

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 20, nº 3

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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



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

Editora Assistente: Fabíola Brigante Del Porto
Secretária e Editora Eletrônica: Regina Celi de Sales Ferreira
Revisora: Juliana Bôa
Estagiária: Annelise Estrella Galeazzi

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

Victor 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) 19-3521-1712/fax: (+55) 19-3289-4309

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



Ministério
da Educação

Ministério da
Ciência e Tecnologia



cesop

OPINIÃO PÚBLICA

Dezembro de 2014

Vol. 20, nº 3

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
<i>Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória</i> Jairo Nicolau	311
<i>Uso estratégico de eleições alternadas? Efeitos da candidatura para prefeito sobre a votação dos concorrentes ao cargo de deputado federal no Brasil</i> Luís Felipe Guedes da Graça Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza	326
<i>Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico</i> Adriano Codato Luiz Domingos Costa Lucas Massimo	346
<i>Políticas de ação afirmativa e o experimento de listas: o caso das cotas raciais na universidade brasileira</i> Mathieu Turgeon Bruno Sant'Anna Chaves William Washington Wives	363
<i>A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa</i> Luiz Augusto Campos	377
<i>Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes</i> Danilo Rothberg	407
<i>Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil</i> Mario Fuks	425
<i>Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos</i> Euzeneia Carlos	450
<i>El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas</i> Mary Luz Alzate Zuluaga Gerardo Romo Morales	480
<i>"The American Dream" ou "The American Dream": o debate contemporâneo sobre a Imigração de mexicanos para os Estados Unidos</i> Celso Antônio Coelho Vaz	496
<i>TENDÊNCIAS Encarte de Dados: Opiniões sobre questões de segurança pública e comportamento social</i> Editores de Opinião Pública	523



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 20, nº 3 p.311-543
Dezembro de 2014
ISSN 1807-0191



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 20, nº 3, Dezembro de 2014 – Campinas: CESOP, 2014.
Revista do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas.

Quadrimestral

ISSN 1807-0191 (versão online)

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

Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória

Jairo Nicolau

Departamento de Ciência Política
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo: O objetivo deste artigo é avaliar o efeito de um conjunto de variáveis no voto dos principais candidatos (Dilma Rousseff, José Serra e Marina Silva) e nos votos nulos e em branco no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010. A pesquisa é baseada nos resultados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb-2010). Para análise dos dados foi utilizado um modelo de regressão logística multinomial, cujos resultados são também apresentados por intermédio de gráficos com as probabilidades preditas do voto segundo algumas variáveis. Entre as variáveis selecionadas, a escolaridade, a região, a religião, a preferência partidária, o autoposicionamento na escala esquerda-direita e a avaliação de governo foram as que apresentaram diferenças na votação obtida pelos candidatos. Por outro lado, o sexo, a idade e a participação no programa Bolsa Família tiveram reduzido impacto nessa votação.

Palavras-chave: eleições presidenciais 2010; comportamento eleitoral no Brasil; voto para presidente no Brasil

Abstract: The objective of this article is to examine the effect of a set of variables on the vote of the main candidates (Dilma Rousseff, José Serra and Marina Silva), and on invalid votes in the first round of Brazilian presidential elections in 2010. The research is based on the results of “Estudo Eleitoral Brasileiro” (Brazilian Electoral Study) conducted in 2010. The data was analysed using a multinomial logistic regression model, whose results are also presented through graphics with the predicted probability. Among the selected variables, education, region, religion, party preference, self-positioning in the left-right scale and evaluation of government showed the most significant differences between the candidates. On the other hand, sex, age, and participation in the “Bolsa Família” program have limited impact on the differentiation of candidates.

Keywords: presidential elections 2010; electoral behaviour in Brazil; vote for president in Brazil

Introdução¹

A decisão do presidente Lula de escolher Dilma Rousseff para concorrer como candidata do PT à sua sucessão nas eleições de 2010 gerou muitas indagações. Qual seria a reação do eleitorado diante da primeira mulher a disputar com chances a Presidência da República. Até que ponto Lula conseguiria transferir o seu capital político, construído em três décadas de atuação, para um nome que nunca tinha disputado uma única eleição. Em que medida a distribuição dos votos de Dilma pelo território nacional se assemelharia à de Lula em eleições anteriores. Os resultados das eleições atestaram o sucesso da escolha feita pelo presidente. Além de sair vitoriosa, Dilma obteve 46,9% dos votos válidos no primeiro turno, percentual semelhante ao obtido por Lula quatro anos antes (48,6%).

Uma comparação do padrão geográfico das votações de Lula (2006) e Dilma (2010) revela muitas semelhanças. Seus redutos eleitorais são praticamente os mesmos: o Nordeste, o estado de Amazonas e a região nordeste de Minas Gerais. Os redutos da oposição também se mantiveram: os estados de Roraima, Mato Grosso do Sul e São Paulo, a região norte do Mato Grosso, a região central do Pará e as regiões oeste do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul (MARZAGÃO, 2013; TERRON; SOARES, 2010).

Além de identificar as bases territoriais, um outro desafio dos estudos eleitorais é observar se determinadas características sociodemográficas, atitudes e opiniões dos eleitores estão associadas à preferência por determinado candidato. O impacto de variáveis sociodemográficas e atitudinais no voto para presidente em 2010 foi tema de uma série de trabalhos (BAQUERO; GONZALES, 2011; KERBAUY, 2011; PEIXOTO; RENNÓ, 2011; RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2011; ZUCCO, 2013). O mais amplo e sistemático deles (PEIXOTO; RENNÓ, 2011) avaliou os efeitos de 13 variáveis sobre as chances de o eleitor votar em determinado candidato. Suas conclusões para os resultados do primeiro turno são as seguintes:

Quem votou em Lula em 2006, quem é simpático ao PT, quem avalia bem o governo Lula e quem percebe ter tido mobilidade social ascendente tem muito mais chance de votar em Dilma. Por outro lado, ter a cor da pele branca, ter baixa escolaridade e renda e simpatizar com o PSDB reduzem a probabilidade de votar em Dilma (PEIXOTO; RENNÓ, 2011, p. 315).

Em que pese a contribuição desses trabalhos, algumas questões sobre a escolha dos eleitores na disputa presidencial de 2010 ainda não foram respondidas: Será que o impacto de variáveis sociais, tais como a escolaridade e a religião, permanece quando uma variável contextual (a região) é introduzida na análise? Autoclassificar-se como sendo de esquerda realmente aumenta as chances de um eleitor votar em Dilma? Algum dos candidatos se beneficiou do voto dos eleitores que se definiram como sendo de direita?

O propósito deste artigo é avaliar o efeito de alguns fatores na escolha que os eleitores fizeram no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010. Para tal, selecionei um conjunto de variáveis do banco de dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), pesquisa que foi a campo em 2010. O impacto de cada uma delas sobre a probabilidade de os eleitores votarem em Dilma Rousseff, José Serra, Marina Silva ou anularem/votarem em branco foi mensurado por intermédio de um modelo de regressão logística multinomial.

¹ Gostaria de agradecer a Dalson Britto, Eduardo Leoni, Ednaldo Ribeiro, Lilian Oliveira, Cesar Zucco Jr. e aos dois pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública* os excelentes comentários à primeira versão deste artigo. Eles foram tão pertinentes que me estimularam a praticamente escrever um novo artigo.

Métodos

Alguns estudos recentes têm chamado a atenção para a distinção de dois estilos de pesquisa empírica: a confirmatória e a exploratória (WAGENMAKERS et al., 2011; 2012). Na pesquisa confirmatória, mais comum em desenhos experimentais, o plano de análise e a definição de hipóteses são apresentados antes que os dados sejam coletados; ou seja, o pesquisador apresenta as suas hipóteses antes de ter acesso aos seus dados. A ideia é que o pesquisador não seja contaminado com certos tipos de vieses cognitivos, tais como o viés de confirmação e o *cherry picking* – prática de incluir na análise apenas as variáveis que sejam favoráveis a suas hipóteses (WAGENMAKERS et al., 2012). Já na pesquisa exploratória, o pesquisador busca encontrar padrões nos dados já coletados. Seu foco é descrever aspectos interessantes dos dados e propor modos pelos quais futuros estudos confirmam ou não resultados exploratórios.

Este artigo se filia à tradição de pesquisa eminentemente exploratória. Entre as dezenas de variáveis de um banco de dados de uma pesquisa de opinião já realizada (Eseb-2010), foram selecionadas aquelas que, no meu entender, poderiam ter algum impacto no voto para presidente. Um dos maiores desafios desse tipo de empreitada é como selecionar as variáveis. Para não cair na tentação de utilizar na análise apenas as variáveis que se mostraram estatisticamente significantes, selecionei, antes de começar a análise dos dados, um conjunto de variáveis que são tradicionalmente utilizadas pela literatura sobre comportamento eleitoral no Brasil².

O Estudo Eleitoral Brasileiro – Eseb

Para a análise de dados, utilizei os resultados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) de 2010. A pesquisa ouviu 2.000 eleitores (indivíduos acima de 16 anos que estavam cadastrados para votar) em entrevistas domiciliares realizadas entre os dias 4 e 20 de novembro, portanto, após o segundo turno das eleições. O processo de seleção da amostra foi feita em três estágios: 1) seleção dos municípios pelo método PPT (probabilidade proporcional ao tamanho), tomando como base o número de moradores com 16 anos ou mais; 2) sorteio dos setores censitários ou bairros de cada município; 3) seleção dos respondentes, utilizando uma quota proporcional de gênero, idade, condição de atividade (PEA/não PEA), escolaridade e renda familiar (Cesop, 2011).

No caso específico da análise dos determinantes do voto em 2010, a amostra fica um pouco menor, já que somente os eleitores que compareceram às urnas declararam o seu voto para presidente. Com a exclusão dos eleitores que, embora inscritos, não votaram, a amostra foi reduzida para 1.862 casos.

As variáveis

A Tabela 1 apresenta um quadro com as características gerais dos eleitores, segundo os atributos das variáveis selecionadas. Com exceção da idade, todas as variáveis selecionadas são categóricas. Para a idade, os números expressam a média dos respondentes, para as outras, mostram o percentual de cada uma das categorias.

² Entre estas, acabei excluindo algumas que não me pareceram pertinentes. Por exemplo, a renda. A razão é o alto número de não respostas e a alteração dos valores declarados por parte dos entrevistados. Aos entrevistados que se recusam a declarar a renda individual ou familiar, é oferecida a alternativa de apontar a sua faixa de renda em uma tabela. Essa opção reduz o número de não respostas, mas impede que a renda média familiar seja calculada.

Tabela 1
Características dos respondentes do Eseb-2010

Região	%
Norte	7,2
Nordeste	26,9
Centro-Oeste	7,5
Sudeste	43,2
Sul	12,0
Sexo	
Homem	48,2
Mulher	51,7
Escolaridade	
Fundamental incompleto	43,8
Fundamental completo	19,1
Ensino médio completo	30,8
Ensino superior completo	6,4
Religião	
Católica	62,1
Evangélica	21,8
Outras	6,5
Não tem, não acredita em Deus	9,6
Partido	
PT	24,6
PSDB	5,7
Outros	8,6
Não tem partido	61,1
Escala esquerda-direita	
Esquerda	10,7
Direita	16,6
Centro	29,4
Não sabe	43,4
Avaliação do governo federal	
Positiva	51,1
Regular	35,7
Negativa	13,2
Beneficiário do Bolsa Família	
Recebe	16,4
Não recebe	83,6
Idade (média)	
	40,7

N = 1.862 (eleitores que compareceram no primeiro turno)

Um primeiro grupo de variáveis é composto por aquelas que definem atributos sociodemográficos dos entrevistados: sexo, idade, escolaridade e religião. As quatro são tradicionalmente exploradas pela literatura sobre comportamento eleitoral nas democracias tradicionais (DALTON, 2013) e nos estudos eleitorais realizados no Brasil (MARTINS JR., 2009).

Um segundo grupo é representado por variáveis que dimensionam atitudes dos eleitores em relação ao sistema político: preferência por partido político, autoposicionamento na escala esquerda-direita e avaliação do desempenho do governo federal. A preferência partidária é uma das variáveis mais testadas nos estudos sobre comportamento eleitoral no Brasil (CARREIRÃO; BARBETTA, 2004; RENNÓ, 2007; RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2011). O Eseb-2010 fez uma série de perguntas sobre como os eleitores avaliavam os partidos políticos. Entre elas, selecionei a seguinte: "Algum partido representa a sua maneira de pensar?"³. 61% disseram que nenhum partido os representa; o PT recebeu 24% das menções,

³ Uma das vantagens dessa pergunta é que ela só ofereceu uma opção aos eleitores. Outra pergunta feita para testar a identificação com os partidos indagou se os eleitores gostavam de algum partido, mas as respostas eram múltiplas (até três respostas); ou seja, um eleitor poderia gostar de três legendas diferentes.

o PSDB, 6%, e todos os outros partidos somados, 9%. Em 2010, ter preferência por partido é basicamente ser petista; os eleitores do partido representavam cerca de 2/3 dos eleitores partidários.

A orientação política dos eleitores é tradicionalmente dimensionada nas pesquisas de opinião por intermédio da escala esquerda-direita. No Brasil, Singer (2000; 2012) tem chamado a atenção para a importância do posicionamento dos eleitores na escala esquerda-direita no voto para presidente. O Eseb-2010 solicitou aos eleitores que se posicionassem em uma escala de 11 pontos⁴. Recodifiquei as respostas em três grupos: esquerda (de 0 a 3), centro (de 4 a 6) e direita (de 7 a 10). A distribuição de cada categoria foi a seguinte: 43% não souberam responder, 17% se posicionaram na direita, 29% no centro e apenas 11% na esquerda.

A avaliação do desempenho do governo tem sido apontada como uma das variáveis associadas ao sucesso (ou fracasso) do candidato governista na disputa para o Executivo no Brasil (ALMEIDA, 2008; RENNÓ, 2007). A pergunta sobre a avaliação do governo federal feita pelo Eseb-2010 ofereceu quatro opções (lidas pelo entrevistador) de resposta: ótimo, bom, ruim e péssimo. O “regular” era assinalado somente quando o eleitor espontaneamente o mencionava⁵. Agreguei as respostas em três grupos: avaliação positiva (ótimo e bom), negativa (ruim ou péssima) e regular. Os números de cada categoria são os seguintes: 51% de avaliação positiva, 13% de negativa e 36% de regular.

Alguns estudos baseados em macrodados mostram que os candidatos à Presidência têm recebido diferentes patamares de voto no território nacional (MARZAGÃO, 2013; SOARES; TERRON, 2008). Por conta do tamanho da amostra das pesquisas de opinião em âmbito nacional – tradicionalmente entre 1.000 e 2.000 entrevistas – não é possível fazer inferências para os estados, que são distritos eleitorais fundamentais da política brasileira. A opção para trabalhar com uma variável contextual foi incluir a região. Particularmente, para as eleições de 2010, o componente regional ganhou relevo devido à expressiva votação de Dilma na região Nordeste.

Uma última variável incluída na análise é a participação no programa Bolsa Família. Diversos estudos avaliaram os efeitos do programa no voto para presidente nas eleições de 2006 e 2010 (BOHN, 2011; LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009; NICOLAU; PEIXOTO, 2007; ZUCCO, 2013). O Eseb-2010 perguntou ao entrevistado se ele participava do programa Bolsa Família. Apenas 16% responderam afirmativamente, número inferior às estimativas de famílias que recebem o benefício: em 2010, a média de famílias que receberam o benefício nos municípios brasileiros foi de 35%⁶. Tal como formulada – “o Sr(a). participa do Bolsa Família?” – a pergunta pode ter dado margem a ambiguidades e contribuído para subestimar os participantes do programa, já que o indivíduo pode não receber o benefício diretamente, mas viver em uma família beneficiária.

A análise estatística

Para avaliar os efeitos das variáveis selecionadas na escolha que o eleitor fez na eleição presidencial, a opção foi utilizar um modelo de regressão logística multinomial. As categorias utilizadas

⁴ Ao eleitor era apresentada uma escala e perguntado o seguinte: “Novamente pensando em esquerda e direita na política. Como o sr. (sra.) se considera? Zero significa que o sr. (sra.) é de esquerda e dez que o sr. (sra.) é de direita”.

⁵ Na pergunta em que o eleitor foi indagado sobre como avaliava o governo Lula nos últimos quatro anos, foram dadas apenas quatro opções aos respondentes: muito bom, bom, ruim e péssimo; todas lidas pelo entrevistador. Por conta da ausência da opção “regular”, preferi não trabalhar com essa variável.

⁶ Dados calculados a partir do banco de dados organizado por Cesar Zucco Jr. Ver: <<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/ajps/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=87348&tab=files>>.

foram as seguintes: Dilma, Serra, Marina e votos brancos e nulos. Os outros candidatos foram excluídos da análise⁷.

Tradicionalmente, os resultados de um modelo de regressão logística são apresentados em uma tabela que lista os valores dos coeficientes de cada variável acompanhada pelo *p-valor* e os intervalos de confiança. Além da tabela de coeficiente, este artigo segue uma tendência recente de utilizar as probabilidades previstas pelo modelo (KASTELLEC; LEONI, 2007; KING; TOMZ; WITTENBERG, 2000). A probabilidade prevista permite observar o efeito de uma (ou mais de uma) variável, mantendo as estimativas de todas as outras variáveis fixas. Assim, após calcular o modelo com todas as variáveis, é possível estimar, por exemplo, a probabilidade de os indivíduos que não completaram o ensino fundamental terem votado em Dilma. O passo seguinte foi apresentar as estimativas das probabilidades previstas não em tabelas, mas em um conjunto de gráficos⁸.

Resultados

A Tabela 2 apresenta os resultados do modelo de regressão logística para o primeiro turno. Dilma Rousseff foi selecionada como a categoria de referência para a comparação com Serra, Marina e os votos brancos e nulos. A coluna com o título “razão de risco” apresenta o resultado de estimativa de cada variável⁹. A razão de risco deve ser lida em comparação à categoria de base de cada variável; por exemplo, um eleitor que completou o curso fundamental tem uma probabilidade 1,6 vez maior de votar em Serra do que um eleitor com o fundamental incompleto (ver primeira coluna). As duas colunas seguintes mostram os intervalos de confiança (IC) de 95%, inferiores e superiores, de cada estimativa. A quarta coluna apresenta o *p-valor* de cada estimativa. A mesma ordem das colunas é reproduzida para Marina e para votos brancos e nulos.

⁷ Os candidatos são os seguintes: Plínio de Arruda Sampaio (PSOL), Rui Pimenta (PCO), José Eymael (PSDC) e Ivan Pinheiro (PCB). Somados, eles obtiveram 1% de citações na pesquisa.

⁸ As estimativas foram calculadas por intermédio do comando “margins” do Stata (versão 13). Os gráficos foram feitos utilizando o comando “marginsplot”.

⁹ A razão de risco é também conhecida pelo termo risco relativo.

Tabela 2
Regressão logística multinomial
Voto para presidente no primeiro turno
eleições 2010

	Serra				Marina				Branco e nulos			
	Razão de risco	IC 95% inferior	IC 95% superior	p-valor	Razão de risco	IC 95% inferior	IC 95% superior	p-valor	Razão de risco	IC 95% inferior	IC 95% superior	p-valor
Região												
Sudeste (base)												
Norte	1.23	0.76	2.00	0.405	0.93	0.51	1.70	0.813	1.07	0.35	3.34	0.902
Nordeste	0.65	0.47	0.91	0.011	1.04	0.73	1.49	0.821	0.63	0.30	1.33	0.225
Centro-Oeste	1.35	0.84	2.16	0.218	0.87	0.49	1.56	0.643	0.91	0.33	2.53	0.857
Sul	1.65	1.16	2.35	0.006	0.53	0.33	0.87	0.012	0.38	0.14	1.04	0.060
Escolaridade												
Fundamental incompleto												
Fundamental	1.68	1.18	2.40	0.004	2.04	1.29	3.21	0.002	1.79	0.75	4.29	0.193
Ensino médio	1.32	0.94	1.85	0.109	3.43	2.29	5.11	0.000	3.30	1.60	6.78	0.001
Superior	1.72	0.96	3.10	0.069	4.32	2.34	7.98	0.000	1.98	0.48	8.23	0.345
Sexo												
Masculino (base)												
Feminino	1.10	0.85	1.42	0.477	1.27	0.94	1.72	0.116	1.04	0.59	1.84	0.888
Idade	1.00	1.00	1.01	0.323	1.00	0.99	1.01	0.814	1.01	0.99	1.03	0.237
Religião	Q											
Católica												
Evangélica	1.44	1.04	1.98	0.027	3.49	2.47	4.95	0.000	2.17	1.09	4.34	0.028
Outras	0.86	0.50	1.50	0.602	1.27	0.69	2.31	0.444	4.20	1.78	9.90	0.001
Não tem	0.93	0.59	1.46	0.752	1.35	0.82	2.23	0.238	1.70	0.70	4.10	0.239
Partido												
PT	0.15	0.10	0.22	0.000	0.28	0.19	0.41	0.000	0.16	0.06	0.43	0.000
PSDB	11.02	5.17	23.48	0.000	3.09	1.22	7.81	0.017	2.40	0.48	12.09	0.289
Outros	1.57	0.97	2.54	0.065	4.32	2.69	6.93	0.000	0.58	0.13	2.59	0.480
Não tem partido (base)	1.00				1.00				1.00			
Escala esquerda-direita												
Esquerda	0.42	0.25	0.70	0.001	1.09	0.66	1.80	0.749	0.08	0.01	0.64	0.017
Centro	1.00	0.69	1.46	0.986	1.76	1.15	2.68	0.009	0.86	0.41	1.80	0.686
Direita	1.40	1.03	1.90	0.029	1.32	0.91	1.92	0.144	0.33	0.14	0.77	0.011
Não sabe (base)												
Avaliação do governo												
Ótimo/bom (base)												
Regular	1.48	1.13	1.94	0.004	1.45	1.05	1.99	0.023	2.73	1.41	5.28	0.003
Ruim/péssimo	2.09	1.40	3.12	0.000	2.56	1.64	4.01	0.000	7.10	3.33	15.16	0.000
Bolsa Família												
Recebe	1.01	0.71	1.44	0.970	0.63	0.40	1.01	0.057	0.71	0.28	1.81	0.475
Não recebe (base)												
Constante	0.35	0.19	0.63	0.000	0.10	0.05	0.20	0.000	0.02	0.01	0.09	0.000

* Dilma é utilizada como categoria de referência. Nota: N = 1.731. Pseudo R² = 0.176

Existem duas formas de dimensionar os efeitos das variáveis selecionadas sobre o voto para presidente. A primeira é observar o *p-valor*: quanto mais próximo de zero, menor é a probabilidade de que os efeitos obtidos no modelo sejam mero fruto do acaso, sendo, assim, estatisticamente significantes. A segunda é observar os intervalos de confiança de uma estimativa, que devem variar apenas entre valores abaixo de 1 ou acima de 1. A razão é simples: uma estimativa não pode variar da probabilidade de ocorrer (acima de 1) para a probabilidade de não ocorrer (abaixo de 1). Por isso, as bandas de variação do intervalo de confiança devem operar abaixo de 1 ou acima de 1. Quando a variação ultrapassa o patamar de 1, é sinal de que elas não são estatisticamente significantes.

Sabemos que o fator regional foi importante nas eleições de 2010, particularmente por conta da votação expressiva obtida pela candidata do PT na região Nordeste (62% dos votos válidos no primeiro turno). O desafio era observar se o efeito regional se mantém quando características dos eleitores são incorporadas à análise. Os dados da Tabela 2 mostram que as regiões Nordeste e Sul afetaram o resultado das eleições na comparação entre Dilma e Serra. Mantidos constantes os efeitos de todas as outras variáveis, morar no Nordeste é um fator que aumenta a probabilidade do voto em Dilma e diminui a probabilidade do voto em Serra. Já para o Sul, os resultados se invertem: residir na região é um fator que aumenta a probabilidade do voto em Serra e diminui a do voto em Dilma.

Entre as variáveis sociodemográficas selecionadas, duas apresentam valores estatisticamente significantes (escolaridade e religião) e outras duas não (idade e sexo). Pelo fato de Dilma ser a primeira mulher a concorrer para presidente com chances reais de vitória, havia expectativa de que ela tivesse ampla votação entre as mulheres. Embora não seja estatisticamente significativa, o efeito do sexo sobre o voto ocorreu na direção contrária do esperado: ser mulher diminui a probabilidade do voto em Dilma e aumenta a probabilidade do voto em Serra.

As três variáveis que mensuram atitudes políticas – classificação na escala esquerda-direita, partido e avaliação do governo – são estatisticamente significantes. Preferir o PT, classificar-se na esquerda da escala e avaliar positivamente o governo são fatores que aumentam expressivamente a probabilidade do voto em Dilma e diminuem a do voto em Serra.

Um resultado que chama a atenção é o fato de o Bolsa Família não aparecer como uma variável estatisticamente significativa. Diante da importância do programa para o governo Lula, a expectativa era de que ser beneficiário do programa tivesse um efeito decisivo para as chances do voto em Dilma.

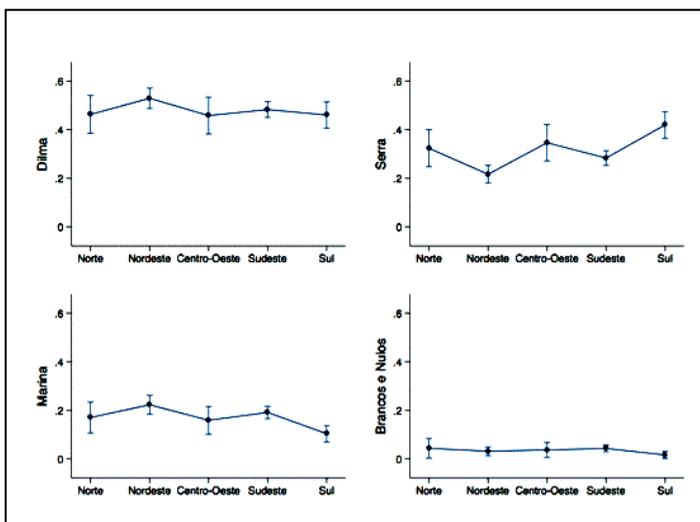
As probabilidades preditas

As probabilidades preditas foram calculadas para as seis variáveis que apresentaram resultados estatisticamente significantes. Para facilitar a visualização, os resultados são apresentados graficamente (ver Figuras de 1 a 6). As estimativas aparecem nos círculos, com as barras laterais indicando as margens de erro – com o intervalo de confiança de 95%. Os dados apresentados desse modo permitem ao leitor observar as diferenças entre os candidatos, bem como as diferenças das categorias para cada candidato. No caso das categorias de cada candidato (observação de um único gráfico), é importante perceber quando as barras não ficam justapostas, indicando que as diferenças estão fora da margem de erro.

A Figura 1 mostra a probabilidade predita segundo a região. Os gráficos individuais revelam uma razoável estabilidade; com exceção da comparação Nordeste-Sul para Serra e Marina. A observação

do gráfico das probabilidades previstas para Dilma mostra que as diferenças entre as regiões não são expressivas.

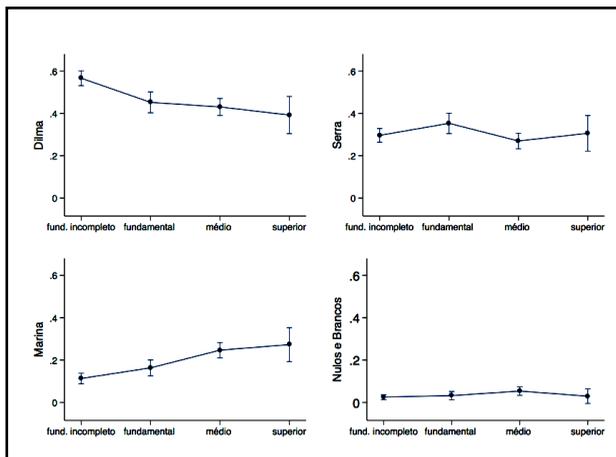
Figura 1
Probabilidade prevista (IC de 95%) segundo a região
Turno 1



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Eseb-2010; n = 1.862.

Os efeitos da escolaridade são apresentados na Figura 2. Chama a atenção a inversão das linhas, quando se comparam os gráficos de Dilma e Marina. A probabilidade de voto em Dilma cai à medida que aumenta a faixa de escolaridade (com expressiva diferença entre os eleitores que não acabaram o fundamental e os outros), enquanto para Marina ocorre o contrário: a probabilidade de voto aumenta nas faixas de maior escolaridade. Para Serra, não há diferenças relevantes entre os segmentos educacionais.

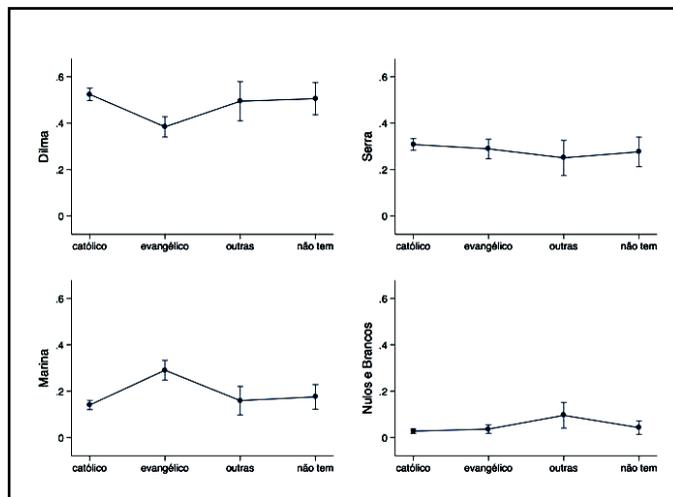
Figura 2
Probabilidade prevista (IC de 95%) segundo a escolaridade
Turno 1



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Eseb-2010; n = 1.862.

A Figura 3 apresenta os efeitos da religião. Novamente, o contraste mais relevante ocorre na comparação entre Dilma e Marina. A probabilidade do voto em Dilma é muito menor entre os evangélicos do que entre os católicos, os que pertencem a outra denominação religiosa e os que não têm religião. Para Serra, não há diferença expressiva entre os diversos segmentos religiosos.

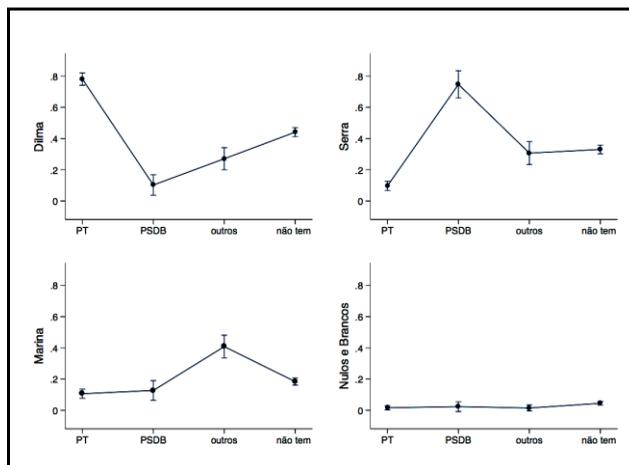
Figura 3
Probabilidade predita (IC de 95%) segundo a religião
Turno 1



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Eseb-2010; n = 1.862.

As Figuras de 4 a 6 apresentam os efeitos das variáveis que medem as atitudes políticas. A Figura 4 mostra a probabilidade de voto para presidente, segundo o partido preferido dos eleitores. Ter preferência pelo PT ou pelo PSDB é um fator fortemente associado à probabilidade do voto, respectivamente, em Dilma ou em Serra. Para Marina, a maior probabilidade de voto ocorre entre os eleitores com preferência por outros partidos (entre eles, o PV, partido pelo qual ela concorreu).

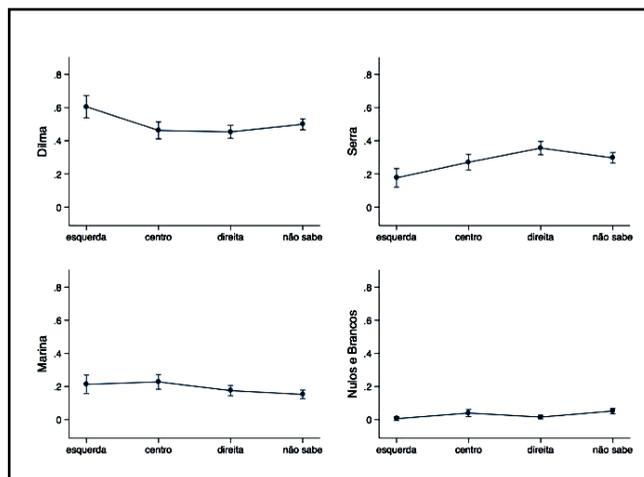
Figura 4
Probabilidade predita (IC de 95%) segundo o partido
Turno 1



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Eseb-2010; n = 1.862.

O efeito da autoclassificação na escala esquerda-direita é apresentado na Figura 5. A probabilidade do voto em Dilma é maior entre os eleitores que se colocaram à esquerda, mas não há diferenças relevantes entre as outras categorias. Já para Serra a probabilidade aumenta da esquerda para direita. A comparação entre os gráficos de Serra e Dilma revela que a probabilidade do voto em Dilma é maior entre os eleitores de centro e direita, embora neste último caso as diferenças sejam pequenas.

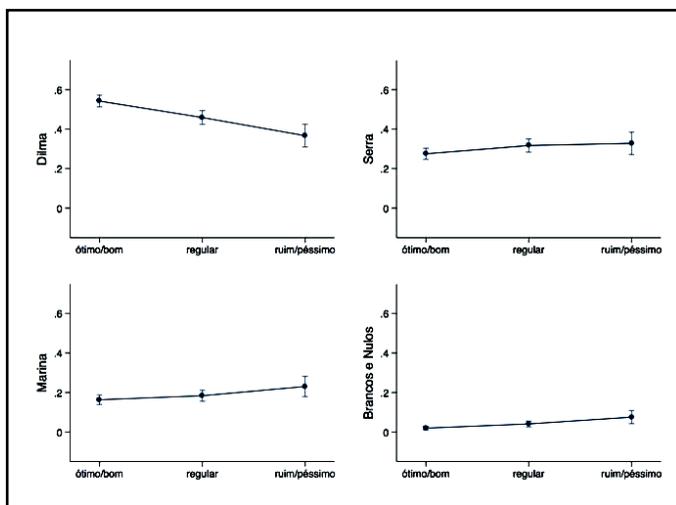
Figura 5
Probabilidade predita (IC de 95%) segundo escala esquerda-direita
Turno 1



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Eseb-2010; n = 1.862.

A Figura 6 mostra a probabilidade predita do voto para presidente, segundo a avaliação do governo. Os resultados são convergentes com a expectativa: a probabilidade de votar em Dilma é maior entre os eleitores que avaliam o governo federal positivamente e declina entre os que consideram o governo regular, e cai ainda mais entre os que dão avaliação negativa. O que surpreende é que a probabilidade de votar em Dilma é maior mesmo entre os candidatos que avaliaram o governo de maneira negativa.

Figura 6
Probabilidade predita (IC de 95%) segundo a avaliação do governo
Turno 1



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Eseb-2010; n = 1.862.

Discussão

Afinal, que fatores foram mais decisivos nas probabilidades de votar em determinado candidato no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010? Entre as variáveis sociodemográficas, a escolaridade e a religião foram as que tiveram o impacto mais expressivo. A escolaridade já havia aparecido como um fator relevante para distinguir o voto nos candidatos nas eleições de 2002 e 2006 (NICOLAU, 2007; RENNÓ, 2007)¹⁰. Por intermédio das probabilidades preditas (Figura 2) os efeitos da escolaridade podem ser observados de maneira mais clara. Vale a pena destacar os gráficos de Dilma e Marina, que apresentam padrões inversos: a probabilidade do voto em Dilma cai à medida que se aumenta o segmento escolar, enquanto a do voto em Marina aumenta.

O efeito da religião também foi importante no contraste entre Dilma e Marina. Entre os evangélicos, a probabilidade de votar em Marina cresce, enquanto a de votar em Dilma diminui. O vínculo de Marina com as denominações evangélicas provavelmente foi um fator decisivo para a sua votação nesse segmento, como já havia acontecido nas eleições de 2002 com a candidatura de Garotinho. O que está ainda em aberto é se o efeito da religião sobre o voto é dependente da presença de

¹⁰ Para 2010, os efeitos da escolaridade não foram apontados como estatisticamente significantes para o voto em Dilma (PEIXOTO; RENNÓ, 2011).

candidatos evangélicos na disputa, ou passou a ser um fator mais estrutural do comportamento eleitoral no Brasil.

Por conta da importância da religião e da escolaridade como fatores que afetam o voto presidencial no Brasil, pesquisas de opinião futuras devem aperfeiçoar as perguntas sobre o tema. É fundamental perguntar não apenas até que faixa escolar o entrevistado cursou, mas ter a informação mais precisa de qual foi sua série final na escola. Com relação à denominação religiosa, o desafio é conseguir capturar as diferenças entre as diversas igrejas evangélicas, bem como observar se o padrão de comparecimento aos cultos é um fator importante.

Nas eleições de 2006 e 2010, as diferenças de voto entre os estados passaram a ser um fator importante para distinguir o desempenho dos candidatos, de maneira mais intensa do que nas eleições anteriores. Pelo fato de o Eseb-2010 entrevistar 2.000 eleitores, selecionados em uma amostra nacional, não foi possível mensurar o peso específico do “fator estadual” no voto para presidente. A inclusão da região na análise teve efeitos menos intensos do que o esperado. A Figura 1 mostra que, na presença dos fatores selecionados, o peso da variável “região” praticamente desaparece; exceção para a região Sul, onde Serra tem a sua maior probabilidade de ser votado e Marina, sua menor probabilidade. A solução para avaliar o impacto dos estados (ou pelo menos dos maiores) simultaneamente a fatores de natureza individual seria aumentar a amostra nacional, com a eventual sobre-representação de alguns estados.

Em contraste com as variáveis sociodemográficas, as três variáveis associadas a atitudes políticas dos eleitores apresentaram efeitos muito mais expressivos na comparação entre os dois principais candidatos. O efeito da identificação partidária no voto para presidente é basicamente circunscrito às duas legendas que têm polarizado as disputas presidenciais no país: um eleitor simpático ao PT tem alta probabilidade de votar em Dilma e não votar em Serra, enquanto um eleitor simpático ao PSDB tem alta probabilidade de votar em Serra e não votar em Dilma.

Os efeitos da identificação partidária, fator relevante nos estudos eleitorais de diversas democracias, devem ser vistos com alguns cuidados no Brasil, por uma série de razões. A primeira delas é o papel fundamental do PT na opinião pública. Falar em efeito da identificação partidária no Brasil é praticamente falar dos efeitos do petismo. O segundo cuidado é que a identificação partidária não é uma variável totalmente independente em relação ao voto para presidente. Eleitores que preferem um determinado candidato a presidente acabam “preferindo” o partido ao qual este pertence. Por isso, é comum que partidos que apresentam candidatos para o Executivo cheguem ao fim da campanha com uma taxa de identificação partidária mais alta¹¹.

Até que ponto a distinção da escala esquerda-direita foi importante na disputa presidencial de 2010? Um fato que chama a atenção é que a probabilidade de voto em Dilma é alta mesmo entre os eleitores que se classificam no centro, na direita ou não responderam. O aspecto relevante na distinção entre Dilma e Serra é o posicionamento à esquerda: nesse caso, a probabilidade do voto em Dilma é bem maior e do voto em Serra é bem menor. Para dimensionar o impacto global desse fator, é importante lembrar que os eleitores de esquerda representam apenas 11% do total.

Nos estudos eleitorais feitos no Brasil, a escala esquerda-direita é tradicionalmente recodificada durante a análise para se tornar uma variável categórica. Por essa razão, minha sugestão é

¹¹ A única pesquisa de painel feita no Brasil em âmbito nacional mostrou que os partidos que apresentam candidatos a presidente aumentam o índice de identificação partidária ao longo da campanha (AMES et al., 2013, p. 15).

que pesquisas futuras devessem utilizar, além da tradicional escala numérica, uma com atributos nominais; por exemplo, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita.

Um dos resultados que mais chamaram a atenção no modelo proposto foi o fato de o programa Bolsa Família não ter aparecido como uma variável estatisticamente significativa. Existem algumas possíveis explicações para esse “não efeito”. Uma delas é a alta concentração de beneficiários do programa entre os indivíduos de baixa escolaridade (na amostra, 64% dos beneficiários têm fundamental incompleto e nenhum tem curso superior). Ou seja, a forte associação entre baixa escolaridade e os beneficiários do Bolsa Família pode ter reduzido o efeito desta no modelo. Outro fator que pode ter afetado o resultado é a forma como a questão foi formulada no Eseb-2010. A pergunta direta se o respondente era beneficiário, sem incluir outro morador da residência, provavelmente subestimou o número de beneficiários na amostra, e, conseqüentemente, pode ter afetado a estimativa estatística.

O efeito da avaliação do governo sobre o voto é convergente com as expectativas: a probabilidade do voto em Dilma é maior entre os que avaliam o governo positivamente e declina entre os que o avaliam de maneira negativa; o inverso ocorre com Serra. O que intriga é que, quando controlado pelo efeito de outras variáveis, a probabilidade do voto em Dilma é alta mesmo entre os eleitores que consideram o governo ruim ou péssimo. Esses resultados sugerem duas questões: Por que esses eleitores votariam na candidata do governo e não na oposição? Será que, quando descolado da figura do chefe do Executivo, o voto retrospectivo não perderia uma parte dos seus efeitos?

No começo do artigo salientei o caráter exploratório deste artigo. A ideia foi explorar os efeitos das variáveis selecionadas sobre a probabilidade do voto em um dos candidatos que disputaram a Presidência em 2010. A utilização de um modelo multivariado permitiu avaliar os efeitos de cada uma dessas variáveis, mostrando que algumas delas realmente foram importantes para distinguir os candidatos.

Para pesquisas futuras, dois desafios estão postos. O primeiro é aperfeiçoar algumas perguntas, com objetivo de captar melhor determinadas sutilezas do comportamento eleitoral brasileiro. O segundo é ampliar o leque de questões para dimensionar o papel dos atributos dos candidatos (carisma, competência, liderança) na escolha eleitoral.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. *A cabeça do eleitor: estratégia de campanha, pesquisa e vitória eleitoral*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

AMES, B. et al. *The Brazilian electoral panel studies (Beps): Brazilian public opinion in the 2010 presidential elections*. Inter-American Development Bank, 2013.

BAQUERO, M.; GONZALEZ, R. S. "Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil: análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010". *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 369-399, 2011.

BOHN, S. R. "Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base". *Latin American Research Review*, vol. 46, nº 1, p. 54-69, 2011.

CARREIRÃO, Y.; BARBETTA, P. A. "A eleição presidencial de 2002: a decisão do voto na região da grande São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 56, 2004.

CESOP. Encarte Tendências. *Opinião Pública*, vol. 17, nº 2, p. 516-540, nov. 2011.

DALTON, R. J. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. 6. ed. London: Cq Press, 2013.

NICOLAU, J. Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais...

- KASTELLEK, J. P.; LEONI, E. L. "Using graphs instead of tables in political science". *PPS*, vol. 5, n° 4, 28 nov. 2007.
- KERBAUY, M. T. M. "Os programas de transferência de renda e o voto regional nas eleições presidenciais de 2010". *Opinião Pública*, vol. 17, n° 2, p. 477-492, 2011.
- KING, G.; TOMZ, M.; WITTENBERG, J. "Making the most of statistical analyses: improving interpretation and presentation". *American Journal of Political Science*, vol. 44, n° 2, p. 341-355, 2000.
- LICIO, E. C.; RENNÓ, L.; CASTRO, H. C. O. "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido". *Opinião Pública*, vol. 15, n° 1, p. 31-54, 2009.
- MARTINS JR., J. P. "Modelo sociológico de decisão de voto presidencial no Brasil 1994-2006". *Revista Debates*, vol. 3, n° 2, p. 68-96, jul.-dez. 2009.
- MARZAGÃO, T. "A dimensão geográfica das eleições brasileiras". *Opinião Pública*, vol. 19, n° 2, p. 270-290, 2013.
- NICOLAU, J. "An analysis of the 2002 presidential elections using logistic regression". *Brazilian Political Science Review*, vol.1, n° 1, p. 125-135, 2007.
- NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. *Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais nas eleições presidenciais de 2006*. In: *Anais XXI Encontro Anual da Anpocs*, 20 set. 2007.
- PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. "Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil". *Opinião Pública*, vol. 17, n° 2, p. 304-332, 2011.
- RENNÓ, L. "Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006". *Opinião Pública*, vol. 13, n° 2, p. 260-282, 2007.
- RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. "Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 17, n° 2, p. 336-368, 2011.
- SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 2000.
- _____. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.
- SOARES, G. A. D.; TERRON, S. "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)". *Opinião Pública*, vol. 14, n° 2, p. 269-301, 2008.
- TERRON, S.; SOARES, G. A. D. "As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio". *Opinião Pública*, vol. 16, n° 2, p. 310-337, 2010.
- WAGENMAKERS, E. J. et al. "Why psychologists must change the way they analyze their data: the case of psi: comment on Bem (2011)". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 100, n° 3, p. 426-432, 2011.
- WAGENMAKERS, E. J. et al. "An agenda for purely confirmatory research". *Perspectives on Psychological Science*, vol. 7, n° 6, p. 632-638, 7 nov. 2012.
- ZUCCO JR., C. "When payouts pay off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002-10". *American Journal of Political Science*, vol. 57, n° 4, p. 810-822, out. 2013.
-

Jairo Nicolau - jaironicolau@gmail.com

Submetido à publicação em outubro de 2013.

Versão final aprovada em julho de 2014.

Uso estratégico de eleições alternadas? Efeitos da candidatura para prefeito sobre a votação dos concorrentes ao cargo de deputado federal no Brasil

Luís Felipe Guedes da Graça

Diretoria de Análise de Políticas Públicas

Fundação Getúlio Vargas

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Resumo: Este artigo analisa o uso de candidaturas para cargos mais altos, não só como evidência de ambição progressiva, mas também como fonte de benefícios eleitorais para o candidato. O argumento é que eleições alternadas para cargos nos diferentes níveis no sistema federativo permitem que até mesmo candidatos que perderam disputas por prefeituras tirem proveito da cobertura da campanha mais tarde na corrida por uma vaga na Câmara dos Deputados. A hipótese de que esse retorno eleitoral existe é testada por meio de modelos lineares e de máxima verossimilhança, usando dados das eleições para deputado federal em 2010, tendo em conta o desempenho dos candidatos em 2006 e se eles concorreram ou não para prefeito em 2008. Os resultados mostram que há benefícios eleitorais consideráveis para o candidato, mesmo para aqueles que perderam eleições para prefeito.

Palavras-chave: eleições alternadas; deputado federal; prefeito; carreira; Legislativo

Abstract: This article analyzes the use of candidacies for higher political offices, not only as evidence of progressive ambition, but also as a source of electoral benefits for the candidate. The argument is that alternating elections for different level positions in the federative system permit that even candidates who lost in mayoral races to take advantage of campaign coverage later in the race for a seat in the Chamber of Deputies. The hypothesis that this electoral return exists is tested by applying linear and maximum likelihood models on data from Brazilian federal deputy elections in 2010, taking into account their performance in 2006 and whether or not they ran for mayor in 2008. Results show that there are considerable late electoral benefits even for those who lost mayoral elections.

Keywords: alternating elections; federal deputy; mayor; career; Legislative

Introdução

A literatura de ciência política tem destacado o fato de os deputados federais brasileiros se lançarem candidatos em disputas eleitorais por cargos dos executivos estaduais e municipais como uma evidência de ambição progressiva. Os cargos de governador e de prefeito seriam mais atraentes do que a carreira legislativa para muitos dos deputados, por conta da maior capacidade de influência em políticas públicas e de distribuição de recursos. Embora o desejo de progressão na carreira seja apontado como a motivação-mor para um político se lançar a um cargo mais alto, também há outros incentivos que o impulsionam nesse esforço.

Este artigo tem o propósito de investigar esses “outros incentivos” que podem influenciar a decisão do político de concorrer a cargos mais altos no caso brasileiro. Quais seriam esses incentivos? As campanhas majoritárias são especialmente favoráveis para informar o eleitor sobre a reputação dos concorrentes porque, diferentemente das campanhas proporcionais, a disponibilidade de tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) é maior por candidato e o número deles em disputa é menor. Uma vez que a campanha majoritária não ocorra simultaneamente às eleições proporcionais federais e os custos de entrada na disputa sejam relativamente baixos para um deputado, ou seja, não acarrete a perda de seu mandato legislativo, realizar uma campanha majoritária pode tornar o deputado ainda mais familiar para seu eleitorado. Entre as eleições para o Executivo disponíveis, a campanha para prefeito é a única que ocorre alternadamente com a campanha para o Legislativo federal e não ocasiona a perda do mandato do deputado, caso ele queira realizá-la.

A hipótese a guiar este trabalho é que a possibilidade de o deputado em busca de sua reeleição ou de qualquer outro candidato a deputado federal circular seu nome durante uma campanha majoritária permitiria a eles se fazerem lembrados ou mais conhecidos, respectivamente, e aumentar sua votação na eleição legislativa seguinte. Dessa forma, o movimento de deputados ou de candidatos a deputado federal em direção às disputas majoritárias poderia refletir também o uso estratégico das eleições alternadas. Para verificar tal hipótese, este artigo testou se o fato de ter disputado eleições para o Executivo municipal no período entre duas eleições legislativas federais trouxe efeitos positivos para a votação de candidatos à Câmara dos Deputados, estivessem estes últimos em busca de reeleição ou não. Os resultados encontrados indicam que se candidatar a prefeito, entre as eleições legislativas, controlando-se pelos gastos de campanha e pela votação obtida no pleito legislativo anterior, traz benefícios eleitorais, observados pelo aumento da votação desses candidatos na eleição seguinte para a Câmara dos Deputados. Foram analisadas as votações dos aspirantes a deputado federal no ano de 2010 de todos os 26 estados da federação e do distrito federal, que também disputaram as eleições em 2006, tendo em conta, dentre eles, aqueles que disputaram ou não as eleições para prefeito no ano de 2008.

A disputa por cargos eletivos mais altos como evidência de ambição progressiva

Os estudos sobre carreiras políticas se desenvolveram principalmente a partir da análise da profissionalização dos representantes e da institucionalização da House of Representatives norte-americana durante as décadas de 1950 e 1960.

A regra da *seniority*, que premiava o representante com cargos de chefia nas comissões de acordo com o maior tempo de permanência na casa legislativa dentro de uma mesma comissão, foi apontada como uma das principais evidências dessa institucionalização (POLSBY, 1968), assim como um

grande incentivo para a profissionalização dos legisladores¹. Com essa regra, aumentava-se o estímulo para a permanência na carreira e para a tentativa da reeleição. Entretanto, mudanças no funcionamento dessa regra, no início dos anos 1970, alteraram de certa forma o peso da *seniority* para a distribuição de poder no interior das comissões legislativas, especialmente para os representantes do Partido Democrata nos Estados Unidos. Para eles, tentar a reeleição com o intuito de permanecer no cargo por mandatos consecutivos era importante, mas já não era garantia para alcançar os postos mais altos nas comissões legislativas. Segundo Hibbing (1982), essa alteração foi um dos fatores principais a explicar modificações no perfil das aposentadorias voluntárias dos representantes norte-americanos na década de 1970.

É a partir dos anos 1970 que ganham fôlego nos Estados Unidos os estudos sobre a interação das motivações dos indivíduos quanto à carreira política com as oportunidades políticas disponíveis. Embora Schlesinger já houvesse sugerido que a ambição política fosse moldada pela disponibilidade de oportunidades políticas e que tais oportunidades fossem determinadas estruturalmente, ele não se dedicou a verificar de que maneira tal interação ocorria (SCHLESINGER apud BLACK, 1972). Diversos modelos começaram a ser testados para explicar e prever as decisões dos indivíduos, experientes ou amadores, de se candidatar no papel de desafiante (KAZEE, 1980; CANON, 1993), de tentar reeleição ou cargos mais altos (BLACK, 1972; ROHDE, 1979; BRACE, 1984; ABRAMSON; ALDRICH; ROHDE, 1988; COPELAND, 1989; MAESTAS et al., 2006) ou de se aposentar (HIBBING, 1982). Modelos mais integrados também foram apresentados de maneira a observar a influência mútua da decisão de se candidatar ou não do desafiante experiente sobre a decisão do representante eleito de se aposentar ou de seguir na carreira (CARSON, 2005).

Explicar a ambição progressiva, dada pela decisão de não concorrer à reeleição para disputar um cargo mais alto, constituía-se em desafio ante os custos e os benefícios derivados da profissionalização da carreira legislativa e da institucionalização da House of Representatives. Devido aos benefícios advindos da longevidade das carreiras dos representantes norte-americanos, conforme o tempo passa se torna mais custoso deixar o cargo. Disputar outro cargo significa diminuir a chance de chegar a um posto de poder no interior da casa legislativa e também perder as vantagens eleitorais atribuídas à posição de quem disputa a reeleição, decorrentes de experiência, privilégios advindos do cargo ocupado, visibilidade e maior capacidade de arrecadação. Além disso, os distritos eleitorais onde são disputadas as eleições para a House não são exatamente os mesmos, em termos geográficos e demográficos, que aqueles onde são disputadas as eleições para o Senado ou para governador do estado. Diferentemente dos ocupantes de cargos majoritários em nível estadual, o representante não se identifica e nem responde aos interesses do eleitorado estadual, mas sim aos de uma pequena parte dele, geograficamente circunscrita. Assim, tudo o mais constante, é menos provável que um representante de um pequeno distrito marginal se lance na disputa ao cargo de governador se comparado a um representante de distrito pivotal para os interesses do estado (FENNO JR., 2008).

¹ Existem críticas para o uso da *seniority* como evidência de institucionalização que diferenciam os conceitos de profissionalização e de institucionalização. Para os críticos, o carreirismo incentivado pela *seniority*, uma regra não escrita orquestrada pelas organizações partidárias, seria mais um fator ligado à profissionalização dos legisladores que diretamente à institucionalização do Legislativo. Ver Hibbing (1999).

No caso norte-americano, candidaturas de representantes da House para senador, para presidente da República e para o cargo de governador em alguns estados têm sido tratadas como evidência de ambição progressiva². Entretanto, dados os custos de deixar a carreira de representante, é esperado que eles só se arrisquem se os benefícios do cargo a ser alcançado, ponderados pela probabilidade de alcançá-lo e descontados os custos de obtê-lo, superem os benefícios gozados pelo representante em seu cargo no presente (BLACK, 1972; ROHDE, 1979).

Embora o próprio ato de se candidatar possa trazer dividendos para o representante pela visibilidade que proporciona, esses benefícios têm sido mencionados apenas em relação às candidaturas de amadores ou de indivíduos sob condições desfavoráveis diante do *incumbent* (CANON, 1993; KAZEE, 1980), mas não são relevantes para os representantes da House que ambicionem cargos mais altos. Os ganhos da disputa, no primeiro caso, geralmente se referem ao aprendizado com a experiência ou ao serviço prestado ao partido. Já no segundo caso, os ganhos eleitorais de uma disputa para os representantes da House a um cargo mais alto são muito incertos se comparados às vantagens eleitorais de uma disputa pela reeleição. Na campanha pela reeleição, o representante costuma ser o destaque na mídia local e presta contas de seu mandato ao mesmo tempo em que busca se reeleger. Por isso, ele pode reforçar sua imagem junto ao distrito e focalizar suas mensagens com mais precisão. Inclusive, quando se sente seguro, permite-se gastar menos que sua capacidade de arrecadação (JACOBSON, 2006).

Já em uma campanha para um cargo mais alto, o representante norte-americano sai de sua zona de conforto porque deve se posicionar em relação ao eleitorado de todo o estado, geralmente muito mais heterogêneo, o que demanda mais disposição para negociar apoios e, por isso, são os custos da disputa em si que se destacam em detrimento de benefícios que pudessem advir dela. Como já havia notado Rohde (1979), o desejo por um cargo mais alto está presente em todos os indivíduos racionais e estes últimos o aceitariam caso não houvesse custos para obtê-lo. Porém, quando há custos envolvidos, a escolha de pleiteá-lo numa disputa é restringida por esses custos e por incertezas que se impõem sobre a carreira dos políticos. A perda da *seniority* e da vantagem de ser um *incumbent* numa disputa à reeleição é levada em consideração pelos representantes quando eles calculam os custos de tentar a progressão na carreira, freando alguns que gostariam de buscar cargos mais altos. Por isso, não se trata de dizer que existe menos ambição progressiva entre os legisladores nos Estados Unidos que em outros países, mas, sim, custos maiores de se lançar nessa empreitada.

No Brasil, porém, esses cálculos são bastante diferentes. A justificativa da ambição progressiva entre os deputados federais tem se dado, por um lado, por fatores relacionados à própria carreira legislativa, como a constatação de falta de incentivos para o desenvolvimento de carreiras longevas (SANTOS, 1999). A ausência de *seniority* parece ser percebida como maior incerteza quanto ao retorno do investimento na carreira legislativa, ao passo que os custos de deixar esta última são menores. Além disso, quando tentam a reeleição, os deputados federais não são percebidos como candidatos com ampla vantagem ante seus competidores, como ocorre em relação aos representantes nos Estados Unidos. Os deputados mais competentes procurariam cargos mais altos enquanto os menos competentes buscariam a reeleição (SAMUELS apud LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003).

² Entretanto, não se candidatar é uma condição insuficiente para designar a ausência de ambição progressiva. Afinal, a ambição em si, como predisposição individual, deve ser diferenciada da decisão de se candidatar em uma eleição específica. Esta última pode responder a estímulos vários, inclusive aqueles de adiamento da decisão caso a conjuntura não seja propícia para a candidatura, sem que haja supressão da ambição progressiva. Sobre essa discussão, ver Maestas et al., 2006.

Críticos dessa visão sobre a ambição progressiva, Leoni, Pereira e Rennó (2003) enquadraram por um novo ângulo o debate sobre as escolhas de carreira dos deputados federais. Esses autores chamaram a atenção para o cálculo dos custos e benefícios referente às decisões de concorrer ou não. Eles testaram a influência de diversos fatores sobre a decisão dos deputados de se aposentar ou concorrer a algum cargo e, ao optarem por concorrer, de concorrer à reeleição ou a um cargo mais alto. Entretanto, os autores restringiram sua análise apenas para o caso dos deputados já eleitos ao fim de seus mandatos. Isso exclui o caso das candidaturas em meio de mandato aos cargos de prefeito. No presente artigo, destacamos especificamente os cálculos envolvidos sobre a decisão de se candidatar nas eleições municipais dos deputados federais já eleitos e de todos os outros candidatos que tentam uma vaga na Câmara dos Deputados.

Quando se trata de eleições para a Câmara dos Deputados, o que vem sendo destacado pelos estudos é a alta taxa de renovação dos quadros e a incerteza maior dos deputados quanto à reeleição se comparados aos colegas norte-americanos (AMES, 1995; SAMUELS, 2003). Em boa parte, essa maior incerteza se deve às diferenças de regras eleitorais nos dois países. O deputado federal, diferentemente do representante norte-americano, não enfrenta um ou poucos candidatos dentro de um distrito circunscrito onde gozaria de mais visibilidade que seus oponentes por ser o único *incumbent* entre eles, como é típico do sistema distrital nos Estados Unidos. No sistema proporcional brasileiro, os deputados federais compartilham a condição de candidato à reeleição com outros pares na mesma situação dentro de seu estado e ainda enfrentam vários outros candidatos que tentam ingressar na Câmara. Logo, ser candidato à reeleição não é uma “vantagem” exclusiva e, por isso, a atenção do eleitorado e da mídia é dividida no estado.

Os deputados também não têm qualquer vantagem assegurada na propaganda eleitoral de rádio e TV, e ainda dividem espaço com vários candidatos de sua legenda, restando-lhes pouco tempo para divulgar sua candidatura nos meios de comunicação de massa. Com a regulação da propaganda nesses meios, o deputado federal deve disputar espaço com vários candidatos, sejam eles também deputados ou não, nas ruas, na mídia e na propaganda eleitoral gratuita. Esses fatores somados desfavorecem a percepção de que ser candidato à reeleição para a Câmara é uma condição muito vantajosa em face dos concorrentes e a incerteza quanto aos resultados se sente de forma mais forte por isso. É assim entre os candidatos à reeleição e isso é muito mais intenso para os candidatos que estão fora da Câmara.

Por outro lado, a ambição progressiva dos deputados federais tem sido explicada também pela maior atratividade de outros cargos em relação à carreira legislativa na Câmara. O mandato prolongado dos senadores, de oito anos, que é exatamente o dobro do mandato dos deputados federais, poderia ser apontado como algo atraente, embora se eleger senador seja bem mais difícil dado que as eleições para o Senado são por maioria simples ou por voto em bloco, a depender de quantos senadores são eleitos naquela eleição³ (NICOLAU, 2012). Todavia, os cargos do Executivo, de governador e de prefeito, também difíceis de obter por eleições majoritárias, são percebidos como ainda mais vantajosos em razão dos poderes atribuídos ao governante de distribuir recursos e cargos e de impactar diretamente as políticas públicas do estado ou do município. Mesmo que os cargos do Executivo não possam ser ocupados

³ A magnitude das eleições para o Senado é variável no Brasil. De quatro em quatro anos, alternadamente, uma ou duas cadeiras são disputadas por estado. Se, em uma eleição, apenas uma cadeira foi disputada, na próxima, duas cadeiras serão disputadas, e assim sucessivamente.

sucessivamente por mais de dois mandatos (só é permitida uma reeleição consecutiva), a ausência de *seniority* na Câmara favorece um padrão de carreira zigue-zague (SANTOS, 1999) ou integrado (ARAÚJO, 2012), em que é possível transitar do Legislativo para o Executivo e vice-versa sem grandes custos. Isso se torna ainda mais evidente nas candidaturas de deputados federais para prefeito, já que as eleições municipais ocorrem alternadamente com as eleições para a Câmara, de maneira que não é necessário abrir mão do cargo para se candidatar.

O que se busca argumentar neste artigo é que o benefício eleitoral de se candidatar a cargos majoritários deve ser considerado em conjunto com a falta de incentivos para desenvolver carreiras longevas na Câmara e com os benefícios relativamente maiores desfrutados nos cargos mais altos. Tal conjunto de fatores funciona como catalisador do lançamento de deputados federais a candidatos a prefeito, em um cenário no qual os custos dessa escolha são diminuídos, uma vez que não se exige abrir mão do cargo de deputado para disputar a eleição municipal e as eleições para os diferentes níveis são alternadas no tempo. Esses dividendos eleitorais não são discutidos em relação à ambição progressiva nos Estados Unidos pelos motivos já mencionados, mas vale a pena rediscuti-los para os deputados federais brasileiros e até mesmo para candidatos à Câmara que não conseguiram se eleger. A menor visibilidade gerada pelas campanhas proporcionais pode ser contrabalançada pela maior exposição característica das campanhas majoritárias, sejam elas para senador, governador ou até mesmo prefeito. Entretanto, para aqueles que querem investir na carreira política, mas não se sentem prontos ou motivados para saltos mais altos, as candidaturas alternadas para o Legislativo federal e para os Executivos municipais podem ser um meio de aumentar a visibilidade do político, mesmo que ele não se torne prefeito.

A questão da visibilidade nas campanhas eleitorais proporcionais e a memória do eleitor

O argumento em torno do benefício eleitoral futuro que o candidato pode retirar de uma candidatura a prefeito está ligado à ideia de que ser lembrado ou conhecido pelo eleitor durante a campanha para o Legislativo é algo que importa. Mas por que importa?

Primeiro, é preciso destacar que o sistema eleitoral brasileiro para os cargos legislativos é um sistema proporcional de lista aberta. Nesse sistema, embora uma minoria de candidatos consiga se eleger apenas com votação própria, são os votos nominais recebidos por um candidato que definem sua posição na lista do partido. Dessa forma, existe um incentivo à personalização da campanha, já que, mesmo que o partido receba grande quantidade de votos em legenda, a escolha de quem ocupará as cadeiras conquistadas é função direta da quantidade de votos pessoais recebidos pelo candidato.

Segundo, o formato da urna no Brasil requer que o eleitor já chegue ao recinto de votação sabendo o número específico do seu candidato. Em posse do número do candidato preferido, o eleitor deve digitar o número de referência do político, pois a urna eletrônica não fornece nenhuma lista de opções, mas apenas um espaço em branco para ser preenchido pelo próprio eleitor. Por essa razão, o candidato precisa propagar claramente qual é o seu número para os eleitores.

