007.
- COELHO, V. "A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados". *Novos Estud. - CEBRAP*, São Paulo, n°78, 2007.
- COLEMAN, S.; SPILLER, J. "Exploring New Media Effects on Representative Democracy". *The Journal of Legislative Studies*, vol.9, n°3, p. 1-16, 2003.
- DAHLGREN, P.; SPARKS, C. (eds.). *Communication and Citizenship: Journalism in the Public Sphere*. London & New York: Routledge, 1991.
- DELLI CARPINI, M. "Gen.com: Youth, Civic Engagement, and the New Information Environment." *Political Communication*, 17, p.341-349, 2000.
- DRUCKMAN, J.; KIFER, M.; PARKIN, M. The Technological Development of Candidate Web Sites: How and Why Candidates Use Web Innovations. In: PANAGOPOULOS, C. (org.). *Politicking online: the transformation of election campaign communications*. Piscataway: University Press, p.21-47, 2009.
- EISENBERG, J.; CEPIK, M. (orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 2, agosto, 2014, p. 178-203

GIBSON, R. "From Brochureware to 'MyBo': An Overview of Online Elections and Campaigning". *Politics*, 32, p.77-84, 2012.

_____.; MCALLISTER, I. A Net gain? Web 2.0 campaign in the Australian 2010 Election. In: *The 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Seattle, WA, 2011.

GOMES, W. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

_____. Audioesfera política e visibilidade pública: os atores políticos no Jornal Nacional. In: GOMES, I. M. M. (org.). *Televisão e realidade*. Salvador: EDUFBA, p. 175-222, 2009.

_____.; FERNANDES, B.; REIS, L.; SILVA, T. "Politics 2.0: A campanha on-line de Barack Obama em 2008". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 17, nº 34, p. 29-43, 2009.

INÁCIO, M. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (org.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG, p.199-235, 2007.

JANKOWSKI, N. W.; VAN OS, R. Internet-based political discourse: a case study of electronic democracy in Hoogeveen. In: SHANE, P. M. (org.) *Democracy Online: The prospects for political Renewal through the Internet*. Nova York: Routledge, p.181-194, 2003.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, São Paulo, nº 44, 1998.

LEMONS, A. "O imaginário da cibercultura". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.12, nº4, p.46-53, 1998.

MAAREK, P. J. *Campaign Communication and Political Marketing*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2011.

MACINTOSH, A.; COLEMAN, S.; SCHNEEBERGER, A. eParticipation: The Research Gaps. *First International Conference, ePart 2009*, Linz, Austria, September 1-3, 2009.

MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (orgs.). *Internet e Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

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

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, 2008. 498f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Universidade Federal da Bahia, 2008.

_____.; SAMPAIO, R. C. "Internet e Eleições 2010 no Brasil: Rupturas e continuidades nos padrões midiáticos das campanhas políticas online". *Galáxia* (São Paulo. online), vol. 22, p. 208-221, 2011.

_____.; SAMPAIO, R. C.; AGGIO, C. (orgs.). *Do Clique à Urna: Internet, redes sociais e eleições no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013.

_____.; SILVA, F. W.; MATOS, N. "Estratégias de Comunicação Política Online: Uma Análise do Perfil de José Serra no Twitter". *Contemporanea* (UFBA, online), vol. 9, p. 344-369, 2011.

MCNAIR, B. *An Introduction to Political Communication*. London & New York: Routledge, 1995.

MIGUEL, L. F. Os meios de comunicação e a prática política. *Lua Nova*, nº 55-56, p.155-184, 2002.

_____.; FEITOSA, F. "O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 1, p. 201-221, 2009.

NEGRINE, R.; STANYER, J. (Eds.). *The Political Communication Reader*. London: Routledge, 2007.

OECD. *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Citizen On-line Engagement*. Paris: OECD, 2003.

PEREIRA, M. A.; MARONA, M.; PINHEIRO, P. C. Fale com o deputado? Uma análise do perfil dos parlamentares em relação à interação virtual com os cidadãos. In: *35º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2011.

R CORE TEAM. R: a language and environment for statistical computing. Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing, 2012.

ROSSETTO, G.; CARREIRO, R.; ALMADA, M. P. Twitter e Comunicação Política: limites e possibilidade. In: *8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Gramado, 2012.

SOUZA, C. "Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo". *São Paulo Perspec.*, out.-dez., vol.15, nº 4, p.84-97, 2001.

MARQUES, F. P. J. A.; AQUINO, J. A.; MIOLA, E. Parlamentares, representação...

STROMER-GALLEY, J. Interação online e por que os candidatos a evitam. In: MARQUES, F.P.J.A.; SAMPAIO, R.C.; AGGIO, C. (orgs.). *Do clique à urna: Internet, redes sociais e eleições no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2013.

VERBA, S.; BRADY, H. E.; SCHOLZMAN, K. L. *Voice and Equality: Civic Volunteerism in American Politics*. Cambridge MA, Harvard University Press, 1995.

VITA, Á. Democracia deliberativa ou igualdade equitativa de oportunidades?. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

WILHELM, A. *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*. New York: Routledge, 2000.

Francisco Paulo Jamil Almeida Marques - marquesjamil@gmail.com

Jakson Alves de Aquino - jaa@ufc.br

Edna Miola - ednamiola@gmail.com

Submetido à publicação em novembro de 2012.

Versão final aprovada em janeiro de 2014.

A parte que me cabe nesse julgamento: a Folha de S. Paulo na cobertura ao processo do “mensalão”

Flávia Biroli

Instituto de Ciência Política
Universidade de Brasília

Denise Mantovani

Doutoranda em Ciência Política
Universidade de Brasília

Resumo: O artigo analisa a cobertura do jornal *Folha de S. Paulo* ao julgamento da Ação Penal 470, mais conhecido como julgamento do “mensalão”. A partir dele e tendo em mente sua especificidade, discutimos as relações entre a imprensa brasileira e o PT e o modo de organização da pluralidade no jornalismo político no Brasil. Nessa cobertura, a pluralidade corresponde à garantia de espaços restritos para a defesa, circunscrita e autointeressada, de alguns indivíduos diante da narrativa que organiza o noticiário. O noticiário é apresentado, por sua vez, como narrativa colada aos fatos e, como tal, não posicionada. O ângulo apresentado como legítimo para a cobertura é naturalizado ao mesmo tempo em que as posições em disputa, que implicariam recortes distintos para a produção do noticiário, são excluídas ou domesticadas como reações aos fatos. Na cobertura analisada, o partidarismo encontra sua expressão na prevalência da dimensão moral da política no discurso jornalístico.

Palavras-chave: imprensa; pluralidade; partidarismo; “mensalão”; Partido dos Trabalhadores (PT)

Abstract: This article analyses the role of one of the main Brazilian newspapers, *Folha de S. Paulo*, in the understanding of Penal Action 470 - the judgment by Brazilian supreme court of important members of Brazilian Workers' Party for their involvement in corruption during the first government of Lula da Silva. It discusses the relationship between press and PT in Brazil and, also, the way plurality is organized in Brazilian political journalism. In the news here discussed, plurality equals guarantees for a restricted defense of some individuals in face of the narrative that organizes the coverage. While a circumscribed defense is presented as self-interested, that narrative is presented as nonpartisan and stuck to the facts. The angle presented as legitimate in the news is naturalized while conflicting positions are excluded or domesticated as reactions to the facts. Partisanship has its expression, then, in the prevalence of the moral dimension of politics.

Keywords: press; plurality; partisanship; “mensalão”; Workers' Party (PT)

A mídia e o PT¹

A relação da imprensa brasileira com o Partido dos Trabalhadores (PT), desde sua criação na década de 1980, expõe aspectos e padrões reveladores da atuação política da imprensa e da trajetória do PT.

Há hoje um acúmulo de estudos sobre a cobertura jornalística das disputas eleitorais, sobretudo desde 1989². A oposição frontal ou a posição crítica ao PT, o apoio direto ou velado aos candidatos do principal partido em disputa com o PT nessas eleições, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assim como as aproximações entre as empresas de comunicação e o partido em eleições recentes são centrais na história das relações entre a mídia e a política no Brasil contemporâneo.

A oposição ruidosa da maior parte das empresas de comunicação e veículos da imprensa a Lula em 1989, seu apoio a Fernando Henrique Cardoso (PSDB) via apoio ao Plano Real em 1994 e o clima de recondução da cobertura às eleições de 1998, em que Cardoso foi reeleito, expõem formas da atuação da mídia e da relação entre a mídia e o PT - que não são idênticas. Mas há um aspecto comum, que é a oposição, ainda que em graus variáveis, ao PT, com a adesão, também em graus variáveis, a candidaturas alternativas. As eleições de 2002 seriam distintas. Ainda que se possa considerar que não houve adesão dos principais veículos ao partido, mas uma acomodação à realidade de que o PT se tornaria governo - isto é, estaria numa posição privilegiada na negociação da dívida das empresas do setor de comunicação e na administração de verbas públicas para publicidade -, há uma inflexão nesse percurso.

Assim como no âmbito dos estudos sobre a mídia, há hoje um conjunto também amplo de estudos focados nas transformações, reajustes e realinhamentos na trajetória do PT desde meados da década de 1990³. Entre as primeiras eleições diretas para a Presidência da República, em 1989, e as eleições vencidas por Lula, em 2002, o PT passou por intensas transformações. Sua expressão pública se modificou, o que fica claro quando se acompanha a imagem de Lula e do governo e as estratégias de marketing eleitoral do partido⁴. O PT cresceu, nesse período, em número de filiados, prefeituras governadas, ocupantes de cargos no legislativo federal e também na aceitação dos eleitores, sobretudo entre as camadas do eleitorado que não constituíam a base eleitoral típica do partido. Ampliaram-se, também, o leque das suas alianças e fontes de financiamento. Trata-se, para recorrer a aspectos representativos dessa trajetória, da transição do pavor publicamente manifesto pelos empresários brasileiros diante da possibilidade de que um ex-operário vencesse as eleições de 1989 à *Carta aos Brasileiros*, de 2002, com a posterior chegada de Lula à Presidência, acompanhado, na Vice-Presidência, do empresário José Alencar, do Partido Liberal (PL). É o processo que levaria à “coexistência de dois vetores opostos em um mesmo corpo partidário” e à construção de uma “aliança de classe” (SINGER,

¹ Este artigo se beneficiou dos comentários e críticas feitos ao *paper* que apresentamos no GT de Comunicação e Política do XXII Encontro Anual da Compós (UFBA, 4 a 7 de junho de 2013). Agradecemos aos colegas que discutiram o texto naquela ocasião, em especial a Wilson Gomes. Agradecemos também a Luis Felipe Miguel e Marcelo Tokarski, que leram e comentaram versões anteriores do artigo.

² Para alguns estudos representativos, conferir os textos reunidos em Lima (2007), Miguel (2002) e Rubim (2000, 2004).

³ Para alguns estudos representativos, conferir Hunter (2010), Ribeiro (2010) e Singer (2012).

⁴ Conferir Miguel (2006) e Almeida (2008).

2010, p.111) que expressava uma busca de acomodação entre as raízes históricas do partido e os compromissos assumidos em sua trajetória recente.

A *Carta aos Brasileiros* seria um divisor de águas também no modo como a mídia brasileira atuou nesse processo. Mais do que o antipetismo - que poderia ser parte das hipóteses na análise de alguns veículos e jornalistas - a atuação da mídia, ao menos até 2002, revelaria “uma forte tensão entre valores ideológicos constitutivamente antagônicos entre o conjunto da grande imprensa (adepta, em variados graus e convicções, da economia de mercado e da democracia representativa) e o PT (socialista e abrigando internamente grupos críticos da democracia representativa)” (AZEVEDO, 2009, p.64). A relação entre mídia e PT ganharia novos contornos justamente quando, metamorfoseado em “partido da ordem”, o PT realizava sua integração ao capitalismo de mercado e às formas correntes do fazer político, confirmando assim as mudanças em curso no partido desde a década de 1990.

O namoro entre o PT e a grande imprensa, com a expressão de interesses coincidentes na cobertura jornalística, teve idas e vindas entre 2002 e 2004 e seria interrompido em 2005, com a crise do “mensalão”. A partir daí, as tensões se acentuariam novamente. Em 2006 e 2010, a cobertura dos principais veículos de comunicação voltaria a ser caracterizada como “partidária” (RUBIM, 2007, p.164). E no circuito militante, o entendimento passaria a ser o de que houve uma “cruzada midiática” (PASSOS, 2012), em que a mídia hegemônica combateu abertamente o PT, substituindo inclusive “a necessidade de maior proeminência dos partidos da oposição conservadora” (MIOLA, 2013).

O protagonismo do PT na política e na crise do “mensalão” foi acompanhado pelo protagonismo da própria imprensa na condução, seleção e amplo destaque dado às denúncias feitas pelo então deputado federal e presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Roberto Jefferson. Desde o início, jornais e revistas que estão entre os principais veículos de informação no Brasil estiveram em cena - ou, se quisermos, fizeram parte da construção da cena que definiu o âmbito e os sentidos da crise. Ela foi inaugurada pela entrevista de Jefferson à *Folha de S. Paulo* (LO PRETE, R. “Jefferson denuncia mesada paga pelo tesoureiro do PT”, 6 jun. 2005, p.A4), na qual o termo “mensalão” foi utilizado por Jefferson para nomear mesadas que seriam pagas pelo governo para parlamentares. E a entrevista foi, por sua vez, uma reação às denúncias de corrupção nos Correios reveladas pela revista *Veja* em sua edição de 18 de maio de 2005⁵.

O “mensalão” tornou-se o principal assunto da cobertura jornalística ao longo de 2005 e permaneceu em evidência durante a disputa eleitoral de 2006 (apesar disso, Lula foi reeleito com mais de 60% dos votos válidos e em 2010 reelegeria sua sucessora, Dilma Rousseff). Foi, também, o principal tópico no noticiário político entre agosto e novembro de 2012, quando a Ação Penal 470 foi julgada no Supremo Tribunal Federal (STF), com a condenação de 25 pessoas, entre as quais José Dirceu, ex-ministro da Casa Civil, considerado o principal articulador político na condução do PT ao Planalto e no primeiro governo Lula, José Genoíno, presidente do PT na época em que foram feitas as denúncias, e Delúbio Soares, ex-tesoureiro do partido, responsabilizado, juntamente com o publicitário Marcos Valério, também condenado, pela operacionalização de desvios de recursos.

⁵ Nessa reportagem, foi publicado o conteúdo da gravação na qual Mauricio Marinho era flagrado recebendo propina de R\$ 3 mil. Marinho estaria sob as ordens do PTB e de Roberto Jefferson (POLICARPO JUNIOR, “O homem-chave do PTB”, 18 maio 2005). Disponível em: <http://veja.abril.com.br/180505/p_054.html>. Acesso em: 15 jan. 2012.

O rescaldo e, em certo sentido, o ápice, da crise do “mensalão” viria, assim, com o julgamento e a cobertura ao julgamento - em 2012. É essa cobertura que discutimos aqui. Tomada, neste artigo, como um episódio na história das relações entre a grande imprensa e o PT, ela expõe aspectos relevantes do *modus operandi* do jornalismo político no Brasil hoje, sobretudo no que diz respeito às formas de organização da pluralidade e de gerenciamento dos conflitos e disputas políticas. A convivência entre moralismo, despolitização e partidarismo é um deles⁶. Acompanhamos, nesse sentido, o argumento de que a prevalência de “argumentos éticos e morais” se tornou característica das relações entre a grande imprensa e o PT depois de 2002 (AZEVEDO, 2009, p.64)⁷.

Analisamos, aqui, a cobertura ao julgamento da Ação Penal 470 pelo STF na *Folha de S. Paulo*. Além de ser um dos jornais diários nacionais de maior circulação, trata-se do jornal que mais abertamente professou, desde a redemocratização, sua adesão simultânea à democracia, ao apartidarismo e ao pluralismo interno (BIROLI, 2007, 2009; TASCHNER, 1992). Queremos colaborar para o entendimento de como o discurso moral organiza a cobertura nesse momento, identificando e discutindo o modo de convivência entre moral e partidarismo nessa cobertura. Trata-se de melhor compreender qual é o sentido de uma atuação parcial e partidária em um contexto em que a mídia é economicamente autônoma (ainda que os recursos públicos para publicidade e o poder político para a definição de barganhas lucrativas não possam ser desconsiderados), independente em relação aos partidos políticos e expressamente devotada aos cânones da imparcialidade e ao pluralismo como valor⁸.

Uma cobertura plural

Embora esta não seja uma análise comparativa, é possível afirmar que a cobertura da *Folha* ao julgamento do “mensalão” não se singulariza na cobertura feita pelos demais jornais de grande circulação nacional, como *O Estado de S. Paulo* e *O Globo*. A cronologia, as principais personagens e os episódios que compõem a cobertura são similares, como é similar o entendimento de que se trata de um grande evento político-midiático. Ela não se diferencia, também, das formas e estratégias correntes no noticiário político do próprio jornal. Atende às divisas convencionais entre jornalismo factual e jornalismo opinativo, e até mesmo nas cartas dos leitores - que optamos por não discutir aqui, mas foram diariamente publicadas pelo jornal no período pesquisado - procurou manter o equilíbrio entre posições favoráveis e contrárias àqueles que foram alçados a protagonistas nesse episódio, entre os quais se destacam o PT, José Dirceu e o ministro do STF, Joaquim Barbosa, relator da Ação Penal 470. O esforço para caracterizar seu jornalismo como isento e plural esteve presente nesse caso, como em outros momentos na trajetória da *Folha*.

O *corpus* da pesquisa consiste em 236 textos, de 30 edições da *Folha de S. Paulo*. A amostra foi definida a partir da observação prévia do noticiário e procurou contemplar a “preparação” do julgamento, quando as expectativas sobre como se daria determinam o tom do noticiário (edições de 23

⁶ Em sua análise da cobertura às eleições de 2006, Rubim (2007) atribui à imprensa uma “postura moral e despolitizante, mas partidarizada ao extremo” (RUBIM, 2007, p.164).

⁷ Vale lembrar que em 2004, antes da crise do “mensalão”, as relações entre imprensa e governo haviam sido marcadas pelo escândalo envolvendo Waldomiro Diniz, então subchefe de gabinete da Casa Civil, visto como homem de confiança do ministro José Dirceu.

⁸ Nessa perspectiva, este artigo procura avançar argumentos discutidos em estudos anteriores (BIROLI, 2013; BIROLI e MIGUEL, 2012; MIGUEL e BIROLI, 2010).

de julho a 1º de agosto de 2012, que correspondem a 65 textos ou 27,5% do *corpus*), o período inicial do julgamento (edições de 2 a 11 de agosto de 2012, com 107 textos ou 45,3% do *corpus* da pesquisa) e um terceiro período, que se inicia com a divulgação do resultado do julgamento do chamado núcleo político e corresponde ao momento em que foram discutidas as penas para os réus considerados culpados (edições de 13 a 22 de novembro de 2012, somando 64 textos ou 27,1% do total analisado). O objetivo da incorporação desse último período foi voltar à análise sistemática da cobertura após mais de três meses de exposição diária do julgamento na mídia, já definidas as condenações e encerradas as eleições municipais de outubro de 2012. Na base de dados, cada um dos 236 textos que se referem ao “mensalão”, publicados nas 30 edições pesquisadas, gerou uma entrada, que correspondeu ao preenchimento de uma ficha com caracterização detalhada dos textos e categorização dos enquadramentos neles predominantes. Das matérias que compõem o *corpus*, 37 tiveram chamadas na primeira página - entre elas, 9 foram publicadas no período final da amostra. Das 30 edições, duas trouxeram cadernos especiais sobre o julgamento, a de 29 de julho (“Especial mensalão”) e a de 13 de novembro (“Especial mensalão: as penas do núcleo político”).

A maior parte dos textos analisados é de reportagens - são 134, isto é, 56,8% do total de 236 textos. Nas edições analisadas foram publicadas também 4 entrevistas, uma delas com o ex-deputado Roberto Jefferson, uma segunda com o advogado de defesa de José Dirceu, José Luis de Oliveira Lima. As outras duas diziam respeito aos efeitos da condenação pelo STF. Em uma delas, o professor de Direito Constitucional Dirceu Torrecillas Ramos defende que a cassação dos culpados que detinham mandatos eletivos deveria ser imediata. Em outra, o ex-chefe da assessoria jurídica da Secretaria-Geral da Câmara dos Deputados, Fernando Sabóia, defende que caberia aos deputados, no âmbito da Câmara portanto, a decisão sobre a cassação dos mandatos⁹. Os textos de opinião, que incluem artigos, colunas, notas e editoriais, totalizam 98 entradas (41,5% do *corpus*). Sua maior concentração está nas colunas que fazem parte do corpo permanente de colunistas e jornalistas da *Folha*, entre os quais se destacam, em número de textos publicados sobre o julgamento, Marcelo Coelho (na *Folha* desde 1990), que faz parte do Conselho Editorial do jornal e foi uma espécie de comentarista do julgamento, tendo assinado uma coluna que acompanhava o noticiário e texto de destaque no caderno especial de 13 de novembro; Eliane Catanhêde (na *Folha* desde 1997) e Fernando Rodrigues (na *Folha* desde 1987), da sucursal de Brasília, articulistas com espaço fixo na página 2 do jornal. O quarto colunista com maior concentração de textos é Janio de Freitas (na *Folha* desde 1980, tem sua coluna publicada nesse jornal desde 1983), também membro do Conselho Editorial. Entre as notas, têm maior expressão numérica as da coluna Painel, assinada por Vera Magalhães.

Janio de Freitas foi visto como “voz dissonante”¹⁰, sendo mobilizado para o elogio a um jornalismo plural. Um índice dessa pluralidade seria justamente a diversidade entre os colunistas do jornal. Susana Singer, *ombudsman* da *Folha* que teceu esses comentários, oscilaria entre a ideia de

⁹ Fora dos limites do *corpus* da pesquisa, foi publicada também uma entrevista com o jurista alemão Claus Roxin, bastante discutida no noticiário. Roxin é apresentado como um dos principais responsáveis pela “teoria do domínio do fato”, que, em linhas gerais, justificaria a culpabilização pela posição ocupada pelo réu, que permitiria presumir seu conhecimento e responsabilidade sobre eventos e sobre ações realizadas por outros. Ela foi uma das bases jurídicas para a condenação do ex-ministro José Dirceu.

¹⁰ O título da reprodução da coluna de Susana Singer no blog *Luís Nassif Online* é “Jânio de Freitas, a respeitada ‘voz dissonante’ na *Folha*”, 1 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/janio-de-freitas-a-respeitada-voz-dissonante-na-folha>>. Acesso em: 6 fev. 2013.

pluralidade e a de dissonância ao dizer que “a quase totalidade dos colunistas aplaudia as decisões do Supremo Tribunal Federal” enquanto “Janio de Freitas criticava ministros e levantava dúvidas sobre as provas e teorias citadas para condenar os réus” (SINGER, S. “Pensar diferente”, 30 dez. 2012, p.A6). Na mesma coluna, ressalta a distinção (“salutar distância”) entre artigos de opinião e noticiário e entre opinião dos colunistas e opinião da *Folha*, expressa nos editoriais.

O elogio à diversidade entre os colunistas, representada pela liberdade de Janio de Freitas para sustentar posições distintas e muitas vezes opostas às dos editoriais e ao próprio noticiário, ancora-se em um caso singular na cobertura, em que recortes alternativos são mobilizados para atribuir sentido aos eventos. As referências à discrepância entre a atenção da imprensa e a atuação do STF nas denúncias de corrupção que envolvem políticos do PSDB e de outros partidos, assim como referências históricas à campanha da imprensa contra Getúlio Vargas, que culminaria em seu suicídio em agosto de 1954, utilizadas como contraponto à visão de que estava em curso “uma refundação da República”¹¹, são exemplos de deslocamentos relativamente ao noticiário. Janio de Freitas, ainda que de maneira isolada, tensiona os limites da cobertura também quando coloca em questão a própria imprensa.

Afinal, em um jornalismo plural, “os colunistas não precisam estar alinhados com as posições do jornal, o importante é que não pensem em uníssono para que sejam apresentadas diferentes visões sobre um fato” (SINGER, S. “Pensar diferente”, 30 dez. 2012, p.A6). Permanece, assim, a ideia de que é possível a distinção entre uma narrativa factual que não seria orientada por valores e outras, posicionadas, que ofereceriam versões aos fatos brutos.

Na coluna publicada na primeira semana do julgamento (SINGER, S. “Silêncio, o réu vai falar”, 5ago. 2012, p.A6), a *ombudsman* partia da observação de Janio de Freitas sobre a ausência de equilíbrio na cobertura do julgamento, mais propriamente na cobertura que o precedeu¹², para reiterar o ideal normativo da isenção. O “admirável trabalho jornalístico que expôs as entranhas do PT no poder” estaria sendo turvado pelo viés, na cobertura, “de que o único desfecho bom para a democracia é a condenação exemplar dos réus”. A correção de rota deveria ser feita evitando-se a “mão pesada” - um dos exemplos dados pela *ombudsman* é o texto da capa do caderno especial “Mensalão” de 29 de julho de 2012, em que se lê que o “Supremo Tribunal Federal começa a julgar escândalo de corrupção que marcou era Lula”, seguido pela afirmação de que “o capítulo final do maior escândalo de corrupção da história recente do país começará a ser escrito (...)”. A tarefa seria, ainda segundo Singer, “traduzir, interpretar, revelar bastidores, eleger com imparcialidade o mais importante”, lembrando que “o jornal só tem a ganhar se deixar o noticiário fora da torcida pela condenação”. A reverberação pela imprensa das acusações de Marcos Valério, condenado como operador dos desvios de recursos públicos no governo Lula, também foi considerada pouco cuidadosa e acrítica, mas não foi discutida como posição no debate

¹¹ A expressão é parte da declaração do historiador Marco Antonio Villa, em destaque no quadro “Eles aplaudiram” (Caderno especial “Mensalão: as penas do núcleo político”, 13 nov. 2012, p. 5). A declaração completa publicada é “A condenação é fundamental para mudar forma [sic] de fazer política no Brasil. Em síntese, é uma refundação da República. Essa condenação tem um forte efeito pedagógico”.

¹² Dois dias antes do início do julgamento, no primeiro período do nosso *corpus*, Janio de Freitas dizia em sua coluna que “entre a insinuação mal disfarçada e a condenação explícita, a massa de reportagens e comentários lançados agora, sobre o mensalão, contém uma evidência condenatória que equivale à dispensa dos magistrados e das leis que devem servir os seus saberes” e considera que, numa hipótese “complacente” o sentido desse noticiário é uma dupla pressão sobre o STF e sobre a opinião pública, com “a expectativa de condenações a granel” (FREITAS, J. “O julgamento na imprensa”, 31 jul. 2012, p. A6).

e nas disputas políticas. Teriam feito falta, nesse caso, uma checagem mais rigorosa das fontes e a contextualização das denúncias (SINGER, S. “Ameaças amplificadas”, 11 nov. 2012, p.A6).

O que fica de fora nesse entendimento da cobertura é que os fatos se definem como tal, isto é, ganham sentido e tomam forma “em um contexto de disputas e sobreposições entre complexos distintos de valor, cristalizados em discursos” (BIROLI e MIGUEL, 2012, p.29). A eleição imparcial dos fatos relevantes é o processo de definição de ângulos legítimos. E a afirmação desses ângulos depende, no jornalismo orientado pelo ideal da imparcialidade, da supressão das distinções fundamentais entre posições (e ângulos) em disputa - o “fundo” do qual emerge o ângulo apresentado como legítimo.

O pluralismo interno na cobertura da *Folha* ao julgamento da Ação Penal 470 seria mais bem definido como a garantia de espaços circunscritos para a defesa de indivíduos determinados, diante da narrativa que organiza o noticiário. Ela foi expressa basicamente pela publicação da linha de defesa dos réus, pela voz dos seus advogados, de que são exemplares os textos “Condenar Dirceu é atacar a Constituição, diz defesa” (sem autor, 7 ago. 2012, p.A4) e “Advogado de Valério nega uso de dinheiro público no mensalão” (sem autor, 7 ago. 2012, p.A5). Como ocorreria em outros momentos da cobertura, a posição favorável aos acusados é cotejada com a posição do PSDB, nesse ponto representado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, afirmando que “houve crime” e “crime tem de ser punido” (NOGUEIRA, I. “Acusação de procurador impede uma ‘absolvição geral’, diz FHC”, 7 ago. 2012, p.A5).

Os cadernos especiais também expuseram essa dinâmica de fatos e contrapontos. A garantia de defesa e a exposição do contraponto à narrativa que organiza o noticiário são o modo de construção da pluralidade nessa cobertura. Ela se realizaria com a enunciação do outro lado - não do outro lado de um lado, mas do outro lado diante dos fatos -, em uma dinâmica que se acentuaria ao longo da cobertura, como mostra o caderno de 13 de novembro, posterior às condenações. No caderno publicado dois dias antes do início do julgamento, os textos noticiosos - sobre o “mensalão”, do escândalo ao acolhimento da denúncia da Procuradoria-Geral pelo STF - tiveram como contraponto uma reportagem sobre a descrição das estratégias dos advogados dos réus para “atacar a denúncia da Procuradoria como se fosse um castelo de cartas” (FERREIRA, F. “Objetivo dos réus será desconstruir a acusação”, Caderno especial “Mensalão”, 29 jul. 2012, p.4). A perspectiva atribuída ao ex-presidente Lula aparece em outro texto, não como versão sobre os episódios, mas como preocupação de como o julgamento incidiria sobre sua imagem. Mas o tema do texto foi, na realidade, a oscilação no discurso de Lula desde a eclosão da crise, do reconhecimento de que houve erros e mesmo “traição” de aliados à denúncia de uma conspiração contra seu governo e o PT (FRANCO, B. M. “Lula teme que decisão final manche sua imagem”, Caderno especial “Mensalão”, 29 jul. 2012, p.8). A metade superior da página onde o texto foi publicado é ocupada com fotos de Lula com os principais acusados. E a perspectiva atribuída, apresentada como notícia, é costurada nos dois parágrafos finais com “os dois lados”: a Sérgio Guerra, presidente do PSDB, é atribuída a afirmação de que Lula comprometeu sua biografia liderando o mensalão em vez da reforma política; a Rui Falcão, presidente do PT, a de que Lula e seu governo não estão em julgamento e que sua aprovação popular, seguida da eleição de sua sucessora, causaram inveja. Logo abaixo e finalizando o caderno, viria uma análise de Fernando Rodrigues, em que a

expectativa popular da punição ganha sentido na afirmação de que a população não se surpreenderia, no entanto, se o STF não cumprisse seu papel punindo os acusados.

No segundo caderno especial publicado, a pluralidade, construída como circunscrição de espaço para a defesa e contraponto, seria garantida por textos que expõem as reações de José Genoino e de José Dirceu ao julgamento de maneira bem mais direta e com mais espaço e peso que no caderno anterior. Às reportagens “Pena ‘agrava infâmia’ do julgamento” e “Genoino diz que pena foi derrota da justiça” (sem autoria, p.4 e p.5), somaram-se a íntegra da nota divulgada por Dirceu (“‘Não me calarei e não me conformo com a injusta sentença’”, Caderno especial “Mensalão: as penas do núcleo político”, 13 nov. 2012, p.4) e um artigo assinado por seu filho e deputado federal Zeca Dirceu (“A luta do meu pai continua”, Caderno especial “Mensalão: as penas do núcleo político”, 13 nov. 2012, p.6). Também são emblemáticos desse modo de construção da pluralidade os quadros “Eles protestaram” e “Eles aplaudiram”, com manifestações de intelectuais e políticos dos dois lados, que nesse caso corresponderiam às decisões contrárias e favoráveis aos resultados do julgamento.

Bastante focado na descrição das sentenças e das penas e na trajetória de Dirceu - “do movimento estudantil à casa civil” e “do ministério ao banco dos réus” - os contrapontos no caderno especial de novembro foram inseridos em um noticiário que tem como narrativa principal a conexão entre os fatos do “mensalão” e a punição dos peixes-grandes. Seu fecho é um texto de página inteira, assinado pelo colunista Marcelo Coelho, que começa com a anulação da posição diferenciada do jornalista na significação dos eventos - “Sem ter formação em direito e estando exposto - como quase todo mundo - a muitas dúvidas factuais e falhas de memória ao longo do processo, tento resumir aqui algumas impressões sobre o que aconteceu nas sessões do mensalão” -, para então explicar que a ausência de provas testemunhais contrárias a Dirceu não foi acompanhada de uma defesa crível. O ponto principal, no entanto, é que o PT errou a mão ao buscar um método, o “método do mensalão”, em detrimento do “esquema tradicional” de “distribuição de cargos” a partir de “indicações feitas pelos chefes dos partidos aliados”. São duas sentenças, conclusivas no texto:

“Qualquer que fosse o meio utilizado, sem dúvida a desmoralização do PT se consumou.

Deixou de ser o partido que propunha uma ‘nova forma de fazer política’, e um vigilante da moralidade pública, para defender-se dizendo que não faz mais do que todos os outros.”

“A margem de manobras para a ilegalidade diminuiu um pouco, e esse é o principal ganho de todo o processo.” (COELHO, M. “Nada no processo desdiz a atuação de José Dirceu na compra de votos”, Caderno especial “Mensalão: as penas do núcleo político”, 13 nov. 2012, p. 10).

O noticiário que assim vai se organizando corresponde a um “trabalho moral” (ETTEMA e GLASSER, 1998, p.62) que normaliza uma narrativa. Colada aos fatos e, como tal, apresentada como não posicionada, ela permite, de modo circunscrito, dar visibilidade à defesa e à reação dos indivíduos considerados culpados pela imprensa ao longo da cobertura e, por fim, pelo STF no julgamento da Ação Penal 470. Defesa e reação aparecem, por sua vez, como posicionadas e autointeressadas. É esse o

modo de construção da pluralidade na *Folha de S. Paulo* na cobertura analisada, em discursos que participam da lenta construção de consensos, naturalizando recortes e sentidos na exposição dos fatos.

Dimensões do noticiário

Os cinco editoriais sobre o julgamento que foram publicados pela *Folha* no período pesquisado são enfáticos, sobretudo, na relevância a ele atribuída. A definição de que se tratava do julgamento do “maior escândalo de corrupção ocorrido no país desde o Collorgate” (Editorial “À espera do mensalão”, 29 jul. 2012, p.A2) pareceria tímida no decurso da ação no Supremo, em que aparece como “o julgamento de um dos maiores escândalos da história republicana” (Editorial “Julgamento para a história”, 13 nov. 2012, capa). No noticiário, no entanto, a cautela foi *menor* desde o início. O caderno especial publicado no mesmo dia em que o editorial caracterizava a crise do mensalão como a mais importante desde Collor a definia, em destaque, como “o caso mais importante da história política do país” (Caderno especial “Mensalão”, 29 jul. 2012, p.2).

O enfoque principal dos editoriais, que estaria presente também em colunas e nas reportagens nas edições de julho e agosto que foram analisadas, corresponde à afirmação do caráter histórico singular das acusações, exigindo um julgamento técnico e adequado. Técnica significaria, aqui, liberdade em relação a pressões do PT e do governo, enquanto adequação significaria correspondência ao que se espera, isto é, à condenação dos réus pelos crimes - já definidos como tal não apenas pela denúncia do procurador-geral da República José Gurgel, mas também pela própria imprensa. A “moralidade pública” exige a punição nos limites legais: “está em julgamento aquilo que a sociedade aceita ou rejeita na esfera das práticas políticas”. Assim, tecnicamente, “os votos dos ministros ajudarão a fixar conceitos penais para quesitos importantes como compra de apoio parlamentar, definição de organização criminosa e responsabilidade dos bancos sobre operações suspeitas de seus clientes” (Editorial “À espera do mensalão”, 29 jul. 2012, p.A2).

A urdidura da trama é compartilhada em outros espaços de opinião do jornal. Estão em julgamento os “réus do mensalão” mas também “os onze ministros do Supremo” - e numa qualificação do que está sendo julgado, “não estão em julgamento atos isolados de um Dirceu, um Delúbio, mas, sim, todo um intrincado esquema em que cada um e todos tinham responsabilidade” (CATANHEDE, E. “Quadrilhas e coautores”, 3 ago. 2012, p.A4). Há uma repetição sistemática do alerta de que “a imagem da instituição sairá arranhada se alguns réus ilustres forem absolvidos”; a percepção de que o Judiciário é moroso e de competência questionável, indicada em pesquisas de opinião, seria apenas confirmada no caso da “absolvição de mensaleiros” (RODRIGUES, F. “Brasileiro pode desaprovar absolvição, mas não ficará surpreso”, Caderno especial “Mensalão”, 29 jul. 2012, p.8).

A tessitura dos fatos noticiáveis e das opiniões vai assim se definindo. O caderno especial “Mensalão”, já mencionado, é repleto de infográficos que apresentam “o que foi o mensalão” - organizando acusações de modo que agrupa os réus entre “Núcleo político”, “Núcleo financeiro e “Núcleo operacional” (p.4-5) -, uma lista dos crimes do mensalão” (p.4) e, no mais complexo dos gráficos, “A trilha do dinheiro”. Embora o caderno indique pontualmente que se trata da descrição feita pela Procuradoria-Geral da República e que “os advogados [dos réus] tentarão convencer o Supremo Tribunal Federal de que eles [os depoimentos] são duvidosos e insuficientes como prova” ou mesmo que

“sete anos de investigação não foram suficientes para rastrear todo o dinheiro do mensalão e apontar a identidade dos beneficiários de boa parte dos recursos”, toma como dados “o mensalão”, “os mensaleiros” e o “esquema de financiamento político organizado pelos petistas”. Análises anteriores ao julgamento, como a de Fernando Rodrigues, expõem a presunção de fatos e crimes, mas mais do que isso, determinam o caminho correto e o caminho desviante para o STF - é quando fica mais claro que o que seria descrito por Marcelo Coelho, em novembro, como rememorar falho de um evento que existe independentemente da cobertura jornalística foi, na realidade, tecido em conjunto com ela. Em nenhum momento, o caderno apresenta uma análise que exponha minimamente práticas de corrupção e formas de transgressão da moralidade na relação entre Estado e interesses privados ou nas formas estabelecidas para a relação entre Estado e Legislativo. Trata-se de um esquema criminoso e o PT e o “grupo da trinca”, que em caso de absolvição “voltaria a atuar com força no comando do partido”, são os protagonistas (RODRIGUES, F. “Brasileiro pode desaprovar absolvição, mas não ficará surpreso”, Caderno especial “Mensalão”, 29 jul. 2012, p.8).

As expectativas anunciadas (Editorial “À espera do mensalão”, 29 jul. 2012, p.A2) foram sucedidas pelo respaldo às decisões dos juízes, com a avaliação de que houve liberdade e correção. As exceções foram a pressão para que Dias Toffoli se declarasse suspeito e abandonasse o julgamento por ter sido advogado do PT, seguidas pelo lamento por isso não ter ocorrido, e o repúdio genérico pelos “bate-bocas” entre os ministros (Editorial “Largada sem brilho”, 3 ago. 2012, p.A4)¹³.

Os textos foram, também, categorizados em enquadramentos, aqui entendidos como eixos de organização dos sentidos na cobertura jornalística, que compõem quadros interpretativos a partir de pressupostos que compartilham, potenciamente, com os leitores¹⁴. Na produção do noticiário, destaques e saliências fazem parte do processo de seleção dos fatos que são, num determinado contexto, reconhecidos como relevantes, organizando as narrativas que lhes dão sentido. No momento em que ocorre a seleção do que é relevante, ela se faz imersa em sentidos previamente constituídos, em narrativas que se apoiam em entendimentos compartilhados e em relações de causalidade presumidas. Ao mesmo tempo, ela ativa esses entendimentos. Os enquadramentos podem ser compreendidos, assim, como a consolidação de ângulos, destaques e saliências em narrativas que “fazem sentido”. Elas podem ser complementares ou competir entre si. Organizam o mundo para os jornalistas, assim como para as pessoas que se baseiam no que eles reportam para compreender esferas e eventos aos quais não têm, muitas vezes, outro tipo de acesso que não por meio do que é reportado nos veículos de comunicação¹⁵.

¹³ Fora do *corpus* da pesquisa, nos dias anteriores à definição das penas, os editoriais da *Folha* procuravam exercer pressão sobre o STF pela moderação na definição das penas. O jornal defendeu o princípio geral de que crimes não violentos, cometidos por indivíduos que não representam ameaça à sociedade, não deveriam ser punidos com prisão - ainda que seja legítima a “indignação pública” que leva ao “anseio de ver os culpados atrás das grades” (Editorial “Para quem precisa”, 25 out. 2012, p.A2). E tratou diretamente do PT: “sempre houve corrupção política, mas o governo Lula a praticou em escala sistêmica, sob o comando da camarilha então incrustada no ápice do Executivo e do partido que a controla” (Editorial “Para quem precisa”, 25 out. 2012, p.A2). “Nesse partido”, dizia outro, publicado após os resultados das eleições municipais de 2012, “o cinismo, o ridículo, a cegueira sectária convivem, como é notório, com a visão pragmática das coisas - mais fácil de ser mantida, naturalmente, quando há novas prefeituras, novas alianças e novos nomes para continuar as políticas de sempre” (Editorial “PT na encruzilhada”, 2 nov. 2012, p.A2).

¹⁴ Partimos aqui da definição de Erving Goffman (1974).