Terceiro, existe uma quantidade enorme de candidatos que disputam o mesmo cargo. Nas eleições de 2010, o *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴ registrava que um total de 6.015 candidatos concorreram a 513 vagas de deputado federal. Cada estado possui uma magnitude diferente

⁴ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 28 out. 2013.

e, conseqüentemente, uma quantidade de candidatos diferente. Na Tabela 1, apresentamos os números de candidatos, de vagas e da razão de candidatos por vaga a deputado federal dos estados brasileiros em 2010:

Tabela 1
Candidatos e vagas a deputado federal por estado em 2010

Estados	Candidatos	Cadeiras	Razão	Ranking da razão
Acre	45	8	5,6	27°
Alagoas	83	9	9,2	16°
Amapá	102	8	12,8	4°
Amazonas	71	8	8,9	19°
Bahia	280	39	7,2	24°
Ceará	154	22	7,0	25°
Distrito Federal	118	8	14,8	3°
Espírito Santo	90	10	9,0	17°
Goiás	151	17	8,9	18°
Maranhão	174	18	9,7	13°
Mato Grosso	96	8	12,0	5°
Mato Grosso do Sul	74	8	9,3	14°
Minas Gerais	629	53	11,9	6°
Pará	180	17	10,6	10°
Paraíba	97	12	8,1	21°
Paraná	337	30	11,2	8°
Pernambuco	199	25	8,0	22°
Piauí	117	10	11,7	7°
Rio de Janeiro	929	46	20,2	1°
Rio Grande do Norte	61	8	7,6	23°
Rio Grande do Sul	314	31	10,1	12°
Rondônia	82	8	10,3	11°
Roraima	74	8	9,3	15°
Santa Catarina	170	16	10,6	9°
São Paulo	1.276	70	18,2	2°
Sergipe	65	8	8,1	20°
Tocantins	47	8	5,9	26°

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Os dados da Tabela 1 mostram que há grande variação entre a quantidade de vagas e a de candidatos por estado. Mesmo sob a menor magnitude e com a menor oferta de candidatos por vaga, o eleitor do Acre tem a árdua tarefa de escolher um único nome entre 45 disponíveis. O que dizer do eleitor paulista, no outro extremo, que tem de escolher um entre 1.276? Não há boa vontade e interesse pela política que vença esse desafio de avaliar tantos candidatos ao mesmo tempo. Embora os eleitores possam, em tese, restringir essa tarefa pela avaliação dos nomes lançados apenas por um ou poucos partidos pelos quais têm simpatia ou, ainda, dos nomes de candidatos de sua região, o desafio permanece grande, pois nunca será tão simples quanto escolher apenas entre dois candidatos dada a multiplicidade de partidos existente.

Nem mesmo a lógica do voto retrospectivo poderia tranquilizar os candidatos à reeleição para a Câmara que realizaram um bom trabalho enquanto deputados federais. Primeiramente, porque o eleitor deveria se lembrar em quem votou e julgar o deputado federal pela sua atuação. Os dados apresentados pela literatura política (ALMEIDA, 2006; NICOLAU, 2006) não revelam essa possibilidade. A capacidade do eleitor brasileiro de exercer o voto retrospectivo é muito baixa, não só porque a representação proporcional e a transferência de votos atrapalham a identificação do seu representante, mas também

porque há uma quantidade considerável de eleitores que não conseguem responder em quem votaram na eleição anterior. Esse fato, de acordo com Almeida (2006), permite ao candidato sempre fazer campanha “como se fosse a primeira vez”.

Ademais, mesmo se a maioria dos eleitores lembrasse em quem votou, isso não garantiria a plausibilidade do voto retrospectivo como fator determinante do voto aplicado ao contexto proporcional de lista aberta brasileiro. Isso porque sempre existem vários candidatos à reeleição num mesmo estado. Logo, o cálculo do eleitor não se resume a avaliar se o que foi feito na Legislatura passada foi bom ou não. O eleitor teria de comparar o desempenho de vários candidatos que disputam a reeleição em seu estado, além das promessas, no cenário prospectivo, de tantos outros que desejam se tornar seu representante, mas estão fora da Câmara.

A grande quantidade de alternativas na eleição para o Legislativo no Brasil levou Rennó (2006) a dizer que o eleitor brasileiro se depara com um “dilema do rico”, no qual existe uma profusão de opções das quais o eleitor pode escolher apenas uma. Também classifica o cenário brasileiro como fazendo parte de um “contexto eleitoral complexo” que se distingue claramente de um cenário cuja dinâmica eleitoral é fortemente organizada em torno de partidos e no qual a escolha se dá em disputas com poucos candidatos e poucas legendas.

A noção de um “contexto eleitoral complexo” é muito mais apropriada às eleições proporcionais de lista aberta que à de uma luta de boxe, imagem típica associada às disputas majoritárias para os Legislativos norte-americano e inglês. Nesses sistemas, apenas um sai vencedor e questões como a vantagem do *incumbent* passam a ser centrais.

De maneira diferente, no contexto brasileiro, existem até 70 vagas em disputa em São Paulo e mais de 1,2 mil candidatos pleiteando-as. Esse último cenário se assemelha mais a um campeonato de ginástica olímpica entre equipes que disputam em conjunto, mas que raramente levam todos os troféus em cada aparelho porque seus integrantes apresentam desempenhos diferentes em cada um deles.

Por essa razão, é preciso considerar não só a existência de diversas estratégias possíveis para que um candidato se sobressaia aos demais, mas também estratégias de montagem de listas de candidatos de maneira que seja possível obter do eleitorado a maior quantidade de votos possível com os menores custos. A estratégia do lançamento de candidatura a prefeituras funciona nesses dois níveis. Serve como estratégia pessoal para garantir um crescimento de votos do indivíduo que se lança candidato, mas também serve ao partido na tentativa de construir ou de assegurar a figura de um “puxador” de votos que ajude o partido a conquistar mais de uma cadeira ou a ultrapassar a cláusula de exclusão informal em voga em cada estado de 1 (um) quociente eleitoral.

O que foi dito até aqui sustenta o argumento defendido neste artigo, de que é crucial, para candidatos ao Legislativo, fazer-se lembrado pelo eleitor. Isso, por sua vez, justifica a hipótese de que a participação, daqueles candidatos, em eleições majoritárias municipais poderia ser uma estratégia para esse fim.

Um novo cálculo da candidatura a prefeito por parte de deputados federais: para além da ambição progressiva

O argumento principal deste artigo aponta que é preciso adaptar a fórmula criada por Black (1972), e retomada por Rohde (1979) e Maestas et al. (2006), para incluir, no cálculo da decisão de se candidatar a um cargo mais alto, a possibilidade de que a candidatura em si traga benefícios extras,

diferentes daqueles de ocupar o cargo almejado (o domínio sobre a execução do orçamento, por exemplo). Não se trata de realçar benefícios subjetivos da experiência individual de se candidatar, mas sim de mostrar os benefícios eleitorais decorrentes da disputa, independentemente de vitória, exemplificados pelas candidaturas a prefeito no Brasil.

A decisão de um candidato de disputar ou não uma eleição deve levar em conta os benefícios oferecidos pelo cargo (B), ponderados pela probabilidade de ganhar o pleito (P) e descontados os custos de participar da eleição (C). A utilidade desse cargo antes do pleito $U(\text{Cargo}_{t=0})$ foi expressa pela seguinte equação, de acordo com Black (1972):

$$U(\text{Cargo}_{t=0}) = (P * B) - C$$

O político buscaria disputar esse cargo quando o resultado dessa equação respeitasse duas condições. A primeira é que os benefícios desse cargo, ponderados pela probabilidade de ganhar a eleição ($P * B$), suplantem os custos de participar da disputa:

$$(P * B) - C > 0$$

A segunda condição é que a utilidade do cargo antes do pleito deve ter mais valor para o ator do que qualquer forma alternativa de despendar recursos. Em outras palavras, que a utilidade que o indivíduo tenha de continuar na vida política seja maior que as utilidades alternativas de se retirar dela.

$$U(\text{Cargo}_{t=0}) > U(A)$$

O ponto principal de Black é entender a entrada de políticos nas disputas de eleições como uma atitude que intrinsecamente assume riscos, pela qual candidatos despendem recursos na busca de cargos. Esses riscos são parcialmente determinados pelas características estruturais do sistema eleitoral (BLACK, 1972, p. 148).

Buscamos realçar aqui o cálculo que pese riscos e oportunidades de uma disputa eleitoral como as das prefeituras. Mais especificamente, as razões para que esses pleitos atraiam um número significativo⁵ de deputados federais em meio de mandato.

Uma das formas de explicar essa atração é demonstrar que os benefícios do cargo (B) são altos o bastante para que, mesmo perante uma probabilidade baixa de ganhar a eleição, suplantem os custos da disputa. Esse argumento está presente na obra de Samuels (2003). O comando de uma prefeitura, ainda mais de uma cidade de grande porte, traz consigo grandes benefícios não só de maior visibilidade, mas também de capacidade direta de afetar políticas públicas.

Os custos de entrada na disputa por um cargo englobam tanto os custos financeiros de uma campanha quanto os custos de uma derrota eleitoral. Embora os custos financeiros de uma campanha majoritária sejam maiores que os de uma campanha proporcional, no primeiro caso o candidato recebe muito mais apoio de sua legenda que no segundo caso. Para os deputados federais, os custos da derrota numa disputa por uma prefeitura são diminuídos pelo fato de que eles não necessitam abrir mão de seus cargos atuais para concorrer nas eleições municipais. A derrota na disputa por uma prefeitura não acarreta a saída, nem mesmo momentânea, dos deputados da política, como poderia ocorrer caso optassem por concorrer a outros cargos mais altos.

⁵ Segundo Araújo (2012), em média, um pouco menos de um quinto dos deputados federais disputou as eleições para prefeito no meio de seus mandatos no período de 1992 a 2008.

Considerando tal diminuição do custo de entrada – pela não perda de mandato – e o fato de esses pleitos municipais acontecerem alternadamente às eleições estaduais e federais, o lançamento da candidatura para prefeito de alguma cidade pode servir como momento de reforço do apoio ou até mesmo de expansão do eleitorado de políticos que já são deputados ou que estejam em busca de desenvolver uma carreira legislativa.

Ser conhecido e lembrado no momento em que o eleitor vai até a urna é crucial para o candidato a deputado federal. Isso é mais difícil, todavia, sob o sistema eleitoral de lista aberta brasileiro, que atrai muitos candidatos e funciona em distritos de magnitude e de dimensões geográficas grandes. A possibilidade de se fazer conhecido apenas pela campanha eleitoral da disputa legislativa é limitada pela proibição da compra de tempo de TV, assim como pelo pouco tempo individual no HGPE. Participar das eleições para os Executivos municipais pode trazer benefícios para os políticos que buscam se afirmar na carreira legislativa por permitir a eles entrar em contato com o eleitorado de maneira mais massificada, tornar-se mais conhecido, participar de debates televisivos e ter acesso a mais tempo de propaganda de rádio e televisão. Tudo isso, perante um número muito menor de adversários.

Lavareda (2014) ainda lembra que:

Por último, tem-se o fato de que na eleição municipal há cinco vezes mais tempo para a veiculação de comerciais eleitorais na televisão do que nas de governador e presidente, possibilitando ao prefeito-candidato disputar confortavelmente a campanha na TV com “realizações” – existentes ou lançamentos virtuais –, contrapondo-se às meras “propostas” de seus oponentes (LAVAREDA, 2014, p. 262).

Dessa forma, participar de disputas no âmbito dos Executivos municipais, independentemente do resultado da eleição, pode trazer benefícios eleitorais aos políticos que se candidatam. Esses benefícios devem ser incluídos na equação de utilidade da candidatura. Definindo esse benefício eleitoral da candidatura como (E), a nova função de utilidade de disputar o cargo antes do pleito seria escrita da seguinte maneira:

$$U(\text{Cargo}_{t=0}) = [(P * B) + E] - C$$

Assim, concorrer numa eleição para o cargo de prefeito no Brasil será atrativo para um político se o benefício do cargo de prefeito, ponderado pela probabilidade de ganhá-lo numa eleição ($P * B$), somado ao benefício eleitoral da disputa (E), suplantam os custos (C) de participar do pleito. Caso esse benefício eleitoral seja grande, a utilidade de disputar o cargo de prefeito pode ser positiva mesmo que a probabilidade de ganhar a eleição não seja grande. No limite, se a probabilidade de ganhar for ínfima, os candidatos disputarão as eleições se os benefícios eleitorais da disputa cobrirem os custos dela.

As candidaturas de deputados federais para prefeito

Araújo (2012) apresenta o número de deputados federais que se candidatam a prefeituras desde 1992 até o ano de 2008, indicando que esse caminho é escolhido, em média, por pouco menos de um quinto dos deputados federais (mínimo de 72, em 1992, e máximo de 96, em 1996). A quantidade de deputados federais que concorrem a esses pleitos varia pouco de um ano para outro. Dentre os que concorrem, a proporção daqueles que ganham as disputas é de, em média, um em cada quatro, tendo

sido registrado seu melhor desempenho em 1996. Nas eleições municipais de 2004 e 2008, as últimas duas analisadas pelo referido trabalho, a proporção de deputados que ganharam essas disputas ficou em 20%. Essa diminuição na proporção dos deputados federais que se candidatam e ganham a eleição para prefeito pode ser decorrente da maior estabilidade trazida pelo instituto da reeleição para prefeito. Esse dado pode ser considerado como um indicador, ainda que pouco preciso, da probabilidade de sucesso nessa empreitada. A quantidade de deputados federais que têm obtido sucesso nessas disputas é pequena, mostrando que, apesar de ser uma possibilidade de progressão na carreira política, ela não é um acontecimento provável.

A partir dos levantamentos feitos para este artigo, 80 deputados federais que estavam na lista de eleitos em 2006 participaram das eleições para prefeito de 2008. Estes concorreram em diversas cidades de tamanhos variados. Na Tabela 2, mostramos a distribuição dos concorrentes entre cidades de menos de 100 mil eleitores, de 100 mil a 500 mil eleitores e de mais de 500 mil eleitores:

Tabela 2
Deputados federais candidatos a prefeito por tamanho da cidade em 2008

Tamanho da cidade disputada	Candidatos (a) N	Candidatos %	Eleitos (b) N	Eleitos %	Taxa de sucesso (b/a) %
Até 100 mil eleitores	10	12,5	4	25,0	40,0
Entre 100 mil e 500 mil eleitores	42	52,5	12	75,0	28,6
Acima de 500 mil eleitores	28	35,0	0	0,0	0,0
Total	80	100,0	16	100,0	20,0

Fonte Elaboração própria com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap).

Como visto na Tabela 2, a grande maioria dos deputados em 2008 participou de pleitos de cidades com tamanho médio ou grande. Apenas dez tentaram se tornar prefeitos de cidades pequenas. Esse dado indica que o cargo de prefeito pode ser considerado um avanço na carreira do deputado federal, mas não em todos os municípios. Trocar uma cadeira na Câmara dos Deputados pela prefeitura de cidades com menos de 100 mil habitantes se constitui na escolha menos frequente ou menos preferida. Muito provavelmente, porque os orçamentos dessas cidades são mais limitados que os das cidades maiores, bem como os poderes atribuídos a seus prefeitos. Contudo, mesmo nessas cidades, a empreitada dos deputados federais não é fácil, já que apenas quatro dos dez que disputaram foram eleitos.

As cidades médias parecem ter sido o principal alvo dos deputados federais que se candidataram a prefeito em 2008. Mais da metade destes últimos concorreram em cidades entre 100 mil e 500 mil eleitores. Nestas últimas, apenas 12 (ou 28,6%) tiveram êxito. As cidades grandes, com mais de 500 mil eleitores, atraíram 28 candidatos vindos da Câmara, exatamente 35% do total que se candidatou. Porém, a disputa nessas cidades se mostrou inócua, pois nenhum deles conseguiu ganhar o pleito.

Os dados cobrem apenas as eleições de 2008, mas apresentam um *trade-off* que há de ser levado em consideração quando se pensa no cargo de prefeito como avanço na carreira política para um indivíduo que ocupa o cargo de deputado federal. As cidades não são iguais e possuem características e

tamanhos de eleitorados distintos. Quanto maior a cidade, maior é o benefício que o político tem de governá-la, tanto pela visibilidade que alcança quanto pelo orçamento que executa. Todavia, os dados parecem indicar que, quanto maior a cidade, maiores são as dificuldades de se eleger para a prefeitura. Em 2008, as cidades com mais de 500 mil eleitores não se mostraram como provável passo à frente na carreira para os deputados federais.

Há mesmo benefícios eleitorais para a carreira legislativa daqueles que se candidatam a prefeito?

Nesta seção, procuramos testar a hipótese de que é possível observar benefícios eleitorais da disputa (E) quando deputados se candidatam a cargos mais altos a um custo relativo mais baixo de entrada na eleição (C), como podem ser entendidas as candidaturas para prefeito em comparação com outros cargos majoritários. Entretanto, entendendo que os benefícios eleitorais da disputa não são restritos aos deputados, mas podem ser também usufruídos pelos candidatos à Câmara em geral, que buscam desenvolver uma carreira política, foram selecionados os candidatos a deputado federal de 2010 que haviam participado da mesma disputa em 2006, fossem eles deputados federais eleitos ou não. Candidataram-se para o cargo de deputado federal em 2010 mais de 6 mil pessoas, mas apenas 970 delas haviam se candidatado também em 2006. A seleção desses casos se justifica por duas razões. A primeira delas é a de que se busca capturar o efeito da candidatura a prefeito sobre a votação que o candidato teve posteriormente na disputa legislativa, usando como base de comparação a votação na eleição legislativa anterior. Além disso, a inclusão da votação em 2006 serve para diminuir os efeitos da possível endogeneidade entre os votos e os gastos de campanha do candidato em 2010, porque os votos obtidos em 2006 são o melhor indicador da expectativa de voto na eleição seguinte. A segunda razão para restringir os casos para somente aqueles que disputaram ao menos duas eleições consecutivas à Câmara é a de diminuir a influência que candidatos aventureiros, de uma só jornada, poderiam causar aos estimadores do efeito esperado das candidaturas a prefeito. O cálculo da utilidade apresentada anteriormente, por sua vez, carrega a premissa da racionalidade que necessita de informação satisfatória da realidade das disputas eleitorais para se sustentar. Partimos do princípio, todavia, que candidatos de ocasião não possuem informação satisfatória e que baseiam suas candidaturas em benefícios subjetivos de participar ou em cálculos errados da probabilidade de ganhar.

Uma vez que o recorte incluía apenas aqueles candidatos a deputado federal, eleitos ou não, que participaram das eleições tanto em 2006 quanto em 2010, não fazem parte desse grupo aqueles que saíram para tomar posse de prefeituras em 2008. Dessa forma, a variável “candidatos a prefeito em 2008” engloba apenas aqueles que não tiveram sucesso nessa empreitada. Como apresentado na Tabela 3, dentre os 970 casos de candidatos a eleições consecutivas para a Câmara, 93 disputaram o cargo de prefeito em 2008, sendo que 50 eram deputados federais e 43 não o eram⁶. Os 10% de candidatos que disputaram eleição para prefeito em 2008 podem ser separados em: 3% concorrentes em cidades com menos de 100 mil eleitores, 4% em cidades médias, com mais de 100 mil mas com menos de 500 mil eleitores, e outros 3% em cidades com mais de 500 mil eleitores.

⁶ Na Tabela 2, há referência a 80 deputados federais que foram candidatos a prefeito, dos quais 16 foram eleitos. Dos 64 que poderiam tentar a reeleição a deputado federal, 50 o fizeram e foram incluídos na análise feita por este artigo. Dos 14 restantes, quatro não disputaram qualquer eleição em 2010, dois tiveram a candidatura a deputado federal indeferida, três disputaram o pleito para deputado estadual, dois, para senador, um foi candidato a vice-governador e dois lançaram-se candidatos a governador.

Tabela 3
Tabela descritiva das variáveis independentes

Variáveis contínuas	Número de observações	Média (desvio-padrão)
Votos de 2006	970	47.658,54 (59.884,98)
Despesas de 2010 (R\$)	887	599.253,20 (865.427,90)
		Frequência
Variáveis nominais		(%)
Candidato a prefeito em 2008	970	93 (9,59)
Menos de 100 mil eleitores	970	29 (2,99)
Entre 100 mil e 500 mil eleitores	970	36 (3,71)
Mais de 500 mil eleitores	970	28 (2,89)
Reeleição	970	376

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap).

Do total de observações, 38% dos candidatos tentavam a reeleição em 2010. Em 2006, os candidatos receberam, em média, quase 50 mil votos. Não obstante, essa medida esconde uma variação muito grande percebida pelo desvio-padrão de 60 mil votos. O candidato menos votado em 2006, incluído em nossa análise, recebeu apenas 15 votos enquanto o mais votado recebeu 740 mil votos. Em relação às despesas realizadas nas campanhas em 2010, esses candidatos gastaram, em média, 600 mil reais. Entretanto, a variação no tocante aos gastos também é muito grande, com desvio-padrão de quase 900 mil reais. O candidato que gastou menos recursos prestou contas de oito reais. Já o candidato com a campanha mais cara registrou quase 5,7 milhões de reais.

Com o objetivo de verificar a existência do efeito eleitoral (E) das candidaturas para prefeito sobre a votação dos candidatos nas eleições proporcionais federais, desenvolvemos três modelos diferentes, na Tabela 4, que fazem uso de mínimos quadrados. Posteriormente, testamos a hipótese com dois modelos similares utilizando estimadores de máxima verossimilhança na Tabela 5⁷. A principal hipótese é a de que a candidatura a prefeito em 2008 teve impacto positivo nos votos recebidos para deputado federal em 2010. Além dessa variável, esperamos que os gastos de campanha em 2010 e o fato de o candidato estar se lançando à reeleição contribuam positivamente para os votos recebidos em 2010. Como controles, incluímos a votação do candidato em 2006 e *dummies* para os diferentes estados da Federação.

⁷ Agradecemos ao professor Jairo Nicolau pela sugestão feita durante o III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política para que incluíssemos também esses modelos.

Tabela 4
Efeitos da disputa de prefeitura sobre o voto de 2010
medidos por mínimos quadrados ordinários

Variáveis	Modelo (1) Log dos Votos de 2010	Modelo (2) Votos em 2010	Modelo (3) Votos em 2010
Log dos votos de 2006	0,7560*** (0,025)		
Log das despesas de 2010	0,2068*** (0,018)		
Votos em 2006		0,6289*** (0,021)	0,6249*** (0,023)
Gasto em mil reais centrado		17,8048*** (2,788)	17,8089*** (2,795)
Termo quadrático do Gasto em mil reais centrado		- 0,0024** (0,001)	- 0,0025** (0,001)
Candidato a prefeito em 2008	0,1011* (0,051)	1,416,99 (2.577,138)	
Menos de 100 mil eleitores			- 5.482,14* (2.326,020)
Entre 100 mil e 500 mil eleitores			6.473,21 (3.859,037)
Mais de 500 mil eleitores			13.981,88** (4.976,317)
Reeleição	0,1139* (0,052)	13.649,82*** (2.590,864)	14.266,74*** (2.614,417)
Constante	- 0,2351 (0,136)	13.269,09*** (2.444,619)	13.559,77*** (2.466,064)
Observações	850	848	844
R quadrado	0,948	0,869	0,874

Erros-padrão em parênteses.
 Significância: *** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05

Os três modelos apresentados na Tabela 4, acima, foram estimados utilizando mínimos quadrados, com erros-padrão robustos para retirar o efeito de heteroquedasticidade dos dados e com controle dos efeitos de *outliers* através do método de “Cook’s D”. Nenhum deles apresentou indicação forte de multicolinearidade segundo o teste de inflação de variância, apesar dos valores altos de R quadrado. Foram retirados da tabela, os estimadores dos efeitos dos estados para a melhor visualização.

Antes de discutir os resultados, é preciso notar que 83 dos 970 casos selecionados não apresentaram dados de gasto para a eleição de 2010 e, por isso, não entraram nos cálculos de coeficientes dos modelos. A diferença entre as 887 observações cujos dados estão disponíveis e o número de observações de cada modelo é relativa à quantidade de casos que ultrapassaram o limite de influência considerado pelo método de “Cook’s D” e, por essa razão, foram excluídos do cálculo. A variável “São Paulo” foi usada como base para estimar o efeito das *dummies* dos outros estados.

No modelo 1, utilizamos os valores logaritmizados de gastos em 2010 e de votos em 2006 e 2010. Esse modelo permite interpretar as variações dos coeficientes como mudanças percentuais. Tanto os efeitos dos gastos como os da expectativa de votos são significativos e ajudam a explicar grande parte da variação dos dados. A variável de interesse, “ser candidato a prefeito em 2008”, mostra forte efeito, estatisticamente significativo a 5%, indicando que ter se candidatado à prefeitura está associado com um aumento dos votos do candidato em 10% na eleição legislativa seguinte. Esse efeito independe de o

candidato ser candidato à reeleição na Câmara, embora o impacto dessa variável também seja forte e significativo.

No entanto, testes estatísticos acusaram erro de especificação no primeiro modelo⁸. A discussão sobre como construir modelos explicativos de votos que incluam gastos de campanha é já conhecida, mas não existe uma conclusão definitiva de qual seja a melhor saída (JACOBSON, 1985). Com isso em mente, foram testados outros dois modelos (2 e 3) nos quais se deu preferência ao termo quadrático dos gastos em 2010. Nessa escolha, de modelar a relação entre gastos e votos como uma função quadrática, implica-se que, em algum momento, o aumento dos gastos possa gerar, em tese, a perda de votos. Nos estimadores de nosso modelo, isso ocorreria apenas após um gasto de mais de 8,5 milhões de reais, o que não ocorre em nenhum dos casos. O que se verifica, então, é um efeito marginal decrescente dos gastos de campanha sobre os votos obtidos. Para evitar que a variável referente ao gasto e seu termo quadrático trouxessem problemas de multicolinearidade para os estimadores, escolhemos fazer uso de sua versão centrada em torno da média.

O modelo 2 apresenta as mesmas variáveis do modelo 1, mas não mais logaritimizadas. Verificamos que o termo quadrático dos gastos apresenta significância estatística, mostrando coerência na escolha por esse modelo. Dessa vez, o teste de Ramsey não acusou a ocorrência de erro de especificação. No modelo 2, o efeito de ser candidato a prefeito em 2008 é pequeno, um acréscimo de 1,5 mil votos, mas não é estatisticamente significativo em nenhum nível clássico.

A significância de uma variável não deve ser o principal recurso para indicar sua relevância, já que o p-valor é um indicador da precisão da estimativa e não do tamanho de seu efeito (ZILIAK; MCCLOSKEY, 2007). Todavia, para este artigo, em que se quer mostrar a presença de um efeito, a significância é importante. Existe uma consideração a ser feita sobre o modelo 2.

A consideração a fazer é que, nesse modelo, não se levou em conta o fato de que o efeito do benefício eleitoral pode variar em função do tamanho do eleitorado do município para o qual o candidato disputou a prefeitura. Um eleitorado maior, atingido pela campanha majoritária, tem possibilidade maior de impactar na votação legislativa posterior do candidato. Não incluir essa variação no modelo, como foi feito até aqui, pode acarretar o aumento do desvio-padrão, o que tornaria mais difícil dar precisão ao estimador.

No modelo 3⁹, os candidatos a prefeito em 2008 foram separados em três categorias: aqueles que participaram de disputas em cidades de até 100 mil eleitores em 2008; aqueles que pleitearam uma vaga em cidades de 100 mil a 500 mil eleitores; e aqueles que foram candidatos em cidades com mais de 500 mil eleitores. Os estimadores mostram um efeito variado nesses três grupos. Encontramos, para cidades com mais de 500 mil eleitores, um efeito muito forte e significativo no nível de 1%. Aqueles que disputaram a prefeitura nessas cidades, independentemente de serem deputados federais ou não, aparecem associados a um aumento de quase 14 mil votos. Já àqueles que disputaram em cidades de 100 mil a 500 mil eleitores, o aumento associado foi de 6,5 mil votos, significativo a 10%. Interessante notar que a disputa pela prefeitura de cidades com menos de 100 mil habitantes está associada, com precisão estatística de 5%, a uma perda de quase 5,5 mil votos nas eleições proporcionais federais

⁸ Ao se realizar o teste Reset de Ramsey, foi possível perceber que o modelo logaritimizado apresenta erro de especificação. O teste de Ramsey verifica se termos quadráticos, cúbicos e de outras potências dos valores previstos pelo modelo (\hat{y}) são significativos para explicar os dados. O teste de $F_{(3, 816)} = 8.49$ indicou que há problemas de especificação nesse modelo.

⁹ De acordo com o teste Reset de Ramsey, não houve indicação de erro de especificação quanto ao modelo 3.

subsequentes. Esse dado levanta a suspeita de que essas cidades sejam disputadas por políticos em decadência na carreira ou por políticos com carreira ainda pouco desenvolvida.

Os dados da Tabela 4, de regressão linear, indicam que disputar uma eleição para prefeito pode gerar dividendos eleitorais a serem colhidos posteriormente, mesmo que se tenha perdido a disputa. Tais dividendos variam dependendo do tamanho do eleitorado da cidade. Cidades maiores permitem ao candidato alcançar um maior número de eleitores através da propaganda eleitoral, do HGPE, dos debates televisionados e das notícias da mídia local. Essa propaganda no período entre as eleições para deputado federal facilita ao candidato se fazer conhecido e lembrado pelo eleitor em eleições posteriores. Alcançar esse objetivo, ser reconhecido e lembrado pelo eleitor, é um fator determinante para diminuir as incertezas geradas pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que atrai muitos candidatos e funciona em distritos de magnitude e de dimensões geográficas grandes.

O uso de modelos de regressão linear para a análise de votos como variável dependente pode ser considerado complicado, no entanto. Os votos são uma variável mais adequada à mensuração no nível de contagem que no nível contínuo¹⁰. De acordo com Long (1997), o uso de modelos lineares para a análise de variáveis que não são contínuas pode gerar estimadores ineficientes, inconsistentes e enviesados. Por essa razão, apresentamos, a seguir, nova análise com base no método de máxima verossimilhança. A estimação por meio da regressão binomial negativa foi escolhida pois a distribuição dos votos apresentava grande dispersão dos dados. Além disso, o modelo binomial negativo pode ser considerado mais propício à análise de votos já que não possui um pressuposto de independência entre os casos, permitindo que o aumento de votos de um candidato signifique a diminuição da probabilidade de outro candidato receber votos, o que é real em um cenário no qual a quantidade de votos é limitada pelo número máximo de eleitores inscritos no estado.

Na Tabela 5, abaixo, apresentamos os estimadores da regressão binomial negativa para os modelos 2 e 3 da análise anterior:

¹⁰ Um argumento em defesa dos modelos que supõem uma variável contínua para a análise de votos é que esses últimos se distribuem com grande dispersão, sendo possível considerar a variável votos como se fosse contínua, apesar de ela não o ser (em verdade, trata-se de uma variável de contagem, ou seja, ela é discreta).

Tabela 5
Efeitos da disputa de prefeitura sobre o voto de 2010 medidos por máxima verossimilhança

Variáveis	Modelo (4) Votos em 2010	Efeito percentual (%)	Modelo (5) Votos em 2010	Efeito percentual (%)
Votos em 2006	1.44e-05*** (1.34e-06)	0,0	1.42e-05*** (1.34e-06)	0,0
Gasto em mil reais centrado	0.00109*** (9.81e-05)	0,1	0.00109*** (9.82e-05)	0,0
Termo quadrático do Gasto em mil reais centrado	- 2.56e-07*** (2.61e-08)	0,0	- 2.57e-07*** (2.61e-08)	0,0
Reeleição	0.354*** (0.101)	42,5	0.349*** (0.101)	41,8
Candidato a prefeito em 2008	0.351** (0.115)	42,1		
Menos de 100 mil eleitores			0.0971 (0.200)	10,2
Entre 100 mil e 500 mil eleitores			0.452* (0.178)	57,2
Mais de 500 mil eleitores			0.438* (0.198)	54,9
Constante	9.277*** (0.101)		9.289*** (0.102)	
Pseudo R ²	0,0437		0,0438	
Observações	887		887	

Erros-padrão em parênteses.

Significância: *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05

Os estimadores de um modelo binomial negativo podem ser interpretados como uma mudança no valor esperado. Esses valores devem ser interpretados mantendo todos os outros na média. Os modelos apresentam valores de Pseudo R² baixos se comparados com os R² dos modelos lineares apresentados anteriormente. Todavia, as variáveis de interesse para a análise conseguem alcançar níveis de precisão consideráveis, indicados pela significância estatística. Mais uma vez foram deixadas de fora da tabela as *dummies* de controle dos estados para torná-la mais enxuta.

O modelo 4 reestima o modelo 2 por meio do novo método não linear. Podemos verificar que os resultados são condizentes com as expectativas. Sem discriminar pelo tamanho da cidade, ser candidato a prefeito em 2008 está associado de forma estatisticamente significativa com um valor esperado de voto 42,1% maior, mantendo-se as outras variáveis na média. Diferentemente do modelo linear, o modelo baseado na máxima verossimilhança encontra não só um efeito estatisticamente significativo, mas de tamanho considerável.

A diferença dos modelos de regressão 2 e 3 na Tabela 4 já nos indicou que o efeito da candidatura a prefeito deve ser considerado em conjunto com o tamanho da cidade disputada. O modelo 3 é replicado usando o método binomial negativo no modelo 5. Os resultados são interessantes. Podemos ver que cidades médias e grandes apresentam efeitos muito mais fortes que cidades pequenas. Porém, as cidades médias apresentam um efeito um pouco maior do que as cidades grandes. Em ambos os casos, disputar a prefeitura de uma cidade desses dois tipos está associado com um valor esperado de voto mais de 50% maior, mantendo-se as outras variáveis na média.

Os estimadores obtidos pelos diferentes métodos empregados neste trabalho indicam forte relação entre as variáveis, que também é estatisticamente significativa. Os dados e os resultados parecem confirmar nossa hipótese de que existe benefício eleitoral de entrar em disputas majoritárias para candidatos à Câmara. Esse benefício provavelmente faz parte do cálculo dos atores que disputam

prefeituras, tornando essa escolha dependente de outros fatores para além da ambição progressiva. A opção por participar ou não de um pleito desses envolve também uma visão estratégica do candidato e de seu partido sobre a forma pela qual eles podem se beneficiar desse esforço, mesmo que venham a perder a eleição.

Considerações Finais

Os estudos sobre carreiras políticas, inclusive aqueles sobre ambição política, apontam que, para além de razões subjetivas, é preciso considerar as estruturas de oportunidades de carreira com as quais o político se depara na hora de escolher se lançar ou não candidato a um cargo mais alto. O principal objetivo deste artigo foi realçar que, além da estrutura de oportunidades que moldam custos e benefícios de obter o cargo mais alto, benefícios extras, mais especificamente, eleitorais, podem alterar o cálculo da decisão de quem se lança candidato ou, ainda, de quem é lançado, pelo partido, a um cargo. No caso, a decisão de deputados ou de pessoas que haviam disputado a eleição para deputado de se candidatarem a prefeito em uma cidade média ou grande numa eleição posterior não está restrita a motivações subjetivas ou ao cálculo custos de campanha *versus* benefícios do cargo almejado. Isso porque, como foi argumentado, participar desses pleitos ajuda a fixar o nome de um político junto à população, o que traz benefícios eleitorais em eleições futuras para o candidato e seu partido. Tal visibilidade, que poderá ser convertida em lembrança pelo eleitorado durante a eleição proporcional, é uma vantagem quando se disputa um cargo com dezenas ou centenas de outros candidatos.

Neste artigo, observamos que os benefícios eleitorais decorrentes da disputa por prefeituras em 2008 estiveram presentes nas eleições para deputado federal em 2010. Resta verificar se essas relações se mantêm para um recorte temporal mais amplo e se os deputados estaduais também são beneficiados eleitoralmente pela iniciativa de disputar eleições à prefeitura em meio de mandato. As correlações encontradas parecem ser fortes o bastante para que se espere encontrá-las em outras eleições. Ainda, existem muitas semelhanças entre as candidaturas proporcionais federais e estaduais, de maneira que é razoável esperar dividendos eleitorais também no caso de deputados estaduais e candidatos às Assembleias Legislativas. Estes são passos a serem dados nos próximos trabalhos.

Uma última consideração se refere às legendas partidárias dos políticos que podem se beneficiar eleitoralmente ao participar de eleições alternadas. Diferentemente da disputa de cargos proporcionais, na qual o partido tem menor controle sobre quem participa, a decisão sobre a candidatura de um prefeito numa cidade média ou grande é uma escolha importante para o partido, que é tomada algumas vezes, inclusive, pelo diretório nacional. Para o partido, lançar um nome para a prefeitura é uma decisão que depende, entre outras coisas, de negociá-lo com outros partidos quando se participa de uma coligação eleitoral, por exemplo. Por isso, podem existir custos para o partido que permite a um deputado ou outro candidato qualquer se lançar numa disputa em determinada circunstância.

Pouco se sabe sobre a estratégia adotada para realizar a escolha dos nomes que disputam as eleições municipais. Parece razoável imaginar que as lideranças escolham os nomes com mais chances de sucesso. Não obstante, Araújo (2012) aponta que vários dos deputados que foram candidatos a prefeito ocupavam ou haviam ocupado postos de comando nas organizações partidárias. A estratégia de lançar candidatos de maneira alternada para eleições do Legislativo federal e do Executivo municipal poderia ser baseada na visão de proporcionar mais espaço para candidatos novos com perspectiva de

crescimento na carreira, ou de recuperar o espaço perdido por candidatos em situação de vulnerabilidade eleitoral. De todas as maneiras, essas questões ultrapassam o escopo deste artigo. Aqui, assumimos que os líderes partidários agiram racionalmente em benefício de seus partidos quando escolheram ou permitiram as candidaturas para as prefeituras. Da parte do candidato, a candidatura para prefeito pode ser um investimento estratégico na carreira, fruto de ambição progressiva, mas também do aproveitamento de uma oportunidade de divulgar seu nome junto ao eleitorado, o que não contradiz a ambição estática que pode também o motivar.

Referências Bibliográficas

- ABRAMSON, P. R.; ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. W. "Progressive ambition among United States senators: 1972-1988". *The Journal of Politics*, vol. 49, nº 1, p. 3-35, 1988.
- ALMEIDA, A. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 34-46, 2006.
- AMES, B. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, p. 324-343, 1995.
- ARAÚJO, P. S. C. "Os poderes Executivo e Legislativo na definição das carreiras políticas no Brasil". In: *Anais do 36º Encontro Anual da Anpocs em Águas de Lindoia*, 2012.
- BLACK, G. S. "A theory of political ambition: career choices and the role of structural incentives". *The American Political Science Review*, vol. 66, nº 1, p. 144-159, 1972.
- BRACE, P. "Progressive ambition in the house: a probabilistic approach". *The Journal of Politics*, vol. 46, nº 2, p. 556-571, 1984.
- CANON, D. T. "Sacrificial lambs or strategic politicians? Political amateurs in U. S. House elections". *American Journal of Political Science*, vol. 37, nº 4, p. 1.119-1.141, 1993.
- CARSON, J. L. "Strategy, selection, and candidate competition in U. S. House and Senate elections". *The Journal of Politics*, vol. 67, nº 1, p. 1-28, 2005.
- COPELAND, G. W. "Choosing to run: why House members seek election to the Senate". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 14, nº 4, p. 549-565, 1989.
- FENNO JR., R. *Home style: House members in their districts*. Longman, 2008.
- HIBBING, J. R. "Voluntary retirement from the U. S. House of Representatives: who quits?". *American Journal of Political Science*, vol. 26, nº 3, p. 467-484, 1982.
- _____. "Legislative careers: why and how we should study them". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, nº 2, p. 149-171, 1999.
- JACOBSON, G. C. "Money and votes reconsidered: congressional elections, 1972-1982". *Public Choice*, vol. 47, p. 7-62, 1985.
- _____. "Campaign spending effects in U.S. Senate elections: evidence from the National Annenberg Election Survey". *Electoral Studies*, vol. 25, nº 2, p. 195-226, 2006.
- KAZEE, T. A. "The decision to run for the U. S. Congress: challenger attitudes in the 1970s". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 5, nº 1, p. 79-100, 1980.
- LAVAREDA, A. A moldura das campanhas eleitorais brasileiras. In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, A. (orgs.). *A relevância da ciência política: comentários às contribuições de Olavo Brasil de Lima Jr.* Rio de Janeiro: Revan, p. 247-278, 2014.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil". *Opinião Pública*, vol. 9, nº 1, p. 44-67, 2003.

LONG, J. Scott. *Regressions models for categorical and limited dependent variables*. Sage Publications, 1997.

MAESTAS, C. D., et al. "When to risk it? Institutions, ambitions, and the decision to run for the U. S. House". *American Political Science Review*, vol. 100, n° 2, p. 195-208, 2006.

NICOLAU, J. "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". *Dados*, vol. 49, n° 4, p. 689-720, 2006.

_____. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

POLSBY, N. W. "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives". *American Political Science Review*, vol. 62, n° 1, p. 144-168, 1968.

RENNÓ, L. R. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e *accountability* nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, G. A. D.; RENNO, L. R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 47-68, 2006.

ROHDE, D. W. "Risk-bearing and progressive ambition: the case of members of the United States House of Representation". *American Journal of Political Science*, vol. 23, n° 1, p. 1-26, 1979.

SAMUELS, D. J. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. "Recruitment and retention of legislators in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, n° 2, p. 209-237, 1999.

ZILIAK, S. T.; MCCLOSKEY, D. N. *The cult of statistical significance: how the standard error costs us jobs, justice and lives*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2007.

Luís Felipe Guedes da Graça - lfggraca@yahoo.com.br

Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza - cprsouza@gmail.com

Submetido à publicação em novembro de 2013.

Aprovado para publicação em maio de 2014.

Classificando ocupações prévias à entrada na política: uma discussão metodológica e um teste empírico

Adriano Codato

Departamento de Ciência Política e Sociologia
Universidade Federal do Paraná

Luiz Domingos Costa

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Paraná

Lucas Massimo

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Paraná

Resumo: O artigo propõe uma discussão sobre definição, classificação e mensuração de posições sociais de origem para o estudo do recrutamento de elites políticas. Para tanto, apresenta diferentes estratégias teórico-metodológicas para enquadrar a variável “ocupação prévia à carreira parlamentar” e sugere a pertinência de um critério mais analítico que sociográfico na codificação das profissões daqueles que postulam ingressar no mundo político. Sustenta-se que o recrutamento político pode ser mais bem apreendido por meio de uma tipologia que leve em conta não apenas variáveis institucionais, mas, na linha sugerida por Max Weber, variáveis econômicas e sociais. No teste empírico dos critérios propostos neste artigo, foram utilizados dados sobre candidatos a deputado federal no Brasil em 2006 e 2010 para simular o rendimento de uma classificação alternativa. Essa classificação está baseada em três parâmetros: 1) a flexibilidade da carreira profissional do candidato (tempo livre e autonomia financeira), 2) a importância dessa ocupação numa dada comunidade (*status* social) e 3) sua afinidade prévia com os valores e as práticas do mundo político. O resultado revelou que clivagens sociais e clivagens de gênero podem ser reforçadas pelo tipo de atividade profissional exercida previamente pelos candidatos a parlamentar antes mesmo que filtros institucionais produzam seus efeitos.

Palavras-chave: recrutamento político; candidatos a deputado; gênero; metodologia de pesquisa; Max Weber

Abstract: This article brings forward a discussion regarding the definition, classification, and measurement of social positions of origin for research on political elite recruitment. To this end we present several theoretical and methodological strategies to establish the variable “occupation prior to a parliamentary career” and argue in favor of a more analytical criterion than a sociographic one when coding the occupations of those who consider entering the political world. The argument that follows considers that political recruitment could be better apprehended by means of a typology that takes into account not only institutional variables but also, as suggested by Max Weber, social and economic variables. For the empirical test concerning the proposed criteria the data is based on candidates for a federal deputy seat in 2006 and 2010 so as to simulate the efficiency of an alternative classification. This classification is based on three parameters: 1) the flexibility of the candidate’s professional career (free time and financial autonomy), 2) the importance of this occupation in a given community (social status) and 3) the candidate’s previous affinities with the values and practices of the political world. The results revealed that social cleavages as well as gender cleavages may be enhanced due to the type of professional activity previously exerted by the political candidates even before institutional filters yield their effects.

Keywords: political recruitment; candidates for deputy; gender; research methodology; Max Weber

Introdução

Quem se engaja na política? Ou mais exatamente: quem pode se engajar na política? Há profissões mais propícias que outras para introduzir-se na carreira, vencer eleições e ser bem-sucedido na vida parlamentar? Se sim, como identificá-las, classificá-las, hierarquizá-las e codificá-las? Quais são os fundamentos sociológicos (e não meramente sociográficos) que devem ser levados em conta nessas operações analíticas?

Max Weber, na sua conferência clássica dedicada à vocação política, propôs dois parâmetros distintos para que se possa viver para a política. Esses parâmetros envolvem três critérios objetivos.

O primeiro parâmetro é *econômico*. O político que faz da política a causa da sua vida deve ser: a) “economicamente independente” da remuneração que essa atividade pode lhe proporcionar; e b) “economicamente disponível” para envolver-se integralmente nesse negócio, sem precisar preocupar-se com outros assuntos de ordem material. Logo, não basta que ele seja rico. O indivíduo em questão deve possuir meios (terras, por exemplo) que lhe proporcionem renda independentemente de seu trabalho e de seu envolvimento cotidiano nos negócios para que fique livre para dedicar-se apenas ao negócio da política. Esse é o caso típico dos aristocratas. Nesse sentido, nem trabalhadores, nem empresários urbanos estariam “economicamente disponíveis” (WEBER, 1994, p. 318-319). O segundo parâmetro prescrito por Weber é de natureza *social*. Ele diz respeito ao grau de afinidade entre a profissão de origem e as capacidades daí derivadas para atuar politicamente. Há um conjunto de ocupações propícias ao exercício da política. Certas formações profissionais – o jornalismo, por exemplo – estão intimamente relacionadas com os atributos e as habilidades exigidas pela vida parlamentar. Weber insiste no exemplo dos juristas em oposição aos funcionários públicos. Esses últimos, apesar de todos os conhecimentos técnicos de que dispõem, não possuem o dom da palavra nem a missão de patrocinar uma causa. Já os primeiros são desde cedo treinados no uso da retórica para defender, num conflito de interesses, uma das partes em disputa e para lutar por sua supremacia na causa em questão. E essa é, afinal, a essência da política de partidos e o dever básico de todo político de profissão (1994, p. 328-330). Pode-se dizer, portanto, que é preciso ser, e esse seria o terceiro critério do modelo, c) “socialmente predisposto” para ser bem-sucedido no mundo político.

Este artigo discute aspectos metodológicos e tipológicos da variável “profissão” empregada habitualmente nos estudos de elites políticas. Examinamos aqui como a literatura define, como rotula e como mensura empiricamente a distribuição das ocupações que precedem e, principalmente, influenciam o ingresso na carreira legislativa – e qual a importância disso para a pesquisa social. Nosso objetivo é revisar os dilemas que estão na base das operações de agregação de ofícios correntes na literatura e testar uma codificação alternativa. Essa codificação está inspirada naqueles três princípios propostos por Weber: i) independência econômica; ii) disponibilidade de tempo; e iii) afinidades disposicionais.

A influência positiva ou negativa de atributos sociais individuais varia conforme a escala de posições ocupadas na carreira política. Quanto mais alto o posto pretendido, mais a profissão de origem tende a desempenhar um papel decisivo (CORADINI, 2012; GAXIE, 1980, p. 5). Nossa suposição é de que não só há profissões mais propícias à entrada na carreira parlamentar (DOGAN, 1999), mas que é mais útil, a partir daí, construir categorias para classificar profissões baseadas em certos atributos associados

às ocupações – condições materiais, legitimidade simbólica e predisposições socialmente construídas – para analisar itinerários políticos.

O artigo está dividido em três seções. Na primeira seção, ressaltamos o interesse estratégico em estudar as propriedades sociais dos governantes, dentre elas as ocupações ou profissões anteriores à carreira pública¹. Na segunda seção, fazemos uma espécie de inventário dos usos possíveis e das dificuldades práticas para operacionalizar a variável “profissão” em pesquisas usuais sobre a classe política. Na terceira seção, propomos e testamos uma maneira diferente de agregar as inúmeras profissões dos quase 8 mil candidatos à Câmara Federal brasileira em 2006 e em 2010. Nosso protótipo é baseado na discriminação da maior ou menor capacidade que os ofícios de origem teriam de favorecer uma carreira política bem-sucedida. Ele pretende, com isso, abrir uma frente de pesquisa para ser mais bem testada empiricamente. Nas conclusões, sistematizamos alguns princípios a fim de avançar o debate a respeito das características sociais dos mandatários.

O interesse da variável “profissão” em estudos de elites

O meio social de proveniência, o tamanho do patrimônio herdado ou construído durante a vida, o acesso à educação formal e a posse de títulos escolares de diferentes níveis, o gênero, a origem étnica, a nacionalidade, a religião, a idade de ingresso na política profissional, o *status* matrimonial e as alianças advindas daí, as formas e os graus de socialização no mundo político são todos parâmetros importantes para revelar atributos de posição social que podem impulsionar ou breçar carreiras políticas.

Todavia, nenhuma variável é tão frequente em estudos de elites políticas quanto é “profissão”. Evidentemente, é preciso considerar “sociedades onde o *status* está longe de repousar [...] sobre a profissão, mas igualmente sobre a origem familiar, o sobrenome, o título [nobilíarquico], a importância e o regime de propriedade [...]” (SAWICKI, 1999, p. 140). Profissões são também atributos sociais ambivalentes, já que o significado e a eficácia de um dado ofício no mundo político variam historicamente, geograficamente etc. Portanto, a agregação precisa levar em conta *estratégias de contextualização* dos padrões verificados objetivamente para assimilar o significado e o impacto que o pertencimento a um grupo profissional terá no desenrolar da carreira política. Da mesma forma, o prestígio de uma dada ocupação/profissão é contestável em função do seu caráter relacional: classificações “objetivistas” podem diluir hierarquias de um conjunto contíguo de ocupações e mesmo hierarquias internas dentro de uma mesma profissão. De toda forma, o tema das profissões exercidas fora da política, ou antes dela, facilita a discussão a respeito da sobre-representação ou do monopólio de certas categorias/classes sociais sobre posições eletivas (GAXIE, 1980). E isso por uma série de inferências que se podem extrair daí.

A primeira delas tem a ver com aquilo que Weber (1994), conforme já indicamos, chamou de *disponibilidade econômica*.

Bourdieu notou que a quantidade e o uso do tempo livre que cada profissão admite são elementos centrais para entender tanto a forma quanto a intensidade com que diferentes indivíduos

¹ Neste artigo, ocupação e profissão serão tomadas como sinônimos. Significam a atividade, o serviço ou o trabalho principal da vida de uma pessoa.

podem se dedicar à carreira política. “Este princípio simples poderia”, na sua visão, “contribuir para explicar a participação diferencial das diferentes profissões (ou ainda dos diferentes estatutos numa mesma profissão) na vida política ou sindical” (BOURDIEU, 1998, p. 198). Esse critério não se refere a uma quantidade de tempo precisa, mas, antes disso, à noção de que certas ocupações oferecem maior probabilidade de controle e manipulação de recursos importantes. Portanto, não são apenas os rentistas que podem desfrutar dessa condição, mas também aqueles com recursos sociais que fornecem comodidade ou flexibilidade no uso do tempo aliadas à segurança material para que se arrisque em uma empreitada paralela à sua atividade ordinária (SAUTU, 1992).

A segunda inferência a partir da categoria “ocupação” tem a ver com a correlação entre profissões exercidas e *habilidades adquiridas*.

A aptidão exigida e exibida no mundo político resulta da combinação de uma série de qualidades individuais, tais como “ser apresentável, falar bem, saber negociar, cultivar o compromisso, evitar a arrogância, saber tomar uma decisão baseada na intuição” (DOGAN, 1999, p. 171-172). Trata-se de um saber prático, resultado de experiências vividas e predisposições contraídas, que geralmente derivam das atividades desempenhadas antes da carreira política. Esse é um dos principais motivos pelos quais a classificação das ocupações que precedem a entrada no mundo político é tão importante: há que distinguir as profissões que exigem do indivíduo saberes e comportamentos similares àqueles necessários para o êxito na política daquelas que podem eventualmente atrapalhar ou atrasar a sua trajetória².

Certas profissões são autênticos viveiros de “vocações políticas” (OFFERLÉ, 1999, p. 10). O exercício da advocacia, por exemplo. Todo advogado deve saber se expressar bem em público, precisa ter familiaridade com a linguagem legal na qual são elaborados os textos legislativos, mas, sobretudo, ele deve mostrar perante um juiz ou um júri a mesma capacidade de convencimento (ou de manipulação) que é exigida do político profissional perante uma assembleia. A permuta entre as virtudes profissionais de um e de outro deve ser levada em conta para explicar a expressiva participação de advogados entre os eleitos nos parlamentos ocidentais³.

Por último, a terceira inferência que se pode fazer a respeito de um grupo de elite quando se isolam as informações da categoria “ocupação” diz respeito às *oportunidades sociais* que diferentes *métiers* possibilitam. A transição entre as funções exercidas no mercado e a função pública ocorre por uma espécie de osmose: como observa Dogan, “em política, a osmose obedece às mesmas leis que na natureza: a disseminação ocorre através de membranas permeáveis entre posições adjacentes” (DOGAN, 1999, p. 173).

Carreiras políticas tendem a ser mais fáceis para indivíduos com *brokerage occupations*: professores, sindicalistas, jornalistas, advogados, médicos. Além de disporem de condições objetivas para dedicar-se à vida política (férias mais longas que os trabalhadores manuais, carreiras profissionais

² Naturalmente, a mesma profissão não é exercida da mesma maneira por todos os seus titulares e tanto seu ofício como seu prestígio simbólico variam também conforme o lugar onde o diploma foi obtido, entre outros fatores. Para isso ver Bonelli (2005); Dezalay; Garth (2002).

³ Sobre o caso do Brasil, em diferentes períodos, ver Carvalho (1996); Pang; Seckinger (1972); Rodrigues (2002b); Santos (2000). Para dados comparativos entre os parlamentos de vários países, ver Miller (1995, p. 60). Para dados sobre a House of Commons e uma explicação mais geral, ver Podmore (1977).

descontínuas, independência profissional, segurança financeira, relações na alta sociedade), há da parte desses profissionais liberais uma maior disposição subjetiva para assumir riscos e custos de tentar uma posição no Legislativo ou no Executivo (RANNEY, 1965). Schumpeter resumiu numa expressão essa ideia: há “um estrato social” – este, no caso – “que se liga à política de forma natural” (SCHUMPETER, 1984, p.362).

Todavia, cada um desses ofícios tem uma particularidade que torna mais ou menos difícil a empresa política. Os custos para um advogado regressar à sua atividade de origem depois de um revés eleitoral não são muito elevados. A interrupção da primeira atividade não implica a perda de habilidades, nem a erosão da sua credibilidade junto aos demais profissionais da área. Em situação distinta do advogado está o médico que, tendo passado tempo longe do consultório, precisa se requalificar para acompanhar as inovações que tenham ocorrido em sua área de atuação. Empresários, apesar de poderem dispor de recursos, também não são um grupo para o qual a política seja um destino sossegado. No caso dos grandes empresários, o candidato precisa desconsiderar momentaneamente sua posição social (elevada) para demandar votos de indivíduos eventualmente subordinados a ele, e que, ademais, poderão colocar em xeque suas pretensões políticas exatamente pela sua conexão estreita com o mundo dos negócios (OFFERLÉ, 1999).

O interesse da variável “profissão” em estudos de elites é, portanto, estratégico, seja pelo que ela pode revelar sobre os recursos extrapolíticos mobilizáveis pelos agentes, seja pelo que ela diz sobre o mundo político em que estes atuam.

Há, contudo, algumas questões operacionais para a estratificação dos políticos a partir de suas ocupações prévias: a) como codificar características sociais?; b) como agregar categorias profissionais muito diversas sob um rótulo comum (“profissionais liberais”, por exemplo)?; c) como, depois de agregadas as profissões, definir grupos mais compreensivos para estudar elites?

As dificuldades da variável “profissão” em estudos de elites

O debate sobre como pesquisas empíricas agregam, em diferentes classes, os ofícios que os indivíduos exerceram antes de se dedicar à política está longe de ser resolvido, muito embora essa operação esteja na base de todas as tipologias de profissões da classe política. Best e Cotta sustentam uma saída radical para a confusão reinante: “é muito mais difícil superar as disparidades e idiosincrasias dos padrões de codificação, regimes de classificação e técnicas de gerenciamento de dados existentes por um esforço *ex post* do que” simplesmente “começar do zero” (BEST; COTTA, 2000, p.2)⁴.

Isso porque classificações de legisladores por tipos de ocupações variam muito de autor para autor. No limite, cada estudo cria a sua própria indexação. Essa variação pode estar baseada em cinco princípios diferentes que comandam a ordenação: *terminologia*, *teoria*, *metodologia*, *fontes documentais* ou *modo de codificação* da população estudada.

Às vezes o desencontro de perspectivas na literatura tem uma razão meramente terminológica. Investigadores da área dão nomes semelhantes a coisas distintas. “Profissões intelectuais” é um rótulo

⁴ Além do mais, como adverte Offerlé, “os achados da sociologia das profissões só são aplicáveis à sociologia dos *métiers* da política por analogia e de maneira comedida” (OFFERLÉ, 1996, p. 4).

que pode recobrir ofícios tão diferentes entre si como, por exemplo, professores e artistas⁵. E dão nomes diferentes a coisas por vezes muito semelhantes: “*white collars*”, em vez do mais usual “profissionais liberais”. Essa variação no vocabulário sobre as classes de profissões pode estar ligada a idiosincrasias acadêmicas (e que passam, muitas vezes, por disputas teóricas) ou a classificações *ad hoc* em função do caso estudado e mesmo do tipo de dado disponível. Nesse sentido, a preocupação com uma sociografia puramente descritiva (PERISSINOTTO et al., 2007; RODRIGUES, F., 2006) das classes dirigentes em geral dispensa os autores de definições mais coerentes teoricamente a respeito das linhas de divisão entre as profissões estudadas.

Outras vezes o remodelamento da classificação dos ofícios originais dos políticos está ligado a preferências teóricas que estruturam a pesquisa e que podem ser assumidas de maneira consciente ou não pelo investigador. Sawicki anota que, nesse assunto, existem basicamente duas tradições disciplinares opostas: de um lado, a Sociologia Política francesa, de outro, a Ciência Política norte-americana (SAWICKI, 1999). A abordagem francesa está vinculada à ideia de “classe social” e a norte-americana à ideia de “papel social” (SAWICKI, 1999, p. 148, 149). Podem-se atrelar profissão exercida e classe de uma maneira mais explícita (como fazem os marxistas) ou mais reservada (GAXIE, 1980)⁶. Pode-se também vincular *status* social, medido pela profissão, com outro critério mais político (engajamento contínuo nas disputas eleitorais, por exemplo, ou ambição) para produzir diferentes tipos de políticos baseados em diferentes carreiras legislativas (MATTHEWS, 1961).

Há, ao lado dessas duas dificuldades (terminológica e teórica), uma série de decisões metodológicas para estabelecer a profissão de origem de um parlamentar que influenciam as classificações e, daí, as análises delas decorrentes. A escolha aqui, se não for bem fundamentada, pode ser uma decisão arbitrária entre considerar: a) apenas a área de formação universitária como índice de profissão (bacharéis em engenharia = engenheiros); b) a última carreira exercida imediatamente antes de entrar na política (RODRIGUES, 2002a, p. 205)⁷; c) a profissão que se praticou por mais tempo, no caso de se haver mudado de ramo; d) a atividade mais importante financeiramente; ou uma combinação *ad hoc* entre alguns desses critérios.

O problema mais óbvio de enfatizar exclusivamente a área de formação escolar é que a posse de títulos universitários pode ser tão só um símbolo de distinção social, tido e exibido como “capital cultural”, não se confundindo com a ocupação efetivamente exercida. Em outros termos, o bacharel em direito não é, por causa disso, “advogado” (ou promotor, ou juiz, ou delegado). Logo, não se deve deduzir que os graduados em direito tenham cumprido necessariamente uma função judiciária.

⁵ Na sociologia política francesa, é usual classificar sob o rótulo “*cadres et professions intellectuels supérieures*” jornalistas, profissionais liberais e altos funcionários de Estado. Ver Costa; Kerrouche (2007, p. 47); Hubé (2009, p. 350). Outra fonte de confusão é a expressão “*professions intermédiaires*”. Ela sugere ocupações “de classe média”, mas quer designar todos aqueles que ocupam uma posição intermediária entre administradores, de um lado, e auxiliares da Justiça, trabalhadores manuais e empregados do setor de serviços, de outro. A definição é do Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee).

⁶ Guttsman divide a estrutura de classe dos Gabinetes britânicos no período 1916-1970 em aristocracia, classe média e classe trabalhadora (GUTTSMAN, 1974, p. 36). Collovald junta 14 categorias socioprofissionais ocupadas pelos políticos imediatamente antes das eleições legislativas de 1973, 1978, 1981 em duas: classes superiores e classes médias (COLLOVALD, 1985, p. 42, 44).

⁷ No estudo de Rodrigues, “Uma exceção à regra da ‘última ocupação’ foi aberta para o caso dos empresários. Uma vez que essa atividade é bem mais compatível com a atividade parlamentar do que no caso de outras ocupações, os deputados que, depois de eleitos pela primeira vez, se tornaram empresários tiveram essa atividade classificada juntamente com a última profissão/ocupação. Acharmos, pelo exame das declarações de bens, 17 casos (4% de 401) nessa condição” (RODRIGUES, 2002a, p. 205).

Frequentemente o que ocorre nesses casos é o oposto: alta escolaridade associada a tempo livre e independência econômica são, na realidade, os principais pré-requisitos para uma carreira política bem-sucedida. Há uma segunda dificuldade para ordenar os dados porque uma parte não desprezível de indivíduos podem exercer duas ou três atividades profissionais ao mesmo tempo: médico e professor, ou político, advogado e jornalista, por exemplo. Qual a quantidade ideal de profissões a ser considerada para cada indivíduo e em que sequência?⁸ Carvalho, diante de uma elite imperial que acumula no Brasil do século XIX múltiplas ocupações, optou por uma saída própria e de acordo com a questão fundamental que orienta o seu estudo: a carreira profissional principal é aquela que mais influencia a habilidade do indivíduo para *exercer cargos públicos na burocracia* do Estado imperial (CARVALHO, 1996). O caso dos “advogados” representa um problema à parte: como essa categoria é quase onipresente nos parlamentos, é útil tratá-la de forma mais analítica. Braga, seguindo a sugestão de Miceli (1991, p. 566), entende que é preciso separar “advogados profissionais liberais” de “advogados burocratas”. Os primeiros são aqueles que efetivamente exerceram a profissão; os segundos são bacharéis em direito que fizeram carreira na administração do Estado em funções por vezes distantes da sua formação de origem (BRAGA, 1998).

Em quarto lugar, existem alguns obstáculos de ordem prática nos procedimentos de coleta de dados, classificação de profissões de origem e categorização sociológica dos grupos dirigentes. Eles estão associados à acessibilidade, à variedade e à qualidade das fontes utilizadas pelos especialistas.

Estudos sobre elites legislativas de *N* grande costumam confiar, em demasia, em repositórios oficiais: dados declarados por candidatos ao Tribunal Eleitoral ou pelos legisladores aos *sites* institucionais⁹. Nesse caso, não raro parlamentares procuram estilizar suas biografias políticas omitindo a passagem por muitas siglas partidárias ou por cargos sem prestígio. Outro problema igualmente relevante é que as diferentes Assembleias Legislativas no Brasil não dão qualquer uniformidade quanto ao volume, detalhe ou tratamento dos dados de origem social e/ou trajetória política (BRAGA; NICOLÁS, 2008). Uma fonte útil e bem mais precisa são os questionários biográficos, mas sua aplicação é um tanto difícil, em especial para ocupantes de posições políticas mais elevadas. Dogan ressalta um segundo problema quando se trata da autodeclaração da ocupação. Em campanhas eleitorais, candidatos tendem a não confessar a profissão mais rentável financeiramente, mas a mais simpática eleitoralmente: industriais que possuem diplomas em áreas técnicas preferem apresentar-se como engenheiros e não empresários; executivos ou donos de empresas de comunicação passam-se por jornalistas, banqueiros apresentam-se como beneméritos de universidades de prestígio, fundações etc. (DOGAN, 1961, p. 64). Usualmente, tem se preferido, no lugar dos questionários, percorrer dicionários anuários de tipo *who's who* (HEINZ, 2011) ou dicionários histórico-biográficos sobre políticos (ABREU et al., 2001; MONTEIRO, 1994). Eles, quando bem realizados, podem substituir a leitura de longas biografias, autobiografias e memórias de membros notáveis da classe dirigente ou a consulta a documentos históricos de difícil acesso (como fichas de filiação a partidos). De toda forma, e esse é o problema fundamental, quase nunca estudos de elites se preocupam em “explicitar os princípios de

⁸ Para o caso de muitas profissões exercidas concomitantemente, ver as soluções adotadas em Braga (1998) e Codato (2008).

⁹ Há poucos estudos sociológicos mais detalhados desse grupo baseados em perfis construídos a partir de entrevistas. Ver, para o caso, Messenberg (2008; 2013).

produção das fontes utilizadas” pelo pesquisador (MICELI, 2001, p. 349), aceitando até com ingenuidade a evidência do dado bruto.

Por fim, há a questão que nos interessa mais de perto que é a da codificação. Usualmente existem dois caminhos possíveis. Profissões são criadas dedutivamente, ou seja, são primeiramente estabelecidas categorias gerais (conforme a hipótese que se queira demonstrar ou a premissa que se queira ilustrar) e depois os indivíduos são classificados nelas. Carvalho supõe que é mais explicativo para entender a dinâmica política do II Império no Brasil reunir 12 profissões ou ramos de atividade em apenas três grandes grupos: *governo* (empregados públicos, tais como magistrados, militares, funcionários públicos, diplomatas, e também políticos regulares); *profissões* (“ocupações letradas”, tais como professores do ensino superior, advogados, jornalistas, médicos, engenheiros); *economia* (proprietários rurais e homens de negócios: comerciantes, banqueiros, industriais) (CARVALHO, 1996). Para dar mais força à caracterização sociológica de deputados brasileiros no final do século XX, Rodrigues simplesmente juntou 18 ocupações em quatro grandes classes de atividades: *empresários*, *profissionais liberais*, *setor público* e *magistério* (RODRIGUES, 2002a, p. 55, 66).