¹⁵ Baseamo-nos, aqui, nas discussões de Robert Entman (1993) e de Todd Gitlin (1980). A internet adiciona complexidade a esse quadro. Se antes ele remetia ao sistema de mídia em suas interfaces com o sistema político, considerando sobretudo a mídia televisiva, impressa e radiofônica para a análise da pluralidade externa e interna desses veículos, hoje é preciso considerar se e que tipo de participação sites em geral, blogs, twitters e redes sociais têm no contexto das disputas pela definição de sentidos, em contextos determinados.

A partir da leitura prévia da cobertura analisada, definimos as seguintes categorias de enquadramentos, nas quais foram classificados os textos, considerando a predominância de uma ou outra dessas categorias. São: 1) o julgamento do STF é um processo de caráter técnico, por isso para entendê-lo é preciso conhecer critérios e bases jurídicas das decisões (97 textos, 41,1% do *corpus*); 2) o julgamento se insere num contexto mais amplo da política brasileira, por isso remete à corrupção no Brasil como um problema maior do que o “mensalão” (19 textos, 8% do *corpus*); 3) o julgamento diz respeito diretamente ao PT, a sua história e seu modo de funcionamento no governo federal (16 textos, 6,7%); 4) o julgamento está em curso e a opinião pública pede justiça, isto é, a condenação dos envolvidos no mensalão (7 textos, 2,9%); 5) o julgamento tem caráter e desdobramentos políticos e/ou eleitorais (97 textos, 41,1%). Entre esses últimos textos, 14 (8,5% do *corpus*) tratam diretamente do impacto do julgamento para as eleições municipais de 2012.

Quando se compara a predominância dos enquadramentos nos textos noticiosos (aqui consideramos reportagens e entrevistas) e opinativos (aqui consideramos colunas, artigos e editoriais), temos os seguintes dados:

Tabela 1
Predominância dos enquadramentos no noticiário:
concentração em textos noticiosos e opinativos (%)

Enquadramento	O julgamento como processo de caráter técnico	O julgamento no contexto mais amplo da política e corrupção	O julgamento diz respeito diretamente ao PT	A opinião pública pede justiça	O julgamento e seus desdobramentos políticos e eleitorais	Total
Tipo de texto						
Noticiosos	45,6	7,2	5	2,9	39,1	100
Opinativos	34,7	9,2	9,2	3	43,9	100
Média	41,1	8	6,7	2,9	41,1	

Fonte: Pesquisa “Mídia e disputa política no Brasil”, elaboração própria.

A concentração é, como se pode ver, bastante semelhante nos textos noticiosos e opinativos. O desvio em relação à média da concentração no *corpus* é pequeno, mas é possível notar que a ênfase no caráter técnico do julgamento se amplia entre os textos noticiosos (4,5 pontos percentuais acima da média), enquanto nos textos opinativos ampliam-se o foco no PT (2,5 pontos percentuais acima da média), o destaque para os desdobramentos políticos do julgamento (2,8 pontos percentuais acima da média) e a ênfase no contexto mais amplo da política e da corrupção no Brasil (1,2 pontos percentuais acima da média). Quando consideramos apenas os editoriais que fazem parte do *corpus*, no entanto, observamos que predomina o enfoque em aspectos técnicos e jurídicos do julgamento e na corrupção como fenômeno mais amplo na política brasileira. Um deles, apenas, trata da relação entre o Partido dos Trabalhadores e o ministro Dias Toffoli que, considerado próximo do PT e do ex-ministro e réu José Dirceu, deveria declarar-se “suspeito para julgar” e retirar-se do julgamento (Editorial “Largada sem brilho”, *Folha de S. Paulo*, 3 ago. 2012, p.2). Já nas colunas, cresce a ênfase na relação entre o julgamento e a atuação e trajetória do PT, predominante em 10% dos textos, 3,2 pontos a mais do que a média de concentração desse enquadramento. Por outro lado, a concentração do enquadramento que

ênfatiza o caráter técnico do julgamento é, nas colunas, de 36,7%, 4,4 pontos menor do que a média. Entre os artigos de opinião, a maior concentração está nos desdobramentos políticos do julgamento, com 57,1% (10 pontos acima da média de concentração desse enquadramento no *corpus*). São variações pequenas e o que nos parece mais relevante, de fato, é que se estabelece uma continuidade entre os enquadramentos, e sobretudo entre os enquadramentos nos textos noticiosos e opinativos. Trata-se, como dito anteriormente, da tessitura cotidiana, na cobertura do jornal, de consensos sobre o que está em curso, sobre a atuação do PT e sobre os efeitos que seriam esperados do julgamento.

É importante observar, portanto, como se estabelecem as relações entre esses enquadramentos no noticiário analisado. Como se trata, aqui, de uma cobertura em que há contra-fatos, mas não se estabelecem enquadramentos alternativos, há deslizamentos entre os enquadramentos predominantes, e não uma competição - ainda que se possa considerar que existam compreensões distintas sobre os efeitos políticos do julgamento, por exemplo, mobilizadas no jornal, sobretudo quando os resultados das eleições municipais de 2012 não comprovam uma derrota ampla do PT nas urnas, como desdobramento das condenações. Os textos que estabelecem relação direta entre o julgamento e o PT, somados aos textos que consideram as implicações políticas do julgamento para os réus, para o partido e para eleições presentes e futuras, compõem uma narrativa sobre causas e efeitos. Somados, são 47,9% do *corpus*. Nos textos em que predominam os enquadramentos que ressaltam critérios técnicos e jurídicos (41,1% dos textos), aquelas causas e efeitos são o subtexto que permite, na dimensão factual do noticiário sobretudo, definir a condenação dos “mensaleiros” como o único resultado tecnicamente correto e moralmente aceitável - dois aspectos que aparecem colados na cobertura.

O julgamento foi sobre desvios de recursos no governo do PT, como se sabe. Mas a ênfase técnica e no PT, do modo como se deu nesse noticiário, correspondeu a deixar à sombra a análise da permeabilidade da política e do Estado brasileiro ao poder econômico, como um fenômeno estrutural e que tem manifestações repetidas, em diferentes governos e envolvendo diferentes partidos. E significou, sobretudo, o destaque à ação moralmente deficiente dos réus e do PT - à qual corresponderiam um julgamento complexo, jurídica e tecnicamente (aqui o ponto seria garantir o predomínio da neutralidade e o afastamento da política), e desdobramentos político-eleitorais (aqui o ponto seria considerar a disputa político-partidária, com os efeitos do julgamento para os partidos, em especial para o PT).

Considerações Finais

Em sua análise já mencionada das relações entre o PT e a grande imprensa desde as eleições de 1989, Fernando Azevedo (2007, p.63) observa que o afastamento entre a mídia e o PT nas eleições de 2006 - e antes, na crise do “mensalão”, em 2005 - foi definido “por conflitos de outra ordem e natureza” relativamente aos antagonismos das décadas de 1980 e 1990, acomodados quando Lula chega como favorito às eleições de 2002. Essa afirmação remete à trajetória do PT. Se antes esses antagonismos poderiam ser explicados pela posição antimercado do partido, que feria potencialmente os interesses das grandes empresas de mídia e a sensibilidade ideológica de boa parte dos seus jornalistas, o realinhamento do PT a partir de meados da década de 1990 e seu desempenho no primeiro governo Lula mostravam que não havia riscos reais - ou, mesmo, que os capitalistas brasileiros tinham bem mais

a ganhar com a política petista do que teria sido possível imaginar quando o PT foi fundado em 1980 ou quando Lula concorreu à Presidência em 1989.

Em outras palavras, se os conflitos de classe estão superados nessa dimensão da política e o PT foi domesticado pelos interesses do capital, o que determinaria a posição anti-PT da grande imprensa e, mais especificamente, de um jornal como a *Folha de S. Paulo*, passados anos de consolidação de uma política que não tem desafiado os interesses estabelecidos? Optamos, nessas considerações finais, por caminhar em direção a uma hipótese que, sabemos, extrapola os limites do *corpus* analisado. Entendemos que é necessário, ainda que seja sempre um risco, levantar a discussão sobre os fenômenos sociais mais amplos que dão forma aos eventos e dinâmicas bem delimitados que analisamos. As origens ideológicas e de classe do petismo parecem ser determinantes para o julgamento do PT - e não falamos apenas da Ação Penal 470. A domesticação parece não ter sido capaz de apagar, ainda nesse nível das disputas, as bases sociais distintas originais e as pressões que, a partir delas, incidem sobre um petismo realinhado, determinando que governo e partido sejam relativamente mais permeáveis a interesses de classe diferentes daqueles que operam entre os partidos formados pelas elites socioeconômicas brasileiras. Nesse sentido, é possível pensar que o PT não é percebido como tão confiável quanto outros partidos de centro e centro-direita brasileiros. As mudanças no partido e os dez anos de políticas “responsáveis” à frente do governo federal não parecem ter sido suficientes para reduzir essa desconfiança. É possível que as transformações na base social do partido, com a adesão crescente dos segmentos mais pobres da população (SINGER, 2012), deixem entrever outros riscos - e formas de controle político que, supostamente, ameaçariam a própria democracia.

Para dentro e para fora do campo político institucional mais restrito, o PT exercitaria estratégias para a construção de uma hegemonia que, no noticiário, tem sido vista ora como ruptura com as práticas e normas estabelecidas na política brasileira, ora como uma continuidade inaceitável das práticas tradicionais negadas originalmente pelo partido. O que vem sendo descrito como normalização do partido (HUNTER, 2010) ou transformação das suas bases tradicionais e das suas formas de ação política (SINGER, 2012) ganha na cobertura dois sentidos, que se complementam - negação das raízes pela incorporação das práticas políticas antes criticadas e exercício desaforado de práticas que rompem com os parâmetros aceitáveis da moralidade política, mas também com as práticas convencionais.

Assim, os conflitos entre a imprensa e o PT adquirem um registro discursivo distinto daquele das décadas de 1980 e 1990. Nesse novo registro, que vai se firmando pelo menos desde 2005, é fundamental a exposição das contradições entre a identidade ética do partido e sua redução a esquemas criminosos para captação de recursos públicos - para usufruto pessoal ou para a realização de um projeto de dominação. A supremacia da dimensão moralizante da política (RUBIM, 2007) substitui de maneira eficaz a oposição conservadora a um partido de esquerda. Aquele partido não existe mais, mas os antagonismos não deixaram de desempenhar, pelas razões apontadas aqui muito sucintamente, um papel na política brasileira e nas relações entre os meios de comunicação e o PT.

A cobertura aqui analisada não se reduz ao espelhamento dos conflitos e disputas políticas em 2012. Ultrapassa, também, o período transcorrido entre a crise do “mensalão” em 2005 e o julgamento da Ação Penal 470 pelo Supremo. Ela remete à relação entre o PT e a grande imprensa brasileira ao

BIROLI, F.; MANTOVANI, D. A parte que me cabe nesse julgamento: a Folha de São...

longo de aproximadamente três décadas. E não poderia ser bem compreendida, em seu modo de construção do noticiário e dos julgamentos, agora em sentido *lato*, sem atenção às especificidades desse jornalismo, aqui representado pela *Folha de S. Paulo*. Nele, o pluralismo, como se procurou mostrar, tem limites bem determinados.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, J. "Apelos eleitorais dos candidatos presidenciais do Brasil em 2006". *Revista de Ciências Sociais*, vol. 39, nº 2, p.44-60, 2008.
- AZEVEDO, F. "A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas presidenciais (1989 a 2006)". *Revista Eco-Pós*, vol. 12, nº 3, p.48-65, 2009.
- BIROLI, F. "Técnicas de poder, disciplinas do olhar: aspectos da construção do jornalismo moderno no Brasil". *História*, vol. 26, nº 2, p.118-143, 2007.
- _____. "Representações do golpe de 1964 e da ditadura na mídia: sentidos e silenciamentos na atribuição de papéis à imprensa, 1984-2004". *Varia História*, vol. 25, nº 41, p.269-291, 2009.
- _____. "Limites da política e esvaziamento dos conflitos: o jornalismo como gestor de consensos". *Revista Estudos Políticos*, nº 6, vol. 1, p.144-161, 2013.
- _____.; MIGUEL, L. F. "Orgulho e preconceito: a 'objetividade' como mediadora entre o jornalismo e seu público". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p.22-43, 2012.
- ENTMAN, R. "Framing: towards clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, vol. 4, nº 43, p.51-58, 1993.
- ETTEMA, J. S.; GLASSER, T. L. *Custodians of conscience: investigative journalism and public virtue*. New York: Columbia University Press, 1998.
- GITLIN, T. *The whole world is watching: mass media and the making and unmaking of the new left*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- HUNTER, W. *The transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LIMA, V. A. (org.). *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2007.
- MIGUEL, L. F. *Política e mídia no Brasil: episódios da história recente*. Brasília: Editora Plano, 2002.
- _____. "From equality to opportunity: transformations in the discourse of the Workers' Party in the 2002 elections". *Latin American Perspectives*, vol. 33, nº 4, p.122-43, 2006.
- _____.; BIROLI, F. "A produção da imparcialidade: a construção do discurso universal a partir da perspectiva jornalística". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, nº 73, p.59-76, 2010.
- MIOLA, J. "O PT na contramarcha da liquefação política". *Carta Maior*, 17 jan. 2013. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna_id=5937>. Acesso em: 2 fev. 2013.
- PASSOS, N. "Bastidores de um julgamento e de uma 'cruzada midiática'". *Carta Maior*, 27 de set. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20985>. Acesso em: 2 fev. 2013.
- RIBEIRO, P. F. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: EdUFSCar, 2010.
- RUBIM, A. A.C. (org.). *Mídia e Eleições 98*. João Pessoa e Salvador: Editora da UFPB e Edições FACOM, 2000.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 2, agosto, 2014, p. 205-218

_____. *Eleições presidenciais em 2002: ensaios sobre mídia, cultura e política*. São Paulo: Hacker, 2004.

_____. Ética da política e ética na política nas eleições de 2006. In: LIMA, V. A. (org.). *A mídia nas eleições de 2006*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.159-168, 2007.

SINGER, A. "A segunda alma do Partido dos Trabalhadores". *Novos Estudos*, nº 88, p.89-111. 2010.

_____. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TASCHNER, G. *Folhas ao vento: análise de um conglomerado jornalístico no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Flávia Biroli - flaviabiroli@gmail.com

Denise Mantovani - denisemantovani@yahoo.com.br

Submetido à publicação em agosto de 2013.
Aprovado para publicação em fevereiro de 2014.

Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

Natália Guimarães Duarte Sátyro

Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: O objetivo do artigo é mostrar a existência de diferentes mundos de bem-estar no Brasil. Sugerimos aqui tanto a existência de distintos mundos de bem-estar entre os estados brasileiros quanto uma mudança fundamental em nosso sistema de proteção social no período posterior à Constituição de 1988. A conclusão é que a discrepância entre os mundos de bem-estar encontrados nos estados nos permite dizer que no Brasil há categorias distintas de cidadãos, com acessos diferenciados a serviços básicos. Os estados apresentam distintos legados e, portanto, distintas trajetórias nas três décadas analisadas, mas há uma tendência à convergência nesse bem-estar. Essa heterogeneidade se traduz em padrões distintos de segurança social. Para isso, a metodologia utilizada foi basicamente análise descritiva através de séries temporais e análise de conglomerado.

Palavras-chave: Estado de bem-estar; políticas sociais; estados brasileiros; análise de cluster

Abstract: The objective of this paper is to show the existence of different worlds of welfare in Brazil. We suggest that as the existence of distinct worlds of welfare across Brazilian states as a fundamental change in welfare after the 1988 Constitution. The conclusion is the discrepancy between the worlds of welfare found between states allows us to say that in Brazil there are distinct categories of citizens, with differentiated access to basic services. We also show that states have different legacies and therefore different trajectories in the three decades analyzed, but there is a trend towards convergence in welfare. This heterogeneity is reflected in distinct patterns of social welfare. For this, the methodology used was basically a descriptive analysis based in time series and cluster analyses.

Keywords: welfare state; social policies; Brazilian states; cluster analysis

Introdução

A comparação institucional constitui um desenho analítico interessante para estudar regimes de bem-estar social. É assim que tem sido produzido boa parte do conhecimento sobre os Estados de bem-estar social (EBES) desde a década de 1980¹ (ESPING-ANDERSEN, 1999). A forma da intervenção estatal para lidar com as questões conflitivas por meio de proteção social no Brasil nas primeiras décadas do século XX e as características marcantes do nosso sistema de proteção que predominaram até os anos 1980 produziram uma sociedade estratificada nos termos esping-anderseanos (ESPING-ANDERSEN, 1990; 1999). O Estado de bem-estar social aqui implantado teve consequências diretas para a formação de capital humano e para a distribuição de renda no país mas, a partir da Constituição de 1988 (CF-88), há alterações substantivas nesse modelo (SÁTYRO e CUNHA, 2014; SÁTYRO, 2010; CASTRO e CARDOSO, 2005; IPEA, 2009). Muitas mudanças ali introduzidas foram determinantes para a inauguração de uma nova era no sistema de proteção nacional na medida em que foi incluída solidariedade nacional no sistema e aumentou substantivamente a capacidade inclusiva do mesmo modificando seu caráter dual: dos que têm proteção e dos não segurados. Mesmo assim, embora as diretrizes constitucionais tenham sido nacionais, vivenciamos acessos distintos de bem-estar social entre os estados brasileiros; há aqui mundos de bem-estar social diferenciados resultado, entre outros fatores, tanto do legado de proteção social quanto das características do mercado de trabalho que determinaram a conformação de uma heterogeneidade de bem-estar acessado nos diferentes estados.

Este artigo, de natureza descritiva, faz uma comparação entre os mundos de bem-estar social nos estados brasileiros, numa perspectiva longitudinal e comparativa, a partir do início da década de 1980. Observamos uma convergência entre os estados a partir de meados dos anos 1990 que, entre outros fatores, acreditamos ter sido influenciada por dois fatores importantes: os processos institucionais de implementação de diretrizes e mudanças paradigmáticas trazidas pela CF-88 e também a recuperação da economia e do fim da crise vivida na década de 1980. O objetivo do artigo é mostrar tanto a estratificação social pela existência de mundos de bem-estar entre os estados brasileiros, quanto a diferença entre o momento anterior e o posterior à CF-88.

A maior parte da literatura que trabalha com regimes ou Estados de bem-estar social utiliza gastos sociais como indicador de provisão social. Este artigo procura uma estratégia distinta. A pretensão é utilizar indicadores de condições socioeconômicas e de mercado de trabalho, isto é de bem-estar geral e setorial numa perspectiva que os considera como a consequência do que ali se tem produzido de políticas sociais. Se essa é uma premissa frágil para análises *cross-section*, não o é para um painel como o presente estudo onde os efeitos poderão ser captados no tempo. Assim, consideramos aqui os resultados como indicadores dos investimentos sociais naquela área no período $t - 1$. Para nós não está posta a discussão de qual âmbito governamental numa federação como a brasileira é responsável por tais resultados. Temos aqui a intenção de ressaltar as consequências da ação do poder público, do Estado mais enfaticamente, mesmo reconhecendo a importância de outros atores, em menor ou maior escala, na promoção de bem-estar social. Ou seja, não haverá a consideração se a maior

¹ Em *Social Foundations*, Esping-Andersen (1999) revê a utilização do conceito de regime de estados de bem-estar social e passa a utilizar o constructo regimes de bem-estar social que incorpora a ação de outras instituições para além do Estado na provisão de bem-estar social, mais especificamente mercado e família. Como o objetivo deste artigo visa mensurar o papel do Estado nessa provisão, adotaremos o conceito de Estado de bem-estar apesar de concordar com a revisão do autor.

responsabilidade de uma área é do poder municipal, do estadual ou do federal, mas sim que, em seu conjunto, essa ação produz resultados que levam a acessos diferenciados aos direitos sociais.

A conclusão do artigo é que a discrepância entre os mundos de bem-estar encontrados nos estados nos permite dizer que no Brasil há distintas categorias de cidadãos com acessos diferenciados a serviços básicos e, portanto, a direitos sociais. As distâncias entre esses mundos mostraram uma tendência de queda a partir dos anos 1990, mas estas se intensificaram somente nos anos 2000. Isso sugere que houve mudanças substantivas que reconfiguraram o sistema de proteção social brasileiro após a CF-88, mas algo distinto na política ocorreu no início do século XXI.

Para alcançar seu objetivo o artigo está organizado em três seções: uma breve apresentação do marco analítico que nos mostra a importância da ideia de legado enquanto resultado de escolhas de políticas prévias impactando na conformação das políticas atuais e nos resultados alcançados e alcançáveis; uma segunda parte em que mostramos a existência dos diferentes mundos de bem-estar social e, por fim, as considerações finais.

O legado e o papel das regras do jogo

Há dois fatores dentro da abordagem neo-institucionalista que interessam para o argumento aqui construído: o legado e a importância das regras do jogo. Este artigo comunga com as conclusões de Immergut (1992) que sugere que as normas constitucionais estabeleceram limites à capacidade dos governos para fazer reformas. Os atores interessados utilizaram-se das barreiras legais para pautar a suas ações. Ou seja, as regras constitucionais e o desenho das instituições políticas com suas regras determinam os resultados diferenciados em políticas públicas. Assim, podemos afirmar que uma vez (re)definidas as regras do jogo isso impactará diretamente na ação dos atores políticos e na conformação das políticas elaboradas pelos governos na medida em que constrange a ação dos mesmos. Aqui ressaltamos a importância das mudanças trazidas pela arena constitutiva, ou seja, as mudanças nas regras do jogo dadas pela CF-88. As escolhas feitas pelos constituintes nacionais transformaram a cara do regime de proteção social promovendo mudanças significativas, mas as consequências das escolhas feitas anteriormente são fortes o suficiente para manter as distâncias relativas entre os estados.

Dentro dessa perspectiva institucional e política, uma dimensão importante para o desenvolvimento do presente artigo é a força das políticas prévias por seu caráter de escolhas políticas que foram feitas anteriormente criando constrangimento na ação (SKOCPOL, 1992). Pierson (2001) afirma que *o legado deve ser visto como tendo estruturas consequenciais*. A base para esse argumento é o conceito de rota dependente (*path dependency*) que nos coloca que os contornos institucionais em um momento no tempo passado criam constrangimentos reais para o contorno atual, ou dizendo de outra forma o que aconteceu no passado condiciona o que acontece no presente. De acordo com Douglas North, tanto os contornos institucionais quanto as construções internalizadas pelos atores envolvidos no processo político devem ser entendidos enquanto categorias analíticas internas ao conceito; o que Pierson mais tarde vai falar de efeitos de aprendizagem dos atores no processo decisório como sendo efeitos de políticas prévias (NORTH, 1995; PIERSON, 2001). No nosso caso devemos pensar que quando uma nação, estado ou município adota a política do não investimento em capital humano, por meio da não oferta de serviços básicos, em saúde e educação, por exemplo, os custos e o tempo de reversão das consequências disso podem ser altos e demorados. Todavia, Souza (2003) reforça que o interessante

desse conceito é que ele também comporta mudança, é possível esperar ações que combatam a rota anterior por meio de políticas que permitam mudança de direção (Souza (2003) cita Pierson, 2000, p.252). Ou seja, a análise com base nesse conceito comporta a ideia de mudança mesmo com uma rota dependente muito forte.

O legado de proteção

Para os fins deste artigo é de grande utilidade a periodização e a caracterização do EBES brasileiro realizado por Aureliano e Draibe (AURELIANO e DRAIBE, 1989; DRAIBE, 2003; 2005). As características do padrão de intervenção do estado brasileiro levam Aureliano e Draibe a caracterizarem o nosso regime de bem-estar como um *welfare state* meritocrático-particularista, baseado na tipologia de Titmuss². Ou seja, não há dúvidas de que o nosso modelo, na maior parte de sua história, se aproxima do modelo conservador - corporativo esping-andersiano (ESPING-ANDERSEN, 1990; 1999) fundado na capacidade contributiva e, portanto, discriminatório pelo tipo de inserção do indivíduo no mercado de trabalho e respaldado pelo princípio do mérito “entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva” e não pelo seu status de cidadão (DRAIBE, 1993, p.23).

Esse modelo estratificou a sociedade dualmente entre os que têm proteção e os que não têm. E dentro daqueles que acessavam os direitos securitários surgiram tantos estratos quanto o número de categorias profissionais reconhecidas. Mudança nesse padrão se deu na década de 1970 com a incorporação de várias categorias antes desprotegidas, mas isso foi feito com uma diminuição no valor real dos benefícios. Dessa forma, a autora reafirma que a grande clientela e a sua rápida expansão principalmente na década de 1970 aumentaram as distorções no *welfare state* brasileiro. E o fato de que as políticas sociais universais existentes não eram, nem de longe, suficientes para reduzir desigualdades foi apontado como um dos muitos pontos problemáticos até a década de 1980 (DRAIBE, 2005). Com esse desenho temos o seguinte cenário: a Saúde era securitária, portanto, só uma parcela da população tinha acesso a serviços de assistência médica fortemente concentrada nos grandes centros urbanos; a Assistência Social não era reconhecida como política, o que dificultava a incorporação de grupos em situações mais vulneráveis. E, por fim, a Educação tinha um alcance muito reduzido produzindo uma heterogeneidade educacional perversa que determinava diferentes níveis salariais (SÁTYRO, 2013).

Mesmo com as mudanças paradigmáticas trazidas pela CF-88, carregamos um legado de décadas de um modelo securitário, meritocrático e corporativo numa sociedade sem pleno emprego que consolidou em nosso meio uma cidadania regulada (SANTOS, 1979), contribuindo para a construção de diferentes mundos de bem-estar. Nos termos de Esping-Andersen, o EBES implantado desde 1930 gerou uma sociedade estratificada, uma sociedade de cidadãos que acessavam diferentes conjuntos de direitos sociais. A história brasileira de proteção social resultou em acentuadas diferenças no capital humano (heterogeneidade educacional + heterogeneidade de saúde) este, por sua vez, determinante para a manutenção de níveis muito diferenciados de inserção no mercado de trabalho e, portanto, para a manutenção de altos índices de desigualdade de renda (FERREIRA, 2000, BARROS et al, 2007).

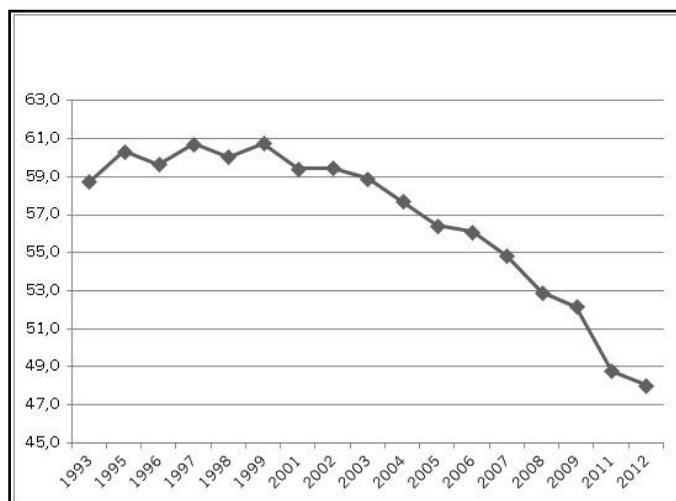
² Infelizmente, o texto foi publicado um ano antes da publicação do *the three worlds* (1990) e as autoras não puderam se beneficiar das reflexões trazidas por Esping-Andersen.

O legado do mercado de trabalho

O período aqui analisado permite-nos falar também de um *legado econômico* de (des)estruturação do mercado de trabalho, fruto da crise econômica vivida na década de 1980 até meados da década de 1990. Falamos aqui, por um lado, da perda em grandes proporções de postos formais no setor industrial, paralela à precarização dos postos de trabalho junto com crise e estagnação da economia e, por outro lado, do empobrecimento da população em geral. Segundo Dedecca, “a crise dos anos 1980 provocou uma queda aproximada de 25% na Produção Industrial acompanhada por uma redução semelhante do nível de emprego industrial” com o desemprego chegando a mais de 20% da população economicamente ativa da grande São Paulo (DEDECCA, 2005, p.102). Lembremos que até meados da década de 1980 não havia seguro-desemprego na extensão que se deu depois da CF-88 e como a proteção social era dada pela inserção no mercado o impacto foi grande.

Entretanto, não é o desemprego sozinho a grande vedete, mas a informalização da economia que tem processos diferenciados entre os estados brasileiros (SABÓIA, 1986). Nesse momento, o que se assistiu foi uma reestruturação produtiva com acentuadas transformações na economia nacional que alteraram o padrão de incorporação da força de trabalho (BALTAR, 2000; MONTALI, 2004). Mesmo que a informalidade sempre tenha marcado as relações de trabalho brasileiras, autores como Ibarra (2007) e Montali (2004), entre outros, mostram que entre as principais causas do aumento desse processo na década de 1990 destacam-se a “reestruturação produtiva, os fenômenos de terceirização e terciarização, um aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, além da estagnação do processo migratório para as grandes metrópoles” (IBARRA, 2007, p.1-2). E, de acordo com Ibarra, somente a partir de 2000 é que se observa uma reversão dos graus de informalidade e de crescimento dos empregos formais. Este cenário pode ser visualizado no Gráfico 1:

Gráfico 1
Grau de Informalidade - Brasil



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADData.

Baltar (2000), ao analisar a estrutura ocupacional regional nos anos 1990, mostra o que todos já sabemos, que a atividade econômica caracteriza-se pela concentração no sudeste e no sul do país uma vez que, em 1998, “essas duas (regiões) têm em conjunto 61,6% da população e 79,6% do PIB enquanto o Nordeste, no outro extremo, possui 30,4% da população e somente 13,7% do PIB” (BALTAR, 2000, p.7). Mas, o autor mostra como a reestruturação produtiva da década de 1990 atingiu de forma diferente os estados brasileiros. E, mais interessante ainda para os objetivos do artigo, é sua afirmação de que “as diferenças regionais de renda per capita algo diminuíram, porém muito mais em consequência do seu não aumento no estado de São Paulo do que pelo ímpeto do seu aumento nas demais regiões” (BALTAR, 2000, p.14). Ou seja, não há uma mudança estrutural em vista que permita-nos inferir uma taxa de crescimento mais acelerada nas demais regiões que induziria a uma desconcentração da atividade econômica e consequente aumento da formalização do mercado de trabalho no restante do país. Para o autor, continuávamos a assistir a uma “proliferação de ocupações sem a proteção social do trabalho assalariado regulamentado” com pouco ou nenhuma mudança substantiva no legado da estrutura produtiva. Esse cenário só muda substantivamente a partir de 2003.

Por fim, temos que destacar outra dimensão importante para entender as diferenças encontradas entre os estados em sua heterogeneidade relativa ao acesso ao mercado de trabalho, que são os baixos níveis de educação formal (FISHLOW, 1972). Ferreira (2000) enfatiza o grau de heterogeneidade educacional encontrado como sendo a principal causa da desigualdade de renda. Barros, Corseuil e Leite (2000) mostram que desigualdade de renda tem relação com a alocação de recursos humanos disponíveis para as atividades econômicas. Quanto maior for a subutilização dos recursos humanos nas atividades econômicas, tanto maior será o nível de pobreza. O que estamos querendo aqui é mostrar que, complementarmente ao quadro de estagnação econômica, encontramos no Brasil um nível de heterogeneidade educacional que também tem papel determinante na construção das disparidades regionais tão reafirmada por diversos autores. E isso importa ainda mais quando

defendemos que a heterogeneidade educacional é resultado de políticas educacionais empreendidas ao longo do tempo (FISHLOW, 1972; FERREIRA, 2000), ou seja, da ação ou inação do Estado.

Essas trajetórias constituem o esteio a partir do qual se constituíram institucionalmente as diferentes 'cidadanias' dentro do território nacional e sugerem, a partir da análise aqui realizada, como a rota futura em cada estado depende da trajetória anterior (rota dependente de trajetória) mesmo com mudanças constrangedoras advindas de um formato de proteção social mais inclusivo preconizado pela CF-88.

A existência de dois padrões de bem-estar entre os estados brasileiros

O objetivo desta seção é mostrar a existência de dois padrões distintos de bem-estar social no Brasil antes e depois da CF-88. Mais que isso, observa-se a existência de diferentes padrões de bem-estar entre os estados brasileiros, principalmente, mudança de tendências nestes padrões depois da Constituição com nítido movimento de convergência nos anos 2000. Para isso faremos uma análise longitudinal com corte transversal o que nos permitirá mostrar que quando analisamos as condições de bem-estar da população visualizamos uma disparidade enorme entre os estados no início da série histórica. O quadro se altera substantivamente e há uma convergência entre os estados, mas ainda se mantém uma distância efetiva entre eles uma vez que as distâncias relativas se mantêm na maior parte dos casos. Sempre que possível os dados são analisados com os seguintes recortes: década de 1980 até 1995, de 1995 a 2003 e de 2003 até 2012, o que nos ajuda a considerar na análise períodos de governos distintos no âmbito federal.

A base de dados

A base de dados usada é formada pelas 27 unidades federativas do Brasil: os 26 estados mais o Distrito Federal. Os dados foram extraídos do IPEADData, banco de dados disponíveis no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Departamento de Informática do SUS, o Datasus. A disponibilidade das informações varia para cada indicador indo de 1981 a 2012; dessa forma, não há um painel balanceado, ou seja, as séries não são contínuas. Os dados para Tocantins começam a partir de 1992, três anos depois de sua implantação. O Quadro 1 sintetiza a operacionalização dos indicadores utilizados:

Quadro 1
Indicadores utilizados

Indicador de pobreza
Taxa de pobreza (%) <i>Variável:</i> Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. <i>Fonte dos dados:</i> IpeaData - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) <i>Periodicidade:</i> Anual de 1981 até 2012
Indicador de educação
Taxa de analfabetismo de pessoas entre 10 e 14 anos (%) <i>Variável:</i> Percentual de pessoas de 10 a 14 anos de idade que não sabem ler nem escrever um bilhete simples. Anos de estudo de pessoas com 25 anos ou mais <i>Variável:</i> Razão entre o somatório do número de anos de estudo completados pelas pessoas que têm 25 ou mais anos de idade e o número de pessoas nessa faixa etária. Frequência escolar de pessoas 7 a 14 anos (%) <i>Variável:</i> Razão entre o número de pessoas de 7 a 14 anos de idade que frequentam a escola e o total de pessoas nesta faixa etária. Frequência escolar de pessoas entre 15 e 17 anos com 8 ou mais anos de estudo <i>Variável:</i> Percentual de pessoas de 15 a 17 anos de idade que estão frequentando o 2º grau ou que já completaram 8 anos de estudo. <i>Fonte dos dados:</i> IpeaData - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) <i>Periodicidade:</i> Anual de 1981 até 2012; para frequência escolar de pessoas entre 15 e 17 anos, 1981-2006.
Indicador de saúde
Taxa de mortalidade infantil por mil habitantes <i>Variável:</i> Estimativa do número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos. <i>Fonte dos dados:</i> Dados de 1985 a 1989- Evolução e Perspectiva da Mortalidade Infantil no Brasil. IBGE, Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n.2, 1999. Dados de 1999 a 2012- Ministério da Saúde/SVS (Fonte: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/c01.htm) <i>Periodicidade:</i> Anual de 1985 até 2012
Indicador de crescimento econômico e precariedade do mercado de trabalho
PIB <i>per capita</i> <i>Variável:</i> PIB Estadual per capita - R\$ de 2000 (mil) <i>Fonte dos dados:</i> IpeaData - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) <i>Periodicidade:</i> Anual de 1985 até 2010
Grau de informalidade definição I (%) <i>Variável:</i> (Empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria). <i>Fonte dos dados:</i> IpeaData - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) <i>Periodicidade:</i> Anual de 1993 até 2012

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA, IBGE e Ministério da Saúde.

A análise

São três aspectos que serão enfatizados: a) a dessemelhança no bem-estar social visto em cada um dos indicadores aqui utilizados no conjunto dos estados em todo o período, em especial, na década de 1980; b) as diferentes tendências observadas nos períodos analisados, antes e depois de 1988, sendo que, de forma geral, os indicadores se mostram persistentes na década de 1980 apresentando um ponto de inflexão a partir de meados da década de 1990 e uma melhora mais contundente após 2003; e, c) a manutenção das diferenças relativas mesmo diante da melhora em termos reais.

Para isso foram produzidas tabelas que trazem vários dados. Primeiro, os valores do indicador a ser analisado para os seguintes anos: 1981, 1995, 2003 e 2012 (Y_1 1981; Y_1 1995; Y_1 2003; Y_1 2012). Segundo, é apresentado o ranking por ordem crescente do indicador em questão para os anos de 1981 e 2012, respectivamente; e logo após é apresentado o delta do ranking que nada mais é do que a variação de posição daquele estado em relação ao indicador. Terceiro, são apresentadas as taxas de crescimento anual do indicador nos períodos 1981-1995; 1995-2003 e 2003-2012. Esses recortes nos permitem análises que consideram diferenças nas políticas empreendidas no nível nacional e estadual que são

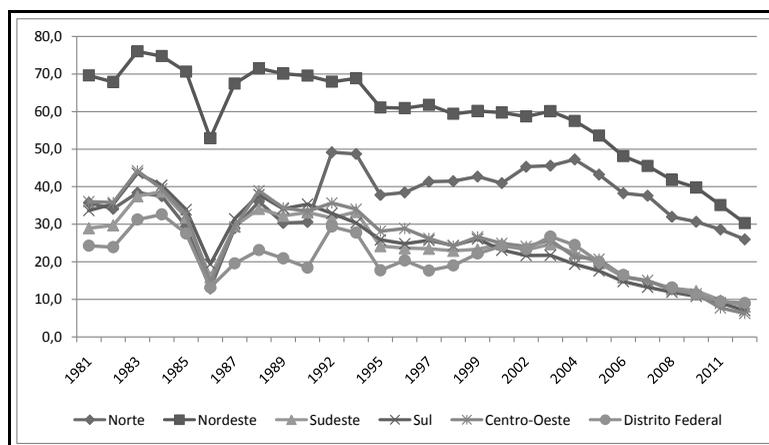
SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

importantes para levantar hipóteses. Todas as tabelas mostram a relação entre todos os estados em relação ao que apresenta a melhor posição no indicador no início e no fim da série. Por fim, cabe dizer que é impossível no corpo de um artigo desse porte analisar todos os dados de todas as tabelas, o texto ressaltará apenas alguns aspectos

Antes de analisarmos os indicadores por área setorial é conveniente analisarmos as disparidades entre os estados no que se refere ao percentual de pessoas na população total abaixo da linha de pobreza. Esse indicador nos dá a dimensão da população não protegida, portanto, nos dá a noção do potencial de ação da política de Assistência Social quando esta é reconhecida como tal pela CF-88. Em 1981 havia uma enorme distância entre os estados, representada pela amplitude dos extremos. Naquele ano, encontramos São Paulo³ com 18,6% de pessoas abaixo da linha da pobreza e no outro extremo o Piauí com mais de cinco vezes esse percentual, chegando a 82,9% de sua população em situação de pobreza.

A tendência encontrada na década de 1980 é muito diferente daquela vista a partir de 1990 em diante. A abrupta queda no ano de 1986, provavelmente, deve-se aos efeitos do Plano Cruzado. Uma inflexão forte só acontece a partir dos anos 2000, em especial 2003/2004, como pode ser visto no Gráfico 2:

Gráfico 2
Taxa de pobreza segundo região do país (%)
1981- 2012



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADData.

Na década de 1980 há um empobrecimento geral da população, já a partir de meados de 1990 até 2002 a tendência geral é de queda, mas quando olhamos por estado vemos muita diversidade nas trajetórias. É a partir de 2003 que observamos uma queda generalizada. No entanto, os estados do sul, sudeste e centro-oeste apresentaram taxas de diminuição muito mais elevadas do que o resto do país. É nos estados do norte que a melhoria ocorre em ritmo menos acelerado, quando ocorre, porque no

³ Informação retirada do site do IBGE: "Até 2004, a PNAD investigava o Brasil inteiro, com exceção das áreas rurais de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá que, em conjunto, abrigavam cerca de 3% da população do País." Portanto, o baixo índice de Roraima, por exemplo, não considera boa parte de sua população e não nos permite nenhuma ilação.

Amazonas, em Roraima e no Amapá o que se observa é uma piora no indicador. Nos anos 2000 a diminuição da pobreza é sensível. Em 2012, Santa Catarina lidera com 4,21% da população abaixo da linha de pobreza e o Maranhão em última posição com 41,32% (ou seja, menos 35 pontos percentuais). Cabe ressaltar que Piauí tem nesse período uma queda de 53 pontos percentuais, saindo de 82,9% para 29,58%. No seu conjunto, os estados do nordeste diminuíram a pobreza em cerca de 30 pontos percentuais, passando de uma média de 70% para uma média de 30% de pessoas em situação de pobreza.

A Tabela 1 permite ver em números que a melhora no indicador se dá a partir de 2003 em todos os estados. Entre 1981 e 1995 e entre 1995 e 2003 há trajetórias distintas de melhora do indicador (negativo) e de piora (positivo) entre os estados. Mas, o crescimento negativo do índice entre 2003 e 2012, ou seja, a diminuição da pobreza se dá em todos os estados com uma magnitude não vista anteriormente em nenhum estado, apesar de que vemos a diminuição média nos estados do norte e nordeste ser a metade da vista no resto do país.

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

Tabela 1
Disparidade na Taxa de pobreza segundo estados do país (%)
1981-2012

Estado	Y _i (81) ^b	Y _i (95)	Y _i (03)	Y _i (12) ^b	Ranking 81/12 ^c	?R ^d	Crescimento anual 81/95 (%) ^e	Crescimento anual 95/03 (%) ^e	Crescimento anual 03/12 (%) ^e	Y _i /Y _{SP} (81) ^f	Y _i /Y _{SC} (12) ^g
Norte											
Rondônia	27,61	33,68	35,69	18,31	5/12	-7	1,42	0,34	-7,42	1,48	4,35
Acre	44,64	33,40	44,64	30,32	15/24	-9	-2,07	1,71	-4,30	2,40	7,20
Amazonas	28,69	38,98	49,54	29,84	6/23	-17	2,19	1,41	-5,63	1,54	7,09
Roraima	15,27	13,39	41,21	24,35	1/14	-13	-0,94	6,61	-5,84	0,82	5,78
Pará	45,73	47,23	49,84	29,24	16/21	-5	0,23	0,32	-5,92	2,46	6,95
Amapá	52,40	36,03	46,00	27,41	17/17	0	-2,68	1,44	-5,75	2,82	6,51
Tocantins	69,01 ^a	61,73	52,08	22,36	23/13	10	-0,80	-1,00	-9,39	3,71	5,31
Nordeste											
Maranhão	76,99	68,88	65,87	41,32	26/27	-1	-0,80	-0,26	-5,18	4,14	9,81
Piauí	82,90	68,16	61,80	29,58	27/22	5	-1,40	-0,58	-8,19	4,46	7,02
Ceará	72,94	60,51	57,24	28,47	24/20	4	-1,34	-0,33	-7,76	3,92	6,76
Rio Gde. do Norte	66,05	54,87	55,89	25,23	21/15	6	-1,33	0,11	-8,84	3,55	5,99
Paraíba	73,17	57,81	57,29	28,21	25/19	6	-1,68	-0,05	-7,87	3,93	6,70
Pernambuco	62,76	58,53	62,05	28,17	19/18	1	-0,50	0,34	-8,78	3,37	6,69
Alagoas	64,48	62,06	67,39	34,64	20/26	-6	-0,27	0,49	-7,39	3,47	8,23
Sergipe	66,44	57,68	52,92	26,21	22/16	6	-1,01	-0,51	-7,81	3,57	6,22
Bahia	60,68	61,19	60,28	31,01	18/25	-7	0,06	-0,09	-7,38	3,26	7,37
Sudeste											
Minas Gerais	37,08	28,87	26,24	7,22	12/6	6	-1,79	-0,56	-14,34	1,99	1,71
Espírito Santo	33,78	28,59	26,12	6,00	10/4	6	-1,19	-0,53	-16,33	1,82	1,43
Rio de Janeiro	26,45	23,93	24,87	12,26	4/11	-7	-0,71	0,23	-7,86	1,42	2,91
São Paulo	18,60	15,41	21,60	7,05	2/5	-3	-1,34	1,99	-12,45	1,00	1,67
Sul											
Paraná	40,61	30,95	26,13	7,79	13/8	5	-1,94	-1,00	-13,45	2,18	1,85
Santa Catarina	29,72	21,54	14,83	4,21	7/1	6	-2,30	-2,20	-13,99	1,60	1,00
Rio Gde. do Sul	30,66	25,08	24,27	9,11	8/10	-2	-1,43	-0,19	-10,89	1,65	2,16
Centro-Oeste											
Mato Grosso do Sul	32,15	26,48	24,26	5,50	9/2	7	-1,39	-0,51	-16,49	1,73	1,31
Mato Grosso	34,10	27,23	27,17	7,45	11/7	4	-1,61	-0,01	-14,37	1,83	1,77
Goiás	41,85	30,70	25,84	5,90	14/3	11	-2,21	-1,01	-16,41	2,25	1,40
Distrito Federal	24,29	17,78	26,74	9,08	3/9	-6	-2,23	2,40	-12,00	1,31	2,16

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADData.

Notas:

- a - Para o estado de Tocantins os dados referem-se ao ano de 1992, quando inicia sua série histórica.
- b - Pobreza - taxa de pobreza. Definição da variável no Quadro 1.
- c - Ranking por ordem crescente de taxa de pobreza, comparação entre os rankings de 1981 e 2012.
- d - Variação de posição - valor negativo significa piora de posição.

e - Taxa média de crescimento; calculada pela fórmula $\ln(\text{Final}) - \ln(\text{Inicial}) / t$, sendo t o número de anos entre as observações inicial e final.

f - Taxa de Pobreza relativa a São Paulo, y_i / y_{RR} , sendo y_i a taxa de pobreza da Unidade Federativa i e y_{SP} a taxa de pobreza de São Paulo, em 1981.

g - Taxa de Pobreza relativa a Santa Catarina, y_i / y_{SC} , sendo y_i a taxa de pobreza da Unidade Federativa i e y_{SC} a taxa de pobreza de Santa Catarina, em 2012.

Educação

Para analisar o nível de bem-estar encontrado nos estados, analisaremos as condições de formação de capital humano por meio das condições de saúde e educação da população. Consideramos aqui que a evolução dos indicadores de educação nos dá uma pista sobre as políticas educacionais ali empreendidas, ou seja, do investimento em políticas educacionais que foi feito pelo estado. Em função dos nossos objetivos a análise do nível educacional da população é importante para saber que tipo de estado de bem-estar está implantado em uma determinada sociedade. Como já argumentava Marshall:

“a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente as exigências e a natureza da cidadania. (...) O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva” (MARSHALL, 1967, p.73).

Ou seja, “a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil” (MARSHALL, 1967, p.73). Dessa forma, a educação é uma das políticas constitutivas de um pacote mínimo a ser oferecido pelo Estado consensual na visão daqueles que concordam que deve haver intervenção estatal.

Os melhores indicadores para o nosso propósito são aqueles que nos revelam a educação da população de 7 a 14 anos, uma vez que a Constituição instituiu o direito de todas as crianças nessa faixa etária à educação e, portanto, a obrigatoriedade da ação do Estado nessa área. Cabe ressaltar que após a CF-88 a obrigatoriedade do ensino de acordo com a idade passou por quatro modificações: LDB de 1996 - tempo mínimo de estudo de 8 anos (7 a 14 anos); Lei 11.114 de 2005 - instituiu a obrigatoriedade a partir de 6 anos no Ensino Fundamental; Lei 11.274 de 2006 torna obrigatório 9 anos de ensino a partir dos 6 anos. Em 2009, aprovação da E. C. nº59 (em vigor atualmente) amplia a obrigatoriedade da Educação Básica para faixa de 4 a 17 anos, agregando Pré-Escola, Ensino Fundamental e Médio.

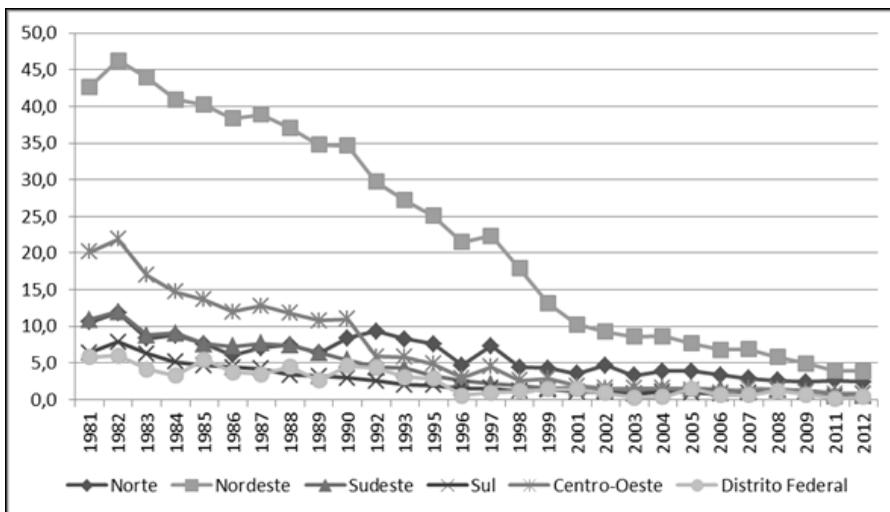
Assim, analisaremos a frequência de crianças entre 7 e 14 anos de idade e a taxa de analfabetismo de crianças de 10 a 14 anos. Alguém poderia argumentar que o estado, enquanto ente federativo, não é uma boa unidade de análise na medida em que não é responsável pelo Ensino Fundamental. Todavia, apesar da comparação ser entre os estados (e não municípios) a análise se volta para a ação do Estado, mostrando que no nível subnacional há dinâmicas que levam a acessos diferenciados a serviços.

Tanto o percentual de frequência entre as crianças de 7 a 14 anos quanto a taxa de analfabetismo para pessoas de 10 a 14 anos mostradas graficamente sugerem a importância da mudança de regras e da intervenção pública com fins de bem-estar. A partir dos Gráficos 2 e 3 podemos ver que uma inflexão maior se dá a partir de 1997/1998, quando o governo Fernando Henrique Cardoso

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

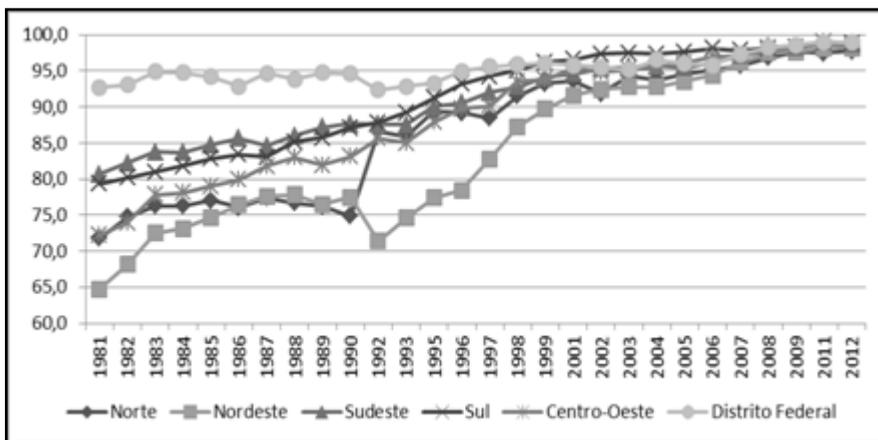
alcança a meta de universalização do Ensino Fundamental, ou seja, consegue colocar mais de 98% das crianças de 7 a 14 anos na escola, conforme determinava a Constituição. Os resultados dessa ação são vistos nos anos seguintes.

Gráfico 3
Taxa de Analfabetismo na faixa etária de 10 a 14 anos segundo região do país (%)
1981-2012



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADData.

Gráfico 4
Frequência escolar na faixa etária de 7 a 14 anos segundo região do país (%)
1981-2012



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADData.

No nível educacional observamos que a inclinação e a tendência encontrada na década de 1980 é muito diferente daquela vista a partir de 1990. De acordo com a Tabela 2, de Disparidades em Analfabetismo, na década de 1980 há tendências diferentes entre os estados: Rondônia, Mato Grosso do

Sul, Amapá e Paraná, por exemplo, destacam-se por já empreenderem ali uma diminuição significativa no percentual de analfabetos. Os estados do sul e do sudeste apresentam uma diminuição menos acelerada do que os estados acima referidos mas bem mais acelerada do que os estados nordestinos, que apresentam uma taxa de crescimento ainda que negativa, nada expressiva. Esse quadro se modifica inteiramente no segundo período analisado (1995-2002). Ainda observa-se uma diminuição do número de analfabetos em todos os estados e há uma variação muito grande no ritmo de crescimento anual. Entretanto, agora os estados nordestinos apresentam um crescimento maior do que o restante do país. Em 2012 o quadro geral é bem melhor. Os estados nordestinos e nortistas continuam abaixo da média nacional, mas trata-se de outro cenário. Houve uma diminuição clara entre os extremos apresentados uma vez que Amapá e São Paulo apresentam, respectivamente, 0,28% e 0,38% de analfabetos nessa faixa (10 a 14 anos) contra 6,18% no Rio Grande do Norte. Piauí mostrou uma melhora considerável passando dos 51,76% em 1981 para 3,79%.

Tabela 2
Disparidades na Taxa de Analfabetismo na faixa etária de 10 a 14 anos
1981-2012

Estado	Y _i (81) ^b	Y _i (95) ^b	Y _i (03) ^b	Y _i (12) ^b	Ranking _{81/12} ^c	?R ^d	Crescimento			Y _i / Y _{SP} ^f	Y _i / Y _{AP} ^f
							anual 81/95 (%) ^e	anual 95/03 (%) ^e	anual 03/12 (%) ^e		
Norte											
Rondônia	12,71	0,79	0,63	0,94	10/12	-2	-19,88	-2,70	4,34	2,74	3,38
Acre	22,58	17,19	7,16	4,61	17/25	-8	-1,95	-10,94	-4,89	4,87	16,67
Amazonas	16,02	6,42	3,28	4,32	12/23	-11	-6,53	-8,41	3,05	3,46	15,59
Roraima	3,5 ^f	1,18	0,38	1,55	1/15	-14	-9,93	-14,26	15,75	0,76	5,61
Pará	15,92	8,72	5,92	3,79	11/20	-9	-4,30	-4,83	-4,97	3,44	13,68
Amapá	6,99	1,45	0,75	0,28	6/1	5	-11,23	-8,24	-11,08	1,51	1,00
Tocantins	20,52 ^g	17,55	2,10	1,50	16/14	2	-5,20	-26,55	-3,76	4,43	5,40
Nordeste											
Maranhão	45,27	28,29	12,17	5,09	25/26	-1	-3,36	-10,55	-9,69	9,77	18,37
Piauí	51,76	36,68	8,31	3,79	27/21	6	-2,46	-18,57	-8,71	11,17	13,71
Ceará	47,35	23,70	6,24	2,13	26/16	10	-4,94	-16,68	-11,92	10,22	7,71
Rio Gde. do Norte	39,81	18,47	5,95	6,18	21/27	-6	-5,49	-14,17	0,43	8,59	22,32
Paraíba	43,11	21,85	6,94	3,80	24/22	2	-4,85	-14,33	-6,70	9,31	13,73
Pernambuco	42,30	21,71	5,87	3,27	23/19	4	-4,76	-16,36	-6,50	9,13	11,81
Alagoas	41,89	34,32	8,86	4,59	22/24	-2	-1,42	-16,93	-7,30	9,04	16,60
Sergipe	36,93	20,43	2,54	3,23	20/18	2	-4,23	-26,05	2,67	7,97	11,67
Bahia	35,57	20,53	4,84	2,68	19/17	2	-3,93	-18,06	-6,56	7,68	9,69
Sudeste											
Minas Gerais	12,47	3,96	1,06	0,77	9/7	2	-8,19	-16,44	-3,51	2,69	2,80
Espírito Santo	18,08	5,38	1,78	0,52	13/4	9	-8,65	-13,83	-13,65	3,90	1,88
Rio de Janeiro	8,56	2,41	0,87	0,61	7/6	1	-9,06	-12,66	-3,94	1,85	2,22
São Paulo	4,63	1,31	0,84	0,38	2/2	0	-9,01	-5,52	-8,93	1,00	1,36
Sul											
Paraná	8,79	2,09	0,87	0,87	8/11	-3	-10,27	-10,93	-0,04	1,90	3,13
Santa Catarina	4,96	1,95	0,72	0,53	3/5	-2	-6,67	-12,52	-3,29	1,07	1,92
Rio Gde. do Sul	5,50	1,80	1,30	0,95	4/13	-9	-7,98	-4,06	-3,46	1,19	3,44
Centro-Oeste											
Mato Grosso do Sul	18,19	3,69	1,38	0,85	14/10	4	-11,39	-12,26	-5,45	3,93	3,06
Mato Grosso	22,84	6,12	1,46	0,85	18/9	9	-9,41	-17,95	-6,03	4,93	3,06
Goiás	19,39	4,80	1,89	0,84	15/8	7	-9,97	-11,65	-8,98	4,19	3,05
Distrito Federal	5,82	2,87	0,64	0,39	5/3	2	-5,05	-18,82	-5,56	1,26	1,39

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADData.

Notas:

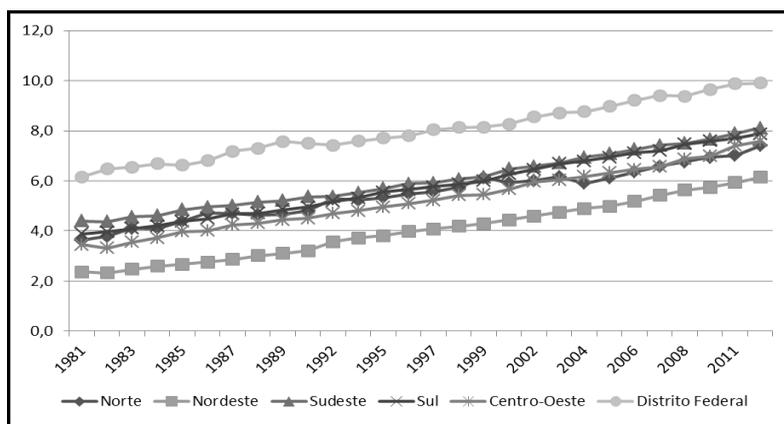
- a - Para o estado de Tocantins os dados referem-se ao ano de 1992 para o qual inicia sua série histórica. Para o estado de Roraima os dados trabalhados são de 1984 a 2012.
- b - Analfabetos - pessoas 10 a 14 anos - (%). Definição da variável no Quadro 1.
- c - Ranking por ordem crescente de Analfabetismo em 1981 e 2012.
- d - Variação de posição - valor negativo significa piora de posição.
- e - Taxa média de crescimento; calculada pela fórmula $\ln(\text{Final}) - \ln(\text{Inicial}) / t$, sendo t o número de anos entre as observações inicial e final.

f. Percentual de pessoas de 10 a 14 anos que são analfabetas relativo a São Paulo, y_i/y_{SP} , sendo y_i a taxa de analfabetismo de pessoas de 10 a 14 anos da Unidade Federativa i e y_{SP} a taxa de analfabetismo de pessoas de 10 a 14 anos de São Paulo, no ano de 1981.

g. Percentual de pessoas de 10 a 14 anos que são analfabetas relativo a Amapá, y_i/y_{AP} , sendo y_i a taxa de analfabetismo de pessoas de 10 a 14 anos da Unidade Federativa i e y_{AP} a taxa de analfabetismo de pessoas de 10 a 14 anos de Amapá, no ano de 2012.

Mas, uma coisa é ensinar a ler e a escrever um bilhete simples (embora isso não seja simples), outra coisa é fazer com que as pessoas completem integralmente seus anos letivos com sucesso ano após ano. A disparidade encontrada no nível educacional entre os estados também pode ser vista pelo número de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais e, nesse caso, as distâncias relativas se mantêm. O Distrito Federal lidera em todo o percurso analisado. Enquanto o DF apresenta 6,15 anos completos de estudo em 1981, um cidadão do Piauí não chegava a ter 2 anos de estudo (1,78), ou seja, tinha apenas cerca de um terço dos anos de estudos do cidadão médio habitante do DF. O ritmo de crescimento anual é relativamente próximo, o que faz com que se mantenham as distâncias relativas entre os estados. Assim, em 2007, dos estados nordestinos, somente Sergipe consegue chegar à marca dos seis anos de estudo nessas três décadas. Todos os demais estados das outras regiões ultrapassam essa marca. Em 2012, dos 16 estados do norte e nordeste, apenas 5 não alcançaram os 6 anos, mas já estão próximos, todos acima de 5,5 alagoanos. O Gráfico 5 confirma uma das hipóteses levantadas, a manutenção das diferenças relativas mesmo diante da melhora em termos reais. Continuamos dois Brasis.

Gráfico 5
Anos de Estudo - pessoas com 25 anos ou mais - segundo região do país (%)
1981-2012



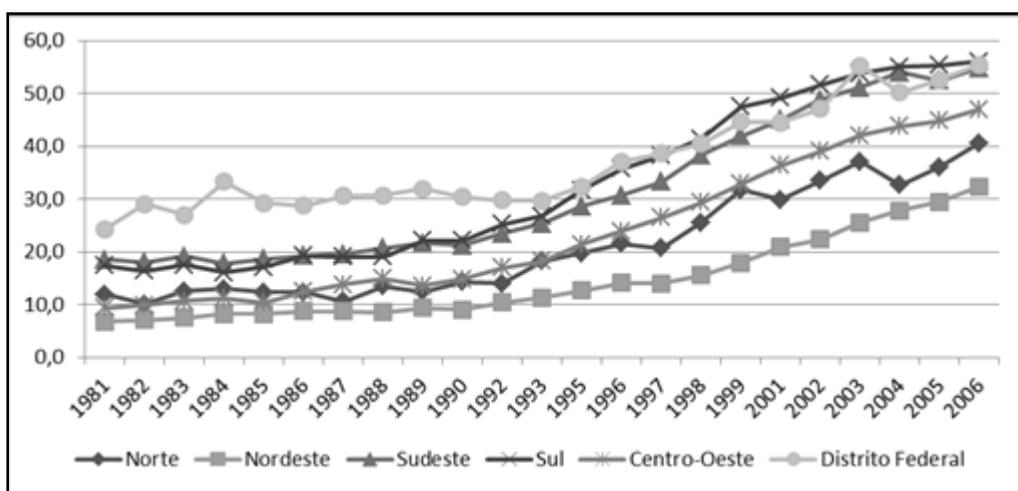
Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEAData.

Entretanto, é importante frisar que já na década de 1980 o nordeste bem como Roraima, Amapá e Rondônia apresentam um ritmo ligeiramente mais acelerado do que o restante do país. Na década de 1990 há uma desaceleração na taxa de crescimento anual já esperada por causa do que

chamamos ganho marginal decrescente. Em teoria, é mais fácil conseguir aumentar de 1 ano de estudo para 3 anos de estudo do que de 3 anos para 6 anos de estudo, por exemplo.

Para entendermos a sustentabilidade do crescimento desse capital escolar podemos observar no Gráfico 6, a frequência escolar de adolescentes entre 15 e 17 anos com 8 ou mais anos de estudo para 1981 a 2006. A partir de 1994-1995 observa-se uma inflexão substantiva nessa frequência. Ou seja, nossos adolescentes estão estudando mais e permanecendo mais na escola, entretanto, os adolescentes nordestinos e nortistas o fazem bem menos do que aqueles oriundos do sul e sudeste.

Gráfico 6
Frequência escolar de pessoas entre 15 e 17 anos
com 8 ou mais anos de estudo - segundo região do país (%)
1981 - 2006



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEAData.

Vimos aqui a existência de padrões muito distintos no nível educacional da população dos diferentes estados, o que confirma a existência de regimes de políticas educacionais muito distintas no primeiro período analisado em relação àquele pós-Constituição. Em países que possuem um Estado de Bem-Estar consolidado e com características universalistas como a Inglaterra a educação obrigatória foi o primeiro passo ainda no século XIX para o estabelecimento de direitos sociais no século XX. Infelizmente, esse direito do cidadão e dever do Estado brasileiro só começa a ser reconhecido na CF-88 e só é alcançado 10 anos depois.

Saúde

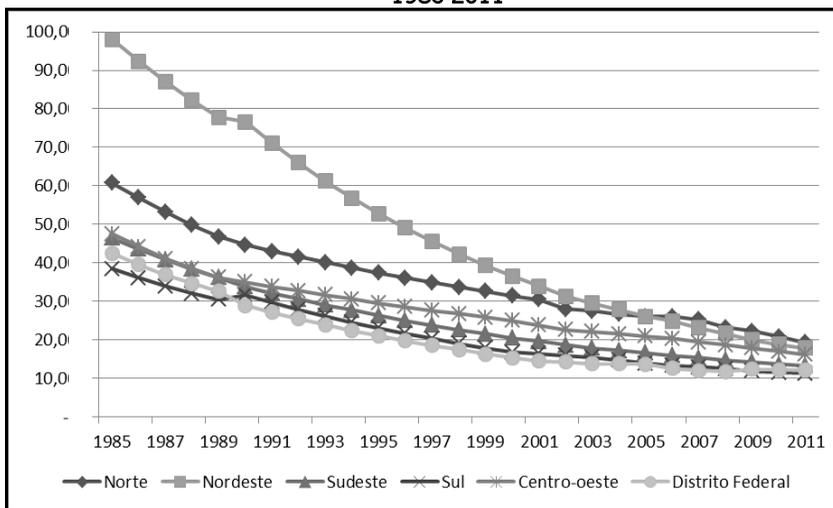
A CF-88 trouxe uma mudança estruturante para a política de saúde: determinou que esta seria um direito universal, ou seja, a prestação de assistência médica não mais seria securitária, mas um direito de todos, determinando no próprio texto constitucional a criação de um Sistema Único de Saúde. É claro que, com um legado frágil na prestação de serviços em função da trajetória da área, a montagem de um sistema de saúde nacional para um país do porte do Brasil, e a produção de resultados, levou tempo e ainda não está consolidada. Naquele momento, os atores privados eram muito fortes e bem posicionados dentro da máquina pública e a capacidade administrativa tanto no nível federal quanto nos

outros âmbitos de governo levou tempo para ser construída. Importante ressaltar também que o legado era de uma saúde securitária e, portanto, ausente para grande parte da população brasileira. As consequências disto podem ser vistas na heterogeneidade dos indicadores de saúde.

Os indicadores de saúde mostram um cenário de muita desigualdade entre os estados brasileiros, mas a tendência geral de melhora nos indicadores sugere que os estados estão se homogeneizando. Mais que isso, as desigualdades colossais na capacidade de permanecer vivo que eram vistas até a década de 1980 já foram superadas. Para fins ilustrativos podemos falar brevemente sobre a infraestrutura de saúde disponível para a população entre os estados comparando o número de médicos residentes por mil habitantes entre os estados brasileiros⁴. Em 1991 o Rio de Janeiro estava com 2,23 médicos por mil habitantes enquanto o Acre tinha algo em torno de 0,17, ou seja, 8% em relação ao Rio de Janeiro. No período analisado a melhora geral foi visível, mas o ritmo de crescimento anual variou muito entre os estados. Sergipe se destaca em 2009 com 4,20 médicos/1000, e o Maranhão amarga a última posição com apenas a terça parte disso com 1,3 médicos/1000. Esse indicador reflete as condições gerais da assistência de saúde ofertada nas diferentes regiões que por sua vez impacta na mortalidade infantil. Espera-se que a política atual do governo federal, o Mais Médicos, que tem objetivo de interiorização desses profissionais, surta efeitos importantes nesses indicadores. A melhora na Taxa de Mortalidade infantil por 1000 nascidos vivos é um bom indicador do conjunto de políticas de saúde e de políticas mais amplas como saneamento e outras. O Gráfico 7 mostra o nosso percurso nas últimas três décadas:

⁴ Esses dados podem ser encontrados no DataSUS.

Gráfico 7
Taxa de Mortalidade Infantil por mil, segundo região do país (%)
1985-2011



Fonte: Elaboração própria com base em dados do DataSUS.

A análise da Tabela 3 permite observar as disparidades entre o número de óbitos infantis por mil entre os estados. Com o efeito de diminuir as disparidades, vemos que os estados nordestinos têm, em média, as melhores taxas de crescimento durante todo o período, o que diminui sensivelmente os extremos. Os estados do sul e do sudeste estão nas melhores posições do ranking. Em 1985 estima-se que no Rio Grande do Sul morriam cerca de 29,25 crianças em cada 1000 nascidas vivas enquanto em Alagoas esse número quadruplicava chegando a 116,88 mortes infantis. Em termos gerais os números melhoram muito nos anos analisados. Estima-se que em 2011 morriam 10,8 crianças em Santa Catarina enquanto no Amapá ainda morriam cerca de 24,10 crianças a cada mil. Não há como negar que apesar da disparidade entre os estados o pior estado em 2011 apresenta um número que equivale a 1/5 do pior cenário em 1985. Infelizmente, o que os números mostram é que, no nosso melhor cenário, morre o dobro de crianças nordestinas quando comparadas às do sul.

Tabela 3
Disparidades da Taxa de Mortalidade infantil por mil
1985 a 2011

Estado	Y _{i(85)} ^b	Y _{i(95)} ^b	Y _{i(03)} ^b	Y _{i(11)} ^b	Ranking	85/11 ^c	?R ^d	Crescimento anual 85/95 (%) ^e	Crescimento anual 95/03 (%) ^e	Crescimento anual 03/11 (%) ^e	1	Y _{i/Y_{RS}} (85) ^f	Y _{i/Y_{SC}} (11) ^g
Norte													
Rondônia	61,19	36,90	26,70	17,10	15/16	-1	-3,37	-4,04	-5,57	2,09	1,58		
Acre	71,25	40,60	24,80	18,50	18/19	-1	-3,75	-6,16	-3,66	2,44	1,71		
Amazonas	58,10	39,40	28,90	20,00	13/22	-9	-2,59	-3,87	-4,60	1,99	1,85		
Roraima	52,33	29,70	22,00	15,40	12/14	2	-3,78	-3,75	-4,46	1,79	1,43		
Pará	65,93	38,60	30,90	20,60	16/25	-9	-3,57	-2,78	-5,07	2,25	1,91		
Amapá	49,51	35,40	28,80	24,10	10/27	-17	-2,24	-2,58	-2,23	1,69	2,23		
Tocantins	67,16 ^a	40,70	30,30	19,30	17/21	-4	-3,34	-3,69	-5,64	2,30	1,79		
Nordeste													
Maranhão	96,27	53,10	27,90	20,00	23/23	0	-3,97	-8,04	-4,16	3,29	1,85		
Piauí	80,87	49,60	30,00	20,80	19/26	-7	-3,26	-6,28	-4,58	2,76	1,93		
Ceará	93,44	54,10	29,40	15,20	22/9	13	-3,64	-7,62	-8,25	3,19	1,41		
Rio Gde. do Norte	103,58	51,10	29,10	16,90	25/14	11	-4,71	-7,04	-6,79	3,54	1,56		
Paraíba	111,97	56,60	29,40	17,50	26/17	9	-4,55	-8,19	-6,48	3,83	1,62		
Pernambuco	103,54	51,10	27,90	15,60	24/12	12	-4,71	-7,56	-7,27	3,54	1,44		
Alagoas	116,88	62,10	31,70	17,00	27/15	12	-4,22	-8,41	-7,79	4,00	1,57		
Sergipe	92,03	49,70	30,40	17,60	21/18	3	-4,11	-6,14	-6,83	3,15	1,63		
Bahia	83,86	47,80	29,90	20,10	20/24	-4	-3,75	-5,86	-4,96	2,87	1,86		
Sudeste													
Minas Gerais	58,69	31,70	22,10	15,50	14/11	3	-4,11	-4,51	-4,43	2,01	1,44		
Espírito Santo	43,17	24,50	15,90	11,70	5/4	1	-3,78	-5,40	-3,83	1,48	1,08		
Rio de Janeiro	44,32	25,80	18,40	14,10	6/8	-2	-3,61	-4,23	-3,33	1,52	1,31		
São Paulo	39,69	23,10	15,00	11,60	3/3	0	-3,61	-5,40	-3,21	1,36	1,07		
Sul													
Paraná	47,60	25,80	16,30	11,80	9/5	4	-4,08	-5,74	-4,04	1,63	1,09		
Santa Catarina	38,44	23,10	14,30	10,80	2/1	1	-3,40	-5,99	-3,51	1,31	1,00		
Rio Gde. do Sul	29,25	20,10	15,60	11,10	1/2	-1	-2,50	-3,17	-4,25	1,00	1,03		
Centro-Oeste													
Mato Grosso do Sul	45,17	28,10	20,60	13,90	7/7	0	-3,16	-3,88	-4,92	1,54	1,29		
Mato Grosso	50,75	33,20	25,00	18,50	11/20	-9	-2,83	-3,55	-3,76	1,74	1,71		
Goiás	46,63	27,30	20,70	16,10	8/13	-5	-3,57	-3,46	-3,14	1,59	1,49		
Distrito Federal	42,45	21,00	13,70	12,10	4/6	-2	-4,69	-5,34	-1,55	1,45	1,12		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DataSUS.

Notas:

- a - Para o estado de Tocantins os dados referem-se ao ano de 1992 para o qual inicia sua série histórica.
- b - Taxa de mortalidade infantil por mil habitantes. Definição da variável no Quadro 1.
- c - Ranking por ordem crescente da Taxa de mortalidade infantil em 1985 e 2011.
- d - Variação de posição - valor negativo significa piora de posição.
- e - Taxa média de crescimento; calculada pela fórmula $\ln(\text{Final}) - \ln(\text{Inicial}) / t$, sendo t o número de anos entre as observações inicial e final.
- f - Taxa de mortalidade infantil por mil habitantes relativa ao Rio Grande do Sul, y_i / y_{RS} , sendo y_i a taxa de mortalidade infantil por mil habitantes da Unidade Federativa i e y_{RS} a taxa de mortalidade infantil por mil habitantes do Rio Grande do Sul, no ano de 1985.
- g - Taxa de mortalidade infantil por mil habitantes relativa a Santa Catarina, y_i / y_{SC} , sendo y_i a taxa de mortalidade infantil por mil habitantes da Unidade Federativa i e y_{SC} a taxa de mortalidade infantil por mil habitantes de Santa Catarina, no ano de 2011.

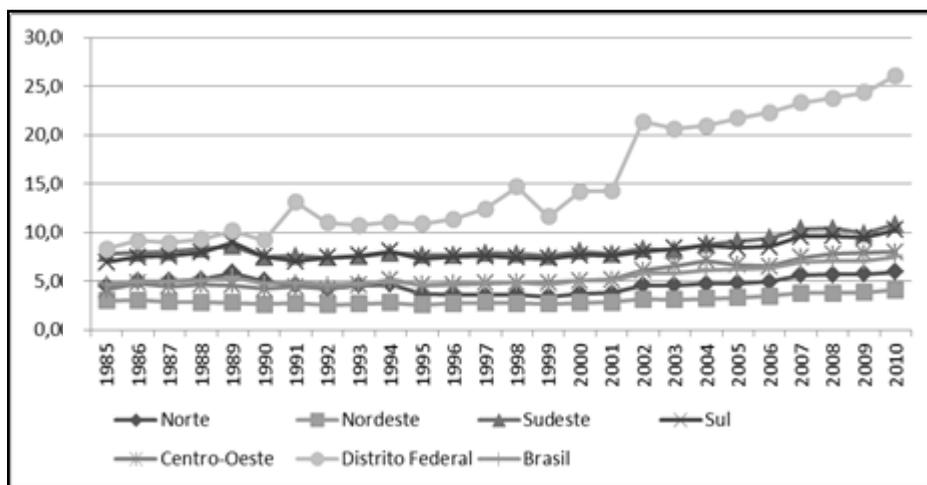
A dimensão econômica do regime de bem-estar

O acesso aos serviços básicos, em especial, à educação, determina o capital humano de uma população que está diretamente relacionado com a qualidade de sua inserção no mercado de trabalho. A literatura tem mostrado que essa heterogeneidade educacional (que pode ser vista nas tabelas e gráficos acima) é a causa maior das diferenças de renda assim como do tipo de proteção social. Toda essa análise da melhora das condições básicas vividas pela população brasileira e, portanto, do acesso a serviços básicos deve estar pautada pelo crescimento econômico vivido pelo país na última década. Afinal, como afirmam Huber e Stephens (2001), um dos pilares do EBES é a faceta do regime de produção sobre o qual está estruturado.

Assim, torna-se importante também analisar a estrutura do mercado de trabalho. Veremos aqui duas dimensões distintas: a taxa de crescimento da riqueza dos estados relativa à sua população por meio do PIB per capita e as condições do mercado de trabalho por meio de medida da precariedade dos postos de trabalho.

É claro que os estados estão submetidos e dependentes da política macroeconômica do país e presenciamos momentos muito distintos na economia brasileira nas últimas três décadas. A década de 1980, conhecida como a década perdida, mostrou uma taxa negativa de crescimento no início e uma leve recuperação na segunda metade. Na década de 1990 continua uma queda no crescimento, uma crise generalizada, índices inflacionários dos mais altos do mundo, uma moeda instável e desvalorizada e um acúmulo de sete planos de estabilização fracassados. Com a entrada do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, ao final do governo Itamar, se alcança a estabilização da moeda e o controle da inflação. O nosso ponto aqui é que, se em termos gerais esse era o quadro do país, a situação variava muito entre os estados e a heterogeneidade dos mercados de trabalho também se constitui tanto um legado quanto uma estrutura a partir da qual se determinam as condições reais de estabelecimento de programas sociais e políticas de investimento no mercado de trabalho.

Gráfico 8
Crescimento econômico no Brasil-PIB per capita segundo região do país (%)
1985-2010



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEAData.

Por meio da Tabela 4 podemos observar a variação no crescimento econômico entre os estados no período que vai de 1985 a 2010. Observa-se que, também nesse caso, em 1985 havia uma enorme distância entre os estados representada pela amplitude dos extremos. Os PIBs per capita do Piauí e do Maranhão eram apenas 13% do de São Paulo, passaram-se 25 anos e não houve mudanças significativas nesse cenário relativo.

Tabela 4
Disparidades no PIB per capita
1985-2010

Estado	Y _i (5) ^b	Y _i (95) ^b	Y _i (03) ^b	Y _i (10) ^b	Ranking85/10 ^f	?R ^d	Crescimento			Y _i / Y _{SP} (85) ^f	Y _i / Y _{DF} (10) ^g
							anual 85/95 (%) ^e	anual 95/03 (%) ^e	anual 03/10 (%) ^e		
Norte											
Rondônia	5,06	3,54	4,81	6,74	12/13	-1	-3,97	3,83	4,80	0,47	0,26
Acre	3,07	3,06	3,85	5,16	21/18	3	-0,05	2,89	4,18	0,29	0,22
Amazonas	7,32	6,70	5,91	7,66	5/11	-6	-0,98	-1,56	3,71	0,68	0,30
Roraima	3,98	2,59	5,44	6,27	15/14	1	-4,80	9,30	2,02	0,37	0,26
Pará	3,09	3,26	3,25	4,58	20/21	-1	0,57	-0,04	4,91	0,29	0,17
Amapá	4,43	4,80	4,54	5,52	13/15	-3	0,90	-0,70	2,78	0,41	0,24
Tocantins	1,67 ^a	1,77	4,22	5,56	25/15	10	0,63	10,84	3,94	0,16	0,22
Nordeste											
Maranhão	1,40	1,44	2,27	3,07	27/27	0	0,33	5,68	4,32	0,13	0,13
Piauí	1,40	1,77	2,17	3,16	26/26	0	2,56	2,58	5,33	0,13	0,12
Ceará	2,49	2,73	3,03	4,11	23/23	0	1,03	1,29	4,39	0,23	0,15
Rio Gde. do Norte	3,05	2,74	3,38	4,55	22/22	0	-1,18	2,59	4,27	0,28	0,18
Paraíba	2,02	2,42	2,92	3,78	24/24	0	2,01	2,34	3,71	0,19	0,15
Pernambuco	3,32	3,50	3,48	4,83	18/20	-2	0,60	-0,06	4,66	0,31	0,18
Alagoas	3,21	2,28	2,78	3,51	19/25	-6	-3,81	2,46	3,36	0,30	0,14
Sergipe	5,90	3,25	4,17	5,16	9/17	-8	-6,64	3,15	3,04	0,55	0,21
Bahia	4,23	3,24	3,67	4,91	14/19	-5	-2,97	1,57	4,15	0,39	0,18
Sudeste											
Minas Gerais	5,55	5,64	5,79	8,00	10/9	1	0,19	0,32	4,61	0,52	0,31
Espírito Santo	6,26	6,79	6,88	10,43	7/6	1	0,90	0,16	5,95	0,58	0,44
Rio de Janeiro	8,84	8,25	9,13	11,36	2/3	-1	-0,76	1,27	3,11	0,82	0,47
São Paulo	10,76	10,06	10,79	13,49	1/2	-1	-0,74	0,88	3,19	1,00	0,53
Sul											
Paraná	6,17	6,42	7,98	9,29	8/7	1	0,44	2,72	2,16	0,57	0,37
Santa Catarina	6,82	7,17	8,59	10,89	6/4	2	0,56	2,25	3,39	0,63	0,44
Rio Gde. do Sul	7,83	8,37	8,57	10,53	4/5	-1	0,75	0,29	2,95	0,73	0,40
Centro-Oeste											
Mato Grosso do Sul	5,09	5,46	6,40	7,93	11/10	1	0,79	1,99	3,05	0,47	0,31
Mato Grosso	3,72	4,32	7,55	8,77	16/8	8	1,67	6,99	2,13	0,35	0,39
Goias	3,46	3,96	5,79	7,25	17/12	5	1,49	4,77	3,21	0,32	0,28
Distrito Federal	8,32	10,89	20,64	26,10	3/1	2	3,00	7,99	3,35	0,77	1,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA.