O segundo caminho é em geral o seguinte: categorias são criadas indutivamente. Olham-se os dados particulares de cada legislador ou candidato observado no experimento (o particular) e depois se juntam em classes mais amplas indivíduos de atributos sociais e trajetórias políticas semelhantes (o geral). A grande maioria dos estudos sobre o assunto opta por oito ou nove grandes divisões: *trabalhador* (todas as profissões manuais), *magistério* (sem diferença entre professores universitários e de outros níveis e entre o setor público ou privado), *pequeno comerciante* (para diferenciar de grande empresário), *eclesiástico* (incluindo aqui várias denominações religiosas), *funcionário público* (sem diferenciar o nível e o prestígio do cargo ocupado na burocracia de Estado), *profissional liberal* (misturando médico, engenheiro e advogado), *político profissional* (normalmente quando o indivíduo se autodeclara assim), *empresário* e *outras profissões*. Codato, Cervi e Perissinotto reuniram mais de 100 profissões declaradas por todos os 15.621 candidatos a prefeito no Brasil em 2012 em dez categorias: aposentado, eclesiástico, empresário, funcionário público, magistério, pequeno comerciante, político, profissões com ensino superior, trabalhador e outras profissões (CODATO; CERVI; PERISSINOTTO, 2013). É inevitável desperdiçar informações nessas agregações, mas se quisermos garantir um número de indivíduos minimamente representativo em cada classe, é preciso fazer o sacrifício¹⁰.

Contudo, algumas agregações arriscam perder diferenças sociais decisivas dentro de uma mesma categoria. É o caso mais frequente de “empresários”. No seu estudo sobre as bancadas partidárias da Câmara dos Deputados eleitas em 1998, Rodrigues optou por reunir sob a mesma categoria tanto proprietários capitalistas como gerentes executivos e, no caso dos primeiros, não achou relevante diferenciar o pequeno do médio e o médio do grande empresário. Nessa operação juntou também duas frações da classe – empresários urbanos e rurais – que dificilmente podem ser igualadas (RODRIGUES, 2002a, p. 56).

¹⁰ Candidatos nas eleições para deputado federal no Brasil em 2010 registraram, nas fichas que preencheram nos Tribunais Regionais Eleitorais dos seus respectivos estados, 155 ofícios diferentes. Exemplos da variedade encontrada nesse universo: agente postal, técnico em agronomia e agrimensura, produtor de espetáculos públicos, escritor e crítico, diplomata, motoboy, vendedor precista, despachante, militar reformado etc.

Outra maneira de trabalhar com a informação de maneira indutiva é produzir, a partir de classificações criativas, “tipos de políticos” diferentes. É preciso, evidentemente, que cada tipo tenha um número de casos suficiente para tornar robusta a categorização em cada ordem. Um exemplo é a tipologia de carreiras senatoriais dos EUA fabricada por Matthews (1961) com base em *backgrounds* diferentes entre si.

Matthews partiu de duas constatações usuais: normalmente, senadores possuem um *status* social alto; e, antes da sua eleição para o Senado, eles costumam ser extremamente ativos na política (já que é um cargo muito disputado), com longas carreiras e muitas eleições. Porém, no Congresso dos Estados Unidos nem todos os senadores possuem os dois atributos ao mesmo tempo (*status* elevado na sociedade e ativismo político intenso). Consequentemente, é possível imaginar três combinações lógicas: i) há um grupo de senadores que possui muito prestígio social e uma longa carreira na política americana; ii) há aqueles que possuem pouco das duas coisas; e finalmente iii) há aqueles que possuem um valor alto em um dos critérios, mas baixo em outro. Quando os senadores dos Estados Unidos são classificados de acordo com esse esquema, surgem quatro tipos sociais: *patrícios*, *demagogos*, *políticos amadores* e *políticos profissionais* (MATTHEWS, 1961, p. 632-633).

Figura 1
Tipologia dos senadores dos EUA, anos 1950



Fonte: Elaborado a partir de Matthews (1961).

Diante da centralidade dessa questão da ocupação prévia à política para estudos de grupos dirigentes, da heterogeneidade de critérios reinantes, da variedade de problemas metodológicos aí implicados e da arbitrariedade das escolhas dos investigadores, parece evidente e urgente a necessidade de colaboração, integração e explicitação metodológica entre as incontáveis pesquisas empíricas sobre “elites políticas”. Se nós pretendemos que nossas pesquisas possam ganhar outro patamar (e, com isso, serem capazes de comparação com outros casos, repetição, cumulatividade e generalização dos seus achados), é preciso aperfeiçoar a codificação (PEPINSKY, 2007).

Codificando características sociais: ocupações com predisposição para a vida política

Para testar o desempenho analítico de um modo específico de definição, agregação e codificação de profissões, trabalharemos com dados dos candidatos a deputado federal no Brasil em 2006 e em 2010. Informações tão heterogêneas como estas, que envolvem 4.359 pessoas no primeiro pleito e 3.601 no segundo, devem mostrar que, diante de tantos tipos profissionais, a mesma variável (ocupação) precisa ser manipulada de outro modo a fim de produzir análises menos descritivas e mais acuradas.

A base de dados foi construída a partir das informações fornecidas pelos próprios disputantes quando do registro das suas candidaturas para deputado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2006 e em 2010. Trata-se de um banco composto pelos concorrentes considerados aptos pelo TSE. As informações sobre ocupação eram de responsabilidade dos próprios competidores que declararam seu ofício para a autoridade judiciária. Na base original havia cerca de 200 ocupações distintas e que foram agregadas segundo os critérios de codificação de profissões testados a seguir.

A classificação dos ofícios dos políticos fabricada por nós foi elaborada com base nas proposições de Weber (1994), expostas na Introdução e desenvolvidas na primeira seção (“O interesse da variável ‘profissão’ em estudos de elites”), e nas sugestões que pudemos inferir do estudo inspirador de Norris e Lovenduski (1997)¹¹.

Em suas análises do Parlamento do Reino Unido, Norris e Lovenduski ordenaram as profissões *conforme a maior ou a menor capacidade que os ofícios teriam de favorecer uma carreira política de sucesso*. Esses ofícios deveriam, para tanto, possuir certas características especiais: “horário de trabalho flexível”, ensinar “habilidades politicamente úteis”, desfrutar de “*status social*” valorizado na comunidade e permitir aos seus titulares estabelecer “contatos no mundo político” (1997, p. 165). Isso explicaria, em princípio, por que entre os membros do Parlamento britânico haveria um número desproporcionalmente grande de pessoas originárias das “*talking professions*”: notabilidades jurídicas, jornalistas e professores.

Com base nesses indicadores sociais, pode-se elaborar um modelo que concilie duas dimensões distintas e que influenciam, para além das regras eleitorais em vigor, o recrutamento político: de um lado, as *condições objetivas* dos agentes e, de outro, o *status social* dos candidatos e/ou dos eleitos.

Segundo Norris e Lovenduski, podemos admitir que certas ocupações profissionais conferem aos interessados em seguir carreira na política uma série de recursos simbólicos (*status*), capacidades políticas e condições materiais que serão decisivos. As “*brokerage occupations*” (advocacia, magistério, sindicalismo, jornalismo etc.) são, portanto, estratégicas na medida em que conseguem agregar flexibilidade de compromissos, férias generosas, independência financeira, autonomia profissional, redes de influência, prestígio social e aptidões adequadas para a vida política (NORRIS e LOVENDUSKI, 1997, p. 165-166).

Pontuando a posição de cada ocupação informada pelos candidatos a deputado no Brasil em função de três critérios dicotômicos elegidos por nós, podem-se gerar até três categorias que estipulariam as qualificações dos competidores e, daí, suas chances “sociais” de terem êxito político. Os três critérios ligados à profissão do aspirante a político, e que, combinados, mediriam as oportunidades oferecidas pelo sistema de relações sociais, são: a) *carreira flexível* (férias generosas, disponibilidade de tempo e autonomia profissional); b) *status social* (posição da ocupação perante outras de acordo com o reconhecimento e o prestígio socialmente compartilhado numa dada comunidade¹²); e c) *afinidade com*

¹¹ Agradecemos a Bruno Bolognesi pela primeira sugestão desse modelo de classificação.

¹² Um critério associado a este – posse de *diploma universitário* – poderia ser incluído no modelo futuramente para aumentar a acuidade da categoria que mede o prestígio social das carreiras, sem provocar o problema decorrente da escolha entre a atuação profissional efetiva e a formação escolar inicial para designar a ocupação do candidato.

a *atividade política* (ocupações que permitem familiaridade com a máquina pública e com os estratagemas da política ou propiciam uma rede de contatos importantes no meio).

Decorrem daí três categorias de ocupações que reúnem, de maneira diferente, os requisitos estipulados para se dar bem no negócio da política: profissões com *alta disposição para a atividade política*, com *média disposição para a atividade política* ou com *baixa disposição para a atividade política*.

A dificuldade na modelagem dedutiva é propor um esquema abstrato de classificação que seja sensível a todas as variações que ocorrem nas observações empíricas. Assim, o risco ao qual os analistas estão sujeitos é elaborar um modelo teórico tão sofisticado a ponto de nenhum caso ser capaz de cumprir as condições impostas pelo analista.

Indivíduos cujas ocupações propiciam uma predisposição elevada para a política devem atender a três condições: é necessário possuir uma carreira flexível (10 pontos), é preciso que sua ocupação tenha um *status* social elevado (10 pontos) e, finalmente, é imprescindível que a ocupação tenha afinidade com a atividade política (10 pontos). Na situação intermediária o sujeito pode atender a dois desses critérios (totalizando no máximo 25 pontos) e na situação inversa (baixa disposição) basta que um critério seja observado (somando até 20 pontos). Se o caso observado não for compatível com nenhum critério, ele somaria 15 pontos, e será classificado como de baixa disposição para a política. O Quadro 1 faz uma síntese desse modelo:

Quadro 1
Modelo analítico de classificação de profissões

	Carreira profissional flexível	Status social elevado	Ocupação com afinidade política	Pontuação
Alta disposição	possui 10 pontos	possui 10 pontos	possui 10 pontos	30 pontos
Média disposição	não possui 5 pontos	não possui 5 pontos	não possui 5 pontos	25 pontos
	possui 10 pontos	possui 10 pontos	possui 10 pontos	
Baixa disposição	não possui 5 pontos	não possui 5 pontos	não possui 5 pontos	15 ou 20 pontos
	possui 10 pontos	possui 10 pontos	possui 10 pontos	

Fonte: Elaboração própria. Nusp/Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (UFPR).

No primeiro caso (30 pontos) estariam, por exemplo, os *advogados*: disponibilidade de tempo, afinidades disposicionais, *status* social elevado. No segundo (25 pontos), os *empresários*: autonomia profissional, posição social valorizada, mas baixa afinidade com a política cotidiana (que exige manejo da retórica parlamentar, capacidade de negociação, abdicação da prerrogativa de decidir autocraticamente, paciência com o ritmo das decisões etc.). No terceiro caso (15 ou 20 pontos) estariam os *trabalhadores manuais* (técnico de mecânica, estivador, trabalhador rural etc.), *trabalhadores autônomos* (corretor de imóveis e de seguros, vendedor praticista, motorista de táxi etc.) e os *empregados do setor de serviços* (auxiliar de escritório, comerciário, digitador etc.). Esses são ofícios de pouco

prestígio numa sociedade que sobrevaloriza os diplomas das “profissões liberais”, com horários de trabalho inflexíveis e pouquíssima ou quase nenhuma associação com a política, os políticos e o seu meio.

Com o objetivo de examinar o rendimento dessas categorias, aplicamos esse esquema à base de dados de candidatos e introduzimos um segundo critério, separando-os por sexo. Cada profissão que o concorrente declarou em sua ficha de candidatura no TSE foi qualificada naquelas três categorias.

A Tabela 1 cruza postulantes homens e mulheres nas eleições de 2006 e nas eleições de 2010 com a classificação de suas múltiplas ocupações conforme a propensão que teriam para a política institucional:

Tabela 1
Categorias de predisposição para atividade política por sexo
Candidatos a deputado federal
Brasil 2006 e 2010

			2006				2010			
			Disposição para atividade política			Total	Disposição para atividade política			Total
			Alta	Média	Baixa		Alta	Média	Baixa	
Sexo	Masculino	n	2.166	695	964	3.825	1.830	629	568	3.027
		%	56,60	18,20	25,20	100,00	60,50	20,80	18,80	100,00
		Res. pad.	0,3	1,1	- 1,3		1	1,5	- 3,2	
	Feminino	n	287	66	181	534	295	75	204	574
		%	53,70	12,40	33,90	100,00	51,40	13,10	35,50	100,00
		Res. pad.	- 0,8	- 2,8	3,4		- 2,4	- 3,5	7,3	
Total	n	2.453	761	1.145	4.359	2.125	704	772	3.601	
	%	56,30	17,50	26,30	100,00	59,00	19,60	21,40	100,00	

Fonte: Nusp/Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (UFPR).

Coefficiente de contingência para 2006 = 0,073 (sig = 0,000).

Coefficiente de contingência para 2010 = 0,152 (sig = 0,000).

Para fins de percepção do valor heurístico das categorias, deve-se reparar em primeiro lugar nos coeficientes de contingência (2006 = 0,073; 2010 = 0,152). Eles permitem afirmar que há alguma associação entre sexo dos candidatos e aqueles três requisitos para estipular as chances de êxito político.

A categoria “alta disposição” é a que abriga a esmagadora maioria dos pretendentes à Câmara dos Deputados, com respectivamente 56% e 59% dos competidores nos pleitos de 2006 e 2010. Trata-se daqueles indivíduos com perfil afim (ou com fácil acesso) ao universo político formal.

Todavia, candidatos com “média disposição” não são o segundo maior contingente de competidores à Câmara, como seria esperável, mas sim a categoria “baixa disposição”, com 26% e 21% dos candidatos em cada eleição respectivamente. Isso é interessante para percebermos que, do lado da oferta, os partidos políticos brasileiros promovem muitos candidatos cujo perfil social não é o mais

adequado para concorrer a um cargo tão difícil (e tão caro) como esse¹³. Por outro lado, se poderia pensar que se trata de um sistema de candidaturas mais aberto (“democrático”) a indivíduos com profissões de origem menos afins à grande política, não fossem estes meros figurantes no jogo eleitoral.

No que se refere à diferença de gênero, importam os valores marcados em negrito referentes aos resíduos padronizados. Entre os homens, o resíduo negativo para a categoria profissões de baixa disposição indica que há pouca possibilidade estatística de os valores se acomodarem nessa categoria. Inversamente, entre as mulheres, os resíduos padronizados positivos nas caselas da categoria “baixa disposição política” (3,4 em 2006 e impressionantes 7,3 em 2010) representam elevada tendência de concentração de casos. Isto é, entre as candidatas, existe forte propensão de serem tipicamente oriundas de profissões com carreira profissional inflexível, com *status* social médio ou baixo e com ocupações pouco ou nada afins com o mundo político. O que se confirma olhando pelo inverso: os resíduos padronizados negativos na categoria “ocupações com alta disposição” (-2,4 em 2010) para o caso das mulheres mostram que elas já saem em grande desvantagem na disputa eleitoral.

Desse modo, a categorização da oferta de candidatos classificados segundo suas ocupações conforme o modelo proposto permite concluir que houve uma associação entre o fracasso de candidaturas femininas e o exercício de ocupações de baixa disposição para a política, ao passo que nas candidaturas masculinas ocorre, em 2010, o inverso. Parece haver, a partir daí, uma maior inteligibilidade entre origem social, gênero e sucesso ou evolução na carreira política.

É sabido que variáveis do sistema político como a forma de votação, a organização das listas, a magnitude eleitoral do distrito, a fragmentação partidária e a competição eleitoral são as que exercem alto impacto nas possibilidades de eleição de mulheres (ARAÚJO; ALVES, 2007; ARAÚJO, 2005; 2009). Segundo a literatura brasileira, a fórmula de votação, o sistema partidário, a desproporcionalidade eleitoral, a organização partidária e a competitividade eleitoral seriam primordiais para o desempenho das candidatas, aumentando ou diminuindo suas chances de serem eleitas (ARAÚJO, 2009; MIGUEL, 2008; PINHEIRO, 2007).

Nosso exercício, todavia, mostrou que *fatores sociais* trabalhados mais criativamente mostram que certo atributo – profissão – não deve ser considerado apenas como uma variável de controle e sim como elemento explicativo.

Conclusões

Os atributos sociais dos membros dos parlamentos (ou dos candidatos a estes) e, em especial, suas antigas ocupações profissionais são, como se procurou demonstrar, bem mais que uma curiosidade sociográfica. Desde que agregadas e codificadas a partir de um princípio sociológico mais estrito e mais compreensivo, profissões de origem podem ajudar a esclarecer o tipo de vínculo existente entre uma dada sociedade (sua estrutura, sua dinâmica, suas hierarquias materiais e simbólicas) e a esfera da política institucional (suas oportunidades, seus filtros, suas barreiras à participação). Para falar como Gaxie (1980), permitem, por exemplo, mensurar o grau de homologia entre a dinâmica do espaço social e a estruturação do espaço político. Disso bem poderiam derivar mais pesquisas empíricas sobre

¹³ Ver, para 2006, Sacchet; Speck (2012). Para 2010, Speck; Mancuso (2014) e Cervi et al. (2014).

relações de dominação entre classes e categorias sociais conectadas com as condições de concorrência no mercado político que superassem as constatações sobre o grau maior ou menor de heterogeneidade da classe dirigente ou a respeito da sobrerrepresentação de certas profissões “*du verbe et de la plume*” no recrutamento político.

Neste artigo, propusemos a seguinte indagação: como definir grupos de profissões para classificar elites? A resposta a essa questão envolve a solução de dois problemas contíguos que estão longe de ser simples, como poderia parecer à primeira vista: a) o problema da *agregação* de uma multiplicidade de ofícios diferentes em grandes categorias englobantes; e b) o problema da *codificação* das características pessoais para tornar inteligíveis as formas de influência das hierarquias sociais no mundo político.

Do modelo testado aqui para estudos quantitativos do pessoal político, é possível sistematizar algumas conclusões metodológicas a fim de avançar o debate na área.

Ainda que seja útil saber que no Senado do Brasil havia, no intervalo 1986-2010, mais senadores vindos do “funcionalismo público” na direita que na esquerda (COSTA; CODATO, 2013), ou que o número de bacharéis em direito diminuiu e o número de economistas cresceu (NEIVA; IZUMI, 2012) ou que se podiam encontrar, na 52ª Legislatura da Câmara dos Deputados, 47 empresários no PFL, 22 no PSDB e apenas 4 no PT (RODRIGUES, L. M., 2006), procedimentos *sócio-lógicos* distintos permitem ir além daquilo que Sawicki chamou de “mera comparação gráfica da representação de diferentes classes ou frações de classe no seio dos [...] eleitos” (SAWICKI, 1999, p. 154).

Em estudos de elites políticas, é preciso ter presente que:

1. Dimensões sociais podem afetar o processo de recrutamento político tanto quanto dimensões institucionais (formas e regras legais de seleção).
2. Mas, para que isso não seja um truísmo, nem uma mera petição de princípios teóricos, é preciso mostrar em que medida *atributos* ligados à profissão de origem afetam as chances dos competidores.
3. Esses atributos não se resumem à apresentação da estatística descritiva do pessoal político. Para serem aplicados, profissões poderiam estar agrupadas segundo suas potencialidades para *facilitar ou dificultar o acesso* a uma carreira política.
4. No processo de categorização e codificação de profissões é útil considerar ao menos três indicadores: a) a flexibilidade da carreira profissional (em termos de tempo livre e autonomia); b) o valor social da ocupação (seu prestígio numa dada comunidade); e c) sua afinidade com os valores e as práticas do mundo político.
5. Isso porque o emprego de medidas puramente descritivas subdimensiona *handicaps* fundamentais produzidos antes mesmo do sucesso eleitoral. Nesse sentido, o rendimento da variável “ocupação prévia” não se limita ao estudo dos eleitos *versus* não eleitos (i.e., ocupação como causa parcial de sucesso político). O cruzamento entre as categorias aqui propostas de *disposição para a política* e o *sexo* dos competidores sugere a potencialidade analítica da dimensão sócio-ocupacional, quando devidamente codificada, para medição de outras grandezas relativas à desigualdade social mais ampla.

6. Conseqüentemente, quanto mais inclusivo o universo da análise, maior tende ser o rendimento desse modelo. Em outras palavras, quanto mais representativa a amostra social, maior o peso das desigualdades sobre a seleção sociopolítica.

Com base nos dados apresentados é possível, por exemplo, cogitar que profissão de origem (segundo a classificação proposta aqui) pode ser um dos critérios importantes para explicações sobre por que há tão poucas mulheres nos legislativos e por que sua incorporação a essa arena tem sido tão lenta.

Referências Bibliográficas

- ABREU, A. A. DE, et al. (eds.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- ARAÚJO, C. "Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política". *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, p. 193-215, jun. 2005.
- _____. "Gênero e acesso ao Poder Legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 2, p. 23-59, 2009.
- ARAÚJO, C.; ALVES, J. E. D. "Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas". *Dados*, vol. 50, nº 3, p. 535-577, 2007.
- BEST, H.; COTTA, M. Elite transformation and modes of representation since the mid-nineteenth century: some theoretical considerations. In: BEST, H.; COTTA, M. (eds.). *Parliamentary representatives in Europe, 1848-2000: Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford, England: Oxford University Press, p. 1-28, 2000.
- BONELLI, M. DA G. "Ideologias do profissionalismo em disputa na magistratura paulista". *Sociologias*, nº 13, p. 110-135, jun. 2005.
- BOURDIEU, P. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: *O poder simbólico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 163-207, 1998.
- BRAGA, S. S. *Quem foi quem na Assembleia Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília-DF: Centro de Documentação e Informação/Câmara dos Deputados, vol. 2, 1998.
- BRAGA, S. S.; NICOLÁS, M. A. "Prosopografia a partir da web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 16, nº 30, p. 107-130, jun. 2008.
- CARVALHO, J. M. DE. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Relume-Dumará, p. 435, 1996.
- CERVI, E. U., et al. "Dinheiro, profissão e partido político: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010". *Sociedade e Estado*, vol. 29, nº 3, 2014.
- CODATO, A. *Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2008.
- CODATO, A.; CERVI, E. U.; PERISSINOTTO, R. M. "Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012". *Cadernos Adenauer*, vol. 14, nº 2, p. 61-84, 2013.
- COLLOVALD, A. La république du militant. Recrutement et fillières de la carrière politique des députés socialiste. In: BIRNBAUM, P. (ed.). *Les élites socialistes au pouvoir: les dirigeants socialistes face à l'État, 1981-1985*. Paris: PUF, p. 11-52, 1985.
- CORADINI, O. L. "Categorias socioprofissionais, titulação escolar e disputas eleitorais". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, nº 41, p. 109-122, 2012.

CODATO, A.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L. Classificando ocupações prévias à entrada na...

- COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In: MARENCO, A. (ed.). *Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 107-134, 2013.
- COSTA, O.; KERROUCHE, E. *Qui sont les députés français?* Enquête sur des élites inconnues. Paris: Presses de Sciences Po, p. 216, 2007.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. *The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*. Chicago: University Of Chicago Press, p. 352, 2002.
- DOGAN, M. Political ascent in a class society: French deputies, 1870-1958. In: DWAIN, M. (ed.). *Political decision-makers*. New York: Free Press of Glencoe, p. 57-90, 1961.
- DOGAN, M. Les professions propices à la carrière politique. Osmoses, filières et viviers. In: OFFERLÉ, M. (ed.). *La profession politique: XIXe-XXe siècles*. Paris: Belin, p. 171-199, 1999.
- GAXIE, D. "Les logiques du recrutement politique". *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, n° 1, p. 5-45, 1980.
- GUTTSMAN, W. L. The British political elite and the class structure. In: STANWORTH, P.; GIDDENS, A. (eds.). *Elites and power in British society*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 22-44, 1974.
- HEINZ, F. M. Nota sobre o uso de anuários sociais do tipo Who's Who em pesquisa prosopográfica. In: HEINZ, F. M. (ed.). *História social de elites*. São Leopoldo: Oikos, p. 154-165, 2011.
- HUBÉ, N. Le recrutement social des professionnels de la politique. In: COHEN, A.; LACROIX, B.; RIUTORT, P. (eds.). *Nouveau manuel de science politique*. Paris: La Découverte, p. 335-357, 2009.
- MATTHEWS, D. R. "United States senators: a collective portrait". *International Social Science Journal*, vol. 13, n° 4, p. 620-634, 1961.
- MESSEBERG, D. "A elite parlamentar brasileira: um recorte sociocultural". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 16, n° 30, p. 17-28, jun. 2008.
- _____. "Producción legislativa y representaciones políticas de la élite parlamentaria brasileña". *Estudios Sociológicos*, vol. 31, n° 93, p. 823-864, 2013.
- MICELI, S. Carne e osso da elite política brasileira pós-1930. In: FAUSTO, B. (ed.). *História geral da civilização brasileira*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, vol. 3, p. 557-596, 1991.
- _____. Biografia e cooptação (o estado atual das fontes para a história social e política das elites no Brasil). *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 345-356, 2001.
- MIGUEL, L. F. "Political representation and gender in Brazil: quotas for women and their impact". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, n° 2, p. 197-214, 2008.
- MILLER, M. C. *The high priests of American politics: the role of lawyers in American political institutions*. Knoxville: University of Tennessee Press, p. 244, 1995.
- MONTEIRO, N. DE G. (ed.). *Dicionário biográfico de Minas Gerais*. Período Republicano (1889/1991). Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do estado de Minas Gerais, 1994.
- NEIVA, P.; IZUMI, M. "Os 'doutores' da federação: formação acadêmica dos senadores brasileiros e variáveis associadas". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n° 41, p. 171-192, 2012.
- NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. The United Kingdom. In: NORRIS, P. (eds.). *Passages to power: legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 158-186, 1997.
- OFFERLÉ, M. "Entrées en politique". *Politix*, vol. 9, n° 35, p. 3-5, 1996.
- _____. Professions et profession politique. In: _____. (ed.). *La profession politique: XIXe-XXe siècles*. Paris: Belin, p. 7-35, 1999.
- PANG, E.-S.; SECKINGER, R. L. "The mandarins of imperial Brazil". *Comparative Studies in Society and History*, vol. 14, n° 2, p. 215-244, 1972.
- PEPINSKY, T. B. "How to code". In: SCHEDLER, A. (ed.). *The C&M working paper series: Political Concepts*. The Committee on Concepts and Methods (C&M); International Political Science Association (IPSA), 2007.

PERISSINOTTO, R. M., et al. (eds.). *Quem governa?* Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

PINHEIRO, L. S. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília: [s.n.], 2007.

PODMORE, D. "Lawyers and Politics". *British Journal of Law and Society*, vol. 4, nº 2, p. 155-185, 1977.

RANNEY, A. *Pathways to Parliament: candidate selection in Britain*. Madison: The University of Wisconsin Press, p. 288, 1965.

RODRIGUES, F. *Políticos do Brasil*. São Paulo: PubliFolha, p. 421, 2006.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002a.

_____. "Partidos, ideologia e composição social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 48, p. 31-47, fev. 2002b.

_____. *Mudanças na classe política brasileira*. São Paulo: PubliFolha, 2006.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p. 177-197, jun. 2012.

SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, R.; DINIZ, E.; SANTOS, F. (eds.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konder-Adenauer, p. 89-117, 2000.

SAUTU, R. "Teoría y medición del estatus ocupacional: escalas ocupacionales objetivas y de prestigio". *Cuaderno de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A., vol. 10, 1992.

SAWICKI, F. Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique. In: OFFERLÉ, M. (ed.). *La profession politique, XIXe-XXe siècle*. Paris: Belin, p. 135-170, 1999.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. "A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, nº 1, p. 34-57, 2014.

WEBER, M. The profession and vocation of politics. In: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (eds.). *Weber: political writings*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 309-369, 1994.

Adriano Codato - adriano@ufpr.br

Luiz Domingos Costa - luizdomingos@gmail.com

Lucas Massimo - lucasmassimo@gmail.com

Submetido à publicação em dezembro de 2013.

Aprovado para publicação em fevereiro de 2014.

Políticas de ação afirmativa e o experimento de listas: o caso das cotas raciais na universidade brasileira

Mathieu Turgeon

Instituto de Ciência Política

Universidade de Brasília

Bruno Sant'Anna Chaves

Analista ambiental no Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Willian Washington Wives

Bolsista no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Resumo: Neste artigo adotamos uma metodologia de questionamento indireto para medir as opiniões de estudantes da UnB acerca do uso da cor/raça como um critério de admissão à Universidade. Partimos da hipótese de que opiniões sobre políticas afirmativas não são obtidas com confiabilidade em *surveys* convencionais, pois o grupo não elegível ao benefício (no caso, os estudantes brancos) poderia ocultar uma resposta de oposição por receio de parecer preconceituoso. Esse efeito é conhecido na literatura como *efeito da deseabilidade social*. Portanto, adotamos uma metodologia que garante privacidade aos respondentes, denominada *experimento de listas*, para medir as opiniões sinceras dos estudantes acerca do sistema de cotas raciais. Porém os resultados mostraram que o viés nas opiniões ocorreu, de forma inesperada, no grupo de estudantes elegíveis às cotas (afrodescendentes e indígenas). Precisamente, eles apoiaram fortemente o sistema de cotas raciais (68,3%) quando tiveram privacidade nas respostas, mas na pergunta direta demonstraram apenas uma tímida aprovação (29,0%). Chamamos esse efeito de *efeito de inibição*. Paralelamente, os estudantes brancos não demonstraram nenhum efeito de deseabilidade social, contrariando alguns achados de pesquisas similares nos EUA.

Palavras-chave: atitudes políticas; experimento de *survey*; efeito de *survey*; políticas de ação afirmativa

Abstract: In this article, we adopt an indirect questioning methodology to measure attitudes toward the use of race as a criterion for admission in Brazilian higher education institutions. We hypothesize that attitudes toward such affirmative action policies cannot be measured by conventional survey questions because non-eligible students – mostly white students – may fear to appear prejudiced by showing opposition to them. This survey effect is known as the *social desirability effect*. Thus we adopt a list experiment to measure students' sincere attitudes toward the race-based quota admission system. We find that white students do not over-report their approval of racial quotas in university admissions. But, the results show that quota eligible students, Afro and indigenous Brazilians, tend to overwhelmingly under-report their approval of race quotas. Specifically, eligible students strongly approve of the racial quota system (68.3%) when provided privacy in their responses, but publicly voice only timid approval of it (29.0%). We label this effect as the *inhibition effect*. Moreover, we did not find a social desirability effect among white students, contrasting with some previous findings in the U.S.

Keywords: political attitudes; survey-experiment; survey effect; affirmative action policies

Introdução

Cientistas políticos se preocupam em medir as atitudes ou opiniões das pessoas acerca de uma grande variedade de assuntos. Isso, entretanto, nem sempre é fácil devido à natureza de alguns dos assuntos discutidos (BERINSKY, 1999; 2002; KRYSAN, 1998). Nem todas as pessoas se dispõem a expressar publicamente suas visões políticas e isso é ainda mais problemático nas visões relacionadas às questões socialmente sensíveis, como raça e gênero. Entretanto, a despeito dessas dificuldades, medir e estudar essas opiniões mais sensíveis continua sendo importante.

Um problema de particular interesse diz respeito às opiniões em relação às políticas de ação afirmativa. Embora a segregação racial não seja mais tolerada em regimes democráticos, a discriminação ainda existe. Países com passado segregacionista, como os EUA e a África do Sul, e outros, como o Brasil, têm tentado conter a discriminação racial e corrigir, ao mesmo tempo, as violações históricas de direitos adotando políticas de ação afirmativa. Especificamente, essas políticas têm como objetivo reparar injustiças sofridas por alguns grupos, utilizando a raça como critério para a admissão em estabelecimentos educacionais e para decisões de preenchimento de vagas de empregos, por exemplo.

O apoio público às políticas de ações afirmativas não é universal, especialmente entre os brancos. Segundo a literatura americana, existem duas perspectivas distintas para explicar essa oposição. Para alguns estudiosos, a oposição em relação às políticas de ação afirmativa é mais bem explicada pelo racismo não explícito das pessoas brancas (GAERTNER; DOVIDIO, 1986; SEARS, 1988). Ainda, para outros, a oposição às políticas de ação afirmativa não é relacionada ao racismo, mas à crença de que essas políticas são de natureza injusta (EDSALL; EDSALL, 1991; SNIDERMAN; PIAZZA, 1993). Diversas outras concepções e argumentos permeiam esse tema, porém a análise desse debate não está no escopo do trabalho.

As duas perspectivas não são completamente certas ou erradas (KUKLINSKI et al., 1997). Enquanto alguns brancos podem se posicionar contra as políticas de ação afirmativa se baseando em preconceitos raciais, outros se opõem a elas porque realmente pensam que tais políticas são injustas. Porém, a despeito das razões dessa oposição, medir as opiniões em relação às políticas de ação afirmativa é difícil, já que as pessoas podem não estar dispostas a revelar as suas opiniões verdadeiras por medo de parecerem racistas. Especificamente, as pessoas podem sub ou sobreinformar suas preferências às políticas afirmativas para adequar-se às normas sociais. Nesse caso, dizemos que as respostas coletadas sofrem o efeito da *desejabilidade social* e não representam preferências ou opiniões necessariamente sinceras. Então, como medir as *reais* opiniões em relação a essas políticas?

Felizmente, avanços recentes nas pesquisas acerca de técnicas de *survey* fizeram com que agora seja mais fácil descobrir as opiniões acerca de questões sensíveis, como as políticas de ação afirmativa (SNIDERMAN; GROB, 1996). A prática mais comum nos dias de hoje é o uso do *experimento de listas*, um método de questionamento indireto que provê aos respondentes alguma privacidade – veja, por exemplo, Kuklinski et al. (1997), Kuklinski; Cobb; Gilens (1997) e Sniderman; Carmines (1997). Essa técnica, quando comparada com o *survey* tradicional, permite uma mensuração mais sincera das opiniões das pessoas e se oferece então como uma técnica adequada para mensurar opiniões sobre assuntos sensíveis como as políticas de ação afirmativa.

No Brasil, são muito poucos os trabalhos voltados a medir o apoio público às recentes políticas de ação afirmativa (BITTAR; ALMEIDA, 2006; NEVES; LIMA, 2007). Também, nenhum desses trabalhos tem se preocupado com o possível efeito de desejabilidade social mencionado acima. Este artigo busca preencher essa lacuna aplicando a técnica do experimento de listas para uma amostra de alunos de graduação em

uma grande universidade pública brasileira, onde a política de cotas raciais é aplicada há cerca de dez anos¹.

Nesse sentido, o presente artigo oferece duas contribuições. Primeiro, ele apresenta uma nova metodologia que pode ser adotada em pesquisas de opinião sobre atitudes socialmente sensíveis. Essa ferramenta consiste num experimento que pode ser facilmente embutido em qualquer pesquisa de *survey*. Essa metodologia apresenta-se muito útil dada a recente atenção na mídia e na arena política a assuntos socialmente sensíveis como os direitos dos homossexuais, das pessoas de cor ou qualquer outro grupo minoritário frequentemente vítima de discriminação. Segundo, o artigo apresenta resultados importantes acerca de uma política pública que recentemente ganhou muita força. Mais especificamente, a partir de 2013 até 2016, todas as universidades públicas federais deverão adotar um sistema de cotas em que 50% das vagas de ingresso nessas universidades serão reservadas aos estudantes oriundos de escolas públicas e, dentre estes, serão beneficiados em proporção maior os de baixa renda, os negros, os pardos e os indígenas. Nesse sentido essa pesquisa se apresenta como altamente relevante para entender melhor como o grupo mais afetado por essa nova política, ou seja, os alunos, percebe as políticas de cotas no ingresso nas universidades.

No primeiro semestre de 2011, aplicamos o experimento de listas a uma amostra de alunos da graduação da Universidade de Brasília, a qual adotou um sistema de cotas em que uma proporção das vagas é destinada a estudantes negros e indígenas desde 2004, e encontramos resultados instigantes. Precisamente, nós descobrimos que uma proporção substancial de estudantes (47,9%) concorda com o uso de cotas raciais. Esse número contrasta com aquele obtido de um *survey* mais convencional, que pergunta diretamente sobre aprovação acerca de cotas raciais, em que a aprovação é de apenas 27,4%. Os achados indicam que estudantes brancos curiosamente não tendem a subinformar ou sobreinformar sua aprovação às cotas raciais para ingresso nas universidades – diferentemente do que a literatura aponta no caso dos EUA (KUKLINSKI et al., 1997). O apoio dos alunos brancos às cotas é baixo (26,8%) e eles não temem demonstrá-lo. Por outro lado, os resultados mostram que os estudantes afrodescendentes e indígenas tendem fortemente a *subinformar* sua aprovação às cotas raciais para o ingresso na universidade. Esses estudantes, em situação de privacidade para sua resposta, aprovam vigorosamente o sistema de cotas raciais (68,3%), mas na pergunta direta apoiam significativamente menos (29,0%). Como esperado, o apoio real é bem maior entre os estudantes afrodescendentes e indígenas, quando comparados aos estudantes brancos. Porém, é curioso encontrar tão grande resistência dos brancos à norma social e observar que os estudantes afrodescendentes e indígenas temem mostrar publicamente seu real apoio ao sistema de cotas como modo de ingresso nas universidades públicas brasileiras.

A seguir apresentamos uma discussão maior sobre a mensuração de opiniões acerca de assuntos socialmente sensíveis, com uma atenção particular às políticas de cotas raciais nas universidades públicas brasileiras. Apresentamos depois os detalhes da metodologia adotada neste artigo, seguidos da apresentação de seus resultados. O artigo conclui com algumas avaliações dos achados e possíveis recomendações para elaboração futura de novas políticas de ação afirmativa no país.

¹ A política pública federal de cotas raciais nas IES foi anunciada em 2003 e implementada no ano seguinte na Universidade de Brasília. Entre 2004 e 2012 diversas IES federais e estaduais implementaram sistemas de cotas. Em 2013 a política ganha força com a implementação da Lei de Cotas (Lei federal nº 12.711/2012).

Opiniões em questões sensíveis: o caso das políticas de ação afirmativa

É bem documentado que as opiniões em relação a problemas sensíveis são difíceis de mensurar, pois as pessoas tendem a sub ou sobreinformar suas preferências em pesquisas por medo de não se adequarem às normas sociais. Nesse caso, dizemos que as respostas coletadas sofrem o efeito da deseabilidade social. A tendência dos respondentes de sub ou sobreinformar suas preferências causa preocupação quando se está interessado em encontrar a “verdadeira” distribuição de opiniões acerca desses assuntos sensíveis ou sobre comportamentos. Por exemplo, nos EUA as pessoas tendem a sobreinformar a participação em uma eleição (KATOSH; TRAUOGOTT, 1981) e a dizer que votaram no candidato vencedor quando não o fizeram (WRIGHT, 1990; 1993). Similarmente, existem evidências de que respondentes provêm respostas diferentes quando a raça (SCHUMAN; CONVERSE, 1971) ou o gênero (HUDDY et al., 1997) do entrevistador é diferente. Ademais, a presença de efeitos de deseabilidade social em pesquisas faz com que seja difícil estudar as fontes das opiniões acerca de tais questões, porque não se pode discernir com confiabilidade quem de fato possui qual opinião.

O efeito de deseabilidade social tem chance de ocorrer quando se tenta medir as opiniões em relação às políticas de ação afirmativa. Sabe-se que tais políticas são racializadas (KUKLINSKI et al., 1997). Consequentemente, alguns respondentes, por medo de parecerem racistas, podem indicar apoio para políticas de ação afirmativa quando na verdade se opõem. A percepção do apoio público para políticas dessa natureza pode ser superestimada por pesquisas tradicionais (ibid.).

Uma política de ação afirmativa de grande interesse no Brasil é a política de cotas no ingresso nas universidades públicas brasileiras. No país, afrodescendentes e indígenas têm sido ao longo do tempo excluídos das instituições de ensino superior, conforme pode se constatar na Tabela 1, obtida com dados do Censo Demográfico 2010. Os negros, os pardos e os indígenas, quando comparados com os brancos, atingem em proporções muito inferiores o ensino superior completo.

Tabela 1
Proporção de pessoas com ensino superior completo no Brasil
por cor/raça

Cor/Raça	% de pessoas com ensino superior completo
Branca	12,75
Negra	3,96
Parda	4,05
Indígena	2,72
Amarela	14,38

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Em tempos recentes, as políticas de ação afirmativa têm sido implementadas para corrigir essa exclusão histórica, realizando reparações para membros desses grupos. Essas políticas marcam um ponto de inflexão no posicionamento do governo em face da questão racial no Brasil: passou-se, gradualmente, de um elogio à miscigenação e do “mito da democracia racial” para uma postura em que se reconhecem as desigualdades raciais e desenvolvem-se políticas públicas para mitigá-las (MAIO; SANTOS, 2005). A principal política de ação afirmativa para negros e indígenas no Brasil tem sido as cotas nos vestibulares das instituições públicas de ensino superior (Ipes) brasileiras, fruto da pressão de movimentos negros e demais

movimentos sociais comprometidos com a mitigação das desigualdades socioeconômicas desfavoráveis a esses grupos (AVELAR, 2007).

As primeiras Ipes a adotar cotas raciais no vestibular foram as universidades estaduais do Rio de Janeiro e do Norte Fluminense, ambas em 2001; seguidas pelas universidades estaduais da Bahia (2002) e do Mato Grosso do Sul (2003). Todas adotaram um sistema de autodeclaração racial dos candidatos (BITTAR; ALMEIDA, 2006). A Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade pública federal a adotar o sistema de cotas raciais, em 2004. O sistema da UnB inovou ao implantar uma comissão de avaliação racial dos candidatos, a fim de evitar fraudes ocorridas pela simples autodeclaração. A atuação dessa comissão foi criticada por muitos atores como sendo autoritária, arbitrária e por fazer uso de pretéritas técnicas instrumentais da antropologia (MAIO; SANTOS, 2005). A despeito das controvérsias, desde o vestibular do segundo semestre de 2004 até o vestibular do segundo semestre de 2012, 20% das vagas foram reservadas para candidatos negros e indígenas, permitindo uma maior inclusão desses grupos na UnB.

O atual paradigma das ações afirmativas no Brasil foi a aprovação do marco legal que regulamenta as cotas para todas as Ipes federais do Brasil – a Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Essa lei determina que as Ipes federais deverão adotar um sistema que reserva 50% das vagas a alunos oriundos de escolas públicas no ensino médio: dessas vagas, 50% devem ser destinadas a estudantes de baixa renda, ou seja, renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo por mês. Essas são as chamadas *cotas sociais*. Dentro dessas cotas sociais, a lei determinou cotas raciais para estudantes negros, pardos e indígenas, com reserva de vagas no mínimo igual à sua distribuição na população da unidade federativa em que se localiza a Ipe (BRASIL, 2012).

As novas regras de cotas devem ser adotadas a partir de 2012 até 2016, isto é, um prazo de quatro anos que estabelece etapas mínimas anuais de 25% de implementação da reserva de vagas prevista na lei, até atingir 100% da implementação da lei em 2016. Para os vestibulares de 2013, a UnB adotou a regra mínima, 25% da reserva de vagas prevista na lei, e manteve, paralelamente, o já praticado sistema de 20% de cotas para negros e indígenas.

O apoio para o sistema de cotas raciais no Brasil não é universal (GARLET; GUIMARÃES; BELLINI, 2010). Autores apontam que o conflito em torno das cotas raciais se dá por opostas concepções de justiça e igualdade. Muitos apoiam a política sob o argumento de que esforços extraordinários precisam ser feitos para reduzir as amplas desigualdades raciais brasileiras – uma posição que assume que as concepções de “cidadania universal” e igualdade estritamente jurídica apenas servem para mascarar e perpetuar as desigualdades raciais. Por outro lado, pessoas argumentam contra o sistema de cotas raciais por acreditar que ele viola o princípio democrático da igualdade (AVELAR, 2007). Para elas, a política de cotas é injusta e os governos fariam melhor ao investir maciçamente na educação escolar pública, para melhorar as chances de negros e indígenas obterem acesso à educação superior. Outras pessoas também argumentam que a política de cotas raciais desvaloriza o princípio do mérito, permitindo o ingresso de alunos menos qualificados. Um dos argumentos mais recorrentes nesse debate defende que o problema da desigualdade no país não é racial mas social ou de renda. As cotas raciais, segundo esse argumento, irão beneficiar principalmente as pessoas negras de melhor posição social (SOWELL, 2004). Para outras ainda, as cotas poderiam gerar maiores tensões raciais.

Algumas pesquisas já foram realizadas no Brasil para compreender a opinião dos próprios estudantes acerca das cotas raciais: tanto de caráter qualitativo (BITTAR; ALMEIDA, 2006) como também de

caráter quantitativo (NEVES; LIMA, 2007). Essa última realizou um *survey* com estudantes de dois cursos de pré-vestibular e estudantes da Universidade Federal de Sergipe, a fim de medir a aprovação às cotas raciais na universidade, e também aprovação a outras considerações e a outros tipos de cotas (cotas para deficientes físicos em concursos públicos e cotas para mulheres nos partidos políticos). A pesquisa apontou rejeições majoritárias às cotas raciais, mas em proporções diferentes entre os grupos: 80% de rejeição entre os universitários e 55,8% de rejeição entre os estudantes de pré-vestibular. Em relação à cor da pele dos entrevistados, a pesquisa apontou diferenças menores: 83,9% de rejeição entre os brancos e 78,6% entre os negros e pardos (ibid.).

Porém, as pesquisas de opinião realizadas até então no Brasil não consideravam os efeitos de deseabilidade social nas respostas dos participantes. Isso, eventualmente, pode representar viés nos resultados pelo fato de que temas raciais são considerados socialmente sensíveis. Nesse caso, as respostas de algumas pessoas a uma pergunta direta feita em *survey* convencional podem ser falsas por constrangimento social de emitir abertamente a opinião verdadeira.

Medindo opiniões sensíveis: o *experimento de listas*

Os estudiosos de opinião pública têm utilizado essencialmente duas técnicas para medir opiniões acerca de questões socialmente sensíveis. Ambas as técnicas usam questionamento indireto para garantir algum grau de privacidade aos respondentes, a fim de facilitar a expressão de opiniões e comportamentos mais sinceros. A primeira técnica oferece privacidade através da aleatoriedade, e a segunda, através de agregação. Na primeira técnica, conhecida como *técnica de resposta aleatória*, é formulada uma lista com questões, dentre as quais, a questão sensível que interessa à análise. A partir dessa lista o respondente escolhe aleatoriamente qual questão responder – utilizando um mecanismo de aleatoriedade, como arremessar uma moeda ou dado –, sem revelar ao entrevistador qual pergunta ele respondeu (WARNER, 1965). Mesmo sem saber as respostas individuais às questões, os pesquisadores podem estimar a proporção de quantos responderam à questão sensível e como responderam a ela.

A técnica de agregação, por sua vez, requer que o respondente identifique quantos itens em uma lista predefinida se aplicam a ele, sem revelar especificamente quais. Dentre estes está o item sensível que se quer analisar. Desde que os respondentes não se identifiquem com todos os itens da lista – o que iria expor a opinião sensível –, eles podem se sentir confortáveis com a privacidade das respostas. Alguns respondentes, escolhidos aleatoriamente, recebem uma lista sem o item sensível, enquanto outros, também escolhidos aleatoriamente, recebem a mesma lista acrescida do item sensível. A comparação dos dois grupos informará aos pesquisadores a proporção dos respondentes que selecionaram o item sensível. Essa última técnica é chamada de *experimento de listas* (tradução livre do termo original *list-experiment*). Geralmente essa técnica é preferida em relação à *técnica de resposta aleatória*, pois é mais fácil de ser aplicada, e acredita-se que ela inspira maior confiança e aceitação entre os respondentes (HUBBARD; CASPER; LESSLER, 1989).

Para o propósito deste estudo, nós adotamos a técnica do experimento de listas para medir as opiniões dos estudantes de graduação acerca do sistema de cotas raciais adotado pela Universidade de Brasília (UnB) em 2004². O desenho experimental adotado é simples, e consiste em um experimento de listas embutido em um questionário *online* convencional, com os respondentes designados aleatoriamente

² É importante ressaltar aqui que o presente estudo foi conduzido antes da nova Lei federal nº 12.711 e até antes dos debates públicos acerca do projeto inicial de lei. Até 2016, todas as Ipes federais do país deverão adotar um sistema parecido de cotas raciais, em que uma proporção das vagas será reservada para negros, pardos e indígenas.

para o grupo-controle ou o grupo tratado. Aos respondentes do grupo-controle foi perguntada a seguinte questão – com os itens ordenados aleatoriamente a cada vez:

Agora vamos falar sobre as formas de ingresso à Universidade de Brasília. Da seguinte lista de itens com QUANTOS você concorda? Não precisamos saber quais, estamos interessados apenas na quantidade.

- A UnB deveria adotar um sistema livre de ingresso, sem prova.
- O Vestibular/PAS permite que pessoas pouco qualificadas entrem na UnB.
- A UnB deveria adotar o Enem, democratizando assim o acesso ao ensino superior.
- O aumento de número de vagas facilitou o ingresso de pessoas pouco qualificadas.

Com quantos desses itens você concorda? Indique o número: 0, 1, 2, 3 ou 4.

Ao grupo tratado foi perguntada a mesma questão, com a adição do item sensível de interesse da pesquisa, em posição aleatória na lista:

A reserva de vagas para indígenas e negros deve continuar.

O primeiro item trata diretamente do processo de ingresso. Esse item sugere que as universidades federais deveriam abandonar todo e qualquer exame de admissão, adotando-se a entrada livre nessas instituições (como ocorre em outros países, *e.g.*, Peru e Argentina). O segundo item, por sua vez, sugere que o vestibular tradicional e o outro exame semelhante, o PAS (Programa de Avaliação Seriada), não possuem o rigor suficiente para selecionar os alunos. O terceiro item se refere ao Enem. Para algumas pessoas, o Enem torna mais justa a competição em um sistema em que as vagas são limitadas e que tradicionalmente requer que os estudantes viajem para a universidade desejada para prestar o vestibular. O quarto item critica a expansão do número de vagas nas universidades federais. Na última década o governo Lula expandiu em quase um terço o tamanho das universidades federais para aumentar o número de vagas. Alguns acreditam que essa expansão permitiu que estudantes menos qualificados fossem admitidos nas universidades federais.

A lista de itens foi elaborada segundo as recentes recomendações sobre a melhor maneira de construir tal lista (GLYNN, 2013). Primeiro, nota-se que todos os itens são relacionados ao mesmo tema, o ingresso na universidade. Isso permite que o item sensível fique mais discreto, pois é importante que ele não se destaque muito dos demais, tornando óbvio o tema da pesquisa. Segundo, a lista foi elaborada com diferentes juízos de valor, a fim de evitar que uma pessoa concordasse com todos os itens, impossibilitando *ceiling effect* – esse efeito é indesejável, pois reduz a privacidade, diminuindo a probabilidade de as pessoas incluírem o item sensível em sua resposta (KUKLINSKI; COBB; GILENS, 1997).

Estudantes selecionados para participar deste estudo foram escolhidos aleatoriamente da lista completa de estudantes de graduação do *campus* principal da UnB³. Uma amostra de 1.190 estudantes foi selecionada dessa lista e convidada por *e-mail* a responder a uma pesquisa sobre a Universidade de Brasília⁴. Eles responderam a um total de 17 questões, incluindo a questão do experimento de listas embutida no meio do questionário, após as questões sociodemográficas (como gênero, raça, renda familiar), questões relacionadas ao campo de estudo e sobre como foi o ingresso na UnB. A questão da lista foi seguida por outras perguntas sobre a participação dos estudantes em atitudes de extensão e

³ No primeiro semestre de 2011, período em que este estudo foi realizado, o *Campus* Darcy Ribeiro possuía 23.727 estudantes.

⁴ No corpo do *e-mail* e na tela inicial do *survey* apresentamos uma declaração de privacidade em nome da Universidade de Brasília, a fim de garantir o anonimato nas respostas.

movimentos estudantis. Por último, os estudantes responderam a uma questão que perguntou *diretamente* a opinião dos alunos acerca das cotas raciais como convencionalmente feito em pesquisas de opinião e uma outra sobre o apoio a possíveis outras políticas voltadas a facilitar o ingresso dos negros e indígenas na Universidade de Brasília, além do sistema atual de cotas. A finalidade da questão direta sobre o apoio às cotas é a de comparar o resultado dessa pergunta com o resultado da aplicação do experimento de listas. A taxa de resposta foi de 40%, com um total de 473 alunos participantes, dos quais 234 foram aleatoriamente incluídos no grupo-controle e 239, no grupo tratado⁵. Para um estudo *online*, essa taxa de resposta é muito mais do que satisfatória.

A designação aleatória dos participantes no grupo-controle e no tratado é fundamental para fazer comparações válidas entre estes (CAMPBELL; STANLEY, 1966). Especificamente, a designação aleatória dos participantes tem por finalidade produzir grupos ditos "balanceados" no sentido de que os dois grupos são muito parecidos um com o outro. É essa designação aleatória que permite ao experimentador afirmar com confiança que o estímulo experimental, no caso a adição do item sobre as cotas raciais como modo de ingresso na universidade na lista, é responsável pelo efeito observado entre o grupo-controle e o tratado. Caso o estímulo não tivesse efeito, não deveria se observar diferença nenhuma entre os grupos porque a designação aleatória os criou similares.

Para verificar se a designação aleatória produziu grupos "balanceados" é de costume comparar os grupos em relação a uma bateria de características. Grupos balanceados não devem apresentar diferenças significativas sobre essas características consideradas. A Tabela 1A no Apêndice apresenta tal análise. Foram comparadas as médias entre o grupo-controle e o tratado sobre uma bateria de características como gênero, raça/cor, renda, religião etc. De todas as diferenças de médias estimadas, apenas uma apresentou significância estatística. Especificamente, foram encontrados ligeiramente mais estudantes brancos no grupo-controle do que no grupo tratado. Porém, essa foi a única diferença significativa e por isso podemos concluir que os grupos são razoavelmente balanceados.

Resultados

O primeiro passo é avaliar o apoio para o sistema de cotas quando medido com o experimento de listas para garantir maior grau de privacidade entre os respondentes. A Tabela 2 apresenta (nas duas primeiras colunas) o número médio de itens com os quais os respondentes concordaram, para ambos os grupos (controle e tratado). A diferença (multiplicada por 100) indica a proporção estimada de estudantes (47,9%) que concordam com o item sensível sobre as cotas raciais.

Tabela 2
Média estimada do nível de apoio às cotas raciais
entre os estudantes

	Grupo-controle (e.-p.)	Grupo tratado (e.-p.)	Diferença das médias estimadas (multiplicada por 100)	Apoio segundo a pergunta convencional
	1,038 (0,064)	1,517 (0,068)	47,9* (9,4)	27,4•
N	239	234		

Valores entre parênteses são erros-padrão.

Significância: * $p < 0,01$

• indica que a diferença das médias estimadas é estatisticamente diferente do apoio medido pela pergunta convencional no nível de 0,01 (teste z de duas proporções).

⁵ Estudantes que não responderam à pesquisa após o primeiro convite por *e-mail* receberam um segundo e até um terceiro *e-mail* encorajando sua participação. Depois do terceiro convite, os alunos que ainda não tinham respondido ao questionário ou que possuíam *e-mail* inválido ou obsoleto nos registros foram contatados por telefone e incentivados a participar da pesquisa.

Temos então que, quando é dado certo grau de privacidade, cerca de 48% dos estudantes concordam com a política de cotas raciais. Esse número pode ser comparado àquele obtido a partir da questão direta, considerando apenas as respostas dos estudantes selecionados no grupo-controle. No caso, apenas 27,4% dos estudantes indicaram aprovação à utilização do sistema de cotas raciais⁶. Estimamos então que pelo menos 21% dos estudantes não responderam sinceramente à pergunta direta acerca das cotas (47,9% – 27,4%). A diferença apresenta significância estatística no nível de 0,01 (teste z de duas proporções). O que encontramos é uma *subinformação* das preferências reais. Dito em outras palavras, o apoio ao sistema de cotas raciais é *maior* do que conseguimos convencionalmente mensurar. *A priori*, esse resultado parece contraintuitivo. Na verdade, seria esperado o contrário: que as pessoas demonstrassem maior apoio público ao sistema de cotas do que elas realmente têm porque o apoio ao sistema de cotas é uma opinião socialmente mais desejável. Por que será então que as pessoas *subinformam* e não *sobreinformam* as suas reais preferências acerca do sistema de cotas raciais, como seria esperado?

Para entender melhor essa subinformação de apoio ao sistema de cotas raciais é necessário comparar as preferências dos estudantes segundo a sua cor ou raça declarada. Essa comparação é fundamental, pois a opinião de estudantes afrodescendentes e indígenas, que se beneficiam ou podem se beneficiar das cotas raciais, pode ser diferente da opinião dos que não são elegíveis a estas, como os brancos, por exemplo. No estudo, pedimos aos estudantes para identificar sua cor ou raça. A pergunta, inspirada na pergunta-padrão do censo nacional conduzido pelo IBGE, foi essa: "*Você se considera: Branco, Negro/Preto, Pardo/Mulato, Índio ou Outro*"⁷. Classificamos os estudantes em dois grupos: brancos e elegíveis às cotas raciais. O grupo dos elegíveis inclui os estudantes afrodescendentes e indígenas. Consideramos como afrodescendentes todos os estudantes que se declararam *Negro/Preto* ou *Pardo/Mulato* e como indígenas, aqueles que se declararam *Índio*⁸. Dos estudantes participantes do estudo, 52,0% se declararam brancos, 6,3% negros ou pretos, 35,5% pardos ou mulatos e 0,9% índios. Somando os negros/pretos, pardos/mulatos e índios, temos que 42,7% dos estudantes podem ser considerados elegíveis às cotas raciais como modo de ingresso na universidade.

A Tabela 3 mostra a proporção de apoio às cotas raciais entre os estudantes brancos e aqueles elegíveis às cotas. Notamos que o apoio entre os estudantes brancos é baixo, 26,8%. Por outro lado, o apoio entre os estudantes afrodescendentes e indígenas é bem maior, 68,3%. A diferença de apoio às cotas raciais entre brancos e elegíveis é muito alta (41,5%). Essa diferença ilustra bem as preferências distintas dos estudantes brancos quando comparados com as dos estudantes afrodescendentes e indígenas. O presente artigo não tem por objetivo explicar o apoio dos estudantes às cotas raciais. Porém, nesse caso, podemos imaginar que a maior rejeição do sistema de cotas raciais entre os brancos reflete uma resistência a conceder benefícios particulares aos estudantes afrodescendentes e indígenas. Essa resistência pode ser explicada de várias maneiras. Destacamos aqui duas possíveis explicações. Primeiro,

⁶ A proporção de alunos do grupo tratado que apoiaram o sistema de cotas raciais, quando perguntados diretamente, é maior, com um apoio de 37,0%. Porém, acreditamos que essas respostas não podem ser usadas porque a temática das cotas raciais já tinha sido abordada com os alunos desse grupo experimental. Acreditamos que essa exposição prévia pode ter afetado a maneira como os estudantes nesse grupo responderam a essa pergunta direta sobre as cotas. De qualquer modo, nesse caso também, essa porcentagem representa uma subinformação de 11% das preferências reais (37,0% vs. 47,9%), diferença estatisticamente significativa no nível de 0,05 (teste z de duas proporções).

⁷ Optamos por um modelo de pergunta fechada sobre cor/raça a fim de evitar uma pluralidade exacerbada de categorias, como foi observada em Barreto (2010), em que uma questão aberta sobre cor/raça do IBGE registrou 143 termos. Quando comparada com a pergunta-padrão do IBGE, acreditamos ser mais conveniente acrescentar as categorias Negros e Mulatos às opções de classificação racial.

⁸ Vale notar que apenas 5,29% dos estudantes se declararam como *Outro*. Supomos que a grande maioria desses estudantes é de ascendência asiática. Preferimos excluir esses estudantes das nossas análises porque acreditamos que a distinção histórica de importância aqui é entre os brancos, afrodescendentes e indígenas.

ela pode ilustrar uma motivação a proteger a posição privilegiada dos brancos (BOBO; HUTCHINGS, 1996). Por essa hipótese, há de se esperar um substancial aumento de rejeição por parte dos estudantes brancos quando a reserva de vagas cumprir o mínimo de 50% exigido pela lei de cotas, o que representaria uma ameaça maior ao privilégio dos brancos do que a reserva de 20% das vagas até então praticada. Segundo, ela pode ilustrar a percepção entre os brancos de que as cotas raciais violam o princípio democrático da igualdade e que, nesse sentido, o sistema de cotas é injusto (AVELAR, 2007). Por esse argumento, as cotas raciais no ingresso na universidade não seriam um paliativo adequado para combater as desigualdades no Brasil.

Tabela 3
Média estimada do nível de apoio às cotas raciais
por cor/raça

Cor/Raça	Grupo-controle (e.p.)	Grupo tratado (e.p.)	Diferença das médias estimadas (multiplicada por 100)	Apoio segundo a pergunta convencional
Branços	1,030 (0,087)	1,297 (0,095)	26,8** (12,9)	27,2
N	135	111		
Afrodscendentes ou indígenas	1,062 (0,101)	1,745 (0,103)	68,3* (14,5)	29,0•
N	96	106		

Valores entre parênteses são erros-padrão.

Significância: *p < 0,01; **p < 0,05

• indica que a diferença das médias estimadas é estatisticamente diferente do apoio medido pela pergunta convencional no nível de 0,01 (teste z de duas proporções).

Porém, o que interessa aqui é avaliar se os estudantes brancos e os afrodescendentes e indígenas sobre ou subinformam suas verdadeiras preferências com respeito às cotas raciais como modo de ingresso na universidade. Novamente, as proporções estimadas com o experimento de listas podem ser comparadas com aquelas medidas pela pergunta direta ou convencional. O apoio entre os estudantes brancos medido pela questão convencional é de 27,2%, e aquele entre os afrodescendentes e indígenas é de apenas 29,0%. Esse resultado indica que os brancos não se sentem socialmente pressionados para sobreinformar as suas preferências verdadeiras, porque o apoio entre os brancos segundo o experimento de listas é de 26,8%, ou seja, quase igual àquele mensurado com a questão direta (27,2%). Uma possível explicação é que em 2011, quando esse estudo foi conduzido, a norma social de apoio às cotas raciais como política de redução das desigualdades raciais e de renda no Brasil ainda não prevalecia entre as questões públicas em discussão. Os debates públicos sobre a nova lei de cotas sociais, raciais e de escolas públicas no ingresso nas universidades federais adotada no segundo semestre de 2012 ocorreram *depois* desse estudo. A ausência de uma norma forte e mais consensual como nos dias de hoje, especialmente entre as elites brasileiras, deixou os estudantes brancos mais à vontade na época para rejeitar a política de cotas raciais da Universidade de Brasília⁹. Outra possibilidade é de que a reserva de apenas 20% das vagas não representava uma ameaça à condição privilegiada dos estudantes brancos. Nos Estados Unidos da América como no Brasil, os brancos, quando comparados com os negros, se beneficiam, conscientemente e/ou inconscientemente, de uma situação social privilegiada que os acompanha ao longo da vida (VARGAS, 2004; WISE, 2011). O sistema de cotas no ingresso à universidade, apesar de constituir uma perda de benefícios

⁹ No início de 2013, isto é, depois da adoção da nova lei de cotas, o experimento de lista foi replicado na Universidade de Brasília. Os resultados apontam, como esperado, um apoio real substancialmente maior entre os brancos. Esse estudo mais recente, e ainda não publicado, também apresenta um efeito de deseabilidade social entre os brancos, em que o apoio medido de maneira convencional é superior ao apoio verdadeiro medido pelo experimento de lista.

para os alunos brancos, aparentemente não provoca entre os brancos um sentimento de ameaça a essa situação privilegiada.

Porém, o fato de os estudantes afrodescendentes e indígenas fortemente *subinformarem* seu apoio às cotas raciais apresenta-se como um resultado muito instigante. Quando perguntados diretamente, apenas 29,0% dos estudantes afrodescendentes e indígenas aprovam o sistema de cotas raciais como modo de ingresso na universidade. Por outro lado, quando perguntados com maior privacidade por meio do experimento de lista, medimos um apoio muito mais alto. No caso, 68,3% dos estudantes afrodescendentes e indígenas demonstram apoio ao sistema de cotas raciais. A diferença entre o apoio demonstrado publicamente e aquele demonstrado com privacidade é muito grande, 39,3%, ou seja, mais da metade dos estudantes potencialmente elegíveis às cotas raciais como modo de ingresso na universidade prefere esconder a sua verdadeira preferência pela política. Essa diferença apresenta também significância estatística no nível de 0,01 (teste z de duas proporções). Esse último resultado indica claramente que os afrodescendentes e os indígenas, embora inquestionavelmente apoiadores das cotas raciais, não desejam expressar o seu apoio abertamente.

A pergunta que permanece é por que os estudantes potencialmente elegíveis às cotas raciais subinformam tanto as suas verdadeiras preferências. Podemos pensar em várias possibilidades. Primeiro, é possível que os estudantes afrodescendentes e indígenas escondam suas verdadeiras preferências porque eles não querem ser identificados como estudantes que apoiam abertamente uma política que beneficia exclusivamente estudantes como eles. Nesse caso, é como se os afrodescendentes e indígenas tivessem vergonha de apoiar publicamente uma política que os beneficia. Segundo, é possível que esses alunos, estando dentro de universidades de maioria branca, não queiram ser associados a movimentos negros que apoiam as cotas. Terceiro, é também possível que os estudantes afrodescendentes e indígenas prefiram não mostrar apoio público à política de cotas por medo de que esse apoio seja interpretado como uma rejeição do critério de mérito no ingresso na universidade pelos não beneficiários da política, no caso os brancos. Seguramente, muitos dos estudantes afrodescendentes e indígenas bem como os brancos concordam que o esforço precisa ser recompensado. Apoiar publicamente as cotas raciais poderia ser erroneamente percebido como uma rejeição do critério do mérito. Quarto, e similarmente ao terceiro ponto, talvez os estudantes potencialmente elegíveis às cotas raciais escondam suas verdadeiras opiniões para evitarem ser "diminuídos" por informar suas preferências favoráveis ao sistema de cotas. Todas essas interpretações e outras poderiam explicar esse efeito de subinformação de preferências verdadeiras. Gostaríamos de chamar esse fenômeno de *efeito de inibição* porque algumas razões, como por exemplo a vergonha de apoiar uma política que provê um benefício particular ou o medo de seu apoio ser mal interpretado pelos não beneficiários, inibem os estudantes afrodescendentes e indígenas de manifestar abertamente seu apoio à política de cotas raciais como modo de ingresso na universidade. Finalmente, existe a possibilidade de que estudantes negros e indígenas temam expressar a sua preferência por receio de retaliações, talvez até mesmo por desconfiar da privacidade das respostas do *survey*.