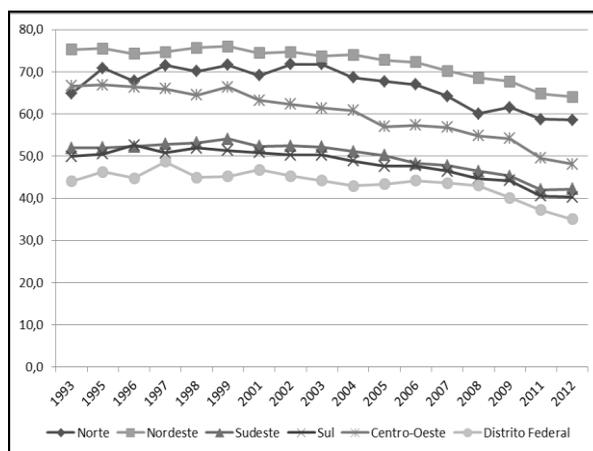
Notas:

- a - Para o estado de Tocantins os dados referem-se ao ano de 1989 para o qual inicia sua série histórica.
- b - PIB Estadual *per capita*. Definição da variável no Quadro 1.
- c - Ranking por ordem decrescente de PIB Estadual *per capita*.
- d - Variação de posição - valor negativo significa piora de posição.
- e - Taxa média de crescimento; calculada pela fórmula $\ln(\text{Final}) - \ln(\text{Inicial}) / t$, sendo t o número de anos entre as observações inicial e final.
- f - PIB estadual *per capita* relativo a São Paulo, y_i / y_{SP} sendo y_i o PIB estadual *per capita* da Unidade Federativa i e y_{SP} o PIB estadual *per capita* de São Paulo, no ano de 1985.
- g - PIB estadual *per capita* relativo ao Distrito Federal, y_i / y_{DF} , sendo y_i PIB estadual *per capita* da Unidade Federativa i e y_{DF} o PIB estadual *per capita* do Distrito Federal, no ano de 2010.

A tendência da economia nos estados encontrada na década de 1980 é muito diferente daquela vista a partir de 1990. Não há um padrão regional dentro das duas grandes tendências de queda e de aumento no crescimento econômico entre 1985 a 1995, com os dois blocos contendo estados de todas as regiões. E mesmo dentro de cada bloco a variação é muito grande. O conjunto de estados que cresceu nesse período também varia na composição e na intensidade como pode ser visto na Tabela 4. Observamos um crescimento negativo em 10 estados incluindo estados do nordeste, do norte e do sudeste. Todavia, no segundo período analisado, o quadro melhora substantivamente. Apenas Amazonas, Amapá, Pernambuco e Pará apresentam uma taxa negativa. Ou seja, o quadro geral da riqueza e da economia melhora nesse momento, mas as discrepâncias ainda são muito fortes. Já quando analisamos o período de 2003 em diante, vemos um crescimento generalizado e o ritmo não encontra padrão regional como também pode ser visto na Tabela 4.

Cabe ver também como o mercado de trabalho absorveu a mão de obra. Para isso, compararemos os estados pelo Grau de Informalidade que nos permite inferir sobre o nível de desproteção das pessoas e, portanto, seu nível de bem-estar social diante de riscos sociais (Gráfico 9 e Tabela 5). Infelizmente, esse indicador só está disponível a partir de 1993, não permitindo analisar a década de 1980 que, com certeza, apresentou níveis altíssimos de informalidade. Em 1993 observamos que São Paulo apresenta o menor grau de informalidade com 39,89% de trabalhadores informais enquanto o Maranhão apresenta 88,23% de sua força de trabalho sem as proteções do mercado formal. Há uma melhora no quadro geral mas a um ritmo muito lento e com muita variação. Do conjunto com ritmo anual menos acelerado contra a informalidade destacam-se o Rio de Janeiro pela estagnação e Roraima pelo aumento da informalidade. Entre 1993 e 2003, 11 estados apresentaram aumento da informalidade, não havendo tendência regional dentro desse bloco. Esse cenário muda a partir de 2003 quando há uma diminuição generalizada da informalidade no mercado de trabalho, entretanto, isso acontece a um ritmo mais lento para os estados nordestinos como pode ser visto na Tabela 5.

Gráfico 9
Grau de Informalidade segundo região do país (%)
1993-2012



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEAData.

Tabela 5
Disparidades do Grau de Informalidade
1993-2012

Estado	Y _i (93) ^a	Y _i (03) ^a	Y _i (12) ^a	Ranking 93/12 ^b	?R ^c	Crescimento	Crescimento	Y _i /Y _{SP} (85) ^e	Y _i /Y _{SP} (10) ^f
						anual 9 3/03 (%) ^d	anual 03/1 2 (%) ^d		
Norte									
Rondônia	63,05	60,51	46,82	13/8	5	0	-2,85	1,58	1,38
Acre	49,07	69,14	55,35	5/13	-8	3	-2,47	1,23	1,64
Amazonas	60,57	60,26	56,05	9/14	-5	0	-0,80	1,52	1,66
Roraima	65,44	83,49	62,31	14/20	-6	2	-3,25	1,64	1,84
Pará	74,31	71,90	65,12	22/23	-1	0	-1,10	1,86	1,92
Amapá	60,65	76,67	58,11	10/8	-8	2	-3,08	1,52	1,72
Tocantins	80,64	80,31	66,13	25/24	1	0	-2,16	2,02	1,95
Nordeste									
Maranhão	88,23	83,30	75,92	27/27	0	-1	-1,03	2,21	2,24
Piauí	82,07	83,66	72,87	26/26	0	0	-1,53	2,06	2,15
Ceará	78,02	73,59	63,80	23/22	1	-1	-1,59	1,96	1,88
Rio Gde. do Norte	69,51	67,59	57,97	18/17	1	0	-1,71	1,74	1,71
Paraíba	80,04	73,96	66,72	24/25	-1	-1	-1,15	2,01	1,97
Pernambuco	70,78	69,02	57,50	20/16	4	0	-2,03	1,77	1,70
Alagoas	66,26	68,60	56,59	15/15	0	0	-2,14	1,66	1,67
Sergipe	69,34	70,09	61,49	16/19	-3	0	-1,45	1,74	1,82
Bahia	73,23	73,55	63,57	21/21	0	0	-1,62	1,84	1,88
Sudeste									
Minas Gerais	61,65	55,88	46,56	12/7	5	-1	-2,03	1,55	1,38
Espírito Santo	60,70	58,96	47,18	11/10	1	0	-2,48	1,52	1,39
Rio de Janeiro	45,29	49,23	41,28	3/5	-2	1	-1,96	1,14	1,22
São Paulo	39,89	44,48	33,85	1/1	0	1	-3,03	1,00	1,00
Sul									
Paraná	54,60	51,26	40,95	7/4	3	-1	-2,49	1,37	1,21
Santa Catarina	45,81	45,78	36,41	4/3	1	0	-2,55	1,15	1,08
Rio Gde. do Sul	49,31	53,71	43,50	6/6	0	1	-2,34	1,24	1,29
Centro -Oeste									
Mato Grosso do Sul	59,66	56,59	46,99	8/9	-1	-1	-2,07	1,50	1,39
Mato Grosso	70,69	65,16	48,01	19/11	8	-1	-3,40	1,77	1,42
Goiás	69,43	62,35	49,36	17/12	5	-1	-2,60	1,74	1,46
Distrito Federal	44,06	44,20	35,07	2/2	0	0	-2,57	1,10	1,04

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA.

Notas:

- a - Grau de informalidade - definição I. Definição no Quadro 1.
- b - Ranking por ordem crescente de Grau de Informalidade dos anos de 1993 e 2012.
- c - Variação de posição - valor negativo significa piora da posição no ranking.

d - Taxa média de crescimento; calculada pela fórmula $\ln(\text{Final}) - \ln(\text{Inicial})/t$, sendo t o número de anos entre as observações inicial e final.

e - Grau de informalidade - definição I relativo a São Paulo, y_i/y_{SP} , sendo y_i o Grau de informalidade - definição I da Unidade Federativa i e y_{SP} o Grau de informalidade - definição I de São Paulo, no ano de 1993.

f - Grau de informalidade - definição I relativo a São Paulo, y_i/y_{SP} , sendo y_i o Grau de informalidade - definição I da Unidade Federativa i e y_{SP} o Grau de informalidade - definição I de São Paulo, no ano de 2012.

Vemos que, em 2012, o Maranhão melhorou em 7,3 pontos percentuais, caindo assim para 75,92% de sua força de trabalho inserida precariamente no mercado, enquanto o Piauí fica com 72,87% de sua população economicamente ativa desprotegida. Cabe ainda dizer que em 2012 todos os estados do nordeste e todos os do norte, com exceção de Rondônia, ainda possuem mais da metade de sua força de trabalho inserida precariamente.

Em síntese, é crucial para a análise aqui implementada saber tanto sobre o crescimento econômico quanto sobre a forma como a mão de obra está se inserindo no mercado, uma vez que historicamente a proteção social no Brasil foi exclusivamente contributiva, ou seja, se deu pela inserção no mercado de trabalho formal e só após as determinações constitucionais inseriu-se solidariedade no sistema. Importante enfatizar que o seguro-desemprego foi criado em 1986, mas foi reconhecido como direito somente na CF-88, apesar de já ser previsto desde a Constituição de 1946.

Nesse caso, os estados mais ricos também são aqueles que comportam menos informalidade no mercado de trabalho. Concluímos que houve crescimento generalizado na última década, mas o ritmo e a magnitude do crescimento são matizados pela estrutura produtiva pré-existente. Assim como a diminuição na amplitude encontrada em relação à informalidade. Baltar (2000) mostra que a diminuição das diferenças regionais de renda se dá mais pela desaceleração de São Paulo do que pelo crescimento em outros lugares. Essa mesma conclusão o autor tem com relação à demorada inflexão na informalidade. Para ele foram poucas as mudanças estruturais até 2003, reafirmando o peso do legado. Mudanças estruturais só serão vistas a partir de 2003 com a retomada do crescimento e com a geração de postos de trabalho formais.

Os dados sugerem que a manutenção de posições relativas se dá pelo legado. E sugerem também que as melhorias nas áreas sociais se deram em função de determinações constitucionais e da implementação de políticas nas diversas áreas aqui analisadas no decorrer do tempo. Necessitou-se de tempo para que as instituições e os governos comessem a implementar tais mudanças e que estas refletissem nos indicadores.

O agrupamento dos estados em relação aos indicadores utilizados

Para a identificação dos estados que possuem características semelhantes quanto aos indicadores educacionais, de saúde e de mercado de trabalho aqui utilizados faremos uma análise de agrupamentos. De natureza exploratória, não probabilística, a análise de agrupamentos permite-nos visualizar os estados em função de suas similitudes e dessemelhanças. Segundo Moori e outros,

“a análise de agrupamentos (cluster analysis) é uma técnica estatística que permite ao pesquisador separar ou classificar objetos observados em um grupo ou em número específico de subgrupos ou conglomerados (clusters) mutuamente exclusivos, de modo que

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

os subgrupos formados tenham características de grande similaridade interna e grande dissimilaridade externa” (MOORI et al, 2002).

No primeiro exercício juntaram-se os dois indicadores de educação, o de mortalidade infantil, o de pobreza e o de riqueza; a análise mostra-nos a existência de dois conglomerados de estados no período analisado (1985-2009). Podemos falar claramente de dois Brasis: um Brasil pobre, com altos índices de analfabetismo e mortalidade infantil; taxas estas que, com certeza, apresentam um entrave para o crescimento econômico daqueles estados (cluster número 2). O outro Brasil (cluster 1) é formado por estados onde há taxas bem menores de analfabetismo quando comparadas ao outro conglomerado, ainda que inaceitáveis, e que estão numa situação muito melhor que aqueles que constituem o conglomerado 2. Mas, o que vemos é que há uma homogeneização no tempo, mesmo que os estados nordestinos demorem mais do que a média.

Pode-se dizer que o nordeste se destaca como o grande formador do conglomerado 2, uma vez que a maioria de seus estados permaneceu a maior parte da série temporal analisada neste conglomerado. Do lado oposto, temos os estados das regiões sudeste e sul com uma posição integral no conglomerado 1, além desses podemos citar o caso do Distrito Federal e Mato Grosso do Sul que também estão integralmente no conglomerado 1. Na região norte este mesmo comportamento foi encontrado nos estados de Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá. Conformação esta que contraria o senso comum que sempre junta as regiões norte e nordeste como se compusessem um grupo homogêneo. O que se vê aqui é que existem diferenças substantivas entre os estados dessas regiões no que se refere aos indicadores utilizados. Mato Grosso e Goiás só estão fora no primeiro ano da série.

Entretanto, se pegarmos apenas os indicadores de políticas sociais, o quadro é outro. No segundo exercício utilizamos apenas os dois indicadores de educação mais mortalidade infantil e encontramos 3 (três) diferentes conglomerados mostrando a diversidade de acesso aos serviços básicos indo de estados onde os cidadãos têm acesso mais universalizado aos serviços básicos (conglomerado 1) aos estados onde apenas a menor parte da população tem acesso a esses mesmos serviços (conglomerado 3) e assim as crianças morrem mais do que a média do país e em sua maioria não sabem ler. Se pegarmos os extremos para ilustrar temos Maranhão, Piauí e Alagoas no terceiro conglomerado, só avançando para o segundo conglomerado ao final da década de 1990. Do extremo oposto temos as melhores performances do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal apresentando os melhores indicadores, estando a maior parte no primeiro conglomerado, já desde o início da década de 1990. Temos o bloco do sudeste e sul que começa no segundo conglomerado, mas no decorrer da década de 1990 passa para o primeiro conglomerado. Importante dizer que toda análise exclui os anos que não há dados para algum estado, dessa forma, engloba anos entre 1985-2011.

A pergunta que fica é qual estado se encontra em qual grupo, em qual ano? Ou seja, como se dá a trajetória de pertencimento? O Quadro 2 mostra o pertencimento de cada estado a um grupo ou a outro, em cada ano analisado. Essa análise nos mostrará a conversão dos estados no decorrer do tempo de um conglomerado para o outro, ou seja, de uma condição para outra.

Quadro 2
Pertencimento dos estados nos agrupamentos: analfabetismo, anos de estudo e mortalidade infantil
1985 a 2011

	Estado	Agrupamento ao qual pertence	Ano(s) de pertencimento ao agrupamento	
Norte	RO	1	1998 1999 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2011	
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997 2001	
	Acre	1	1998 2001 2002 2007 2008 2009 2011	
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997 1999 2003 2004 2005 2006	
	AM	1	1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2011	
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997 1998	
	RR	1	1986 1987 1990 1993 1996 1997 1998 1999 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2011	
		2	1985 1988 1989 1992 1995 2001	
	PA	1	2002 2007 2008 2009 2011	
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997 1998 1999 2001 2003 2004 2005 2006	
	AP	1	1997 1998 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2011	
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996	
	TO	1	2005 2006 2007 2008 2009 2011	
		2	1992 1993 1995 1996 1997 1998 1999 2001 2002 2003 2004	
	Nordeste	MA	1	2011
			2	1998 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009
			3	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997
		PI	2	1998 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2011
3			1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997	
CE		1	2008 2009 2011	
		2	1996 1997 1998 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007	
		3	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995	
RN e SE		1	2007 2008 2009 2011	
		2	1993 1995 1996 1997 1998 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006	
		3	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992	
PB e BA		1	2008 2009 2011	
		2	1995 1996 1997 1998 1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007	
		3	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993	
PE		1	2006 2007 2008 2009 2011	
		2	1995 1996 1997 1998 1999 2001 2002 2003 2004 2005	
		3	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993	
AL		1	2011	
	2	1999 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009		
	3	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997 1998		

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

Quadro 2 (continuação)
Pertencimento dos estados nos agrupamentos: analfabetismo, anos de estudo e mortalidade infantil
1985 a 2011

	Estado	Agrupamento ao qual pertence	Ano(s) de pertencimento ao agrupamento
Sudeste, Sul e CO	MG e GO	1	2011
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997 1998 1999
	ES e MS	1	2011
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997
	RJ	1	2011
		2	1985 1986 1987 1988 1989
	SP e RS	1	2011
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990
	PR	1	2011
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996
	SC	1	2011
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993
	MT	1	2011
		2	1985 1986 1987 1988 1989 1990 1992 1993 1995 1996 1997 1998 1999 2001
	DF	1	2011
		2	1985

Esse cenário nos mostra ainda que o norte se parece mais com a parte sul do país do que com o nordeste, região com a qual é sempre comparado no senso comum. As médias dos indicadores do norte colocaram-no no 2º conglomerado no início com momentos distintos entre os estados de passagem para o 1º conglomerado. Já os estados nordestinos passaram a década de 1980 em um 3º conglomerado onde o acesso aos serviços básicos era baixo; a passagem para o 2º conglomerado se deu em tempos distintos em cada estado, sugerindo o peso do legado em cada caso. Os extremos como Maranhão e Alagoas só conseguem pertencer ao 1º conglomerado no último ano da série, enquanto o Piauí ainda não saiu do 2º.

As tendências não se alteram muito quando inserimos o grau de informalidade do mercado de trabalho como um dos componentes dos conglomerados; são 3 (três) conglomerados. A análise se inicia no ano de 1993 e vai até 2009.

Primeiro, todos os estados do nordeste passam do 1º conglomerado (de proteção social menos institucionalizada, mais frágil) para o 2º conglomerado (estágio intermediário). Entretanto, Maranhão e Piauí só conseguem essa melhora nos 2 e 3 últimos anos da série, respectivamente. Os estados do norte do país não apresentam homogeneidade de trajetórias. Acre, Pará e Tocantins se assemelham aos estados nordestinos, enquanto Rondônia, Amazonas e Roraima estão mais próximos do comportamento de Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás que, durante o período analisado, passam do 2º conglomerado para o 3º. Esse 3º é composto pelos estados que possuem os melhores valores relativos dentro do conjunto: Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio

Grande do Sul, Goiás e Distrito Federal pertencem ao conglomerado 3 em toda a série temporal. Amapá passa do 2º para o 3º, mas em 2009 cai de posição novamente.

Ou seja, também ao considerar a informalidade os estados nordestinos apresentam uma realidade de proteção social muito distinta do sul e do sudeste do país. Isso corrobora os achados de Ibarra (2007) que mostra a tardia inflexão no país do indicador de informalidade e nossos dados mostram o enorme desvio-padrão com o qual estamos lidando quando falamos dessa inflexão nacional.

Considerações Finais

Neste artigo, fizemos um exercício que permite distinguir inicialmente a existência de dois padrões de educação e de saúde, ou seja, de formação de competências: o padrão sul-sudeste com altos níveis de educação formal, baixos níveis de analfabetismo, e baixos índices de mortalidade infantil e o padrão nordeste com baixos níveis de ensino, alto nível de analfabetismo escolar e altos índices de mortalidade infantil. Essa heterogeneidade se traduz em padrões distintos de segurança social: o padrão sul-sudeste com altos níveis de segurança social, com proteção advinda do emprego e baixos índices de pobreza e o padrão dos demais estados com altos índices de informalidade, ou seja, de baixo nível de proteção advinda de emprego formal. E isso nos permite inferir que havia (e ainda há) um acesso diferenciado à cidadania porque, no conjunto, estamos falando de um padrão de capital humano em níveis muito distintos.

Os resultados sugerem que o crescimento econômico e a melhoria do mercado de trabalho vistos a partir de meados da década de 1990 bem como as melhorias das condições sociais tiveram um efeito muito diferente sobre o desenvolvimento dos níveis de bem-estar social nos estados de acordo com a linha de base ali encontrada, entendida aqui como resultado das políticas prévias. Estados que ao final das três décadas se apresentam ainda com os resultados piores em seus indicadores foram originalmente aqueles que partiram de níveis de acesso a serviços básicos muito mais baixos. Isso sugere a importância do conceito de rota dependente de trajetória para explicar como no Brasil na última década tem havido uma diminuição das distâncias entre os diferentes mundos de bem-estar existentes há 30 anos, mas que os ritmos são muito distintos.

Até aqui apenas obviedades. Entretanto, o importante é ressaltar que as distâncias entre os dois mundos de bem-estar só mudam a sua tendência para um movimento forte de diminuição das distâncias a partir dos anos 2000. Um artigo de natureza descritiva como este não permite grandes inferências, mas sugere a importância da mudança das regras do jogo quando a saúde passa a ser um direito universal, quando houve a obrigatoriedade da educação a crianças de 7 a 14 anos (com posterior espraiamento dessa faixa etária a partir do governo Lula), quando a assistência social foi reconhecida como política pública gerando uma série de programas e políticas protetivas. Os achados aqui sugerem que, para além das boas consequências do crescimento econômico, foi imprescindível a inserção de solidariedade no sistema e a mudança paradigmática no sistema de proteção social brasileiro. Ao que parece, a estabilização econômica iniciada a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, de um lado, e a ampliação dos direitos sociais por meio do acesso de boa parte população antes excluída, por outro lado, levaram ao início de uma nova fase em nossa história. Mas, isso, para ser afirmado peremptoriamente, merece estudo de natureza mais explicativa.

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

Em síntese, no período estudado, assistimos a uma reconfiguração do nosso EBES no que tange ao seu poder de estratificação social. Além disso, ao que parece, as rotas anteriores fazem com que ainda tenhamos um cenário com acessos diferenciados à cidadania. A análise aqui empreendida mostra que estamos no caminho certo para a quebra de um “equilíbrio Pareto-inferior”, onde uma grande desigualdade educacional gera uma desigualdade de acesso ao mercado de trabalho, que, por sua vez, perpetua a desigualdade de cidadania. Assim, não há como não terminar com uma citação de Ferreira que disse que estamos diante de um cenário em que

“a luta de classes não se dá nos pátios das montadoras de automóveis do ABC paulista, como muitos pensavam, e sim no desenho de nosso sistema educacional, nas diferenças entre a prioridade do financiamento da educação pública primária e secundária e a de outros itens do orçamento estatal, e, por conseguinte, na diferença entre o que se aprende nas melhores escolas particulares das grandes metrópoles do sudeste e nas escolas públicas de suas periferias, ou da caatinga do Piauí, ou nas margens dos igarapés amazonenses” (FERREIRA, 2000, p.144).

Por fim, cabe enfatizar que essas são hipóteses para futuras pesquisas pois a trajetória aqui analisada sugere que as determinações constitucionais sozinhas podem não induzir a ação em determinados contextos, mas em países marcados por alto grau de heterogeneidade, a determinação constitucional de reestruturação das estruturas das políticas sociais bem como a adoção de diretrizes de políticas nacionais são imprescindíveis para a construção de uma cidadania plena e universal. No âmbito da saúde e da educação os dados aqui apresentados sugerem o efeito dessas determinações no tempo.

Referências Bibliográficas

- AMENTA, E; SKOCPOL, T. “States and social policies”. *Annual Review of Sociology*, vol.12, p.131-57, 1986.
- ARRETICHE, M. “Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas”. *BIB - Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*, n° 39, p.3-40, 1995.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S.M. “A especificidade do 'Welfare State' brasileiro”. In: *Economia e desenvolvimento: reflexões sobre a natureza do bem-estar*, vol.1. Brasília: MPAS/ CEPAL, 1989.
- BALTAR, P. “Estrutura ocupacional regional nos anos 90” In: *XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. ABEP, Caxambu, 2000.
- BARROS, R.P.; CORSEUIL, C. H.; LEITE, P. G. Mercado de trabalho e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- _____.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (org.). *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: IPEA, vol. 2. 2007.
- CASTLES, F.G. *The future of the welfare state: crisis myths and crisis realities*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2004.
- _____. “What welfare states do: a disaggregated expenditure approach”. *Journal of Social Policy*, n° 38 (part.1), p.45-62, 2008.
- CASTRO, J.A.; CARDOSO JR. Políticas sociais no Brasil: gastos do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 2, agosto, 2014, p.219-251

CLASEN, J. *Reforming European welfare states: Germany and the United Kingdom compared*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.

_____.; SIEGEL, N. A. Comparative welfare state analysis and the 'dependent variable problem'. In: CLASEN, J.; SIEGEL, N. A. *Investigating welfare state change*. The 'dependent variable problem' in comparative analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

DEDECCA, C.S. "Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil". *Revista de Economia Política*, vol. 25, nº1(97), p. 94-111, jan.-mar. 2005.

DRAIBE, S. M. "Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas", *Cadernos de Pesquisa*, nº8, NEPP/Unicamp, Campinas. 1993.

_____. "América Latina: o Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas", *Cadernos de Pesquisa*, nº30, NEPP/Unicamp, Campinas, 1995.

_____. "A política social do governo FHC e o sistema de proteção social". *Tempo Social*, São Paulo, vol.15, nº2, 2003.

_____. "Brasil 1980-2000: Proteção e Insegurança Sociais em Tempos Difíceis", *Cadernos de Pesquisa*, nº 65, NEPP/Unicamp, Campinas, 2005.

_____. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FioCruz, 2007.

_____.; RIESCO, M. "Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea". *Estudios y perspectiva*, 55, CEPAL, 2006.

ESPING-ANDERSEN, G. *Politics against markets - the Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University, 1985a.

_____. "Power and Distributional Regimes". *Politics & Society*, nº14, vol.2, p.223-56, 1985b.

_____. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

_____. "As Três Economias Políticas do Welfare State". *Lua Nova*, nº 24, p.85-116, set. 1991.

_____. *Social foundations of postindustrial economies*. Princeton: Princeton University, 1999.

EVANS, P.B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back*. In: Cambridge: Cambridge University, 1985.

FERREIRA, F.H.G. Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: Luta de Classes ou Heterogeneidade Educacional. In: HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FISHLOW, A. "Brazilian size distribution of income". *American Economic Review*, vol. 62, nº 2, p.391-402, mai. 1972.

FLEURY, S. A montagem do padrão de seguridade social na América Latina. In: *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Editora: Editora Fiocruz, 1994.

HUBER, E.; STEPHENS, J.D. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

IBARRA, A. "Pobreza, Distribuição de Renda e Mercado de Trabalho: 1990-2006". Mimeo, 2007.

IMMERGUT, E.M. *As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

IPEA. *Boletim de políticas sociais: análise e acompanhamento*, vol. 17, Brasília: IPEA, 2009.

KORPI, W. *The democratic class struggle*. London: Routledge; Kegan, 1983.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MONTALI, L. "Rearranjos familiares de inserção, precarização do trabalho e emprobecimento". *Revista Brasileira Est. Pop*, Campinas, vol.21, nº2, p.195-216, jul-dez. 2004.

MOORI, R.G; MARCONDES, R.C.; ÁVILA, R.T. "A análise de agrupamentos como instrumento de apoio à melhoria da qualidade dos serviços aos clientes". *Revista de Administração Contemporânea*, vol. 6, nº 1, p. 63-84, 2002.

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal

NORTH, D. Five Propositions about Institutional Change. In: KNIGHT, J.; SENED, I. (eds.). *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

PIERSON, P. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, vol.94, nº 2, p.251-267. 2000.

_____. "The new politics of the welfare state". *World Politics*, p.143-179, 2001.

RESENDE, G.M.; MATA, D.; CARVALHO, A. X. Y. Crescimento Pró-pobre e Distribuição de Renda das Capitais dos Estados Brasileiros. In: CARVALHO, A. et al (org.). *Ensaio de Economia Regional e Urbano*. Brasília: IPEA, p. 21-46, 2007.

SABOIA, J.L.M. "Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983". *Revista de Economia Política*, vol 6, jul-set. 1986.

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1979.

SÁTYRO, N.G.D. *Proteção social no Brasil (verbetes de dicionário)*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. "Política Estadual e Desigualdade: Por que alguns estados redistribuem mais do que outros?". *Dados*, vol.56, p.497-530, 2013.

_____.; CUNHA, E.S.M. "The pathy of Brazilian social assistance policy post - 1988: the significance of institutions and ideas". *Brazilian Political Science Review*, vol.8, 2014.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University, 1985.

_____. *Protecting Soldiers and Mothers: the Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press; 1992.

SOUZA, C. "Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político". *Lua Nova*, nº 59, 2003.

TITMUS, R. M. What is social policy? In: ABEL-SMITH, B.; TITMUS, K. (eds.). *Social Policy*. London: George Allen and Unwin, p. 23-33, 1974.

WEIR, M.; ORLOFF, A.; SKOCPOL, T. (eds.). *The Political Formation of the U.S. Welfare State*, Princeton: Princeton University Press, 1988.

Natália Guimarães Duarte Sátyro - nsatyro@gmail.com

Submetido à publicação em setembro de 2012.

Versão final aprovada em janeiro de 2014.

Desenho institucional e promoção da justiça em espaços participativos: implicações em um estudo de caso

Rafael da Silva

Departamento de Ciências Sociais
Universidade Estadual de Maringá
Doutorando em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo: Do conjunto de estudos sobre os impactos do Orçamento Participativo (OP), uma linha de investigação tem apontado seu potencial redistributivo, compreendendo-o como a concretização da equidade e do princípio da diferença, elementos estruturantes da concepção de justiça de John Rawls. Assim, este artigo averigua se esse potencial se concretizou na experiência de OP de Biguaçu-SC. Constatou-se, diante do cruzamento dos dados de investimento per capita com o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) por região, que, em partes, a experiência promoveu a justiça, porém, essa promoção esteve limitada pela mudança no desenho institucional da experiência, que impactou diretamente na redução da equidade.

Palavras-chave: redistribuição; justiça como equidade; princípio da diferença; desenho institucional; orçamento participativo

Abstract: Among the studies on the Participatory Budgeting (PB) impacts, a line of research has shown its redistributive potential, comprehending it as the consolidation of equality and the difference principle, framework elements of the conception of justice, by John Rawls. Therefore, this article aims to verify if this potential was achieved in the PB experience of the city of Biguaçu in Santa Catarina, Brazil. The study proves through cross tabulation of the per capita investment and the Social Vulnerability Index (SoVI) per region, that, in part, the experience promoted justice. However, this promotion was limited by the changes in the institutional design of the experience, which caused a direct impact on the equality reduction.

Keywords: redistribution; justice as fairness; difference principle; institutional design; participatory budgeting

Introdução¹

As condições socioeconômicas vividas pelos brasileiros são de suma importância para a consolidação e ampliação da democracia restaurada no final da década de 1980. Por um lado, o contexto em que os cidadãos estão inseridos incide em seu engajamento² nas questões políticas: as de caráter geral, acerca de temáticas nacionais, e as de caráter local, acerca das condições vividas nos bairros e nos municípios onde residem. Por outro, também impõe um enorme desafio a esta jovem democracia e às autoridades públicas que habitam suas instituições, demandando que se produzam *outputs* adequados às suas demandas que, a médio e longo prazo, impactem em suas condições de vida, melhorando seu bem-estar e revertendo o *status quo* em vigor. Macpherson (1978) e Pateman (1992) apontam que esse desafio é uma *conditio sine qua non* para que os regimes democráticos se consolidem e ampliem.

A realidade brasileira, de um país periférico³, é marcada pela existência de um padrão de desigualdade estrutural que oferece entraves à democracia. Conforme apontamentos de Souza (2003a; 2003b; 2006), consolidou-se historicamente um exército de “não gente”, de indivíduos proibidos de usufruírem das benesses da cooperação social em uma sociedade de capitalismo moderno. Esse quadro, ao invés de ser resolvido, foi alargado no processo de construção do país, legando contingente populacional cada vez mais crescente à condição de subcidadania. Cristalizando, com isso, um ciclo vicioso que afeta diretamente a saúde do regime político, já que “as desigualdades promovem a apatia do eleitorado de um lado, a apatia impede uma participação no sentido de diminuir as desigualdades de outro” (MIGUEL, 2005, p. 27).

Assim, o grande desafio posto diz respeito a como quebrar esse ciclo, permitindo que, gradativamente, dirimam-se as discrepâncias socioeconômicas, produzindo condições de acesso a bens e serviços públicos mais equitativos. De alguma forma, esse desafio tem sido assumido através de diversas frentes, e uma delas vem apresentando bons resultados: as experiências de Orçamento Participativo (OP). Os OPs são espaços participativos/deliberativos onde a população decide o destino de parte dos recursos públicos que o governo municipal estima aplicar no município via orçamento público municipal. Logo, altera-se o modelo tradicional, onde a construção, discussão, aprovação, implementação e fiscalização do orçamento público municipal são monopolizados pelos ocupantes dos cargos eletivos municipais: o prefeito, que possui a prerrogativa de elaborar o orçamento, os vereadores, aos quais cabe a aprovação e fiscalização, e, à população em geral, cabe elegê-los. Agora, com o OP, a população participa da discussão e definição quanto à aplicação de parte desse orçamento, que é canalizado pelo executivo municipal para as instâncias decisórias do OP, para que elas atribuam empenho e destino aos recursos.

¹ O autor agradece às diversas pessoas que contribuíram com o artigo: Julian Borba (UFSC), Roberto Rocha Pires (IPEA), Erni Seibel (UFSC), Lígia Lúchmann (UFSC), a equipe do Núcleo de Pesquisa em Participação Política da Universidade Estadual de Maringá - NUPPOL/UEM (professores: Carla Almeida, Celene Tonela, Ednaldo Aparecido Ribeiro e José Antônio), Patrícia Alves da Cruz (UNIVALE) e os pareceristas anônimos da Revista *Opinião Pública*.

² Estudos apontam a renda e escolaridade como preditores da participação política dos cidadãos, resultando em uma elitização da participação por um lado, onde participam os mais escolarizados e de melhor renda, e por outro, uma apatia generalizada da população mais pobre (SARTORI, 1994; MIGUEL, 2005).

³ Segundo Souza (2003a), países periféricos são aqueles cujo processo de modernização ocorreu de forma tardia se comparado à realidade dos países centrais da Europa, e que, por consequência direta, possibilitou a apenas uma parte da população a integração a esta nova sociedade, capitalista moderna e competitiva. Esse processo modernizador de caráter seletivo legou a uma grande parcela da população o esquecimento e a subcidadania. Assim, a desigualdade nos países de modernização tardia assume característica de um fenômeno de massa, de ordem estrutural, enquanto nos países mais centrais é apenas um fenômeno circunstancial.

Assim, através de mecanismos que articulam participação direta na base e representação, o OP possibilita uma capilaridade maior no processo de tomada de decisão, incluindo um grande contingente populacional no processo, que antes era concentrado no executivo e legislativo municipal. Desde a sua primeira aparição, em 1989, na gestão de Olívio Dutra (PT) na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (RS), o OP proliferou em número de experiências, dentro e fora do Brasil⁴, e de estudos que focaram alguns de seus aspectos e impactos⁵. Uma dessas abordagens tem apontado o OP como uma experiência produtora de efeitos redistributivos dos gastos públicos municipais.

Ou seja, diante de um padrão de aplicação dos recursos públicos, o qual foi consolidado historicamente e priorizou regiões mais nobres e centrais das cidades na destinação de bens e serviços públicos, o OP surge como prática reversora dessa lógica distributiva. Com a entrada dessa experiência em vigor, regiões que outrora eram negligenciadas, principalmente as mais carentes, periféricas, de maior ausência do poder público, tornaram-se prioridades nos investimentos dos recursos públicos via OP. É nesse aspecto que há um efeito redistributivo, mudando-se a lógica de distribuição vigente, canalizando, a partir de agora, montante maior de recursos para investimentos prioritários nas áreas menos “nobres” e “centrais” da cidade, em detrimento de outras menos necessitadas.

Dois estudos pioneiros identificam essa característica no OP (MARQUETTI, 2003; AVRITZER; PIRES, 2005)⁶. Os autores advogam, a partir do estudo de três experiências (Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo), que as decisões de investimentos no interior do OP priorizaram regiões mais carentes, contrapondo-se à lógica distributiva vigente até antes da entrada em vigor da experiência. Assim, na montagem da peça orçamentária do ano seguinte, o executivo destina um determinado percentual de recursos extraídos do orçamento geral, para que as instâncias decisórias do OP definam o destino dos recursos. Em geral, o ciclo do OP contempla um conjunto de espaços participativos e deliberativos, assembleias regionais⁷ e comunitárias, fórum regional, fóruns temáticos e plenárias temáticas (por temas de investimento), de onde saem as prioridades de investimentos, definida por cada região através de um processo de mobilização e discussão entre os seus moradores. Essas demandas são dirigidas em geral ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), instância formada por representantes de cada região e comunidade, os delegados e conselheiros, que montam a peça orçamentária do OP, dando destino aos recursos, além de fiscalizar a aplicação dos mesmos ao longo do ano. Essa peça é enviada ao executivo que remete ao legislativo, voltando posteriormente ao executivo para a sanção, conforme os trâmites normais entre os poderes constituídos do Estado.

Segundo Lüchmann (2002), para o caso da experiência porto-alegrense, coletadas as demandas prioritárias, aplicava-se um conjunto de critérios para definir o montante a ser aplicado em cada região, levando em consideração: a mobilização popular da região, a carência da população em infraestrutura e serviços e população em área de carência máxima. Assim, esses critérios definiriam cinco regiões prioritárias que receberiam 70% dos recursos do OP, os outros 30% eram partilhados entre as outras regiões menos prioritárias. Desta forma, apesar de existirem outros fatores que contribuiriam

⁴ A gestão municipal encerrada em 2004, quinze anos depois da experiência pioneira, contabilizou 194 municípios com OP, segundo o Projeto Democracia Participativa, conforme Avritzer e Pires (2005).

⁵ Para mais detalhes, ver Andrade e Moura (2000).

⁶ É importante citar outros estudos desenvolvidos posteriormente: Carlos (2007) estuda as experiências dos municípios de Vitória e de Serra, dedicando um capítulo para o estudo do efeito redistributivo e o livro organizado por Marquetti, Campos e Pires (2008) que estuda, sob a ótica redistributiva, várias experiências de OP.

⁷ O município era dividido em diversas regiões que apresentariam suas demandas.

decisivamente para a virtuosidade da experiência, como o comprometimento do governo com o OP e a tradição associativa do município⁸, o desenho institucional aparece como o fator que atuou mais diretamente na mudança da lógica distributiva vigente.

Quando se fala em desenho institucional, refere-se basicamente a um “conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos” (LÜCHMANN, 2002, p. 143). Formalizando o processo decisório, moldando comportamentos, escolhas, além de dar durabilidade ao processo, não o tornando refém de interesses políticos mais efêmeros, e conferindo caráter público às escolhas.

É nessa perspectiva que assenta este artigo, propondo-se averiguar se: 1) o OP do município de Biguaçu, localizado na região da Grande Florianópolis onde se localiza a capital do estado de Santa Catarina, promoveu o potencial redistributivo constatado em outras experiências e como 2) o desenho institucional atuou nesse contexto, no que tange o potencial redistributivo. Para alcançar os objetivos estabelecidos, esse artigo possui a seguinte estrutura: além dessa introdução, há uma segunda parte dedicada a uma breve apresentação do OP de Biguaçu, outra destinada à metodologia, explanando os procedimentos adotados no tratamento dos dados, na quarta parte apresenta-se o aporte teórico que sustenta a concepção de justiça adotada, na quinta, as análises dos dados e, por fim, as considerações finais.

O OP de Biguaçu-SC

O OP no município iniciou em 2001 como cumprimento de uma promessa de campanha da coligação “Compromisso com o Povo” (PMDB e PT)⁹, que saiu vitoriosa do pleito municipal ocorrido no ano anterior, 2000. Segundo Nobre,

“[...] o processo de formação, discussão e elaboração do OP em Biguaçu foi mais diretamente vinculado a um plano de governo do que resultado da participação dos setores organizados da sociedade civil local, que estiveram de fora das discussões iniciais do OP” (NOBRE, 2007, p. 115).

Sendo o OP uma bandeira histórica do PT, coube ao partido a responsabilidade, em grande medida, de iniciar o processo de construção da experiência. Ela começou com uma equipe executiva formada por três membros, dois do PT, inclusive a coordenadora, e mais um membro do PMDB. O OP do município de Chapecó e Porto Alegre foram as vitrines que moldaram a experiência de Biguaçu, inclusive no tocante ao desenho institucional. Assim, o OP surgiu alicerçado em uma engenharia institucional que envolvia assembleias comunitárias (total de 35), assembleias regionais (total de 10, equivalente ao número de regiões), plenárias temáticas (educação, saúde, habitação etc.), o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e, por fim, um conjunto de pesos que eram responsáveis pela determinação do percentual de investimentos que uma região receberia, priorizando, como na capital gaúcha, as regiões mais desassistidas.

Conforme Nobre (2007), o ciclo do OP se iniciava com as assembleias comunitárias e regionais, o fórum de delegados e a montagem parcial do Conselho do Orçamento Participativo (COP). Das

⁸ Para mais detalhes, ver Lúchmann (2002) e Avritzer (2003).

⁹ Do PMDB, saiu o candidato a prefeito e, do PT, o candidato a vice-prefeito.

assembleias saíam os delegados e conselheiros regionais eleitos para formar o COP, bem como as prioridades de investimentos, essas prioridades eram submetidas a um conjunto de critérios: população (peso 2), carência de serviços públicos (peso 3) e prioridade escolhida pela população (peso 4). Com isso, chegava-se a uma nota que servia de base para estipular o percentual de investimento destinado a cada região, fechando assim a primeira etapa.

Na segunda etapa, ocorriam as plenárias temáticas para discutir temas específicos e o orçamento municipal geral voltado para os seguintes temas: pavimentação, saúde, educação, esporte, cultura, lazer, assistência social dentre outros. Nessas plenárias era eleita a segunda leva de delegados, os delegados temáticos, que integrariam o COP, junto aos já eleitos na etapa anterior. No segundo semestre a nova formação do COP iniciava suas atividades de fiscalização, propositura e deliberação sobre assuntos referentes ao orçamento municipal.

Desde seu limiar, o OP foi marcado por conflitos internos à base do governo, principalmente no que diz respeito ao desenho assumido pela experiência, além da resistência de setores do PMDB municipal. Como o OP é uma marca histórica do “jeito petista” de governar, os membros da coordenação da experiência ligados ao PT, principalmente a coordenadora, defendiam o atual formato, e isso gerou conflitos já no processo de implantação. Como os desentendimentos não foram sanados, além de se acumularem ao longo do tempo, o PT rompeu com a administração municipal e se retirou do OP, deixando a experiência sob total comando do PMDB. Após esse rompimento, o OP sofreu consideráveis alterações em seu desenho institucional que se materializaram em um novo regimento interno aprovado no ano de 2005 e implantado no ano seguinte:

- I- Eliminação das 35 assembleias comunitárias, diminuindo os espaços participativo-deliberativos;
- II- Por consequência, alteração na escolha dos delegados que agora são escolhidos somente nas assembleias regionais junto com os conselheiros;
- III- Conservação da proporção de um delegado para cada 10 participantes das assembleias, com a garantia de no mínimo um representante, mesmo que o quórum seja inferior a 10 participantes em alguma região;
- IV- Extinção dos critérios de pontuação que pontuava as necessidades das regiões segundo a carência, população e prioridades definidas em assembleias, comunitárias e regionais;
- V- Envio de propostas do secretariado municipal para a apreciação do COP, trazendo maior verticalidade ao processo;
- VI- Criação de mais três regiões, totalizando agora 13;
- VII- Eliminação das cadeiras cativas da UAMBB e do SINTRASMUB¹⁰.