A despeito das possibilidades de explicação desse *efeito de inibição* na população de beneficiários, o importante é ressaltar que esse efeito é inédito na literatura, pois não há resultado semelhante verificado nos experimentos de listas.

Conclusão

Este artigo demonstrou, como muitos outros antes dele, que as opiniões sobre assuntos sensíveis não devem ser medidas convencionalmente, perguntando-se diretamente aos respondentes sobre elas. Ao

adotar uma metodologia de questionamento indireto para medir as opiniões acerca das cotas raciais como modo de ingresso na universidade, nós encontramos resultados inéditos em relação à literatura de experimentos de lista. Primeiramente, não foi verificado viés de sobreinformação de apoio à política de cotas entre os estudantes brancos, o que se esperaria como resposta socialmente desejável para a questão de cotas raciais. Isto é, para os estudantes brancos da UnB essa questão não se mostrou socialmente sensível, e houve sinceridade na manifestação de desaprovação à política de cotas raciais. Em segundo lugar, verificamos um efeito mais surpreendente devido à sua grande magnitude: estudantes afrodescendentes e indígenas tendem a *subinformar* maciçamente seu apoio às cotas raciais como modo de ingresso na universidade.

Nesse caso, existe a situação em que os potenciais beneficiários das cotas raciais apoiam o sistema em grandes proporções (68,3%), mas publicamente preferem expressar apenas um apoio tímido (29,0%). Chamamos esse efeito de *efeito de inibição*, no qual os potenciais beneficiários de uma política pública preferem esconder seu apoio verdadeiro à política em questão, possivelmente por vergonha de apoiar tal política ou por medo de seu apoio ser mal interpretado por não beneficiários.

Este último resultado é muito interessante, e merece um estudo mais aprofundado para entender por que os estudantes potencialmente beneficiários das cotas raciais preferem não demonstrar publicamente seu apoio à política. Seria isso uma indicação de que eles temem ser mal interpretados pelos não beneficiários e injustamente julgados como estudantes que não valorizam o esforço? Ou então seria porque eles acreditam que o sistema é justo, mas eles não desejam ser vistos como apoiadores de uma política que os beneficia diretamente? Este estudo lança a oportunidade para futuros trabalhos avaliarem essas possibilidades.

O que está claro, entretanto, é a contribuição da metodologia do experimento de listas para revelar opiniões que não podem ser medidas diretamente, pois, devido à pressão por respostas socialmente desejáveis, não se pode esperar que os respondentes sejam totalmente sinceros em questões dessa natureza.

Referências Bibliográficas

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BARRETO, A. L. "Descolorindo as estatísticas oficiais". Congresso Scientiarum Historia III; 13 a 15 de Outubro de 2010; Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

BERINSKY, A. J. "The two faces of public opinion". *American Journal of Political Science*, nº 43, p. 1.209-1.230, 1999.

_____. "Political context and the survey response: the dynamics of racial policy opinion". *American Journal of Political Science*, nº 64, p. 567-584, 2002.

BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. DE. "Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior". *Educar em Revista*. Curitiba, nº 28, p. 141-159, 2006.

BOBO, L.; HUTCHINGS, V. L. "Perceptions of racial group competition: extending Blumer's theory of group position to a multiracial social context". *American Sociological Review*, nº 6, p. 951-972, 1996.

BRASIL. Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Imprensa Nacional, ano 149, nº 169, seção 1, p. 1, 30 ago. 2012.

CAMPBELL, D. T.; STANLEY, J. C. *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally, 1966.

- EDSALL, T. B.; EDSALL, M. D. *Chain reaction: the impact of race, rights, and taxes on American politics*. New York: W.W. Norton and Company, 1991.
- GAERTNER, S. L.; DOVIDIO, J. F. The aversive form of racism. In: DOVIDIO, J. F.; GAERTNER, S. L. (eds.). *Prejudice, discrimination, and racism*. New York: Academic Press, 1986.
- GARLET, M.; GUIMARÃES, G.; BELLINI, M. I. B. "Cotas para estudantes indígenas: inclusão universitária ou exclusão escolar?". *Educação*, nº 33, p. 65-74, 2010.
- GLYNN, A. N. "What can we learn with statistical truth serum? Design and analysis of the list experiment". *Public Opinion Quarterly*, nº 77, p. 159-172, 2013.
- HUBBARD, M. L.; CASPER, R. A.; LESSLER, J. T. "Respondent reactions to item count lists and randomized response". *Proceedings of the Survey Research Section of the American Statistical Association*, p. 544-548, 1989.
- HUDDY, L., et al. "The effect of interviewer gender on the survey response". *Political Behavior*. nº 19, p. 197-220, 1997.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010: Educação e deslocamento: resultados da amostra*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Educacao_e_Deslocamento/pdf/tab_educacao.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2013.
- KATOSH, J. P.; TRAUOGOTT, M. W. "The consequences of validated and self-reported voting measures". *Public Opinion Quarterly*, nº 45, p. 519-535, 1981.
- KUKLINSKI, J. H.; COBB, M. D.; GILENS, M. "Racial attitudes and the 'New South'". *Journal of Politics*, nº 59, p. 323-349, 1997.
- KUKLINSKI, J. H., et al. "Racial prejudice and attitudes toward affirmative action". *American Journal of Political Science*, nº 41, p. 402-419, 1997.
- KRYSAN, M. "Privacy and the expression of white racial attitudes: a comparison across three contexts". *Public Opinion Quarterly*, nº 62, p. 506-544, 1998.
- MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. "Política de cotas raciais, os 'olhos da sociedade' e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB)". *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre: [s.n.], ano 11, nº 23, p.181-214, jan./jun. 2005.
- NEVES, P. S. C.; LIMA, M. E. O. "Percepções de justiça social e atitudes de estudantes pré-vestibulandos e universitários sobre as cotas para negros e pardos nas universidades públicas". *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, vol. 12, nº 34, p. 17-38, jan./abr. 2007.
- SCHUMAN, H.; CONVERSE, J. M. "The effects of black and white interviewers on black responses in 1968". *Public Opinion Quarterly*, nº 35, p. 44-68, 1971.
- SEARS, D. O. Symbolic racism. In: Katz, P. A.; Taylor, D. A. (eds.). *Eliminating racism*. New York: Plenum, 1988.
- SNIDERMAN, P. M.; CARMINES, E. G. *Reaching beyond race*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- SNIDERMAN, P. M.; GROB, D. B. "Innovations in experimental design in attitude surveys". *Annual Review of Sociology*, nº 22, p.377-399, 1996.
- SNIDERMAN, P. M.; PIAZZA, T. *The scar of race*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- SOWELL, T. *Ação afirmativa ao redor do mundo – Estudo empírico*. Rio de Janeiro: Editora UniverCidade, 2004.
- VARGAS, J. H. C. "Hyperconsciousness of race and its negation: the dialectic of white supremacy in Brazil". *Identities: global studies in culture and power*, nº 11, p. 443-470, 2004.
- WARNER, S. L. "Randomized response: a survey technique for eliminating evasive answer bias". *Journal of the American Statistical Association*, nº 60, p. 63- 69, 1965.
- WISE, T. *White like me: reflections on race from a privileged son*. Berkeley, CA: Publishers Group West, 2011.
- WRIGHT, G. C. "Misreports of vote choice in the 1998 NES Senate election study". *Legislative Studies Quarterly*, nº 15, p.543-563, 1990.
- _____. "Errors in measuring vote choice in the national election studies, 1952-1988". *American Journal of Political Science*, nº 37, p. 291-316, 1993.

Apêndice

Tabela 1A

Análise do balanceamento do grupo-controle e do grupo tratado

Característica sociodemográfica	Grupo-controle (e.-p.)	Grupo tratado (e.-p.)	Diferença das médias estimadas
Mulher (em %)	50,2 (3,2)	50,4 (3,3)	0,2 (4,6)
Branco (em %)	56,5 (3,2)	47,4 (3,3)	- 9,1* (4,6)
Preto (em %)	5,0 (1,4)	7,7 (1,7)	2,7 (2,2)
Pardo (em %)	34,3 (3,1)	36,8 (3,2)	2,5 (4,4)
Indígena (em %)	0,8 (0,6)	0,9 (0,6)	0,1 (0,8)
Outra raça (em %)	3,3 (1,2)	7,3 (1,7)	4,0 (2,1)
Renda (escala de 1-16)	10,49 (0,30)	10,78 (0,30)	0,29 (0,43)
Católico (em %)	37,2 (3,1)	40,2 (3,2)	3,0 (4,5)
Evangélico (em %)	13,8 (2,2)	17,1 (2,5)	3,3 (3,3)
Sem religião (em %)	34,3 (3,1)	31,6 (3,0)	- 2,7 (4,3)
Aluno cotista (em %)	8,8 (1,8)	10,3 (2,0)	1,5 (2,7)
Aluno vestibular (em %)	56,5 (3,2)	53,4 (3,3)	- 3,1 (4,6)
Participa de atividades de extensão (em %)	45,6 (3,2)	48,7 (3,3)	3,1 (4,6)
Participa de atividades de movimento estudantil (em %)	12,6 (2,1)	10,3 (2,0)	- 2,3 (2,9)
N	239	234	

Fonte: Elaboração própria.
Valores entre parênteses são erros-padrão.
Significância: * p < 0,05

Mathieu Turgeon - turgeon@unb.br

Bruno Sant'Anna Chaves - santannachaves@live.com

Willian Washington Wives - willian_wives@yahoo.com.br

Submetido à publicação em setembro de 2013.

Versão final aprovada em abril de 2014.

A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa

Luiz Augusto Campos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Grupo de Estudos Multidisciplinares
da Ação Afirmativa (Gemaa)
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Resumo: Embora o conceito de enquadramento venha sendo intensivamente utilizado nos estudos de mídia, parece unânime a opinião de que seu emprego ainda é fluido demais para fundar um paradigma teórico. Contribui para isso a informalidade metodológica característica das rotinas tradicionalmente usadas para a identificação de enquadramentos. Diante dessa lacuna, este artigo propõe um protocolo para a identificação de enquadramentos midiáticos a partir da combinação de Programas Computacionais de Codificação Assistida de Dados Qualitativos (Caqdas, na sigla anglófona) com a técnica da Análise de Correspondências. Tal combinação permite explicitar os critérios que validam uma dada tipologia de enquadramentos sem, contudo, automatizar todo o processo. Para exemplificar os ganhos heurísticos dessa técnica, ela é aplicada a um *corpus* de textos sobre as ações afirmativas raciais nas universidades brasileiras publicados nos dois principais jornais brasileiros.

Palavras-chave: enquadramento; Caqdas; imprensa; análise de correspondências; ações afirmativas

Abstract: The concept of framing is intensively used in media studies. However, it is usually employed in a fractured way. In despite of its semantics inaccuracy, also contributes to these problems the lack of formal routines to identify media-frames. This article proposes a routine to framing identification based on the combination between Computer-Assisted Qualitative Data Analysis Software (Caqdas) and Correspondence Analysis techniques. Such mixed method could clarify the formalization of media-frames without mechanizing the full process. To exemplify the usefulness of this technique, it's applied to a *corpus* of journalistic texts about the affirmative action in Brazil.

Keywords: framing; Caqdas; press; correspondence analysis; affirmative action

Introdução¹

Desde a década de 1980, o conceito de enquadramento (*framing*) vem sendo intensivamente empregado em estudos do conteúdo midiático. Nomes como Gaye Tuchman (1978), Todd Gitlin (2003), William Gamson (1995), Robert Entman (1993), dentre muitos outros, já se converteram em clássicos da literatura especializada. Porém, mesmo dentre os partidários do conceito de enquadramento, parece unânime a opinião de que seu emprego é fluido e impreciso demais para fundar um paradigma teórico unificado (ENTMAN, 1993, p. 51; GAMSON, 2001, p. x; SHEUFELE, 1999, p. 103). Há quem defenda até que a crescente popularidade do conceito nas análises da mídia “caminha de mãos dadas com a considerável inconsistência da sua aplicação” (VREESE, 2005, p. 51).

De fato, se uma lista com as acepções cunhadas para o termo fosse submetida a um leitor leigo, provavelmente ele se sentiria contemplando um dicionário de sinônimos, no qual se lê uma coleção de definições muito semelhantes para um mesmo termo. Enquanto alguns autores dizem que enquadramentos são “princípios organizadores da realidade” (REESE, 2001, p. 11), outros preferem defini-los como “padrões de cognição” (GITLIN, 2003, p. 7). Se para uns “enquadrar” é basicamente uma atividade perceptiva, em que o ator “ênfatiza” ou “salienta” determinadas partes da realidade (ENTMAN, 1993, p. 52; GITLIN, 2003, p. 7), para outros trata-se de uma atividade construtiva, ou um meio de “constituir simbolicamente a estrutura do mundo” (REESE, 2001, p. 11).

Entretanto, a despeito dessa variação terminológica, o núcleo semântico que distingue o conceito permanece praticamente intocado de definição para definição. Ao que parece, não é propriamente a fluidez conceitual que tem gerado imprecisões, mas a ausência de técnicas capazes de tornar mais clara e rigorosa a identificação do que cada autor eventualmente chama de “enquadramento”. Nos estudos de mídia, a identificação de enquadramentos midiáticos costuma seguir uma rotina informal, baseada na identificação, por semelhança e diferença, das retóricas e dos conteúdos mais recorrentes para lidar com um tema em um dado *corpus* linguístico (TANKARD JR., 2001, p. 97).

Embora amplamente empregada, tal rotina costuma levar à construção de tipologias de enquadramentos a partir de parâmetros mais ou menos arbitrários que, não raro, expressam mais a forma como um investigador “enquadra” uma temática do que o modo como os atores estudados o fazem. De fato, é impossível para um estudioso identificar enquadramentos midiáticos sem projetar em alguma medida suas próprias perspectivas sobre o conteúdo estudado. Por outro lado, é possível conferir maior objetividade a tais procedimentos caso os critérios utilizados para formalizar tipologias sejam minimamente explicitados e, assim, submetidos ao escrutínio intersubjetivo.

Com o avanço de algumas técnicas estatísticas e informáticas para a exploração de volumes grandes de textos, surgiram recentemente algumas propostas metodológicas que prometem a automatização da análise de conteúdos discursivos como, por exemplo, análise fatorial, análise de *clusters* ou a análise de classes latentes (KOENIG, 2005). Entretanto, alguns estudiosos dessas possibilidades metodológicas parecem nutrir esperanças de que esses instrumentos computacionais e

¹ Este artigo é uma versão remodelada de um dos capítulos da minha tese de doutorado. Gostaria de agradecer a João Feres Jr. pela orientação durante a pesquisa e a Thyago Simas de Oliveira pelo inestimável auxílio técnico. Agradeço também a Larissa Soares, Pedro Ramos, Verônica Toste Daflon e a toda equipe do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gemaa-lesp) pelo empenho na codificação dos textos. Também agradeço ao parecerista anônimo pelos comentários e sugestões.

estatísticos possam automatizar quase totalmente a formalização de enquadramentos, dispensando ou limitando substantivamente os juízos interpretativos do investigador. Mas, ainda que tais técnicas tenham um potencial enorme e pouco explorado, parece exagerado supor que a interpretação humana possa – ou mesmo deva – ser substituída por instrumentos que, a rigor, só funcionam quando orientados pela subjetividade humana.

Diante disso, este artigo apresenta um modelo analítico que visa rotinizar a identificação de enquadramentos sem, contudo, automatizá-la completamente. Parte-se do pressuposto de que a validação de uma dada tipologia de enquadramentos deva ser precedida de uma identificação das partes que compõem cada um deles. Uma vez identificados tais elementos, é possível recorrer a técnicas estatísticas que exponham como eles são articulados em notícias, colunas, artigos, editoriais etc. Esses mapas cognitivos, por seu turno, servem como guias para a distinção de determinados enquadramentos padronizados.

Logo, proponho uma rotina de identificação de enquadramentos midiáticos baseada em três etapas: i) a identificação da maior pluralidade possível dos elementos de assinatura, recorrentes na cobertura midiática de um dado tema, por codificadores treinados e auxiliada por Programas Computacionais de Codificação Assistida (Caqdas, na sigla anglófona); ii) a mensuração da coocorrência desses elementos nos textos publicados através da técnica de Análise de Correspondências Simples (ACS); iii) e a confluência dos elementos de assinatura que mais coocorrem nos textos em agrupamentos comuns (enquadramentos).

Para demonstrar a pertinência desse método, ele foi aplicado a um conjunto de textos publicados pela imprensa sobre o tema das ações afirmativas raciais no ensino superior brasileiro. O levantamento foi realizado pela equipe do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gemaa) e coordenado pelo professor João Feres Júnior. A pesquisa abrangeu todos os textos publicados pelos jornais *O Globo* e *Folha de S. Paulo* entre 2001 e 2009 e que versavam sobre a temática das ações afirmativas raciais no ensino superior brasileiro.

O ano de 2001 foi definido como início do recorte porque ele marca a fixação do tema na agenda de debate midiático. Isso se deu principalmente a partir da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância, ocorrida entre os dias 31 de agosto e 7 de setembro na cidade sul-africana de Durban. Foi durante a alcunhada Conferência de Durban que a delegação diplomática nacional declarou oficialmente a intenção do governo federal em implementar políticas de ação afirmativa racial no Brasil (ALVES, 2002). Mais do que isso, é nesse período que o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, declarou num programa de televisão dominical o apoio a essa política (PEREIRA, 2003), evento que colocou o tema na pauta do debate midiático.

O ano de 2009 marcou o fim de um ciclo na cobertura das ações afirmativas raciais. É a partir dele que a frequência do tema nas páginas dos jornais diminui e se estabiliza, indicando um momento de rotinização da cobertura. Isso ocorre em grande medida devido à proposição de uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF) alegando a inconstitucionalidade da política. Essa “judicialização da controvérsia” não fez com que o tema desaparecesse dos jornais, mas diminuiu muito o espaço concedido ao debate da ação afirmativa racial.

A escolha dos jornais incluídos no *corpus* da pesquisa obedeceu a dois critérios: tipo de periódico e circulação nacional. No período estudado, *O Globo* e *Folha de S. Paulo* foram os dois jornais *standards*² com maior circulação média nacional. Segundo o Instituto Verificador de Circulação (IVC), a *Folha de S. Paulo* colocou em circulação uma média de 312 mil exemplares por dia entre 2002 e 2009, contra 268 mil de *O Globo*. Porém, mais importante que a circulação é o fato de os dois jornais estudados serem exemplares do que a literatura anglófona chama de *quality paper* (HALLIN; MANCINI, 2004, p. 25), ou seja, são jornais que buscam se afastar dos periódicos mais populares ao: i) mirarem num leitorado pertencente às elites políticas, econômicas e intelectuais, ii) empregarem mão de obra profissionalizada em suas redações, iii) conferirem um espaço relativamente maior ao noticiário político em comparação a outros nichos temáticos e iv) obterem a maior parte de seus lucros da publicidade em suas páginas.

No total, o *corpus* compilou 1.831 textos de diferentes tipos, sendo publicados 944 em *O Globo* e 887 na *Folha de S. Paulo*. Ao todo, foram compiladas 754 reportagens, 124 entrevistas, 206 colunas fixas, 118 editoriais, 221 artigos, 76 boxes ou notas e 332 cartas de leitores. Vale destacar que esse levantamento analisou todo o universo de textos incluídos no recorte de pesquisa e não apenas uma amostra representativa deles.

O que se segue está dividido em quatro partes. A próxima seção faz um resumo da história do conceito de enquadramento com o intuito de reter os traços mais recorrentes das definições dadas ao termo. Em seguida, discute-se como a construção de uma edição de jornal envolve níveis de enquadramentos distintos, os quais devem ser analiticamente diferenciados quando se pretende identificar quadros midiáticos. A terceira seção apresenta os resultados obtidos com a aplicação da rotina metodológica aqui proposta. A última seção resume algumas conclusões sobre as potencialidades e os limites da técnica aqui proposta.

O conceito de enquadramento

O conceito de enquadramento, instrumentalizado por estudiosos da mídia, tem sua origem ligada a diferentes teorias desenvolvidas na intersecção entre psicologia social e sociologia. O psicólogo social Gregory Bateson é frequentemente considerado o primeiro a empregar o termo com um conteúdo próximo ao que ele tem hoje nos estudos de mídia. Interessado em entender a comunicação entre psiquiatra e paciente, Bateson destaca que os significados trocados em uma sessão clínica dependem da forma como ambos implicitamente caracterizam a situação em que se encontram (BATESON, 1987, p. 138). Antecipando o que um ano depois John Austin chamaria de “dimensão ilocucionária dos atos de fala” (AUSTIN, 1962, p. 106), Bateson ressalta a importância dos sinais metalinguísticos que trocamos quando interagimos e como eles são capazes de redefinir o conteúdo efetivamente comunicado entre duas ou mais pessoas.

Quando dois seres vivos brincam, por exemplo, eles transmitem sinais capazes de avisar que as ações performadas na situação não significam o que elas usualmente significariam. Para Bateson, isso fica particularmente evidente quando “brincamos de brigar”, situações em que “uma mordidela denota

² Em comparação com os jornais classificados pela ANJ como “tabloides”, os jornais “standards” são fisicamente maiores, publicados numa frequência igual ou maior, além de em geral veicularem mais conteúdo e menos publicidade em termos relativos. Para mais informações, cf. <www.anj.org.br>. Acesso em: 9 out. 2012.

uma mordida, mas sem denotar o que seria denotado pela mordida” (BATESON, 1987, p. 139). A partir disso, Bateson defende que todo processo comunicativo depende da forma como os envolvidos definem a interação em que se encontram, isto é, como aqueles que interagem definem um “enquadramento” (*framing*) para a situação em questão (BATESON, 1987, p. 142).

Em *Frame analysis* (1986), Erving Goffman recorre à ideia batesoniana de enquadramento para investigar em quais circunstâncias os indivíduos tomam uma determinada situação como real. Mais do que definir filosoficamente como acessamos o real, Goffman retoma uma série de questionamentos sobre a maneira como os indivíduos definem a realidade, selecionando apenas alguns dos seus elementos e descartando outros (GOFFMAN, 1986, p. 2-4). Para ele, a definição de uma situação é feita com base em “princípios de organização que governam eventos, chamados aqui de enquadramentos [*frames*]” (GOFFMAN, 1986, p. 10). O objetivo de uma análise de enquadramentos seria “isolar alguns quadros de entendimentos básicos [*basics frameworks of understandings*] disponíveis na nossa sociedade para dar sentido a eventos e analisar vulnerabilidades especiais a que esses quadros de referência estão sujeitos” (GOFFMAN, 1986, p. 10).

Na esteira dos trabalhos escritos por Goffman durante a década de 1970, os psicólogos sociais Daniel Kahneman e Amos Tversky (1981) desenvolveram experimentos para determinar até que ponto enquadramentos diferentes para uma mesma situação levam os atores a construir opiniões distintas ou adotar condutas diferentes perante ela. Para isolar esse “efeito-enquadramento”, os autores organizaram uma série de experimentos – que renderam a Kahneman o Prêmio Nobel de Economia – em que pediam para que um grupo de indivíduos definisse qual a melhor solução dentro de um rol predeterminado para um conjunto de problemas hipotéticos. Em um desses experimentos, Kahneman e Tversky perguntam para 155 indivíduos qual programa de salvação seria preferível caso 600 habitantes de uma cidade hipotética fossem contaminados por uma epidemia desconhecida. Abstraindo algumas *nuances* narrativas, duas alternativas eram oferecidas: em uma, 400 pessoas morreriam, enquanto na outra 200 pessoas seriam salvas. Embora os resultados das alternativas sejam idênticos em termos de mortes (em um grupo de 600, a morte de 400 pessoas é igual à sobrevivência de 200), a opção apresentada em termos de vidas salvas teve três vezes mais suporte que aquela apresentada em termos de vidas sacrificadas (TVERSKY; KAHNEMAN, 1981, p. 453). Para os autores, os resultados de todos os experimentos mostraram que “mudanças aparentemente sem consequência na formulação em problemas que exigem escolha causaram mudanças significativas nas preferências dos indivíduos” (TVERSKY; KAHNEMAN, 1981, p. 457).

Utilizado para fins diversos, a ideia de enquadramento discutida por esses autores remete a um conjunto de fenômenos similares. Ela quase sempre aponta para o modo como os indivíduos dotam de sentido uma situação, a partir de matrizes interpretativas previamente formadas, e como tais matrizes podem engendrar mudanças comportamentais. Todos eles também destacam a capacidade dos indivíduos em manipular algumas de suas expressões, verbais ou não, para persuadir aqueles com quem interagem de um dado enquadramento para uma situação. Tais manipulações, no entanto, não constroem necessariamente uma visão falsa ou mentirosa da realidade, mas apenas enfatizam determinados elementos ou possibilidades desta em detrimento de outros.

Na passagem para os anos 1980, a noção de enquadramento foi mobilizada por investigadores que objetivavam se distanciar de alguns paradigmas tradicionais dos estudos de mídia. De um lado,

esses investigadores buscavam romper com o que ficou conhecido como “teoria hipodérmica dos meios de comunicação”, corrente que tratava os efeitos da mídia partindo de uma visão pavloviana do consumidor de notícias, reduzido a um receptor apático e passivo das mensagens midiáticas (cf. Lasswell, 2011). De outro lado, buscavam romper também com a tradição inaugurada por Paul Lazarsfeld, a qual se servia de amplos *surveys* de opinião para afirmar que a mídia tem pouca ou nenhuma influência na formação da opinião pública (LAZARSFELD; BERELSON; GAUDET, 1944).

A crítica a essas duas correntes pelos partidários da noção de enquadramento se deu basicamente em três frentes. Em primeiro lugar, o conceito de enquadramento foi utilizado para contestar a ideia de objetividade midiática, subjacente tanto aos trabalhos de Lasswell quanto às pesquisas de Lazarsfeld. Ainda no início da década de 1970, Gaye Tuchman (1973) já manifestava seu incômodo com as investigações que avaliavam a atuação da mídia a partir das noções de “distorção” ou “viés” (TUCHMAN, 1973, p. 129). Na esteira de Tuchman, Robert Hackett propõe que, em vez de investigar se a mídia distorce ou não o real, seria mais relevante apreender o tipo de “orientação estruturada” que marca as coberturas jornalísticas (HACKETT, 1984).

Aos poucos, o conceito de enquadramento se impõe como um instrumento contrário ao empirismo ingênuo dos paradigmas progressos, o qual possibilitaria captar a orientação estruturada da mídia. É nesse sentido que Tuchman instrumentaliza a ideia goffmaniana de enquadramento no seu livro *Making news* (TUCHMAN, 1978). Logo na abertura do texto, ela sustenta a ideia de que as notícias são “uma janela para o mundo” e, portanto, enquadram a realidade a que temos acesso (TUCHMAN, 1978, p.1). Ao usar o termo “enquadramento”, Tuchman quer evidenciar que valores jornalísticos como neutralidade, imparcialidade e objetividade devem ser entendidos como parâmetros que ajudam o jornalista a definir as “redes de facticidade”, isto é, o que conta ou o que não conta como fato para a mídia (TUCHMAN, 1978, p. 183).

Em segundo lugar, os autores que mobilizam a categoria defendem, especificamente contra Lasswell, a ideia de que a mídia manipula a audiência a seu bel-prazer. Parte-se da premissa de que os efeitos da mídia sobre a audiência são muito mais complexos do que aqueles medidos pelo cientista político estadunidense. Isso não quer dizer, porém, que a mídia tenha pouca ou nenhuma influência sobre como uma audiência pensa determinados temas. Como dizia Cohen, mesmo que a mídia não seja capaz de dizer às pessoas *o que pensar*, ela parece ser eficiente ao dizer *sobre o que elas devem pensar* [hipótese do *agenda-setting*] e, mormente, *como elas devem pensar sobre tais assuntos* [hipótese do enquadramento] (COHEN apud MCCOMBS; SHAW, 1972, p. 177). Baseado nessa premissa, muitos autores tentam demonstrar que, mesmo quando uma audiência não incorpora as interpretações difundidas pela mídia, os enquadramentos midiáticos fornecem os mapas cognitivos que utilizamos para refletir sobre problemáticas públicas.

Um exemplo desse uso do conceito pode ser encontrado no estudo da construção da imagem midiática do movimento estudantil estadunidense da década de 1960, feito por Todd Gitlin (2003). Esse artigo propõe que enquadramentos devem ser entendidos como “padrões sistemáticos de conhecimento, interpretação e apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, pelos quais *manipuladores de símbolos* rotineiramente organizam discurso, seja verbal ou visual” (GITLIN, 2003, p. 7, grifo no original). Note-se que tais enquadramentos importam, não por dizerem o que uma audiência deve pensar, mas por estabelecerem o modo “natural” de pensar sobre uma dada realidade (GITLIN, 2003, p. 10).

Em terceiro lugar, os estudiosos dos enquadramentos argumentam que os receptores das mensagens midiáticas não podem ser vistos como seres autômatos, como sugeriam de diferentes perspectivas Lasswell e Lazarsfeld. A audiência retrabalha as mensagens midiáticas e, por isso, os estudos de mídia não poderiam se centrar apenas no que é publicado para determinar o conteúdo da opinião pública. É aqui que sociólogos como William Gamson sugerem o uso de grupos focais para determinar de que modo uma dada audiência reenquadra os enquadramentos difundidos pela imprensa (GAMSON, 1995; GAMSON; MODIGLIANI, 1987). Baseado nisso, Gamson tenta estabelecer em *Talking politics* (1995) a maneira como alguns trabalhadores estadunidenses deglutiam os enquadramentos disponibilizados pela mídia sobre quatro grandes polêmicas do período. Para tal, ele compatibilizou uma análise dos conteúdos midiáticos sobre tais assuntos com os resultados de alguns grupos focais em que eles eram discutidos. Ele conclui que o público possui graus variáveis de independência cognitiva em relação à mídia, a depender, por exemplo, da experiência que as pessoas têm com o problema em discussão e da sabedoria popular disponível sobre ele (GAMSON, 1995, p. 176).

A despeito das diferentes apropriações da ideia de enquadramento, há uma continuidade nos interesses analíticos de autores como Tuchman, Gitlin e Gamson. No entanto, é possível perceber que cada uma das definições propostas insere perspectivas particulares sobre como os enquadramentos operam. Enquanto Tuchman enfatiza o caráter construtivo dos enquadramentos, Gitlin tende a focar o caráter rotinizado destes. Enquanto Gamson recorre ao conceito para apreender de que modo uma audiência reenquadra as interpretações difundidas pela mídia, Tuchman o utiliza para apreender os processos de produção da notícia.

É apenas a partir de um opúsculo publicado por Robert Entman já na década de 1990 que esforços de uniformização do conceito começam a ganhar espaço nessa literatura. Para Entman, a noção de enquadramento, tal qual usada pelos estudos de mídia, aponta para o fato de que as mensagens jornalísticas costumam definir problemas, diagnosticar suas causas, sugerir julgamentos morais sobre eles e, eventualmente, sugerir remédios para sua solução (ENTMAN, 1993, p. 52). Nos seus termos:

Enquadrar é selecionar alguns aspectos da realidade percebida e torná-los salientes em um texto comunicativo, de modo a promover uma definição particular de um problema, interpretação causal, avaliação moral ou recomendação de tratamento para o item descrito (ENTMAN, 1993, p. 52).

O conceito de enquadramento também chama atenção para o fato de que “a presença de enquadramentos, detectada por pesquisadores, não garante sua influência no pensamento da audiência” (ENTMAN, 1993, p. 53), embora permita que tal influência seja estimada. Não é nosso objetivo aqui traçar uma história exaustiva do conceito de enquadramento, muito menos das tentativas de unificação do paradigma³. Queremos apenas destacar as linhas gerais que caracterizam a categoria e, mormente, sublinhar que os esforços envidados para unificar o seu significado não têm sido acompanhados de um empenho semelhante em definir um protocolo para a formalização de enquadramentos.

Como já foi dito, a identificação de enquadramentos midiáticos costuma seguir uma rotina informal. A partir de uma amostra dos textos de um dado *corpus*, um pesquisador identifica por

³ Discussões sobre a história do conceito e os diferentes modos como ele é empregado podem ser encontradas em Scheufele (2000); Gandy Jr. (2001); Porto (2004); Mendonça e Simões (2012), dentre outros.

semelhança e diferença as retóricas e os conteúdos mais recorrentes para lidar com um dado tema. Em seguida, essas retóricas e esses conteúdos mais recorrentes são formalizados em uma lista de códigos que são aplicados aos demais textos do *corpus* em questão. Embora não seja forçoso, muitos pesquisadores buscam também estabelecer o espaço que um dado veículo de comunicação confere a determinados enquadramentos ou a recorrência deles em um dado período (TANKARD JR., 2001, p. 97).

Não obstante a sistematização de enquadramentos dependa de critérios interpretativos necessariamente subjetivos, essa rotina informal coloca alguns problemas. Em primeiro lugar, quase nunca são explicitados os critérios que levaram à construção de uma dada tipologia de enquadramentos interpretativos. Em geral, essas tipologias são construídas a partir de parâmetros mais ou menos arbitrários e, por isso, expressam mais a forma como o investigador em questão enquadra a temática estudada do que o modo como os atores estudados o fazem.

Muitos desses problemas são inescapáveis. Goffman tinha razão quando afirmou que “as discussões acerca do enquadramento inevitavelmente levam a questões sobre o estatuto da discussão em si, pois os termos aqui aplicados ao que é analisado podem ser aplicados à análise também” (GOFFMAN, 1986, p. 11). Ou seja, uma tipologia de enquadramentos pode ser considerada, ela própria, um novo enquadramento para outros enquadramentos. No entanto, isso não significa que é impossível conferir mais objetividade à formalização de enquadramentos, mormente a partir da explicitação dos critérios utilizados para construir tais tipologias. Quanto mais claros forem esses critérios, mais abertos eles serão ao julgamento intersubjetivo.

Na tentativa de contornar esses obstáculos, proponho aqui uma rotina de identificação de enquadramentos midiáticos baseada em três etapas: i) a identificação da maior pluralidade possível dos elementos de assinatura recorrentes na cobertura midiática de um dado tema; ii) a mensuração da coocorrência desses elementos nos textos publicados; iii) e a fusão dos elementos que mais coocorrem em agrupamentos comuns. A combinação dessas três etapas só foi possível a partir do uso simultâneo de Programas Computacionais de Codificação Assistida de Dados Qualitativos (Caqdas, na sigla anglófona) com a Análise de Correspondências Simples (ACS), técnica estatística de exposição de dados categóricos. Todavia, antes de discutir tal protocolo metodológico, faz-se necessário apresentar algumas ponderações sobre o modo como o conceito de enquadramento foi operacionalizado aqui.

Níveis de enquadramento

Como vimos, a ideia de enquadramento remete a uma miríade de práticas muito distintas. Por outro lado, se a amplitude semântica do conceito gera imprecisões, ela também possibilita abarcar em uma mesma categoria os inúmeros procedimentos presentes no processo de construção simbólica da realidade pela mídia. Por isso, antes de discutir os critérios para a formalização de enquadramentos, é necessário entender os diferentes níveis em que os processos de enquadramento operam dentro de uma redação jornalística.

Para melhor entender o que chamo de *níveis de enquadramento*, tomemos como exemplo um dos enquadramentos mais comuns na cobertura jornalística de processos eleitorais: o alcunhado “enquadramento corrida de cavalos”. *Grosso modo*, esse enquadramento faz referência à forma como veículos de mídia cobrem determinados momentos eleitorais a partir dos mesmos critérios narrativos empregados em disputas esportivas, reduzindo as eleições a uma mera competição por votos. Mas, a

despeito da grande quantidade de autores que identificam tal enquadramento em pesquisas distintas (BAKER, 2001; CAPPELLA; JAMIESON, 1997; HALLIN, 1994), ele abarca padrões formais e conteúdos textuais muito diversos. A recorrente publicação dos resultados quantitativos de pesquisas eleitorais, a adoção de uma retórica da disputa nas reportagens, a divisão da seção opinativa dos jornais entre defensores de cada um dos políticos em campanha, a desconsideração dos programas de cada candidato etc., todas podem ser expressões comuns do enquadramento corrida de cavalos.

Cada um desses exemplos remete a etapas diversas do processo de confecção de uma edição de jornal e refletem as escolhas de estratos diferentes de trabalhadores de uma redação. A adoção de uma retórica da disputa em uma dada reportagem, por exemplo, tende a ser definida, ao menos em tese, pelo jornalista que a escreve. É verdade que, na maioria das redações, os editores têm o poder de impor uma retórica às matérias que, a rigor, eles não escreveram. Contudo, é preciso levar em conta que a adoção de uma retórica da disputa se dá em um nível estritamente textual. Já a divisão da seção de opiniões em duas alas, representativas dos candidatos em disputa, costuma refletir uma escolha dos editores do periódico.

Assim, a convocação de determinados colaboradores, a definição dos colunistas fixos, o estabelecimento de uma proporção entre textos opinativos e reportagens, por exemplo, formam enquadramentos distintos daqueles presentes em uma notícia ou em um texto opinativo. Chamo esses princípios de organização de *enquadramentos editoriais*. Quase sempre, os enquadramentos editoriais são mais implícitos e têm efeitos – se os têm – no longo prazo. Outra particularidade é que eles expressam mais as rotinas de organização e produção da notícia do que as características específicas de uma temática. O enquadramento corrida de cavalos pode ser aplicado a uma série de temáticas diversas, mas expressa e radicaliza o mandamento jornalístico de “sempre se ouvir os dois lados de toda questão” (TUCHMAN, 1972). Sendo assim, a influência de um enquadramento editorial reside mais na sua capacidade de orientar o processo comunicativo entre o leitor em um dado conteúdo do que no conteúdo efetivamente comunicado.

Por tudo isso, enquadramentos editoriais dificilmente são captáveis levando em conta apenas o conteúdo textual de uma cobertura. É preciso considerar também o perfil de quem é convocado a opinar no jornal, em que seções se publicam os textos sobre um dado tema etc. A adoção de uma retórica da disputa, por outro lado, expressa outro tipo de enquadramento que tem a ver com os conteúdos explicitamente presentes em um texto midiático. Índícios textuais do enquadramento corrida de cavalos podem ser facilmente encontrados quando as matérias jornalísticas utilizam *slogans* e vocabulário próprios dos esportes, como “a disputa este ano está acirrada”, “o candidato *A* tem muitas chances de ultrapassar o candidato *B*” etc. Isoladamente, porém, essas expressões não são suficientes para que se ateste a existência desse padrão na cobertura. Elas funcionam apenas como “elementos de assinatura” de um enquadramento e, portanto, embora insinuem que ele está presente, não servem individualmente como prova disso.

O enquadramento corrida de cavalos é um enquadramento próprio das rotinas jornalísticas e editoriais. A mídia, no entanto, é uma importante difusora de enquadramentos interpretativos ligados a um tema em particular. Ainda que os editores e jornalistas sejam atores fundamentais na difusão desses enquadramentos interpretativos, eles costumam ser produzidos fora das redações e por atores sociais diversos. E, visto que o jornalismo moderno se pretende imparcial em face das diversas temáticas

públicas, os enquadramentos interpretativos não costumam ser produzidos diretamente por repórteres, mas sim por colunistas de opinião ou informantes citados em reportagens.

Por isso, é importante fazer uma distinção entre *enquadramentos editoriais*, *enquadramentos noticiosos* e *enquadramentos interpretativos*. Os *enquadramentos editoriais* abarcam o conjunto de critérios editoriais de seleção, ênfase e distribuição dos textos sobre um dado tema no interior de cada edição publicada. Tais enquadramentos costumam expressar as rotinas de produção e organização da notícia, as quais traduzem para a prática jornalística os princípios éticos que norteiam a atuação pública da imprensa. Já *enquadramentos noticiosos* têm a ver com os princípios de seleção e ênfase próprios da redação de uma notícia por um jornalista profissional. Como nota Mauro Porto, o *enquadramento noticioso* é aquilo que no jargão dos jornalistas “seria o ‘ângulo da notícia’, o ponto de vista adotado pelo texto noticioso que destaca certos elementos de uma realidade em detrimento de outros” (PORTO, 2004, p. 91). *Enquadramentos interpretativos*, por sua vez, têm a ver com definições de uma dada realidade que objetivam basicamente induzir uma avaliação de um dado tema ou evento:

Enquadramentos interpretativos são padrões de interpretação que promovem uma avaliação particular de temas e/ou eventos políticos, incluindo definições de problemas, avaliações sobre causas e responsabilidades, recomendações de tratamento etc. Estas interpretações são promovidas por atores sociais diversos, incluindo representantes do governo, partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais. Embora os jornalistas também contribuam com seus próprios enquadramentos interpretativos ao produzir notícias, este tipo de enquadramento tem origem geralmente em atores sociais e políticos externos à prática jornalística. Trata-se aqui de interpretações oriundas de um contexto mais amplo que podem ser incorporadas ou não pela mídia (PORTO, 2004, p. 96).

Feitas essas ressalvas, passemos à análise pormenorizada da técnica de identificação de enquadramentos aqui proposta.

Formalizando enquadramentos

A identificação dos elementos de assinatura

Raramente os estudos de mídia apresentam evidências capazes de demonstrar que uma dada tipologia de enquadramentos não é apenas uma projeção da mente do analista. E como boa parte das problemáticas que interessam à imprensa envolve controvérsias e conflitos político-morais, é natural que cada investigador costume ter sua própria posição em relação ao tema estudado, isto é, seu próprio enquadramento.

De acordo com Gamson e Modigliani, dificuldades como a mencionada acima podem ser parcialmente contornadas caso a identificação dos enquadramentos respeite ao máximo a linguagem utilizada por aqueles que os advogam (GAMSON; MODIGLIANI, 1987, p. 144). Contudo, é difícil crer que a lista com apenas sete enquadramentos interpretativos sobre as ações afirmativas, fornecida pelos autores, respeite a linguagem dos contendores envolvidos na complexa e longa controvérsia estadunidense em torno das ações afirmativas. Para afastar esse tipo de crítica, é preciso identificar a maior pluralidade possível de frases padronizadas e *slogans* mencionados por aqueles que esposam uma

visão sobre um dado tema. Esses *slogans* indicam os elementos de assinatura ou subenquadramentos que fazem parte de um enquadramento mais amplo. Embora essa lista nunca seja capaz de esgotar os subenquadramentos existentes, ela provavelmente será tão mais inclusiva quanto mais elementos de assinatura considerar.

Diante das dimensões do *corpus* aqui analisado, técnicas distintas de análise de conteúdo tiveram de ser compatibilizadas. Toda a codificação foi feita no âmbito do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (Gema). A codificação contou com o empenho de cinco codificadores, os quais ficaram responsáveis pela interpretação e codificação de cotas do *corpus* definidas aleatoriamente. De um lado, tomou-se cada texto como uma unidade de análise e a partir da ferramenta de análise estatística Sphinx Léxica, formou-se uma base de dados com as características mais importantes de cada um deles. Paralelamente, procedeu-se a uma codificação dos textos que considerasse cada parágrafo uma unidade de análise. O objetivo dessa etapa foi captar a maior pluralidade possível de argumentos em torno das ações afirmativas raciais. Essa codificação por trecho foi feita utilizando o programa de análise hermenêutica Atlas Ti. A identificação dos argumentos em relação às ações afirmativas raciais buscou ser o mais fiel possível aos termos utilizados pelos textos. Por isso, quase uma centena de argumentos-chave foram tipificados (Quadro 1).

Em um primeiro momento, buscou-se estabelecer uma lista inicial de argumentações em torno das ações afirmativas raciais. Em um segundo momento, foi feita uma leitura preliminar dos textos da imprensa. Em um terceiro momento, os codificadores iniciaram o processo de aplicação dos argumentos codificados aos parágrafos e, quando era o caso, trouxeram para a discussão em grupo as situações em que a aplicação apresentava problemas. Para contornar esses problemas de encaixe, novos códigos argumentativos eram criados. As discussões em grupo foram fundamentais para estabilizar os significados de cada argumento codificado, mas, sobretudo, para unificar o entendimento da equipe em torno de cada código.

Quadro 1
Lista de argumentos codificados

Argumentos contrários	Argumentos favoráveis
<p>c01. AAR pode impor uma identidade bicolor. c02. Pobreza dos negros não se deve à discriminação. c03. Classe importa mais que raça. c04. AAR tende a beneficiar classe média/elite negra. c05. AAR cria/acirra conflito racial. c06. AAR dá margem a abuso de poder. c07. AAR é discriminação às avessas. c08. AAR é inconstitucional/ilegal. c09. AAR pode excluir grupos discriminados. c10. AAR é ineficiente no combate às desigualdades. c11. AAR resulta da captura do Estado por movimentos sociais. c12. AAR é solução paliativa. c13. AAR é intervenção do Estado nas relações sociais. c14. AAR é uma medida eleitoreira. c15. AAR é uma política neoliberal. c16. AAR pode dividir classes baixas. c17. AAR é vulnerável à fraude. c18. AAR pode estigmatizar os beneficiários. c19. AAR fracassou em outros lugares. c20. AAR pode excluir os brancos pobres. c21. AAR oficializa o racismo. c22. AAR desrespeita a autoidentificação. c23. AAR cria intolerância entre os negros. c24. AAR diminui a qualidade do ensino. c25. AAR não deve ser reduzida às cotas. c26. AAR não leva em conta o mérito. c27. AAR produzirá profissionais despreparados. c28. AAR provoca ressentimento nos brancos. c29. AAR rompe com republicanismo brasileiro. c30. AAR tende a se perpetuar. c31. AAR viola o princípio da igualdade formal/institui privilégios. c32. AAR pressupõe a existência biológica de raças. c33. Beneficiários não serão capazes de acompanhar o curso. c34. AAR importa um modelo estrangeiro. c35. AAR não basta sem medidas de permanência. c36. É difícil classificar racialmente as pessoas. c37. AAR se opõe à nossa tradição de mestiçagem. c38. Não há negros para preencher as vagas. c39. Não há ainda resultados positivos conclusivos. c40. O Brasil não é um país racista. c41. O caminho é investir nas políticas universais. c42. O caminho é investir no ensino básico. c43. O ensino já está se democratizando sem AARs. c44. Não é função da universidade estabelecer AARs. c45. Racismo oculto é melhor que o explícito. c46. AAR racializa a sociedade. c47. Não há o que reparar pois todo brasileiro é afrodescendente.</p>	<p>f01. AAR diminui as desigualdades (genérico). f02. AAR efetiva princípios constitucionais. f03. AAR realiza o princípio igualdade formal de tratamento. f04. AAR introduz os beneficiários na cidadania. f05. AAR consolida/realiza princípios republicanos. f06. AAR diminui as desigualdades (específico) f07. AAR inclui os excluídos (genérico). f08. AAR diminui as desigualdades socioeconômicas. f09. AAR instaura a igualdade de oportunidades. f10. AAR promove a mobilidade social de grupos discriminados. f11. AAR capacitará os beneficiários a competir em igualdade. f12. AAR tem estimulado o debate sobre as desigualdades raciais. f13. AAR dissocia cor de pobreza. f14. AAR combate o racismo/discriminação (genérico). f15. AAR combate o racismo/discriminação institucional/estrutural. f16. AAR combate o racismo/discriminação nas relações sociais. f17. AAR reconhece/denuncia o preconceito até então encoberto. f18. AAR cria uma classe média negra. f19. AAR inclui os beneficiários nos níveis mais altos da sociedade. f20. AAR produz prosperidade/eficiência econômica. f21. AAR inclui potenciais antes desperdiçados. f22. AAR realiza o mérito. f23. AAR repara erros cometidos no passado (genérico). f24. AAR é uma forma de indenização aos que foram escravizados. f25. AAR busca dirimir os efeitos da escravidão no presente. f26. AAR reconhece a diversidade cultural brasileira (genérico). f27. AAR aumentará a autoestima dos beneficiários. f28. AAR introduz pluralidade nas instituições. f29. AAR reconhece contribuição histórico-cultural de marginalizados. f30. AAR realiza um projeto de nação. f31. AAR é decisiva para a integração nacional. f32. AAR é medida emergencial diante de uma situação crítica. f33. AAR teve êxito em outros lugares. f34. Há sinais de sucesso da AAR no Brasil.</p>

Fonte: Gemaa.

Mensurando as coocorrências através da Análise de Correspondências

Tomando por base a lista de argumentos presentes no Quadro 1, já seria possível agrupá-los por semelhança e diferença em enquadramentos semanticamente homogêneos. Contudo, não é forçoso que as categorias semanticamente próximas componham um mesmo quadro interpretativo. Um enquadramento interpretativo pode articular conteúdos diferentes ou mesmo contraditórios em uma mesma linha argumentativa coerente. Ignorar esse fato é uma das principais deficiências dos estudos de

enquadramento, os quais optam por categorizar quadros interpretativos a partir das semelhanças entre um conjunto de elementos de assinatura sem, porém, verificar se tais elementos semelhantes de fato coocorrem nos textos de um dado *corpus*.

Uma forma de delinear o modo como tais elementos de assinatura são articulados em enquadramentos maiores pelos textos publicados na imprensa é medir quais deles mais ocorrem conjuntamente. Ou seja, é de esperar que subenquadramentos que costumam ser mencionados juntos em uma mesma comunicação façam parte de um mesmo enquadramento interpretativo maior. Mas, embora esse parâmetro seja adotado por alguns autores, não é tão simples estabelecer a coocorrência de determinados subenquadramentos.

Rousiley Maia, por exemplo, tenta mensurar tais coocorrências quando discute os enquadramentos produzidos pelos mesmos jornais estudados aqui sobre duas importantes problemáticas públicas: uma sobre a lei que propunha limitar a publicidade de cigarros em 2000 e o debate em torno do referendo sobre a comercialização de armas de fogo e munições, que ocorreu em 2005 (MAIA, 2009). Inspirada nos trabalhos de Chong e Druckman (2007), Maia mede a “copresença” de argumentos em torno das duas temáticas a partir da presença/ausência deles nos dois “lados” envolvidos nos debates estudados.

Contudo, a autora ignora que dificilmente os dois debates estudados podem ser reduzidos a dois “lados” homogêneos. Ao lidar com controvérsias em torno de propostas concretas, é sempre possível dividir os textos analisados em contrários e favoráveis às medidas propostas. Entretanto, não se pode ignorar a polifonia interna a cada um desses lados. Além disso, Maia apenas indica quais argumentos coocorrem em cada momento dos debates, deixando de considerar a intensidade com que eles coocorrem. Finalmente, não é forçoso que cada envolvido nos debates analisados por Maia mescle os mesmos argumentos citados pelo seu respectivo “lado” no debate. É possível supor que cada tomada de posição articule argumentos de uma forma particular, formando o seu próprio enquadramento dos temas estudados.

Um modo tradicional de medir graus de coocorrência que atenda a esses dois critérios é produzir tabelas de contingência em que os argumentos codificados para uma problemática são cruzados com eles mesmos. Desconsiderando que cada argumento costuma ocorrer mais com ele próprio, seria possível observar a partir desse cruzamento quais argumentos acompanham outros com mais frequência. Mas, no presente caso, isso significaria produzir uma tabela cruzada com cerca de 80 linhas e 80 colunas, ou seja, uma tabela com 6.400 células. Além de ser de difícil análise, essa tabela apenas apresentaria pares de coocorrências, não mostrando, assim, quando mais de dois argumentos coocorrem simultaneamente.

Uma forma de contornar essa limitação é recorrer à técnica de Análise de Correspondências Simples (ACS). A ACS é um recurso para expor em um mapa bidimensional as coocorrências relativas entre as classes de duas variáveis categóricas. A partir de uma tabela de contingência simples, em que duas variáveis são cruzadas, a ACS produz uma ilustração cartográfica das relações existentes entre todas as categorias incluídas. As categorias que mais coocorrem em termos relativos tendem a ser representadas mais próximas e, analogamente, as categorias com menor grau de coocorrência são representadas com uma distância maior entre si. Para definir a magnitude dessas distâncias relativas, a ACS considera as distâncias existentes entre os marginais observados na métrica do qui-quadrado.

Desde os trabalhos pioneiros de Benzécri (1992) e Greenacre (1993) a ACS vem se tornando uma forma de expor uma grande multiplicidade de dados categóricos num mapa bidimensional de fácil interpretação. Notabilizada pela sociologia francesa a partir dos trabalhos de Pierre Bourdieu (2007), a ACS tem se demonstrado produtiva em tipos de pesquisas muito diferentes. Uma vez construída, a ACS pode ser analisada como um mapa cartográfico ou, para usar a metáfora de Bourdieu, como um campo magnético (BOURDIEU, 2007). Neste, os elementos que mais coocorrem tenderão a se atrair e, por isso, serão dispostos de forma próxima. Para entender os princípios utilizados na construção de uma ACS é útil recorrer a um exemplo fictício simples. Suponha-se que um pesquisador quer avaliar o grau de associação existente entre a satisfação de 86 consumidores e as marcas de televisão disponíveis no mercado. A Tabela 1 a seguir mostra as frequências observadas nessa investigação hipotética:

Tabela 1
Satisfação por marca de TV no exemplo hipotético

	Satisfeito	Indiferente	Insatisfeito	Total
Marca A	6	1	11	18
Marca B	1	3	11	15
Marca C	4	25	0	29
Marca D	2	2	20	24
Total	13	31	42	86

Esse cruzamento permite estabelecer, por exemplo, que a maior parte dos consumidores (42) selecionados não está satisfeita com as marcas incluídas na pesquisa e que a marca D é desaprovada por mais pessoas (20). Porém, para estabelecer a associação entre nível de satisfação e as marcas, é necessário considerar os pesos diferentes de cada categoria no universo. Ou seja, por mais que uma grande parcela dos grupos esteja insatisfeita com a marca D (20), é preciso considerar que os usuários dessa marca estão sobre-representados. Uma forma de isolar o efeito dessa discrepância é considerar apenas os percentuais dos agregados de acordo com a satisfação em cada grupo. Todavia, isso ainda não permite julgar com precisão as melhores ou piores marcas em termos relativos, pois desconsidera que a maioria dos clientes está insatisfeita com suas televisões. O fato de um grupo preferir a televisão de uma dada marca, e estar, por isso, sobre-representado no universo, talvez indique uma preferência racional pela melhor marca.

Uma forma de contornar esse problema é recorrer à padronização desses dados a partir das distâncias entre os dados observados e os dados esperados caso a distribuição da preferência pelas marcas de TV fosse uniforme. Ao lidar com dados categóricos, em geral existe uma expectativa implícita de que as distribuições sejam homogêneas. As análises estatísticas desse tipo buscam não somente estabelecer as frequências observadas numa dada população, mas também em que medida tais frequências se distanciam de uma distribuição homogênea.

No exemplo citado, seria esperado que o grau de satisfação com cada marca fosse proporcional à quantidade de usuários de cada marca e à quantidade de usuários satisfeitos, indiferentes e insatisfeitos respectivamente. Por isso, é possível obter essas frequências esperadas multiplicando a média percentual das linhas pelos subtotais observados nas colunas, ou multiplicando a média

percentual das colunas pelos subtotais observados nas linhas. A Tabela 2 reproduz as frequências “observadas” na pesquisa fictícia que usamos como exemplo e as frequências esperadas (entre parênteses) de acordo com o princípio de homogeneidade:

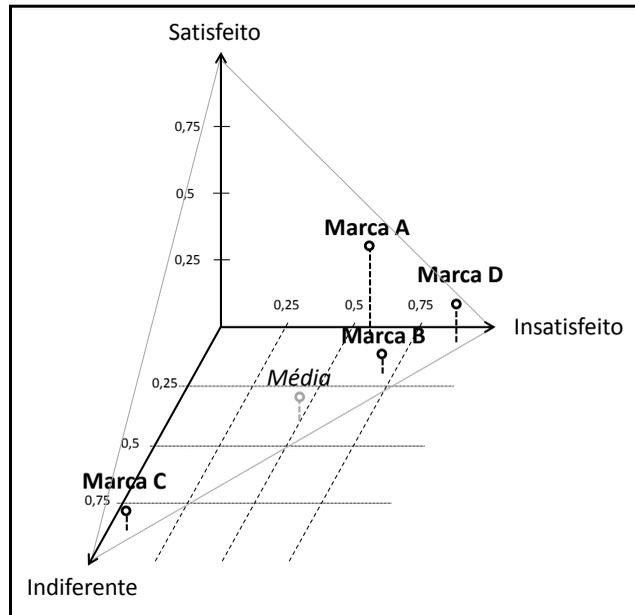
Tabela 2
Satisfação por marca de TV
(frequências observadas e esperadas)

	Satisfeito	Indiferente	Insatisfeito	Total	Média
Marca A	6 (2,7)	1 (6,48)	11 (8,82)	18	0,21
Marca B	1 (2,25)	3 (5,4)	11 (7,35)	15	0,17
Marca C	4 (4,35)	25 (10,44)	0 (14,21)	29	0,34
Marca D	2 (3,6)	2 (8,64)	20 (11,76)	24	0,28
Total	13	31	42	86	-
Média	0,15	0,36	0,49	-	-

O teste do qui-quadrado (X^2) possibilita calcular a distância relativa entre as frequências observadas e aquelas esperadas. Calculando o qui-quadrado para o exemplo citado, chega-se ao resultado de 58,9. Trata-se de um valor elevado tomando como base o qui-quadrado tabelado para 6 graus de liberdade⁴, que é de 12,59. Esse teste do qui-quadrado (X^2) possibilita estabelecer em que medida cada categoria das linhas é independente das categorias das colunas, partindo da hipótese de homogeneidade. Entretanto, mais importante do que estabelecer o valor geral do qui-quadrado é notar que ele fornece a métrica para calcular as distâncias entre as frequências observadas e as esperadas. Uma vez efetuada essa uniformização dos dados, é possível representar as associações entre eles em um plano tridimensional, o qual, por seu turno, pode ser simplificado num plano bidimensional, conforme os Gráficos 1 e 2:

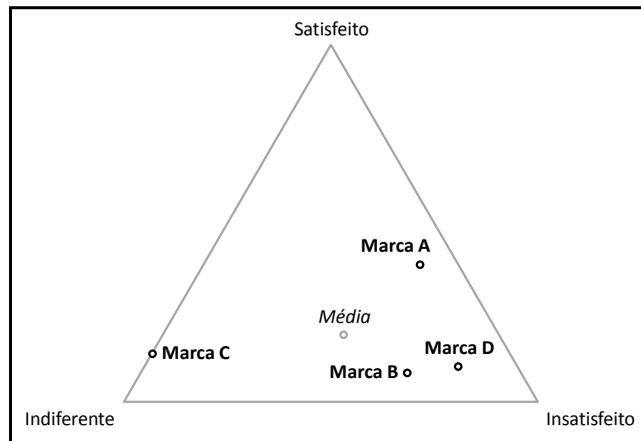
⁴ Os graus de liberdade são calculados a partir da multiplicação entre o número de linhas menos 1 e o número de colunas menos 1 do cruzamento em questão: $gl = (l - 1) \cdot (c - 1)$.

Gráfico 1
Grau de satisfação por marca da TV
(mapa tridimensional)



Fonte: Greenacre (1993) com modificações.

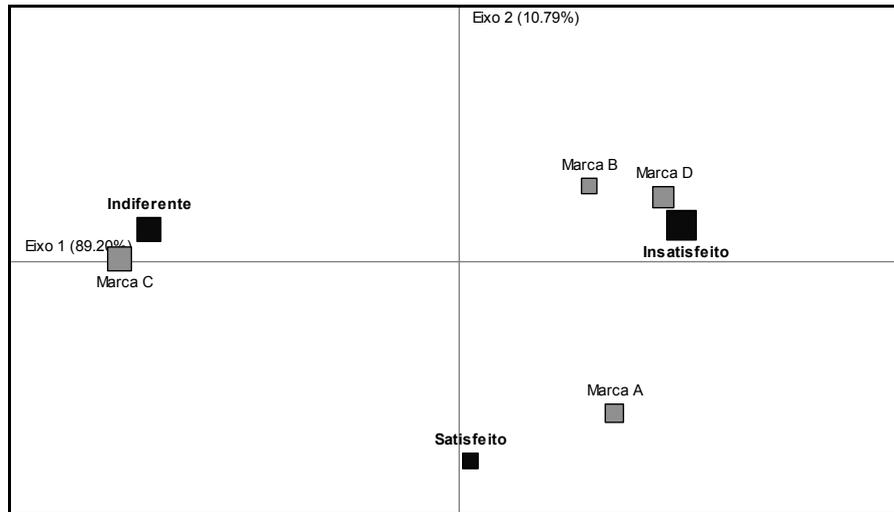
Gráfico 2
Grau de satisfação por marca da TV
(mapa bidimensional)



Fonte: Greenacre (1993) com modificações.

A Análise de Correspondências Simples segue todos esses passos para transformar um conjunto de dados categóricos relacionados em um mapa bidimensional em que podemos observar graficamente como as ocorrências entre dois conjuntos de categorias se associam. A seguir, apresentamos a ACS para o exemplo fictício discutido até aqui.

Gráfico 3
ACS para o grau de satisfação com as marcas de TV



Fonte: Greenacre (1993) com modificações.

A partir dessa ACS, podemos perceber que a aparente vantagem da marca A não é tão grande, posto que, na métrica do qui-quadrado, ela possui um número considerável de insatisfeitos. Os números presentes em cada eixo dizem respeito ao percentual da variância indicada em cada eixo. No exemplo citado, 89,2% da variância é explicada pelo eixo horizontal. Ou seja, se o mapa fosse achatado verticalmente, resultando numa única linha horizontal, as distâncias latitudinais entre as categorias representariam 89,2% das correspondências existentes. Nesse caso, importa menos observar as distâncias na vertical. Isso indica que a associação entre as marcas e a satisfação dos clientes é mais ou menos linear, em que as marcas B e D induzem insatisfação, a marca C induz indiferença, enquanto a marca A divide as opiniões entre satisfação e insatisfação. Contudo, nas análises que se seguem, a inércia dos eixos pode ser ignorada, já que não se trata de uma pesquisa feita por amostragem.

Mas a ACS apresenta limitações. Nem todo cruzamento entre duas variáveis categóricas apresenta graus de dependência relevantes no teste do qui-quadrado, o que torna a análise pouco elucidativa. Além disso, por se basear numa série de medidas relacionais, ela tende a sobrestimar pequenas distâncias absolutas, mas que apresentam grande peso relativo. Assim, se for observada frequência diminuta em alguma categoria ou se esta ocorrer pouco com as demais, tal categoria tenderá a repelir as demais para o centro do mapa, impedindo que eventuais relações sejam identificáveis. Nesse caso, tem-se uma ACS muito *assimétrica*, na qual a pouca coocorrência de uma categoria aumenta a *inércia* total de todo o mapa, fazendo com que as demais categorias se concentrem no centro do mapa.

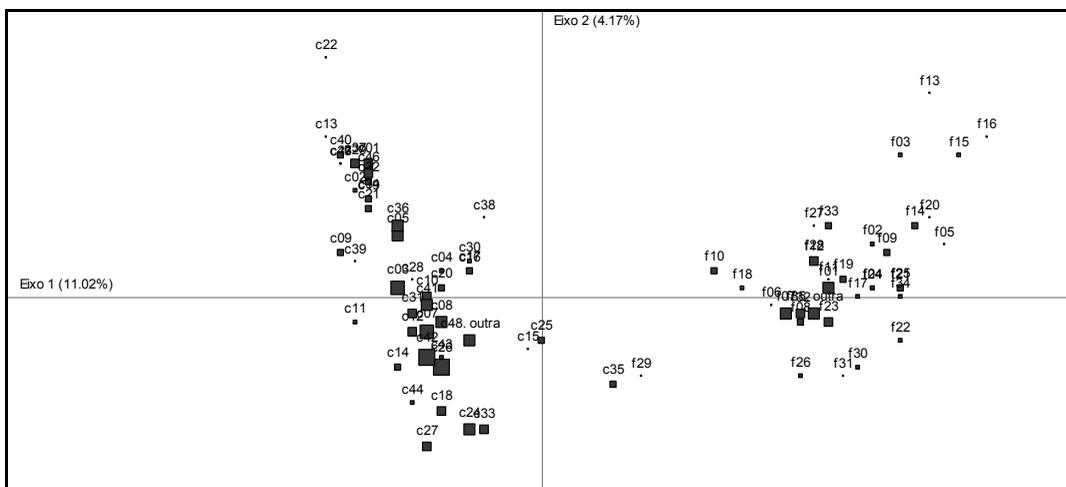
Mas, do mesmo modo que num campo magnético, é possível remover os códigos com força desproporcional em relação aos demais de modo a melhor visualizar as relações estabelecidas entre os outros argumentos. A rigor, isso não implica remover tais argumentos do *corpus* como um todo, mas apenas fundi-los aos argumentos semanticamente mais próximos para melhor visualizar as correspondências. Assim, para obter mapas mais equilibrados, basta definir quais códigos se distanciam do centro do mapa para além de um patamar tolerável, ou seja, os *outliers* em termos de distâncias. Em

seguida, esses *outliers* podem ser fundidos a outros códigos similares. Ademais, existe uma justificativa teórica para adotar tal procedimento. Pois, se tais *outliers* pouco aparecem no *corpus*, eles não devem influenciar tanto a representação da análise. Portanto, eliminá-los ou fundi-los – que é uma alternativa ainda mais vantajosa, pois diminui as perdas semânticas – é um procedimento que gera maior clareza.

Aglutinando elementos de assinatura

O Gráfico 4 apresenta a ACS dos argumentos detectados em todo o *corpus*. Nesse mapa, já é possível perceber algumas características da forma como o tema das ações afirmativas raciais no ensino superior é enquadrado nos dois jornais. Em primeiro lugar, vale notar que os argumentos contrários (códigos começados com a letra “c”) se concentram no lado esquerdo do mapa, enquanto os argumentos favoráveis (indicados pela letra “f”) aparecem mais dispersos no lado direito. Além disso, excetuando-se dois argumentos (c25 e c35), há uma nítida fronteira entre argumentos contrários e favoráveis. Isso indica que são raros os textos em que argumentos contrários aparecem citados juntos com argumentos favoráveis. Logo, o mapa de correspondências apresenta uma característica geral do enquadramento editorial produzido pelos dois jornais estudados, qual seja, a divisão da maior parte dos textos publicados sobre as ações afirmativas raciais em dois campos distintos: um favorável e outro contrário às políticas afirmativas.

Gráfico 4
ACS dos argumentos em relação às ações afirmativas raciais

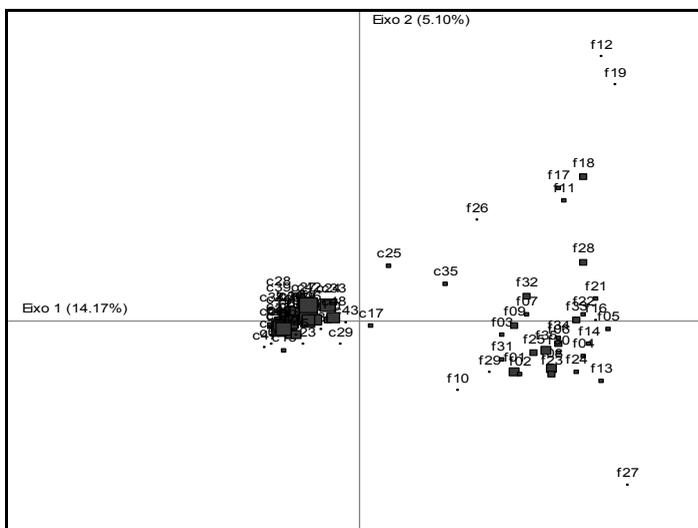


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 1.192 textos.

O fato de os argumentos contrários se concentrarem de um lado do mapa e os favoráveis de outro indica que poucos foram os textos que assumiram argumentos de ambos os tipos. Ao que parece, a construção do debate nos jornais privilegiou uma visão antagonista da questão ao separar em seus textos subenquadramentos contrários daqueles favoráveis. Todavia, essa ACS não leva em conta as particularidades próprias de cada um dos jornais incluídos no *corpus*. Porém, como é possível perceber no Gráfico 5 e no Gráfico 6, tanto *O Globo* quanto a *Folha de S. Paulo* respectivamente parecem organizar os argumentos de forma muito semelhante. Embora cada um dos periódicos apresente

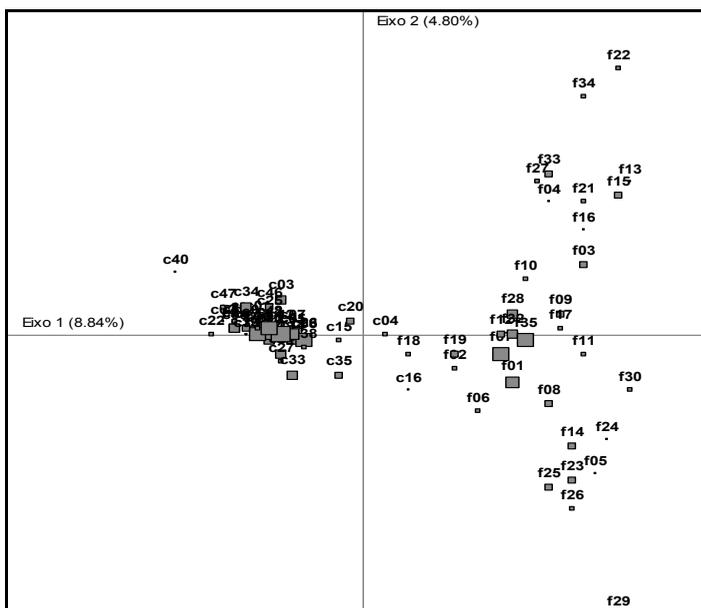
nuances, ambos lidaram com a temática como uma questão disruptiva e que suscita duas opiniões polares, uma contrária e outra favorável.

Gráfico 5
ACS dos argumentos presentes em *O Globo*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 682 textos.

Gráfico 6
ACS dos argumentos presentes na *Folha de S. Paulo*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 510 textos.

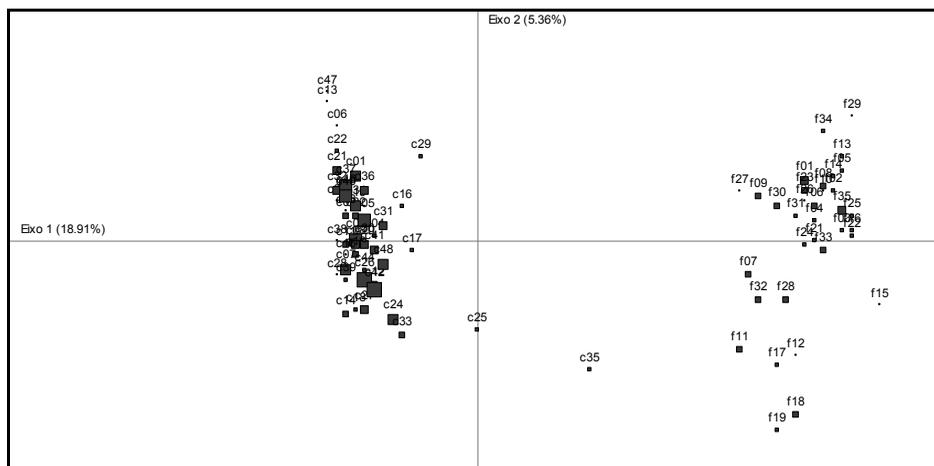
À primeira vista, outro dado que chama a atenção nessas ACSs é o fato de a densidade dos argumentos contrários ser maior do que a dos favoráveis. Isso ocorre porque os argumentos contrários mais coocorrem em termos relativos do que os favoráveis. Outro elemento que chama atenção é a nítida separação entre argumentos contrários e favoráveis. Temos, assim, a primeira característica importante do modo como o tema das ações afirmativas raciais foi enquadrado por *O Globo* e *Folha de S. Paulo*. Ambos os jornais, de forma muito similar, apresentaram a política como uma controvérsia entre duas alas diametralmente opostas. Porém, essas ACSs são insensíveis às diferenças narrativas que particularizam os textos jornalísticos, mormente aquela que distingue a forma dos textos opinativos da dos textos noticiosos.

O advento do ideal da neutralidade jornalística reconfigurou não só as rotinas midiáticas, mas também a própria organização visual dos jornais impressos. Já em meados do século XX, os periódicos começam a adotar uma série de divisões internas, dentre as quais a mais importante é aquela que separa as notícias ditas informativas dos chamados artigos ou colunas de opinião. Tal divisão está calcada na ideia de que informação e opinião devem – e podem – ser distinguidas. Daí resultaria que o espaço dedicado à publicação de notícias deveria ser nitidamente distinguido do espaço dedicado à publicação dos textos opinativos.

No entanto, as seções opinativas dos jornais devem ser interpretadas não como espaços em que o ideal de imparcialidade jornalística é flexibilizado, mas sim como espaços em que esse ideal é reformulado. Nas seções opinativas, o jornal se apresenta como uma entidade imparcial, não por se ater estritamente aos fatos reportados, mas por ceder espaço às divergências supostamente constitutivas da esfera pública como um todo. Já nas reportagens, o ideal da imparcialidade jornalística seria supostamente realizado pela incidência de procedimentos profissionais, próprios da prática jornalística, os quais garantiriam uma representação mais ou menos fidedigna de uma dada realidade. Nas matérias jornalísticas, o ideal da imparcialidade se realizaria a partir de um respeito ao valor da objetividade, enquanto nas seções opinativas o jornal realizaria o ideal da imparcialidade ao respeitar o valor da pluralidade axiológica.

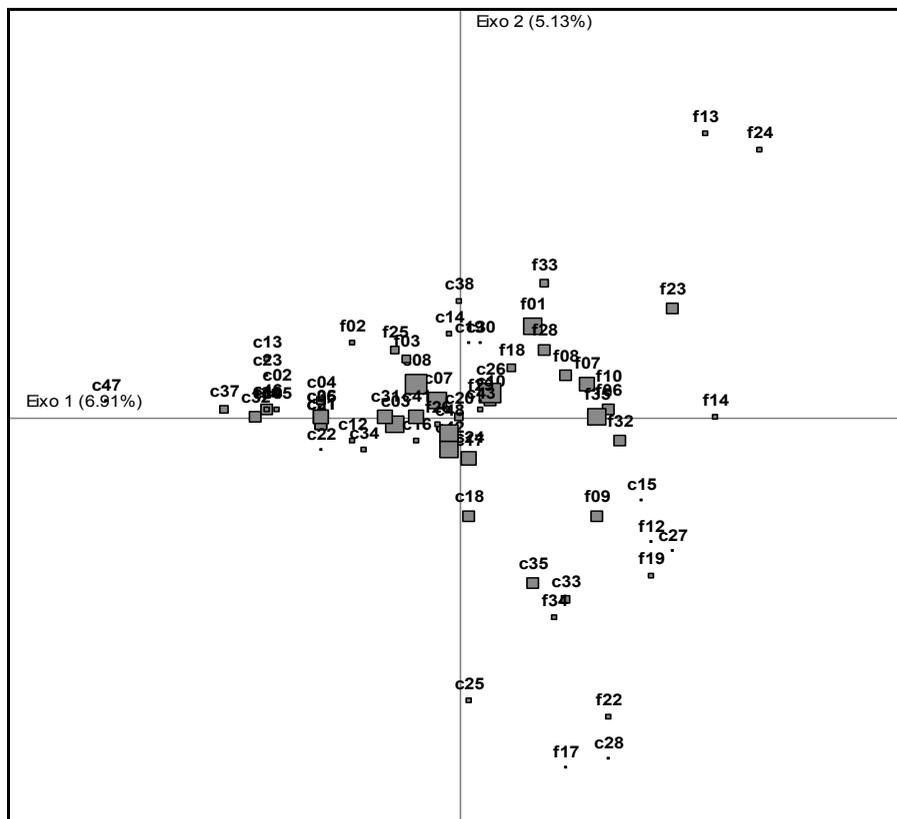
Baseado nisso, o Gráfico 7 apresenta a ACS dos elementos de assinatura codificados nos textos opinativos, enquanto o Gráfico 8 apresenta a ACS dos argumentos mencionados pelas reportagens. Enquanto nos dois gráficos a posição dos códigos permanece constante (códigos contrários à esquerda, favoráveis à direita), no mapa gerado para as reportagens o fosso que separa as duas alas argumentativas diminui consideravelmente.

Gráfico 7
ACS dos argumentos presentes em textos opinativos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 791 textos.

Gráfico 8
ACS dos argumentos presentes nas reportagens

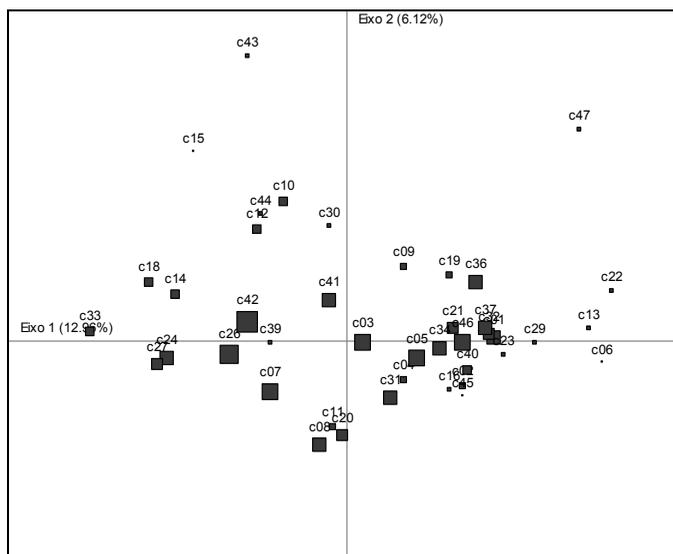


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 401 textos.

Comparando esses dois gráficos, é possível atestar a diferença no modo como os subenquadramentos são organizados em textos opinativos, de um lado, e em reportagens, do outro. Textos opinativos costumam articular em uma mesma argumentação subenquadramentos coerentes com uma mesma tomada de posição em relação às ações afirmativas raciais, enquanto as notícias são compostas narrativamente levando em conta subenquadramentos concorrentes. Tomados individualmente, cada texto opinativo representa uma dada posição no debate, mas, no atacado, eles conformam uma imagem bipartite do debate em torno das ações afirmativas raciais. As reportagens, por seu turno, internalizam no texto esse mesmo princípio de divisão dos argumentos. Noutros termos, as tomadas de posição divididas em diferentes textos opinativos são congregadas em notícias. Mas, embora o fosso diminua, os argumentos contrários permanecem de um lado oposto aos favoráveis. Embora nossa pesquisa não tenha levado em conta outros elementos da disposição dos textos nas páginas dos jornais, como o destaque maior ou menor a um texto de acordo com sua valência, isso indica que reportagens continuam dando maior espaço a um dos lados do debate, ainda que tal tendência seja mais matizada em comparação ao que ocorre nos textos opinativos.

Tão importante quanto estabelecer como determinados argumentos são articulados em uma dada cobertura midiática é definir de que modo eles são organizados no interior de cada texto. As ACSs supracitadas permitem perceber que, no geral, os argumentos foram organizados em “alas” distintas e que tais *fronts* se distanciam ou se aproximam dependendo da seção editorial considerada (de opiniões ou de reportagens). Porém, essas ACSs impedem que percebamos as características semânticas de cada um desses lados da polêmica em separado. Para tal, é necessário considerar como os argumentos contrários interagem com eles próprios e verificar o mesmo com os argumentos favoráveis. Vejamos, primeiramente, como se comporta a ACS no caso dos argumentos contrários:

Gráfico 9
ACS dos argumentos contrários



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 815 textos.

É possível perceber no Gráfico 9 que os argumentos que aparecem próximos ao centro do eixo vertical e levemente deslocados à direita no eixo horizontal apresentam uma continuidade semântica e simultaneamente uma grande correspondência entre si. São eles os argumentos c01 (AAR pode impor uma identidade bicolor), c05 (AAR cria/acirra conflito racial), c16 (AAR pode dividir classes baixas), c21 (AAR oficializa o racismo), c32 (AAR pressupõe a existência biológica de raças), c34 (AAR importa um modelo estrangeiro), c36 (É difícil classificar racialmente as pessoas), c40 (O Brasil não é um país racista), c37 (AAR se opõe à nossa tradição de mestiçagem), c45 (Racismo oculto é melhor que explícito), c46 (AAR racializa a sociedade) etc.

Em conjunto, esses argumentos apontam para o potencial disruptivo das ações afirmativas baseadas na raça, seja porque a ideia de raça contrasta com a tradição cultural nacional, seja porque ela é em si nociva. Noutros termos, todos esses argumentos propugnam que as ações afirmativas raciais lidam de forma controversa com a ideia de raça, o que pode fazer com que a política introduza no país conflitos e polaridades identitárias nefastas. E o fato de que estão em uma região contígua do mapa não indica apenas que esses argumentos são similares, mas sim que eles costumam aparecer juntos no interior dos textos incluídos no *corpus*.

Analogamente, os códigos c24 (AAR diminui a qualidade do ensino), c26 (AAR não leva em conta o mérito), c27 (AAR produzirá profissionais despreparados), c33 (Beneficiários não serão capazes de acompanhar o curso) e c42 (O caminho é investir no ensino básico) se concentram no meio do eixo vertical e bem à esquerda do eixo horizontal, formando outro *cluster* de argumentos que costumam ocorrer juntos na cobertura midiática. Pelos rótulos, é possível perceber que tais argumentos têm em comum o fato de sublinharem os possíveis malefícios que a ação afirmativa racial pode gerar na educação ao flexibilizar os critérios de admissão, piorando a qualidade dos alunos que entram e saem das universidades, do ensino como um todo e, também, por colocar em um segundo plano os investimentos prioritários no ensino básico.

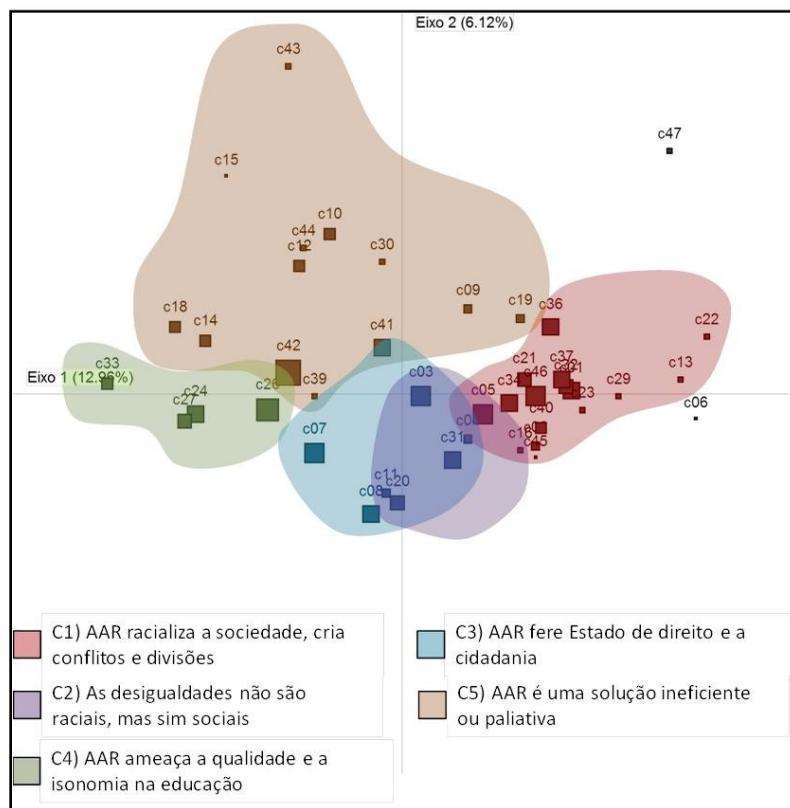
Na parte inferior central do Gráfico 11, com os argumentos que apontam para a possibilidade de racialização e os argumentos centrados nos perigos à educação, há uma diversidade menos nítida de argumentos. De um lado, os argumentos c07 (AAR é discriminação às avessas), c08 (AAR é inconstitucional/ilegal), c11 (AAR resulta da captura do Estado por movimentos sociais), c26 (AAR não leva em conta o mérito), c31 (AAR viola o princípio da igualdade formal/institui privilégios) e c41 (O caminho é investir nas políticas universais) colocam questões relativas ao respeito ao Estado de direito e à cidadania. Nesse enquadramento, a imparcialidade jurídica seria violentada pela ação afirmativa, pois esta criaria privilégios. Logo, a medida seria uma forma de discriminação às avessas que não respeita o princípio universalista do mérito.

Do outro lado, os subenquadramentos como c02 (Pobreza dos negros não se deve à discriminação), c03 (Classe importa mais que raça) e c20 (AAR pode excluir os brancos pobres) apontam para a prioridade das desigualdades socioeconômicas sobre as desigualdades raciais. Dessa perspectiva, não caberia implantar ações afirmativas de corte racial em um contexto em que as desigualdades são na verdade socioeconômicas. Existiria apenas uma infeliz coincidência, historicamente construída, entre negritude e pobreza, mas esta poderia ser matizada com políticas universalistas de redistribuição.

Uma nuvem maior de argumentos que coocorrem pode ser detectada em toda a parte superior do mapa, delimitada pelos códigos c42 (O caminho é investir no ensino básico), c14 (AAR é uma medida

eleitoreira), c18 (AAR pode estigmatizar os beneficiários), c44 (Não é função da universidade estabelecer AARs), c30 (AAR tende a se perpetuar), c09 (AAR pode excluir grupos discriminados), c19 (AAR fracassou em outros lugares), c04 (AAR tende a beneficiar classe média/elite negra) e c41 (O caminho é investir nas políticas universais), que também engloba os argumentos c10 (AAR é ineficiente no combate às desigualdades) e c12 (AAR é solução paliativa). Apesar da multiplicidade, esses argumentos sugerem que a ação afirmativa racial terá muitos efeitos reversos ou que, na verdade, existem alternativas menos perigosas para solucionar os problemas que ela pretende remediar. Trata-se, assim, de uma medida que representa interesses equivocados, ineficiente em seus meios e defendida com fins eleitorais. Diante disso, o Gráfico 10 localiza a partir de marcações coloridas cada um dos agrupamentos detectados nos parágrafos anteriores.

Gráfico 10
ACS dos argumentos contrários marcados por cores
de acordo com similaridade e contiguidade dos códigos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 815 textos.

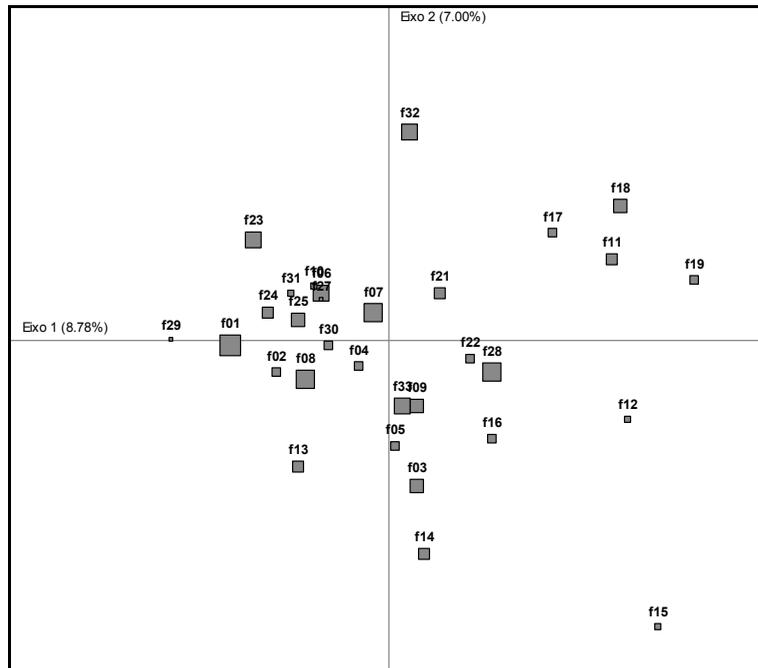
Essas cinco nuvens podem ser tomadas como os cinco principais enquadramentos interpretativos contrários às ações afirmativas raciais, articulados nos dois jornais. A ACS possibilitou que a formalização se desse com base em critérios interpretativos, como a contiguidade semântica entre

os argumentos, e também em critérios indutivos baseados no modo como eles são combinados nos textos. Na legenda do Gráfico 10, está a lista dos cinco enquadramentos interpretativos contrários, formalizados a partir da ACS e indicados pela letra “C” maiúscula (diferenciando-se dos argumentos indicados pela letra “c” minúscula).

Além de viabilizar a validação de uma dada tipologia de enquadramentos interpretativos, a ACS exposta no Gráfico 10 permite delinear algumas características gerais deles. Primeiro, os quatro enquadramentos que se situam na base do gráfico possuem correspondências com os argumentos focados na ineficiência das ações afirmativas raciais (C5). Isso quer dizer que a ineficiência dessas políticas é um argumento compartilhado por quase todos que atacam as ações afirmativas raciais. Por outro lado, não há interseção entre os argumentos que apontam para os supostos efeitos negativos da política na educação (C4) e aqueles centrados na ideia de racialização (C1). Isso indica que os textos que destacam a possibilidade de racializar a sociedade ou criar conflitos raciais a partir da difusão de ações afirmativas raramente compartilham a opinião de que a política colocará em perigo a qualidade do ensino. Finalmente, há uma quase perfeita sobreposição entre os argumentos que defendem o caráter socioeconômico das desigualdades (C3) e aqueles que atacam as ações afirmativas raciais como medidas ilegais ou inconstitucionais (C2).

Da mesma forma que o Gráfico 9 apresenta as relações entre os argumentos contrários às ações afirmativas raciais, o Gráfico 11 apresenta a ACS construída para os argumentos favoráveis:

Gráfico 11
ACS dos argumentos favoráveis



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 552 textos.

À exceção de alguns argumentos, a maioria dos códigos no Gráfico 11 se distribui de forma muito mais simétrica que na ACS dos argumentos contrários (Gráfico 9). O fato de não existirem agrupamentos nítidos de códigos não quer dizer que a coocorrência entre eles seja baixa, mas sim que nenhum grupo de argumentos aparece junto mais que a média geral de coocorrências. A distância gráfica de alguns argumentos semanticamente próximos, por seu turno, é um indício de que cada texto costuma mesclar argumentos de significados diferentes em vez de priorizar uma linha argumentativa determinada, tendência muito distinta daquela presente nas tomadas de posição contrárias às políticas de discriminação positiva.

Ainda assim, é possível identificar algumas continuidades entre códigos semelhantes. No quadrante inferior direito do mapa, é possível notar uma semelhança geral entre os argumentos f03 (AAR realiza o princípio igualdade formal de tratamento), f02 (AAR efetiva princípios constitucionais), f05 (AAR consolida/realiza princípios republicanos), f09 (AAR instaura a igualdade de oportunidades), f14 (AAR combate o racismo/discriminação – genérico), f15 (AAR combate o racismo/discriminação institucional/estrutural), f16 (AAR combate o racismo/discriminação nas relações sociais) e f22 (AAR realiza o mérito). Esses sete argumentos defendem as ações afirmativas raciais como forma de efetivar a igualdade de tratamento, atacando assim a discriminação racial. Não obstante partidários de diferentes ideários remetam a esse enquadramento, vale a pena atentar para o modo como ele expressa os valores próprios de uma tradição liberal que vê na igualdade de oportunidades e de tratamento a base de uma sociedade justa. Ao se referir a esse argumento, não se está defendendo necessariamente uma sociedade com pouca desigualdade entre as classes, mas sim uma sociedade que ofereça a todos as mesmas oportunidades de ascensão.

Do lado esquerdo do mapa, é possível identificar subenquadramentos de duas naturezas. De um lado, estão os códigos f01 (AAR diminui as desigualdades – genérico), f04 (AAR introduz os beneficiários na cidadania), f07 (AAR inclui os excluídos – genérico), f08 (AAR diminui as desigualdades socioeconômicas), f10 (AAR promove a mobilidade social de grupos discriminados) e f13 (AAR dissocia cor de pobreza). Em conjunto, esses argumentos compõem um discurso que afirma que ação afirmativa racial diminui as desigualdades sociais e inclui os excluídos na cidadania ao promover a mobilidade social dos beneficiários. A ênfase nesse agrupamento argumentativo é na redistribuição de recursos e não somente na redistribuição de oportunidades sociais. A rigor, ambas as linhas argumentativas costumam vir juntas, mas, como há momentos em que as ênfases particularizam a argumentação, faz-se necessário distingui-las em dois enquadramentos.

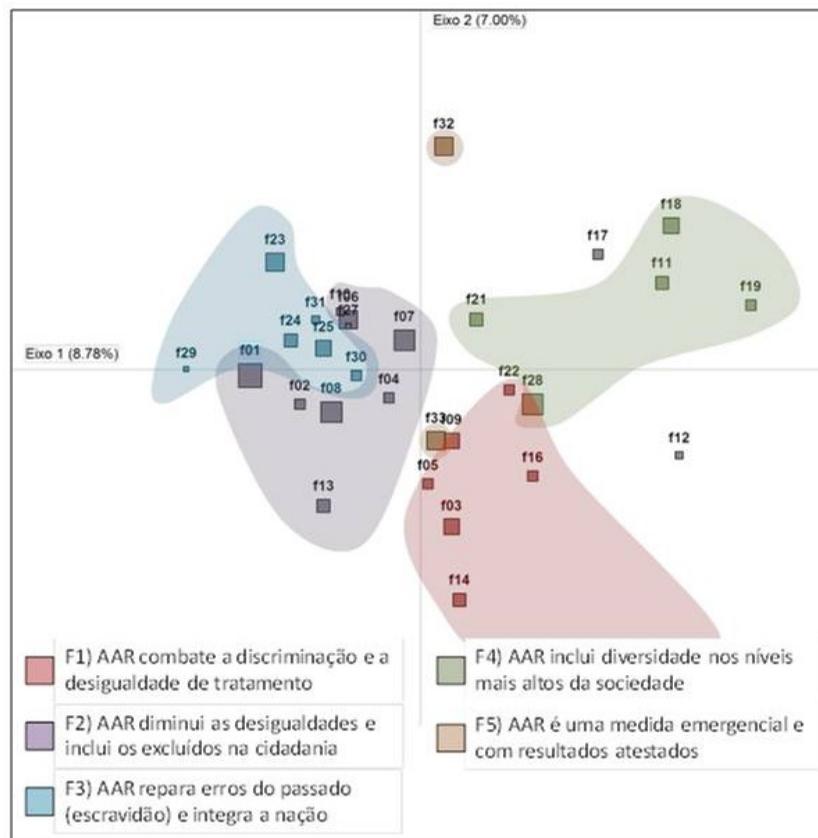
À extrema esquerda do Gráfico 11 é possível perceber uma série de argumentos mais comunitaristas, que enfatizam o fato de a ação afirmativa racial reparar os efeitos nocivos da escravidão, aumentando a autoestima dos negros, reconhecendo a contribuição histórico-cultural deles e, assim, integrando-os à nação. Sob essa rubrica estão os subenquadramentos f23 (AAR repara erros cometidos no passado – genérico), f24 (AAR é uma forma de indenização aos que foram escravizados), f25 (AAR busca dirimir os efeitos da escravidão no presente), f27 (AAR aumentará a autoestima dos beneficiários), f29 (AAR reconhece contribuição histórico-cultural de marginalizados), f30 (AAR realiza um projeto de nação) e f31 (AAR é decisiva para a integração nacional).

Já a nuvem que abrange os subenquadramentos f11 (AAR capacitará os beneficiários a competir em igualdade), f18 (AAR cria uma classe média negra), f19 (AAR inclui os beneficiários nos

níveis mais altos da sociedade), f21 (AAR inclui potenciais antes desperdiçados) e f28 (AAR introduz pluralidade nas instituições) congrega os argumentos que acreditam que as ações afirmativas aumentam a competitividade dos grupos beneficiados, possibilitando que eles acessem posições de elite até então fechadas. Esses argumentos são diferentes versões da alcunhada teoria do *creamy layer*, isto é, a ideia de que as ações afirmativas ajudam a formar uma “nata”, uma elite negra.

Os argumentos f32 (AAR é medida emergencial diante de uma situação crítica), f33 (AAR teve êxito em outros lugares) e f34 (Há sinais de sucesso da AAR no Brasil) não formam uma nuvem, mas podem ser agrupados em um mesmo *cluster*. Isso porque esses argumentos não são justificações propriamente ditas, mas recursos argumentativos que buscam embasar uma tomada de posição a partir de uma postura pragmática. Assim como no caso dos enquadramentos contrários, as áreas de contiguidade semântica que indicam os enquadramentos favoráveis aparecem em cores distintas no Gráfico 12:

Gráfico 12
ACS dos argumentos favoráveis marcados por cores
de acordo com contiguidade e similaridade dos códigos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Gemaa.
N = 552 textos.

Novamente, o mapa de correspondências apresentado permite delinear algumas conclusões preliminares sobre o modo como os argumentos favoráveis são articulados nos textos do *corpus*. Primeiramente, o fato de os cinco enquadramentos se deslocarem do centro do gráfico em direção às bordas indica que eles costumam coocorrer entre si no *corpus*. Em segundo lugar, há uma quase fusão entre o enquadramento que defende as ações afirmativas raciais como medidas que diminuem as desigualdades sociais (F2) e aquele que entende que elas são importantes porque reparam os males gerados pela escravidão (F3). Essa associação discursiva se deve ao fato de que os defensores dessas políticas nos jornais se distribuem por dois grupos políticos: representantes do Estado (ministros e secretários de governo) e militantes do movimento negro. O fato de grande parte dos textos de defesa das ações afirmativas raciais ter sido produzida pelos ministros da Secretaria de Políticas da Promoção da Igualdade Racial (Seppir) fez com que ambos os enquadramentos se mesclassem em parte do *corpus*. Isso porque os ministros da Seppir costumaram atrelar esses dois enquadramentos em suas comunicações, de modo a promover uma perspectiva própria do movimento negro e uma retórica própria dos representantes do governo federal.

Considerações Finais

Mais do que discutir em profundidade as propriedades dos enquadramentos midiáticos detectados, o objetivo deste artigo foi apresentar um modelo analítico para a identificação de enquadramentos passível de ser utilizado por estudos ulteriores. Por se tratar de uma ferramenta conceitual interpretativa, assumiu-se o pressuposto de que a identificação de enquadramentos jamais poderá ser completamente automatizada pelos instrumentos estatísticos e informáticos disponíveis. Ainda assim, os *softwares* Caqdas e os modelos estatísticos para análise de dados nebulosos podem auxiliar com grande proveito a identificação de regularidades na organização do conteúdo midiático sobre um dado tema.

Há que se destacar, contudo, que a eficácia da rotina aqui proposta depende do *corpus* linguístico a que ela é aplicada. Uma exigência da Análise de Correspondências é que os códigos aplicados aos textos cooçram entre si. Por isso, é importante que o *corpus* analisado seja razoavelmente extenso e, sobretudo, possua conteúdos recorrentes. Ademais, a aplicação dessa técnica aos textos sobre ações afirmativas raciais, publicados em *O Globo* e na *Folha de S. Paulo*, sugere que ela é mais eficaz na identificação de enquadramentos interpretativos do que na de enquadramentos noticiosos.

De todo modo, os potenciais e limites da rotina metodológica aqui proposta dependem de experimentos futuros. Tal estratégia metodológica visa não apenas conferir maior clareza aos estudos de enquadramentos, mas, sobretudo, oferecer um remédio para a síndrome semântica que acomete a categoria. Como os próprios defensores do conceito reconhecem, a amplitude semântica da noção de enquadramento é, simultaneamente, uma qualidade heurística, pois possibilita entender com uma só categoria diferentes processos comunicativos, e um defeito, na medida em que fomenta usos imprecisos e vulgares da categoria. Embora valiosas, as diferentes tentativas de fornecer uma conceituação mais precisa para o termo não têm sido suficientes para unificar seu uso pelos estudos de mídia. Quando o objetivo é fornecer maior precisão e clareza à identificação de enquadramentos midiáticos, esforços

metodológicos como aquele proposto aqui são tão importantes quanto os investimentos teóricos e conceituais.

Referências Bibliográficas

- ALVES, J. L. "A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n° 2, p. 198-223, 2002.
- AUSTIN, J. L. *How to do things with words*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- BAKER, C. E. Implications of rival visions of electoral campaigns. In: BENNETT, W. L.; ENTMAN, R. M. (eds.). *Mediated politics: communication in the future of democracy*. Cambridge. New York: Cambridge University Press, 2001.
- BATESON, G. *Steps to an ecology of mind: collected essays in anthropology, psychiatry, evolution, and epistemology*. Northvale: Aronson, 1987.
- BENZÉCRI, J.P. *Correspondence analysis handbook statistics*. New York: Marcel Dekker Inc., 1992.
- BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Zouk e Edusp, 2007.
- CAPPELLA, J.; JAMIESON, K. *Spiral of cynicism*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- CHONG, D.; DRUCKMAN, J. N. "A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments". *Journal of Communication*, vol. 57, n° 1, p. 99-118, 2007.
- ENTMAN, R. "Framing: toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, vol. 43, n° 4, p. 51-58, 1993.
- GAMSON, W. *Talking politics*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- _____. Foreword. In: REESE, S.; GANDY JR., O. et al. (eds.). *Framing public life: perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2001.
- GAMSON, W.; MODIGLIANI, A. "The changing culture of affirmative action". *Research in Political Sociology*, n° 3, p. 137-177, 1987.
- GANDY JR., O. Epilogue – Framing at the horizon: a retrospective assessment. In: REESE, S.; GANDY JR., O. et al. (eds.). *Framing public life: perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2001.
- GITLIN, T. *The whole world is watching: mass media in the making & unmaking of the new left*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Boston: Northeastern University Press, 1986.
- GREENACRE, M. *Correspondence analysis in practice*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC, 1993.
- HACKETT, R. "Decline of a paradigm? Bias and objectivity in news media studies". *Critical Studies in Mass Communication*, vol. 1, n° 3, p. 229-259, 1984.
- HALLIN, D. *We keep America on top of the world: television journalism and the public sphere*. London; New York: Routledge, 1994.
- HALLIN, D.; MANCINI, P. *Comparing media systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- KOENIG, T. Routinizing frame analysis. In: *ISA, Research Committee on Logic and Methodology RC33*. Leverkusen: Leske & Budrich, 2005
- LASSWELL, H. *Politics: who gets what, when, how*. New York: Literary Licensing, 2011.
- LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Duell, 1944.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 3, dezembro, 2014, p. 377-406

MAIA, R. "Debates públicos na mídia: enquadramentos e troca pública de razões". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº2, p. 303-340, 2009.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. "The agenda-setting function of mass media". *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2, p. 176-187, 1972.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. "Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, p. 187-201, 2012.

PEREIRA, A. M. "Um raio em céu azul: reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira". *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 25, nº 3, p. 463-482, 2003.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. C. (ed.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador; São Paulo: Edufba e Ed. Unesp, 2004.

REESE, S. Framing public life: a bridging model for media research. In: REESE, S.; GANDY JR., O. et al. (eds.). *Framing public life: perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2001.

SHEUFELE, D. "Framing as a theory of media effects". *Journal of Communication*, vol. 49, n. 1, p. 103-122, 1999.

_____. "Agenda-setting, priming, and framing revisited: another look at cognitive effects of political communication". *Mass Communication and Society*, vol. 3, nº 2-3, p. 297-316, 2000.

TANKARD JR., J. The empirical approach to the study of media framing. In: REESE, S.; GANDY JR., O. et al. (eds.). *Framing public life: perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 2001.

TUCHMAN, G. "Objectivity as strategic ritual: an examination of newsmen's notions of objectivity". *The American Journal of Sociology*, vol. 77, nº 4, p. 660-679, 1972.

_____. "Making news by doing work: routinizing the unexpected". *American Journal of Sociology*, vol. 79, nº 1, p. 110-131, 1973.

_____. *Making news: a study in the construction of reality*. New York: The Free Press, 1978.

TVERSKY, A.; KAHNEMAN, D. "The framing of decisions and the psychology of choice". *Science*, nº 211, p. 453-458, 1981.

VREESE, C. "News framing: theory and typology". *Information Design Journal + Document Design*, vol. 13, nº 1, p. 51-62, 2005.

Luiz Augusto Campos - lascampos@iesp.uerj.br

Submetido à publicação setembro de 2013.

Versão final aprovada em março de 2014.

Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes

Danilo Rothberg

Departamento de Ciências Humanas
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação
Universidade Estadual Paulista

Resumo: Este artigo traz uma contribuição à compreensão do percurso de reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, no qual têm sido observadas representações simbólicas que, com frequência, são criadas, modificadas ou popularizadas pelas diversas mídias. Foram pesquisados com análise de enquadramento os jornais impressos de maior circulação no estado de São Paulo em um período após quase 20 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os resultados sugerem que o ECA enfrenta obstáculos à sua consolidação, na forma de coberturas jornalísticas superficiais e fragmentadas de acontecimentos que deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

Palavras-chave: mídia; enquadramento; direitos sociais; crianças; adolescentes

Abstract: This article brings a contribution to the comprehension of the path of recognizing the rights of children and adolescents in Brazil, in which there have been seen symbolic representations that often are created, modified or popularized by the media. Newspapers with the largest circulation in the state of São Paulo in a period after almost 20 year of the Statute of the Child and Adolescent (ECA) coming into force were investigated with framing analysis. Results suggest that the ECA faces obstacles to its consolidation, in the form of superficial and fragmented media coverage of events that should be contextualized in relation to public policies and their specific understanding of causes and possible solutions applicable.

Keywords: media; framing; social rights; children; adolescents

Introdução

Em 13 de julho de 1990, foi promulgada a Lei Federal 8.069, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Quando, em 2008, foram celebrados seus 18 anos, notava-se eventualmente no cenário midiático brasileiro um quadro de insuficiência de informações capaz de reforçar argumentos em defesa da redução da maioridade penal (fixada pela Lei 8.069 em 18 anos de idade), que, nos anos posteriores, não foram necessariamente esvaziados, embora ainda sejam esperados estudos empíricos para lançar mais luz sobre tal processo de formação de opinião pública.

Este artigo traz uma contribuição à compreensão do percurso de reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, que se efetiva, concretamente, através da criação e manutenção de instituições especializadas que têm, no ECA, sua origem e sua definição de atribuições legais. Mas também perpassa o nível das representações simbólicas que assinalam ou ignoram direitos, em construções que são, com frequência, criadas, modificadas, repercutidas ou simplesmente repetidas e popularizadas pelos meios de comunicação.

O estatuto instalou um diferente entendimento das medidas de proteção necessárias àquele público, sujeito de novos direitos e deveres em um contexto de alerta às iniquidades legadas historicamente. A transformação visada pela lei envolve mudanças culturais, que podem, por sua vez, ser incentivadas ou desestimuladas pelos meios de comunicação enquanto veículos de representações e enquadramentos simbólicos.

Caracterizam-se, assim, questões de pesquisa pertinentes: quais são as características da cobertura praticada pelos jornais impressos de expressiva circulação no país quando as estruturas criadas pelo ECA ou seus efeitos práticos estão em pauta? As matérias são abrangentes e apuram os aspectos das políticas públicas relacionadas, incluindo o exame de causas, consequências e responsabilidades envolvidas nos problemas enfocados? Ou meramente se esgotam no registro superficial de infrações cometidas por crianças e adolescentes, sem consideração aos aspectos legais colocados pelo ECA e às circunstâncias sociais relevantes? Ou, ainda, investem na exploração sensacionalista e fragmentada dos fatos?

Essas questões de pesquisa podem ser relacionadas às seguintes hipóteses:

a) Mesmo após o Estatuto da Criança e do Adolescente ter atingido a sua maioridade, 18 anos após sua promulgação, ainda não se efetivaram por completo as mudanças de cultura política que seriam relevantes para a ampla consolidação das políticas públicas originadas na legislação.

b) A resistência às mudanças culturais em questão pode ser em parte estimulada pelas mídias jornalísticas comerciais, as quais ainda adotam conceitos de notícia associados a coberturas superficiais e fragmentadas de fatos e acontecimentos que, à luz do ECA, deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

Nesse sentido, foram formulados os propósitos e os métodos da pesquisa que têm seus resultados descritos neste artigo. A investigação aplicou a metodologia de análise de enquadramento sobre os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* no período de julho de 2008 a dezembro de 2009, com foco em matérias sobre fatos e acontecimentos que envolveram a violação dos direitos de crianças e adolescentes ou abrangeram questões relacionadas às normas e à atuação das estruturas criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Esses jornais detinham no período a liderança de circulação no estado de São Paulo. A *Folha* também estava na liderança do *ranking* brasileiro de

ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de...

tiragens, com 311 mil exemplares diários, e o *Estadão* ocupava o quinto lugar no país, com 245 mil exemplares diários, segundo dados da ANJ (Associação Nacional de Jornais) referentes ao ano de 2008 e divulgados pelo Portal Imprensa (NECO, 2009).

Os objetivos foram: a) verificar a qualidade da contextualização composta pelas matérias em relação às causas e soluções apuradas pelos jornalistas no contexto do sistema nacional de preservação dos direitos de crianças e adolescentes, às políticas públicas da área, aos atores sociais envolvidos e a dados e discussões específicas relacionadas, como estatísticas, citações à legislação pertinente e referências a temas atuais como a redução da maioridade penal e a gestão das instituições de privação de liberdade; b) caracterizar e avaliar a potencial contribuição dada pelos meios de comunicação estudados na forma de representações e enquadramentos simbólicos que podem incentivar o aprofundamento de uma cultura política de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes no Brasil ou, ao contrário, desestimulá-lo.

Os resultados sugerem que o ECA enfrenta obstáculos à sua consolidação, na forma de coberturas jornalísticas superficiais e fragmentadas de acontecimentos que deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

O percurso do artigo se divide em três etapas. Em primeiro lugar, são retomados três aspectos teóricos relevantes da pesquisa de enquadramentos midiáticos na atualidade, a saber: representações simbólicas, narrativas mitológicas e efeitos de mídia. Em segundo lugar, a metodologia é delineada e os resultados empíricos são apresentados e discutidos. Por último, considerações finais sintetizam as contribuições do artigo.

Representação, mito e efeitos de mídia

Os enquadramentos podem ser caracterizados como “marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem às pessoas fazer sentido dos eventos e das situações sociais” (PORTO, 2004, p. 78). Um enquadramento (*framing*) é como um pacote interpretativo, uma ideia central que organiza a realidade dentro de determinados eixos de apreciação e entendimento, e é construído através de procedimentos como seleção, exclusão e ênfase de determinados aspectos e informações, de forma a compor perspectivas gerais através das quais fatos e circunstâncias são dados a conhecer (GAMSON; MODIGLIANI, 1989; AZEVEDO, 2004).

Os enquadramentos podem ser categorizados, através de verificação empírica, em formatos específicos, como: quadros de conflito (quando retratam os políticos como eternos personagens em disputa, sem mais considerações às políticas públicas envolvidas em determinado arranjo de forças); jogo (os personagens são retratados como agentes movidos unicamente por estratégias competitivas em busca de vantagens particulares); e episódicos (quando fatos e conjunturas de grandes repercussões recebem tratamento superficial e são enfocados somente a partir de seus traços extravagantes, pitorescos ou sensacionalistas).

Em oposição aos quadros de conflito, jogo e episódicos, situam-se os enquadramentos temáticos, na forma de abordagens contextualizadas, plurais e abrangentes, que relacionam antecedentes e pressupostos de políticas públicas, avaliam implicações e consequências, examinam alternativas e critérios de comparação etc. (IYENGAR, 1990; 1991).

Três aspectos do conceito de enquadramento são relevantes para fundamentar a compreensão sobre como o jornalismo age na atualidade com a construção de *frames* capazes de influenciar a maneira pela qual os leitores de notícias percebem os acontecimentos. Em primeiro lugar, está a vinculação dos estudos de *frames* às teorias da representação, segundo as quais o conceito de enquadramento é tributário de uma extensa trajetória de teorização sobre as formas de exercício de poder na sociedade contemporânea. Em segundo lugar, está a associação entre enquadramento e narrativa, segundo a qual os *frames* são um artifício necessário tanto ao jornalista quanto ao consumidor de notícias, porque o primeiro precisa de uma estrutura acessível em torno da qual dispor as informações, e o segundo depende de uma concatenação aparentemente lógica das informações para atribuir sentido à sua experiência. Em terceiro lugar, deve ser posta uma relevante separação teórica entre *frames* e seus efeitos, sem a qual se corre o risco de aceitar acriticamente a ascendência do jornalismo como fonte central de elementos para a organização da experiência do cotidiano.

Esses três aspectos serão brevemente retomados, a fim de situar entre eles a relevância das pesquisas de enquadramentos da cobertura jornalística de fatos e acontecimentos relacionados à preservação de direitos de crianças e adolescentes.

Teorias da representação

As percepções da realidade sensível, embora aparentemente circunscritas ao indivíduo que as detém, podem ser compartilhadas coletivamente e assim assumem o caráter de vetor de socialização, ao integrar diferentes visões de mundo em uma mesma perspectiva. Tais percepções carregam significados e imagens relativamente estáveis e têm o potencial de se impor com maior ou menor resistência ao indivíduo, que, com frequência, depende de assimilá-las adequadamente para interagir de forma bem-sucedida com a sociedade (FRANÇA, 2004).

Relações e *status* sociais possuem significado graças à permanência das representações simbólicas, que são alimentadas por esferas superestruturais como escola, família, religião e mídia. A educação, em especial, adquiriu a função de zelar pela reprodução de crenças e valores fortemente atados a representações de classe social (BOURDIEU; PASSERON, 1982), que relacionam causas e consequências em trajetórias escolares e profissionais a posições herdadas socialmente, às quais os indivíduos deveriam se resignar, uma vez que teriam sido *programadas* para eles.

Mas a tese da centralidade dos meios de comunicação na sociedade como fonte de conhecimento reivindica para a mídia o poder de influenciar as representações simbólicas de maneira mais intensa do que a educação seria capaz, de forma que, embora as perspectivas perpetuadas no âmbito escolar ainda sejam, obviamente, objeto de muitos estudos, os pesquisadores da comunicação tendem a considerar que a mídia adquire proeminência como fonte de representações (LIMA, 2001).

A mídia comparece na abordagem construtivista das teorias da representação, no contexto da revisão de Hall (2002), para quem as abordagens reflexiva e intencional, apesar de seus méritos, devem ser preteridas em favor do construtivismo. No âmbito da abordagem reflexiva, o sentido existe de forma intrínseca aos objetos, e as representações apenas espelham o conteúdo da realidade. Essa ótica, embora ultrapassada, ainda é útil para lembrar que pode existir alguma correspondência objetiva entre representado e representação, apesar de superficial, fugaz e, frequentemente, errática. Para a abordagem intencional, um emissor tem o poder de determinar o significado de sua expressão, ao impor

ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de...

certas distinções de sentido. Essa visão, embora seja útil para lembrar a relativa capacidade de um emissor orientar a recepção de sua mensagem, não se sustenta diante do fato de que a compreensão final é influenciada por diversos fatores, que vão desde as perspectivas concorrentes em disputa no meio de transmissão ou interatividade até os filtros advindos conscientemente ou não do sujeito da recepção, passando pela possibilidade de ruídos e interferências em todo o processo, intencionais ou acidentais.

Somente a abordagem construtivista faz ver que

são os atores sociais que usam os sistemas conceituais de sua cultura e os sistemas de representação, como o linguístico e outros, para construir sentido e fazer do mundo algo pleno de significado (HALL, 2002, p. 25).

Se o significado é, afinal, construído socialmente através da interação entre os indivíduos e entre estes, as instituições e os agentes sociais, as mídias assumem papel central na construção e reprodução de representações – embora seja igualmente relevante nesse contexto teórico a ressalva de que o cenário criado pela mídia, sozinho, tende a não ser capaz de determinar por completo as representações que os indivíduos vão nutrir para si próprios no final do processo, dado o caráter complexo e dinâmico da produção simbólica na sociedade.

As representações têm sido entendidas como simulacros, porque simulam a existência de uma dada realidade de forma tão eficaz que tendem a se confundir com os próprios objetos representados:

o conceito de simulacro destaca a natureza das formas mediáticas, totalmente dependentes dos dispositivos tecnológicos que as produzem e confundidas com os recursos expressivos destes últimos (SOARES, 2009, p. 26).

As representações se tornam essenciais ao funcionamento da sociedade na “produção social das ideias, por meio de elaborações discursivas, que sancionam percepções sobre coisas, pessoas, ideias, estados e processos” (SOARES, 2009, p. 15). Uma vez propagadas, as representações estariam livres do dever de serem permanentemente referenciadas à realidade da qual tomam o lugar. Bastaria, ao organizador do discurso, reunir os elementos usualmente associados a determinada perspectiva para trazer à tona todo um conjunto preexistente de visões, crenças e valores, que assim adquirem um sentido operacional para colaborar na construção e na expressão de entendimentos particulares sobre novos acontecimentos.

O automatismo da reprodução de representações assinala a existência de um estoque razoavelmente constante de perspectivas a serem acessadas, sempre quando for necessário enquadrar a novidade nos limites de um contexto previamente composto. Mas nem por isso se pode dizer que tal repositório seja completamente constante no espaço e no tempo. Com frequência, as representações têm base territorial, sendo a nação, muitas vezes, seu domínio principal, de maneira que as culturas nacionais se revelam como fundamento absoluto de simulacros (ainda que as diferenças regionais também sejam de enorme importância). E as representações podem ser transformadas ao longo do tempo, já que novos acontecimentos podem trazer perspectivas radicalmente distintas de consideração de relações e papéis sociais, causas e consequências de fenômenos econômicos e políticos etc.; e novos atores sociais podem ver seu poder de influência crescer sobre as interpretações que passarão, de forma muito dinâmica, a ser mais correntes em dado contexto.

Justamente no embate entre setores sociais que utilizam suas próprias representações da realidade como dispositivos para a transformação da realidade, a mídia se torna instrumento de exercício de poder simbólico (BOURDIEU, 1998). Os agentes sociais lutam para fazer valer sua imagem de mundo e, dessa forma, buscam impor representações que orientem políticas de governo dirigidas a mudar o curso da vida social, econômica e política no sentido que esperam. Mudar categorias de percepção da realidade é um passo importante para efetivamente transformar a realidade. No cenário construído pelas mídias, a luta pelo poder simbólico equivale à luta pelo poder de transformação de políticas concretas.

Hall (2002) acentua a relevância de atentar para as relações entre os aspectos que compõem as representações. Uma perspectiva específica surge exatamente em torno das conexões entre determinados elementos de um único objeto. Para Hall (2002), a representação é relacional, o que lembra Bourdieu (1998), para quem o próprio real é relacional. As propriedades intrínsecas de um objeto não podem ser identificadas senão através do exame das relações entre as partes que o formam. Disso vem a definição de que representações são mapas conceituais, artifícios dotados de noções que se relacionam umas com as outras e nos orientam a agir e a raciocinar. Os mapas são, em princípio, individuais: cada um constrói e zela pela organização de seu próprio. Mas os indivíduos não extraem do vazio os elementos que farão parte de seus mapas conceituais. A cultura é o substrato coletivo que fornece significados compartilhados, de modo que a representação é sempre cultural.

Cultura política, especificidade que importa aqui, pode ser entendida como estoque de representações que envolvem nexos embebidos na vida social de uma nação, capazes de conferir sentido às práticas de atores sociais, políticos e econômicos, passando pela afirmação de determinadas perspectivas de compreensão de papéis e relações sociais. Se, na acepção singular de Bobbio, Matteuci e Pasquino (1997, p. 306), cultura política é o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos”, os conhecimentos e as tendências psicológicas que a compõem podem ser apreciados na forma de representações simbólicas, com valores atados.

As tendências podem ser *cognitivas*, envolvendo crenças que predis põem à assimilação de conhecimento sobre os papéis assumidos no campo político; *afetivas*, referentes aos sentimentos atribuídos aos nexos entre relações sociais em dado sistema político; e *valorativas*, relativas aos juízos e opiniões que acompanham inevitavelmente a inserção política do sujeito, embora não necessariamente assumidos como tal (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1997).

Tal caracterização não deve conduzir à ideia de que a cultura política de um país possa ser homogênea. Em geral, pode ser verificada a existência de muitas subculturas, delineadas por correntes diferenciadas de pensamento, de maneira que novamente a luta pelo poder simbólico deve ser vista como central aqui: o embate entre subculturas revela que forças políticas lutam por impor às demais sua própria representação, alçando-a à condição de perspectiva mais justa, exata, fiel ou simplesmente a única correta.

Aqui, o conceito de representação encontra o conceito de enquadramento. Representar não é apenas expressar, mas também deixar de expressar; é reter, cortar, selecionar e encaixar a partir do que não foi eliminado. E o que foi cortado pode ser mais importante na composição do significado contido

em uma representação – que diz mais, justamente, não pelo que revela, mas pelo que omite. “Representações não são informações pontuais, tão somente”, indica Soares:

por isso, o conceito de enquadramento (*framing*) vem sendo empregado para analisar como informações pontualmente corretas e verificáveis podem ser selecionadas, valorizadas, destacadas, omitidas ou atenuadas, relacionadas a outras, em reportagens complexas (Soares, 2009, p. 21).

Uma representação é, assim como um enquadramento, uma apropriação particular de sentido que opera vínculos e limpa o terreno simbólico para proporcionar a proeminência de dada perspectiva.

Um acontecimento depende, para ganhar existência na forma de notícia, da disponibilidade de um *frame* apropriado no repertório do jornalista. Segundo Motta, “Esse caráter reflexivo do enquadramento faz com que a descrição de um evento social seja parte essencial do reconhecimento desse acontecimento enquanto unidade social descritível” (MOTTA, 2010, p. 140).

A seleção de informações operada em uma matéria jornalística veicula uma representação, que nas pesquisas de comunicação e jornalismo passa a ser estudada nos termos de enquadramento. *Frames* são recortes, aos quais subjazem definições de cenário, juízos de valor, avaliações morais e interpretações valorativas, organizados por uma perspectiva central nem sempre reconhecível imediatamente. Daí a necessidade de que os estudos de enquadramento apliquem metodologias adequadas para identificá-los, considerando que seus componentes se organizam de forma a compor narrativas mitológicas.

Enquadramento e narrativa

Avaliações e juízos implícitos aos enquadramentos também estão presentes naquilo que Barthes (1993) denominou de *mitos*, ou concepções gerais baseadas em encadeamentos de causa e efeito, motivações e hipóteses que subjazem a qualquer apreciação de um acontecimento. Em um dos casos analisados por Barthes (1993) e retomado por Hall (2002), a capa de uma revista com um homem negro em farda militar que fita seriamente a bandeira francesa suscita referências a um amplo conjunto de perspectivas, então tidas como elementos de um *mito* específico, segundo o qual a manutenção do imperialismo francês no continente africano seria uma fonte importante de problemas para a França.

A cena artificial da capa deve ser lida no contexto do *mito*, trazendo à tona uma diversidade de juízos de valor sobre determinados aspectos da trajetória do país em sua política colonialista. Nesse sentido, o mito é um conjunto de significados socialmente compartilhados que serão, com grande probabilidade, postos em circulação quando um novo dado se relaciona ao preexistente.

Os elementos de um mito devem se vincular uns aos outros de maneira razoavelmente harmônica, para que a explicação por ele proporcionada seja acessível sempre que necessário. No exemplo posto, os benefícios iniciais do colonialismo diante de seu esgotamento histórico precisam estar ligados ao contexto do colapso das potências europeias com a Segunda Guerra Mundial, de maneira que a perspectiva do *mito* como um todo seja articulada como uma narrativa, ou seja, como uma série de acontecimentos encadeados que favorecem a compreensão do contexto relacionado.

Para a sociologia do jornalismo, a fórmula narrativa arquitetada por uma reportagem é tida como um enquadramento. Ambos são resultados de escolhas estratégicas de construção e expressão de

sentido, revelando-se como princípios de organização que carregam “definições da realidade social”, segundo Tuchman (1999, p. 259). Nesse sentido, o uso do termo *narrativa* na sociologia do jornalismo para qualificar uma reportagem se diferencia das vertentes exploradas no âmbito da literatura, da semiótica e da crítica do jornalismo como veículo ideológico (SODRÉ, 2009).

Em seu ofício cotidiano, os jornalistas buscam fórmulas narrativas para enquadrar fatos em especial, pinçados da torrente de acontecimentos diários que lhes pareceria sem significado aparente caso não fosse possível empregar um *frame* em particular.

De fato, é muito provável que alguns acontecimentos nunca consigam “ser notícia” porque o catálogo de antigos *frames* de “estórias” não inclui um *frame* particular que se lhes possa aplicar (TUCHMAN, 1999, p. 261).

Reportagens tidas como narrativas mitológicas, que são, afinal, enquadramentos, evidenciam sua característica de construção cultural, salientam Bird e Dardenne (1999, p. 264). Daí a importância de a pesquisa em jornalismo focar não necessariamente as informações específicas sobre fatos que, no final das contas, se repetem ao longo do tempo, mas sim o arcabouço simbólico mais geral em que os pormenores são arranjados. Bird e Dardenne (1999) sustentam que, obviamente, os dados isolados possuem significado a ser analisado. No entanto, os quadros gerais e mais ou menos constantes de percepção dos fatos são mais elucidativos a respeito do conteúdo do aprendizado proporcionado pela informação jornalística: “poder-se-ia argumentar que a totalidade das notícias como sistema simbólico duradouro ‘ensina’ os públicos mais do qualquer das suas partes componentes” (BIRD; DARDENNE, 1999, p. 265).

Sustentar que uma matéria jornalística é uma narrativa mitológica e, como tal, carrega consigo enquadramentos particulares que encerram perspectivas bastante específicas de compreensão dos fatos não implica desqualificar a notícia a ponto de considerá-la ficcional. Ao contrário: o uso da narrativa é uma forma de buscar objetividade (TUCHMAN, 1999). O mito se caracteriza por implicar determinadas respostas a questões universais que permeiam o cotidiano. É inevitável que concepções mais gerais sobre a vida em sociedade, inscritas nas narrativas mitológicas contemporâneas, estejam presentes em uma matéria jornalística. Os mitos funcionam como estoque de significados úteis para embalar determinada informação em um *frame* de compreensão do acontecimento enfocado.

Os critérios de noticiabilidade, ou valor-notícia, contêm inclusive julgamentos sobre a possibilidade de um novo acontecimento ser enquadrado por um mito a que se possa facilmente recorrer. Há aqui um critério de eficiência, necessário à economia de recursos nas redações: o mito prevê a rápida codificação do dado bruto em símbolos de fácil reconhecimento pelo público em geral, recorrendo a elementos comuns aos dramas coletivos cotidianos. Segundo Motta, “Os jornalistas utilizam *frames* narrativos porque, por um lado, eles facilitam sua tarefa de enquadrar a complexidade do mundo” (MOTTA, 2010, p. 137).

Por outro, conscientemente ou inconscientemente, os jornalistas sabem que esses *frames* dramáticos são rapidamente compreendidos pelos receptores que os utilizam frequentemente no mundo da vida (MOTTA, 2010, p. 137).

ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de...

No contexto, acredita-se que, na outra ponta do processo, o público estará mais disposto a escolher para leitura, no curto tempo do qual supostamente dispõe, a notícia que mais facilmente estiver embebida em uma narrativa mitológica acessível e atraente.

A narrativa mitológico-jornalística ainda possui lugares previstos para determinados agentes sociais (BIRD; DARDENNE, 1999). Trabalhadores, grevistas, crianças e adolescentes, empresários, indígenas, políticos desse ou daquele partido, ex-mandatários, ministros e uma vasta gama de personagens tendem a assumir posições reservadas a eles, já dadas antes mesmo de o jornalista iniciar a apuração do acontecimento no qual estão envolvidos. As relações entre esses agentes possuem, igualmente, uma demarcação conhecida de antemão. Novamente, cabe salientar que as posições não são estáticas e podem se transformar ao longo do tempo em função das próprias dinâmicas sociais. Mas projetam-se espacial e temporalmente com relativa estabilidade para pavimentar a eficiência do trabalho nas redações.

O emprego de narrativas que simplificam e padronizam, despidendo fatos complexos de seus nexos originais a fim de embalá-los para consumo, corresponde a exigências de produção industrial de notícia e assim tem sido estudado em seus efeitos para a vivência democrática.

Enquadramentos e seus efeitos

A literatura científica de comunicação e política relacionada ao conceito de enquadramento reconhece plenamente que a presença de determinados enquadramentos midiáticos não é suficiente para influenciar de maneira definitiva a percepção que o público vai ter do fato ou acontecimento representado, dada a complexidade da dinâmica da recepção. Tal reconhecimento pode consistir em simples ressalvas teóricas de que certos resultados de pesquisas de enquadramento apenas sugerem a possibilidade de o público pensar de uma forma coadunável com os *frames* detectados, em meio a outras formas possíveis a serem verificadas empiricamente. Mas o reconhecimento também vem de estudos atentos à recepção ou que, dispondo de dados sobre as perspectivas sustentadas por vastas camadas sociais, procuram ligar os pontos da emissão e da recepção e assim obter uma compreensão mais acurada do processo de persuasão desencadeado por um enquadramento (ALDÉ, 2001; PORTO; 2007a; 2007b).

O processo é conhecido em particular nos termos das mediações, então estudadas como campo em que vivências, ambientes e competências cognitivas influenciam a assimilação de representações:

a análise das mediações nos desloca do terreno de estudo das representações, das imagens, dos produtos em si mesmos, e nos conduz para o terreno da experiência – terreno da história, da cultura, da vida cotidiana, que intervém nos processos de apropriação (FRANÇA, 2004, p. 20).

Nessa abordagem, indica França (2004), não cabe analisar somente as representações em si mesmas, mas principalmente as maneiras pelas quais os indivíduos lidam com elas, com o emprego de metodologias qualitativas, como entrevistas e grupos focais.

Os estudos de Iyengar (1990; 1991) foram pioneiros ao traçar relações entre enquadramentos e determinadas percepções construídas pelo público a eles exposto, de forma a contribuir para a

elaboração, ainda em progresso, de uma teoria do enquadramento como teoria sobre os efeitos da mídia (SCHEUFELE, 1999). Segundo Iyengar (1991), indivíduos expostos a enquadramentos episódicos de reportagens televisuais, centrados em aspectos pontuais dos problemas, marcados pela ênfase dramática nas consequências particulares sofridas por alguns cidadãos e desprovidos de contextualização adequada, mostraram-se menos propensos a atribuir a responsabilidade por determinados problemas sociais aos mandatários por eles responsáveis.

Ou seja, a superficialidade e a falta de contexto dos enquadramentos episódicos tornavam mais difícil, ao telespectador, perceber os contornos das políticas implementadas e identificar seus agentes e as circunstâncias nas quais foram formuladas e executadas.

Ao desencorajar os telespectadores a atribuir responsabilidade por questões nacionais aos atores políticos, a televisão diminui o controle do público sobre seus representantes eleitos e as políticas que adotam (IYENGAR, 1991, p. 3).