Essas mudanças foram feitas sob o pretexto de facilitar a assimilação do processo por parte da população e avaliou-se como resultado, por parte da nova coordenação do OP, a geração de maior eficiência no cumprimento do plano de investimento anual, que, segundo a prestação de contas, atingiram níveis de 97% nos últimos anos analisados. Como o PMDB passou a ser o único condutor da experiência, o OP tornou-se prioridade para o executivo e seu partido, não só o prefeito como grande

¹⁰ Associação de moradores de Biguaçu e sindicato dos trabalhadores municipais, respectivamente.

parte do seu secretariado¹¹ se faziam presentes nas assembleias regionais e nas reuniões do COP. Outro indício de comprometimento do governo local está no aumento dos recursos destinados ao OP. Em 2002, o OP contou com 2,8 milhões de reais para investimentos. Em 2007, esse valor subiu para 5,5 milhões de reais (aumento de 96,4%)¹², segundo os dados disponibilizados pela Secretaria do OP¹³.

Diante das alterações nas “regras do jogo” no curso da experiência, e sabendo da importância delas na produção dos resultados políticos, as análises referentes ao potencial distributivo do OP serão realizadas considerando os dois momentos separadamente. Dessa forma, com o intuito de identificá-los, eles foram chamados de 1º momento (2002 - 2005), sob a vigência das antigas regras desde a fundação, e 2º momento (2006 - 2008), já sob a égide do novo Regimento Interno, pós-rompimento do PT.

Metodologia

Antes de passar aos resultados, é necessária uma explanação dos procedimentos metodológicos utilizados para sistematizar e preparar os dados para análise. Para avaliar o potencial distributivo do OP, foi necessário construir uma medida que traduza de alguma forma o nível de carência da população de cada região do OP. A medida adotada foi o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), resultado de estudos de outras metodologias de IVS utilizadas em alguns municípios brasileiros¹⁴. A opção por esse índice se deu pelo fato de se constituir em um índice sintético, que possibilita resumir diversas características socioeconômicas de uma localidade em um valor numérico que varia de 0 a 1, em que quanto mais próximo de 1, mais vulnerável é uma região e, quanto mais próximo de zero, menos vulnerável.

Os dados necessários para montar o IVS foram retirados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)¹⁵, que conta com dados por setor censitário¹⁶. Como o IBGE oferta as variáveis com algum nível de agregação, o universo de onde foram extraídas as quinze variáveis que compõem o IVS (Tabela 1) é de 3.216 variáveis.

¹¹ O prefeito convocava os representantes das diversas pastas a estarem presentes nas assembleias regionais e nas reuniões do COP, onde os mesmos prestavam contas do andamento das obras que eram de incumbência de sua secretaria.

¹² Em termos percentuais, em relação ao montante total de recursos do município, o valor saiu da casa dos 2% e foi para a casa dos 5% no último ano.

¹³ O ponto de interrogação que surge é se a eficiência no cumprimento do plano anual de investimentos e o aumento dos recursos destinados ao OP foram resultados da mudança no desenho da experiência, ou esta ocorrência se deve ao fato de agora ser o PMDB o único a responder pelo sucesso ou fracasso do OP.

¹⁴ Para mais informações, seguem as referências dos estudos que inspiraram a construção deste IVS: IVS para a cidade de Belo Horizonte in: NAHAS, OLIVEIRA e NETO, Portal PUC Minas · APIMEC e IVS para Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre (2007).

¹⁵ O censo é uma pesquisa decenal que abrange todo o território brasileiro, onde são extraídas diversas informações da população brasileira. O de 2000 produziu 527 variáveis que caracterizam os domicílios, os responsáveis e seus residentes.

¹⁶ “Os setores têm limites físicos identificáveis em campo que respeitam os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além de um quantitativo de domicílios adequado a operação censitária” (IBGE, 2003, p. 4). Os setores censitários, para o ano de 2000, são em número de 215.811 e esgotam todo o território brasileiro. Na média, cada setor possui 230 domicílios e 700 habitantes, sendo este o critério de demarcação dos setores. No caso do município de Biguaçu, a demarcação, com base nesse critério, resultou em 49 setores, expressando a totalidade da municipalidade.

Tabela 1
Síntese das variáveis constitutivas do IVS

Dimensões	Descrição da Variável Física (IBGE)	Variável no IBGE
Domiciliar	Domicílios particulares permanentes com outra forma de abastecimento de água, não canalizada	V0028
	Domicílios particulares permanentes sem banheiro, nem sanitário	V0036
	Domicílios particulares improvisados	V0004
	Pessoas com 0 a 4 anos de idade	V1448
	Pessoas com 5 a 9 anos de idade	V1449
	Pessoas com 10 a 14 anos de idade	V1450
Escolaridade	Responsáveis por domicílios particulares permanentes sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo	V0580
	Responsáveis por domicílios particulares permanentes com 1 ano de estudo	V0581
	Responsáveis por domicílios particulares permanentes com 2 anos de estudo	V0582
	Responsáveis por domicílios particulares permanentes com 3 anos de estudo	V0583
	Mulheres responsáveis por domicílios particulares permanentes sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo	V1286
Econômico	Responsáveis por domicílios particulares permanentes sem rendimento nominal mensal	V0611
	Responsáveis por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de até ½ salário mínimo	V0602
	Responsáveis por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de mais de ½ a 1 salário mínimo	V0603
	Responsáveis por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de mais de 1 a 2 salários mínimos	V0604

Fonte: IBGE, Censo 2000, elaboração do autor.

Após extrair as quinze variáveis que compõem o IVS, montou-se um banco de dados no programa Excel, distribuindo-as entre os 49 setores censitários do município, para, em seguida, processar as operações matemáticas até obter o IVS setorizado e o geral. Como as regiões do OP são formadas por vários setores censitários, juntaram-se os setores pertencentes às mesmas regiões¹⁷, somando os valores de cada variável, possibilitando chegar ao número de 10 regiões para o 1º momento do OP e 13 para o segundo:

Região 1 – composta pelos setores censitários A, B, C, D e E

Cálculo: $I_i A + I_i B + I_i C + I_i D + I_i E$ onde:

$I_i A$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário A

$I_i B$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário B

$I_i C$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário C

$I_i D$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário D

$I_i E$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário E

Somados os valores das variáveis dos setores censitários que compõem cada região, elas foram normalizadas em uma proporção por mil habitantes (1000/h), transformando em um indicador que

¹⁷ É importante ressaltar que, pelo fato de as regiões do OP não necessariamente obedecerem às divisões dos setores censitários, os dados aglutinados por região possuem uma margem de erro não estimada, mas que em nenhum momento compromete a qualidade e confiabilidade das análises.

SILVA, R. Desenho institucional e promoção da justiça em espaços participativos:...

permite comparar contextos populacionais de diferentes tamanhos e, posteriormente, transformá-los em um índice sintético.

Domicílios particulares improvisados X 1000 = valor “y” ‰ (por mil habitantes).

Nº total de domicílios particulares

Na sequência, transformaram-se os valores por mil obtidos em outros indicadores cujos valores estão compreendidos no intervalo de 0 a 1, para que depois possa ser iniciado o processo de síntese do índice.

$$\frac{(V_{sc} - V_{min})}{(V_{max} - V_{min})} \quad \text{onde:}$$

V_{sc}: valor do indicador na região X

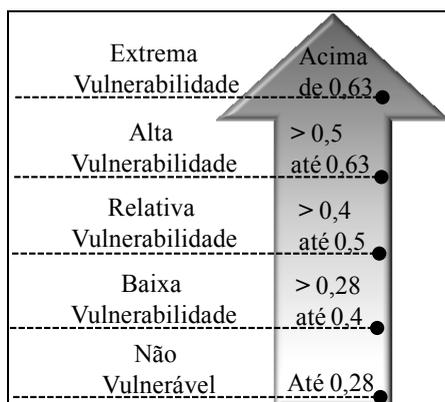
V_{min}: valor mínimo da série (de todas as regiões)

V_{max}: valor máximo da série (de todas as regiões)

Logo em seguida, os valores das variáveis foram submetidos às operações de somatória, obtendo como produto três índices sintéticos com valores de 0 a 1 (Domiciliar, Escolaridade e Econômico) que resultaram no IVS - Geral, que é uma síntese das quinze características da população utilizadas na construção do índice, onde quanto mais próximo de 1, mais vulnerável é uma realidade e, quanto mais próximo do zero, menor é a vulnerabilidade.

O passo seguinte à obtenção dos valores dos IVSs (Setorizado e Geral) por região foi classificá-los em cinco categorias, conforme os valores da Figura 1:

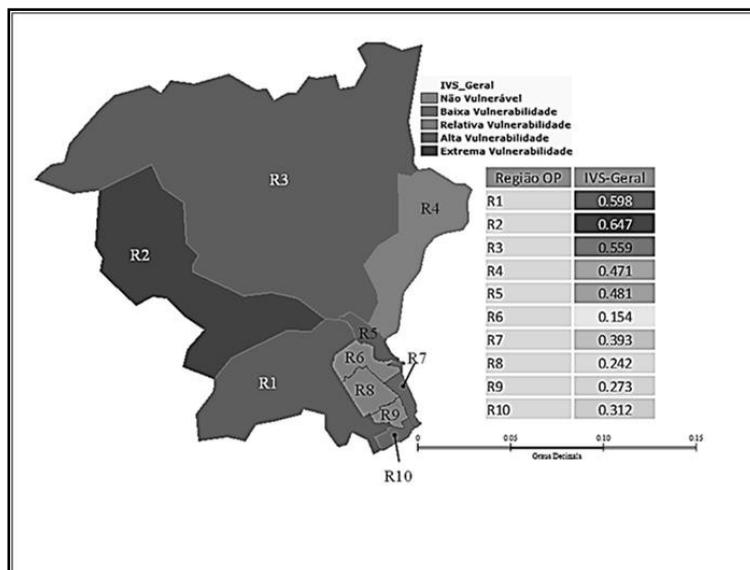
Figura 1
Classificação do IVS



Fonte: NAHAS; OLIVEIRA; NETO. In: Portal PUC Minas-APIMEC, construção gráfica do autor.

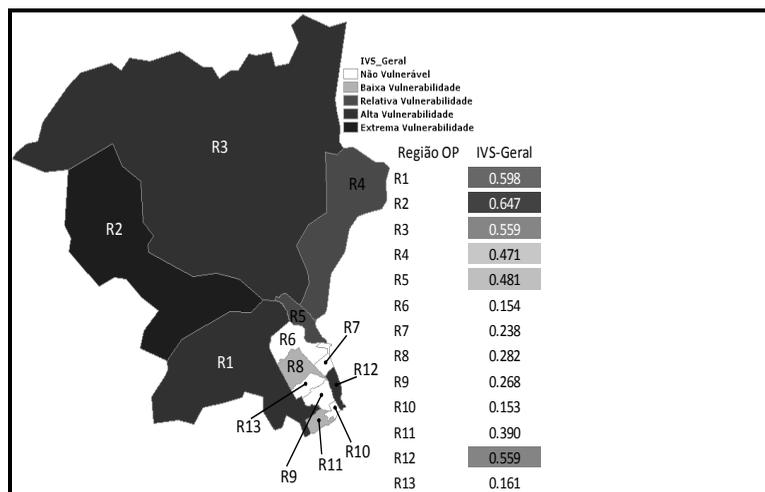
Para finalizar, após ter obtido o IVS geral, o mesmo foi georreferenciado para que facilitasse a observação do fenômeno, conforme as Figuras 2 e 3:

Figura 2
IVS Geral segundo as regiões do OP no primeiro momento (2002 – 2005)



Fonte: IBGE, censo 2000, processamento dos dados feito pelo autor.

Figura 3
IVS Geral segundo as regiões do OP no segundo momento (2006 - 2008)



Fonte: IBGE, censo 2000, processamento dos dados feito pelo autor.

É possível constatar que nos dois momentos, as regiões menos vulneráveis são as que ficam próximas à BR 101, principal via de ligação entre o norte e sul do Brasil, e próximas à sede administrativa do município, são elas: no 1º momento, as regiões 6, 7, 8 e 9, e no 2º momento, as regiões 6, 7, 8 e 13. Segundo Koga, “é no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade desses mesmos serviços apresentam-se desiguais” (KOGA, 2003, p.33).

Em prefácio à referida obra, Aldaíza Sposati afirma que “sobre a topografia da natureza, ergue-se uma topografia social. Para além da fluidez das relações, ela incorpora a concretude de condições e acesso como dois elementos imbricados e mutuamente dependentes” (SPOSATI *apud* KOGA, 2003, p.16). Destarte, afirma-se uma característica das cidades modernas, principalmente nos países periféricos: supervalorização das regiões centrais, e um esquecimento das regiões periféricas. Koga (2003) resgata a história de grandes centros urbanos, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo e mostra como os governos locais, apoiado pelas elites, imprimiram políticas higienistas que visaram varrer qualquer vestígio de pobreza das regiões centrais das cidades. No Rio, por exemplo, são emblemáticas as demolições dos cortiços, assim como em São Paulo é a expulsão dos moradores de rua.

Concepção de justiça

A identificação de um potencial redistributivo em um arranjo democrático confirma a tese de que o OP é uma “inovação democrática”¹⁸ gestada e executada em diversos municípios brasileiros, tornando-se produto de exportação. Dos vários aspectos inovadores, foi ressaltado o efeito redistributivo, na medida em que ele é visto como sinônimo de justiça. Portanto, o OP seria uma experiência de participação democrática promotora de justiça. A questão que emerge dessa afirmação refere-se à concepção de justiça que a sustenta.

A concepção assumida baseia-se na teoria da justiça de John Rawls, na medida em que o desenho institucional da experiência, principalmente a gaúcha que é tida como paradigmática, promove a desigualdade entre as regiões do OP, para favorecer as mais desfavorecidas, as mais carentes da ação pública da prefeitura. Para que essa concepção fique mais clara, se faz necessária uma breve explanação da teoria rawlsiana da justiça para identificar o ponto de conexão entre suas reflexões teóricas e a experiência propriamente dita¹⁹.

A grande empresa do autor foi propor uma concepção de justiça para as sociedades democráticas contemporâneas. O caminho utilizado foi o contrato social sob novas circunstâncias do que aquelas do contratualismo moderno, da tradição liberal clássica. Como afirmou Araújo (2002), a preocupação do liberalismo clássico estava relacionada aos limites do poder, do seu exercício, resultando em uma teoria normativa do governo legítimo que focava no processo de construção de um governo via consentimento voluntário dos seus cidadãos. Já o liberalismo de Rawls, ou como ele mesmo chama de “novo liberalismo” (ARAÚJO, 2002, p. 77), não baseia suas preocupações na legitimidade, portanto no processo, mas sim no resultado produzido, pois um governo pode ser legítimo sem que seja

¹⁸ Termo apropriado do livro organizado por Avritzer e Navarro (2003).

¹⁹ Assumem-se os riscos inerentes à tentativa de buscar, em uma teoria normativa, subsídios teóricos para a compreensão dos resultados produzidos por uma experiência participativa.

justo, e o fato de não ser justo, a médio e longo prazo, compromete sua legitimidade. Tem-se assim, uma concepção de justiça menos procedimental e mais substantiva, preocupada com a moralidade dos resultados produzidos.

Dessa forma, Rawls se enquadra como um pensador liberal, fato que nada diz, caso não esteja clara a pluralidade de discursos tidos como liberais, desde constructos teóricos, ideologias e correntes políticas e partidárias. Portanto, enquadrá-lo assim não é identificar o autor como defensor de um liberalismo econômico de mercado; Rawls “bebe” sim, da vertente política iniciada principalmente com Locke, extrapolando-a. Conforme Chantal Mouffe, conclusão como essa é “resultado da confusão em torno do termo *liberalismo*, usado numa série de discursos diferentes que, em determinadas circunstâncias, foram articulados em conjunto, mas que não estão necessariamente relacionados” (MOUFFE, 1996, p. 60). Para a autora, caso queira compreender a modernidade política é necessário

“[...] distinguir duas tradições: liberalismo e democracia, que só foram articuladas no século XIX. E em seguida, é preciso não confundir esta «modernidade política» com o processo de modernização levado a cabo sob o domínio das relações de produção capitalista. [...] Finalmente, há uma série de discursos filosóficos respeitantes à ideia de homem, os critérios de racionalidade, a natureza da moral, etc.; são, por sua vez designados como «filosofia do liberalismo», mas são extremamente heterogêneos [...]” (MOUFFE, 1996, p. 61).

Assim,

“a aceitação do liberalismo político não exige que apoiemos igualmente nem o individualismo nem o liberalismo econômico, nem tão pouco nos condena a defesa do universalismo e do racionalismo” (MOUFFE, 1996, p. 61).

Seguindo na linha de Mouffe, há, por outro lado, autores que se propuseram a pensar a sociedade democrática e a questão da desigualdade ou promoção da justiça sob a ótica do liberalismo político, destacando-se entre esses o filósofo americano John Rawls. A sua grande contribuição foi elaborar uma “concepção política de justiça para o caso especial da estrutura básica de uma sociedade democrática contemporânea” (RAWLS, 2003, p.19). Essa estrutura é a forma como as diversas instituições interagem em “um sistema de cooperação social, e a maneira como distribuem direitos e deveres básicos e determinam a divisão das vantagens provenientes da cooperação social no transcurso do tempo [...]” (RAWLS, 2003, p. 13).

Como coloca o autor em sua obra *O liberalismo político* (RAWLS, 2000), a ideia fundante é a de uma sociedade em que vigore um sistema equitativo de cooperação, que não apenas garanta a legitimidade do processo, preservando o esquema de liberdades básicas de forma igual, mas também garanta uma igualdade equitativa, onde a desigualdade somente é aceita se beneficiar os menos favorecidos, o princípio da diferença. Como o próprio autor afirmou, não é uma noção de fácil compreensão e nem muito clara, mas a função da igualdade equitativa é a de “corrigir os defeitos da igualdade formal de oportunidades” (RAWLS, 2002, p.61). Ou seja, cabe à comunidade política, compreendida como um sistema cooperativo, trabalhar em prol do grande empreendimento que é a

constituição de princípios de justiça distributiva, e que os governos os observem no processo de administração do resultado da cooperação.

A justiça como equidade tem como objetivo combinar dois elementos até então imiscíveis: garantias das liberdades e igualdade formal com a busca da redução das desigualdades via princípio de equidade²⁰. Assim, a justiça se expressaria na promoção de dois princípios básicos²¹:

“a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos;” e

“b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença)” (RAWLS, 2003, p.60).

Como bem lembrou Araújo (2002), para Rawls é fundamental que uma concepção de justiça trate de questões centrais como a antítese igualdade/desigualdade, apontando aquilo que é moralmente justificável e injustificável como resultado do processo político. Além de mostrar que validar princípios de igualdade em uma dimensão, a formal, não implica em uma universalização dessa igualdade, caso ocorra, a produção de iniquidades se tornará o *modus operandi* da cooperação social. Mesmo que a equidade seja a base articuladora da justiça, os tradicionais valores individuais e a igualdade formal são centrais, o que implica afirmar que a justiça como equidade “baseia-se em valores políticos e não deveria ser apresentada como parte de uma doutrina filosófica, religiosa ou moral ‘abrangente’ (RAWLS, 2003, p.XII). Ou seja, a sua teoria é válida para os contextos onde vigoram a democracia representativa, amparada por uma constituição que garanta as liberdades individuais e a igualdade formal, o “Estado de Direito”.

O resultado é a promoção de uma espécie de coesão social em uma “sociedade bem-ordenada”²² onde existissem instituições políticas que organizassem a estrutura social, possibilitando que os indivíduos cooperem entre si e com as instituições em torno dos princípios de justiça instituídos na posição original. “A posição original é um procedimento de seleção: opera a partir de uma família de concepções de justiça conhecidas e existentes em nossa tradição de filosofia política, ou elaboradas a partir delas” (RAWLS, 2003, p.117). Na posição original, “os representantes dos cidadãos, entendidos apenas como pessoas livres e iguais, devem chegar a um acordo sobre os termos equitativos de cooperação social (conforme expresso por princípios de justiça) que devem regular a estrutura básica da sociedade” (RAWLS, 2003, p.113).

²⁰ Vale lembrar que o momento em que Rawls publicou a primeira versão do seu tratado de justiça, “Uma Teoria da Justiça”, na década de 1970, o mundo estava dividido pela Guerra Fria (EUA X URSS). Esse evento mostrou, para aquele momento, que os regimes políticos possuíam duas opções: a democracia liberal em uma sociedade capitalista de livre mercado, onde há uma quase naturalização das desigualdades ou um regime socialista supostamente promotor da “igualdade” à custa, muitas vezes, do cerceamento das liberdades individuais.

²¹ Os princípios são postos na ordem que segue, sem possibilidade de inversão. Assim, primeiro vem a questão das garantias das liberdades, primeiro princípio; em segundo, a igualdade equitativa de oportunidade, primeira parte do segundo princípio; e por último, o benefício máximo dos menos favorecidos, segunda parte do segundo princípio.

²² “[...] uma sociedade bem-ordenada é uma sociedade efetivamente regulada por alguma forma de concepção pública (política) de justiça, seja ela qual for” (RAWLS, 2003, p. 13).

Porém, os indivíduos não são iguais entre si, o que leva o autor a utilizar um artifício mental, o “véu da ignorância”, cuja finalidade é promover a igualdade e a liberdade para que os representantes realizem o acordo original, ou um novo contrato social, pautado nos dois princípios vistos anteriormente. O “véu da ignorância” impediria que os representantes conhecessem a própria situação e a dos seus representados, o que inviabilizaria qualquer espécie de favorecimento. Assim, sob o risco de eles serem as pessoas menos favorecidas, todos consentem que o melhor acordo é aquele que realiza os dois princípios.

Essa breve abordagem da teoria rawlsiana fornece instrumentos importantes para a continuidade do trabalho e a fundamentação da concepção de justiça adotada. Assim, segundo Brian Barry, a contribuição da teoria rawlsiana reside na

“[...] afirmação do liberalismo que isola as suas características fundamentais, fazendo da propriedade privada dos meios de produção, de distribuição e de troca uma questão contingente, em vez de uma parte essencial da doutrina, e apresenta um princípio de distribuição que poderia, se adequadamente interpretado e com certas assunções factuais, ter implicações igualitárias” (BARRY *apud* MOUFFE, 1996, p.61).

Mouffe menciona outra contribuição de Rawls: a sua “tentativa de proporcionar uma alternativa ao pensamento utilitarista” (MOUFFE, 1996, p. 61).

Pressupondo que a Constituição Brasileira de 1988 contempla a existência de um quadro de direitos civis e políticos e de uma igualdade formal perante as leis existentes, e que é função das instituições preservá-los, resta averiguar, no âmbito do OP, se a segunda parte da concepção de justiça rawlsiana, a da equidade e do princípio da diferença, encontra espaço para sua concretização na experiência de OP de Biguaçu-SC. Foi visto que, em três delas, a de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo ocorreram em graus diferentes.

Considerando tudo o que foi visto até o momento, as hipóteses testadas se formulam assim:

H₁: O OP do município de Biguaçu promoveu a justiça no que diz respeito à equidade e ao princípio da diferença rawlsiano.

Seja qual for o resultado do teste da H₁, validação ou refutação, a segunda hipótese se formula da seguinte forma:

H₂: O desenho institucional da experiência de OP foi decisivo para o alcance dos resultados políticos.

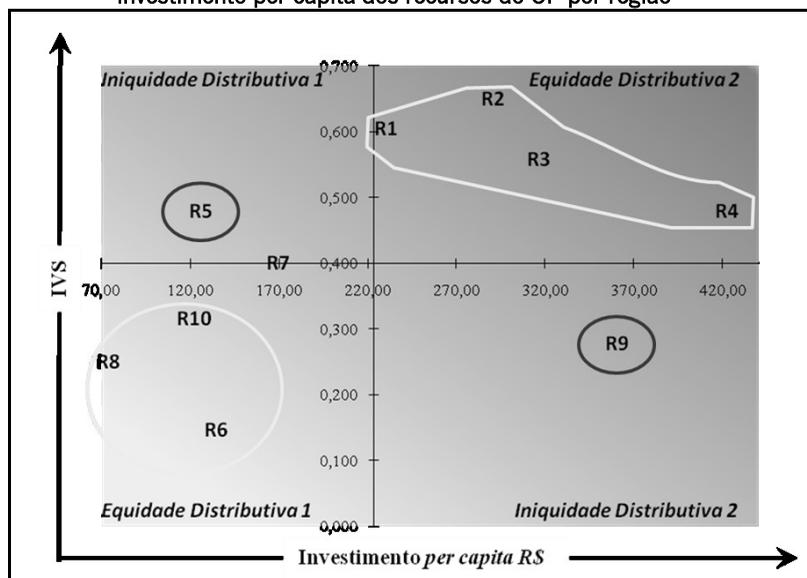
Desenho institucional e justiça no OP de Biguaçu

Antes de passar às análises que testarão as Hipóteses 1 e 2, faz-se necessária uma breve explicação dos gráficos utilizados. A matriz distributiva adotada reúne em uma representação gráfica bidimensional duas variáveis: IVS (eixo y) e o investimento per capita (eixo x). A distribuição perfeita, com base no referencial teórico, seria aquela onde as regiões do OP mais se aproximam de uma reta ascendente, partindo da extremidade zero, na junção dos dois eixos, e indo até à outra extremidade,

formando uma hipotenusa. A partir dos critérios adotados para estabelecer o corte em cada eixo²³, formaram-se quatro quadrantes: os das iniquidades distributivas 1 e 2 e os das equidades distributivas 1 e 2. A formação desses quadrantes facilita a leitura dos gráficos sem precisar se deter nos valores em cada eixo.

As análises começam pelo primeiro momento do OP (2002-2005)²⁴. Como pode ser observado no Gráfico 1, o OP possibilitou uma reconfiguração do padrão de investimentos públicos, dando prioridade às regiões historicamente negligenciadas pelo poder público. As regiões inseridas nas duas formas representam a antítese justiça/injustiça, sendo que a linha de cor branca representa a promoção da justiça distributiva e, contrariamente, a linha de cor preta representa a promoção da injustiça distributiva. Ou seja, resgatando o referencial de justiça adotado: o OP, no período de 2002 a 2005, promoveu a realização da justiça ao concretizar a equidade e o princípio da diferença. Dessa forma, as desigualdades existentes foram no sentido de favorecer as regiões menos favorecidas com montante maior de investimento *per capita*, tratando-as de forma diferente das mais bem providas.

Gráfico 1
Matriz distributiva, 1º Momento (2002-2005)
investimento per capita dos recursos do OP por região



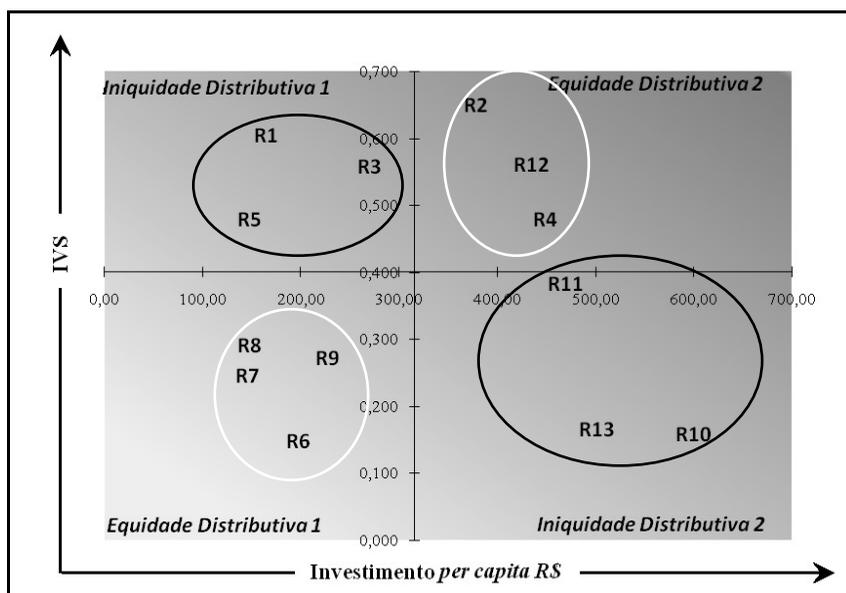
Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

²³ Os critérios para estabelecer os pontos de corte em cada eixo foram os seguintes: eixo x (investimento), média dos investimentos no referido período, eixo y (IVS), valor do IVS 0.400 que separa a baixa vulnerabilidade e a categoria não vulnerável (valores abaixo) da relativa, alta e extrema vulnerabilidade (valores acima). Esse critério vale para todos os gráficos que seguirão.

²⁴ Para este primeiro momento, 46% de todos os recursos decididos no interior do OP foram destinados à pavimentação e à drenagem de ruas. Vale lembrar que a demanda por esse tipo de obra pode ter por trás uma dimensão simbólica de pertencimento ao núcleo urbanizado e central da cidade, evidenciando mais do que uma questão de acesso, mas também de estar incluído ao sistema nervoso central do município. Já o caso da região 9 pode ser explicado pelo fato de a mesma ter sido a destinatária de um montante de recurso ao longo desse período destinado à construção/reforma de um posto de saúde e de uma escola, algo decidido em conjunto pela região e aprovado pelo COP, contando com a solidariedade das outras regiões que abriram mão de parte de seus recursos.

Contrariamente ao primeiro momento, no segundo, o OP teve seu potencial redistributivo reduzido, obtendo como resultado maior promoção de iniquidade ou injustiça. Analisando a matriz do 2º momento²⁵, Gráfico 2, as regiões 10, 13 e 11, nessa ordem, foram as que receberam maior montante de investimento, porém, possuem baixo IVS. Dentre o grupo das regiões mais vulneráveis, apenas a metade recebeu investimentos acima da média no referido período, enquanto o restante esteve abaixo da média para o período²⁶. Dessa forma, conclui-se que no segundo momento, após as mudanças institucionais das regras do jogo, o OP não obteve o mesmo desempenho redistributivo do momento anterior, aumentando a promoção de injustiça e diminuindo a promoção da justiça.

Gráfico 2
Matriz distributiva, 2º Momento (2006-2008)
investimento per capita dos recursos do OP por região



Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

Resgatando a primeira hipótese, o que se pode afirmar, com base no resultado da análise, é que ela foi validada parcialmente, ou seja, em partes, o OP de Biguaçu promoveu a justiça. No primeiro momento, houve, em termos gerais, um favorecimento das regiões menos providas de bens e serviços públicos, promovendo a equidade e o princípio da diferença. Assim, as desigualdades na destinação de

²⁵ Para este período, 48% dos recursos decididos no interior do OP foram destinados à pavimentação. Já as regiões 10, 11 e 13 foram destinatárias de um montante grande de recursos para construção/reforma de postos de saúde e escolas de educação infantil.

²⁶ Tendo em vista que Biguaçu teve um crescimento populacional vertiginoso nas duas últimas décadas, uma possível explicação para que algumas regiões tenham sido destinatárias de montantes de recursos inferiores aos observados em outras regiões, residiria na capacidade mobilizadora existente em cada região. Logo, regiões cuja população é formada por uma parcela grande de indivíduos oriundos de outros municípios teriam dificuldades para se mobilizarem já que haveria a ausência de vínculo orgânico desses com o local de residência. Porém, observa-se o contrário: as regiões 10, 11 e 13, que receberam maiores recursos no período 2006-2008, figuram entre as seis regiões com maior percentual de participantes das assembleias regionais oriundos de outros municípios (86%, 80% e 79% respectivamente).

recursos entre as regiões ao longo do processo só foram justificáveis devido ao favorecimento das regiões menos favorecidas com mais recursos. Algo que não foi observado, ou foi observado de forma muito residual, no segundo momento da experiência.

Os distintos resultados distributivos produzidos pelos dois momentos do OP conduzem ao questionamento sobre o que levou a obtê-los. É nesse ponto que entra em questão a segunda hipótese “H₂: O desenho institucional da experiência de OP foi decisivo para o alcance dos resultados políticos”. Para testá-la, voltar-se-á para o desenvolvimento da experiência ao longo do período estudado, conjuntamente com os dados, confrontando-os com a teoria e os diversos estudos sobre OP.

Tendo em vista que o elemento diferenciador dos dois momentos é a mudança no desenho institucional sofrida pela experiência, ou seja, a mudança “nas regras do jogo”, uma das possíveis explicações reside na dimensão institucional. Assim, as regras que dão vida e forma a uma experiência participativa adquirem centralidade na obtenção de resultados políticos, sejam positivos ou negativos. É essa dimensão que produziu resultados distintos no OP do município de Biguaçu nos dois momentos estudados.

Basicamente, o argumento sobre a importância do desenho institucional gira em torno da seguinte afirmação: “as ‘instituições importam’ decisivamente na produção dos resultados políticos” (PERES, 2008, p. 54). Pelo fato de o OP ser uma instância decisória, cuja forma de participação e de tomada de decisão é regulamentada por um estatuto, “as regras que estruturam o processo decisório seriam as responsáveis não apenas pela estabilidade das decisões como também pelo próprio resultado da escolha” (PERES, 2008, p. 63).

Assim, o núcleo de uma análise que advoga a centralidade das instituições no processo de produção de resultados, segundo Peres, seria

“[...] a de que os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições. Estas, moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política” (PERES, 2008, p. 65).

Conforme visto sucintamente na introdução, ao analisar o OP de Porto Alegre, Lüchmann (2002) apontou três elementos que, conjugados, garantem não só a implementação do OP, como a sua sustentação virtuosa ao longo do tempo²⁷. São eles: I- comprometimento político-governamental, II- tradição associativa e III- o desenho institucional. Como bem observou a autora, o desenho institucional é uma dimensão importante para a virtuosidade da experiência que, na capital gaúcha, promoveu a justiça, e no caso de Biguaçu, foi responsável por produzir resultados diferentes.

Apesar das regras do jogo serem responsáveis pelos resultados, no caso do OP de Biguaçu conclui-se que uma leitura que advoga a importância das instituições não pode estar desassociada da dimensão cultural da política local, tendo em vista que a tradição associativa é apontada como um fator importante para o sucesso das experiências de OPs. Caminhando na direção de Avritzer,

²⁷ Tese que será defendida na sequência por Avritzer (2003).

“[...] o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47).

Ao resgatar o processo de construção da experiência, observa-se uma complexa relação entre estes fatores: desenho institucional, tradição associativa e comprometimento governamental. A primeira equipe executiva do OP era formada por duas pessoas do PT e uma do PMDB. Foi essa equipe que formulou o desenho institucional²⁸ da experiência, tendo como base outras experiências petistas de sucesso: Chapecó e Porto Alegre. Assim, a coordenadora da equipe ligada ao PT procurou, junto com os demais, construir um desenho que expressasse um pouco desse “jeito petista” de governar. Porém, por mais refinado que tenha sido o desenho proposto, não teve respaldo por parte da administração, no caso o PMDB, e por parte dos participantes que não compreenderam toda a engenharia institucional e a sua finalidade. Devido à fraca tradição associativa, que legou apenas à administração municipal a formulação da experiência, faltou à população e às lideranças locais engajamento na discussão da proposta e, com isso, maior assimilação e compreensão da complexidade do desenho do OP, assembleias comunitárias e regionais, um conjunto de pesos no momento de discussão e definição das preferências de investimentos que se traduziam em uma nota que posteriormente se revertia em um percentual de investimento, além de haver as plenárias temáticas.

Dessa forma, a adesão a essa engenharia institucional sofreu restrições que se agravaram com o rompimento do PT. Sob o pretexto de facilitar a compreensão da população acerca das regras do OP, a nova coordenação simplificou o processo, eliminando várias instâncias participativas, excluindo os pesos na definição dos recursos e abrindo espaço para os secretários inserirem suas demandas. Como resultado alegado, o percentual de participação aumentou, assim como os investimentos e o comprometimento governamental. Porém, em termos de desempenho distributivo, o que se observou foi a perda da capacidade do OP em levar bens e serviços públicos às regiões mais vulneráveis. Assim, a primeira equipe, por mais que tenha desenvolvido ações voltadas para a finalidade de maximizar resultados positivos, conforme fora observado em outras experiências, esbarrou no caldo cultural participativo local, que se traduz principalmente na incipiente história associativa do município e que pouco participou do processo de elaboração e implantação do OP, além das resistências da administração, no caso, o PMDB, partido do prefeito²⁹.

Por fim, os distintos desempenhos obtidos pela experiência juntamente com o debate institucional remetem à outra discussão que emerge quando a temática participação e maior eficiência na execução de investimentos públicos está em pauta. Pires (2009), ao estudar a experiência de OP de Belo Horizonte³⁰, se deparou com um dilema: como conciliar participação (construção autônoma da agenda de investimento por parte da população) com a inserção de um número crescente de regras e critérios técnicos na metodologia do OP que tornam a gestão mais eficiente, porém, sem que haja um

²⁸ O desenho institucional envolve desde a divisão das regiões, escolha dos delegados e conselheiros, participação das associações e da população, as instâncias de participação e o conjunto de regras para a distribuição dos recursos.

²⁹ Conjectura-se que há um cálculo político muito forte, levando a administração a querer possuir maior controle sobre a experiência, porém, tal fato, não nega os avanços conquistados.

³⁰ A experiência de Belo Horizonte possui uma característica peculiar: uma constante preocupação por parte da administração pública em inserir aperfeiçoamentos técnicos que possam conduzir a uma maior eficiência nos gastos do OP. Assim, no interior dos espaços decisórios, existe um conjunto de regras e critérios que governam a interação e a decisão dos participantes, produzindo determinados resultados.

recrudescimento do poder de agenda e autonomia decisória da população participante na definição das obras e serviços a serem priorizados. Para não ir além dos limites estabelecidos nos objetivos, esse aparente dilema não poderá ser trabalhado, porém, como o próprio autor levantou em seu texto, fica a necessidade de se “teorizar e analisar a democracia participativa e seus potenciais impactos sobre as políticas públicas” (PIRES, 2009, p.13).

Conclusão

Quando se estudam as obras de nomes como Pateman e Macpherson, do modelo de democracia participativa, indiretamente se constata uma importância atribuída ao formato institucional da experiência, seja a participação no ambiente fabril ou no modelo piramidal de participação. Analisando outras experiências participativas como os OPs, inclusive o de Biguaçu, destaca-se o papel central das “regras do jogo” na produção de resultados políticos, mesmo que, em termos da experiência, essa dimensão esteja relacionada às outras duas mapeadas pela literatura especializada.

Conforme visto no artigo, a dimensão do desenho institucional se mostrou vital para a experiência participativa em estudo. Assim, para efeitos de redistribuição de bens e serviços, o desenho institucional interferiu, seja positiva, em um primeiro momento, ou negativamente, após a reformulação das regras do jogo ocorrida posteriormente, e como resultado, ao rompimento do PT. Dessa forma, estudos que visem aprofundar esse debate são essenciais não apenas à participação como também à política entendida em sentido amplo.

Evidenciar a importância da dimensão institucional não é sinônimo de elevá-la ao status de variável explicativa por excelência e única, mas sim, apresentar uma dimensão que, para o escopo do artigo, possui um fecundo caráter explicativo. Nesse caso, as mudanças das regras impactaram negativamente no potencial distributivo do OP de Biguaçu.

Uma questão fundamental que emerge desse debate é referente ao volume de recursos destinados às instâncias decisórias do OP. Um maior volume de recurso destinado pela prefeitura ao OP não necessariamente se traduz automaticamente em justiça enquanto equidade. Os resultados obtidos são suficientes para afirmar que mais recursos para o OP de Biguaçu não foi sinônimo de mais justiça, e não seria, considerando a conjuntura, estando condicionada às outras variáveis, como o desenho institucional amplamente abordado.

Este artigo contribui para o campo metodológico, principalmente em como dispor de dados, sem que seja necessário coletá-los em campos, e em como operar massa de dados visando atingir certos objetivos. Nesse caso, o desenvolvimento do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) a partir de dados públicos disponíveis na internet, site do IBGE, foi fundamental para o trabalho, podendo inspirar outros estudos que investiguem não apenas a efetividade das instituições participativas, mas também que procurem a avaliação de certas políticas públicas.

Menciona-se também o aporte teórico utilizado e desenvolvido para fundamentar a concepção de justiça adotada, extraída da filosofia política de Rawls. Ele deu sustentação sólida à concepção de justiça, fornecendo instrumentos que resultaram não apenas na sua definição conceitual, como na construção da primeira hipótese de pesquisa, posteriormente testada. Portanto, ao falar que o OP promove a justiça, não se faz referência a uma noção de justiça surgida a esmo, pelo contrário, tem-se um lastro teórico consistente, mesmo que a apropriação de teoria normativa para fins práticos de

política possa trazer desafios e implicar em algumas simplificações, mas são riscos intrínsecos ao processo.