Os enquadramentos temáticos tendiam a gerar o efeito contrário: ao proporcionar um tratamento mais abrangente dos problemas sociais, desnudando nexos entre causas e consequências e provendo contexto com mais profundidade, as abordagens temáticas estavam associadas com mais frequência a percepções mais acuradas sobre as responsabilidades na escolha e na condução de políticas públicas.

A dificuldade de visualizar os responsáveis foi logo associada ao fenômeno da apatia e do cinismo diante da política. Para o público em geral, se não era possível identificar responsabilidades, a saída seria ocupar-se com a vida cotidiana e deixar a política a cargo dos políticos (muito embora, com um ceticismo constantemente alimentado pelo noticiário, muitos acreditavam que nem os políticos seriam capazes de assumir ou compreender suas próprias atribuições).

A teoria da *espiral do cinismo*, como Cappella e Jamieson (1997) a popularizaram, avança na proposição de bases empíricas advindas da psicologia cognitiva para o enquadramento como teoria dos efeitos de mídia. Para Cappella e Jamieson, “o conhecimento sobre política é organizado como conexões entre conceitos ou construtos na memória [...] que se diferenciam no quão facilmente podem ser acessados” (CAPPELLA; JAMIESON, 1997, p. 59). As conexões são atadas a aspectos emocionais pessoais e dependem de ativação adequada para operar reflexões e juízos sobre a política em um dado momento e em uma dada sociedade.

Os enquadramentos, ao selecionarem certos aspectos dos acontecimentos e não outros, ativam algumas conexões e mantêm outras inativas, estimulando alguns raciocínios e mantendo outros pensamentos fora do espectro de avaliações possíveis de um acontecimento. Ao longo do tempo, a exposição repetida a certos enquadramentos tende a consolidar a aparente pertinência de algumas conexões, de maneira que o acesso a elas tende a ser mais fácil, desencorajando juízos alternativos. O cinismo viria como forma de organizar uma percepção abstrata do mundo político, na qual responsabilidades e relações de causa e efeito se encontrariam difusas ou excessivamente simplificadas, como efeito de um noticiário no qual elas não foram objeto de atenção apropriada, e no qual a ideia de política se reduziria a um jogo escuso motivado por intenções não assumidas de obtenção de vantagens pessoais pelos políticos.

Nesse sentido, os enquadramentos, ao conter algumas informações e não outras, seriam capazes de induzir a uma compreensão específica da atuação do poder público como agente improvável, se não impossível, de formulação democrática de linhas de ação para a busca pelo bem-estar coletivo.

Embora autores como Cappella e Jamieson (1997) sustentem em bases empíricas as razões para considerar o enquadramento como teoria dos efeitos de mídia, a pesquisa de *framing* na atualidade assume que os efeitos não podem ser dados como certos e, assim, ainda persegue o refinamento de teorias e métodos (MATTHES, 2012; D'ANGELO, 2012). Por isso, torna-se adequada, sempre que possível em função dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, a realização de pesquisas empíricas voltadas a conhecer como diferentes públicos lidaram com os *frames* aos quais foram expostos. Não obstante, permanece a relevância das pesquisas circunscritas à identificação e à compreensão dos enquadramentos presentes em dadas coberturas jornalísticas. Essas investigações, embora não possam dar indicações mais precisas sobre o comportamento do público diante das notícias, são extremamente necessárias, porque contribuem para indicar a potencial contribuição do jornalismo para o aprofundamento da cidadania em sua dimensão do direito à informação sobre temáticas de grande relevância nas democracias contemporâneas.

Os enquadramentos jornalísticos devem ser pensados como contribuição à formação da cultura política do país, que pode assumir papel tão relevante na manutenção da vida social quanto as próprias instituições políticas formais. Afinal, as instituições políticas podem não ser, isoladamente, capazes de promover as transformações por elas pretendidas. As características da cultura política de um país podem facilitar ou trazer resistência à efetivação das mudanças (ABU-EL-HAJ, 1999; HALL; TAYLOR, 2003).

Por isso, torna-se necessário rastrear indícios de uma cultura política que possa influenciar o desempenho das instituições políticas, como legislações e estruturas criadas por força de lei, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente e o correspondente sistema nacional de atendimento socioeducativo. Ou seja, se uma nova legislação, por si só, pode não ser capaz de promover as modificações desejadas na realidade social, torna-se relevante apurar os traços de cultura política potencialmente capazes de trazer obstáculos à implementação da lei.

Dada a centralidade da mídia como potencial formadora de uma cultura política que contém juízos morais e apreciações genéricas sobre regras sociais amparadas nas instituições políticas, a pesquisa de enquadramentos se revela necessária para sinalizar a disposição de uma sociedade nacional em aceitar as implicações sociais de uma legislação específica como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Metodologia

O arquivo dos textos de *O Estado de S. Paulo* é de acesso gratuito e está disponível em <www.estadao.com.br>. Também foi utilizado o acervo digital da versão impressa, disponível somente a assinantes em <servicos.estadao.com.br/login>.

Os arquivos de textos e a versão impressa da *Folha de S. Paulo* utilizados estão disponíveis somente a assinantes em <www.folha.uol.com.br/fsp>.

A análise de enquadramento exigiu a identificação de três componentes essenciais dos textos estudados: i) seleção, ii) ênfase e iii) exclusão de informações relativas a questões, fatos e

acontecimentos enfocados. Esse procedimento foi realizado com o auxílio de planilhas eletrônicas, considerando os seguintes aspectos:

i) A seleção de informações operada por um texto pode ser apreendida através das tarefas de identificação e descrição das principais temáticas ali relacionadas, considerando-se que as escolhas efetivas ocorreram dentro de uma gama possível de opções. A presença de certas temáticas em um dado texto é um indicador da valorização de tendências políticas, econômicas e sociais.

ii) A ênfase de informações em um texto pode ser apurada pela identificação e descrição dos significados presentes nos elementos de maior destaque, como título, lide (introdução) e pontos estratégicos salientados por elementos de progressão textual.

iii) A identificação das informações excluídas em um texto exige relacionar, em primeiro lugar, aspectos que, em função do foco, das temáticas selecionadas e da ênfase ali detectada, seriam necessários para permitir uma compreensão abrangente do fato ou acontecimento em questão, com seus aspectos intrínsecos nas dimensões política, social e econômica. Em seguida, em contraste entre tal relação e o conjunto de informações efetivamente apresentado pelo texto, podem ser identificados os conteúdos que permaneceram ausentes.

A análise classificou os textos por sua característica principal em enquadramentos episódicos e temáticos, que, conforme a literatura revisada, são verificáveis empiricamente como formatos específicos de cobertura jornalística que se colocam em polos opostos. Fatos relevantes do percurso de definição e execução de políticas públicas sofrem a tendência de ser representados pelo jornalismo comercial sob a forma de enquadramentos episódicos, que mal tocam nas questões propriamente políticas do fato, ligadas à complexidade das escolhas envolvidas em determinada opção a ser adotada ou rejeitada pela gestão pública, e apenas acentuam aspectos circunstanciais dos fatos enfocados. Já os enquadramentos temáticos abrangem aspectos concretos das políticas públicas envolvidas nas escolhas eleitorais, ações e decisões de mandatários, conferências nacionais e internacionais, votações parlamentares, arranjos partidários, implementação de novas medidas legais etc. Uma cobertura centrada em temas exige que os jornalistas saibam situar os diversos aspectos das políticas públicas em seu devido contexto. Eles devem explorar as relações entre antecedentes e consequências segundo diferentes perspectivas, considerando as expectativas das pessoas afetadas e os resultados previstos de acordo com visões diversas, além de examinar influências macroestruturais, tendências históricas, alternativas, possibilidades, exemplos de outras regiões ou países, possíveis obstáculos etc.

O pluralismo, característica central dos enquadramentos temáticos, corresponde a um tratamento compreensivo de causas, consequências e da diversidade de fatores que concretamente influenciam a definição e a implementação de políticas públicas.

Em análise inicial exploratória da amostra selecionada, verificou-se que a adoção de uma categorização dual de enquadramentos episódicos *versus* enquadramentos temáticos se mostraria adequada para a análise proposta. A razão de tal categorização se assenta sobre a percepção de que a temática da preservação dos direitos de crianças e adolescentes esteve sujeita, no período analisado, a uma cobertura em que se verificou uma discreta maioria de enquadramentos episódicos, com presença relativamente menor na forma de enquadramentos temáticos, permanecendo ausentes da amostra os demais formatos de enquadramento.

ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de...

Empiricamente, as informações dos enquadramentos temáticos foram agrupadas em duas direções, bastando a presença de uma delas para justificar a classificação temática, a saber:

a) *Causas, soluções e políticas públicas*. Verificou-se a maneira pela qual a matéria analisada traçou conexões entre as causas da violação dos direitos da infância e da adolescência e as soluções cabíveis e apresentou propostas para resolver o problema, seja de forma pontual ou com referência às políticas públicas sociais do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente.

b) *Dados e discussões específicas*. Verificou-se a presença de estatísticas, citações complementares à legislação atual, possíveis menções a temas correspondentes à área e informações que ampliaram o contexto de compreensão do fato imediato.

Resultados e discussão

A amostra de matérias jornalísticas publicadas pelos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* no período de julho de 2008 a dezembro de 2009 que se referiram nominalmente ao Estatuto da Criança e do Adolescente se caracterizou pela presença de 120 textos, dos quais 78 são de *O Estado de S. Paulo* e 42 da *Folha de S. Paulo*.

Os resultados da análise de enquadramento da amostra assim compreendida sugerem a confirmação parcial das hipóteses iniciais da pesquisa. Foi detectada uma discreta maioria de textos informativos publicados na forma de enquadramentos episódicos. São, no total dos dois jornais, 64 textos informativos com enquadramentos episódicos, ou 54,24% da amostra, diante de 54 textos informativos com enquadramentos temáticos (45,76%).

Há diferenças importantes entre os jornais. *O Estado de S. Paulo* é o jornal em que o enquadramento episódico ao tema estudado foi maior, com 45 matérias (57,69% do total), diante de 33 matérias com enquadramento temático (42,31%).

No *Estadão*, os enquadramentos episódicos foram verificados em matérias curtas, com 1,5 a 2,5 mil caracteres, aproximadamente (com espaços), em geral circunscritos a notícias de acontecimentos imediatos como abuso sexual e agressões contra crianças e adolescentes, maus-tratos em unidades de atendimento socioeducativo a esse público e alegadas infrações cometidas por adolescentes, como participação em roubos, assaltos e tráfico de drogas. A maioria (82,22%) das 45 matérias com enquadramento episódico apenas citou o Estatuto da Criança e do Adolescente como legislação responsável pelo encaminhamento de crianças e adolescentes às instâncias de atendimento desse público, sem aprofundar as suas funções ou apresentar informações que situem causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos.

Já os enquadramentos temáticos estiveram presentes em *O Estado de S. Paulo* em matérias de 3 a 6,5 mil caracteres, aproximadamente (com espaços), com enfoque em ações abrangentes do poder público para conter a exploração sexual de crianças e adolescentes e preservar direitos desse público em unidades de atendimento socioeducativo e em contextos familiares e sociais diversos.

No *Estadão*, o tratamento temático esteve ancorado na apresentação de informações que situaram causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente. Com frequência, o ponto de partida das matérias envolveu aspectos relacionados às políticas públicas de preservação de direitos, como a perspectiva de uma mudança na legislação que afeta crianças e adolescentes trazida pelo projeto de lei 3.773, então aprovado pela

Câmara dos Deputados, que aumenta o rigor das penas para pornografia infantil e crimes de abuso sexual; a implantação do chamado toque de recolher em cidades do interior de São Paulo, proibindo a circulação de adolescentes após determinados horários; e mudanças no cumprimento de medidas socioeducativas, como a perspectiva da municipalização da liberdade assistida anunciada pelo governo do estado de São Paulo.

Em sua maioria (três em cada quatro), as matérias com enquadramento temático apresentaram dados e discussões específicas que aprofundam o contexto para o leitor, como comparações, análises adicionais, fontes complementares etc.

A amostra da *Folha de S. Paulo* apresentou, em comparação com a amostra de *O Estado de S. Paulo*, um tratamento de qualidade discretamente superior: foram 21 matérias com enquadramento temático (52,50% do total) e 19 matérias com enquadramento episódico (47,50%).

Das 19 matérias da *Folha de S. Paulo* com enquadramento episódico, que possuem entre 1 e 2,7 mil caracteres, aproximadamente (com espaços), 16 (84,21%) apenas citaram o Estatuto da Criança e do Adolescente como legislação de referência para o fato enfocado, sem outras informações sobre as funções das medidas socioeducativas ali previstas e os critérios de sua aplicação, o contexto social de eventuais infrações noticiadas etc., e não possuem dados ou discussões adicionais. São enfoques noticiosos sobre acontecimentos como furtos e agressões alegadamente cometidos por adolescentes, denúncias de exploração sexual e má gestão de entidades de execução de medidas socioeducativas.

A totalidade das 21 matérias da *Folha* com enquadramento temático, que contêm entre 1,7 e 5,5 mil caracteres (com espaços), possui informações que situaram causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente, e 19 (90,47%) delas apresentaram dados e discussões adicionais. São matérias sobre assuntos como saúde e comportamento de jovens; gestão de conselhos tutelares; atualização da legislação pertinente diante de fatores como o anonimato na internet; denúncias de agressão em unidades da Fundação Casa (Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente); e estudos e eventos que trazem novos dados sobre o sistema de preservação de direitos de crianças e adolescentes.

De maneira geral, verifica-se que enquadramentos temáticos estiveram sustentados pela apresentação de informações abrangentes que relacionam causas e soluções de violações de direitos de crianças e adolescentes no contexto das políticas públicas pertinentes. Nesse sentido, a qualidade da contextualização que subjaz aos enquadramentos temáticos tendeu a se mostrar decisiva para que o potencial informativo de uma abordagem jornalística fizesse jus ao quadro atual das políticas envolvidas no sistema nacional de atendimento àquele público, que conferem direitos de cidadania alinhados à consolidação da democracia brasileira.

Em sentido oposto, os enquadramentos episódicos figuraram desprovidos de informações adequadas e, em geral, apenas citaram a existência do Estatuto da Criança e do Adolescente como legislação que regula o setor, sem mais esclarecimentos sobre as políticas públicas da área, o que pôde dificultar a percepção de um contexto de reconhecimento de direitos considerado um dos avanços para o aprofundamento da cidadania no país.

No jornal *O Estado de S. Paulo*, os enquadramentos episódicos são mais frequentes nas matérias jornalísticas, correspondendo a 57,69% do total. Já na *Folha de S. Paulo*, foi detectado um quadro discretamente diferenciado, com 47,50% das matérias com enquadramento episódico.

A persistência de enquadramentos episódicos em toda a amostra analisada sugere a confirmação parcial das hipóteses da pesquisa, segundo as quais o Estatuto da Criança e do Adolescente, mesmo após 18 anos de sua promulgação, enfrenta resistências à sua consolidação, provenientes em parte dos enquadramentos simbólicos perpetrados pelo jornalismo sujeito à exploração comercial.

Em síntese, os resultados sugerem que o jornalismo comercial no estado de São Paulo pode ter dificultado o aprofundamento da cultura política de reconhecimento de direitos sociais, através da veiculação de matérias jornalísticas nas quais se revelou insuficiente a qualidade da contextualização de informações em relação ao sistema nacional de preservação dos direitos de crianças e adolescentes, aos atores sociais envolvidos e a dados e discussões específicas relacionadas, como esclarecimentos sobre a gestão das instituições de execução de medidas socioeducativas.

Essa interpretação dos resultados é sustentada pelo conceito de enquadramento, que envolve os aspectos de representação, narrativa mitológica e efeitos de mídia. Os enquadramentos episódicos detectados carregam representações inscritas em narrativas mitológicas de uma sociedade atomizada, na qual os adolescentes alegadamente infratores são os únicos responsáveis por sua marginalização, e o que resta ao poder público é puni-los com o banimento e a reclusão. A cultura política construída nesse sentido é de ausência de responsabilidade do Estado pela preservação de direitos sociais, embora estes estejam assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Já os enquadramentos temáticos, ao estarem associados a narrativas de uma sociedade caracterizada pela presença de estruturas específicas de preservação de direitos garantidos por lei, favoreceriam a construção de uma cultura política de responsabilização do poder público pela ineficácia de suas ações destinadas a atender a leis democraticamente formuladas pela sociedade.

Ou seja, os jornais analisados podem ser responsabilizados por oferecer uma contribuição relativa à afirmação da cidadania no Brasil, ao empregar, com frequência, determinados conceitos de notícia como vetores de coberturas superficiais e fragmentadas de fatos e acontecimentos que, à luz do ECA, deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seus nexos estabelecidos entre causas possíveis e soluções cabíveis.

Mas é forçoso reconhecer que, nos jornais estudados, as resistências à consolidação de uma cultura política favorável à afirmação de direitos sociais não parecem ser absolutas, dada a proporção significativa de enquadramentos temáticos na amostra analisada. Os números da pesquisa sugerem que houve um esforço importante dos veículos na qualidade de seu jornalismo, através da construção de enquadramentos temáticos.

Considerações Finais

Os enquadramentos identificados e descritos por levantamentos sistemáticos em um período abrangente compõem um indicador da cultura política de reconhecimento de direitos daquele público. Nesse contexto, se uma legislação como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deve conduzir à criação de estruturas aperfeiçoadas de preservação de direitos, mas as ações do poder público não são suficientes para gerar os efeitos sociais esperados, a resistência à efetivação da lei pode vir em parte de certas concepções sociais que permaneceriam infensas à lei, das quais os enquadramentos midiáticos podem ser um indicador.

Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, que dependem diretamente da legislação específica que protege seus direitos, formam um público especialmente sujeito a representações inscritas em narrativas mitológicas específicas. Isso porque a perspectiva de ressocialização presente no ECA exige que medidas punitivas sejam substituídas por medidas socioeducativas, que, por sua vez, implicam a mudança do paradigma cultural, consolidado em um contexto histórico-social passado, que associava o suposto desvio da conduta do adolescente à exigência de enfrentamento correcional e punitivo.

Pode-se dizer que a notícia que tem seu foco central sobre um suposto desvio de conduta de um adolescente, desprovido de informações sobre o contexto legal de preservação de seus direitos sociais, evoca o contexto das medidas punitivas vigentes no quadro anterior à promulgação do ECA, segundo as quais o adolescente marginalizado incorria em crime e merecia, enquanto sujeito irrecuperável, punição na forma de banimento e reclusão. O enquadramento episódico em torno de um acontecimento como um alegado roubo cometido por adolescentes instaura um quadro de compreensão específico, no qual são relegadas as condições de exclusão social e permanecem invisíveis os direitos assegurados pela legislação.

As representações contidas no enquadramento episódico podem acentuar a responsabilidade do próprio adolescente sobre a suposta infração cometida, além de construir um cenário de ausência de responsabilidade do poder público sobre o contexto social mais amplo de exclusão de oportunidades de inserção adequada dos jovens nas esferas da educação e do trabalho. Tal *frame* se associa a uma representação de sociedade atomizada, com diluída consciência histórica e frágil percepção da conquista representada pelos direitos de cidadania inscritos em suas próprias leis, na qual prospera a narrativa mitológica da responsabilização individual diante da aparente ausência de direitos sociais.

Já o enquadramento temático, ao situar o adolescente no contexto de seus direitos assegurados pelo ECA, tende a promover a responsabilização do poder público pela ineficácia de suas ações que deveriam atender ao disposto na lei. O enquadramento temático, ao apresentar informações que situam causas e soluções no contexto das políticas públicas do sistema de preservação dos direitos da criança e do adolescente, além de dados e discussões específicas que ampliam a contextualização do fato, pode gerar efeitos diferenciados.

Ou seja, o enquadramento temático pode conduzir à construção de uma visão sobre os problemas sociais na qual a responsabilidade por alegadas infrações cometidas por adolescentes não está centrada no próprio infrator, mas sim envolve uma sociedade nacional que assentiu democraticamente em torno da promulgação de uma lei destinada a reverter as consequências históricas de níveis excepcionais de iniquidade social. A narrativa contida nas representações do enquadramento temático dá conta de uma sociedade dotada de estruturas dirigidas a zelar pelo atendimento dos direitos de cidadania, na qual o bem-estar coletivo depende de sujeitos em formação terem essa condição respeitada pelas instituições sociais.

Embora seja recomendável, no contexto teórico do conceito de *framing*, que a ocorrência dos efeitos de enquadramentos episódico e temático seja verificada através de pesquisas qualitativas de recepção, é igualmente autorizada pela teoria a premissa de que efeitos assim esperados são coerentes com resultados obtidos anteriormente de maneira empírica e com as proposições teóricas da psicologia cognitiva que fundamentam o conceito. Ou seja, se não há prova cabal de que determinados enquadramentos gerem efeitos líquidos e certos, há lastro teórico e empírico para indicar que é

ROTHBERG, D. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de...

coerente, com o estado atual do conhecimento na área, a expectativa de determinados efeitos. Daí a multiplicação de estudos circunscritos à pesquisa de enquadramentos, sem desdobramentos qualitativos.

Os resultados da pesquisa aqui descrita sugeriram a confirmação parcial de suas hipóteses iniciais, segundo as quais o Estatuto da Criança e do Adolescente, apesar de ter completado, em julho de 2008, 18 anos de sua promulgação, enfrenta resistências à sua consolidação, possivelmente acentuadas por coberturas jornalísticas superficiais e fragmentadas de fatos e acontecimentos que, à luz da legislação, deveriam ser contextualizados em relação às políticas públicas da área e seu específico entendimento de causas possíveis e soluções cabíveis.

As análises realizadas pela pesquisa indicam a persistência de enquadramentos desfavoráveis ao fortalecimento de uma cultura política de reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes. Mas foi detectado um número significativo de matérias jornalísticas com contextualização adequada, o que sugere a existência de oportunidades de aperfeiçoamento da qualidade jornalística.

O amadurecimento do jornalismo, pensado como instituição, torna-se uma possibilidade se o tema da qualidade vier à tona no dia a dia das decisões rápidas tomadas em uma redação. Pluralidade e contextualização na forma de enquadramentos temáticos, embora possam ser eventualmente reconhecidos como necessários pelos profissionais da área, com frequência se tornam ideais inatingíveis. Mas uma das saídas para o fortalecimento do papel do jornalismo em direção ao atendimento do direito à informação nas democracias contemporâneas pode estar, justamente, no fortalecimento de uma cultura política de reconhecimento de direitos sociais, que exija nada menos que profundidade e contexto adequados nas matérias sobre fatos e acontecimentos relacionados à preservação de direitos de crianças e adolescentes.

Novas pesquisas são necessárias para verificar se esse esperado percurso de aperfeiçoamento se tornará progressivamente realidade. Investigações no nível da recepção de notícias, com métodos qualitativos como entrevistas e grupos focais, também serão úteis para auxiliar a compreensão dos efeitos de mídia no caso particular da cobertura jornalística sobre a temática em questão.

Referências Bibliográficas

ABU-EL-HAJ, J. "O debate em torno do capital social: uma revisão crítica". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, p. 65-79, 1º semestre de 1999.

ALDÉ, A. "*A construção da política: cidadão comum, mídia e atitude política*". Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.

BARTHES, R. *Mitologias*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1993.

BIRD, S. E.; DARDENNE, R. W. Mito, registro e "estórias": explorando as qualidades narrativas das notícias. In: TRAQUINA, N. (org.). *Jornalismo: questões, teorias e "estórias"*. Lisboa: Veja, 1999.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1997.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- CAPPELLA, J. N.; JAMIESON, K. H. *Spiral of cynicism: the press and the public good*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.
- D'ANGELO, P. "Studying framing in political communication with an integrative approach". *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, CA, vol. 56, nº 3, p. 353-364, March, 2012.
- FRANÇA, V. Representações, mediações e práticas comunicativas. In: PEREIRA, M.; GOMES, R. C.; FIGUEIREDO, V. L. F. (orgs.). *Comunicação, representação e práticas sociais*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2004.
- GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. "Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach". *The American Journal of Sociology*, Chicago, vol. 95, nº 1, p. 1-37, July, 1989.
- HALL, S. The work of representation. In: _____. (ed.). *Representation: cultural representations and signifying practices*. London: Sage; Milton Keynes: Open University, 2002.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p. 193-223, 2003.
- IYENGAR, S. "The accessibility bias in politics: television news and public opinion". *International Journal of Public Opinion Research*. Oxford, UK, vol. 2, nº 1, p. 1-15, Spring, 1990.
- _____. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- LIMA, V. A. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- MATTHES, J. "Framing politics: an integrative approach". *American Behavioral Scientist*, Thousand Oaks, CA, vol. 56, nº 3, p. 247-259, March, 2012.
- MOTTA, L. G. Enquadramentos lúdico-dramáticos no jornalismo: mapas culturais para organizar narrativamente os conflitos políticos. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (orgs.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, p.137-151, 2010.
- NECO, E. "ANJ divulga ranking dos jornais com maior circulação diária em 2008". Disponível em: <http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2009/04/14/imprensa27429.shtml>. Acesso em: 3 ago. 2009.
- PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. São Paulo: Unesp; Salvador: Edufba, 2004.
- _____. "Framing controversies: television and the 2002 presidential election in Brazil". *Political Communication*, New York, vol. 24, nº 1, p. 1-38, February, 2007a.
- _____. "Frame diversity and citizen competence towards a critical approach to news quality". *Critical Studies in Media Communication*, New York, vol. 24, nº 4, p. 303-321, December, 2007b.
- SCHEUFELE, D. "Framing as a theory of media effects". *Journal of Communication*, Hoboken, NJ, vol. 49, nº 1, p. 103-122, February, 1999.
- SOARES, M. C. *Representações, jornalismo e a esfera pública democrática*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- SODRÉ, M. *A narração do fato: notas para uma teoria do acontecimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- TUCHMAN, G. Contando "estórias". In: TRAQUINA, N. (org.). *Jornalismo: questões, teorias e "estórias"*. Lisboa: Vega, 1999.
-

Danilo Rothberg · danroth@uol.com.br

Submetido à publicação em outubro de 2013.
Aprovado para publicação em julho de 2014.

Explicando os efeitos de programas de socialização política: a experiência do Parlamento Jovem no Brasil

Mario Fuks

Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo: O presente artigo investiga, de forma sistemática, as mudanças geradas por programas de educação cívica em seus participantes, oferecendo uma visão integrada dos condicionantes e dos padrões de efeito resultantes. Nossas principais conclusões são: 1) valores são mais resistentes à mudança do que a motivação, o conhecimento político e as atitudes diante de instituições políticas; 2) os ganhos cognitivos e mudanças atitudinais ocorrem com maior intensidade quando o objeto pertence ao universo familiar da experiência; 3) os efeitos sobre a participação política não se manifestam no presente, mas os dados indicam a propensão a maior participação na vida adulta; 4) a qualidade do programa e a motivação do participante condicionam a influência dos demais fatores. O objeto de estudo é o Parlamento Jovem mineiro, em sua edição de 2008. O desenho da nossa pesquisa segue a lógica da pesquisa quase experimental (CAMPBELL; STANLEY, 1979). A partir de uma amostra não aleatória, foram realizadas, em 2008, duas rodadas de um *survey*, com 670 entrevistas, sendo 335 antes e 335 após o programa, das quais 167 com participantes e 168 com não participantes.

Palavras-chave: socialização política; atitudes políticas; participação política; conhecimento político

Abstract: This article investigates systematically the changes generated by civic education programs on its participants, offering an integrated view of the determinants and the resulting effect patterns. Our main conclusions are: 1) values are more resistant to change than motivation, political knowledge and attitudes towards political institutions; 2) cognitive gains and attitudinal changes are more likely to occur (and with greater intensity) when the object belongs to the universe of experience related to the program; 3) effects on political participation do not occur in the present, but the data indicate a propensity latter in adult life; 4) very often, the quality of the program and the motivation of the participant determine the influence of other factors. The object of study is the Youth Parliament mineiro, in its 2008 edition. Our research design follows the logic of quasi-experimental research (CAMPBELL; STANLEY, 1979). In 2008, a non-random sample of 670 participants completed two rounds of interviews, 335 before and 335 after the program. We interviewed 167 participants and 168 non-participants.

Keywords: political socialization; political attitudes; political participation; political knowledge

Introdução

Um dos grandes desafios com que se defrontam os estudos sobre comportamento político é explicar a mudança, quer seja nas atitudes, na tomada de decisão ou na participação política. Qual é o processo mediante o qual o cidadão apático se torna participativo? O que leva o eleitor a rever a sua decisão sobre o voto? Em que circunstâncias atitudes políticas socialmente enraizadas perdem intensidade e, eventualmente, mudam de direção?

Os estudos clássicos tiveram dificuldade em lidar com processos de mudanças, pois consideraram permanência (LAZARSFELD, BERELSON; GAUDER, 1965; CAMPBELL et al., 1960; ALMOND; VERBA, 1964; PUTNAM, 1996) como o “estado natural” (ECKSTEIN, 1988) do comportamento político. Em nenhuma outra área, a estabilidade das atitudes teve tanto destaque quanto nos estudos sobre socialização política. Mas, contrariando o paradigma clássico, estudos mais recentes mostram, de forma reiterada, que os processos socializadores que ocorrem após a infância e em espaços mais amplos do que aqueles da socialização primária são relevantes para a formação e a transformação do perfil político dos indivíduos, em especial em ambientes com alto fluxo informacional (SEARS; VALENTINO, 1997). Os estudos sobre programas de educação cívica, ancorados nessa nova visão da socialização política, têm identificado mudanças no comportamento político dos participantes (SLOMCZYNSKI; SHABAD, 1998; FINKEL; SABATINE, 2000; GALSTON, 2001; FINKEL, 2003; FINKEL; ERNST, 2005; CAMPBELL, 2008; FINKEL; SMITH, 2011; NIEMI; JUNN, 1998).

O presente artigo compartilha com a literatura sobre educação cívica o objeto de investigação: programas promovidos com a finalidade de formação de cidadãos informados, politicamente ativos e com atitudes e valores congruentes com o regime democrático. No entanto, a grande maioria dos estudos sobre educação cívica não tem como objetivo a análise sistemática dos condicionantes das mudanças ocorridas. A proposta deste artigo é contribuir para superar essa lacuna, oferecendo uma visão integrada dos fatores e dos padrões de efeito resultantes. O modelo resultante se apoia em dois estudos (NIEMI; JUNN, 1998; FINKEL; ERNST, 2005) que, em conjunto, consideram fatores de natureza estrutural, referentes ao desenho do programa, e individual, em especial a motivação.

Serão considerados três fatores responsáveis pela criação de condições mais ou menos favoráveis para a mudança no comportamento político a partir do impacto de programas de educação cívica. O primeiro é constituído pelas diferentes dimensões do comportamento político, que inclui atitudes, conhecimento e participação política. Cada uma dessas dimensões tem suas particularidades, em especial no que se refere à permeabilidade à mudança.

O segundo fator são as características do programa, incluindo qualidade, dinâmica, conteúdos e proximidade dos objetos (VALENTINO; SEARS, 1998) em relação ao ambiente da experiência. Espera-se que os efeitos de socialização política dependam de como o programa de educação cívica foi estruturado. Programas participativos e bem executados devem provocar mais mudanças e estas devem ocorrer, com maior destaque, em relação a objetos que fizeram parte do universo da experiência.

Em geral, são esses fatores estruturais que são analisados, deixando pouco espaço para a consideração de fatores individuais. Na nossa proposta, incluímos a motivação individual, expressa

pelo aumento do interesse pelo programa no seu decorrer. Naturalmente, supomos que jovens mais motivados tenham mais a ganhar com o programa.

Além de investigar os fatores que criam condições favoráveis para a mudança no comportamento político, o artigo pretende investigar a ação e a interação entre esses fatores na constituição dos padrões de efeito dos programas. Os efeitos decorrentes se diferenciam não apenas na sua intensidade (fracos, fortes ou nulos), mas também na sua trajetória (diretos, indiretos e tardios).

Ao propor um modelo que explique, de forma integrada, o impacto de programas de educação cívica, pretendemos não apenas contribuir para a elaboração de políticas públicas nessa área, mas, principalmente, para a compreensão dos processos e mecanismos associados a mudança das atitudes, aquisição de conhecimento e incremento do engajamento político. Nesse sentido, o verdadeiro teste do modelo será a sua aplicação em estudos futuros.

Na próxima seção, apresentamos, de forma resumida, os achados da literatura sobre educação cívica a respeito dos fatores que explicam o impacto desses programas. Em seguida, analisamos os efeitos cognitivos, atitudinais e comportamentais do Parlamento Jovem mineiro. Na última seção, propomos o modelo unificado, articulando os diferentes fatores que promovem a mudança ou operam como entraves a esta e os diferentes padrões de efeito que se formam como consequência.

Determinantes do impacto dos programas de educação cívica

São inúmeros os estudos que mostram que atividades de educação cívica têm, em maior ou menor medida, impacto sobre o conhecimento, as atitudes e a participação política. Ao analisar os condicionantes do sucesso desses programas sobre o perfil político dos indivíduos, vários fatores têm sido considerados pela literatura. Um deles é o desenho do programa, incluindo o grau de exposição dos indivíduos (NIEMI; JUNN, 1998; FINKEL; ERNST, 2005), a qualidade do instrutor e, no caso de jovens, a série do aluno (NIEMI; CHAPMAN, 1998). Outro aspecto do desenho do programa considerado está associado ao seu objetivo, que pode variar de simples inclusão de conteúdos políticos no currículo escolar a programas mais abrangentes direcionados para a formação de uma nova cultura política. Além disso, o formato do programa importa, sendo mais eficaz quando a experiência é mais dinâmica e envolve debate (GALSTON, 2001; FINKEL, 2003; FINKEL; ERNST, 2005) ou mesmo a participação e a deliberação.

Além do desenho, alguns estudos têm chamado a atenção para a especificidade de cada dimensão do comportamento político afetada pelo programa. A diferença mais óbvia é entre a rigidez das atitudes e a flexibilidade da dimensão cognitiva (NIEMI; JUNN, 1998). Ganhos de informação proporcionados por processos socializadores são muito mais comuns e mais substantivos do que mudanças nas atitudes políticas. A adesão a um regime político, a tolerância em relação a minorias e a posição a respeito de assuntos moralmente carregados tendem a permanecer no estado de inércia. Quando mudam, é o resultado de um processo complexo e de longo prazo.

Entre os estudos sobre educação cívica, dois se destacam por elaborar modelos que tratam de forma sistemática as condições favoráveis para que os programas sejam bem-sucedidos. Niemi e Junn (1998), ao analisar os fatores que explicariam a eficácia do ensino sobre política nas aulas de

educação cívica, consideram duas dimensões. A primeira é constituída pelos fatores associados à exposição dos conteúdos do conhecimento. O curso (conteúdos, técnicas de ensino, duração etc.), o acesso a livros e jornais e a conversa sobre política em casa são componentes dessa dimensão. Além dos ambientes socializadores, há também uma dimensão constituída por traços do indivíduo que expressam interesse por política e pelo estudo em geral. A motivação é a condição para que o jovem receba as mensagens às quais está exposto.

O segundo estudo, realizado por Finkel e Ernst (2005), demonstra que a qualidade do programa de educação cívica importa. Instrutores interessados e competentes e métodos participativos geram maiores ganhos. De acordo com os autores, a qualidade do programa é mais relevante em relação a aspectos mais resistentes à mudança, como os valores. Se comparadas com as demais dimensões, as mudanças no conhecimento sobre política ocorrem com mais facilidade, não necessitando mais do que o ensino em sala de aula. Já a mudança nos valores exige mais do programa, dependendo menos da instrução formal do que de práticas/métodos (mais ou menos participativos e mais ou menos abertos à discussão) e da qualidade do instrutor.

Nossa análise segue o rumo desses dois estudos no sentido de buscar identificar as condições favoráveis para que programas de educação cívica gerem mudanças no comportamento político dos jovens. Embora o nosso interesse de pesquisa seja menos a efetividade desses programas do que a dinâmica da mudança em relação a atitudes, conhecimento e participação política, os fatores que identificamos aqui coincidem, em grande medida, com aqueles encontrados por esses dois estudos.

Sendo assim, a nossa investigação retoma achados anteriores, mas que ainda não tinham sido pensados de forma articulada, com a preocupação de elaborar um modelo unificado capaz de explicar as condições mais ou menos favoráveis para que haja mudanças quanto a atitudes, conhecimento e participação política dos jovens. Além disso, introduzimos no modelo um fator que não foi considerado por estudos anteriores sobre programas de educação: a saliência do objeto no contexto da experiência (SEARS; VALENTINO, 1997). Esse fator qualifica os demais, potencializando ou amortecendo efeitos esperados. Assim, a distinção entre, de um lado, a dimensão cognitiva, que é facilmente moldável, e, de outro, a dimensão atitudinal, resistente à mudança, deve ser relativizada em função do universo familiar da experiência vivida durante o programa. No universo que investigamos, por exemplo, o contato constante com o Legislativo estadual certamente explica por que os efeitos do programa são mais expressivos em relação aos objetos associados a essa instituição, seja no plano cognitivo, seja no atitudinal. Nesse caso, a questão não se resume ao esforço adicional (FINKEL; ERNST, 2005; FINKEL, 2003) para que o programa impacte os valores, mas inclui também a centralidade que os objetos têm no programa, o que nem sempre está associado ao conteúdo ensinado.

Além de analisar de forma integrada os diversos fatores que criam condições mais ou menos favoráveis à mudança, propomos aqui explorar a implicação desses diferentes fatores na configuração de padrões dos efeitos desses programas. Esses padrões variam porque o tempo e a trajetória dos efeitos dos processos socializadores não seguem o mesmo ritmo e dinâmica para os diversos aspectos do comportamento político. Os diferentes padrões de efeitos dos programas de educação cívica têm despertado menos atenção dos pesquisadores do que os fatores que

potencializam o seu impacto. Ainda assim, alguns estudos têm indicado, além dos efeitos diretos, a presença de efeitos indiretos ou tardios (ANDOLINA et al., 2003; LUSKIN et al., 2007; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995; ZUKIN et al., 2006; LUSKIN; FISHKIN, 2007).

Ao analisar um programa de educação cívica no Brasil – o Parlamento Jovem mineiro – pretendemos contribuir para uma compreensão integrada do processo de mudança propiciado por experiências dessa natureza. A abordagem sistemática adotada propõe-se a captar diferentes padrões de mudança, considerando a qualidade e o desenho do programa, a dimensão afetada, a saliência do objeto no contexto da experiência e a motivação individual.

Os efeitos do Parlamento Jovem mineiro

O Parlamento Jovem (PJ) é um projeto da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), desenvolvido conjuntamente com o curso de ciências sociais da PUC Minas desde 2004 e destinado aos alunos do ensino médio de Belo Horizonte¹. Durante um semestre letivo, alunos dessas escolas desenvolvem uma série de atividades (palestras, oficinas, mesas-redondas, atividades legislativas etc.) e, no final, reúnem-se no plenário da Assembleia Legislativa para a apreciação e a votação de um documento com proposições que, posteriormente, são encaminhadas como projetos de lei para a tramitação na ALMG.

Em sua edição de 2008, o programa teve início em abril e terminou em junho e teve, em média, dez encontros. Na maior parte do tempo, o PJ ocorreu dentro das escolas, com oficinas semanais. Além disso, várias atividades ocorreram na própria ALMG, tais como mesas-redondas, visitas institucionais e oficinas de redação de projetos de lei.

Em cada edição do PJ, os alunos escolhem um tema para debater e, no final do programa, deliberar. O tema da edição de 2008 foi “Jovem e Violência: provocador ou vítima?”. As primeiras oficinas abordaram temas de educação cívica, com ênfase nas noções sobre cidadania, democracia e participação política. A maior parte das oficinas foi dedicada ao processo deliberativo. Durante esse período, os jovens estudaram o tema escolhido, assistiram a debates com especialistas na área, elaboraram proposta de legislação e, por fim, deliberaram. Na última etapa do programa, os participantes dividiram-se em grupos de trabalho e, em seguida, realizaram a plenária final. Nesse momento, reunidos no plenário da Assembleia, os jovens votaram o documento com propostas de políticas públicas associadas ao tema “juventude e violência”. Nessa última etapa, as propostas vitoriosas foram encaminhadas para tramitação na ALMG.

Em resumo, a edição de 2008 do PJ foi curta e concentrou-se no estudo e no debate sobre um tema específico. Quanto à sua dinâmica, o programa teve um forte componente participativo, direcionado, desde o início, para a atividade legislativa. Sendo promovido e, em parte, sediado pela ALMG, o jovem ficou exposto ao fluxo informacional, aos atores e às atividades que se desenvolvem nesse ambiente.

O desenho de nosso estudo segue a lógica da pesquisa quase experimental (CAMPBELL; STANLEY, 1979), adequada para medir o impacto de experiências socializadoras sobre o

¹ A partir de 2010 o projeto, na ALMG, foi estadualizado e o programa específico com as escolas de Belo Horizonte passou a ser realizado pela Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, mantendo a participação da PUC Minas.

comportamento político. A partir de uma amostra não aleatória², foram realizadas, em 2008, duas rodadas de um *survey*³, com 670 entrevistas⁴, sendo 335 antes e 335 após o programa, das quais 167 com participantes e 168 com não participantes. A edição 2008 do PJ contou com sete escolas participantes⁵ e teve como tema “o jovem e a violência”. Na seleção do grupo de controle, buscamos assegurar a simetria entre os tipos de escola e entre diferentes fatores do *background* familiar. Desse modo, foram selecionadas sete escolas com o mesmo perfil socioeconômico e cultural que as escolas dos alunos participantes (pública, privada e militar). Da mesma forma, foram selecionados alunos com perfil semelhante ao dos participantes em relação a uma série de características observáveis, tais como sexo, idade, série, classe social e escolaridade dos pais.

Além da variável de tratamento, incluímos em nossos modelos de regressão algumas variáveis com o objetivo de controlar os efeitos que determinadas estruturas (ambiente familiar e ambiente escolar) exercem sobre o conhecimento, as atitudes e a participação política do jovem. O ambiente familiar é, aqui, indicado pela escolaridade dos pais, que é também uma ótima *proxy* para a participação política dos pais. Já o ambiente escolar é definido pelo tipo de escola que o jovem frequenta (pública, militar, particular de classe média e particular de elite). Outros trabalhos (FUKS; BATISTA, 2011; FUKS, 2011; 2012) demonstraram o impacto substantivo desses contextos sobre o perfil político do jovem, o que reforça a tese, já consolidada na literatura, de que os ambientes familiar e escolar definem, em grande parte, o estoque de conhecimento, os valores e a participação política dos jovens (SLOMCZYNSKI; SHABAD, 1988; ICHILOV, 2007; FINKEL; ERNST, 2005; ANDOLINA et al., 2003; VERBA, BURNS; SCHOLOZMAN, 2003; VERBA, SCHLOZMAN; BURNS, 2005).

Para evitar a atribuição de efeitos ao PJ, quando, na realidade, eles estão associados a outras experiências socializadoras que ocorreram durante o mesmo período, incluímos nos modelos a série em que o aluno estudava, a participação em outros programas de educação cívica (ou em grupos de estudos) e a exposição aos meios de comunicação. Os modelos também contêm a variável defasada (o valor da variável dependente na primeira rodada do *survey*), controlando assim os efeitos derivados das diferentes condições iniciais dos jovens.

Começamos a análise pelo conhecimento sobre política. Seria um exagero afirmar que o Parlamento Jovem teve um impacto inequívoco e uniforme sobre as diversas áreas do conhecimento político. Em relação a várias baterias de perguntas, o grupo de tratamento, quando comparado com o grupo de controle, não obteve ganhos informacionais. O programa não estimulou o aumento do conhecimento sobre o nome e as ideologias dos partidos políticos, nem dos cargos e partidos de lideranças políticas. Surpreendentemente, o PJ também não contribuiu para que os jovens se tornassem mais informados sobre as atribuições do Poder Legislativo no Brasil, como aprovar o orçamento do Executivo e propor e votar leis, ou a respeito do trâmite para a aprovação de uma lei,

² Portanto, os resultados aqui apresentados, embora sejam bastante sugestivos e tenham como referência um amplo número e, especialmente, grande variedade de tipos de escola, não têm validade estatística para o conjunto de alunos de ensino médio de Belo Horizonte.

³ A primeira rodada foi realizada entre fevereiro e abril e a segunda, entre junho e novembro de 2008.

⁴ O projeto original previa 351 entrevistas no pré-teste e 351 no pós-teste, totalizando 702 entrevistas. Entretanto, apenas 335 foram possíveis no pós-teste. Decidimos excluir da análise os casos faltantes no pós-teste.

⁵ Participaram dessa edição as seguintes escolas: Colégio Frei Orlando – Unidade Carlos Prates; Colégio Frei Orlando – Unidade Alípio de Melo; Colégio Loyola; Escola Santo Tomás de Aquino; Escola Municipal Walt Disney; Colégio Tiradentes – Unidade Gameleira; Colégio Tiradentes – Unidade Santa Teresa.

como a votação no plenário e a apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça do corpo legislativo⁶.

Por outro lado, após participarem do programa, os jovens conseguiram citar um número maior de deputados estaduais e reconhecer um número maior de atividades promovidas pela ALMG junto à sociedade civil. Não menos importante, o grupo de tratamento aprendeu a distinguir as instituições legislativas de demais instituições políticas, assim como o significado de um dos principais procedimentos envolvidos no processo decisório legislativo, o “destaque”. Além disso, conforme esperado, quem participou do programa mostrou ter mais conhecimento sobre um dos principais assuntos debatidos: o Estatuto da Criança e do Adolescente. Os jovens também adquiriram conhecimento a respeito do nome das siglas de algumas instituições políticas.

Tabela 1
Conhecimento político

	Eventos da ALMG	Nome dos deputados	Instituições legislativas	Siglas	Destaque	Estatuto da Criança
Tratamento	0,495*** (0,161)	0,679*** (0,201)	0,334* (0,174)	0,167* (0,085)	18,009*** (7,939)	2,301*** (0,485)
Escolaridade dos pais	0,022 (0,107)	0,111 (0,114)	0,167 (0,125)	0,059 (0,075)	2,413*** (0,772)	3,240*** (1,317)
2º ano do ensino médio	-0,046 (0,127)	-0,981 (0,163)	-0,107 (0,154)	0,085 (0,075)	1,468 (0,747)	0,828 (0,198)
3º ano do ensino médio	0,260 (0,218)	0,851** (0,375)	0,079 (0,225)	0,183 (0,114)	7,100*** (0,495)	1,269 (0,411)
Escola militar	0,321 (0,344)	0,377 (0,368)	-0,251 (0,203)	0,123 (0,172)	20,435*** (16,441)	0,404* (0,198)
Escola de classe média	-0,117 (0,301)	0,264 (0,515)	-0,154 (0,268)	0,180** (0,235)	11,136*** (7,623)	0,367 (0,231)
Escola de elite	-0,078 (0,356)	-0,054 (0,428)	-0,102 (0,256)	0,321** (0,240)	4,599* (4,338)	0,177** (0,134)
Grupo de estudo	0,297* (0,155)	0,341* (0,321)	0,733*** (0,157)	0,221*** (0,125)	2,026** (0,736)	5,838*** (2,853)
Exposição aos meios	0,044** (0,019)	0,051* (0,029)	0,055* (0,027)	0,011** (0,019)	0,896** (0,049)	1,197*** (0,060)
Variável defasada	-1,098*** (0,152)	-0,543*** (0,149)	-0,627*** (0,056)	0,273*** (0,053)	-	-
Constante	0,212 (0,321)	-0,448 (0,511)	2,229*** (0,242)	0,392* (0,211)	0,005*** (0,003)	0,104*** (0,054)
N	274	294	294	294	294	294
Pseudo R²/R² ajustado	0,286	0,230	0,316	0,182	932,49***	131,25***

Fonte: Pesquisa “O Parlamento Jovem como espaço de socialização política”.

Os valores nas células das quatro primeiras colunas são coeficientes de regressão linear, com erro-padrão robusto e com *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. Os valores nas células da quinta e da sexta coluna são coeficientes de regressão logística (*razão de chance*), com erro-padrão robusto e *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. A tabela mostra apenas as variáveis que apresentaram significância estatística para o grupo de tratamento ou em outra variável relevante para explicar os efeitos do programa, tais como a exposição aos meios de comunicação e a participação em grupo de estudo. Em todos os modelos foi incluída, como controle, a variável defasada, com o valor do *survey* da primeira rodada.

* Estatisticamente significativo a 0,10

** Estatisticamente significativo a 0,05

*** Estatisticamente significativo a 0,01

⁶ Por economia de espaço e para facilitar a leitura, só apresentamos, no artigo, os modelos das variáveis de conhecimento que foram afetadas pelo PJ.

Em síntese, apesar de os dados não apontarem para uma única direção, podemos identificar um padrão na influência do PJ sobre o conhecimento político dos jovens: o ganho de conhecimento concentra-se nos objetos próximos da experiência socializadora, seja porque eles se referem ao próprio ambiente do PJ, seja porque fazem parte dos conteúdos ensinados. Nesse sentido, é bem provável que as informações a respeito dos eventos legislativos e do nome dos deputados tenham chegado aos jovens mediante a sua imersão no ambiente institucional em que ocorreu o PJ.

Não por acaso, as variáveis mais relevantes nos modelos são a exposição aos meios de comunicação e a participação em grupo de estudo. Em ambos os casos, trata-se de processos de formação cívica que ocorrem simultaneamente e concorrem com o PJ enquanto agente de circulação da informação política. Além de propiciar ganhos de conhecimento em todas as dimensões afetadas pelo PJ, a participação em grupos de estudo ainda gerou um ganho de conhecimento adicional, aumentando a capacidade de o jovem citar o nome dos partidos e identificar suas ideologias políticas.

O padrão de efeitos informacionais do PJ indica que apenas em relação a objetos mais salientes o programa apresenta efeitos mais expressivos do que a participação em grupos de estudos. Isso mostra que o impacto de experiências socializadoras depende da natureza da atividade. Nesse caso, o grupo de estudos, sendo uma atividade exclusivamente voltada para a aquisição de conhecimento político, proporcionou maiores ganhos informacionais do que o PJ, que teve o ensino como apenas uma das suas atividades.

Já os fatores estruturais, associados aos ambientes familiar e escolar, não são os mais adequados para explicar mudanças em processos socializadores de curta duração. A escolaridade dos pais, com certeza, é um dos principais preditores do grau de conhecimento político dos filhos (FUKS; BATISTA, 2011). Mas, entre o começo e o fim do programa, ela não teve nenhum efeito adicional sobre o estoque de informação política dos jovens. O ambiente escolar revelou-se mais relevante, pois, ainda que de forma limitada, os alunos de escolas particulares e militares tiveram ganhos de conhecimento político, se comparados com os alunos de escolas públicas (categoria de referência).

Apesar de se tratar de um programa de natureza participativa, o PJ não tornou o jovem mais engajado em atividades políticas. Outros programas de educação cívica – como, por exemplo, a MiniONU – mostraram-se mais eficazes no sentido de promover a participação política.

Diferentemente da participação, o aumento de exposição à informação e do interesse por política é evidente. Os jovens saíram do PJ mais interessados por política e muito mais expostos ao noticiário político.

Tabela 2
Participação política

	Associativismo	Trabalho voluntário na escola	Ação política
Tratamento	0,956 (0,287)	1.245 (0.405)	- 0,150 (0,162)
Escolaridade dos pais	0,805 (0,178)	1.581 (0.461)	0,201 (0,182)
2º ano do ensino médio	1,20 (0,366)	1.157 (0.315)	0,445* (0,215)
3º ano do ensino médio	1,877 (0,800)	0.220*** (0.114)	1,173*** (0,222)
Escola militar	0.946 (0,688)	0.300 (0.246)	0,255 (0,279)
Escola de classe média	0.937 (0,583)	0.819 (0.717)	- 0,053 (0,305)
Escola de elite	0,259* (0,188)	0.779 (0.714)	0,639 (0,379)
Grupo de estudo	2,15 (1,031)	1.053 (0.435)	0,364 (0,294)
Outros programas de educação cívica	2,55** (1,10)	1.186 (0.636)	- 0,093 (0,344)
Exposição aos meios de comunicação	1,092 (0,074)	1.241*** (0.102)	0,049 (0,043)
Variável defasada	-	-	- 0,427*** (0,078)
Constante	0,161 (0,081)	0.0482*** (0.0407)	1,475*** (0,297)
N	287	294	289
Pseudo R ² / R ² ajustado	0,574	0,095	0,227

Fonte: Pesquisa "O Parlamento Jovem como espaço de socialização política".

Os valores nas células das duas primeiras colunas são coeficientes de regressão logística (razão de chance), com erro-padrão robusto com *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. Os valores nas células da terceira coluna são coeficientes de regressão linear, com erro-padrão robusto com *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. Na última coluna, incluímos, como controle, a variável defasada, com o valor do *survey* da primeira rodada.

* Estatisticamente significativo a 0,10

** Estatisticamente significativo a 0,05

*** Estatisticamente significativo a 0,01

Tabela 3
Variáveis motivacionais

	Exposição aos meios de comunicação	Interesse por política
Tratamento	0,763** (0,285)	0,265*** (0,088)
Escolaridade dos pais	0,009 (0,178)	0,099* (0,056)
2º ano do ensino médio	0,019 (0,311)	-0,090 (0,084)
3º ano do ensino médio	0,606** (0,229)	0,081 (0,105)
Escola militar	1,157*** (0,228)	0,015 (0,069)
Escola de classe média	1,019** (0,424)	0,115 (0,088)
Escola de elite	0,995* (0,495)	0,045 (0,104)
Grupo de estudo	0,722 (0,517)	0,299*** (0,095)
Outros programas de educação cívica	0,227 (0,423)	0,075 (0,117)
Exposição aos meios de comunicação	-	-0,007 (0,011)
Variável defasada	-0,529*** (0,036)	-0,747*** (0,088)
Constante	1,815*** (0,452)	0,310** (0,123)
N	294	294
Pseudo R ² / R ² ajustado	0,317	0,242

Fonte: Pesquisa "O Parlamento Jovem como espaço de socialização política".

Os valores nas células são coeficientes de regressão linear, com erro-padrão robusto com *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. Em todos os modelos, incluímos, como controle, a variável defasada, com o valor do *survey* da primeira rodada.

* Estatisticamente significativo a 0,10

** Estatisticamente significativo a 0,05

*** Estatisticamente significativo a 0,01

Pode-se dizer que o Parlamento Jovem despertou o jovem para o mundo da política. Mas o eventual efeito do programa sobre o engajamento cívico seria indireto e mediado pela motivação política. Seguindo essa linha de raciocínio, o jovem que, nesse momento, passa a se interessar e se informar mais sobre política teria maior propensão a se engajar em atividades cívicas no futuro (ZUKIN et al., 2006; LUSKIN; FISHKIN, 2007; FUKS, 2011). Espera-se que o "engajamento intelectual" (ZALLER, 1992) estimule, com o decorrer do tempo, em especial em momentos da vida em que o recrutamento para a participação política ocorra com mais frequência (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995), o envolvimento em atividades cívicas.

Dois fatores fortalecem, no caso da participação política, a tese dos efeitos tardios. O primeiro é de natureza metodológica: o período entre as duas medições da pesquisa foi curto (aproximadamente, quatro meses), o que tornou difícil observar eventuais efeitos dos ganhos de motivação sobre a participação política. Além disso, um jovem, na faixa etária de 14 a 17 anos, tem

poucos incentivos e mesmo oportunidades de participar de atividades políticas típicas da vida adulta, como, por exemplo, aquelas associadas ao mundo do trabalho, ao associativismo e às eleições.

No caso do conhecimento político também observamos essa trajetória do efeito que parte do PJ e passa pelo aumento de atenção em relação à política. Além de seus efeitos diretos sobre o conhecimento, o programa cria condições favoráveis à aquisição de informação política no futuro. Como mostra a Tabela 1, a exposição à informação política nos meios de comunicação é o principal preditor de ganhos de conhecimento durante o PJ. Sabendo que o programa estimula o hábito de se informar, é natural esperar o aumento de conhecimento político como seu efeito indireto e tardio.

Ainda que a maioria dos estudos conclua que os indivíduos que participam de programas de educação cívica se tornam cidadãos mais interessados, ativos e mais bem informados sobre a política, eles não são igualmente otimistas quanto aos seus efeitos nas atitudes políticas dos participantes. Mas, mesmo em relação às atitudes, é importante estabelecer uma distinção entre os diferentes “objetos da política” (ALMOND; VERBA, 1964). A diferença relevante para o nosso estudo é aquela entre objetos específicos e concretos (por exemplo, as instituições políticas) e princípios abstratos (por exemplo, a tolerância política), sendo aqueles mais maleáveis do que estes.

As evidências de que dispomos não deixam dúvidas quanto à maleabilidade de certas atitudes políticas. O aumento expressivo de atitudes positivas em relação ao Legislativo estadual indica a emergência de uma nova imagem pública da ALMG junto aos participantes do programa. Quando comparados com o grupo de controle, esses jovens percebem a ALMG como uma instituição mais transparente, aberta à participação da sociedade e dinâmica e inovadora (FUKS; CASALECCHI, 2012). Além disso, há um aumento substantivo de confiança na ALMG em decorrência da participação no PJ.

Tabela 4
Confiança nas instituições

	ALMG	Câmara dos Vereadores	Congresso Nacional
Tratamento	0,355*** (0,089)	0,202*** (0,059)	0,063 (0,047)
Escolaridade dos pais	0,157** (0,067)	0,167** (0,077)	0,141** (0,053)
2º ano do ensino médio	0,017 (0,110)	- 0,007 (0,103)	- 0,013 (0,065)
3º ano do ensino médio	0,082 (0,193)	0,093 (0,072)	- 0,018 (0,123)
Escola militar	- 0,244 (0,156)	- 0,304*** (0,101)	- 0,108 (0,084)
Escola de classe média	- 0,171 (0,117)	- 0,267 (0,155)	- 0,168 (0,106)
Escola de elite	- 0,326** (0,139)	- 0,186 (0,165)	- 0,164 (0,118)
Grupo de estudo	- 0,011 (0,109)	- 0,098 (0,148)	- 0,148* (0,079)
Outros programas de educação cívica	0,057 (0,142)	- 0,029 (0,079)	0,152 (0,130)
Exposição aos meios de comunicação	0,011 (0,015)	- 0,003 (0,018)	0,001 (0,017)
Variável defasada	- 0,883*** (0,100)	- 0,933*** (0,106)	- 0,979*** (0,144)
Constante	0,352** (0,132)	0,429*** (0,127)	0,319*** (0,076)
N	278	277	273
R² ajustado	0,358	0,338	0,263

Fonte: Pesquisa “O Parlamento Jovem como espaço de socialização política”. Os valores nas células são coeficientes de regressão linear, com erro-padrão robusto com *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. Em todos os modelos, incluímos, como controle, a variável defasada, com o valor do *survey* da primeira rodada.

* Estatisticamente significativo a 0,10

** Estatisticamente significativo a 0,05

*** Estatisticamente significativo a 0,01

Mais uma vez, chama atenção a influência do programa sobre mudanças nos objetos que fazem parte do universo familiar, nesse caso a própria instituição que o promove e a Câmara dos Vereadores, outro objeto da política local. Como pode ser observado em relação ao Congresso Nacional, as imagens de instituições políticas menos salientes durante o programa não foram afetadas. Com certeza, a presença constante na ALMG, o contato com os seus funcionários e deputados e o intenso fluxo de informações a respeito da instituição favoreceram a mudança atitudinal⁷.

Como esperado, as atitudes “fortes” (KROSNICK; PETTY, 1995; KROSNICK, 1991) são mais resistentes à mudança. Já aprendemos com os estudos sobre socialização política que valores nucleares, como aqueles associados a grupos sociais e a temas controversos, se formam cedo. Mas

⁷ Para uma análise mais detalhada desse tema, ver Fuks e Casalecchi (2011).

também aprendemos com pesquisas posteriores (JENNINGS; NIEMI, 1974; JENNINGS; MARKUS, 1984; SEARS; VALENTINO, 1997) que processos de socialização que ocorrem depois da infância afetam nossas atitudes e crenças.

Por isso, não chega a ser uma surpresa o fato de o PJ ter sido mais influente do que se esperava na formação de jovens mais tolerantes em relação a grupos sociais que costumam ser alvo de atitudes negativas, como os comunistas, negros e ateus.

Tabela 5
Tolerância (movimento negro, comunistas e ateus)

	Tolerância política
Tratamento	0,190*** (0,062)
Escolaridade dos pais	- 0,017 (0,077)
2º ano do ensino médio	- 0,0572 (0,134)
3º ano do ensino médio	0,077 (0,148)
Escola militar	- 0,069 (0,133)
Escola de classe média	0,710*** (0,132)
Escola de elite	0,627*** (0,196)
Grupo de estudo	0,203 (0,224)
Outros programas de educação cívica	0,036 (0,140)
Exposição aos meios de comunicação	- 0,015 (0,016)
Variável defasada	- 0,674*** (0,067)
Constante	5,253 (0,537)
N	286
R²	0,4062

Fonte: Pesquisa "O Parlamento Jovem como espaço de socialização política".

Os valores nas células são coeficientes de regressão linear, com erro-padrão robusto com *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. Incluímos, como controle, a variável defasada, com o valor do *survey* da primeira rodada.

* Estatisticamente significativo a 0,10

** Estatisticamente significativo a 0,05

*** Estatisticamente significativo a 0,01

Mas não basta seguir as conclusões mais recentes dos estudos sobre socialização política para entender essas mudanças. Ao menos dois outros fatores devem ser considerados. O primeiro é a influência do clima de debate e participação do PJ. No estudo sobre programas de educação cívica na África do Sul, Finkel e Ernst (2005) já haviam mostrado que o que, de fato, importa para a aquisição

de “orientações democráticas” é a qualidade do instrutor e o método de ensino. Os efeitos sobre valores democráticos só foram substantivos em contextos em que o programa contou com dinâmicas ativas e participativas ou em que o instrutor tinha certas qualidades. Podemos, então, esperar que a natureza participativa do PJ seja, em parte, responsável pelo ganho de valores democráticos.

O segundo fator é a própria temática do PJ, na edição de 2008: “Jovem e violência: provocador ou vítima?”. Durante os meses em que durou o programa, esse tema foi o foco central dos debates, estudos e deliberação, o que obrigou os participantes a refletir sobre a condição dos jovens de camadas socioeconômicas menos favorecidas que praticam crimes ou que, desde muito cedo, ingressam no mercado de trabalho e também sobre o papel do Estado na proteção e punição desses grupos. É provável que a imersão nesse universo temático tenha contribuído para aumentar a tolerância dos jovens em relação a minorias.

Mas nem tudo mudou no campo dos valores e atitudes. A resistência à mudança que caracteriza essa dimensão do comportamento político pode ser observada em relação aos homossexuais. Utilizando a análise fatorial, Fuks (2012) mostrou que as atitudes dos jovens em relação a homossexuais não se alinham nem com suas atitudes em relação a outras minorias, nem com suas posições em relação a temas controversos que, habitualmente, opõem atitudes liberais e conservadoras. Esse limite da ação do PJ merece ser aprofundado em estudos sobre outros programas de educação cívica, avaliando se há, de fato, uma excepcionalidade nas atitudes em relação a homossexuais ou se isso se deve a alguma característica do programa.

Distribuição do impacto do PJ em função da qualidade do programa na escola e da motivação individual

Seria esse conjunto de efeitos distribuído de forma homogênea entre os participantes do PJ ou haveria alguma variação em função da qualidade do programa em cada escola e da motivação individual? Para responder a essa pergunta, segmentamos a variável de tratamento em função da qualidade do programa⁸ em cada escola e em função do aumento do interesse (declarado pelo jovem) no PJ durante a sua realização. Os dados mostram que tanto a estrutura quanto a motivação interferem nos efeitos do programa, sendo estes mais substantivos nas escolas em que o programa teve melhor desempenho e nos jovens mais motivados.

⁸ A qualidade do programa foi avaliada por nossa equipe de pesquisa a partir do acompanhamento do programa. Foram considerados os seguintes fatores: qualidade dos monitores, envolvimento do coordenador do programa na escola, infraestrutura e compromisso da direção da escola com as atividades do programa. O coeficiente de Spearman (0.9198) da correlação entre a qualidade do programa nas escolas e a avaliação dos próprios alunos sobre o programa confirma a validade do nosso indicador.

Tabela 6
Efeitos da qualidade do programa e da motivação dos participantes

		Qualidade do programa		Motivação individual	
		Baixa qualidade	Alta qualidade	Baixa motivação	Alta motivação
Conhecimento	Siglas	n/s	0,271* (0,136)	n/s	0,223* (0,110)
	Nome dos deputados	0,440** (0,202)	1,111*** (0,255)	0,688** (0,275)	0,674*** (0,198)
	Eventos da ALMG	0,329** (0,146)	0,848*** (0,233)	n/s	0,669*** (0,185)
	Destaque	15,437*** (8,393)	23,153*** (8,690)	10,354*** (6,506)	23,547*** (9,838)
Atitudes	Confiança na ALMG	0,217** (0,079)	0,593*** (0,084)	0,271** (0,117)	0,389*** (0,092)
	Confiança no Congresso	n/s	0,139* (0,066)	n/s	n/s
	Confiança na Câmara Vereadores	0,139* (0,069)	0,331** (0,110)	n/s	n/s
	Tolerância aos comunistas	0,090* (0,044)	0,104* (0,058)	n/s	0,128*** (0,039)
Motivação	Exposição aos meios de comunicação	n/s	1,339*** (0,163)	n/s	0,908*** (0,261)
	Interesse por política	0,191*** (0,047)	0,399*** (0,044)	n/s	0,367*** (0,076)

Fonte: Pesquisa "O Parlamento Jovem como espaço de socialização política".