Vale frisar que os limites que assombram os pesquisadores que se propõem a avaliar os resultados de uma experiência participativa, seja qual for o aspecto em voga, são sempre presentes. Nos últimos anos o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) tem se dedicado a avaliar as diversas experiências participativas no Brasil e, para isso, tem desenvolvido metodologias que cumpram com tal finalidade. Como resultado, foi publicado um volume (nº 7) da série *Diálogos para o Desenvolvimento* intitulado “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”. Em linhas gerais, consegue-se avançar muito nas estratégias de avaliação, porém, os limites estão sempre incomodando os estudiosos. Adrián Lavalle ilustra bem essa dificuldade em seu texto que compõe o volume:

“A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos” (LAVALLE, 2011, p. 34).

No aspecto metodológico, Vaz e Pires (2011) fazem um endosso às dificuldades inerentes ao processo de avaliação: “Metodologicamente, a tarefa de avaliação na área de ciências sociais é tarefa árdua do ponto de vista do controle de variáveis, efeitos e obtenção de resultados consistentes” (VAZ; PIRES, 2011, p.257). No tocante a este artigo, outras duas limitações devem ser apresentadas. Primeiramente, pressupôs-se um modelo de alocação de bens e serviços públicos, dito “injusto” e construído historicamente, porém, não se verificou empiricamente para o caso da experiência observada. Para tal, seria necessário analisar o período anterior ao OP para se ter um parâmetro comparativo. A outra limitação é que os recursos do OP são uma pequena parte de um montante total que é o Orçamento Municipal. Seria necessário comparar a alocação dos recursos do OP com a alocação de outros recursos realizados diretamente pelo poder executivo municipal. Por fim, as dificuldades expostas não invalidam as iniciativas de estudos que vêm com a perspectiva de contribuir com o entendimento sobre os impactos que as instituições participativas produzem.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, E. T.; MOURA, R. R. “Orçamento Participativo – Bibliografia comentada”. *Cadernos de Ciência Política*. Série: Pré-Edições, nº 14. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFRGS, Porto Alegre, 2000.

ARAUJO, C. “Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de Rawls”. *Lua Nova*, nº57, p.73-85, 2002.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, p.43-64, 2008.

SILVA, R. Desenho institucional e promoção da justiça em espaços participativos:...

- _____.; PIRES, R. R. "Orçamento Participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza". *Teoria & Sociedade*, nº especial: Políticas sociais e democracia no Brasil, p.68-89, 2005.
- _____.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BORBA, J.; LUCHMANN, L. *Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- CARLOS, E. *Controle Social e Política Redistributiva no Orçamento Participativo*. Vitória: Edufes, 2007.
- DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- HALL, P.; TAYLOR, R. "As três versões do neoinstitucionalismo". *Lua Nova*, nº 58, p.193-223, 2003.
- IBGE. *Censo Demográfico, 2000*.
- _____. *Censo Demográfico, 2000: agregado por setor censitário dos resultados do universo*. Rio de Janeiro, 2003.
- KOGA, D. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- LÜCHMANN, L. H. H. "Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre". Tese de Doutorado - UNICAMP, Campinas, p.223, 2002.
- MACPHERSON, C. *A Democracia Liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MARQUETTI, A. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____.; CAMPOS, G. A.; PIRES, R. (orgs.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- MIGUEL, L. F. "Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento". *BIB - Boletim Informativo Bibliográfico*, 59, São Paulo, p. 5-42, 2005.
- MOUFFE, C. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- NAHAS, M. I. P.; OLIVEIRA, A. M.; NETO, A. C. *Acesso à ocupação e a renda versus escolarização no espaço intraurbano de grandes cidades: o caso de Belo Horizonte*. Seminário sobre a Economia Mineira, 2002, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Belo Horizonte: UFMG, 2002. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D73.PDF>>. Acesso em: 27 jun.2012.
- NOBRE, A. Inovações institucionais em Santa Catarina: o caso do Orçamento Participativo de Biguaçu – 2001/2004. In: BORBA, J; LÜCHMANN, L. (orgs.). *Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2007.
- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. *Plano de Investimento (2002-2008)*.
- PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIRES, R. "Participação Cidadã e Planejamento Governamental: um equilíbrio possível? Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte". *Pensar BH/Política Social*. Belo Horizonte, nº 24, p.10-13, nov. 2009.
- PERES, P. S. "Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, nº68, p.53-71, 2008.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Mapas e indicadores das vulnerabilidades sociais*. [Online] 2007. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2012.
- RAWLS, J. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000.
- _____. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada - o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática S. A., 1994.
- SILVA, R. "Redistribuição e inclusão: o orçamento participativo de Biguaçu e as eleições municipais". Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – UFSC, p.152, Florianópolis, 2010.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003a.

_____. “(Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente”?” *Lua Nova*, nº 59, 2003b.

_____. Por uma teoria da ação social da modernidade periférica: um diálogo crítico com Florestan Fernandes. In: SOUZA, J. (org.). *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VAZ, A.; PIRES, R. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: Pires, R. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

Rafael da Silva - rsilva@uem.br

Submetido à publicação em maio de 2013.

Versão final aprovada em abril de 2014.

Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito da confiança interpessoal

Alessandro Freire

Mestre em Ciência Política - Universidade de Brasília
Escola Nacional de Administração Pública

Resumo: A teoria do capital social enfatiza a confiança interpessoal como um facilitador da cooperação entre os indivíduos, crucial para a formação de organizações autônomas da sociedade civil e para o engajamento dos cidadãos em questões de interesse público. Em que pese a centralidade da confiança para o conceito de capital social, pesquisas empíricas recentes têm demonstrado que o seu efeito sobre a participação cívica é, na melhor das hipóteses, fraco. Este artigo propõe um modelo empírico interativo, onde o efeito da confiança interpessoal é condicionado por elementos motivacionais da participação (expectativas de benefícios e percepções de custos). Usando dados do British Election Study (BES) de 2005, um *survey* conduzido no Reino Unido, testo o efeito condicional da confiança sobre a disposição dos indivíduos a se engajarem em diferentes tipos de ações coletivas. Os resultados apontam que o efeito condicional da confiança varia não apenas de acordo com variáveis motivacionais, mas, também, com o tipo de engajamento em questão.

Palavras-chave: confiança; engajamento; participação; custos; benefícios

Abstract: Social capital theory emphasizes interpersonal trust as a facilitator of cooperation among individuals, crucial for the formation of autonomous associations within civil society and for the engagement of citizens in public affairs. Despite the importance of trust for the concept of social capital, recent empirical research has been demonstrating that its effect on civic participation is weak, at best. This paper suggests an interactive model, where the effect of trust is conditioned by motivational aspects of participation (expectations of benefits and perceptions of costs). Using data from the 2005 British Election Study (BES), a survey conducted in the United Kingdom, I test the conditional effect of interpersonal trust on individuals' willingness to engage in different types of collective action. The findings point to a conditional effect of trust that varies not only according to motivation variables, but also depending on the type of engagement.

Keywords: trust; engagement; participation; costs; benefits

Introdução¹

Uma das principais preocupações da Ciência Política contemporânea refere-se às causas da participação cívica, isto é, quais variáveis estão envolvidas na manutenção de uma sociedade politicamente ativa e atenta a assuntos de interesse público. A capacidade de associação autônoma dos cidadãos em torno de objetivos comuns é, frequentemente, um dos focos de interesse no estudo das instituições participativas.

Desde a publicação de “Political Man: The Social Bases of Politics” (LIPSET, 1960), e “The Civic Culture” (ALMOND e VERBA, 1963), as características do meio social passaram a figurar no meio acadêmico como importantes fatores para o sucesso da democracia, especialmente em países recém-saídos de experiências políticas autoritárias. A partir dessas obras, a confiança entre as pessoas ganhou destaque como uma variável essencial para a manutenção do livre associativismo e para o resguardo da democracia de maneira mais ampla.

A difusão de comportamentos e valores oportunistas seria, de acordo com abordagens “culturalistas” da democracia, desfavorável ao amadurecimento de instituições participativas. A incapacidade dos cidadãos de confiar em seus pares representaria um empecilho à formação de associações autônomas capazes de defender seus interesses na esfera pública. Em outras palavras, contextos sociais onde as expectativas das pessoas sobre a conduta alheia são muito negativas podem desfavorecer a mobilização política da sociedade civil.

No meio acadêmico, o vínculo entre a confiança interpessoal e o engajamento cívico tornou-se mais proeminente nas décadas de 1980 e 1990, período de transição para a democracia em diversos países da América Latina e do Leste Europeu. Vários autores aferiram à confiança interpessoal o status de variável central da cultura política democrática (INGLEHART, 1988; PUTNAM, 2006 [1993]; FUKUYAMA, 2001).

A constatação da falta de confiança como uma das principais causas duradouras da imobilização política parecia comprometer o funcionamento da democracia em países com baixos níveis de confiança interpessoal. A consequência desse diagnóstico era clara: sem um ambiente social favorável às instituições democráticas participativas, pouco se poderia esperar do seu desenvolvimento.

Apesar da ênfase de algumas teorias sobre os determinantes culturais da democracia, pesquisas empíricas recentes têm encontrado resultados pouco alentadores a respeito da importância da confiança para o estímulo à participação política. Diversos autores identificaram outras variáveis como mais relevantes do que a confiança para o engajamento da sociedade civil, tais como a disponibilidade de recursos para arcar com os custos da participação (BRADY et al, 1995), a intensidade motivacional (FIORINA, 2001), as estruturas de oportunidade oferecidas pelas instituições públicas (RENNÓ, 2003), entre outras. De fato, tendo em vista a centralidade que a confiança chegou a assumir nos estudos sobre cultura política, é intrigante que seu desempenho empírico venha sendo decepcionante (SELIGSON e RENNO, 2000).

A pouca atenção dada às motivações individuais para a participação política é um dos principais pontos de críticas às teorias culturalistas da democracia (JACKMAN & MILLER, 1998; JOHNSON,

¹ Este artigo é baseado em minha dissertação de mestrado, concluída em 2012. Agradeço as contribuições e ótimos comentários de Lucio Rennó e Yan Carreirão, que compuseram minha banca, e dos pareceristas. Um agradecimento especial a Mathieu Turgeon, meu orientador, que teve papel central na pesquisa por sempre exigir um pouco mais das minhas capacidades e por suas excelentes críticas teóricas e metodológicas. Quaisquer erros deste artigo são de minha inteira responsabilidade.

FREIRE, A. Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito...

2003). Um dos problemas do foco sobre a confiança interpessoal para o engajamento cívico está na presunção da existência latente de motivações, desconsiderando importantes aspectos de interesses individuais. Isto é, a associação direta entre confiança e cooperação política pode ser enganosa (LEVI, 1996).

De fato, é duvidosa a relação direta entre a confiança interpessoal e o engajamento cívico, dado que a decisão de participar envolve outras variáveis que podem condicionar seu efeito. Algumas dessas variáveis correspondem às expectativas de benefícios e aos custos da participação política, as quais foram objeto de estudo de autores vinculados à teoria da escolha racional (DOWNS, 1957; RIKER e ORDESHOOK, 1968; ALDRICH, 1993). Embora muitos desses estudos voltassem suas atenções à participação eleitoral, esses aspectos instrumentais também foram considerados para formas menos convencionais de participação cívica (BRADY et al, 1995; PATTIE et al, 2003; VERBA et al, 2000).

É inegável que a participação em questões de interesse público acarreta custos individuais, os quais podem assumir diferentes formas (disponibilidade de tempo, recursos financeiros, capacidades cognitivas, entre outros). Como demonstraram Brady et al (1995), o tempo livre e a capacidade de arcar com custos financeiros são importantes variáveis para o engajamento cívico (BRADY et al, 1995 p.284). Analogamente, as expectativas de benefícios parecem afetar positivamente a disposição dos cidadãos para envolverem-se em atividades de natureza política (PATTIE et al, 2003).

Apesar da importância das variáveis supracitadas, grande parte dos estudos sobre o capital social carece de uma análise aprofundada sobre como a confiança interpessoal interage com aspectos instrumentais do engajamento cívico. Diante dessa carência, torna-se necessário detalhar o mecanismo que vincula a confiança interpessoal à motivação para o engajamento dos cidadãos em ações coletivas. Esse é o principal objetivo deste artigo.

Teoria

De acordo com a teoria do capital social, a confiança atua como um incentivo positivo para o engajamento cívico, reduzindo as incertezas quanto ao comportamento de outros atores envolvidos em ações coletivas. Dado que grande parte dos problemas de interesse das Ciências Sociais envolve a coordenação de expectativas dos atores diante de incertezas (RUNGE, 1984, p. 175-176), a confiança interpessoal pode, de fato, figurar como importante elemento para a participação política.

A estratégia dominante de não cooperação em ações coletivas para o provimento de bens públicos, predita por Olson (1965), é refutada por diversos exemplos cotidianos. As pessoas constantemente formam grupos com o objetivo de prover bens coletivos voluntariamente, tal como ocorre nos partidos políticos, nas associações filantrópicas, nos sindicatos e em diversas outras instâncias. Entretanto, como destacou Ostrom (2000), ainda que as expectativas teóricas de Olson (1965) tenham sido refutadas por estudos empíricos, esses achados ainda não foram integrados em uma teoria revisada da ação coletiva.

Um dos achados que pode explicar a falha da teoria proposta por Olson (1965) é destacado por Ostrom: “Those who believe others will cooperate in social dilemmas are more likely to cooperate themselves. A rational egoist, however, should not in any way be affected by a belief regarding the contribution levels of others” (OSTROM, 2000, p.140).

Se a expectativa quanto à conduta alheia desempenha importante papel na decisão de contribuir para ações coletivas, é possível que a confiança interpessoal, variável-chave do conceito de

capital social, atue como um facilitador da cooperação. Nesse sentido, duas correntes teóricas aparentemente contrastantes, as teorias do capital social e da escolha racional, podem, na verdade, ser complementares.

O papel da confiança nos dilemas da ação coletiva não é, evidentemente, uma preocupação exclusiva dos teóricos do capital social, sendo enfatizado por diversos teóricos da escolha racional (ELSTER, 1979; OSTROM, 2000; RUNGE, 1984). De acordo com Runge (1984), os dilemas da ação coletiva estão associados a um problema de garantia (*assurance problem*). No problema da garantia, as escolhas interdependentes dos atores criam incentivos para o estabelecimento e a manutenção de instituições que coordenam expectativas baseadas em regras de justiça (RUNGE, 1984, p.154). Diante de expectativas devidamente coordenadas, contribuições voluntárias para o provimento de bens públicos poderiam constituir estratégias de maximização de utilidade (RUNGE, *idem*).

Essa asserção é compatível com alguns dos pressupostos da teoria do capital social, uma vez que a confiança interpessoal é tida como uma *instituição informal* capaz de reduzir a incerteza característica do engajamento cívico. O problema da incerteza é característico das interações entre atores na teoria dos jogos. No “dilema do prisioneiro”, a estratégia ótima para ambos os atores envolvidos é a deserção. A cooperação seria a estratégia de maior risco para ambos, em virtude da possibilidade de deserção, levando a um resultado individualmente ótimo, porém, coletivamente sub-ótimo. Essa estratégia seria, de acordo com a teoria dos jogos, independente das expectativas quanto às ações de outros atores.

Entretanto, Runge (1984) e outros autores (ELSTER, 1979; NURMI, 1977; BAUMOL, 1976) contestam essa ideia, afirmando a importância das expectativas sobre as estratégias de outros jogadores:

“Wherever benefits and costs are a function of the total actions of the group, it seems implausible that decisions to contribute are unaffected by expectations of the decisions of others (see ELSTER, 1979; NURMI, 1977). Formally, in all nonseparable cases, optimal choices are defined in terms not only of one’s own choice variable but also the choices of others (BAUMOL, 1976)” (RUNGE, 1984, p.160).

Se as expectativas quanto à conduta de outrem podem ser consideradas importantes para a decisão individual sobre cooperar ou desertar em dadas situações, as instituições desempenham papel crucial no fomento à cooperação, conclui Runge (1984).

Embora essa seja uma das premissas da teoria do capital social, a desconsideração das motivações individuais para o engajamento cívico por parte de muitos de seus defensores conferiu à confiança interpessoal uma centralidade duvidosa na análise do engajamento cívico. Isto é, em geral, esses autores parecem entender a predisposição para o engajamento como uma regra do comportamento dos atores, sendo a falta de confiança entre as pessoas o principal empecilho, mas há evidências que indicam o contrário (FIORINA, 1999; 2001).

Se o efeito da confiança for tomado como condicional para a participação em ações coletivas, aproximando-o à concepção de capital social originalmente proposta por Coleman (1988), é possível que seu papel se torne mais nítido. Nesse sentido, a confiança interpessoal, quando aliada a motivações individuais, poderia reforçar a disposição de um indivíduo engajar-se em ações coletivas de natureza

política. Analogamente, é possível imaginar que a falta de confiança possa minar a disposição para a participação cívica.

A confiança interpessoal não parece ter o efeito de impulsionar o engajamento, mas de estimular aqueles que dispõem de tal impulso a contribuírem ativamente para o provimento de bens coletivos. Isso quer dizer que, *ceteris paribus*, a confiança interpessoal pode aumentar as chances de uma pessoa se engajar no provimento de bens coletivos quando aliada à percepção dos custos e expectativas dos benefícios individuais e coletivos do engajamento.

Hipótese: O efeito condicional da confiança interpessoal

A hipótese aqui levantada é que a confiança interpessoal tem um efeito condicional positivo sobre o engajamento *dependendo das motivações individuais para tal*. Isto é, a confiança interpessoal só deve surtir efeitos positivos sobre o engajamento diante de percepções de custos relativamente baixas e expectativas de benefícios relativamente altas. Pessoas mais motivadas a participar podem ser mais afetadas pela confiança do que aquelas menos motivadas. Em contraste, aqueles menos motivados a se engajarem devem ser consideravelmente menos afetados pela confiança interpessoal. Como propõe Ostrom: “Conditional cooperators are individuals who are willing to initiate cooperative action when they estimate others will reciprocate and to repeat these actions as long as a sufficient proportion of others reciprocate” (OSTROM, 2000, p.142). Fica evidente, portanto, que as normas de reciprocidade previstas pela teoria do capital social também estão inseridas nas abordagens da escolha racional sobre os dilemas da ação coletiva. Nesse sentido, a hipótese a ser testada pode ser assim descrita:

H1 – A confiança interpessoal tem um efeito condicional positivo sobre o engajamento cívico quando aliada a expectativas altas de benefícios e percepções baixas de custos da participação.

Dessa forma, a partir de uma hipótese condicional, testo o efeito interativo da confiança sobre a disposição para o engajamento em três tipos de atividades: I – participação em partidos políticos; II – participação em protestos; III – participação em associações voluntárias. Todas essas atividades diferem consideravelmente da participação eleitoral por exigirem fortes compromissos dos participantes (RENNÓ, 2001).

Vale notar que a hipótese aqui levantada enfatiza a confiança interpessoal como uma variável independente para o engajamento cívico, muito embora a teoria do capital social estabeleça uma relação de via dupla entre essas variáveis (PUTNAM, 2006 [1993]). De fato, alguns achados sugerem que a relação causal entre a confiança interpessoal e a participação cívica ocorre somente quando a primeira é tomada como um produto da segunda (BREHM & RAHM, 1997; CLAIBOURNE & MARTIN, 2000). Dessa forma, ao testar-se o efeito da confiança interpessoal sobre o engajamento cívico, é possível avaliar se essas variáveis compõem de fato um “ciclo virtuoso”, como apontado por Putnam (2006 [1993]).

A seguir, apresento a metodologia adotada. O modelo interativo apresentado segue as orientações da literatura mais recente sobre hipóteses condicionais (BRAMBOR et al, 2005; KAM e FRANZESE, 2005; BRAUMOELLER, 2004).

Metodologia

Com o objetivo de testar o efeito condicional da confiança interpessoal sobre o engajamento cívico, foram recolhidos dados de um *survey*, o British Election Study (BES) de 2005. A escolha pelo banco de dados do BES 2005 foi baseada, principalmente, na alta representatividade da amostra e na correspondência das perguntas contidas no questionário do *survey* inglês com os temas de interesse teórico desta pesquisa. Por fim, coletar dados sobre o engajamento cívico britânico pode ser uma boa forma de analisar as premissas teóricas do capital social, uma vez que o Reino Unido é tido como um paradigma da relação entre confiança interpessoal e a propensão para a participação cívica (ALMOND e VERBA, 1989 [1963]).

O questionário do BES 2005 contém diversas perguntas que serviram de base para a definição das variáveis dependentes e independentes desta pesquisa. As perguntas que constituem as variáveis dependentes são compostas por escalas que mensuram o quanto os entrevistados se sentem dispostos a se engajarem em determinadas atividades.

Para mensurar a propensão dos indivíduos para o engajamento cívico foram utilizadas perguntas com escalas que variam de 0 (muito pouco provável) a 10 (muito provável). Os tipos de atividades contemplados são os seguintes:

Participação em campanhas de partidos políticos – Dentre as variáveis dependentes selecionadas relativas à propensão para o engajamento, a participação em campanhas político-partidárias foi a que apresentou a menor média. Os entrevistados se mostraram muito pouco dispostos a trabalharem para um partido político.

Participação em protestos – Assim como na propensão para o engajamento em partidos políticos, os entrevistados declararam-se muito pouco inclinados a se envolverem em protestos, embora relativamente mais dispostos a participar de tal tipo de ação coletiva.

Participação em associações voluntárias – Os entrevistados revelaram-se mais propensos ao associativismo, em comparação à participação em campanhas partidárias ou em protestos. Ainda assim, a propensão média da amostra indicou que a inclinação ao desengajamento em associações voluntárias aparece como dominante.

Tabela 1
Variáveis Dependentes

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	N
Trabalhar para uma campanha partidária	1,21	2,11	0	10	3554
Participar de protestos	2,57	2,88	0	10	3548
Participar de uma associação voluntária	4,54	3,53	0	10	3549

Fonte: Elaboração própria a partir do *British Election Study* 2005.

A seguir, apresento a relação de variáveis independentes de interesse do modelo. Algumas dessas variáveis foram compostas por índices originados a partir da média de duas ou mais perguntas retiradas do questionário. A escolha pela construção de índices é justificada pela cautela quanto ao problema dos erros de mensuração que permeiam os *surveys*, especialmente no tocante às atitudes políticas dos entrevistados. Dessa forma, este artigo seguiu as orientações de Ansolabehere et al (2008) para a elaboração de indicadores de atitudes.

Tabela 2
Variáveis Independentes

Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
Confiança interpessoal	6,29	1,83	0	10	3539
Custos da participação	3,12	0,93	1	5	3531
Benefícios da participação	2,72	0,71	1	5	3485
Renda	5,46	3,34	1	13	4036
Idade	50,48	16,95	18	97	3548
Confiança nas instituições	5,12	2,12	0	10	3490
Eficácia externa	3,38	0,93	1	5	3299
Eficácia interna	2,63	2,28	0	10	3543
Interesse político	0,51	0,08	0.12	0.90	3552
Educação	2,56	1,53	1	5	4036
Conhecimento político	5,43	1,75	0	8	3554
Sexo	0,45	0,49	0	1	3554

Fonte: Elaboração própria a partir do *British Election Study* 2005.

Confiança interpessoal – Mensurada a partir de duas perguntas, assumindo um intervalo de 0 (nenhuma confiança) a 10 (total confiança), sobre as expectativas dos indivíduos quanto ao comportamento das pessoas em geral.

Custos da participação – Mensurado a partir da percepção individual do esforço e do tempo exigidos para o envolvimento com a política. É importante destacar que essa pergunta foi feita antes daquelas referentes à participação política, o que ajuda a amenizar eventuais vieses de respostas socialmente desejáveis. Respostas negativas prévias em perguntas sobre engajamento poderiam induzir uma justificativa da não participação pelos entrevistados nessa pergunta, aumentando a frequência daqueles

que dizem concordar com a afirmação. O efeito desta variável deve aparecer como negativo, já que o custo de oportunidade do ato de se engajar pode representar um desincentivo à participação.

Benefícios da participação – Índice composto de duas variáveis baseadas nas expectativas de benefícios individuais e coletivos originados da participação política, com intervalo de 1 (concorda fortemente) e 5 (discorda fortemente). As perguntas se referem ao quanto o entrevistado concorda com a afirmação de que a participação política é um bom meio para obter-se benefícios para si e para grupos com os quais as pessoas se importam.

O Modelo de Base

Para testar o efeito condicional da confiança interpessoal sobre o engajamento cívico é necessário, antes, esclarecer como a interação teoricamente esperada irá operar no modelo empírico. O propósito de um modelo interativo é especificar as condições sob as quais uma relação causal entre uma variável independente X e uma variável dependente Y é enfraquecida ou fortalecida (AIKEN & WEST, 1991, p.2).

Frequentemente, o estabelecimento de uma relação de causalidade implica um conjunto de condições para que uma causa teoricamente definida possa surtir seu efeito sobre um dado fenômeno (BRAMBOR et al, 2005, p.2). No caso do presente artigo, o efeito da confiança interpessoal sobre o engajamento cívico é entendido como condicionado por duas variáveis: as expectativas de benefícios e percepções de custos da participação. Dessa forma, espera-se que a confiança interpessoal atue indiretamente em conjunto com essas variáveis na propensão individual ao engajamento.

Dado que um efeito interativo representa uma hipótese condicional, isto é, uma hipótese na qual o efeito de uma variável independente X sobre uma variável dependente Y é condicionado por outra variável independente Z, não é correto interpretá-lo como o efeito médio da mudança de X sobre a variável dependente, como ocorre nos modelos de mínimos quadrados mais comuns.

Em outras palavras, assim como nos modelos não-lineares, os coeficientes dos parâmetros de interação estimados nas tabelas de regressão não correspondem aos efeitos médios das variáveis independentes sobre a variável dependente. Esse ponto foi abordado por KAM & FRANZESE (2005):

“[...] the researcher who equates a coefficient in an interactive model to an effect is treading on hazardous ground. At best the researcher will be telling a story about an effect that applies to only one of several possible conditions (e.g., when $z = 0$). At worst, the researcher will be telling a story about an effect that applies in no logically possible condition – an effect that is logically meaningless” (KAM e FRANZESE, 2005, p.21).

Além disso, é errônea a afirmação de que um coeficiente significante e positivo em X (ou Z) implica um efeito positivo de X (ou Z) sobre Y (BRAMBOR et al, 2005, p.10). A mesma lógica é inválida, evidentemente, para efeitos negativos. A maioria das tabelas em trabalhos sobre efeitos condicionais apresenta somente os parâmetros do modelo especificado. Embora esse seja o procedimento padrão para modelos aditivos, a mesma prática não pode ser aplicada aos modelos interativos.

Isso porque os parâmetros apresentados nas tabelas indicam somente o efeito de X sobre Y quando a variável condicional, Z, é zero, o que é frequentemente insustentável dos pontos de vista teórico e empírico (BRAMBOR et al, 2005; KAM & FRANZESE, 2005; BRAUMOELLER, 2004). Assim, o efeito

condicional de uma determinada variável independente não pode ser definido a partir do nível de significância ou da magnitude do coeficiente de um termo interativo.

Tendo em vista a especificidade dos modelos interativos, o teste de uma hipótese condicional como a levantada neste artigo requer o uso de gráficos que indiquem o efeito marginal de uma variável X para determinados valores de outras variáveis condicionantes.

Somente através de figuras é possível visualizar a amplitude completa do efeito condicional de uma variável. Para determinados valores de Z, o efeito marginal de uma variável independente X sobre uma variável dependente Y pode mostrar-se estatisticamente significativa, enquanto para outros valores esse mesmo efeito pode ser insignificante (KAM e FRANZESE, 2005, p.33). Esse efeito somente se torna claro por meio de representações gráficas, recurso pouco presente em artigos que se utilizam de modelos interativos. A representação gráfica de efeitos condicionais é especialmente necessária nos casos em que as variáveis envolvidas no modelo interativo são contínuas.

Nesse sentido, o modelo aplicado neste artigo pode ser descrito da seguinte forma, onde apenas as variáveis de interesse estão expostas:

$$\text{Engajamento Cívico} = f [\beta_0 + \beta_1 \text{confiança interpessoal} + \beta_2 \text{custos} + \beta_3 \text{benefícios} + \beta_4 \text{custos} * \text{confiança interpessoal} + \beta_5 \text{benefícios} * \text{confiança interpessoal} + \beta_6 \text{custos} * \text{benefícios} + \beta_7 \text{confiança interpessoal} * \text{custos} * \text{benefícios} + \dots + \varepsilon]$$

A seguir, apresento os resultados do modelo aplicado às três variáveis dependentes escolhidas.

Resultados do modelo empírico e implicações teóricas

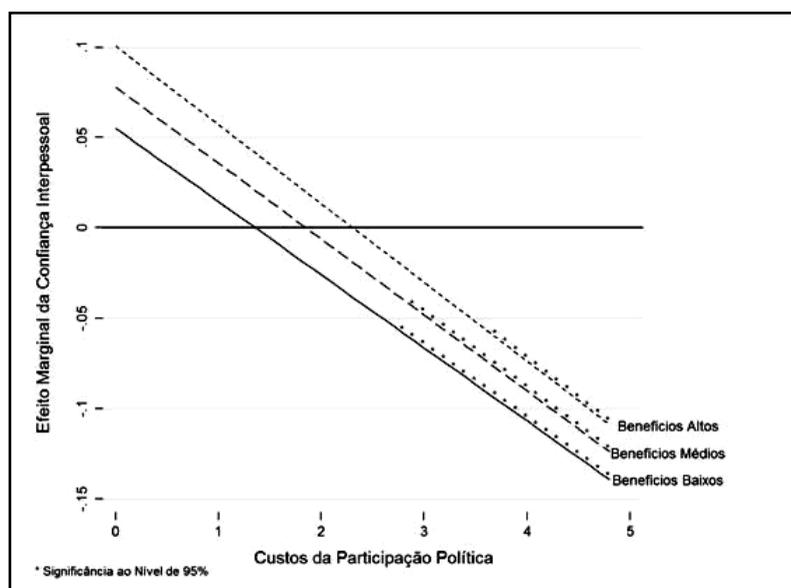
Participação em Partidos Políticos

A primeira forma de engajamento analisada refere-se à participação em campanhas partidárias. Os partidos políticos são entidades de interesses específicos que estão invariavelmente inseridas em conflitos e disputas (RENNÓ, 2003), o que realça a importância das expectativas de benefícios. Além disso, o engajamento em partidos políticos constitui uma forma de participação que exige maior disponibilidade de tempo.

Participar de uma campanha partidária implica contribuir para atividades tais como a distribuição de panfletos, confecção de cartazes e bandeiras, levantamento de recursos, acompanhamento de eleições internas, presença em discursos, dentre outras que podem se estender ao longo de todo um ano eleitoral. Dessa forma, é razoável esperar que o efeito da confiança interpessoal para o engajamento partidário seja moderado pelas expectativas de benefícios e percepções de custos da participação.

A Figura 1 exhibe o efeito marginal da confiança interpessoal (X), resultante da interação com diferentes valores das variáveis sobre percepção dos custos (Z) e dos benefícios (W) da participação, sobre a variável dependente de propensão para trabalhar para um partido (Y):

Figura 1
Efeito condicional da confiança interpessoal
sobre a disposição para o engajamento partidário



A confiança interpessoal é interagida para todos os valores da percepção de custos, mas apenas para alguns valores de interesse das expectativas de benefícios ($\mu - \sigma$, “Benefícios Baixos”; μ , “Benefícios Médios”; $\mu + \sigma$, “Benefícios Altos”, sendo μ a média da variável e σ o seu desvio-padrão). A opção por esses valores da variável de benefícios é justificada pelo fato de que grande parte da amostra se encontra entre esses valores, o que evita a inclusão de dados discrepantes na visualização do gráfico.

Minha expectativa teórica é que a confiança só deverá apresentar um efeito marginal positivo e significativo em cenários onde valores mais baixos da percepção de custos ($Z < 3$) são acompanhados por valores mais altos da percepção de benefícios ($w = \mu + \sigma$). Em outras palavras, para que a confiança interpessoal aumente a propensão individual ao engajamento cívico é necessário que a percepção de benefícios seja suficientemente alta e a percepção de custos seja suficientemente baixa. Fora desse cenário, espero que o efeito da confiança seja nulo.

A partir da Figura 1 é possível perceber como o efeito da confiança interpessoal sobre a propensão para o engajamento partidário é decrescente quanto maior for a percepção que o indivíduo tem dos custos da participação. Os asteriscos nas linhas indicam o intervalo em que o efeito marginal da confiança é estatisticamente significativo sobre a variável dependente.

Quanto mais um indivíduo entende que o esforço e o tempo necessários para trabalhar para um partido político são relativamente altos, mais a confiança interpessoal *reduz* a propensão individual ao engajamento em uma sigla partidária, mesmo entre aqueles com expectativas altas de benefícios da participação.

O efeito marginal da confiança interpessoal passa a assumir valores *negativos* e estatisticamente significantes à medida que a percepção de custos se aproxima de 3, independentemente do valor das expectativas de benefícios. Esse resultado contraria as expectativas

teóricas previamente estabelecidas, as quais previam que o efeito da confiança seria nulo para valores mais altos da percepção de custos da participação.

Os achados deste artigo convergem com aqueles encontrados por Rennó (2001, 2003), para o contexto latino-americano, e Pattie et al (2003), para o contexto britânico, o mesmo aqui analisado, os quais identificaram uma relação negativa entre a confiança interpessoal e o engajamento em organizações político-partidárias.

Esse efeito vai na contramão da teoria do capital social, a qual prevê que a confiança atua como um estímulo positivo da cooperação entre membros da sociedade civil. De acordo com os resultados, pessoas mais confiantes e com expectativas mais positivas quanto ao comportamento alheio se distanciam de uma participação mais ativa em questões de interesse público pela via partidária. Não obstante, o efeito negativo da confiança só é significativo quando as percepções de custos da participação são mais altas.

Como destacou Rennó (2003), a relação inversa entre a confiança interpessoal e o engajamento em partidos políticos levanta a hipótese de que a mobilização política é motivada pela *desconfiança* entre as pessoas (RENNÓ, 2003, p. 78). É possível que indivíduos simpáticos a partidos com determinadas ideologias desconfiem daqueles que defendem ideais diferentes dos seus, o que pode levá-los a se engajarem em uma legenda partidária específica. De fato, é esperado que a lógica da disputa político-partidária, caracterizada por antagonismos e pela disputa por recursos, seja fundamentada na desconfiança entre grupos de interesse.

É importante lembrar que a Figura 1 captura efeitos condicionais negativos e estatisticamente significantes da confiança interpessoal sobre a variável dependente que não são demonstrados por uma tabela de regressão convencional. Ao contrário do recurso às tabelas, a utilização de gráficos permite que o observador visualize não apenas *se* a interação ocorre entre as variáveis de seu modelo, mas também *de que forma* essa interação acontece.

Participação em Protestos

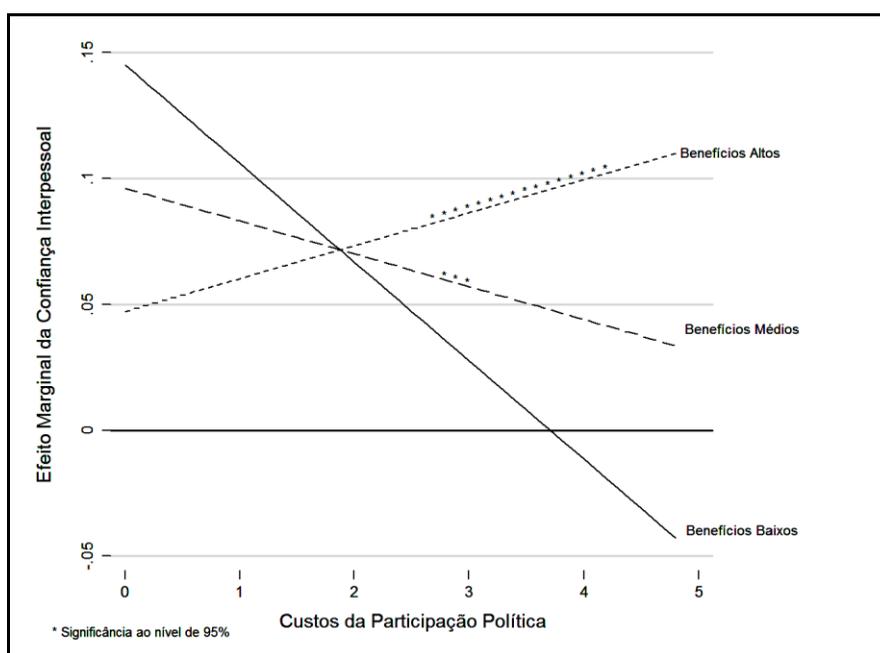
A participação em protestos difere consideravelmente daquela referente às siglas partidárias por constituir um tipo de ação coletiva de natureza esporádica e menos estruturada (RENNÓ, 2003). Dessa forma, muitos daqueles que se engajam em protestos podem fazê-lo de forma ocasional, sem aderir a organizações específicas.

Ainda assim, protestar é uma atividade que acarreta custos consideráveis, tais como a possibilidade de confrontos com a polícia. Por outro lado, as expectativas de benefícios também são relevantes, dado que, frequentemente, os protestantes buscam influenciar os processos de tomada de decisão na política. Nesse sentido, é possível que as dimensões instrumentais do protesto condicionem o efeito da confiança interpessoal na decisão de um indivíduo em participar ou não desse tipo de ação coletiva.

A Figura 2, ao contrário dos resultados da Figura 1, revela um efeito marginal *positivo* e estatisticamente significativo da confiança interpessoal quando as expectativas de benefícios e de custos da participação são relativamente altas. A confiança interpessoal mostrou um efeito marginal positivo e estatisticamente significativo sobre a propensão para o engajamento em protestos dentre aqueles que apresentaram expectativas altas ($\mu + \sigma$) de benefícios derivados da participação política.

No entanto, esse mesmo efeito mostrou-se diretamente proporcional às expectativas de custos da participação. Quanto maiores os custos, maior o efeito marginal da confiança sobre a propensão ao engajamento em protestos. Sem embargo, o efeito marginal positivo da confiança interpessoal perde significância dentre aqueles com expectativas altas de benefícios quando a percepção de custos, Z, se aproxima de seu valor máximo. O efeito marginal da confiança para as expectativas médias e baixas de benefícios foi decrescente, embora positivo e insignificante (exceto para um pequeno intervalo das expectativas médias de benefícios), quanto maiores as percepções de custos.

Figura 2
Efeito condicional da confiança interpessoal
sobre a disposição para o engajamento em protestos



É possível que a natureza dos protestos implique maiores riscos para os envolvidos (i.e., confrontos com a polícia ou com grupos de protestantes rivais), o que aumentaria a importância da confiança social como garantidora da coesão de grupo, fomentando expectativas positivas acerca da conduta alheia e reduzindo a sensação de risco associada a esse tipo de ação coletiva. Cabe salientar aqui a distinção entre as formas convencionais e não convencionais de participação política, notada por Borba & Ribeiro (2010) e Borba (2012). Como observam os autores, os custos associados às diferentes formas participação podem explicar os diferentes efeitos que determinadas variáveis exercem sobre o grau de envolvimento dos cidadãos em ações coletivas. O ato de protestar constitui um tipo de engajamento pouco convencional precisamente em virtude de seus custos, em contraste ao engajamento partidário, o qual, apesar de sua natureza conflituosa (BORBA, 2012; VERBA, NIE e KIM, 1971) não envolve riscos aos participantes. Essa distinção pode ser um fator explicativo para os diferentes efeitos da confiança interpessoal nessas formas de participação.

FREIRE, A. Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito...

Ademais, vale mencionar que as obras de Putnam (2006 [1993]) e outros teóricos do capital social associavam a confiança interpessoal a comportamentos aquiescentes com as leis (RENNÓ, 2001). No entanto, os achados apresentados neste artigo indicam que ela pode servir, também, à contestação pública dessas mesmas leis.

Chama atenção a relação positiva da percepção de custos da participação com o efeito marginal da confiança, quando há expectativas altas de benefícios. O tempo e o esforço dispensados à participação parecem contribuir para um efeito positivo da confiança sobre a propensão para o engajamento em protestos. Quanto maiores as percepções de benefícios e de custos do engajamento, maior o efeito marginal da confiança sobre a propensão para participar de um protesto.

Essa relação direta com os custos significa que a confiança só representa um diferencial para a propensão ao engajamento quando um indivíduo passa a entender que a participação política exige muito de seu tempo e de seus esforços. Aqueles que percebem os benefícios do engajamento em protestos como altos e seus custos como baixos são pouco afetados pela confiança, ou seja, sua participação nesse tipo de atividade não parece depender de suas expectativas quanto à conduta de outras pessoas. Essa conclusão se aproxima da perspectiva teórica de Gambetta (2000), a qual prevê que ações baseadas na cooperação podem ser iniciadas independentemente da confiança, *dependendo dos interesses em questão*.

Em suma, a confiança parece ter um efeito compensatório em relação aos custos do engajamento em protestos. Diante de expectativas altas de benefícios do protesto, quanto mais um indivíduo é desmotivado a participar de tal atividade, em virtude de seus custos, mais a confiança representa um incentivo positivo compensatório ao engajamento nesse tipo de ação coletiva.