Os valores nas células são coeficientes de regressão linear, com erro-padrão robusto com *cluster* no nível da escola apresentado entre parênteses. Em todos os modelos, incluímos, como controle, a variável defasada, com o valor do *survey* da primeira rodada. As células não preenchidas são aquelas em que os coeficientes não são estatisticamente significativos. Para a variável "destaque", foi realizada uma regressão logística. Nesse caso, o valor apresentado na célula é a razão de chance. Na primeira coluna, encontram-se as variáveis de interesse. Nas demais colunas, colocamos as variáveis explicativas, que indicam a qualidade do programa e a motivação do participante. A "alta qualidade" indica o conjunto das escolas em que o programa obteve bom desempenho, enquanto a "baixa qualidade" indica o conjunto das escolas em que o programa não foi bem-sucedido. Nas duas últimas colunas, estão as variáveis indicadoras da motivação dos participantes. Em todos os casos, a categoria de referência é o grupo de controle da pesquisa. Os modelos utilizados para a construção da tabela contaram com as mesmas variáveis que usamos nos demais modelos do artigo. Essas variáveis de controle foram omitidas na tabela por questão de espaço e para facilitar a leitura dos resultados. As variáveis que não foram afetadas pela qualidade do programa ou pela motivação não foram incluídas.

* Estatisticamente significativo a 0,10

** Estatisticamente significativo a 0,05

*** Estatisticamente significativo a 0,01

A força dos efeitos do PJ depende, em grande medida, da sua qualidade e do aumento do interesse do participante. Entre as questões de conhecimento, a estrutura do PJ e a motivação individual só não trazem ganhos adicionais em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente e à identificação das instituições legislativas. A única outra variável que não é afetada pela qualidade e pela motivação é a tolerância em relação a negros e ateus. Por outro lado, são inúmeras as mudanças mediadas, exclusivamente, pelo desempenho do programa e estímulo do jovem. Só há aumento de conhecimento em relação aos objetos que não são salientes nas escolas em que o PJ é bem-sucedido ou quando o jovem se sente motivado para participar do programa. O mesmo acontece com a totalidade das variáveis motivacionais que foram afetadas pelo programa e com a confiança no Congresso Nacional.

Os coeficientes da Tabela 6 mostram que, se comparado com o grupo de controle, os jovens em cujas escolas o programa foi bem-sucedido tiveram mudanças mais substantivas do que aqueles que declararam que o seu interesse no PJ aumentou durante o programa. Da mesma forma, a qualidade do programa tem efeito sobre um número maior de variáveis (dez) do que a motivação individual (oito). Mas, quando comparamos estratos do próprio grupo de tratamento, os efeitos da motivação superam os da estrutura do programa. Basta observar que, enquanto a qualidade do PJ é, exclusivamente, responsável pelo seu efeito em três das variáveis, o efeito do programa sobre cinco variáveis depende da motivação do participante.

Em conjunto, esses dados nos dizem que não é apenas o desenho do programa, a saliência dos objetos ou a natureza da dimensão do comportamento político que explicam os efeitos do programa. Confirmando e ampliando resultados de pesquisas anteriores (FINKEL; ERNST, 2005; NIEMI; JUNN, 1998), aspectos estruturais e individuais da experiência socializadora, expressos nas condições em que ela se desenvolveu em cada escola e na motivação de quem participou dela, influenciam e, com frequência, condicionam as mudanças cognitivas, atitudinais e comportamentais.

Condições favoráveis à mudança: uma abordagem integrada

A partir da análise apresentada nas seções anteriores, não é difícil apontar os fatores responsáveis por criar condições mais ou menos favoráveis à ação do PJ na formação de jovens bem informados e interessados por política, participativos, tolerantes e confiantes nas instituições políticas. Os principais são as características de cada dimensão do comportamento político, o grau de saliência dos objetos das atitudes e do conhecimento, o desenho e a qualidade do programa e o interesse de quem participa dele.

A diferença das dimensões aqui analisadas é o que explica o expressivo aumento de interesse e de exposição à informação política. A aquisição de conhecimento político durante o PJ também foi favorecida pela facilidade na transmissão de informação por meio de processos de socialização política. Nosso estudo também demonstrou que, embora sejam mais resistentes à mudança, as atitudes políticas não são homogêneas entre si, pois as atitudes que têm como objeto as instituições mudam com maior facilidade do que as atitudes que constituem o núcleo duro da política simbólica (SEARS; FUNK, 1999), tais como aquelas dirigidas a minorias e assuntos moralmente carregados⁹. Além disso, mesmo atitudes enraizadas, como aquelas associadas à tolerância, sofreram mudanças durante o programa. Associamos essas mudanças à dinâmica ativa e participativa do PJ e ao seu foco temático.

Consideramos também o desenho do programa de educação cívica e os seus conteúdos. O Parlamento Jovem mineiro é um projeto de natureza participativa. Além de estimular o debate, ele “transforma” os jovens em deputados, indo além do convencional “*role playing*”. Os participantes do programa deliberam efetivamente sobre a política pública eleita como tema no encontro inaugural do projeto. Por outro lado, o PJ é um projeto de curta duração, tendo, em média, na edição de 2008, nove oficinas. Além disso, nesse breve percurso, apenas os primeiros encontros foram dedicados à formação cívica tradicional, mediante a exposição de conteúdos sobre democracia, cidadania e Poder

⁹ Mas vimos também que, se o programa aborda questões associadas a esses temas e valores, essa resistência pode ser amortecida, como ocorreu na tolerância em relação a algumas minorias.

Legislativo. Além dos conteúdos curriculares, cada programa de educação cívica cria o seu próprio universo familiar, ao tornar certos conteúdos mais salientes ou aproximar os participantes de determinadas realidades. No caso do PJ, o universo familiar é composto pelo próprio ambiente em que ele ocorreu, incluindo o Legislativo estadual, os deputados e a dinâmica política regional.

Essas considerações a respeito do desenho do programa e dos objetos salientes nos permitem aprofundar o entendimento de alguns resultados apresentados. Mostramos que o PJ não teve impacto homogêneo nas diversas modalidades de conhecimento analisadas. Quando ocorreu, esse impacto concentrou-se nos objetos salientes durante o programa, tais como as informações a respeito dos eventos legislativos, nome dos deputados e identificação das instituições legislativas. Vimos também os limitados e indiretos efeitos do programa sobre a participação e sugerimos que a curta duração do programa contribuiu para que isso ocorresse. Além disso, apontamos o caráter participativo do PJ como elemento facilitador na formação de jovens mais atentos à política. Esse conjunto de aspectos mostra como as características dos programas de educação cívica podem favorecer ou não mudanças no comportamento político e ajudar a prever o tipo de mudança que deve ocorrer.

Tão importante quanto o desenho e o universo familiar do programa é a sua estrutura. Nas escolas em que essa estrutura se beneficiou de um bom monitor, de um coordenador presente nas oficinas e de uma direção atenta às exigências do programa, ele foi bem-sucedido. Isso faz toda a diferença, pois essas condições não apenas favoreceram ou limitaram a mudança. Muito mais do que isso, elas condicionaram os efeitos do programa, de tal forma que, em muitos casos, esses efeitos só ocorreram em escolas em que o PJ foi bem-sucedido. Além disso, nas escolas em que o programa teve maior qualidade, houve ganhos adicionais de conhecimento, tolerância, confiança e interesse político. Ou seja, mesmo nos casos em que não determinou a mudança, a qualidade do programa ampliou a sua magnitude.

Não menos importante para fechar o nosso modelo explicativo dos efeitos do programa sobre o perfil político dos jovens é a motivação individual. Essa motivação opera no modelo da mesma forma que a estrutura do programa: em alguns casos ela é condição e, em outros, ela modula os efeitos do PJ. São raros os casos em que a motivação ou a estrutura não interferem no padrão de efeito do programa.

Reunindo os principais pontos apresentados nesta seção, a Tabela 8 apresenta o modelo explicativo proposto neste artigo. Esse quadro sinóptico contém os diferentes fatores que, de forma integrada, contribuiriam para explicar os efeitos do PJ, assim como os padrões de efeito¹⁰ gerados pelo programa.

¹⁰ O desenho de nossa pesquisa não permite observar efeitos indiretos, pois não há antecedência temporal entre as variáveis, ou melhor, todas acompanham, simultaneamente, o mesmo fluxo temporal. Mas ele permite identificar tendências, prevendo efeitos tardios a partir dos efeitos de certas variáveis, no tempo 1, sobre outras variáveis, no tempo 2 da nossa pesquisa, como, por exemplo, o efeito da exposição à informação sobre o conhecimento político, o que indica que o impacto cognitivo do programa pode ser maior do que o observado durante o período da coleta de dados.

Quadro 1
Condicionantes e padrões de efeito do Parlamento Jovem mineiro

	Resistência à mudança	Características relevantes do programa	Qualidade do programa	Motivação do participante	Padrão do efeito
Confiança na ALMG	Média	Objeto saliente	Aumenta o efeito	Aumenta o efeito	Efeito direto
Confiança na Câmara dos Vereadores	Média	Objeto saliente	Aumenta o efeito	Não interfere no efeito	Efeito direto
Tolerância	Alta	Curta duração Objeto saliente	Aumenta o efeito	Responsável pelo efeito	Efeito parcial (comunistas, movimento negro e ateus)
Conhecimento sobre assuntos salientes durante o programa	Baixa	Objeto saliente	Aumenta o efeito	Aumenta o efeito (nome dos deputados) Responsável pelo efeito (eventos da ALMG)	Efeito direto Efeito tardio e indireto via exposição aos meios de comunicação
Exposição aos meios de comunicação	Baixa	Dinâmica participativa	Responsável pelo efeito	Responsável pelo efeito	Efeito direto
Interesse por política	Baixa	Dinâmica participativa	Aumenta o efeito	Responsável pelo efeito	Efeito direto
Participação	Média	Curta duração Dinâmica participativa	Não interfere no efeito	Não interfere no efeito	Efeito tardio e indireto via motivação

Fonte: Pesquisa "O Parlamento Jovem como espaço de socialização política".

Considerações Finais

A análise empreendida neste artigo constatou que os efeitos do Parlamento Jovem não são distribuídos de forma homogênea em suas diferentes áreas de impacto (informacional, atitudinal e comportamental), nos distintos objetos do conhecimento e das atitudes políticas (mais ou menos salientes) e nas diferentes dimensões do engajamento político (comportamental ou motivacional). Disso, derivamos algumas conclusões: 1) as atitudes políticas associadas a valores são mais resistentes à mudança do que a motivação e o conhecimento político e mesmo do que atitudes diante das instituições políticas; 2) os ganhos cognitivos e mudanças atitudinais ocorrem com maior intensidade quando o objeto pertence ao universo familiar da experiência; 3) os efeitos sobre a participação política não se manifestam no presente, mas os fatores de natureza motivacional são indicadores de uma propensão do jovem à participação na vida adulta.

Mas nossa intenção era ir além da avaliação dos impactos do Parlamento Jovem mineiro e explorar a dinâmica e os mecanismos que definem diferentes padrões de influência de programas de educação cívica. Com esse propósito, esboçamos um modelo explicativo desses diferentes padrões, levando em conta os fatores que contribuíram para criar condições mais ou menos favoráveis para a eficácia do programa. O grau de resistência à mudança de cada dimensão investigada, o desenho e o conteúdo do programa e a saliência do objeto são partes integrantes do modelo. Mas é a qualidade

do programa e a motivação do participante que se destacam, pois, em muitos casos, condicionam a influência dos demais fatores.

Observando o que há de singular na experiência do Parlamento Jovem mineiro, destaca-se a emergência de uma cultura política local. Isso se expressou tanto na nova imagem pública do Legislativo mineiro como no conhecimento adquirido a respeito de instituições e atores políticos do estado de Minas Gerais.

Por último, não podemos deixar de considerar a natureza incremental do processo de formação do perfil político do jovem. Sendo assim, parte dos efeitos de programas de educação cívica como o PJ depende de sua interação com outras experiências em curso ou que estão por vir. Isso ficou claro quando mostramos que outras experiências de socialização política, como, por exemplo, o grupo de estudo, tiveram impactos tão ou mais expressivos do que o Parlamento Jovem mineiro.

Referências Bibliográficas

ANDOLINA, M., et al. "Habits from Home: lessons from School: influences on youth civic engagement". *Political Science & Politics*, vol. 36, nº 2, p. 275-280, 2003.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1964].

CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York: John Wiley and Sons, 1960.

CAMPBELL, D. E. "Voice in the classroom: how an open classroom climate fosters political engagement among adolescents". *Political Behavior*, vol. 30, p. 437-454, 2008.

CAMPBELL, D.; STANLEY, J. *Delineamentos experimentais e quase-experimentais de pesquisa*. São Paulo: Edusp, 1979.

ECKSTEIN, H. A. "Culturalist theory of political change". *American Political Science Review*, vol. 82, p. 789-804, 1988.

FINKEL, S. E. "Can democracy be taught?". *Journal of Democracy*, vol. 14, p. 137-151, 2003.

FINKEL, S. E.; SABATINI, C.; BEVIS, G. "Civic education, civil society, and political mistrust in a developing democracy: the case of the Dominican Republic". *World Development*, vol. 28, p. 1.851-1.874, 2000.

FINKEL, S. E.; ERNST, H. R. "Civic education in post-apartheid South Africa: alternative paths to the development of political knowledge and democratic values". *Political Psychology*, vol. 26, nº 3, p. 333-64, 2005.

FINKEL, S. E.; SMITH, A. E. "Civic education, political discussion, and the social transmission of democratic knowledge and values in a new democracy: Kenya 2002". *American Journal of Political Science*, vol. 55, nº 2, p. 417-435, 2011.

FUKS, M. "Efeitos diretos, indiretos e tardios: trajetórias da transmissão intergeracional da participação política". *Lua Nova*, vol. 83, p. 145-178, 2011.

_____. "Atitudes, cognição e participação política: padrões de influência dos ambientes de socialização sobre o perfil político dos jovens". *Opinião Pública*, vol. 18, nº 1, p. 88-108, 2012.

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

FUKS, M.; CASALECCHI, G. "Trust and political information: attitudinal change among participants in the Youth Parliament in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, vol. 6, nº 1, p. 70-88, 2012.

GALSTON, W. "Political knowledge, political engagement, and civic education". *Annual Review Political Science*, vol. 4, nº 1, p. 217-234, 2001.

ICHILOV, O. "Civic knowledge of high school students in Israel: personal and contextual determinants". Paper presented at the annual meeting of the International Society of Political Psychology, Portland, Oregon USA, 2007.

JENNINGS, M. K.; MARKUS, G. B. "Partisan orientations over the long haul: results from the three-wave political socialization panel study". *The American Political Science Review*, vol. 78, nº 4, p. 1.000-1.018, 1984.

JENNINGS, M. K.; NIEMI, Richard G. *The political character of adolescence: the influence of families and schools*. Princeton: Princeton University Press, 1974.

KROSINICK, J. "The stability of political preferences: comparison of symbolic and nonsymbolic attitudes". *American Journal of Political Science*, vol. 35, nº 3, p. 577-586, 1991.

KROSINICK, J.; PETTY, R. Attitude strength: an overview. In: KROSINICK, J.; PETTY, R. (orgs.). *Attitude strength: antecedents and consequences*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1995.

LAZARSFELD, P.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice: how to voter makes up his mind in a presidential campaign*. 2ª ed. New York: Columbia University Press, 1965.

LUSKIN, R., et al. "Deliberation in the schools: a way of enhancing civic engagement?". Presented at the biennial General Conference of the European Consortium for Political Research, Pisa, Italy, 2007.

NIEMI, R.; JUNN, J. *Civic education: what makes students learn*. New Haven: Yale University Press, 1998.

NIEMI, R.; CHAPMAN, C. "The civic development of 9th- through 12th-grade students in the United States: 1996". Statistical Analysis Report. National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, 1998.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SEARS, D.; FUNK, C. "Evidence of the long-term persistence of adults' political predispositions". *The Journal of Politics*, vol. 61, nº 1, p. 1-28, 1999.

SEARS, D.; VALENTINO, N. "Politics matters: political events as catalysts for preadult socialization". *The American Political Science Review*, vol. 91, nº 1, p. 45-65, 1997.

SLOMCZYNSKI, K. M.; SHABAD, G. "Can support for democracy and the market be learned in school? A natural experiment in post-communist Poland". *Political Psychology*, vol. 19, nº 4, p. 749-779, 1988.

VALENTINO, N.; SEARS, D. "Event-driven political communication and the preadult socialization of partisanship". *Political Behavior*, vol. 1, nº 2, p. 127-154, 1998.

VERBA, S.; BURNS, N.; SCHLOZMAN, L. "Unequal at the starting line: creating participatory inequalities across generations and among groups". *The American Sociologist*, vol. 34, p. 45-69, 2003.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, L.; BRADY, E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, Mass, London: Harvard University Press, 1995.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, L.; BURNS, N. Family ties: understanding the intergenerational transmission of participation. In: ZUCKERMAN, A. (org). *The social logic of politics*. Philadelphia: Temple University Press, 2005.

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

ZUKIN, C., et al. *A new engagement? Political, civic life, and the changing American citizen*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Anexo
Construção das variáveis

Independentes

Série

Foi criada uma variável categórica em que 1 = aluno de 1º ano, 2 = aluno de 2º ano e 3 = aluno de 3º ano. Em seguida, essa variável decomposta tem três variáveis binárias que indicam se o aluno participava do primeiro, segundo ou terceiro ano, sendo que o valor 0 = não participa e 1 = participa.

Outros programas de educação cívica

Foi perguntado se “Você participa ou já participou de MiniONU”, “Você participa ou já participou de Conferência Diplomática” e “Você participa ou já participou de algum outro projeto voltado para a formação política”. A partir das respostas criamos uma nova variável, a qual indica se o jovem participou de MiniONU, Conferência Diplomática ou outro projeto de formação política. Atribuímos os seguintes valores: 0 = não participou de nenhum desses programas e 1 = participou de algum desses programas.

Grupo de estudo

Foi perguntado se “Você participa ou já participou de grupo de estudo sobre política”. Atribuímos os seguintes valores: 0 = não participou e 1 = participou.

Escolaridade dos pais

Foi criado um construto a partir da Análise Fatorial por Eixos Principais que aglutinou os anos de escolaridade completos do pai e da mãe do respondente, de modo a obter apenas uma variável geral de escolaridade dos pais. As duas variáveis isoladas foram medidas em termos dos graus escolares completos ou incompletos do pai e da mãe. Para transformá-las em variáveis contínuas, atribuímos os seguintes valores para os anos de escolaridade: 0 (nunca frequentou a escola), 2 (da 1ª à 4ª série do fundamental incompleto), 4 (da 1ª à 4ª série do fundamental completo), 6 (da 5ª à 8ª série do fundamental incompleto), 8 (da 5ª à 8ª série do fundamental completo), 9,5 (do 1º ao 3º ano do ensino médio incompleto), 11 (do 1º ao 3º ano do ensino médio completo), 13 (curso superior incompleto), 15 (curso superior completo), 16 (pós-graduação incompleta) e 17 (pós-graduação completa). Participação política dos pais: foi também criado um construto por Análise Fatorial por Eixos Principais que aglutinou a participação política do pai e da mãe do respondente. Os índices de participação política do pai e da mãe foram construídos a partir da contagem do número de associações, partidos e sindicatos dos quais os pais dos respondentes participam.

Variáveis binárias das escolas

Uma das variáveis, em nosso banco de dados, buscava captar em um só indicador o tipo de ambiente escolar frequentado pelo respondente. As categorias definidas foram as seguintes: escola pública, escola pública militar, escola particular de classe média e escola particular de elite. Foram criadas variáveis indicadoras (binárias) a partir das quatro categorias. Os critérios utilizados na classificação das escolas como de elite e classe média foram a mensalidade e a localização

geográfica. Assim, nenhuma escola de classe média tem, no 1º e 2º ano do ensino médio, mensalidade superior a R\$ 520,00, enquanto as mensalidades das escolas de elite variam entre R\$ 642,00 e R\$ 738,00. Da mesma forma, além de serem reconhecidas publicamente como “tradicionais”, todas as escolas de elite se situam na região mais valorizada de Belo Horizonte (zona sul). Já as escolas de classe média ficam em regiões menos “nobres” da cidade. No caso das escolas públicas e militares, a classificação apenas reproduz a identidade jurídica dessas escolas.

Eficácia política subjetiva

Fizemos a seguinte pergunta: “Às vezes política e governo parecem tão complicados que uma pessoa como você não pode realmente entender o que se passa”. A resposta era dada numa escala de Likert, de cinco pontos, com as seguintes alternativas: concordo totalmente, concordo em parte, nem concordo nem discordo, discordo em parte e discordo totalmente. Criamos uma variável binária, excluindo a opção do meio e agregando os dois pares das pontas, de tal forma que cada uma das novas categorias expressasse a totalidade das atitudes em uma das duas direções (concordando ou discordando).

Exposição à informação nos meios de comunicação

Foi perguntado com que frequência o respondente se considerava exposto à informação política em certos meios de comunicação, mais especificamente três tipos: a) TV e rádio; b) jornais e revistas impressos; e c) internet. Para cada um dos três tipos foi fornecida uma escala com a gradação de exposição do respondente (0 = nunca, 1 = raramente, 2 = algumas vezes por mês, 3 = algumas vezes por semana, 4 = diariamente). O índice de exposição aos meios de comunicação foi feito a partir do somatório das respostas às três questões, de modo a constituir uma variável contínua.

Dependentes

Exceto o “associativismo” e a “participação em trabalho voluntário na escola”, as variáveis dependentes foram construídas pelo resultado da subtração do seu valor da segunda rodada pelo seu valor da primeira rodada, o que permite estimar o efeito do tratamento.

Conhecimento político

Conhecimento das siglas

Foi pedido que os respondentes dissessem o significado das siglas TRE (Tribunal Regional Eleitoral), ONU (Organização das Nações Unidas), UNE (União Nacional dos Estudantes) e MST (Movimento dos Sem Terra). As respostas eram abertas e foram pós-codificadas em três níveis (2 = acerto substantivo, 1 = acerto quanto ao tema, 0 = erro ou não resposta). O índice foi construído através da Análise Fatorial Exploratória por Eixos Principais, com Alpha de Cronbach de 0,597. Todas as variáveis tiveram cargas satisfatórias, apesar de não tão altas. Oito dos 351 casos não possuíam resposta e foram imputados no valor 0 (na escala de -2 a +2).

Destaque

Um dos procedimentos que fazem parte da tomada de decisão no Legislativo é o “destaque”. Uma proposta é destacada: 1) quando se deseja manifestar o apoio total ao seu conteúdo; 2) quando o tema discutido foi abordado superficialmente; 3) com vistas à promoção de alguma modificação ou supressão; ou 4) para votação em bloco; 5) ou você não saberia dizer; 7. NR 9. NS. Criamos, então, uma variável binária, atribuindo o valor “1” à resposta correta (3) e o valor “0” às demais respostas.

Estatuto da Criança e do Adolescente

Na segunda rodada do *survey*, fizemos a seguinte pergunta: “O Estatuto da Criança e do Adolescente é uma legislação que foi aprovada pelo: 1. Congresso Nacional; 2. Assembleia Legislativa de Minas Gerais; 3. Supremo Tribunal de Justiça; 4. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; 5. Ou você não saberia dizer”. Criamos, então, uma variável binária, sendo a resposta correta (Congresso Nacional) = 1; e as demais alternativas = 0.

Citação de deputados

Foi feita a pergunta “Você saberia me dizer o nome de algum deputado da Assembleia Legislativa de Minas Gerais?”. A pergunta foi repetida até esgotar o número de deputados que o entrevistado sabia citar. Foram atribuídos dois pontos para a citação de nome completo de um deputado e um ponto para o nome incompleto. Em seguida foram somados os pontos, criando-se, assim, um índice.

Conhecimento dos eventos da ALMG

Foi feita a seguinte pergunta ao entrevistado: “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais oferece várias possibilidades de participação à população mineira. Você saberia citar alguma destas possibilidades?”. Caso não houvesse resposta espontânea, era perguntado ao candidato se ele conhecia: a) seminário legislativo, b) fóruns técnicos, c) audiências públicas, d) comissão de participação popular. A variável foi então construída a partir das respostas de tipo espontânea e forçada. Para cada resposta espontânea foram atribuídos dois pontos. Para cada resposta forçada foi atribuído um ponto. Elas foram então somadas compondo uma escala.

Motivacionais

Interesse por política

Foi perguntado ao entrevistado o quanto ele se interessava por política. A pergunta continha quatro opções de resposta: nada interessado (0), pouco interessado (1), interessado (2) e muito interessado (3).

Participação política

Participação em trabalho voluntário na escola

Foi feita a pergunta: “Considerando apenas este ano, 2008, você realizou ou está realizando algum trabalho voluntário organizado pela escola?”. A partir daí foi criada uma variável binária, sendo não = 0 e sim = 1.

Associativismo

Na segunda rodada do *survey*, foi feita a pergunta: “Desta lista de associações ou grupos, eu gostaria de saber de qual você é, atualmente, membro, ou associado, ou participa com frequência?”. O seguinte elenco de associações foi apresentado ao entrevistado: a) associação comunitária, de moradores ou sociedade de amigos de bairro; b) associação ligada à defesa de direitos de minoria, tais como o movimento negro, indígena, feminista ou de liberdade de opção sexual; c) associação ligada a temas sociais, tais como saúde, educação, moradia, meio ambiente, cultura; d) sindicato; e) Orçamento Participativo. Devido à baixa participação dos jovens em associações da sociedade civil, transformamos os cinco pontos da escala de associativismo em uma variável binária, indicando se o jovem tem, ao menos, um vínculo associativo.

Ações políticas

Utilizamos um conjunto de variáveis que se referem à participação individual em atividades políticas específicas. Foram consideradas as seguintes atividades: participar de reunião do bairro ou da comunidade, assinar manifesto ou abaixo-assinado, participar de manifestações ou passeatas e participar de greves. Atribuindo o mesmo peso a cada uma das quatro atividades, essa variável passou a ter três categorias: 1) não participou de nenhuma ação, 2) participou de uma ação e 3) participou de duas ou mais ações.

Atitudes políticas

Confiança na Câmara dos Vereadores

Foi feita a pergunta “Em relação à Câmara dos Vereadores, você: 1) nunca confia, 2) confia às vezes, 3) confia na maior parte do tempo e 4) confia sempre?”. A partir daí uma variável binária foi criada, sendo que nunca confia e confia às vezes = 0 e confia na maior parte do tempo e confia sempre = 1.

Confiança no Congresso Nacional

Foi feita a pergunta “Em relação ao Congresso Nacional, você: 1) nunca confia, 2) confia às vezes, 3) confia na maior parte do tempo e 4) confia sempre?”. A partir daí uma variável binária foi criada, sendo que nunca confia e confia às vezes = 0 e confia na maior parte do tempo e confia sempre = 1.

Confiança na ALMG

Foi feita a pergunta “Em relação à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), você: 1) nunca confia, 2) confia às vezes, 3) confia na maior parte do tempo e 4) confia sempre?”. A partir daí uma variável binária foi criada, sendo que nunca confia e confia às vezes = 0 e confia na maior parte do tempo e confia sempre = 1.

Tolerância política (comunistas, membros do movimento negro e ateus)

Uma bateria de perguntas buscava captar a tolerância dos respondentes em relação a certos grupos sociais. O fraseado era o seguinte: “Em muitos lugares existem grupos de pessoas com ideias diferentes das da maioria da população. Em sua opinião, os (comunistas, membros do movimento negro e ateus)”; e as categorias de resposta revelavam três níveis de tolerância (0 = “Devem deixar de

FUKS, M. Explicando os efeitos de programas de socialização política...

lado suas ideias aceitando as da maioria”; 1 = “Podem ter suas ideias, sem ter permissão de falar sobre elas em público”; 2 = “Podem ter suas ideias e também falar sobre elas em público”). As respostas dadas em relação a comunistas, membros do movimento negro e ateus foram aglutinadas pela Análise Fatorial Exploratória por Componentes Principais.

Mario Fuks - mariofuks@uol.com.br

Submetido à publicação em outubro de 2013.

Versão final aprovada em abril de 2014.

Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos

Euzeneia Carlos

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo: Este artigo avalia as mudanças no padrão de ação coletiva de um movimento social decorrente dos efeitos de seu engajamento em instituições participativas de elaboração de políticas públicas, considerando três dimensões interdependentes – organizacional, relacional e discursiva. Os efeitos institucionais no movimento social são examinados a partir do estudo de caso do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), localizado na região metropolitana do Espírito Santo, no contexto pós-1990, mediante instrumentos do método qualitativo e quantitativo. A correlação entre o engajamento institucional do movimento e as mudanças verificadas no seu padrão de ação coletiva apresenta efeitos de complexificação da estrutura organizacional, pluralização da rede de relações sociais e discurso de cooperação e contestação na interação sociedade-Estado.

Palavras-chave: movimentos sociais; engajamento institucional; complexificação organizacional; interação sociedade-Estado

Abstract: This article assesses changes in the pattern of collective action of social movement arising of the effects of their engagement in participatory institutions of policy-making, considering three interdependent dimensions – organizational, relational and discursive. Institutional effects in the social movement are examined from the case study of the Center for the Defense of Human Rights of Serra, located in the metropolitan area of Espírito Santo, after 1990 through qualitative and quantitative method. The correlation between the institutional engagement of the movement and the changes in the pattern of collective action has effects of complexification organizational, pluralization of social network, and cooperation and contestation discourse in the society-state interaction.

Keywords: social movements; institutional engagement; complexification organizational; society-state interaction

Introdução¹

No Brasil, nas duas últimas décadas, a institucionalização de arranjos participativos na gestão pública incentivou o engajamento de movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal, seja na elaboração e monitoramento de políticas públicas, seja na sua gestão e implementação (GURZA LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2008; TATAGIBA, 2004). Nesse bojo, as Instituições Participativas (IPs), notoriamente multiplicadas nos níveis de governo municipal, estadual e federal, constituem “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), cujo conceito permite a análise conjunta dos diferentes processos institucionais mediante os quais cidadãos interferem em decisões, implementação e acompanhamento de políticas públicas (PIRES; VAZ, 2010).

O engajamento de movimentos sociais na política institucional é aqui identificado pela sua inserção nas instituições participativas, contexto no qual as relações entre sociedade civil e Estado não compreendem um evento pontual e episódico, mas um processo relativamente estável, que define as políticas públicas nos dias atuais. O conceito abrangente de IPs é especialmente relevante como recurso metodológico na análise dos efeitos das inovações democráticas na atuação dos governos, bem como na ação coletiva de movimentos sociais.

Este artigo analisa os efeitos do engajamento institucional de movimentos sociais em IPs sobre seus padrões de ação coletiva. Especificamente, avalia quais mudanças os movimentos sociais, constituídos no bojo do processo de redemocratização do país, vivenciaram em decorrência de sua inserção em arranjos participativos, no que concerne às dimensões organizacional, relacional e discursiva da ação coletiva.

A análise dos efeitos nos padrões de ação coletiva considera os múltiplos formatos das instituições participativas como variável independente – conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos, e programas governamentais de gestão e implementação de políticas públicas –, no intuito de verificar a correlação entre as mudanças nos padrões de ação coletiva e o engajamento institucional. Esse procedimento metodológico decorre do pressuposto de que a institucionalização dos canais de mediação da relação sociedade-Estado gera implicações sobre a ação coletiva – seja em termos de constrangimentos, seja quanto a oportunidades.

A categoria de análise “padrão de ação coletiva” (PAC) corresponde a modalidades de ação que orientam o comportamento dos movimentos como atores políticos em face das instituições e do Estado em geral. Naturalmente, não existe um padrão homogêneo ou um modelo de ação unitário, que represente os atores sociais e que sirva de paradigma da ação do movimento, tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Desse modo, o padrão de ação coletiva, ainda que represente formas de ação e de interação predominantes num movimento social em dado contexto histórico, é internamente mais complexo, diferenciado e multifacetado. Cabe ressaltar que o movimento social é compreendido como coletividade formada por uma pluralidade de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação, com

¹ Versão preliminar deste artigo foi apresentada no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Unesp–Araraquara (SP), de 23 a 25 de abril de 2013. Agradeço pelos comentários a Gabriel Feltran e ao parecerista anônimo de *Opinião Pública*.

base em identidades compartilhadas construídas mediante relações de conflito e cooperação (DIANI, 2003; MELUCCI, 1996).

Este artigo busca estabelecer debate crítico com as teorias dos movimentos sociais que supõem uma separação entre estes e a política institucionalizada, e que analisam a ação coletiva a partir de estruturas dicotômicas: *contention*-institucionalização, *outsider-insider*, autonomia-cooptação, contestação-cooperação. Nessas abordagens, as interações entre movimentos sociais e instituições políticas são limitadas à noção de institucionalização da ação coletiva, segundo a qual a inserção na política institucional implica rotinização, integração e cooptação (MEYER; TARROW, 1998; MCADAM; TARROW; TILLY, 2001).

Considerações metodológicas

No intuito de avaliar as mudanças no PAC e associá-las aos efeitos das instituições de participação, este artigo analisa uma organização de movimento social que emergiu no contexto de transição do regime autoritário dos anos 1980 e, no período democrático posterior a 1990, ocupou espaços de mediação institucional na relação sociedade-Estado. Localizado na região metropolitana do Espírito Santo, o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), uma organização do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), constitui a unidade de análise deste estudo².

A análise das mudanças no PAC do CDDH foi conduzida através do método de estudo de caso (GEORGE; BENNETT, 2004) e da comparação intertemporal (*cross-time*) de sua trajetória ao longo de três décadas (1980-2010). Essa comparação ao longo de um *continuum* intertemporal considerou a variação no PAC em dois contextos analíticos, denominados Tempo 1 (T1) e Tempo 2 (T2). Na pesquisa empírica, T1 compreende o período de transição e redemocratização da década de 1980 e T2, o contexto de criação das IPs nos governos, sobretudo a partir de 1990.

A metodologia *multi-method* adotada conduziu a um desenho de pesquisa que combinou instrumentos do método qualitativo e quantitativo, a saber: 1) pesquisa documental no acervo da organização do movimento, referente às três décadas; 2) entrevista em profundidade com dois atores-chave do movimento; e 3) *survey* de questionário semiestruturado aplicado a 24 militantes selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento³. Na análise geral, os dados provenientes dos diferentes instrumentos metodológicos foram agrupados em torno de temas, a fim de verificar a triangulação das evidências e promover a validação dos resultados a partir de linhas convergentes de investigação.

CDDH: emergência e engajamento institucional

O Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH) da Serra (ES) emergiu, em 1984, com a finalidade de coordenar a ação mobilizatória de outros movimentos sociais e organizações civis, atuando na defesa dos direitos humanos e fomentando a criação de associações de moradores, sindicatos trabalhistas e outras formas de organização popular, em nível local e regional. O CDDH foi inicialmente criado como Comissão de Direitos Humanos da Igreja Católica e composto por integrantes das

² Ainda que o movimento social não seja restrito à sua organização formal e abarque uma multiplicidade de atores sociais, individuais e organizacionais, neste estudo, o foco empírico ou a unidade de análise é a organização do movimento.

³ Agradeço ao Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia (Facitec), do Município de Vitória (ES), pelo financiamento da pesquisa de campo e aos pesquisadores que atuaram nessa etapa do estudo, realizada em 2010.

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e militantes de movimentos locais, sobretudo pastorais sindicais e associações de moradores. Promoveu diversas ações unificadas entre forças sociais e políticas, articulando-se com o Conselho Pastoral de Carapina (Copaca), a Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), o Partido dos Trabalhadores (PT), sindicatos do “novo sindicalismo”, ONGs e outros movimentos de direitos humanos. Suas conquistas compreendem áreas das políticas de direitos humanos, como criança e adolescente, violência, saúde, educação, moradia, bem como a implementação de IPs nos governos. Sua área de atuação é municipal e estadual.

O contexto pós-redemocratização caracterizou um cenário de engajamento desse movimento em instituições do Estado e de relação direta com agências governamentais⁴. Ao longo do período posterior a 1990, o CDDH atuou em diversos conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos e na gestão de programas e convênios governamentais. No município da Serra, o CDDH participa de oito conselhos gestores e das conferências de políticas setoriais, nas áreas de saúde, assistência social, direitos da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, da cidade, antidrogas e segurança alimentar. E, no estado, participa do Conselho Estadual de Direitos Humanos, do Conselho Estadual de Gestão de Segurança Pública e do Comitê Estadual para a Prevenção e Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes (Cepet); além de atuar na gestão de programas governamentais, como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH).

O engajamento institucional do CDDH é caracterizado pela densidade dos arranjos participativos em que atua, pela diversidade das áreas de políticas públicas e dos formatos de participação institucionalizada em que se insere, bem como pela durabilidade contínua de sua inserção nas instituições de participação.

Movimentos sociais e instituições políticas: de esferas estanques a campos em interação

As interações entre movimentos sociais e instituições políticas têm recebido pouca atenção das Teorias dos Movimentos Sociais (TMS), seja a do Processo Político (PP), seja a dos Novos Movimentos Sociais (NMS), pois que pressupõem uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado, que prejudica uma análise de suas formas de interdependência e influência recíproca (TARROW, 1997; MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1999; MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; MELUCCI, 1996). Essas teorias têm pouco a dizer sobre a diversidade das interações dos movimentos com governos, agências estatais, partidos políticos ou outros atores políticos e institucionais, assim como sobre a natureza dessas inter-relações e suas implicações para a ação coletiva dos movimentos sociais.

Tanto a teoria do Processo Político, ao enfatizar a ação coletiva como conflito político com os “detentores de poder” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; TARROW, 1997), quanto a teoria dos Novos Movimentos Sociais, ao ressaltar a descontinuidade destes em relação às modalidades tradicionais da política (MELUCCI, 1996; TOURAINE, 1985), dificultam o reconhecimento do caráter coconstituente, de

⁴ No nível municipal, sobretudo a partir da introdução das IPs em diversos órgãos do governo, pela coligação partidária PDT-PT-PSB que seguiu por quatro mandatos consecutivos (de 1997 a 2012). E, no governo estadual, a partir da implantação das IPs na gestão do PT (1995-1998), seguida pelo PSDB (1999-2002), pelo PMDB (2003-2006) e por duas gestões sucessivas do PSB (de 2007 a 2014).

influência mútua e de interpenetração entre movimentos sociais e Estado⁵. Conforme destacam Abers e Von Büllow (2011), o pressuposto analítico da separação entre sociedade civil e Estado inibe esses teóricos de explorar a diversidade de conexões entre os movimentos e o sistema político, mantendo invisíveis certos tipos de relações entre atores coletivos e Estado.

Predomina na teoria do PP e dos NMS a aceitação de movimento social como protesto público e participação *outsider* ou não institucionalizada (TARROW, 1997; GAMSON, 1990), cuja chave analítica restringe a compreensão do movimento em sua interação com a institucionalidade política, na medida em que impõe duas implicações: (i) dificulta o reconhecimento das interações mutuamente constitutivas entre o movimento e o sistema político e o da combinação circunstancial entre modalidades de ação *outsider* e *insider* ou institucionalizada e (ii) interpreta o engajamento em instituições políticas como decorrente de um processo de institucionalização do movimento que afeta, exclusiva e homoganeamente, a estrutura organizacional da ação coletiva.

A caracterização do movimento social como fenômeno cíclico e extrainstitucional tende a associar o engajamento institucional de atores coletivos e a interação com o Estado a um processo de “institucionalização do movimento”. A teoria do Processo Político desenvolveu as abordagens mais influentes acerca da institucionalização dos movimentos, concebida como a sua integração às estruturas do Estado, a mudança no repertório de confronto e a busca de benefícios concretos através de negociação e acordo (TARROW, 1997; MEYER; TARROW, 1998; MCADAM; TARROW; TILLY, 2001). Nesse enfoque, a institucionalização do movimento produz efeitos de complexificação em sua estrutura organizacional, expressos pela rotinização, burocratização e profissionalização da ação coletiva (MEYER; TARROW, 1998; KRIESI, 1995; PIVEN; CLOWORD, 1979). A complexificação organizacional do movimento traria como consequências a mudança em seus objetivos de fundação, a desmobilização dos militantes, a cooptação dos ativistas e a sua transformação em grupos de interesse ou partidos políticos.

Em suma, predomina nessa perspectiva uma visão homogeneizante dos padrões de institucionalização: ativistas e autoridades aderem a um modelo previsível de ação, atores sociais institucionalizados têm acesso ao sistema político, são cooptados, mudam as suas reivindicações e perdem a sua autonomia, ao passo que são oprimidos e marginalizados aqueles que evitam os compromissos da política institucional (MEYER; TARROW, 1998)⁶.

Tal perspectiva também não oferece chaves interpretativas adequadas à análise das mudanças nos PACs dos movimentos sociais em interação com as instituições participativas. Ao enfatizar um único modelo de organização dos movimentos e apenas um formato das instituições políticas, pouco valoriza tanto a diferenciação nos padrões organizacionais dos movimentos, que podem variar de modelos altamente formalizados e complexos a padrões com baixo grau de formalização e complexificação organizacional, quanto a inovação no formato das instituições, cujo desenho pode combinar mecanismos de participação direta e representativa no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Desse modo, tende a interpretar as mudanças na ação coletiva como análogas e não possui explicação

⁵ A teoria do PP, embora valorize as condições político-institucionais de emergência e desenvolvimento dos movimentos sociais, dá maior importância, na análise da relação entre movimentos e sistema político, à contestação das instituições políticas, e não às interações com o Estado e os detentores de poder (JENKINS, 1995).

⁶ A despeito de alguns estudiosos terem ponderado que as variações e combinações possíveis nos padrões organizacionais podem se diferenciar segundo o tipo de movimento (KRIESI, 1999) e de acordo com o contexto político-institucional no qual se inserem (RUCHT, 1999).

para as variações e heterogeneidades nos PACs de movimentos inseridos em instituições governamentais de formato inovador.

Neste artigo, parte-se do pressuposto de que a relação entre movimentos sociais e instituições políticas é contingente e mutuamente constitutiva, cujas implicações ou efeitos decorrentes são produzidos sobre ambos os atores sociais e institucionais. Nesse sentido, a compreensão dos movimentos sociais em interação com a institucionalidade política requer uma análise dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre a sociedade e o Estado, como esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, cujas fronteiras são imprecisas e enevoadas (SKOCPOL, 1992; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011). Ao contrário, as teorias dos movimentos sociais que analisam a sociedade e o Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas são limitadas à explicação dos efeitos das relações entre atores sociais e institucionais sobre os movimentos sociais.

Estudos recentes acerca da interpenetração entre movimentos e instituições acentuam que a estrutura das instituições e a dos movimentos sociais são mutuamente influenciadas, e que muitos movimentos interagem, constituem relações e formam alianças com agências do Estado, partidos políticos e grupos religiosos (GOLDSTONE, 2003; GIUGNI; PASSY, 1998; HANAGAN, 1998; MISCHÉ, 2008; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011). Embora alguns movimentos se identifiquem como revolucionários claramente *outsiders* e como opositores às instituições estabelecidas, muitos outros mantêm relações ativas com atores políticos e institucionais, em diferentes contextos históricos e em processos dinâmicos de coconstituição.

Goldstone (2003) acentua que a fronteira entre política não institucionalizada e política institucionalizada é pouco clara, e a permeabilidade entre ambas as esferas exaure o sentido da distinção dual entre movimento *outsider* e movimento *insider*. Os movimentos sociais não estão fixados por princípio a uma forma de ação determinada, podendo desenvolver, circunstancialmente, diferentes padrões de ação coletiva e combiná-los de forma multivariada. Certos movimentos, transcendendo as delimitações de um evento específico, reúnem diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, organizacionais e institucionais ao longo de um *continuum* no tempo. Durante a sua trajetória, os movimentos podem desenvolver a habilidade de combinar padrões de interação sociedade-Estado complementares e híbridos, como a cooperação e a contestação. Essas configurações dos atores coletivos e o seu deslocamento temporal não significam, necessariamente, a persistência dos mesmos elementos representativos dos PACs de um contexto específico, mas a permanente reelaboração e ressignificação contextualizada.

Desse modo, acentua-se que a relação entre movimentos sociais e Estado é complexa e multifacetada (DOOWON, 2006), as reconfigurações na ação coletiva ao longo do tempo são heterogêneas e multidimensionadas, as interações sociedade-Estado são variadas e podem combinar elementos aparentemente contraditórios, como cooperação, contestação e autonomia.

Mudanças organizacionais no padrão de ação coletiva do CDDH

Esta seção examina a trajetória de formação organizacional do CDDH e as mudanças no PAC no contexto de engajamento institucional em IPs e agências governamentais. Especificamente, avalia o seu processo de complexificação organizacional, identificado pela especialização da estrutura funcional,

ampliação dos objetivos, formalização das estratégias de ação e deslocamentos na dinâmica de mobilização interna.

Especialização da estrutura funcional

A preocupação com a organização formal da ação coletiva esteve presente no CDDH desde sua gênese. O processo organizativo desse movimento veio acompanhado de certa dose de formalização. Contudo, essa formalização não era concebida como apego à burocracia ou mera obediência a regras, mas como parte da democratização interna do movimento e da legitimidade de suas ações.

No contexto pós-redemocratização, o processo de *complexificação funcional* que incide sobre a estrutura funcional do movimento é caracterizado pela *especialização funcional*, *profissionalização* e pelo *financiamento público e privado*, os quais assinalam mudanças no PAC ao longo do tempo.

Na trajetória de formação organizacional do CDDH, a sua estrutura funcional foi sofrendo modificações. As mudanças mais expressivas ocorreram com a reformulação estatutária de 2000, que alterou a sua estrutura funcional, incorporou novas fontes de autossustentação financeira e novos objetivos. Nesse redesenho organizacional, a diretoria foi convertida em conselho diretor composto por cinco coordenações, às quais se somaram os órgãos outrora existentes, como o conselho fiscal, a assembleia geral e as comissões temáticas. A substituição da diretoria executiva por um conselho diretor mesclado em coordenações descentralizadas teve como propósito converter a tendência à centralização do regime de presidência.

Essa mudança conduziu a maior especialização funcional dos organismos, na medida em que as coordenações assumiram funções especializadas e autônomas, ainda que suas atividades fossem integradas e interdependentes. O efeito de *especialização funcional* compreende a criação de novos órgãos na estrutura organizacional, a melhor precisão na atribuição destes e a sua adequação à elaboração de políticas públicas nas IPs e no gerenciamento de programas e convênios governamentais. No contexto de engajamento institucional, a especialização das funções do movimento visa ajustar a sua estrutura funcional às suas múltiplas possibilidades de participação e representação na elaboração e implementação de políticas públicas, ampliando a sua atuação em setores que favorecem maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública e o *modus operandi* do Estado.

A *profissionalização* é caracterizada pela integração de profissionais temporários – remunerados ou voluntários – no interior da organização do movimento, voltado ao suporte técnico ou jurídico nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade, advocacia, assistência social e psicológica. Com efeito, a comunicação com os ativistas passou a combinar o contato pessoal ou informal com o uso de telefone e *e-mail*, e a organização das atividades passou a ter o apoio técnico de profissionais nos assuntos de políticas públicas e na elaboração de projetos sociais e de captação de recursos. A absorção de profissionais pela organização do movimento corresponde ao intento de ampliar tanto a atuação na elaboração de políticas e no gerenciamento de programas governamentais quanto no estabelecimento de contratos e convênios com órgãos públicos e privados e entidades da sociedade civil.

Nesse processo de complexificação organizacional, o *financiamento* de suas atividades, baseado em doações de organizações sociais e religiosas nacionais e internacionais⁷, foi incrementado

⁷ Auxílio financeiro internacional da Paróquia Dell'Arancio de Lucca, Grupo Campus de Pordenone e do Misereor.

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

por recursos dos setores público, privado e da sociedade civil, mediante convênios, termos de parceria⁸ e cooperação técnica. No ano de 2009, o CDDH participava de convênios com os governos federal e estadual, por intermédio da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Estadual de Justiça (Sejus), na execução do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) e do Projeto de Comunicação e Divulgação dos Direitos Humanos. A Siderúrgica Arcelor Mittal Tubarão, antiga CST, era a única empresa privada que repassava recursos ao CDDH para apoio institucional, e a Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) financiava alguns projetos, estudos e pesquisas da entidade. A prefeitura municipal da Serra possuía convênio para repasse à Associação de Catadores de Papelão e Material Reciclável (Recuper Lixo) e o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) mantém convênio com o CDDH para o Programa Psicossocial para Crianças e Adolescentes em Conflito com a Lei. O CDDH participa, ainda, da gestão do programa governamental de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) e do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Essa diversificação dos mecanismos de autossustentação financeira do movimento possui consequências para o seu padrão funcional, na medida em que, demandando maior aquisição de conhecimentos técnicos especializados, aumenta a necessidade de assessoria de profissionais e de especialização temática.

Mudanças e ampliação dos objetivos

Nessa trajetória, a análise das mudanças nos *objetivos* do CDDH, introduzidas na última década, não expressa alterações no seu intento fundacional, mas a incorporação de novas finalidades de associação direcionadas à inclusão de novos segmentos sociais e novas demandas e atividades na defesa dos direitos humanos.

Essa mudança nos objetivos do movimento correlaciona-se, assim, a duas matérias. Em primeiro lugar, à ampliação de questões de defesa dos direitos humanos para incluir definições mais amplas de exclusão social e de inclusão de novos grupos sociais tradicionalmente excluídos, como os afrodescendentes, quilombolas e LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros). Em segundo lugar, aos objetivos iniciais, foi acrescido o desenvolvimento de novas atividades voltadas a elaboração e gestão de políticas públicas nas áreas de direitos humanos, justiça, segurança, educação, saúde e assistência social; em virtude das quais se estabeleceu uma relação de debate e proposição com órgãos governamentais, através da participação em conselhos estaduais e municipais, da assessoria aos conselhos de direitos humanos, da gestão de programas governamentais e do subsídio às agências do governo na área de direitos humanos.

Por um lado, os objetivos fundacionais do movimento permanecem inalterados ao longo do tempo, identificados como princípios norteadores de sua atuação e voltados à defesa da vida e da dignidade humana. Por outro, novas finalidades são acrescidas a estas, dada a dinâmica histórica da sociedade que introduz novas violações aos direitos humanos, novos grupos sociais excluídos e novas demandas que são convertidas pelo movimento em novos objetivos de existência. Conforme resume a ativista:

⁸ O Termo de Parceria com órgãos públicos ou privados foi oficializado, em 2000, através da qualificação do CDDH como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Lei 9.790/90.

O objetivo principal que é justamente a defesa da vida, esse objetivo não mudou porque [...] é a defesa da vida em si. Mas foram surgindo de acordo com esse caminhar, de acordo com o andamento da própria sociedade, foram surgindo novos objetivos, porque a vida, ela é muito dinâmica e na dinâmica da vida também, na dinâmica da sociedade vão surgindo às vezes outras violações dos direitos da pessoa em si [...]. Então, vão surgindo novos objetivos, vão surgindo novos caminhos, vão surgindo novas metas, dentro da defesa da vida (militante do CDDH apud NEVES, 2006, p. 12).

As TMS comumente associam a inserção de movimentos sociais nas instituições e agências do Estado à mudança no seu objetivo fundacional, concebendo-a como moderação e integração ao sistema estabelecido de mediação de interesses (KRIESI, 1999). Todavia, esse processo de ampliação dos objetivos iniciais e de absorção de novos temas e problemas pelo CDDH não se confunde com a descaracterização do movimento em si e a sua transformação em grupo de interesse, sindicato ou partido político. Ao contrário, os novos propósitos acrescidos aos objetivos de fundação expressam novos interesses dos atores societais no contexto democrático, que ampliam e diversificam a sua atuação na defesa dos direitos humanos.

Formalização das estratégias de ação e repertórios de ação disruptivos

No movimento de direitos humanos da Serra, uma pluralidade de repertórios de ação foi combinada ao longo do tempo, desde estratégias disruptivas e contenciosas até ações formalizadas de encaminhamento das demandas, percorrendo conjunturas de transição do autoritarismo político e de restabelecimento das instituições democráticas⁹. Mesmo que cada contexto histórico comporte sua forma predominante de ação, os ativistas direcionaram suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares: abaixo-assinado, manifesto, manifestação pública, passeata, ato público, vigília, jejum, ofícios, ação judicial, reuniões com autoridades, apoio de partidos políticos, políticos eleitos e ativistas do movimento em agências do governo¹⁰. *Grosso modo*, a combinação entre formas diversas de ação é contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada contexto histórico.

As ações de protesto público e atos disruptivos da sociedade civil se notabilizaram no país do final da década de 1970 e 1980, em face da coordenação de ampla rede de relações sociais formada por setores da Igreja Católica, ONGs e partidos políticos de esquerda (DOIMO, 1995; LANDIM, 1995; SADER, 1988). Na década de 1980, essas práticas de protesto público foram desenvolvidas pelo CDDH de modo predominante, conforme demonstra a Tabela 1. Na percepção dos militantes eram conduzidas manifestações, passeatas e ocupação de área pública (segundo 87,5% dos respondentes), abaixo-assinados, manifesto e carta aberta à população (igualmente para 87,5% dos casos) e ato público, vigília e jejum (segundo 79,2% dos indagados). É inegável que o protesto público constituiu a estratégia privilegiada de encaminhamento das reivindicações e propostas ao poder público no contexto de

⁹ Charles Tilly define repertórios de ação coletiva como “[...] conjuntos de *performances* reivindicatórias, historicamente criada, limitada e familiar, que circunscrevem geralmente as formas pelas quais as pessoas se engajam na política contenciosa” (TILLY, 2008, p. vii). O autor descreveu as variações nos repertórios de ação coletiva e relacionou-as sistematicamente à variação nos regimes políticos.

¹⁰ Evidências do uso de repertórios de ação variados por movimentos sociais, no contexto democrático brasileiro, também podem ser encontradas em Abers, Serafim e Tatagiba (2011) e Tatagiba (2010).

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

emergência desse movimento e de não acesso às instituições políticas, conquanto o movimento combinasse os protestos às atividades formais e previsíveis, como o encaminhamento de ofícios e cartas a órgãos públicos (segundo 75% dos militantes) e a realização de reuniões e audiências com autoridades governamentais (conforme 66,7% dos casos). Ver, adiante, Tabela 1.

Apesar das dificuldades de concretização das manifestações públicas (como tempo, divulgação e coordenação), o movimento de direitos humanos da Serra desenvolveu estratégias de mobilização coletiva que ilustraram um verdadeiro “ciclo de protesto público” (TARROW, 1997) ao longo do período de transição do autoritarismo¹¹. O CDDH promoveu protestos, atos públicos e outras ações contenciosas em defesa do direito à moradia, dos direitos da pessoa humana e do combate à violência policial e carcerária. Ademais, atuou na coordenação da ação contestatória de outros movimentos sociais – “movimento popular” e movimento sindical – em prol da melhoria das condições de vida urbana e dos direitos dos trabalhadores a condições dignas de trabalho, de greve e de manifestação.

O protesto público, enquanto mobilização de massa, é concebido pelos ativistas do CDDH como atividade eficiente na condução das reivindicações e propostas ao Estado e ao setor privado. Na percepção desses atores, as manifestações públicas são relevantes para obter êxito nas reivindicações, dar visibilidade ao movimento, chamar a atenção das autoridades públicas, mostrar a força do movimento, mobilizar os participantes, ter apoio da imprensa e da opinião pública e para vocalizar os clamores do movimento. Nas campanhas mobilizatórias do movimento, as manifestações, as passeatas e os atos públicos são complementados pela elaboração de relatórios, formalização de denúncias, ofícios e outros documentos que são conduzidos aos órgãos responsáveis (público ou privado) aos quais se dirige a ação. Nessas campanhas, a articulação do movimento com outras forças sociais e políticas tem se mostrado imprescindível à abrangência e aos resultados da ação coletiva.

Na trajetória desse movimento de direitos humanos, mudanças significativas ocorreram em suas estratégias de ação, sobretudo na última década. Com a redemocratização do país, o acesso às instituições políticas e a implementação de arranjos participativos nas agências dos governos, o uso de estratégias formais no encaminhamento das deliberações ao poder público tornou-se predominante. A redução relativa das atividades de protesto público e a expansão de ações formais evidenciam transformações nas estratégias de ação em direção a repertórios rotinizados e previsíveis que contrastam com o ciclo de mobilizações pretérito. Conforme aponta a Tabela 1, nesse período destaca-se o item audiências com autoridades, na percepção de 95,7% dos militantes, seguido por ofícios a órgãos públicos, com a proporção de 91,3%, e ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular, atingindo 78,3% dos casos. Em outras palavras, no contexto pós-1990 de institucionalização dos canais de mediação sociedade-Estado, o movimento reduziu suas iniciativas disruptivas e concentrou o encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público em torno de repertórios formais, rotineiros e previsíveis, caracterizando um processo de *formalização das estratégias de ação*.

¹¹ De acordo com Tarrow (1997), as mudanças na estrutura de oportunidades políticas, nos contextos de transição de regimes autoritários, favorecem a emergência de ações de protesto público e de “ciclo de mobilizações”.

Tabela 1
Percepção dos militantes do CDDH acerca das atividades utilizadas
no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público,
ao longo do tempo: anos 1980 e pós-1990¹

Respostas ²	1980		Pós-1990	
	Freq.	% ³	Freq.	% ³
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	18	75,0	21	91,3
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	8	33,3	18	78,3
Realizar reuniões ou audiências com autoridades de órgãos públicos	16	66,7	22	95,7
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	7	29,2	13	56,5
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	8	33,3	12	52,2
Solicitar o apoio de lideranças da entidade em cargos públicos	1	4,2	12	52,2
Fazer abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população	21	87,5	15	65,2
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	21	87,5	12	52,2
Fazer ato público, vigília ou jejum	19	79,2	10	43,5
Não sei	2	8,3	–	–
Total de respondentes	24	–	23	–

Fonte: *Survey* Movimentos sociais e instituições participativas (2010).

Nota: ¹Quais atividades foram [são] utilizadas pelo CDDH para encaminhar suas reivindicações e propostas ao poder público? ²Resposta múltipla à pergunta induzida; o total de respostas é superior ao número de respondentes. ³Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 24 (1980), N = 23 (pós-1990).

Os ativistas argumentam, nesse sentido, que, no contexto de engajamento em IPs e de mudanças nas relações com o governo, os mecanismos de ação formais, como as reuniões com autoridades e os ofícios, conferem legalidade às próprias demandas e são importantes no encaminhamento das reivindicações. Outrossim, esse procedimento é visto como estratégia adequada ao estabelecimento de um canal de diálogo com o governo e ao reconhecimento do movimento enquanto interlocutor legítimo na representação da sociedade civil.

A formalização das estratégias de ação e a consequente ampliação do uso de mecanismos formais e rotinizados (ofícios, registro de atas, relatos, relatórios, dossiês, estudos e coleta de evidências e audiências com autoridades públicas) constituíram recursos comprobatórios tanto da gravidade e urgência das questões clamadas pelos atores quanto das iniciativas e reivindicações às autoridades. Indagado sobre a importância dos encaminhamentos formais de demandas ao Estado, o militante do CDDH conclui:

Olha, nós estamos tentando fazer as coisas assim hoje, muito mais... não diria organizadas, mas muito mais legal do que em outras épocas. Vou te dar o exemplo do caso de Aracruz e de Genebra pra exemplificar isso. Só foi possível o que fizemos, fazer um relatório, só foi possível levar tudo a Genebra [na ONU] porque nós tomamos o cuidado de, ao longo dos anos, fazer tudo formalizado, tudo com ofício, tudo encaminhado às autoridades, comprovando que por aqui não foi possível porque, embora eles [os governos] tivessem sendo o tempo todo chamado a atenção, deixaram de fazer. Então dá um caráter

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

formal, nos dá instrumentos para a interpelação judicial, inclusive de defesa. Nesse último período a gente tem apontado para a necessidade de levar para organismos internacionais, denúncias e encaminhamentos, [e] é preciso ter um caráter formal. [...] Nenhuma denúncia chega à ONU se não for comprovado que todos os meios internos foram vencidos. Toda aquela documentação construída aqui, longas datas, nós nunca imaginamos... (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

Essa formalização das estratégias do CDDH é favorecida pela sua inserção nos órgãos do Estado, mediante a sua participação em conselhos gestores de políticas, em comitês e comissões institucionais e na gestão de programas governamentais. A participação nesses espaços institucionalizados e a correspondente reconfiguração das relações entre a sociedade civil e o Estado impactam as habilidades dos atores societais no sentido de um aprendizado institucional que favorece o desenvolvimento de estratégias afeitas aos segmentos formalizados e burocráticos do Estado.

É importante ressaltar, ainda, que ao longo da trajetória do CDDH a articulação com políticos eleitos, partidos políticos e ativistas do movimento que ocupam cargos públicos cresceu de modo significativo, constituindo estratégia relevante no cenário democrático de encaminhamento das demandas ao Estado. No contexto pós-1990, a solicitação de apoio a políticos eleitos foi identificada por 56,5% dos militantes, o de partidos políticos chegou a 52,2% e a busca de suporte de militantes no governo também a 52,2% (Tabela 1). No último caso, é notável o acréscimo observado na solicitação de apoio a lideranças do movimento que ocupam cargos públicos, tendo em vista o aumento significativo de ativistas nos governos, sobretudo a partir dos anos 2000, em nível municipal, estadual e até mesmo federal¹². Na percepção dos militantes, a solicitação do apoio da elite política (ideologicamente alinhada ao movimento) é importante para o alcance dos resultados das ações, por estabelecer aliados no governo, facilitar o encaminhamento das reivindicações e o acesso aos órgãos públicos.

Não obstante a formalização das estratégias de ação seja traço predominante no PAC do movimento de direitos humanos, no contexto pós-1990, variações expressivas em seu repertório de ação são irrefutáveis, no sentido de sua habilidade em combinar o uso de ações formais ou institucionalizadas com o uso de ações diretas ou contenciosas para o encaminhamento de suas demandas ao poder público. Conforme demonstrado na Tabela 1, o CDDH também preserva a estratégia de protesto público no contexto democrático de engajamento institucional, combinando-a a medidas formais e previsíveis, mesmo que em menor proporção se comparado à década de sua fundação: abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população atingiu 65,2% dos respondentes; manifestação pública, passeata e ocupação de área pública, 52,2%; e ato público, vigília ou jejum, 43,5%. Para os militantes, a permanência do uso dessas ações disruptivas favorece a contestação política e, quiçá, o êxito das reivindicações.

A Campanha contra a Impunidade e a Violência no ES, dos anos 1990, é ilustrativa das estratégias disruptivas do movimento de direitos humanos no contexto de engajamento institucional. Responsável pelo lançamento da Campanha Nacional contra a Impunidade do MNDH, esse evento

¹² Na percepção dos atores (Tabela 1), a solicitação de apoio a ativistas nos governos saltou de 4,2% (década de 1980) para 52,2% (pós-1990). Estudos recentes demonstram que a ocupação de cargos públicos nos governos constitui uma tática do movimento social voltada à influência nos rumos das políticas públicas (DOWBOR, 2012). Ver também: (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011).

emergiu de ações articuladas do CDDH, do MNDH e de cerca de 40 entidades capixabas (movimentos sociais, de direitos humanos, sindicais, religiosos e partidários), promotoras do Fórum em Defesa da Vida e do Fórum das Entidades do Campo e da Cidade. Foram produzidos relatórios e dossiês sobre a violência no território capixaba e denunciados homicídios insolúveis de lideranças sindicais rurais, partidárias, ambientalistas e de direitos humanos; assim como foram denunciados o extermínio de crianças e adolescentes, o crime organizado e as ameaças sofridas por entidades e ativistas de direitos humanos.

Essa conjuntura resultou na mobilização da sociedade civil em passeatas, manifestações e atos públicos, tendo culminado na passeata contra a impunidade, o crime organizado e a violência no estado, que mobilizou 8 mil pessoas na capital, em 1999. No mesmo ano foi criado o Fórum Permanente contra a Violência e a Impunidade – Fórum Reage Espírito Santo – que cobrou a atuação mais contundente dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, da Polícia Federal e da CPI do Narcotráfico. Nessa campanha, a elaboração de relatórios, as audiências com autoridades públicas e as manifestações coletivas constituíram estratégias de ação simultaneamente utilizadas pelos atores sociais e institucionais envolvidos. A relevância da participação da sociedade civil “no combate à corrupção e à impunidade” é enfatizada pelos militantes do CDDH:

A partir de hoje vamos participar ativamente das atividades da sociedade civil organizada para viabilizar ações de combate a impunidade, violência e corrupção. Realizar seminário e debates com autoridades nacionais e internacionais com a finalidade de constituir um cronograma sistemático de atividades buscando alternativas de luta pela vida e dignidade da pessoa humana; a limpeza de órgãos públicos e o incentivo à participação dos cidadãos, elevando a autoestima do povo capixaba no resgate aos valores éticos e morais. A elaboração de material de reflexão sobre este assunto é necessário para que o movimento em favor da justiça cresça conscientemente (CDDH, livro de ata de reunião, 5/7/2002).

Ativistas do Fórum Reage Espírito Santo avaliam que, apesar de retrocessos e estagnação no julgamento e prisão dos envolvidos no crime organizado, o Fórum “foi um movimento forte e particularmente decisivo para barrar ações de corrupção no âmbito do Estado”, constituindo “um exemplo para o país inteiro porque comandou a reviravolta política sem contorno partidário”¹³. O Fórum articulou as principais lideranças dos movimentos sociais, das Igrejas e de instituições partidárias no combate à violência, à impunidade e à corrupção, alcançando repercussão na sociedade e na mídia.