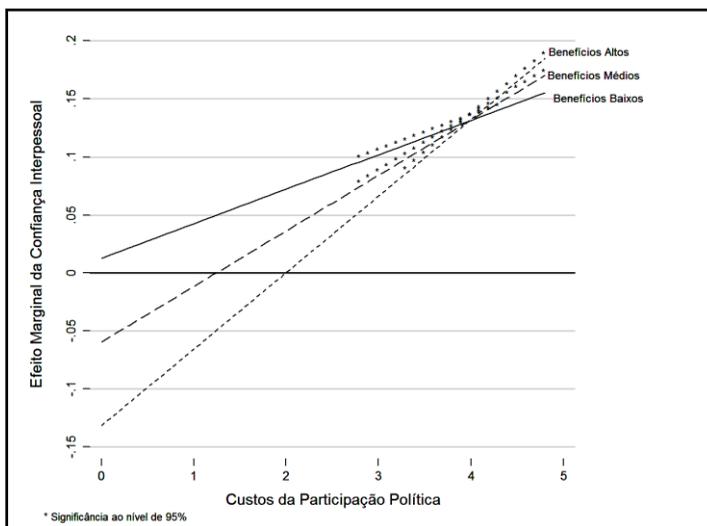
Por fim, é necessário destacar a irrelevância da confiança interpessoal quando as expectativas de benefícios da participação são médias ou baixas. Quando não há percepções altas de benefícios sobre o engajamento em protestos, a confiança interpessoal ainda exerce efeitos positivos, porém estatisticamente insignificantes e decrescentes (novamente, exceto para um pequeno intervalo das expectativas médias de benefícios), quanto maior a percepção de custos. Nesse sentido, a natureza instrumental da ação coletiva aparece como um importante fator que condiciona o efeito da confiança sobre a disposição individual para a participação em protestos.

Participação em associações voluntárias

A terceira variável dependente de propensão para o engajamento refere-se às associações voluntárias. Essas associações seriam, segundo Tocqueville (2004 [1835]), “escolas da democracia”. Nelas, os cidadãos aprenderiam os valores do associativismo e da cooperação, essenciais para a manutenção de um regime democrático. Diversos teóricos do capital social enfatizaram a importância da confiança interpessoal para a formação de associações autônomas da sociedade civil (PUTNAM, 2006 [1993]; FUKUYAMA, 2001; INGLEHART, 1988).

A ilustra um interessante resultado sobre o efeito marginal da confiança interpessoal para a propensão ao engajamento em associações. A relação entre o efeito da confiança e os custos da participação é direta, embora nem sempre positiva, para quaisquer níveis de expectativas de custos ou benefícios originados da participação política, ainda que essa relação só atinja significância a partir do momento em que os custos da participação começam a se aproximar de 3.

Figura 3
Efeito condicional da confiança interpessoal
sobre a disposição para o engajamento em associações voluntárias



Isto é, quanto mais um indivíduo entende que sua participação em assuntos de interesse público requer muito de seu tempo e de seu esforço, mais a confiança interpessoal representa um diferencial positivo na propensão individual para o engajamento em associações. Resumindo, a confiança aparece como facilitadora da cooperação quanto mais a participação em associações voluntárias tende a ser vista como uma atividade dispendiosa.

É possível perceber que os efeitos marginais da confiança são virtualmente idênticos a partir do momento em que os custos são maiores ou iguais a 4, independentemente das expectativas de benefícios. Isso ocorre, provavelmente, em virtude do pequeno número de observações em que a percepção de custos é máxima, o que acaba alargando o intervalo de confiança.

Dentre as variáveis dependentes contempladas, o efeito marginal positivo da confiança interpessoal apresentou sua maior relevância na propensão ao associativismo. A confiança mostrou-se como um estímulo positivo à disposição individual para ingressar em associações, quando aliada a aspectos motivacionais. Esse resultado diverge daqueles encontrados nas pesquisas de Rennó (2001, 2003), ainda que para outro contexto, e Pattie et al (2003), onde a confiança foi constatada como negativamente relacionada ao associativismo.

A confiança aparece, no caso das associações voluntárias, como um facilitador da cooperação, como prevê a teoria do capital social. Entretanto, é necessário que as percepções de custos e de benefícios atinjam determinados pontos para que o efeito da confiança seja positivo e relevante para a propensão ao engajamento nessas associações. Quando a percepção de custos do engajamento é baixa, a confiança tem efeitos insignificantes e até mesmo negativos, independentemente das expectativas de benefícios.

É possível que indivíduos mais confiantes sejam mais dispostos a se comunicarem com pessoas que fazem parte de seus círculos sociais, dando margem à formação de associações voluntárias capazes

FREIRE, A. Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito...

de canalizar interesses específicos. Suas expectativas positivas quanto ao comportamento alheio podem facilitar a interação social necessária para a formação dessas associações, compensando eventuais custos vinculados ao associativismo.

Ao contrário dos partidos políticos, as associações voluntárias não necessariamente visam influenciar os processos de tomada de decisão na política. Nesse sentido, frequentemente, o associativismo está vinculado a interações “endógenas” entre seus membros. Isto é, aqueles que compõem associações voluntárias podem não estar interessados no conflito característico da interação político-partidária, mas em reforçar vínculos de cooperação com pessoas que fazem parte de suas comunidades ou grupos de interesse.

De acordo com Rennó (2003), há uma notável diferença entre associações de âmbito nacional, com objetivos políticos voltados para a disputa da alocação de recursos, e as associações locais, voltadas à resolução de problemas cotidianos (RENNÓ, 2003, p.72). A confiança interpessoal, de acordo com os resultados apresentados neste artigo, tem o efeito de incentivar a formação de grupos de cidadãos com interesses em comum, preocupados com o provimento de bens coletivos em seus círculos sociais. Esse efeito, por sua vez, é condicionado pelas expectativas individuais de custos e de benefícios da ação coletiva.

Embora os objetivos primários dessas associações não sejam necessariamente políticos, é interessante observar que a confiança tem maiores efeitos quanto maior for a expectativa de benefícios da participação na política e em questões de interesse público. Quanto mais um indivíduo entende que sua participação é capaz de trazer benefícios para si e para outras pessoas, maior é o efeito positivo da confiança sobre a propensão para o engajamento em tais associações.

Não obstante, ainda que a relação entre a confiança e os custos da participação seja contrária àquela prevista pela hipótese levantada, há uma relação condicional entre os interesses próprios dos indivíduos e suas impressões sobre o comportamento de outras pessoas. As razões instrumentais da participação reforçam o efeito positivo da confiança para o engajamento em associações voluntárias.

A seguir, apresento as conclusões deste artigo, abordando os horizontes teórico e metodológico sobre o estudo do engajamento cívico e do capital social.

Conclusões

Este artigo buscou investigar o papel da confiança interpessoal para o fomento a formas de participação política diferentes da participação eleitoral. Apesar da centralidade desse conceito para a teoria do capital social, os resultados aqui expostos indicam que *o efeito da confiança interpessoal sobre o engajamento cívico é condicional*. Isto é, a confiança afeta diferentes indivíduos de maneira distinta.

As expectativas de benefícios e percepções de custos da participação moderam o efeito da confiança sobre a disposição individual para o engajamento cívico. No caso do engajamento partidário, a confiança teve um papel inverso àquele preconizado pela teoria do capital social, ainda que condicionado por expectativas de benefícios e percepções de custos.

Entretanto, a confiança interpessoal só exerceu efeitos negativos sobre o engajamento partidário quando a percepção de custos da participação política assumiu valores um pouco mais altos. Isto é, pessoas que já são pouco motivadas a se engajarem em partidos são ainda menos motivadas pela confiança em outras pessoas.

Esse padrão de condicionamento foi inverso àquele constatado para o engajamento em protestos e em associações voluntárias. Nesses casos, a percepção de custos da participação condicionou positivamente o efeito da confiança sobre a propensão ao protesto e ao associativismo. Quanto maiores os custos, maiores os efeitos marginais da confiança interpessoal. Especificamente, o efeito da confiança só se mostrou positivo para os protestos quando expectativas altas de benefícios foram associadas a percepções altas de custos da participação.

O efeito condicional diferenciado da confiança para diferentes de formas de engajamento suscita a interessante hipótese levantada por Pattie et al (2003) de que a confiança é “uma faca de dois gumes”. Como destacam os autores, pessoas muito confiantes podem se tornar ativas por acreditarem que suas ações surtirão efeito sobre o sistema político, já que podem contar com a ajuda de outros. Da mesma forma, aqueles que muito confiam em outras pessoas podem acreditar que seus interesses estão bem resguardados por pessoas idôneas tanto na política quanto em suas comunidades locais, o que pode servir como um incentivo à inação.

Inversamente, a *desconfiança* pode fomentar a ação de ativistas que temem que a ação de grupos com interesses antagônicos aos seus possam prejudicá-los. Por outro lado, a proliferação da desconfiança entre as pessoas poderia dar margem ao cinismo político e à total descrença na capacidade de mudança do status quo através da participação política.

De todo modo, o mais importante sobre os resultados aqui expostos é que a confiança interpessoal necessita estar atrelada a determinados aspectos motivacionais da participação para que surta algum efeito positivo, ainda que modesto, sobre a propensão ao engajamento cívico. Não faz sentido, portanto, esperar que a simples impressão positiva sobre a conduta de outrem sirva como o principal motor da participação em organizações e movimentos coletivos da sociedade civil. Ademais, é importante destacar que o efeito condicional da confiança interpessoal constatado pelo modelo é relativamente fraco quando comparado ao de variáveis como conhecimento político e educação formal (FREIRE, 2012).

A opção metodológica adotada neste artigo procurou explicitar o vínculo causal entre a confiança, as motivações e a participação cívica. As hipóteses e modelos condicionais podem contribuir para avanços no teste de teorias sobre fenômenos complexos que envolvem múltiplos fatores. A maioria dos fenômenos de interesse da Ciência Política e das demais Ciências Sociais é de natureza multifacetada, o que dificulta o estabelecimento de relações causais simples e incondicionais.

Desse modo, não faz sentido pensar que a confiança interpessoal seja capaz de afetar as pessoas da mesma forma. Independentemente de como a confiança seja entendida, seja como uma forma de comportamento manifestada em nível individual, seja como uma instituição informal característica de determinados contextos sociais, sua capacidade de facilitar a cooperação é limitada e diferenciada.

Em suma, como Coleman (1988) havia destacado em sua teorização sobre o capital social, é necessário entender as motivações que impulsionam as pessoas a formarem grupos com interesses em comum. Este artigo representa um primeiro esforço nesse sentido, de forma que pesquisas futuras poderão explorar o entrelaçamento entre a confiança e as motivações para o engajamento mais a fundo.

FREIRE, A. Engajamento cívico e capital social: um modelo interativo para o efeito...

Referências Bibliográficas

- AIKEN, L.; WEST, S. *Multiple Regression: Testing and Interpreting Interactions*. London: Sage Publications, 1991.
- ALDRICH, J.; H. "Rational Choice and Turnout". *American Journal of Political Science*, vol. 37, nº1, p. 246-278, Febr.1993.
- ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage Publications, 1989 [1963].
- ANSOLABEHRE, S.; RODDEN, J.; S.; JAMES M. "The Strength of Issues: Using Multiple Measures to Gauge Preference Stability, Ideological Constraint, and Issue Voting". *The American Political Science Review*, vol. 102, nº2, p. 215-232, May 2008.
- BAUMOL, W. J. "It Takes Two to Tango, or Sind 'Separable Externalities' Überhaupt Möglich?" *Journal of Political Economy*, 84, p.381- 387, June 1976.
- BORBA, J. "Participação política: uma revisão dos modelos de classificação." *Revista Sociedade e Estado*, vol. 27, nº 2, mai./ago. 2012.
- _____.; RIBEIRO, E. A. "Participação convencional e não convencional na América Latina." *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, nº0, Artículos, 2010.
- BRADY, H. E.; VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L. "Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation." *The American Political Science Review*, vol. 89, p. 271-294, June 1995.
- BRAMBOR, T.; CLARK, W. R.; GOLDBER, M. "Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses." *Political Analysis*, 14, p. 63-82, May 2005.
- BRAUMOELLER, B. F. "Hypothesis Testing and Multiplicative Interaction Terms." *International Organization*, 58, p 807-820, Oct. 2004.
- BREHM, J.; RAHN, W. "Individual level evidence for the causes and consequences of social capital". *American Journal of Political Science*, vol.41, nº3, 1997.
- COLEMAN, J. S. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches of Social Structure, vol. 94, p. 95-120, 1988.
- CLAIBOURNE, M. P.; MARTIN, P. S. "Trusting and Joining? An Empirical Test of the Reciprocal Nature of Social Capital." *Political Behavior*, vol. 22, nº 4, p. 267-291, 2000.
- DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Happer & Row Publishers, 1957.
- ELSTER, J. *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- FIORINA, M. P. Extreme voices: a dark side of civic engagement. In: SKOCPOL, T. & FIORINA, M.P. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington: Brookings Institution Press, 1999.
- _____. Parties, Participation, and Representation in America: Old Theories Face New Realities. American Political Science Association, 2001. Disponível em: <<http://www.stanford.edu/~mfiorina/Fiorina%20Web%20Files/Fiorina%20SOD.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.
- FREIRE, A. O. G. "Engajamento Cívico e Capital Social: Um Estudo Empírico sobre o Papel da Confiança Interpessoal para a Resolução dos Dilemas da Ação Coletiva." Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2012.
- FUKUYAMA, F. "Social Capital, Civil Society and Development." *Third World Quarterly*, vol. 22, p. 7-20, Febr. 2001.
- GAMBETTA, D. Can We Trust Trust? In: GAMBETTA, D. (org.). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Department of Sociology, University of Oxford, 2000.
- INGLEHART, R. "The Renaissance of Political Culture." *The American Political Science Review*, vol. 82, Issue 4, p.1203-1230, Dec. 1988.
- JACKMAN, R. W.; MILLER, R. A. "Social Capital and Politics." *Annual Review of Political Science*, p. 47-73, 1998.
- JOHNSON, J. "Conceptual Problems as Obstacles to Progress in Political Science: Four Decades of Political Culture Research." *Journal of Theoretical Politics*, Sage Publications, London, p. 87-115, Jan. 2003.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 2, agosto, 2014, p. 273-290

KAM, C.; FRANZESE, R. *Modeling and Interpreting Interactive Hypotheses in Regression Analysis: A Brief Refresher and Some Practical Advice*. Unpublished Manuscript, University of Michigan, 2005. Disponível em <<http://www-personal.umich.edu/~franzese/FranzeseKam.Interactions.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.

LIPSET, S. M. *Political Man: the social basis of politics*. New York: Double Day, 1960.

LEVI, M. "Social and unsocial capital: Review of Robert Putnam's Making Democracy Work." *Politics and Society*, nº24, p.45-55, March 1996.

NURMI, H. *Rationality and Public Goods: Essays in Analytical Political Theory*. Commentations Scientiarum Sociolum, 9, 1977.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. "Collective Action and the Evolution of Social Norms." *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, nº 3, p.137-158, 2000.

PATTIE, C.; SEYD, P.; WHITELEY, P. "Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behaviour in Britain." *Political Studies*, vol. 53, p. 443-468, 2003.

PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. São Paulo: FGV Editora, 2006 [1993].

RENNÓ, L. R. "Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina." *Opinião Pública*, vol. VII, nº1, p.33-59, 2001.

_____. "Estruturas de Oportunidade e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: Um Estudo Comparado Sobre a América Latina." *Revista de Sociologia Política*, nº 21, p.71-82, nov. 2003.

RIKER, W. H.; ORDESHOOK, P. C. "A Theory of the Calculus of Voting." *The American Political Science Review*, vol. 62, nº1, p. 25-42, March 1968.

RUNGE, C. F. "Institutions and the Free Rider: The Assurance Problem in Collective Action." *The Journal of Politics*, vol. 46, nº 1, p.154-181, Febr. 1984.

SELIGSON, M.; RENNO, L. R. "Mensurando Confiança Interpessoal: Notas acerca de um Conceito Multidimensional." *Dados*, nº4, p. 783-803, 2000.

TOCQUEVILLE, A. *A Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2004 [1835].

VERBA, S.; NIE, N. H.; KIM, J.O. *The modes of democratic participation: a cross-national comparison*. Beverly Hills, California: Sage Publications, 1971.

VERBA, S.; BRADY, H.E.; SCHLOZMAN, K.L. "Action and political activity". *Journal of Theoretical Politics*, vol.12, nº3, 2000.

Alessandro Freire - alessandro.freire@gmail.com

Submetido à publicação em maio de 2013.

Versão final aprovada em abril de 2014.

Terrorismo e Estados Falidos: uma análise de discurso crítica

Aureo de Toledo Gomes

Instituto de Economia
Universidade Federal de Uberlândia

Rossana Rocha Reis

Departamento de Ciência Política
Universidade de São Paulo

Tainah Espíndola

Graduada em Relações Internacionais
Universidade Federal de Uberlândia

Resumo: Mediante aportes conceituais da *Análise de Discurso Crítica* de Norman Fairclough, o artigo analisa a política externa norte-americana durante o governo George W. Bush (2001-2008). De forma mais precisa, a partir da leitura de documentos oficiais selecionados, objetiva-se averiguar a construção discursiva das ameaças aos EUA, com ênfase em três pontos: a construção de identidades em torno do terrorismo transnacional e dos chamados Estados Falidos; a recepção e a reprodução do discurso e como estes sentidos influenciariam a ação política norte-americana; e como tais elementos contribuem para justificar a atuação internacional dos EUA. Ademais, em termos teóricos e metodológicos, espera-se contribuir ao demonstrar os potenciais da *Análise de Discurso Crítica* para o estudo das Relações Internacionais.

Palavras-chave: terrorismo; estados falidos; política externa dos EUA; democracia; análise de discurso crítica

Abstract: Using Norman Fairclough's *Critical Discourse Analysis*, this article aims at analyzing U.S. foreign policy under George W. Bush (2001-2008). Therefore, after the reading of official documents, we intend to study the discursive construction of new threats against the United States, with particular focus on three issues: first, the construction of identities around transnational terrorism and the so-called failed states; secondly, the reception and reproduction of this discourse and how these specific meanings affected U.S. political action; and how these elements are connected to the strategies of U.S. foreign policy in the post-Cold War era. Finally, concerning theoretical and methodological issues, we expect to underline the potential of *Critical Discourse Analysis* to the study of International Relations.

Keywords: terrorism; failed states; U.S. foreign policy; democracy; critical discourse analysis

Introdução¹

Na área de Relações Internacionais² já é quase senso comum destacar o impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 para os EUA e as consequências daí decorrentes. Frente a tal conjuntura, a resposta do governo norte-americano, então capitaneado pelo republicano George W. Bush (2001-2008), pautou-se pelo que se convencionou chamar *Doutrina Bush*, a qual, em linhas bastante gerais, propugnava uma postura externa ofensiva, recorrendo ao uso da força de forma preventiva para neutralizar quaisquer ameaças, presentes ou futuras. Nesse sentido, as principais traduções político-militares daquilo que viria a ser conhecido como Guerra ao Terror foram as intervenções no Afeganistão em outubro de 2001, cujo governo era considerado cúmplice de Osama Bin Laden, e no Iraque em março de 2003, a partir de alegadas - mas nunca comprovadas - provas da produção de armas de destruição em massa pelo regime de Saddam Hussein, assim como de suas ligações com a Al Qaeda.

Após uma década dos ataques e a sucessão do republicano Bush pelo democrata Barack Obama, tornou-se tarefa quase impossível catalogar as obras em Relações Internacionais que, de uma forma ou de outra, avaliam o impacto do evento para os EUA³. Não obstante, se nos atentarmos para o contexto norte-americano após os atentados, um dos traços que logo salta aos olhos é a proliferação de novos termos, e o uso de outros que até então estavam esquecidos, para significar ações e fenômenos sociais. Dito de outra forma, expressões como *Guerra ao Terror*, *Estados Falidos*⁴, *Mudança de Regime*, dentre outras, passam a povoar o imaginário norte-americano e internacional, imprimindo sentido e orientando a política externa dos EUA. Aqueles interessados na compreensão da construção de identidades e sentidos, na maioria das vezes, optaram por análises discursivas que, retomando Foucault (2008), buscam compreender as condições de existência de dado enunciado, mostrar porque ele não poderia ser diferente do que ele é. Em outras palavras, como determinada decisão política se tornou concebível? Quais são as condições que permitem a emergência da Guerra ao Terror e dos Estados Falidos como ameaças à segurança internacional? Quais os impactos dessa constelação de sentidos para as relações internacionais e para a ação externa dos EUA? A despeito de serem indagações em nosso entender nada desprezíveis, infelizmente ainda são poucas as obras que procuram compreender a construção desses sentidos e como, por exemplo, os mesmos foram utilizados para normalizar e reificar práticas contraterroristas⁵.

O objetivo deste artigo é, portanto, realizar uma dupla intervenção no debate. Em primeiro lugar, ao realizar uma análise discursiva sobre os sentidos criados e reproduzidos após atentados de 11

¹ Agradecemos os valiosos comentários e sugestões do parecerista anônimo de *Opinião Pública*. Eventuais imprecisões que porventura ainda persistam no artigo são de nossa única e exclusiva responsabilidade.

² Quando em maiúsculas, Relações Internacionais refere-se ao campo do conhecimento. Por outro lado, quando em letras minúsculas, a expressão relações internacionais faz referência ao objeto de estudo.

³ A partir de distintas matrizes teóricas e metodológicas, além do recorte dado ao objeto de estudo, são bastante diversas as obras que procuram avaliar o impacto do 11 de setembro de 2001 para a política externa norte-americana. Para uma visão geral do impacto dos atentados, sugerimos Daalder e Lindsay (2004); sobre o peso do pensamento neoconservador no governo George W. Bush, remetemos os interessados a Monten (2005) e Teixeira (2007); e, por fim, para uma discussão sobre a gravidade do terrorismo e dos Estados considerados Párias e Falidos para a segurança internacional e dos EUA, destacamos Litwak (2000; 2007) e Pillar (2003).

⁴ Apesar dos documentos oficiais dos EUA não usarem a expressão Estados Falidos, substituindo-a por termos como Estados fracos ou frágeis, no decorrer deste artigo faremos uso do primeiro termo, dado ser ele consagrado na literatura especializada. Para uma revisão sobre o tema, sugerimos Monteiro (2006).

⁵ No exterior, as obras de Jackson (2005), Jarvis (2009), Nabers (2009) e Hodges (2011) são tentativas louváveis de se compreender como a construção de sentidos em torno da Guerra ao Terror contribuiu para normalizar as ações políticas norte-americanas após os atentados. No Brasil, os trabalhos de Castro Santos (2010), Mendes (2008), Resende (2012) e Gomes (2012), salvo melhor juízo, são as únicas análises discursivas aplicadas para temáticas que envolvem terrorismo e política externa norte-americana; Vilela e Neiva (2011), por sua vez, fazem uma interessante Análise de Conteúdo aplicada à política externa brasileira, comparando os discursos dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso.

de setembro de 2001, pretendemos intervir no debate acadêmico demonstrando a importância das representações para o estudo da política internacional, assim como o potencial da análise do discurso para a área de Relações Internacionais. Delimitando o objeto de estudo, nosso intento é compreender, a partir da análise de documentos oficiais do governo George W. Bush, a construção das identidades em torno do terrorismo transnacional e dos chamados Estados Falidos, destacando como estes últimos seriam vistos como causas da proliferação de grupos terroristas, além de apresentarmos o que entendemos como os principais impactos dessa constelação de sentidos para a ação política dos EUA. Mediante a leitura dos documentos, o problema de pesquisa que pretendemos abordar é que a caracterização das causas do terrorismo como fragilidades institucionais dos Estados Falidos culmina em uma visão da intervenção externa enquanto tarefa técnica, na medida em que agora as operações são vistas como fortalecendo os países em tela, e não como formas de ingerência em busca de interesses diversos. Tal concepção, em nosso entender, seria uma forma de se justificar as ações da política externa norte-americana depois dos atentados de 11 de setembro, mas que está conectada com a discussão ideológica e política presente nos EUA desde o final da Guerra Fria, especialmente o papel da exportação democrática para a política externa do país.

Para tanto, a investigação da conexão entre discurso e construção da realidade se torna possível mediante o aporte conceitual da *Análise de Discurso Crítica*, principalmente mediante os trabalhos do linguista britânico Norman Fairclough (2001; 2003), os quais compõem o que se convencionou chamar *Teoria Social do Discurso*⁶.

Em segundo lugar, nosso esforço pode ser compreendido também como uma intervenção de ordem política, na medida em que procuramos questionar representações que correntemente vêm sendo naturalizadas e muitas vezes compreendidas como verdadeiros axiomas nas abordagens tradicionais de Relações Internacionais, mostrando que se tratam de criações sociais, influenciadas por atores e conjunturas históricas específicas.

Para tanto, o artigo está dividido em três seções, excetuando-se esta introdução. Primeiramente, apresentamos o arcabouço teórico-metodológico proposto por Norman Fairclough e como o mesmo informa a análise. No segundo momento, efetuamos a análise propriamente dita, com destaque especial para três pontos específicos: as identidades criadas e associadas ao terrorismo e aos chamados Estados Falidos, a produção e a recepção do discurso e seus impactos na ação política dos EUA, e, por fim, como o discurso em tela contribui para manutenção da postura ofensiva da política externa norte-americana. Finalmente, as considerações finais sintetizam brevemente os resultados encontrados, destacando o potencial de trabalhos informados pela *Análise de Discurso Crítica* para a área de Relações Internacionais.

⁶ Da lista de trabalhos arrolados na nota de rodapé anterior, Jackson (2005) e Hodges (2011) fazem uso dos aportes conceituais de Fairclough para a análise. No Brasil, até o momento, não encontramos nenhum trabalho que utilize as ideias do autor para analisar terrorismo ou política externa norte-americana: os únicos trabalhos encontrados são as obras de Ramalho (2005), sobre o discurso da imprensa brasileira sobre a intervenção dos EUA no Iraque, e Santos Netto (2011), que investiga a construção do nacionalismo hispano-americano mediante a análise de documentos de Simón Bolívar. Contudo, é importante destacar que na área de Linguística no Brasil, temos trabalhos consolidados informados pela *Análise de Discurso Crítica*, em especial aqueles realizados por Izabel Magalhães, Denize Elena Garcia da Silva, Viviane Ramalho e Viviane Resende, professoras do Instituto de Letras da UnB. O volume 21 de 2005 da revista *D.E.L.T.A.*, publicação da PUC-SP, é um bom exemplo da qualidade da produção nacional informada pela *Análise de Discurso Crítica*.

A Análise de Discurso Crítica

A *Análise de Discurso Crítica (Critical Discourse Analysis)* enquanto rede de pesquisadores e proposta teórico-metodológica tem como marco fundacional a realização de um simpósio científico em janeiro de 1991 em Amsterdã, ocasião esta em que Gunther Kress, Norman Fairclough, Ruth Wodak, Teun van Dijk e Theo van Leeuwen se reuniram durante dois dias para discutir e confrontar suas perspectivas sobre análise do discurso e suas agendas de pesquisa (WODAK, 2001). A partir desse contato, ainda que a despeito das diferenças epistemológicas entre os autores, uma rede de pesquisas começou a se consolidar, e se fortaleceu ainda mais com as obras posteriores dos pesquisadores e também com o surgimento de periódicos específicos na área, tais como o *Critical Discourse Studies*⁷.

Dentre os principais nomes da *Análise de Discurso Crítica*, certamente se destaca o linguista britânico Norman Fairclough, professor Emérito da Universidade de Lancaster. Conforme Magalhães (2005), a contribuição intelectual de Fairclough é reconhecida por dois motivos principais: primeiramente, a partir de sua concepção original sobre discurso, o autor deixou claro para cientistas sociais e estudiosos da mídia o quanto eles precisam dos linguistas para análises sociais; e, em segundo lugar, o autor proporcionou aos analistas um quadro metodológico que os permitisse investigar a relação entre discurso e mudança social. Explicitar estes dois pontos é um bom ponto de partida para destacarmos a relevância de suas ideias para os propósitos deste artigo.

Desde o final da década de 1980, Fairclough envida esforços para a consolidação de uma abordagem teórica e metodológica que destaque a importância da análise linguística para a compreensão das mudanças sociais. O porquê dessa tarefa se deve ao fato de que para Fairclough (2001)⁸ a linguagem e outros elementos semióticos, tais como imagens, por exemplo, são parte da vida social e estão dialeticamente conectadas às outras esferas da vida, tais como práticas relativas ao mundo do trabalho, da educação, dentre outras. A orientação do autor, portanto, rompe com a visão da linguagem enquanto mero reflexo de condições materiais existentes na sociedade e como atividade puramente individual, propondo assim uma concepção de discurso como forma de prática social. Em suma, a linguagem e outros elementos semióticos devem ser entendidos enquanto processo e produto social.

Tal orientação teórica apresenta implicações importantes que precisam ser mais bem esmiuçadas. Primeiramente, o discurso passa a ser entendido como um modo de ação, isto é, uma forma das pessoas agirem sobre a realidade e sobre outros indivíduos, além de ser um instrumento para a representação do real. Em segundo lugar, temos uma relação dialética entre discurso e realidade: ao mesmo tempo em que o discurso enquanto prática social é moldado e constrangido pela estrutura social mediante relações de classe, relações em instituições sociais específicas, como o direito e a educação, dentre outras, de outro lado, o discurso contribui para a construção de todas as dimensões da estrutura social, na medida em que é por meio dele que se criam significados e sentidos que irão orientar a ação dos atores. Para demonstrar seu argumento, e influenciado pelo diálogo travado com a Linguística Sistêmica Funcional, especialmente os trabalhos de Halliday, Fairclough (2001) aponta três *funções de*

⁷ Para maiores detalhes sobre as origens da Análise de Discurso Crítica, remetemos os interessados a Wodak (2001) e Resende e Ramalho (2006).

⁸ Para a redação do artigo, apesar de utilizarmos a edição brasileira do livro *Discurso e Mudança Social*, é importante destacar que a primeira edição em inglês do livro foi publicada em 1992. Cronologicamente, as principais ideias de Fairclough foram desenvolvidas nos livros de 1992, na obra *Discourse in Late Modernity* (CHOUliARAKI; FAIRCLOUGH, 1999) e no livro *Analysing Discourse* (FAIRCLOUGH, 2003).

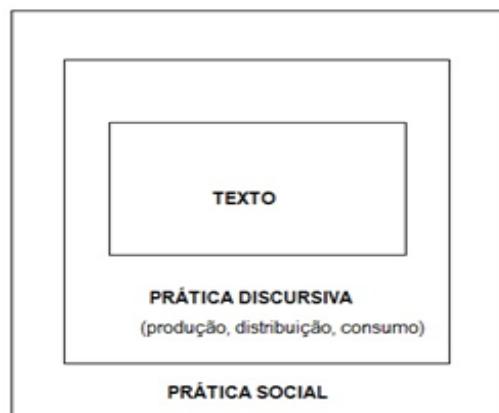
linguagem, quais sejam, a identitária, a relacional e a ideacional como as maneiras por meio das quais o discurso exerce seu caráter construtivo: a primeira refere-se às formas pelas quais as identidades sociais são estabelecidas no discurso, a segunda diz respeito a como as relações sociais entre os participantes do discurso são representadas, enquanto a terceira faz referência ao modo pelo qual o discurso significa o mundo, contribuindo para a construção de sistemas de conhecimento e crenças.

Por conseguinte, para Fairclough (2001), o discurso deve ser compreendido como uma forma de ação historicamente situada, visto que estruturas organizam a produção discursiva nas sociedades, porém, cada novo enunciado é uma ação individual sobre tais estruturas, que podem tanto objetivar a manutenção do *status quo* como a transformação social. Aproveitando o gancho, o caráter crítico da abordagem do autor está sumamente relacionado com a ideia de que a análise deve contribuir para a ruptura de relações de dominação e a busca pela emancipação social, visto que o discurso enquanto prática política estabelece relações de poder e entidades coletivas, sejam elas classes, blocos, comunidades, entre outras, ao passo que o discurso como prática ideológica constitui, naturaliza, mantém, ou mesmo transforma os significados do mundo daqueles inseridos nessas relações de poder⁹. Em outras palavras, parte-se da premissa de que situações opressoras podem ser mudadas por serem criações sociais, e de que a linguagem é o palco privilegiado para a transformação, na medida em que nessa esfera se travam importantes disputas para se estruturar hegemonias, (re)construir identidades e se veicular ideologias.

Uma vez delineada, ainda que brevemente, a concepção de discurso de Fairclough, trata-se agora de apresentar a forma como o autor operacionaliza sua orientação teórica. O quadro tridimensional para análise do discurso é a primeira contribuição metodológica do autor, estruturado conforme a Figura 1:

⁹ Para ilustrar este ponto, dois exemplos são interessantes. Tomando como referência a ideia de Rajagopalan (2003) de que o processo de nomeação é um ato de caráter profundamente político, pois, dependendo da forma como é levada a cabo, a nomeação pode ter consequências distintas, na medida em que a construção de identidades e significados começa a partir da designação, dizer “presidente Hugo Chavez” ou “caudilho Hugo Chavez”, por exemplo, é um ato político, visto que implica um posicionamento ante o evento, visto que se está tomando partido de determinada posição ideológica a partir do próprio ato da nomeação. Outro exemplo é trazido por Resende (2005) em seu estudo sobre a infância nas ruas. Segundo a autora, termos como “sem-teto” e “meninos de rua” seriam formas de se naturalizar o estado dessas pessoas como condição permanente, isto é, elas *não estão sem teto, são sem-teto; não estão na rua, são da rua*. Seria, portanto, uma forma de não se questionar a causa desse problema, tratando-os como características permanentes da sociedade.

Figura 1
Modelo tridimensional para Análise de Discurso Crítica



Fonte: Figura construída pelos autores a partir de Fairclough (2001).

Assim sendo, teríamos três dimensões passíveis de análise a partir do modelo proposto pelo autor. A **análise do texto** consiste na investigação das características formais dos documentos: trata-se de verificar o vocabulário, a gramática das palavras combinadas em orações e frases, a coesão entre orações e frases, e a estrutura organizacional, isto é, as propriedades organizacionais de larga escala do texto. Em outras palavras, a partir de ferramentas comuns na Linguística, a proposta é verificar como o texto constrói sujeitos e relações de poder, imputando significados aos fenômenos sociais. A **prática discursiva** faz referência a processos sociocognitivos de produção, distribuição e consumo do texto. Dito de outra forma, nesta etapa o questionamento é endereçado para questões relativas ao contexto no qual o texto foi produzido, qual o público-alvo e que impactos ele teve na sociedade. Por fim, à análise da **prática social** interessa averiguar como o discurso contribui para a manutenção ou transformação do *status quo*, verificando como ele mantém ou transforma ideologias. De todas as etapas da análise, Fairclough (2001) considera esta a mais difícil de ser reduzida a uma lista e, portanto, o analista deve realizá-la tendo em mente as características de seu objeto de estudo.

É importante destacar a complementaridade entre as obras que compõem a *Teoria Social do Discurso* de Fairclough. O quadro ora apresentado é a primeira tentativa do autor de confrontar a temática da mudança social com aportes da Linguística. Todavia, na obra de 1999, na qual dialogam com autores da teoria social como Anthony Giddens, Pierre Bourdieu e David Harvey, Chouliaraki e Fairclough argumentam que, a despeito da inclinação natural da Linguística em torno da linguagem e do semiótico, esta centralização poderia acarretar problemas para uma teoria cuja pretensão é demonstrar a relação dialética entre discurso e realidade. Por conseguinte, os autores realizam alterações no modelo metodológico, passando a enfatizar a dimensão da prática social¹⁰.

¹⁰ O novo modelo consiste em cinco etapas. Primeiramente, temos a *percepção do problema*, que consiste na identificação da problemática calcada em relações de poder desiguais. Em segundo lugar, há a identificação dos *obstáculos a serem superados*, isto é, a identificação dos obstáculos existentes na prática social que sustentam o problema em tela. Em terceiro lugar, temos a verificação da *função do problema na prática*, ou seja, qual o papel do texto na prática discursiva e social. Em quarto lugar, ao explorar as possibilidades de mudança, o analista deve tentar *superar os problemas* encontrados inicialmente. Por fim, a última etapa consiste na *reflexão sobre a própria análise*, evidenciando que toda investigação deve ser autorreflexiva. Ademais, a partir de um diálogo bastante profícuo com a Linguística Sistemática Funcional de Halliday, Fairclough (2003), dentre outros pontos, substitui a expressão *funções de linguagem* por *tipos de significados*. Assim, teríamos agora o *significado acional*, o qual entende o texto como um modo de interação entre eventos sociais; o *significado representacional*, que enfatiza a representação de

Duas notas de ordem metodológica precisam ser expostas antes de prosseguirmos. Em primeiro lugar, Fairclough (2001) afirma que há maneiras distintas de o analista do discurso confrontar seu objeto de estudo e que, portanto, seu modelo deve ser compreendido não como um esquema rígido, mas sim como diretrizes gerais que expressam os principais elementos e considerações que se aplicam à análise do discurso. Nessa toada, a ideia do autor em dividir as dimensões é apresentar, a partir de sua perspectiva teórica, de que modo se dá o movimento dialético entre discurso e estrutura social. Ademais, o autor ainda afirma que a sequência da análise - se do texto à prática discursiva, e, enfim, à prática social, ou o inverso - é uma prerrogativa do analista, dependendo do propósito e da ênfase do trabalho.

Em segundo lugar, apesar de estarmos cientes das mudanças metodológicas realizadas pelo autor ao longo do tempo, optamos por utilizar o modelo tridimensional apresentado na Figura 1, devido aos propósitos específicos do artigo. Precisando o argumento, a partir da caracterização do terrorismo e dos Estados Falidos nos documentos oficiais produzidos durante o governo George W. Bush, pretendemos mostrar como estes significados impactaram a ação política norte-americana, ou seja, a ênfase recairá mais sobre como os sentidos produzidos influenciaram a política externa do país após os atentados. Para tanto, a análise vai do texto, passa pela prática discursiva, e, enfim, alcança a prática social.

Os documentos selecionados para a análise são as duas *The National Security Strategy of the United States of America*, de 2002 e 2006 (doravante, NSS-02 e NSS-06, respectivamente) e o documento *Fragile States Strategy*, de 2005, (doravante, FSS-05), produzido pela *United States Agency for International Development* (USAID). Apesar de pequena, a amostra é, salvo melhor juízo, bastante representativa: a escolha desses documentos se justifica na medida em que apresentam as principais caracterizações sobre Estados Falidos e terrorismo, e podemos afirmar, dado que são os únicos documentos oficiais do governo dos EUA sobre o tema, os significados aí encontrados foram posteriormente reproduzidos nas demais instâncias do governo norte-americano, especialmente aquelas cujas funções estavam relacionadas com temas de defesa e segurança nacional. Finalmente, amparados teórica e metodologicamente pelas ideias do autor, podemos iniciar a análise propriamente dita.

Análise de Discurso Crítica e a Política Externa dos EUA

Seguindo as orientações teórico-metodológicas do modelo tridimensional de Fairclough e aplicando-as para o objeto de estudo em questão, a análise da política externa dos EUA demanda a realização de três movimentos: primeiramente, a análise textual, para a verificação da construção de sentidos em torno do terrorismo e dos ditos Estados Falidos; a repercussão desses significados dentro do governo; e, por fim, como tais significações estão conectadas com as ideologias e os interesses mais amplos da política externa norte-americana. Assim, vejamos:

aspectos do mundo em textos; e, por fim, o *significado identificacional*, que se refere à construção e negociação de identidades no discurso. Para uma visão sobre a evolução do pensamento de Fairclough, o melhor trabalho é o de Resende e Ramalho (2006).

Análise textual

Para analisar a construção de significados nas NSS-02 e NSS-06, um expediente bastante interessante é o que Lynn-Doty (1993) chama de *predicação* e *pressuposição*: enquanto a primeira análise consiste na verificação da atribuição de qualidades e propriedades aos objetos em questão mediante adjetivos e advérbios, a segunda busca capturar os pressupostos que criariam as condições para o conhecimento de base. Dito de outra forma, quando se afirma, por exemplo, que *a lógica da política de poder é relevante, pois captura a essência do sistema internacional*, temos que há algo conhecido como política de poder e que o sistema internacional possui uma essência passível de ser descortinada pelo analista.

Prosseguindo, a NSS-02 e a NSS-06 são documentos fundamentais, uma vez que irão ditar os termos do debate sobre o terrorismo dentro do governo. Publicada em setembro de 2002, a NSS-02, um documento com 13.069 palavras, sendo que desse montante 2.341 são palavras diferentes uma das outras¹¹, apresenta ao público as principais características do sistema internacional contemporâneo, salientando a natureza das principais ameaças. Nesse sentido, uma primeira caracterização sobre o terrorismo surge logo na página inicial, a partir de um contraste com os inimigos do passado:

“Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadow networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us” (Nss-02, p. iv, grifos nossos)¹².

A partir do trecho, é possível compreender que existe uma nova ameaça, diferente daquelas do passado, e que demanda novas formas de ação. Contudo, inobstante o perigo do terrorismo, o próprio documento reconhece que o desempenho desses grupos depende da capacidade de penetração dos mesmos em outros países, os quais proveriam as condições materiais para o planejamento e a atuação das redes terroristas. A partir daí, temos as primeiras caracterizações dos Estados ditos Párias e Falidos. Os dois trechos abaixo são ilustrativos da atribuição de sentidos que a NSS-02 oferece:

“In the 1990s we witness the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states:

- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;

¹¹ A obtenção dos números foi realizada mediante o processamento dos documentos aqui selecionados no software Wordsmith 3.1, bastante conhecido e utilizado em trabalhos no ramo da Linguística conhecido como *Linguística de Corpus*, que, grosso modo, ocupa-se da coleta e da exploração de dados linguísticos textuais a partir do uso de software. Ademais, a *Linguística de Corpus* procura fazer inferências sobre a linguagem mediante um volume significativo de dados linguísticos. Neste artigo, o uso do software é bastante restrito, mobilizado simplesmente para precisar o tamanho do corpus. Para maiores detalhes sobre a *Linguística de Corpus* e o funcionamento do software, sugerimos o trabalho de Berber Sardinha (2004).

¹² Todos os trechos extraídos do *corpus* serão mantidos no original em inglês, para que os leitores possam comparar nossas conclusões com a versão original dos documentos.

- are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
- sponsor terrorism around the globe; and
- reject the basic human values and hate the United States and everything for which it stands” (Nss-02, p.p. 13-14, grifos nossos).

“The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders” (Nss-02, p. v, grifos nossos).

Note-se a diferença. Para os Párias internacionais, o documento dispensa uma caracterização comportamental como traço definidor: em outras palavras, são países que apresentam uma conduta desviante e, portanto, são uma ameaça iminente aos EUA e ao sistema internacional como um todo. Não à toa, a construção de sentidos para tais países está sumamente ancorada em verbos de ação, ou seja, deliberadamente tais Estados planejam praticar atos contra todo o sistema. Por outro lado, aos ditos Estados Falidos, a construção de sentidos repousa sobre a ausência de determinados predicados que seriam considerados essenciais para se evitar a proliferação do terrorismo em seus domínios. Assim sendo, a caracterização do fracasso estatal passa pela atribuição de adjetivos e substantivos a tais países, como fraqueza, corrupção, instituições fracas, dentre outros. Em suma, estes países são uma ameaça não por vontade própria, mas por carências estruturais - sejam elas causadas pela história ou mesmo por lideranças inaptas -, as quais os impedem de desempenharem as responsabilidades soberanas de qualquer Estado.

Conseqüentemente, as construções de sentido apresentadas fundamentam e justificam a postura norte-americana no contexto pós-11 de setembro. Para o caso dos Párias, a resposta é clara e objetiva: frente a tal perigo, os EUA devem agir de forma preventiva e assertiva, ainda que tais ameaças não estejam concretizadas:

“The greater the threat, the greater is the risk of inaction - and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively” (Nss-02, p. 15, grifos nossos).

Em contraposição, para o caso dos Estados Falidos, a resposta é outra, dada a diferença da natureza atribuída ao problema, e consiste, basicamente, no auxílio à construção das instituições essenciais de qualquer país. O seguinte trecho ilustra o ponto:

“Together with our European allies, we must help strengthen Africa’s fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists” (Nss-02, p.p. 10-11, grifos nossos).

A partir da análise da NSS-02, mapeamos os termos EUA, terrorismo, Estados Pária e Estados Falidos e elaboramos a Tabela 1, cujo objetivo principal é mostrar a frequência com que os termos aparecem e quais são as principais associações. Com isso, esperamos prover mais subsídios para as ideias até aqui avançadas.

Tabela 1

Expressões	Frequência	Principais associações
Inimigo(s)	19	ameaça; armas de destruição em massa; devem ser derrotados; falta de valores morais; inimigos da civilização; aliados do terror
Terror/ Terrorismo/Terrorista(s)	90	guerra contra o terrorismo; perigo contra inocentes; perigo global; impedir seu acesso a armas de destruição em massa; devem ser destruídos
Estados Párias/Regimes Párias	10	necessidade de detê-los; prevenir; associados ao terrorismo; vão contra a ordem internacional; armas de destruição em massa; comportamento agressivo e pouco confiável; antidemocráticos
Estados Fracos/ Estados frágeis	3	representam perigo para a comunidade internacional; vulneráveis ao terrorismo; instituições fracas; pobreza
Obrigações dos EUA	65	deter o terrorismo; conter a proliferação de armas de destruição em massa; fazer do mundo um lugar melhor; garantir a segurança dos EUA e dos países aliados

Fonte: Autoria própria, a partir do processamento dos documentos selecionados no software Wordsmith 3.1.

A NSS-06, com suas 18.640 palavras, das quais 2.975 são diferentes entre si, é a revisão da estratégia apresentada no documento de 2002. Inobstante as poucas inovações em relação à NSS-02, este novo documento, ao enfatizar a relação de causalidade entre Estados Falidos e terrorismo, destaca a importância da democracia como solução para o problema da proliferação de grupos terroristas. Os trechos que seguem são significativos dessa atribuição de sentidos:

“Weak and impoverished states and ungoverned areas are not only a threat to their people and a burden on regional economies, but are also susceptible to exploitation by terrorists, tyrants, and international criminals. We will work to bolster threatened states, provide relief in times of crisis, and build capacity in developing states to increase their progress” (Nss-06, p. 33, grifos nossos).

“Governments that honor their citizens’ dignity and desire for freedom tend to uphold responsible conduct toward other nations, while governments that brutalize their people also threaten the peace and stability of other nations. Because democracies are the most responsible members of the international system, promoting democracy is the most effective long-term measure for strengthening international stability; reducing regional conflicts; countering terrorism and terror-supporting extremism; and extending peace and prosperity” (Nss-06, p. 3, grifos nossos).

Dado o poder catalisador da democracia para solucionar o problema dos Estados Falidos, cujas origens são, de acordo com a interpretação apresentada pelos documentos selecionados, sumamente domésticas e desconectadas das dinâmicas do próprio sistema internacional, esboça-se a caracterização de uma resposta técnica para o problema: não se trata de uma intervenção militar, e sim de ajuda direcionada com vistas a fortalecer as instituições dos países em questão e, por conseguinte, equipá-los para enfrentar os desafios do novo contexto internacional. Mediante a resposta dos EUA para os problemas africanos, podemos dar um exemplo de tal argumento:

“Overcoming the challenges Africa faces requires partnership, not paternalism. Our strategy is to promote economic development and the expansion of effective, democratic governance so that African states can take the lead in addressing African challenges. Through improved governance, reduced corruption, and market reforms, African nations can lift themselves toward a better future. We are committed to working with African nations to strengthen their domestic capabilities and the regional capacity of the AU to support post-conflict transformations, consolidate democratic transitions, and improve peacekeeping and disaster responses” (Nss-06, p.p. 37 - 38, grifos nossos).

Com vistas a mapear e dar mais exemplos das principais associações encontradas neste documento, construímos a Tabela 2:

Tabela 2

Expressões	Frequência	Principais associações
Inimigo(s)	15	prevenir as possíveis ameaças
Terror/ Terrorismo/Terrorista(s)	121	impedir o acesso a armas de destruição em massa; acabar com as redes terroristas; coalizão contra o terror; crime transacional; ameaça global; tiranias; guerra contra o terror
Estados Párias/Regimes Párias	7	ligação com o terrorismo; prevenir o acesso a armas de destruição em massa
Fraqueza Estatal/Fracasso Estatal/ Estados fracos/	11	vulnerabilidade para instalações terroristas; sistema financeiro fraco; representam perigo para a comunidade internacional e para as economias mundiais; pobreza; vulnerabilidade; necessidade de democratização; abrigo ao terrorismo
Obrigações dos EUA	90	criar instituições fortes capazes de deter o terrorismo; defender a dignidade humana; defender o mundo do terrorismo; promover o crescimento econômico global; promover a cooperação internacional

Fonte: Autoria própria, a partir do processamento dos documentos selecionados no software Wordsmith 3.1.

Num esforço de sintetizar a análise textual ora apresentada, é possível afirmar que os Estados Falidos proporcionariam as condições para as operações das ações de redes terroristas, mas não por ação deliberada, como é o caso dos Párias internacionais, mas porque carecem das capacidades estruturais para evitar a penetração desses grupos em seu território. Ademais, a fragilidade de tais países é sumamente associada a causas domésticas, essencialmente à ausência de instituições democráticas e de uma economia orientada para mercado, e dissociada de qualquer relação com outros países, com o próprio sistema internacional e com as dinâmicas do capitalismo contemporâneo. Assim sendo, diferente do combate assertivo dado aos países que patrocinam o terrorismo, a política externa norte-americana para estes Estados fracos é em alguma medida filantrópica: a ideia é apoiá-los num processo de reconstrução para que alcancem, mediante reformas estruturais, a condição de Estados bem-sucedidos, condição esta já usufruída pelos EUA e pelos seus aliados.

Com tal construção de sentidos, vemos que as causas do terrorismo estão relacionadas com eventos que ocorrem fora dos EUA, devido sumamente às inabilidades domésticas dos países em tela. Conforme os documentos, tudo era novo e, infelizmente, os EUA não estavam preparados: nessa toada, um dos argumentos mais repetidos pelo então presidente George W. Bush era de que “a guerra começou no tempo e nos termos do inimigo, mas irá terminar na hora e da maneira que nós escolhermos” (BUSH, 2002, p.5). Todavia, compartilhando da opinião de Jackson (2005), tal significação permite, por exemplo, isentar as falhas da inteligência norte-americana em detectar que os perpetradores das ações

adquiriram treinamento em aviação civil nos EUA, assim como esquecer que estas ações terroristas devem ser compreendidas à luz do histórico de relações conturbadas no Oriente Médio e Ásia Central.

Em última instância, a construção dos EUA enquanto vítima representaria as posteriores ações militares do país como atos de autodefesa e o tratamento dispensado aos suspeitos de terrorismo como apropriados, a despeito da utilização de práticas de tortura. É importante frisar, contudo, que não estamos transferindo responsabilidades e isentando determinados países de seus prováveis problemas institucionais: trata-se sim de ampliar o quadro e ver que as interpretações relativamente simples apresentadas pelos documentos ignoraram uma parte significativa do problema e absolvem o governo George W. Bush de quaisquer responsabilidades no que tange a capacidade de se evitar os ataques.

Cumprida esta primeira etapa, voltamos nossas atenções para o segundo momento da análise, que almeja avaliar o impacto dessa construção de sentidos.

Prática Discursiva

Diferentemente do discurso da Guerra ao Terror, que foi consumido não apenas pelo governo, mas também por parcela significativa da sociedade¹³, a associação entre Estados Falidos e terrorismo, uma parte menor dessa grande constelação de sentidos, teve um impacto mais circunscrito, dado o caráter técnico outorgado ao problema, e ao fato de que a audiência que consumiu este discurso ser restrita, composta principalmente por analistas políticos e pesquisadores. Assim sendo, a meta da presente seção é averiguar como esta relação foi reforçada e justificada, e quais seus principais impactos para a ação política dos EUA.

Para tanto, a análise da FSS-05, o documento que estabelece a estratégia norte-americana para Estados Falidos, tem em mente o que Fairclough (2001) chama de *intertextualidade*: trata-se, em linhas gerais, da propriedade que os textos têm de ser cheios de fragmentos de outros textos, os quais podem estar explicitamente citados, ou mesmo mesclados, fragmentos estes que o documento pode assimilar ou mesmo contradizer. O autor faz uma distinção entre *intertextualidade manifesta*, em que o texto recorre explicitamente a outro texto, e *intertextualidade constitutiva*, que é a configuração de convenções discursivas que entram em sua produção. De acordo com Fairclough (2001, p.134-135), o conceito aponta para a produtividade dos textos, isto é, como dados documentos podem transformar textos anteriores, reestruturar as convenções vigentes, e, assim, criar novos textos e novos sentidos.

Atentar-se para a *intertextualidade* é um expediente interessante para análise devido, sobretudo, à diferença entre os documentos: enquanto as NSS-02 e NSS-06 construíram sentidos mediante uma determinada caracterização atribuída aos EUA, terrorismo, Estados Párias e Falidos, e influenciaram a realidade a partir do momento em que foram capazes de produzir a crença na população de que o perigo do terrorismo nos termos ali propostos era real, a FSS-05 reproduz a relação apresentada nas NSS-02 e NSS-06, mas procura justificá-la mediante estudos que comprovem cientificamente tal relação. A *intertextualidade* ilumina, portanto, a importância de se mapear os momentos em que o documento busca subsídios em outras fontes para justificar seus argumentos e,

¹³ Jackson (2005) e Hodges (2011) mostram que para o êxito da Guerra ao Terror inscrever sentidos após os atentados, foi necessário a reprodução das ideias oferecidas pelo governo mediante segmentos distintos da sociedade, tais como mídia, academia e grupos religiosos. Sem a participação e adesão dessas parcelas, dificilmente a narrativa criada após os atentados teria conseguido se estabelecer.

assim, apresentar-se como comprovação das afirmações apresentadas nas NSS-02 e NSS-06. Notem-se os seguintes exemplos:

“Events of the last few years have tragically brought home the reality that situations unfolding on the other side of the world - governments collapsing, criminal and terrorist networks, humanitarian crises, and grinding poverty - can have global ramifications. Weak states tend to be the vector for these destabilizing forces, manifesting the dark side of globalization, and pose a very difficult kind of national security challenge. In countries that lack the ability, or will, to provide basic services or protection, we can no longer choose to look the other way. We need to engage gage in a coordinated and strategic manner to address the core issues of poverty and underdevelopment” (Fss-05, p. v, grifos nossos).

“The strategy identifies the ways that fragile states differ from those that are stable and able to pursue long-term development. It also identifies strategic priorities for fragile states and initial directions for USAID programming. Finally, the strategy focuses on management and administrative changes needed and outlines a new business model for USAID’s operations in fragile states” (Fss-05, p. 2, grifos nossos).

“Research indicates that the instability associated with fragile states is the product of ineffective and illegitimate governance. Effectiveness refers to the capability of the government to work with society to assure the provision of order and public goods and services. Legitimacy refers to the perception by important segments of society that the government is exercising state power in ways that are reasonably fair and in the interests of the nation as a whole” (Fss-05, p. 3, grifos nossos).

O primeiro fragmento do documento retoma um tema caro às NSS-02 e NSS-06: os atentados de 11 de setembro desvelaram uma nova realidade, na qual o perigo vem de fora das fronteiras dos EUA e jaz, sobretudo, na incapacidade ou relutância de países vistos como fragilizados para se reformarem e acabarem com a pobreza endêmica e o subdesenvolvimento, o que os acaba tornando reféns de grupos terroristas. Temos nesse trecho um exemplo de *intertextualidade manifesta*, na medida em que a estratégia da USAID tem como seu ponto de partida os temas apresentados nos documentos anteriores. É inequívoca a associação entre Estados Falidos e terrorismo e, portanto, a agência deve contribuir para a compreensão e a resolução de tamanho problema.

O segundo trecho, por sua vez, ao indicar as intenções da estratégia pensada pela USAID e ao apresentar as ações necessárias para a erradicação do problema, é um bom exemplo de como o documento começa a agregar outros elementos para a construção de sentidos, especialmente ao introduzir uma solução técnica para a questão, tanto para o problema dos Estados Falidos, quanto para o próprio engajamento da agência nessas situações. De um lado, é necessário um engajamento técnico em países fragilizados, que os capacite a buscar desenvolvimento de longo prazo; por outro lado, temos a necessidade de uma mudança na forma como os EUA estruturam suas ações de ajuda externa, e aponta a necessidade de mudanças de ordem administrativa e novos modelos de gestão para a atuação da USAID.

O último trecho, por sua vez, apresenta as justificativas para tal prescrição e, para tanto, temos mais um movimento de *intertextualidade manifesta*: quem afiança a instabilidade dos países em tela não

é o presidente, tampouco a USAID, mas sim pesquisas anteriores, as quais já haviam apreendido a associação entre Estados Falidos e terrorismo. Dito de outra forma, temos um quadro analítico previamente construído que justificaria a definição e as ações ora avançadas e que indicaria melhores rumos para a agência. Uma identificação científica e imparcial do problema e das soluções, e longe de ser atravessada por interesses políticos.

A pesquisa em questão é o artigo *A Strategy Framework for the Assessment and Treatment of Fragile States*, resultado do trabalho de Jack Goldstone, da *George Mason University*, e sua equipe de colaboradores do *Center for Institutional Reform*, da *University of Maryland* e citado como nota de rodapé na FSS-05. Dentre as principais ideias desenvolvidas por Goldstone et al (2004), três são mais salientadas na FSS-05: primeiro, a força ou fragilidade dos Estados advém primariamente das instituições dos países, principalmente aquelas relativas às dimensões política, social, econômica e de segurança; segundo, a qualidade da capacidade dos Estados depende da efetividade e da legitimidade das instituições de cada dimensão; e, terceiro, os problemas institucionais são causados na maioria das vezes pelo descompasso entre as condições políticas internas e as instituições e intervenções por meio das quais o país procura alcançar seus objetivos. Assim sendo:

“The most general principle distilled is that fragile states are those where the effectiveness and legitimacy of the institutions of state capacity (political, economic, social and security) do not, when taken together, create the necessary ability to manage internal conflicts, and ultimately the propensity for violence, or sufficient neutral ground. A specific imbalance of political power and objectives between contending groups – a governance gap, if you will - is usually at the heart of this fragility” (GOLDSTONE et al, 2004, p. xi).

Por conseguinte, as prioridades da USAID para Estados Falidos centram-se em quatro pilares, quais sejam, reforçar a estabilidade ao tratar das causas do conflito nas dimensões política, econômica e social, umentar a segurança ao prover um ambiente que garanta a segurança pessoal, encorajar reformas, principalmente aquelas relacionadas com as condições que hoje estariam causando o fracasso, e, finalmente, desenvolver a capacidade das instituições consideradas fundamentais para a recuperação e o desenvolvimento do país. A tradução prática dessas diretrizes são opções como entrega de assistência humanitária e estabelecer a segurança quando os países estiverem em conflito, assim como apoiar a realização de eleições, auxiliar a construção de uma mídia independente, prover infraestrutura e serviços básicos, entre outras tarefas, após o fim dos conflitos internos.

Todavia, prioridades e tarefas não são opções deliberadas da agência: são indicações de outro estudo, organizado por Orr (2004). Este volume parte do pressuposto de que os EUA têm competência reconhecida para vencer guerras, mas, infelizmente, não sabem como estabelecer a paz em ambientes pós-conflito. Assim, a partir da ideia de que há quatro pilares principais para a construção da paz - segurança; governança e participação; bem-estar econômico e social; e justiça e reconciliação - Orr e colaboradores estabelecem ações práticas para ação, e a USAID faz uso dessas ideias para elaborar sua estratégia. Ou seja, da mesma forma que o diagnóstico é embasado em um estudo científico, a ação também o é. Novamente, reforça-se o caráter técnico e apolítico da questão.

Independentemente da grande controvérsia envolvendo avaliações institucionais sobre o fracasso estatal e as causas do terrorismo¹⁴, o fato é que a concepção ora apresentada influenciou mudanças na estrutura do governo norte-americano. De acordo com dados coligidos por Lancaster (2008), com o final da Guerra Fria e durante toda a década de 1990 a ajuda externa perdeu centralidade para os EUA, o que acarretou em uma depreciação de seu papel como elemento de política externa, assim como também redundou na diminuição do montante financeiro prometido para esta seara. Contudo, tal tendência foi revertida durante a administração George W. Bush: além de destacar o papel da ajuda externa nas duas estratégias de segurança nacional, em seu governo o montante destinado foi o maior desde o Plano Marshall, ultrapassando 25 bilhões de dólares no ano fiscal de 2005, já deduzidos os valores direcionados para as reconstruções do Iraque e Afeganistão e a ajuda militar ao Paquistão.

Além do acréscimo no volume, institucionalmente tivemos mudanças na maneira como a ajuda é dispensada, destacando-se a integração do planejamento e do orçamento da USAID junto ao Departamento de Estado, além do aumento do papel do Departamento de Defesa como provedor de assistência econômica. Na mesma toada, o governo elaborou o *Millennium Challenge Account*, programa anunciado em março de 2002, cuja ideia era aumentar em 50% até o ano fiscal de 2006 o volume total da ajuda externa norte-americana para países em desenvolvimento que mostrassem avanços em indicadores relativos ao aumento das liberdades civis, direitos políticos, controle da corrupção, dentre outros. Uma ajuda condicionada, pensada como forma de se incentivar a promoção de democracias e reformas no âmbito político, econômico e em áreas afins de países considerados fracos. Ademais, com o fito de dinamizar e tornar mais bem-sucedido o envio de tropas e de recursos, o governo George W. Bush criou o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*, organismo inserido dentro do Departamento de Estado, responsável por coordenar os esforços de reconstrução e estabilização de países saídos de conflitos armados.

A despeito das críticas à forma como os EUA fazem uso da ajuda externa¹⁵, as reestruturações listadas podem ser consideradas reverberações importantes da associação estabelecida entre Estados Falidos e terrorismo, dado que criaram as condições para transformações na maneira como a política de ajuda externa do país é planejada, efetuada e, não menos importante, justificada perante o mundo.

Prática Social

Conforme mencionado inicialmente, à análise da prática social interessa averiguar como o discurso contribui para a transformação ou manutenção de determinado *status quo*. Para tanto, pretendemos compreender como a associação entre terrorismo e Estados Falidos insere-se nos interesses mais amplos dos EUA e, conseqüentemente, de que maneira contribui para justificar as ações externas do país após o 11 de setembro de 2001. Em nosso entender, é importante contextualizar

¹⁴ Uma leva de trabalhos questiona a associação entre Estados Falidos e terrorismo. Por exemplo, Hehir (2007), ao cruzar os dados da lista de Organizações Terroristas Internacionais, que, segundo o Departamento de Estado dos EUA, enumera os principais grupos em atividade, com o *Failed States Index*, argumenta que a intersecção em tela não oferece subsídios robustos para a associação entre Estados Falidos e terrorismo e que a presença de grupos terroristas é maior em países que não são considerados falidos, inclusive alguns deles democráticos. Para uma revisão de parte da literatura crítica à associação Estados Falidos e terrorismo, sugerimos Gomes (2011).

¹⁵ Patrick e Brown (2007) argumentam que, a despeito dos acréscimos financeiros e das mudanças estruturais, a política de ajuda externa dos EUA ainda é problemática. Ao desagregar o montante total destinado para ajuda externa, os autores afirmam que, excluindo-se Iraque, Afeganistão e Paquistão, os países que mais recebem auxílio financeiro dos EUA são Egito, Israel, Colômbia e Jordânia, países que não estão dentre aqueles considerados falidos. Ademais, os autores ainda criticam a postura reativa da política de ajuda norte-americana para Estados Falidos, salientando que a prevenção ainda é fraca e a coordenação entre as agências é caótica. Inobstante as críticas válidas, nosso ponto é que, ainda que questionemos a qualidade das mudanças, o fato é que as mesmas ocorreram e estão relacionadas à conexão entre Estados Falidos e terrorismo.

brevemente a importância da democracia para a política externa do país após a Guerra Fria, assim como os impactos do que se convencionou chamar pensamento neoconservador, que teve influência significativa durante o governo de George W. Bush.

Assim sendo, ao final da Guerra Fria, analistas e *policymakers* debatiam qual seria o papel dos EUA em um sistema internacional não mais bipolar. Se outrora a fonte de legitimidade da ação internacional norte-americana era a contenção da URSS, nesse novo contexto, num mundo ainda sem a identificação de novos competidores, qual deveria ser a estratégia dos EUA? É dentro dessa conjuntura que ganha destaque a discussão sobre a promoção democrática como um dos pilares da política externa dos EUA para o pós-Guerra Fria. Cada qual a seu modo, as administrações norte-americanas destacaram a importância da democracia para a paz e segurança internacional, e como o país contribuiria para tal fim. Ao analisar 94 discursos presidenciais e 321 pronunciamentos de secretários de Estado norte-americanos, Castro Santos (2010) identifica três princípios relativos à democracia e qual o papel dos EUA no mundo pós-Guerra Fria: primeiro, os valores e princípios da democracia liberal ocidental são universais e, portanto, sua promoção é um bem para a humanidade; segundo, as democracias não lutam entre si e, conseqüentemente, promover a democracia é promover a paz mundial; terceiro, a promoção democrática faz o mundo mais seguro e próspero para os EUA. Logo, a missão dos EUA no mundo pós-Guerra Fria seria promover a democracia para os demais países do globo¹⁶.

Após o 11 de setembro, a importância do componente democrático na política externa do país ganhou destaque, sobretudo, devido à influência do pensamento neoconservador, cujos expoentes na administração George W. Bush eram pessoas como Paul Wolfowitz, secretário adjunto de defesa e o então vice-presidente Dick Cheney. De acordo com Teixeira (2007), essa corrente de pensamento dá grande ênfase ao papel da democracia na política externa do país, destacando, dentre outros pontos, a ideia de que a promoção democrática é um imperativo moral, pois, recuperando ideias presentes desde a Independência dos EUA, acreditam que a liberdade individual é um absoluto moral, e a democracia seria, portanto, o regime político superior, na medida em que resguardaria tal liberdade, mas que não impediria atos como espionagem e violação de direitos civis básicos quando interesses políticos e econômicos estão em jogo. Assim sendo, Kagan e Kristol, dois expoentes do neoconservadorismo norte-americano, defendem a remoralização da política externa dos EUA a partir da crença americana de que os princípios da Declaração de Independência não são apenas escolhas de uma cultura particular, mas verdades universais, duradouras e autoevidentes¹⁷.

Ademais, os neoconservadores comungam da conexão entre democracia e segurança, na medida em que países democráticos seriam mais amistosos e menos propensos à guerra. Promover a

¹⁶ O debate sobre promoção da democracia, comumente designado como tese da *Paz Democrática*, foi um tema igualmente importante no debate acadêmico de Relações Internacionais durante a década de 1990, principalmente a partir das obras de Russett (1994), Brown et al (1996) e Russett e O'Neal (2001). Grosso modo, o argumento é que democracias tendem a não lutar entre si devido a dois motivos principais. Primeiramente, segundo explicações com ênfase institucional, o sistema político democrático com seus pesos e contrapesos impede que as lideranças declarem guerra de forma unilateral. Por outro prisma, há ainda explicações normativas, que argumentam que em suas relações exteriores democracias tendem a externar normas de convivência e tolerância para com os demais países do sistema internacional. Em boa medida, é possível afirmar que, se não explicitamente ao menos implicitamente, tais ideias serviram como justificativa para a ênfase na promoção democrática por parte da política externa norte-americana.

¹⁷ É conveniente ressaltar que o grupo neoconservador já teve presença anterior no governo, com destaque para a administração de George H. Bush (1989-1993), mas suas ideias não conseguiram aderência devido, sobretudo, ao contexto doméstico dos EUA na época, porquanto a principal preocupação relacionava-se a questões econômicas. Somente após os atentados é que o grupo em questão teve a oportunidade para implementar seu programa político e ideológico. Daalder e Lindsay (2004) e Teixeira (2007) são boas referências sobre esta discussão.

democracia seria, assim, uma estratégia eficaz para a segurança dos EUA, dado que a maior parte dos países considerados párias internacionais seriam regimes ditatoriais. Nessa toada, esta constelação de ideias abre espaço para a concepção de mudança de regime (*regime change*), que, em linhas gerais, consiste na ideia de que os EUA devem fazer uso de todos os meios possíveis para pressionar a fomentar a proliferação de democracias liberais pelo mundo. À luz do que consideram ser exemplos paradigmáticos de mudança de regime, Alemanha e Japão pós-Segunda Guerra Mundial, o argumento é que os EUA devem incentivar a transformação de regimes não democráticos em democracias liberais, pois seria um poderoso elemento para a paz e segurança internacionais. Todavia, quando necessário, os meios para se efetuar as mudanças de regimes não devem restringir-se à ajuda externa, por exemplo; de acordo com o pensamento neoconservador, intervenções militares devem ser levadas em consideração quando necessário.

Vemos, portanto, que a associação entre terrorismo e Estados Falidos não é algo trivial: a ideia de que principal problema do mundo é o terrorismo, e que sua causa mais profunda é a ausência de regimes democrático-liberais, apresenta, no mínimo, afinidades com as ideias presentes no debate sobre democracia e política externa dos EUA após a Guerra Fria. Em nosso entender, a natureza técnica atribuída ao problema dos Estados Falidos seria uma maneira de diminuir as controvérsias em torno da questão, apresentando-a como a verdade científica sobre o problema do fracasso estatal, e dissociada de questões políticas. Face os fatos apresentados, a opção seria intervenções precisas, direcionadas para as instituições burocráticas com vistas a fortalecer tais países.

Para ilustrar como tal associação contribui para justificar a ação internacional dos EUA, ao analisar a estratégia norte-americana para a África, Nasser (2009) chama a atenção para o fato de *think tanks* influentes no governo, como o *Council on Foreign Relations*, destacarem a necessidade de se ampliar o papel das forças militares do país e vigiar as fontes energéticas e os sistemas de distribuição do continente africano frente a vazios de poder e ameaças como o terrorismo, características do fracasso estatal. Com vistas a também ilustrar o ponto, é importante ressaltar que, no que tange aos interesses do capital privado, a empresa Halliburton, cujo um dos CEO foi o ex-vice-presidente Dick Cheney, arrecadou volumosos 39,5 bilhões de dólares desde o início da reconstrução do Iraque em 2003, mediante contratos com o governo iraquiano e com o governo norte-americano, o que mostra como os sentidos construídos trabalharam em favor da manutenção de um determinado *status quo* e de interesses econômicos de uma elite com ligações íntimas com o governo¹⁸.

Ademais, ainda sobre o caso do Iraque, Chapaux (2009) afirma que a então administração republicana, ainda que não tenha dito que o país era um Estado Falido quando do início da invasão, mobilizou o conceito para justificar e legitimar a presenças das tropas, visto que “os Estados que estão no Iraque têm que ficar para evitar a produção de um novo Estado Falido” (POWELL, 2003, *apud* CHAPAUX, 2009, p. 122). Para além, Raphael (2009) argumenta que boa parte das análises sobre terrorismo publicadas em periódicos como *Terrorism and Political Violence* e *Studies in Conflict and Terrorism*

¹⁸ Tais dados podem ser encontrados em: <<http://readersupportednews.org/news-section2/308-12/16561-focus-cheney-halliburton-made-395-billion-on-iraq-war>> e <<http://leaksource.wordpress.com/2013/04/08/contractors-reap-138-billion-from-iraq-war-cheney-halliburton-1-with-39-5-billion/>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

foram realizadas por pessoas com ligação com o governo, provendo justificção intelectual para as controversas prticas de contraterrorismo e para as prticas de segurana¹⁹.

Assim sendo, à luz da contextualização apresentada, podemos compreender e situar a emergência da associação entre terrorismo e Estados Falidos: o debate sobre as causas do terrorismo está relacionado com a importância que os EUA destacam para a promoção democrática como variável para garantir a paz e a segurança internacional desde o final da Guerra Fria, e, por conseguinte, ao estabelecer a importância da democracia como solução para o fracasso estatal teríamos um reforço importante para a visão dos EUA sobre o problema do terrorismo transnacional, além de um expediente bastante conveniente para intervenções, as quais passam a possuir um caráter técnico. Ademais, temos também uma nova maneira de se continuar destacando a importância de se promover democracias pelo mundo e, assim, justificar e legitimar a presença norte-americana no mundo.

Somados os pontos, a construção de sentidos apresentada nos documentos e reforçada pelas prticas da política externa norte-americana não é nada arbitrária, mas sim contribui para justificar e legitimar a ação externa do país após os atentados de 11 de setembro de 2001, porém apresentando continuidades significativas com a discussão ideológica e política presente desde o final da Guerra Fria nos EUA. Nesse sentido, termos como *Estados Falidos* e *Mudança de Regime* podem, à primeira vista, parecer novidade no léxico político dos EUA, mas quando analisados a partir dos *insights* da *Análise de Discurso Crítica*, notamos que os mesmos estão intimamente conectados aos interesses políticos e econômicos de longo prazo dos EUA que, no mínimo, remontam ao final da Guerra Fria. Nota-se, portanto, que as interpretações desenvolvidas sobre a política externa dos EUA são resultado de uma análise conjunta das três etapas sugeridas por Fairclough, evidenciando, salvo melhor juízo, a importância de ponderações oriundas da Linguística para discussões da área de Relações Internacionais.

Considerações Finais

Quando iniciamos o artigo, dissemos que almejávamos realizar uma dupla intervenção no debate. Primeiramente, com relação ao debate acadêmico, nossa contribuição passa por destacar a utilidade analítica da *Análise de Discurso Crítica* para a área de Relações Internacionais. Assim, mediante o aporte conceitual de Norman Fairclough, procuramos mostrar que a associação entre terrorismo e Estados Falidos como um problema de natureza técnica construída nos documentos selecionados e propagados pela administração republicana produziu impactos na estrutura administrativa do país, além de ser um expediente conveniente para intervenções militares, mas não pode ser dissociada dos interesses políticos e ideológicos dos EUA desde o final da Guerra Fria, contribuindo assim para justificar e legitimar a ação externa do país após os atentados de 11 de setembro. Esperamos que a relação dialética entre discurso e realidade, tal como formulado por Fairclough, tenha sido exemplificada pela análise aqui realizada e que, assim, possamos fomentar a utilidade analítica da *Análise de Discurso Crítica* e estreitar as possibilidades de diálogo com a área de Relações Internacionais, dado que temas como intervenções humanitárias, operações de paz e direitos humanos, por exemplo, mostram-se ricos para investigações informadas pelo prisma discursivo.

¹⁹ Raphael (2009) aponta que os principais *experts* em terrorismo nos EUA, tais como Martha Crenshaw, Bruce Hoffman e Walter Laqueur, por exemplo, passaram por órgãos como a CIA e o Departamento de Estado, e que as análises realizadas e publicadas nos periódicos entre o período de 1974 e 2004 tendem a replicar as análises do governo norte-americano sobre o assunto.

Com relação à intervenção no debate político, esperamos ter mostrado que a construção da associação entre terrorismo e Estados Falidos, a despeito de seu caráter técnico, foi influenciada por discussões políticas e ideológicas. Assim, trata-se de problematizar uma construção de sentidos que hodiernamente é tratada de como isenta de interesses e que informa a ação política não apenas dos EUA, mas também de organizações internacionais e de outros países. Ao destacar a produção do discurso como prática social e a forma como ele influencia e é ao mesmo tempo influenciado por outras práticas, esperamos ter contribuído para questionar a visão técnica sobre o fracasso estatal, o que, salvo melhor juízo, está longe de ser a melhor resposta para a discussão acerca das causas do terrorismo transnacional e dos países considerados fracassados.

Referências Bibliográficas

- BERBER SARDINHA, T. *Linguística de Corpus*. Barueri: Manole, 2004.
- BROWN, M.; LYNN-JONES, S.; MILLER, S. (org.). *Debating the Democratic Peace*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- BUSH, G. W. *The National Security Strategy of the United States of America*. White House: Washington D.C, 2002.
- _____. *National Strategy for Combating Terrorism*. White House: Washington D.C., 2003.
- CASTRO SANTOS, M. H. "Exportação da democracia na política externa norte-americana: doutrina e uso da força". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 53, nº1, p.157-191, 2010.
- CHAPAUX, V. "Imposición de un Modelo Universal del Estado Exitoso? Estudio de la noción de Estado Fallido". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Mérida, vol. 4, nº 7, p.117-144, 2009.
- CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. *Discourse in Late Modernity*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- DAALDER, I.; LINDSAY, J. *America Unbound: the Bush revolution in foreign policy*. New Jersey: John Wiley and Sons, Inc., 2004.
- FAIRCLOUGH, N. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- _____. *Analysing Discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge, 2003
- FOUCAULT, M. Sobre a Arqueologia das Ciências. Resposta ao Círculo da Epistemologia. In: FOUCAULT, M. *Ditos e Escritos II: Arqueologia das Ciências e História dos Sistemas de Pensamento*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- GOLDSTONE, J.; HAUGHTON, J.; SOLTAN, K.; ZINNES, C. *A Strategy Framework for the Assessment and Treatment of Fragile States*. Washington: PPC IDEAS, 2004.
- GOMES, A.T. "Questionando o fracasso estatal: um balanço da literatura crítica". *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, nº71, p.69-94, 2011.
- _____. "O Colapso e a Reconstrução: uma análise do discurso sobre Estados Falidos e Reconstrução de Estados". São Paulo. 249 p. Tese (Doutorado). USP, 2012.
- HEHIR, A. "The Myth of the Failed State and the War on Terror: a challenge to conventional wisdom". *Journal of Intervention and Peacebuilding*, Londres, vol.1, nº3, p.307-333, 2007.
- HODGES, A. *The War on Terror Narrative: Discourse and Intertextuality in the Construction and Contestation of Sociopolitical Reality*. New York: OUP, 2011.
- JACKSON, R. *Writing the War on Terrorism: language, politics and counter-terrorism*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
- JARVIS, L. *Times of Terror: discourse, temporality and the War on Terror*. New York: Palgrave, 2009.
- LANCASTER, C. *George Bush's Foreign Aid: Transformation or Chaos?* Washington D.C: Brookings Institution Press, 2008.
- LITWAK, R. *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2000.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 2, agosto, 2014, p. 291-310

- _____. *Regime Change: U.S strategy through the prism of 9/11*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2007.
- LYNN-DOTY, R. "Foreign Policy as Social Construction: a Post-Positivist analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in Philippines". *International Studies Quarterly*, Chichester, vol.37, p.297-320, 1993.
- MAGALHÃES, I. "Introdução: a Análise de Discurso Crítica". *D.E.L.T.A.*, São Paulo, 21, p.1-9, 2005.
- MENDES, C. "*A Construção do conceito de Terrorismo: análise dos discursos do ex - Primeiro Ministro britânico Tony Blair*". Brasília. 233 p. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, 2008.
- MONTEIRO, L. "*O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas*". São Paulo. 152 p. Dissertação (Mestrado). Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2006.
- MONTEN, J. "The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S Strategy". *International Security*, Boston, vol. 29, nº 4, p.112-156, 2005.
- NABERS, D. "Filling the Void of Meaning: Identity Construction in U.S. Foreign Policy after September, 11, 2001". *Foreign Policy Analysis*, Chichester, vol. 5, p.191-214, 2009.
- NASSER, R. Os Estados Falidos: Novas Ameaças e Novas Oportunidades. In: NASSER, R. (org.). *Os Conflitos Internacionais em suas Múltiplas Dimensões*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- ORR, R. *Winning the Peace: an American Strategy for Post-Conflict Reconstruction*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2004.
- PATRICK, S.; BROWN, K. *Greater than the sum of its parts? Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy, 2007.
- PILLAR, P. *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- RAJAGOPALAN, K. *Por uma Linguística Crítica*. São Paulo: Parábola, 2003.
- RAMALHO, V. "*O discurso da imprensa brasileira sobre a invasão anglo-saxônica ao Iraque*". Brasília. 194 p. Dissertação (Mestrado). UnB, 2005.
- RAPHAEL, S. In the service of power: terrorism studies and US intervention in the Global South. In: JACKSON, R.; BREEN, M.; GUNNING, J. (org.). *Critical Terrorism Studies: a new research agenda*. New York: Routledge, 2009.
- RESENDE, E. *Americanidade, Puritanismo e Política Externa*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2012.
- RESENDE, V. "*Literatura de cordel no contexto do novo capitalismo: o discurso sobre a infância nas ruas*". Brasília. 258 p. Dissertação (Mestrado). UnB, 2005.
- _____. RAMALHO, V. *Análise de Discurso Crítica*. São Paulo: Editora Contexto, 2006.
- RUSSET, B. *Grasping the Democratic Peace*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- RUSSET, B.; O'NEAL, J. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: W.W.Norton & Company, 2001.
- SANTO NETTO, M. "*O Troféu da Anarquia: Simon Bolívar, guerras de independência, e a formação discursiva do nacionalismo hispano-americano (1810-1820)*". Belo Horizonte. 95 p. Dissertação (Mestrado). PUC-Minas, 2011.
- TEIXEIRA, C. "*O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos EUA*". São Paulo. 128 p. Dissertação (Mestrado). Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2007.
- VILELA, E.; NEIVA, P. "Temas e Regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 54, nº 2, p. 70-96, 2011.
- USAID. *Fragile States Strategy*. Bureau for Policy and Program Coordination, USAID: Washington D.C, 2005.
- WODAK, R. What CDA is about – a summary of its history, important concepts and its development. In: WODAK, R.; MEYERS, M. *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications, 2001.

Aureo de Toledo Gomes - aureo@ie.ufu.br
Rossana Rocha Reis - rossanarr@usp.br
Tainah Espíndola - tainahespindola@yahoo.com.br

Submetido à publicação em março de 2013.
Versão final aprovada em janeiro de 2014.

OPINIÃO PÚBLICA

August 2014

Vol. 20, nº 2

ISSN 0104-6276

CONTENTS

	<i>Page</i>
<i>Electoral behavior and party strategy in Brazilian presidential elections (2002 - 2010)</i> Fernando Guarnieri	157
<i>Parliament, political representation and social network sites: how and why Brazilian representatives use Twitter</i> Francisco Jamil Marques Jakson Aquino Edna Miola	179
<i>Taking a part in this judgment: Folha de S. Paulo and the Workers' Party in the process of 'mensalão'</i> Flávia Biroli Denise Mantovani	205
<i>Distinct patterns of welfare in Brazil: a time series analysis</i> Natália Guimarães Duarte Sátyro	220
<i>Institutional design and promotion of justice in participatory spaces: implications in a case study</i> Rafael da Silva	253
<i>Civic engagement and social capital: an interactive model for the effect of interpersonal trust</i> Alessandro Freire	274
<i>Terrorism and Failed States: a Critical Discourse Analysis"</i> Aureo de Toledo Gomes Rossana Rocha Reis Tainah Espindola	292



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 20, nº 2 p.157-312
August 2014
ISSN 0104-6276





ISSN 0104-6276