Finalmente, a Campanha contra a Violação dos Direitos Humanos no Sistema Prisional é igualmente emblemática das estratégias contenciosas e conflitivas do CDDH no contexto de engajamento institucional. Na segunda metade da década de 2000, o sistema prisional do estado ficou conhecido nacionalmente como “as masmorras capixabas”, dadas as denúncias de superlotação, esvaziamento, tortura, maus-tratos, tratamentos cruéis e degradantes que ocorriam nas unidades prisionais e de internação dos adolescentes. Denunciadas por entidades dos direitos humanos por mais de uma década, essas violações no sistema carcerário foram constatadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e

¹³ Depoimentos de ativistas dos direitos humanos no Espírito Santo (CEDH, 2011, p. 11 e 18).

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

Penitenciária (CNPCCP), em 2006, e pelo Conanda, em 2004, em visita à Unidade de Internação Socioeducativa (Unis).

O movimento dos direitos humanos no estado coordenou ações articuladas em rede de entidades, organizações e instituições contra as violações no sistema prisional e, sem que os problemas fossem solucionados pelas autoridades locais, impetrou ação junto às cortes internacionais de direitos humanos. A Unis de Cariacica e a Delegacia de Polícia Judiciária (DPJ) de Vila Velha foram denunciadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em ação promovida pelo CDDH e a Justiça Global, em 2009. No ano seguinte, o sistema prisional capixaba e o estado foram denunciados no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em ação peticionada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH), pela Conectas e pela Justiça Global. Nesse contexto, o movimento realizou vigílias e atos públicos em frente ao Palácio Anchieta, sede do governo do estado, mobilizando militantes de direitos humanos, intelectuais formadores de opinião, estudantes e religiosos.

A promoção dessas ações nos fóruns internacionais da OEA e da ONU, protagonizadas pela rede CDDH, CEDH, Justiça Global e Conectas, teve sustentação em outras organizações de direitos humanos que atuam no estado, como a Pastoral do Menor da Arquidiocese de Vitória, o Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH), a Associação de Mães e Familiares de Vítimas de Violência (Amafavv), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras. Para os militantes, a iniciativa de levar os casos de violações de direitos às instâncias internacionais é alternativa eficaz ao descaso e à inação do estado, tendo se consubstanciado em importante mecanismo de contestação política¹⁴. Conforme expõem os ativistas, a repercussão internacional soa como eco daquelas vozes erguidas:

Só começamos a ser ouvidos quando as organizações internacionais passaram a propor medidas de fora para dentro.

Incitou as autoridades federais a agirem com rigor na exigência de soluções eficazes e imediatas, junto ao governo estadual, para as soluções das graves violações ocorrentes no sistema prisional.

Foram de suma importância para monitorar e controlar as arbitrariedades das instituições públicas responsáveis pelo sistema de justiça¹⁵.

A articulação do movimento de direitos humanos em redes de entidades e organizações que agem em ações coordenadas habilitou atores sociais locais a atuar em outras escalas de intervenção, como estadual, nacional e internacional, e, potencialmente, ampliou os resultados alcançados. Articulado em redes de movimentos e tendo como espaço de interação societal os fóruns alternativos, além dos

¹⁴ A OEA aplicou em 2011 *medidas provisórias* ao Estado brasileiro, especificamente ao governo capixaba, que determinam a “garantia da vida e a integridade dos adolescentes privados de liberdade” da Unidade de Internação Socioeducativa, em Cariacica, após descumprimento das *medidas cautelares* concedidas em 2009. Em resposta, a Unis foi desativada no mesmo ano. Em 2010, os contêineres introduzidos nos presídios e centros de detenção de Serra e Cariacica foram desativados; a carceragem do DPJ de Vila Velha foi desativada; e a Casa de Custódia de Viana (Casuvi) foi demolida. Novas unidades prisionais também foram construídas (CEDH, 2011).

¹⁵ Depoimentos de militantes dos direitos humanos, respectivamente: presidente do CDDH e conselheiro do CEDH e do MNDH (*Século Diário*, 19/3/2011); conselheiro do CEDH e coordenador do CADH (CEDH, 2011, p. 11); e diretor do Conectas (CEDH, 2011, p. 30).

arranjos participativos, o CDDH desenvolveu campanhas mobilizatórias, nas duas últimas décadas, combinando ações contenciosas e de protesto público com ações formalizadas e institucionalizadas.

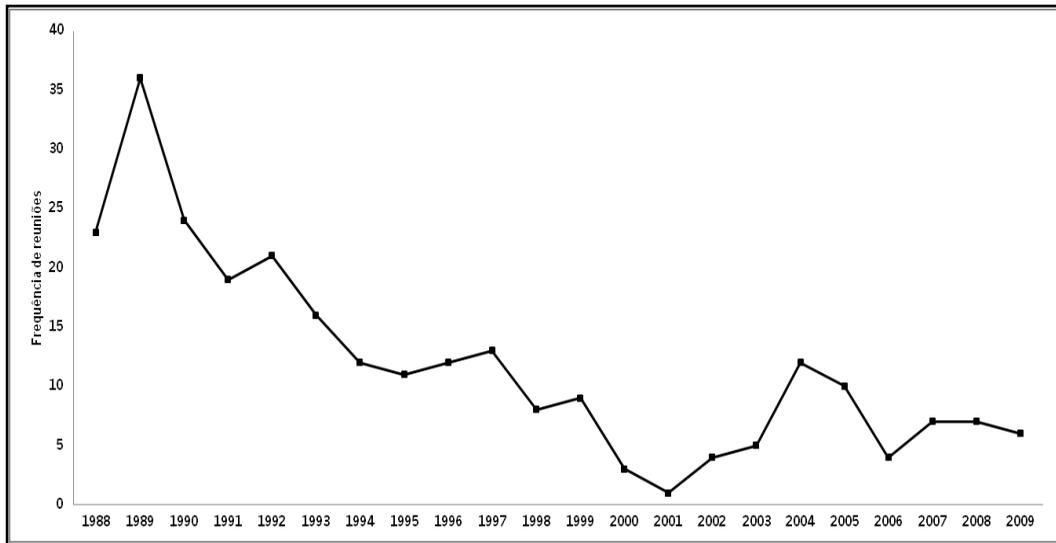
A dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento

A análise das mudanças organizacionais no CDDH aponta significativos deslocamentos na mobilização interna. No contexto pós-redemocratização, comparativamente à década de 1980, o movimento de direitos humanos da Serra reduziu a frequência das reuniões e assembleias internas, e a sua percepção de participação no planejamento e na execução das atividades comuns e na tomada de decisões coletivas declinou. Por outro lado, a emergência de novas modalidades de mobilização foi verificada.

No contexto democrático de engajamento institucional, esse movimento social tem combinado a atuação no interior da sua organização (reuniões, assembleias, encontros e grupos de trabalho) com a participação em instituições do estado (conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos e programas governamentais), além da participação em fóruns e seminários de outros movimentos e entidades da sociedade civil. Ademais, o repertório de ação do CDDH das duas últimas décadas articula modalidades de atuação institucionalizada com iniciativas disruptivas, a exemplo das campanhas mobilizatórias de ampla repercussão que contribuiram para a manutenção de importantes níveis de participação, conforme demonstrado na seção anterior. Nesse cenário, as novas oportunidades de participação e representação no desenho das políticas que ascenderam das IPs possibilitaram a diversificação das arenas de mobilização do movimento de direitos humanos.

A conjugação de múltiplas funções nessas novas esferas de mobilização e de participação guarda relação com a sobrecarga dos militantes e a redução da frequência dos encontros e atividades no interior da organização do movimento, em privilégio do tempo dedicado às instituições participativas. De acordo com o Gráfico 1, decréscimo significativo é verificado na frequência das reuniões e assembleias gerais do CDDH a partir de 1992. A periodicidade dos encontros dos ativistas passou de quinzenal para mensal, ainda que picos nos anos 1997, 2004 e 2005 demonstrassem aumento da mobilização no contexto das campanhas contra a impunidade, contra a corrupção e contra as violações no sistema prisional capixaba, respectivamente.

Gráfico 1
Reuniões e assembleias do CDDH no período de 1988 a 2009



Período	Frequência
1988	23
1989	36
1990	24
1991	19
1992	21
1993	16
1994	12
1995	11
1996	12
1997	13
1998	8
1999	9
2000	3
2001	1
2002	4
2003	5
2004	12
2005	10
2006	4
2007	7
2008	7
2009	6
Total	263

Fonte: CDDH, Livros de Atas do período (1988-2009). Elaboração própria.

Essa redução das assembleias e reuniões internas do CDDH impactou a percepção dos militantes acerca da sua participação no planejamento, na execução das atividades e na tomada de decisões em geral, comparativamente ao cenário de emergência do movimento. A percepção de participação no planejamento e na execução das atividades apresenta inversão expressiva nos indicadores *sempre* e *quase sempre*. Quer dizer, se comparada às décadas de 1980 e pós-1990, a percepção de frequência da participação no planejamento decresce no indicador *sempre* (de 75% para 29%) e acresce no *quase sempre* (de 12% para 54%); tendo a crença de atuação na execução das atividades também regredido no indicador *sempre* (de 54% para 20%) e aumentado no *quase sempre* (de 29% para 54%). A percepção dos militantes do grau de participação nas principais decisões apresenta deslocamento ao longo do tempo, reforçando esses resultados. Isso ocorre porque a crença de participação nas principais decisões é maior na década de fundação (87%), comparativamente ao contexto de inserção institucional, cujo indicador cai para 50%, e 41% entendem que participam só de algumas decisões.

A maioria dos teóricos associa a inserção do movimento na política institucional com desmobilização, desradicalização e centralização (PIVEN; CLOWORD, 1979; MCCARTHY; ZALD, 1973; KRIESI, 1995; TARROW, 1989). Esses analistas, em geral, seguem o “modelo de oligarquização das organizações de massas”, de Robert Michels (1962), segundo o qual toda e qualquer organização abriga em si a tendência inexorável para a oligarquia e centralização burocrática. No entanto, o modelo organizacional de Michels compreende organizações grandes, centralizadas e burocráticas e não explica a dinâmica de mudança organizacional de grupos de base, nem de modelos organizacionais diversificados (TARROW, 1997). A heterogeneidade dos movimentos contempla tanto modelos mais centralizados, burocratizados e profissionais quanto padrões descentralizados e de bases, organizações internamente democráticas e de dinâmicas inovadoras. A variedade nos padrões organizacionais (CLEMENS, 2010) depende do movimento social, do contexto político e, ainda, do arranjo institucional em que se inserem.

As mudanças organizacionais no CDDH não o assemelham a organizações tradicionais, com estruturas burocráticas, liderança centralizada e desmobilizada – contrariando a inexorabilidade da “lei de ferro da oligarquia” (MICHELS, 1962) –, na medida em que combinam um padrão de organização complexo e formalizado com uma dinâmica de mobilização e participação. Nesse movimento, a mobilização foi relativamente mantida pela atuação dos militantes na realização de funções dentro e fora da organização, e pela sua participação em uma diversidade de arranjos institucionalizados de elaboração de políticas públicas. Considerando a diversidade dos repertórios de ação coletiva, é possível afirmar que o movimento declinou suas atividades de protesto nas duas últimas décadas, mas não se desmobilizou, dada a emergência de novas formas de participação que mantêm a atividade do movimento.

Grosso modo, o contexto de engajamento nas IPs favorece a conjugação de elementos, supostamente contraditórios, na dinâmica do movimento – complexidade organizacional e mobilização –, na medida em que produz incentivos para a diversificação das esferas de deliberação que pressupõem a participação dos militantes.

Mudanças na rede de relações sociais do movimento de direitos humanos

A ação coletiva de movimentos sociais é significativamente formada por relações entre indivíduos, grupos, organizações e instituições, aos moldes de uma complexa estrutura de redes que conecta uma multiplicidade de atores (MISCHE, 2008; DIANI, 2003). Neste estudo, a dimensão relacional do padrão de ação coletiva do CDDH se restringe a sua rede de relações interorganizacionais, isto é, seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais¹⁶.

Em diferentes contextos político-institucionais, a rede de relações sociais do movimento de direitos humanos é composta por múltiplas organizações tanto institucionais quanto societárias. O padrão de vínculos desse movimento contempla relações com instituições governamentais, partidárias e religiosas, de um lado, e laços com sindicatos trabalhistas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil, de outro.

A análise das mudanças no repertório de vínculos da organização do movimento social em foco, ao longo do tempo, aponta significativos deslocamentos na intensidade de suas conexões. O contexto de engajamento institucional, de atuação nos arranjos participativos e nos programas governamentais, introduziu efeitos na densidade de vínculos sociais nos diferentes segmentos que compõem a rede de relações do CDDH, comparativamente à década de 1980.

A transformação mais significativa foi a intensidade das relações com órgãos governamentais, que configurou um novo padrão de vínculos entre o movimento e o governo: a percepção de vínculos com órgãos do governo no contexto pós-redemocratização atinge 91% dos militantes, sendo, referente à década de 1980, apontada por 21% dos atores (Gráfico 2). O repertório de relações desse movimento, além de adicionar de modo significativo vínculos com instituições governamentais, mantém relações com partidos políticos em altas proporções, ainda que em decréscimo: a percepção de vínculos com partidos no contexto pós-1990 alcança 73% dos militantes, comparativamente à década de 1980, apontada por 96% dos respondentes (Gráfico 2). Os partidos políticos de esquerda, sobretudo o PT, desempenharam papel de relevo na formação do CDDH, com os quais foram estabelecidas alianças de apoio mútuo que influíram de modo decisivo em sua gênese organizacional e discursiva, tendo as agremiações partidárias na rede de relações desse movimento se diversificado no contexto pós-redemocratização¹⁷.

Essa propensão de centralidade das instituições do sistema político na rede de relações do CDDH é complementada pela continuidade nos vínculos com instituições religiosas, em intensidade elevada da rede de relações pretérita, que contraria a tendência verificada por Doimo (1995) de redução das relações dos segmentos religiosos com os movimentos sociais. Na década de 1980, segmentos da Igreja Católica influíram sobremaneira na gênese organizacional e identitária do CDDH, constituindo sua principal rede de apoio e sustentação, conforme identificado pela totalidade dos ativistas¹⁸. No contexto democrático pós-1990, a influência da Igreja Católica continua predominante, comparativamente a outros grupos religiosos, tendo ampliado os vínculos com a Pastoral do Menor, ainda que reduzido a

¹⁶ A reconstrução da rede de relações interorganizacionais pretéritas do CDDH e a do contexto democrático se baseia em pergunta do *survey* Movimentos Sociais e Instituições Participativas (2010), doravante *survey*. Tais resultados são convergentes com os da análise documental realizada para ambos os períodos (década de 1980 e pós-1990).

¹⁷ Referente à década de 1980, a percepção dos militantes de vínculos com o PT corresponde a 100%, vindo a seguir o PSB e o PCdoB, com 26% e 13%, respectivamente. No contexto posterior a 1990, o PT permanece preponderante na percepção de 94% dos ativistas, seguido pelo PSB (38%) e pelo PSOL (25%). Fonte: *Survey* (2010).

¹⁸ Segmentos identificados pelos atores: CEBs, Pastoral Operária, Pastoral da Juventude para o Meio Popular, Comissão de Justiça e Paz, além dos Missionários Camboianos, da Igreja Luterana, da Igreja Metodista e Presbiteriana, entre outros grupos religiosos. Fonte: *Survey* (2010).

presença das CEBs; a presença de grupos evangélicos e de religiões afrodescendentes passa a ser identificada.

O repertório de vínculos com movimentos sociais e entidades da sociedade civil apresenta proporção crescente ao longo do tempo no CDDH: a percepção dessas relações atinge 100% dos militantes (pós-1990), comparativamente à década de 1980, apontada por 88% dos atores (Gráfico 2). Na década fundacional, a relação com redes de movimentos e organizações sociais contribuiu significativamente para a articulação entre os atores e a coordenação da ação coletiva, em geral, mobilizados em inúmeros eventos de protesto público em prol de causas comuns¹⁹. No contexto de intensificação da interação do movimento de direitos humanos com a política institucional, o incremento dos laços com segmentos societais potencialmente contribui para a ação articulada dos atores e amplia suas possibilidades de influência na agenda pública, ainda que a existência desses vínculos não determine a capacidade de coordenação da ação coletiva²⁰ do movimento.

Os sindicatos trabalhistas igualmente compreendem importante rede de apoio, sustentação e articulação das atividades do CDDH, ainda que as percepções dos militantes referente ao período pós-1990 tenham decrescido (de 83% para 77%)²¹. Na avaliação dos atores, era estabelecida uma relação de apoio mútuo entre o movimento e os sindicatos: por um lado, os sindicatos constituíam um grupo organizado com maior capacidade de mobilização e articulação, por outro, o CDDH oferecia suporte organizacional e atuava na formação de quadros e na conscientização dos trabalhadores sobre seus direitos.

Finalmente, a rede de relações do CDDH na categoria “outras instituições ou entidades” apresenta significativo acréscimo no cenário pós-1990, cuja percepção dos militantes atinge 73%, comparativamente à década de 1980, apontado por 17% (Gráfico 2). Nesse contexto, os militantes identificam diversas instituições e entidades, preponderantemente, a Universidade Federal do Espírito Santo, o Instituto Elimu, o Projeto Universidade para Todos, a Anistia Internacional, a Justiça Global e as cooperativas Recuper Lixo e Super Confex, seguidos por Idea, Adema, Centro de Assistência às Vítimas de Violência, Casa Sol Nascente, Cese, OAB, PPCAAM, Unis, O Proto, Universidade para Jovens Negros, Rede Alerta contra o Deserto Verde e o Fórum Estadual em Defesa da Integralidade do PNDH III (*Survey*, 2010). Em geral, muitas das conexões com essas “outras” instituições e entidades se correlacionam ao cenário pós-redemocratização, de atuação nos programas governamentais e de ampliação de seus objetivos e áreas de trabalho.

Essa dinâmica relacional do CDDH é sintetizada no Gráfico 2, que ilustra o repertório de relações com órgãos do governo, grupos religiosos, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e outras entidades e instituições, e sua mudança ao longo do tempo. Demonstra que, no contexto de engajamento institucional, essa rede de relações sociais sofre transformações quanto à intensidade dos

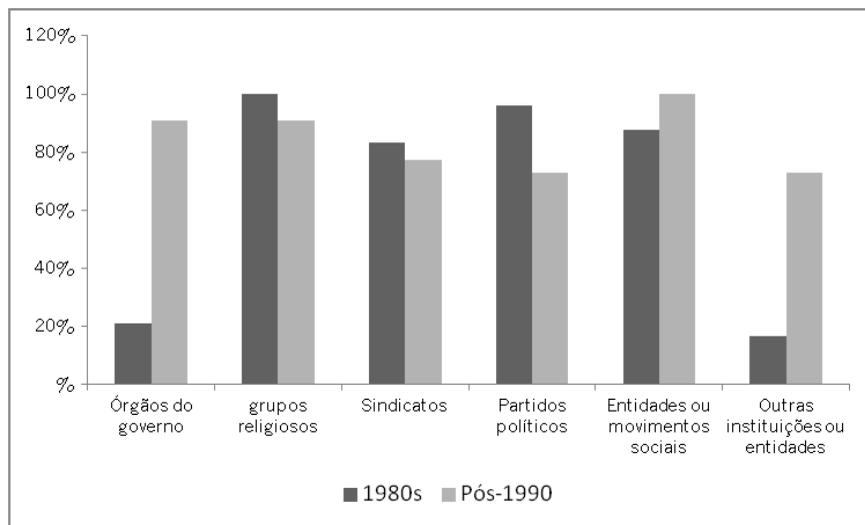
¹⁹ Acerca da década de 1980, são identificados pelos atores: Fams, Associação de Mulheres Unidas da Serra (Amus), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), movimento de moradia, MNDH e Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista (Cecopes), entre outras. Fonte: *Survey* (2010).

²⁰ São identificados no contexto pós-1990: Amus, Fams, MNDH, Movimento Sem Terra (MST), Movimento Negro, CADH, movimento de moradia, Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes), MNMMR, LGBT, quilombolas e outras entidades estaduais de defesa dos direitos humanos. Fonte: *Survey* (2010).

²¹ Ao longo da trajetória do CDDH, os militantes identificam na sua rede de relações com os sindicatos, sobretudo as categorias metalurgia, construção civil, cal e gesso e sindicatos da CUT em geral. Fonte: *Survey* (2010).

vínculos com cada um desses segmentos, sendo a mudança mais significativa o acréscimo nos vínculos com órgãos do governo e com outras instituições e entidades.

Gráfico 2
Percepção dos militantes do CDDH acerca das redes de relações interorganizacionais no contexto fundacional e de engajamento institucional: anos 1980 e pós-1990¹



	1980s	Pós-1990
Órgãos do governo	21%	91%
Grupos religiosos	100%	91%
Sindicatos	83%	77%
Partidos políticos	96%	73%
Entidades ou movimentos sociais	88%	100%
Outras instituições ou entidades	17%	73%

Fonte: *Survey* Movimentos sociais e instituições participativas (2010).

Notas: ¹Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições o CDDH manteve [mantém] relações? Resposta múltipla à pergunta induzida. Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 24 (1980), N = 22 (pós-1990).

Em grande medida, a articulação do CDDH com instituições e entidades societais se vale das múltiplas formas de envolvimento social dos militantes ou, nos termos de Mische (2008), das suas “afiliações sobrepostas” que ativam uma rede múltipla de organizações e atores. Avaliando as múltiplas formas de envolvimento social da militância, o ator explica:

A gente militava sobre tudo. Nós éramos militantes de tudo. Nós tínhamos relação com as oposições sindicais, depois nós ajudamos a criar novos sindicatos, ajudamos a derrotar os chamados sindicatos pelegos. Então era uma relação de quem fazia tudo. [...] Era isso, era

a efervescência do momento, eram os trabalhadores que a gente conhecia das comunidades [CEBs] que estavam nas fábricas. As pastorais orientavam e de certa forma davam formação política... eu me lembro muito da Pastoral Operária fazendo muito isso. E nós éramos, além de estar na comissão de direitos humanos, nós éramos lá das comunidades, então entrava em tudo. [...] É como vai virando um “militante”, né, fazia isso tudo ao mesmo tempo (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

No contexto democrático de engajamento institucional, o repertório de relações do movimento de direitos humanos é singular, cujas transformações ao longo da sua trajetória conduziram a maior diversificação e pluralização da sua rede de relações sociais. Isso porque, ao mesmo tempo em que aumentaram os vínculos com instituições do governo, movimentos sociais e outras organizações não governamentais, manteve-se significativa a relação com outros segmentos da rede pretérita, como grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos. A pluralização da rede de relações do CDDH, em que pese a expressiva inclusão de segmentos tanto institucionais quanto societais, potencialmente contribui para a ampliação da sua capacidade de influência na política institucional. Hipoteticamente, isso equivale a dizer que, quanto maior a diversificação da rede de relações, maior a habilidade dos atores para influenciar politicamente a agenda pública.

Interações cooperativas e contestatórias na relação sociedade-Estado

As instituições participativas criadas pelos governos no âmbito municipal e estadual, no transcorrer da década de 1990 em diante, foram absorvidas pelo movimento de direitos humanos da Serra como espaço de mediação da relação entre o Estado e a sociedade civil, em torno das quais se concentraram suas atividades mais significativas. O CDDH ocupa assentos de representação em conselhos gestores e em comissões temáticas e gerencia programas do governo em políticas de direitos humanos. A centralidade dessas esferas institucionalizadas de participação na vida do movimento moveu-o em direção à complexificação organizacional, adequando-o ao *modus operandi* da máquina estatal, ao mesmo tempo em que motivou a emergência de novas modalidades de participação. Essas transformações no PAC do movimento não ocorreram em um vácuo histórico, mas em um contexto de ressignificação das concepções e discursos acerca da relação sociedade-Estado, isto é, em um processo de “interação dinâmica e mutuamente constitutiva de identidades, discursos e práticas” (ALVAREZ et al., 2003, p. 543).

Essa reconfiguração discursiva do movimento e de mudanças na concepção de relação entre o Estado e as instituições políticas em geral contrasta com a compreensão pretérita do período de transição do regime autoritário e redemocratização da década de 1980. Nessa época de emergência do movimento, a relação com o governo é descrita pelos ativistas do CDDH mediante categorias de conflito (oposição e conflito, denúncia e pressão, cobrança e reivindicação, divergência ideológica), marginalização (não relação, não acesso aos órgãos públicos, não reconhecimento pelo governo, não atendimento das reivindicações) e repressão (ameaças e repressão pelo governo). Ainda que o movimento tenha estabelecido uma relação seletiva com partidos políticos de esquerda, o PT em particular, e com instituições religiosas, sobretudo a Igreja Católica, predominou entre os ativistas a visão de Estado como adversário, de Estado dissociado da sociedade, corrupto, violento e repressor. O distanciamento, o antagonismo e a oposição à interação com órgãos do Estado alimentaram iniciativas

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

de denúncia, pressão e reivindicação baseadas em interações contestatórias e de embates com a esfera estatal, em geral motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente da institucionalidade política.

O engajamento institucional desse movimento de direitos humanos em arranjos participativos e agências governamentais estabeleceu nova concepção de relação com o Estado, em que pesem o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo. Nesse contexto de ampliação dos vínculos com instituições governamentais, os ativistas do CDDH identificam as interações com o governo como de proximidade e diálogo, gestão de programas e convênios governamentais, atuação em instituições participativas e relação de parceria e colaboração na elaboração e gestão de políticas públicas, conforme enfatizam:

Diálogo, oferecer parceria.

Relação de proximidade, diálogo, de busca de garantia de direito, de retorno mais rápido no sentido do atendimento das demandas.

Mais próximo e inserido através de programas do governo; [...] por parte da organização existe um diálogo.

Existe uma aproximação com o governo, já que o CDDH coordena dois programas de governo e já foi beneficiado por emendas [parlamentares].

Havia uma aproximação graças aos canais de participação, mas o CDDH trabalha junto da iniciativa popular.

Uma relação de proximidade, principalmente a partir das políticas do governo Lula voltadas para entidades e organizações como o CDDH.

Relação institucional [...]. Colaboração através de convênio²².

Nesse contexto democrático pós-1990, a mudança mais significativa foi a emergência do discurso de cooperação com a esfera governamental, que conformou um novo padrão de interação entre movimento social e Estado. Mas o que significa cooperação? Mais precisamente, o que caracteriza um padrão de interação cooperativo? Quais as implicações do estabelecimento de interações cooperativas com a esfera governamental para o movimento social? Essas relações de cooperação entre sociedade civil e Estado eliminaram o conflito e a contestação?

A noção de cooperação é entendida como “a relação entre duas partes baseada na concordância quanto aos fins de uma dada ação, que envolve uma colaboração ativa com o objetivo de atingir cada finalidade” (GIUGNI; PASSY, 1998, p. 84). A cooperação se distingue do protesto e da oposição, na medida em que a primeira se caracteriza pela concordância quanto aos fins da ação e a segunda representa desacordo com relação a prioridades, decisões e políticas governamentais. Os autores definem a cooperação a partir do nível pragmático da concordância, isto é, quando a relação de colaboração se converte em ações concretas. Essa cooperação se distingue por três formas: consulta, quando os atores não institucionais colaboram com informações relevantes à tomada de decisões; integração, quando os atores agem na implementação de decisões mediante a atuação em comitês, grupos de trabalho ou agências governamentais; e delegação, quando o Estado transfere a responsabilidade para o movimento no nível operacional.

²² Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* (2010).

Desse modo, a cooperação se estabelece no plano da solução de problemas sociais e da contribuição com o Estado na elaboração, implementação ou execução de políticas públicas, em que movimentos sociais colaboram com o conhecimento e a informação que possuem sobre dada política pública. Três ressalvas são necessárias na noção de cooperação aqui adotada: i) a concordância quanto aos fins da ação raramente é completa, dada a assimetria de poder e de interesses entre os atores sociais e os estatais; ii) a cooperação com o Estado na elaboração, implementação e execução de políticas públicas não é extensiva ao nível do consenso quanto às políticas governamentais; iii) os movimentos são ambivalentes e utilizam uma estratégia de combinação de conflito e cooperação, denominada “cooperação conflitual” (GIUGNI; PASSY, 1998).

O *padrão de interação cooperativo* do CDDH com a esfera estatal é caracterizado pelo estabelecimento de relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na execução de projetos e programas específicos do governo. A implementação de programas de gestão participativa pelos governos municipal e estadual e a criação de órgãos de direitos humanos motivaram o movimento às relações de proximidade, diálogo e colaboração com a esfera estatal, pois representa a absorção de reivindicações históricas na agenda pública. Na percepção dos militantes, a relação de cooperação e colaboração com o Estado favorece o resultado de suas ações, na medida em que atores sociais obtêm acesso aos órgãos públicos e a espaços institucionais e alcançam o reconhecimento da sua legitimidade pelo governo. Em outros termos, relações de proximidade e cooperação com os governos são relevantes ao atendimento das reivindicações do movimento, ao estabelecimento do diálogo e da proposição, à representação e participação nas instituições participativas, à discussão, fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, e à gestão de programas e convênios governamentais. Em suma, as interações colaborativas têm como consequências o atendimento a demandas históricas do movimento e a influência política na agenda pública.

Nesse contexto de engajamento institucional, por um lado, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado é necessário à influência política do movimento, através das quais ativistas obtêm adequado acesso ao ambiente institucional e aos agentes governamentais; mas, por outro, a ampliação dessa influência depende da habilidade dos atores coletivos em combinar relações de cooperação e de autonomia com o governo. Isso porque o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais do movimento com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos. Motivo pelo qual a cooperação na relação sociedade-Estado deve vir acompanhada por significativa autonomia política, de modo a configurar equilibradamente interações cooperativas autônomas.

Os militantes dessa organização do movimento de direitos humanos reconhecem que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo, autodefinidos nos seguintes termos: riscos de atrelamento e cooptação, de dependência e submissão, de distanciamento da base social, de impedimento de ações contrárias e críticas, de vinculação da imagem do movimento com a do governo, de perda da capacidade de discussão e proposição. Naturalmente, a consciência dos ativistas de que relações de proximidade e cooperação com o Estado oferecem riscos de dependência e perda de autonomia não significa necessariamente que assim o são, ou que modelos cooperativos na relação sociedade-Estado são dependentes *a priori*.

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

Endossar essa posição significaria partir de uma compreensão homogênea da ação coletiva que desconsidera a diversidade das configurações sociais e as possibilidades de invenção criativa, como o fazem as combinações dicotômicas que assimilam a cooperação à cooptação e a contestação à autonomia.

No CDDH, os atores identificam a autonomia na relação de cooperação com o Estado e, unanimemente, não correlacionam categorias de dependência e submissão para qualificar essa relação com a esfera governamental. Nesse caso, configura-se um *padrão de interação cooperativo e autônomo*. De acordo com os militantes, essa relação “ajuda a dar maior efetividade às ações do CDDH e ajuda na sua sustentabilidade. [E que] mesmo assim o CDDH consegue manter a independência na sua atuação”²³. A relação de autonomia com o Estado é também exposta nos seguintes termos:

Embora tenhamos relação de convênio, estamos conseguindo manter uma autonomia política que eu acho que pouquíssimas entidades do país conseguiram. Ou seja, ainda que os recursos advenham do governo, ele não interfere na nossa ação, ele não interfere na condução das nossas políticas, ele não interfere nos nossos posicionamentos. Mas não é porque ele não queira, é porque nós não permitimos (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

Essa análise demonstra que não há contradição *a priori* entre cooperação e autonomia e que ambos podem ser combinados num mesmo padrão de ação coletiva, afinal, “institucionalização e independência podem parecer antitéticos, mas podem ser complementares” (DOOWON, 2006, p. 185). Nessa relação entre movimento social e instituições políticas, a autonomia é entendida como a “capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores (aliados, apoiadores e antagonistas) a partir de uma liberdade ou independência moral que lhe permita codefinir as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores” (TATAGIBA, 2010, p. 68).

O padrão de interação cooperativo e autônomo do CDDH é propenso ao conflito e à contestação, ao embate e à denúncia de políticas governamentais em situações de não reconhecimento ou não implementação de demandas defendidas pelo movimento. Nesse movimento, relações conflitivas com o Estado são circunstancialmente acionadas em prol da garantia de políticas de seu interesse, conforme demonstraram as campanhas mobilizatórias contra a impunidade e a corrupção no aparato estatal e o sistema prisional capixaba nas décadas de 1990 e 2000. A contestação no padrão de interação do CDDH é expressa, ainda, pelo uso de canais e fóruns alternativos à arena política institucionalizada, como a ação judicial e o acesso a organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, sendo muitas das suas proposições de cunho contestatório e contrário aos interesses de governos. Nessa trajetória, essas iniciativas complementares de ação possibilitaram a diversificação das arenas para a participação e os entendimentos políticos, na medida em que o movimento considera a multiplicidade de esferas públicas para atuação, sejam espaços institucionais ou não institucionais; ou, nos termos de Goldstone (2003), uma combinação entre política institucionalizada (*insider*) e não institucionalizada (*outsider*). Em suma, as percepções de conflito nas interações cooperativas se consubstanciaram em práticas conflitivas, a exemplo dos protestos e contestações a projetos específicos dos governos.

²³ Depoimento de militante do CDDH extraído do *survey* (2010).

Os militantes assinalam, desse modo, que as relações cooperativas com o Estado não eliminam o conflito e a oposição. Na explicação destes: “Nós não temos relação de oposição, nós somos levados a nos opor. A gente faz oposição exatamente pra recuperar algo que está perdido ou pra não perder algo importante [...]”. O ativista apresenta dois exemplos de circunstâncias de oposição do movimento à política do governo, o primeiro se refere à garantia dos direitos humanos no sistema prisional, o segundo, à elaboração do programa estadual de direitos humanos:

A única forma de evitar que se viole mais os direitos dos presos é levar do nível da denúncia e da interpelação para os mecanismos internacionais, não há outro caminho. E isso vale para as demais políticas que dizem respeito aos direitos humanos. Nós queremos que o próprio governo faça o programa estadual de direitos humanos com base no Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH III. De início nós vamos dialogar pra fazer. Pode ser que a única forma de fazer seja o mecanismo de oposição, nesse aspecto da política de direitos humanos (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

O CDDH desenvolveu habilidades em combinar formas criativas de ação e negociação política, voltadas ao equilíbrio entre a estabilidade e previsibilidade das interações institucionalizadas e cooperativas e o ambiente instável e incerto produzido por relações contestatórias e de confrontação. A capacidade do CDDH em mesclar cooperação e contestação verifica-se ainda nas iniciativas para introdução do plano de lutas nos órgãos do governo, pois, a depender das circunstâncias políticas, os atores coletivos ora são conduzidos à cooperação e à formação de alianças com o governo e com partidos políticos coligados, ora seu reverso, ou seja, são guiados para contestação e oposição ao governo e neutralidade em relação aos partidos políticos da base aliada governamental. A combinação entre cooperação e conflito nas relações com o Estado são assim narradas:

Uma relação de independência e autonomia, sendo que às vezes apoia e outras critica. É uma relação institucional, às vezes contra o governo com denúncias e colaboração através de convênio. Uma relação de troca, em que há um convênio, há uma participação do CDDH em conselhos, por exemplo, mas não é de convivência, havendo conflito também. Sobretudo de cobrança e de denúncia, mesmo se com alguns integrantes dos governos municipais e estadual tem colaboração. É um diálogo necessário, conveniente, de proteção aos direitos humanos na sociedade em geral, inclusive contra o governo, o que torna a relação conflitante²⁴.

Esse movimento de direitos humanos representa uma “*cooperação conflitual*” ou um “*padrão de interação híbrido*”, por conjugar cooperação, autonomia e conflito nas relações com o Estado, cujas partes são acionadas circunstancialmente no contexto histórico e político. Pode-se inferir que o “padrão de interação híbrido” – cooperativo, autônomo e contestatório – confere maior poder de influência e pressão ao movimento sobre o governo, na medida em que suas partes, mobilizadas de modo circunstancial, criam um ambiente mais instável e incerto para a negociação política, que é particularmente importante no contexto de engajamento em instituições e de cooperação conflitual nas relações com o Estado.

²⁴ Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* (2010).

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

Resumidamente, no contexto de engajamento institucional, o movimento estabelece interações de cooperação conflitiva com a esfera estatal, com impactos sobre o êxito de suas ações, o acesso aos órgãos governamentais e a influência política. O discurso de colaboração com a esfera estatal não elimina, necessariamente, o de autonomia e de contestação no sistema de relação sociedade-Estado, conformando um padrão de interação híbrido que potencialmente amplia a influência dos atores sociais na agenda pública.

Conclusões

A análise das transformações no padrão de ação coletiva do movimento de direitos humanos, ao longo do tempo, demonstra a correlação entre engajamento institucional nas IPs e mudanças organizacionais, relacionais e discursivas.

O *padrão de complexificação organizacional* – especialização funcional, profissionalização, financiamento público e privado, incorporação de novos objetivos, formalização das estratégias de ação e mobilização interna – caracteriza mudanças no CDDH. No entanto, as teses da institucionalização do movimento não possuem explicação para muitas dessas mudanças e falham ao ignorar as variações nos padrões organizacionais.

Em primeiro lugar, a mudança nos objetivos do movimento não significa sua transformação em grupo de interesse ou partido político, mas o acréscimo de novas finalidades ao objetivo fundacional que expressam novos interesses no contexto democrático. Em segundo lugar, a complexificação organizacional não corresponde à burocratização e à desmobilização do movimento, na medida em que o formato inovador das IPs gera incentivos à emergência de novas formas de mobilização da coletividade. E, em terceiro, a formalização das estratégias de ação, mediante o predomínio de modalidades formais e rotinizadas de encaminhamento das demandas e de formação de alianças com a elite política, é combinada à continuidade no uso de repertórios disruptivos e de protesto público. Em suma, o ativismo configura diferentes padrões organizacionais em diferentes instituições e a sua trajetória varia dependendo do arranjo institucional em que se insere.

O *padrão de vínculos sociais*, correspondente à dimensão relacional do PAC, também sofreu deslocamentos, cuja principal mudança foi o aumento dos vínculos com instituições governamentais. O repertório de relações sociais do CDDH, caracterizado pelo “múltiplo pertencimento” a diferentes segmentos institucionais e da sociedade civil, compreende maior diversificação e pluralização no contexto pós-redemocratização, na medida em que aumenta os vínculos com instituições governamentais e outras entidades ao mesmo tempo em que mantém a relação com movimentos sociais, grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos da rede pretérita.

A análise do *padrão de interação sociedade-Estado* caracteriza a heterogeneidade na relação do movimento social com o Estado no contexto democrático. As interpretações do engajamento institucional de movimentos sociais a partir de esquemas evolutivos e cíclicos – do protesto à institucionalização ou da contestação à cooperação – são inadequadas à compreensão das mudanças nos PACs no contexto de interação com instituições de formato inovador. Isso porque tendem a ofuscar os padrões de interação plurais e multifacetados existentes no contexto pós-redemocratização, caracterizados pela combinação entre cooperação, autonomia e contestação, ignorando a continuidade das relações autônomas e conflitivas no cenário de engajamento institucional.

Em última análise, as transformações no PAC do movimento de direitos humanos, no contexto de engajamento nas instituições participativas, são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado. A compreensão das mudanças e continuidades na ação coletiva, ao longo do tempo, requer a consideração das configurações tanto institucionais quanto sociais, isto é, do contexto de inserção na política institucional e da gênese e conformação dos movimentos. A complexidade dos movimentos sociais torna as explicações dicotômicas limitadas à elucidação da multidimensionalidade na ação coletiva e exige o reconhecimento do caráter mutuamente constituinte das esferas da sociedade e do Estado.

Referências Bibliográficas

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "A participação no governo Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo". In: *Anais do Encontro Anual da Anpocs*, 35, 2011, Caxambu: Anpocs, p. 1-30, 2011.
- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, nº 28, p. 52-84, set.-dez. 2011.
- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. "Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro". *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, nº 79, p. 151-167, 2007.
- ALVAREZ, S. et al. "Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos". *Estudos Feministas*, vol. 11, nº 2, p. 541-575, 2003.
- AVRITZER, L. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64, 2008.
- CARLOS, E. "Movimentos sociais: revisitando participação e institucionalização". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 48, p. 118-130, 2011.
- _____. "Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos". São Paulo. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2012.
- CEDH. *Cartilha 15 anos em revista*. Vitória-ES: CEDH, 2011.
- CLEMENS, E. "Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 3, p. 161-218, jan./jul., 2010.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 13-91, 2006.
- DIANI, M. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: from metaphor to substance?. In: DIANI, M.; MCADAM, D. (org.). *Social movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University, p. 1-18, 2003.
- DOIMO, A. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Anpocs, 1995.
- DOOWON, S. "Civil society in political democratization: social movement impacts and institutional politics", *Development and Society*, vol. 35, nº 2, p. 173-195, 2006.
- DOWBOR, M. "A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)". São Paulo. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2012.
- GAMSON, W. *The strategy of social protest*. Belmont, California: Wadsworth, 1990.

CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004.
- GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, M.; MCDAM, D.; TILLY, C. (orgs.). *From contention to democracy*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield, p. 81-107, 1998.
- GOLDSTONE, J. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: _____. (ed.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-24, 2003.
- GURZA LAVALLE, A. "Após a participação: nota introdutória". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 48, p. 13-23, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. La construcción política de las sociedades civiles. In: GURZA LAVALLE, A. (org.). *El horizonte de la política*. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: Ciesas, p. 207-267, 2011.
- HANAGAN, M. Social movements, incorporation, disengagement, and opportunities – a long view. In: GIUGNI, M. G.; MCDAM, D.; TILLY, C. (eds.). *From contention to democracy*. Rowman and Littlefield Publishers, p. 3-29, 1998.
- JENKINS, J. C. Social movements, political representation and the state: an agenda and comparative framework. In: JENKINS, J.C.; KLANDERMANS, B. (eds.). *The politics of social protest: comparative perspectives on states and social movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 14-34, 1995.
- KRIESI, H. *The politics of new social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/University College of London Press, 1995.
- _____. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. In: MCDAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, p. 221-261, 1999.
- LANDIM, L. *Notas para um perfil das ONGs – As pertencentes à Associação Brasileira de ONGs*. Rio de Janeiro: Iser, 1995.
- MCDAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge Studies in Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MCCARTHY, J.; ZALD, M. *The trends of social movements in America: professionalization and resource mobilization*. Morristown, NJ: General Learning Press, 1973.
- MELUCCI, A. *Challenging codes*. Cambridge/New York: Cambridge University, 1996.
- MEYER, D.; TARROW, S. (orgs.). *The social movement society: contentions politics for a new century*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield, 1998.
- MICHELS, R. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona, 2001 [1962].
- MISCHE, A. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- NEVES, E. P. "As Comunidades Eclesiais de Base e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra: um encontro de fé e vida na década de 1980". Serra-ES. Monografia de Graduação em História. Centro de Ensino Superior Anísio Teixeira, 2006.
- PIRES, R. R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e feitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 253-304, 2010.
- PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. *Poor people's movements: why they succeed and how they fail*. New York: Vintage Books, 1979.
- RUCHT, D. El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos. In: MCDAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, p. 262-287, 1999.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press, 1992.
- TARROW, S. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 1997.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 3, dezembro, 2014, p. 450-479

_____. *Democracy and disorder: protest and politics in Italy, 1965-1975*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, p. 323-370, 2004.

_____. “Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões”. *Colombia Internacional*, vol. 71, p. 63-83, 2010.

TILLY, C. *Regime and repertoire*. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

TOURAINÉ, A. “An introduction to the study of social movements”. *Social Research*, vol. 52, p. 749-788, 1985.

Euzeneia Carlos - euzeneiacarlos@gmail.com

Submetido à publicação em agosto de 2013.

Versão final aprovada em agosto de 2014.

El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas

Mary Luz Alzate Zuluaga

Departamento de Ciencias Políticas
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Universidad Nacional de Colombia

Gerardo Romo Morales

Universidad de Guadalajara en México

Resumen: Se abordan en este artículo la gobernanza y las transformaciones que supone en la concepción de lo público desde una perspectiva institucional. Para ello se hace un acercamiento al concepto de gobernanza desde los distintos autores que la han defendido, discutiendo sus características diferenciadoras con respecto a la administración tradicional de lo público en el estado moderno. Así mismo, se propone un análisis de las principales discusiones de la perspectiva institucional, con respecto a los cambios en la trama de lo público y de la arena política que suscita el enfoque de la gobernanza, para concluir con unas reflexiones, en general, sobre el proceso gubernativo en América Latina.

Palabras-clave: gobernanza; instituciones; gestión de lo público; Estado; América Latina

Abstract: Governance and the transformations involved in the conception of the public from an institutional perspective are addressed in this article. With this aim, an approach to the concept of governance from various authors is realized, arguing its distinguishing features with respect to the traditional public management in the modern state. Likewise, an analysis of the main arguments of the institutional perspective, with respect to changes in the public and political arena that the raises the governance approach is proposed, to conclude with some reflections, in general, about the governmental process in Latin America.

Keywords: governance; institutions; public management; state; Latin-American

La gobernanza: definiciones y planteamientos a modo de introducción¹

Para la postura crítica que aquí nos proponemos con respecto a la gobernanza, introducimos en este primer apartado las definiciones teóricas que sobre el concepto se han defendido, intentando dilucidar los que pueden ser los principios rectores de esta perspectiva y su estructura operativa como mecanismos de acción para la concreción del proceso gubernativo.

La gobernanza se ha propuesto desde el ámbito académico como un planteamiento novedoso del relacionamiento e interacción interdependiente entre las esferas pública y privada, los grupos de interés y los ciudadanos en la tramitación de los grandes problemas sociales y/o en la búsqueda de un desarrollo económico y social equilibrado (KOOIMAN, 2005; PETERS; PIERRE, 2005; MAYNTZ, 2001).

A partir de los cambios experimentados en el manejo de lo público y lo administrativo en los países europeos en la década de los noventa², se comienza a plantear un enfoque basado en estructuras y procedimientos de gobierno, orientados por una racionalidad de la eficiencia y la calidad de las decisiones desde la interacción de los distintos estamentos de la sociedad.

Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global (PRATS CATALÀ, 2005, p. 155).

Según Peters y Pierre (2005) los cambios que se han dado en el Estado y en la sociedad en las últimas décadas están en el centro de esta nueva propuesta de gobernación. De acuerdo a los autores, estos se refieren fundamentalmente a la complejidad social acaecida, la crisis financiera del Estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización del capital privado y la aparición de la Nueva Gestión Pública, que pone como puntal la perspectiva economicista, de la maximización de los beneficios con la disminución de los costos, en la dirección de las políticas públicas.

En este sentido, desde el año 2000 instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) ya asumían una definición de gobernanza considerada innovadora para el momento:

Governance para el Pnud significa hoy “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Pnud, citado en PRATS CATALÀ, 2005, p. 164).

A la anterior definición todavía no se agregaban los apelativos que en los últimos años se le ha dado a la gobernanza: como un proceso directivo de los asuntos públicos que supone una nueva forma de legitimidad y actuación pública, centrada en la participación activa de los ciudadanos a través de sus organizaciones privadas y sociales. De lo cual se infiere una sustitución del sistema jerárquico de actuación pública, en la que la centralidad de la toma de decisiones y consensos estaba antes localizada en las administraciones gubernamentales y en toda forma de representación estatal.

De esta condición se transitó a una definición de gobierno basado en acuerdos, desde una perspectiva de activación de relaciones de interdependencia, cooperación y trabajo en red de los distintos

¹ Este artículo hace parte de las reflexiones de los autores en el marco del proyecto: *Acción colectiva, instituciones y gobernanza. Análisis de la construcción de la agenda gubernamental a partir del estudio comparado de casos en Colombia (2008-2011) y México (2009-2012)*. Apoyado por la División de Ciencias Sociales y Humanas del Centro Universitario de Tonalá y de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

² Estos cambios inician en los sesenta con el movimiento de dirección técnica y política, seguido de la gerencia pública y la corriente de la Nueva Gestión Pública hasta la gobernanza de hoy.

actores estatales, empresariales y sociales, lo que implica concebir el actuar en la vida pública desde una perspectiva voluntarista que va un paso adelante de las regulaciones y normativas gubernamentales, para la identificación de problemáticas sociales y de bienestar general. Se afirma así la adopción de una “perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar” (CERRILLO, 2005, p. 12).

En este sentido Kooiman afirma:

El gobierno interactivo o sociopolítico será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo (KOOIMAN, 2005, p. 58).

Al considerar un proceso tal de gobernanza, es necesario contextualizarlo en las sociedades desde y para las que los autores mencionados escriben, es decir, esos Estados europeos en los cuales existen ciertas condiciones de relación cooperativa que parecen “haber facilitado el camino hacia las nuevas formas emergentes de gobernanza” (PRATS CATALÀ, 2005, p. 162).

Habiendo introducido los aspectos definitorios del enfoque de la gobernanza, es necesario considerar que en otras sociedades como las de los países de América Latina, que no cuentan con la misma tradición de *partenariados*³ públicos-privados (CANTO SÁENZ, 2012), tales postulados de cooperación y voluntarismo entre los distintos estamentos no son fácil ni necesariamente traducibles y trasladables a sus actuales marcos institucionales y de gobierno⁴. Lo que desdice la existencia de un escenario de prácticas público-privadas de cooperación y trabajo solidario en defensa del bienestar general. Frente a lo cual, se requeriría de la ampliación normativa y de andamiaje institucional que procure tal cambio equilibrado y de asociacionismo en las relaciones entre Estados y empresas (ALZATE, 2011).

Problema de investigación: principios rectores de la gobernanza y los interrogantes sobre su estructura operacional

En el enfoque de gobernanza se asume que para la resolución de distintas problemáticas sociales se puede llegar a un consenso, basado en la idea de unos intereses y definiciones compartidas sobre el bien común y/o una misma racionalidad en la orientación de actores tan disímiles como los públicos, privados y civiles, que pueda llegar a otorgarle la misma importancia a unos valores sobre otros en la sociedad, algo complejamente determinista y de difícil realización.

Más allá de esto, en el cumplimiento de unas demandas de acciones gestionadas en red gobierno-empresa-comunidad, no se consideran las posibles fallas organizacionales en la interdependencia de los actores públicos, privados y de ciudadanos en general, para la definición de las cuestiones que demandan mayor atención pública. Desconociendo a su vez que algunos asuntos que logran entrar al circuito de la

³ Esta categoría refiere a la condición de *partners*, socios. Es decir, de una fuerte tendencia a la asociación para la defensa de los intereses comunes.

⁴ Pensamos, por ejemplo, en la larga experiencia que los Estados latinoamericanos han tenido con las distintas empresas multinacionales, cuyas actividades productivas en distintas ocasiones han generado las llamadas “externalidades negativas” y derivado en problemáticas ambientales y de conflictividad social (GUDYNAS, 2002; ESCOBAR, 1999).

opinión pública, lo hacen por una previa selección discursiva, mediática y de oportunidad política, hasta adquirir una importancia generalizada en la población.

Términos como transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia hacen parte del marco valorativo sobre el cual se pretende fundamentar el proceso de la gobernanza tanto para el ámbito privado, como para los demás actores públicos, los grupos de interés y los ciudadanos. Esto implica un espacio de discusión y promoción que pretende re-direccionar, más que ampliar, el marco de generación de políticas públicas. En este sentido Peters y Pierre afirman:

Un importante componente de la gestión de estos asuntos no es tanto inventar nuevos instrumentos políticos y acuerdos institucionales (aunque esto es un reto importante en sí mismo), sino más bien una cuestión de imponer o fortalecer un nuevo conjunto de valores al aparato gubernamental y a la sociedad (PETERS; PIERRE, 2005, p. 51).

Según la perspectiva de la gobernanza, el funcionamiento de trabajo conjunto entre las instancias públicas y las empresas que tienen presencia en las jurisdicciones de las administraciones locales, se debería realizar de acuerdo a unas normas, pautas de dirección y trabajo en red, concretando acuerdos colectivos para la coparticipación entre actores, con la definición de una instancia que coordine la resolución de conflictos y verifique la eficacia de la acción o del programa conjunto propuesto por los actores que hacen parte del proceso gubernativo.

Entendiendo así el proceso, como la interacción de actores sociales, empresariales y gubernamentales del orden nacional, regional y local en una relación de co-gestión, co-dirección y co-guía (KOOIMAN, 2005). En este escenario, la acción de gobernanza y la responsabilidad derivada de dicha acción queda diluida en ese espacio público difuso. De este modo,

al difuminarse la frontera entre las dos esferas [público-privadas] se redistribuyen las responsabilidades hacia lo colectivo entre múltiples actores y el poder político se dispersa entre una gran diversidad de sujetos (CANTO SÁENZ, 2012, p. 346).

Lo que también puede traducirse como un proceso de socavamiento, debilitamiento o transformación de las estructuras institucionales existentes a partir de la globalización (KRASNER, 2010, p.141).

Lo cierto es que esa suerte de dispersión del poder político se deriva, siguiendo a Sassen, entre otras circunstancias, de las negociaciones entre los Estados nacionales y los sujetos económicos globales, en las cuales:

Podemos observar una nueva normatividad que sigue la *lógica operacional* del mercado de capitales y que está teniendo éxito a la hora de imponerse y controlar aspectos importantes de la creación de políticas económicas nacionales, a pesar de que, como se ha señalado en muchas ocasiones, algunos Estados sean más soberanos que otros en estos temas (SASSEN, 2010, p. 123).

Ahora bien, uno de los asuntos que son aún de difícil explicación en este marco de acción está relacionado con los aspectos difusos sobre la forma como se hace operativo el proceso de gestión, dirección y ejecución de la política pública y que genera los siguientes cuestionamientos, ¿cuál es el *how to*

que brinda las herramientas y procedimientos planificadores que deberán llevar a cabo los actores involucrados en el proceso decisorio?, ¿dónde queda la creación de instrumentos políticos, la formulación de políticas y acuerdos institucionales para la identificación de problemas que las partes están interesadas en resolver?, ¿quién define el cómo y cuándo se llega a la forma consensuada, negociada y con objetivos compartidos en este modelo de gobernanza?

La perspectiva institucional como una aportación teórica a la discusión sobre la gestión de lo público

En nuestra opinión, los anteriores cuestionamientos son fundamentales, pero también creemos que para dar respuestas medianamente congruentes desde el ámbito latinoamericano, es indispensable que generemos nuevos acercamientos teóricos que consideren la complejidad del asunto, en ese sentido presentamos a partir de este apartado, lo que entendemos por instituciones, los cambios en las mismas y en lo que proponemos como sistemas de acción concretos (SAC) que operan para el caso de lo que hemos llamado aquí la administración tradicional de lo público en el Estado moderno y para la gobernanza.

Por instituciones entendemos aquellos constructos sociales que tienen los siguientes rasgos comunes: por una parte, el estar relacionadas con normas, reglas, rutinas y en general elementos restrictivos para la conducta humana o sus pulsiones. Y por la otra, estar referidas a asuntos profundamente enraizados en la vida de las sociedades en dos sentidos: las instituciones refieren a formas de acción individual que son relevantes para la sociedad por lo amplio de las prácticas que representan (en el sentido de la cantidad de personas que se ven constreñidas por ellas), y por el largo espacio de tiempo en el que se perciben como hegemónicas. De esa manera, las instituciones al incentivar un tipo de comportamientos son restrictivas (positiva o negativamente); restringen prácticas que se consolidan cristalizadas en formas organizativas que se estructuran con rasgos que le definen como tales, y sólo son instituciones, cuando han cubierto, con su forma específica, periodos prolongados de tiempo histórico (ROMO; PAVÓN, 2011).

En sentido estricto, las normas, las reglas y las rutinas sólo son instituciones cuando se expresan cristalizadas, o *hechas cuerpo*, en acciones organizadas (CROZIER; FRIEDBERG, 1990) con un importante sentido de ceremonia o ritualización (MEYER; ROWAN, 1999).

Consideramos que un conjunto de restricciones, cuando se encuentran operando de manera conjunta en un espacio social concreto en términos espaciales y temporales como marco institucional, es considerado en este artículo como un *sistema de acción concreto* (FRIEDBERG, 1993). Es decir, como ese campo que se estructura por determinadas y finitas reglas de juego, por ciertos mecanismos de regulación. Éstos últimos

definen la pertinencia de los problemas y apuestas en torno a los cuales los actores interesados pueden movilizarse [además] organizan, mediatizan y regulan tanto las interdependencias "objetivas" de los participantes como los procesos de intercambio resultantes (FRIEDBERG, 1993, p. 293).

A partir de lo señalado en el primer apartado, podemos considerar a dos como los sistemas de acción concretos fundamentales: el que se construye alrededor de la administración tradicional de lo público en el Estado moderno (SAC-EM), y el que se construye bajo el discurso de la gobernanza (SAC-G).

Por la manera en la que lo relatamos antes, se podría considerar que estamos ante la presencia de una sustitución de sistema de acción concreto como la forma hegemónica de relación, coordinación y regulación de las interacciones de los sujetos en el mundo occidental, pero, ¿es así?, ¿es eso posible?, ¿cómo es que las instituciones cambian?

Cambio institucional. A modo de estrategia metodológica

Ante la pregunta por la posibilidad del cambio institucional, diremos en principio que sí es posible, y que para poder observar en un sentido analítico el mismo, es indispensable tener en cuenta dos aspectos: el estructural referido al proceso de cómo es que dicho cambio se genera, y cuál es el papel de la voluntad o racionalidad de los actores involucrados en el mismo.

Al respecto podemos considerar dos posturas básicas. Para la primera, el asunto es cuestión de diseño eficiente. En esta, es posible considerar cambios planeados, en la búsqueda de efectos deseados de cambios societales. En esta perspectiva podemos incluir trabajos como los de Jon Elster, por ejemplo, para quien las “[...] instituciones son formas de hacer las cosas que surgen o evolucionan gradualmente”, y las cuales:

aun cuando han tomado una forma definitiva, pueden ser conscientemente adoptadas e implementadas por las organizaciones. Consideremos, por ejemplo, las transiciones en Europa de 1989-1990. Las nuevas democracias adoptaron la institución de la economía de mercado y crearon bolsas de valores y otros organismos para hacerla realidad. En sus constituciones, diseñaron tribunales constitucionales con el poder de derogar leyes inconstitucionales. Incluso, cuando se trataba de lidiar con sus predecesores autocráticos, adoptaron instituciones de justicia transicional (ELSTER, 2007, p. 427-428).

Por otro lado, estaría aquella postura, que asume una visión de las instituciones que considera que el asunto del cambio institucional es mucho más complicado. Más que de cambios como efecto, de lo que hablaríamos es de procesos de transición que no son percibidos en la inmediatez, no son por supuesto cambios que se puedan diseñar desde la suma de voluntad y racionalidad que se le atribuyen al *homo economicus*, y no podrían ser el resultado de modificaciones diseñadas desde un *thinking department* concreto de una organización específica, o de uno conceptual e imaginario para la sociedad en general.

En esta segunda postura del cambio institucional, podemos mencionar autores como Tilly, para quien

la transformación de los espacios del poder y los correspondientes cambios en la forma de la acción colectiva presuponen la creación de nuevos significados, nuevas organizaciones, nuevas identidades y un espacio social (es decir, la sociedad civil) en el cual estos puedan aparecer (parafraseado por COHEN; ARATO, 2000, p. 566).

Este carácter procesual implica el reconocimiento del contexto contingente de las relaciones sociales y políticas, frente a lo cual los arreglos normativos serán temporales y en permanente negociación.

Al respecto consideramos que los cambios institucionales posibles no son necesariamente eficientes en el sentido que una racionalidad absoluta podría suponer como ideales. Asumimos con March y Olsen que lo que aquí se entiende por institución puede funcionar tanto como factores de estabilidad, como

de cambio, y que es la experiencia histórica la que irá marcando los tiempos de observación de dichos procesos. En esta perspectiva, nunca los cambios serán “instantáneos o deseables en el sentido de que el sistema se vuelva cada vez más óptimo” (2005, p. 11)⁵.

Además, cuando una modificación institucional está sucediendo, se puede presentar la situación de que esta se genere en una especie de efecto perverso en el que se consoliden situaciones diferentes a lo que se esperaba. En este sentido se pueden pensar los cambios acaecidos con la llamada sociedad global de la información (CASTELLS, 1995), frente a la cual se ha llegado a afirmar la existencia de una multiplicación de los centros de decisión, aunque con la implicación de una desterritorialización de sus fuerzas físicas (APPADURAI, 1999), referidas al ejercicio de la violencia en la versión del Estado moderno.

Otros autores agregan a esta visión del cambio el análisis frente al impacto cultural:

[...] un nuevo universo en que los controles sociales disminuyen, los poderes políticos tradicionales pierden capacidad de acción, y los diseños arquitectónicos juegan al rompecabezas posmoderno con formas variopintas, mezcladas al azar en el torbellino del fin de la historia.

Las culturas ya no están constreñidas, limitadas y localizadas, sino profundamente desterritorializadas y sujetas a múltiples hibridaciones. De un modo parecido, la naturaleza ya no puede considerarse como un principio esencial y una categoría fundacional, un campo independiente de valor y veracidad intrínsecos, sino como el objeto de constantes reinveniones, especialmente aquellas provocadas por procesos tecno-científicos sin precedentes (ESCOBAR, 1999, p. 103).

El sistema de acción concreto en la administración tradicional de lo público en el Estado moderno

La aparición del Estado moderno constituye un proceso de sustitución institucional que supuso la desaparición del antiguo régimen como forma fundamental de estructuración de actuaciones posibles, y en su lugar aparecieron formas restrictivas e incentivos que son propias de lo que ahora conocemos como modernidad, por ejemplo, la desaparición del súbdito y la aparición del ciudadano como sujeto fundamental.

Si bien la modernidad como categoría conceptual está involucrada en una infinidad de discusiones, consideramos que hay un consenso básico con respecto a dos elementos que son importantes para lo que aquí decimos: que esta existe como realidad de convivencia en el mundo occidental, y que hay ciertos rasgos que son básicos en su definición⁶.

Para los fines de este artículo, vamos a recuperar solo aquellos rasgos que nos permitan entender las características que definan al sujeto de la modernidad, y las principales restricciones institucionales

⁵ Agregan los autores noruegos: “Como resultado, el supuesto de la eficiencia histórica no puede sostenerse. Por eficiencia histórica entendemos la idea de que las instituciones de alguna forma se vuelven sensibles a adaptarse a su ambiente para mejorar y que rápidamente adoptan una solución de equilibrio única para el problema de sobrevivir y prosperar [...] pero la adaptación es menos automática, menos continua y menos precisa de lo que se asume en los modelos de equilibrio (como en el modelo de eficiencia histórica) y no necesariamente provee a la institución de eficiencia y sobre vivencia” (MARCH; OLSEN, 2005, p. 11).

⁶ Gellner (1998; 1994), por ejemplo, analiza la transición suponiendo tres etapas en el desarrollo de las sociedades humanas (no obligatorias ni lineales): “De caza y recolección, agraria e industrial. Y mediante el análisis de tres esferas posibles de la acción humana, la producción, la coerción y la cognición, establece los rasgos diferenciales que permiten suponer que se está en presencia de una o la otra. Por ejemplo, con respecto a la cognición, en el caso de la etapa agraria, el conocimiento estará básicamente monopolizado por la casta sacerdotal y de élites seculares minoritarias, y había una percepción cíclica del tiempo. Mientras que en la época industrial y propiamente moderna, el racionalismo será preponderante y el conocimiento tenderá a masificarse y extenderse en una clerecía individual de sujetos móviles y homogéneos” (GELLNER, 1994).

que permiten y fomentan su existencia y reproducción societal, de tal manera que seamos capaces de ver esos rasgos en el cambio institucional que observamos para el manejo de los asuntos públicos, a través de la sustitución de Sistemas de Acción Concretos. Veamos.

El actor de la modernidad indispensable para la vida política en general, y para la gestión de los asuntos públicos en particular, va a ser el ciudadano. Este se va a caracterizar por vivir una condición de movilidad que solo va a ser posible una vez que se diluyen esas fronteras de clase o de estamentos que eran propias del antiguo régimen (Ver GELLNER, 1997, 1998; ANDERSON, 1993; HOBBSAWM, 2000). Además, y de manera teórica, para que esta movilidad sea posible, los sujetos tendrán que vivir en una condición de atomización que les homogeneice y en donde sus identidades fundamentales no van a ser horizontales o estamentales.

La atomización, homogeneidad y movilidad del sujeto de la modernidad van a estar condicionadas, no por asuntos de sangre, clase o estamentos, sino por una serie de condiciones normativas, que van a tener ciertas características diferenciales que le distinguen de otros marcos normativos posibles.

Al respecto, la mejor descripción de los tipos ideales de restricciones es la famosa categorización que hiciera Weber (1981) de los tipos ideales de dominación. En este caso, la que corresponde a la de la modernidad será la de la dominación legal racional o burocrática, que se va a distinguir por los siguientes rasgos:

- En la vida pública, el funcionario va a ser elegido por sus capacidades comprobables mediante credenciales homologadas, lo cual va a suponer un consiente y pertinente aprendizaje profesional, así como la exigencia del desempeño total del funcionario.
- Las atribuciones para su desempeño serán fijas y estarán normadas mediante reglamentos escritos y su evaluación será según normas estandarizadas y comunes para todos.
- Esta condición supondrá una distribución firme de actividades, la existencia de poderes de mando fijos y delimitados, y nombramientos por aptitudes.
- El ordenamiento de las atribuciones posibles será jerárquico, y para la comunicación y movilidad, se establecerán trámites sancionados como legítimos.
- Para la administración moderna será indispensable la existencia de documentos y su conservación ordenada mediante archivos, y los encargados de su mantenimiento y ordenación constituirán un cuerpo de empleados subalternos (WEBER, 1981).

En resumen, destacando aquellos elementos que nos ayudan a identificar lo que supone el marco institucional propio de formas burocráticas modernas, diremos que las estructuras de actuación posible serán claramente jerárquicas, que rige la idea de una racionalidad capaz de establecer normas y procedimientos eficientes, que los lugares para cada sujeto en esa estructuración están claramente establecidos en normas escritas, con las atribuciones que se esperan de cada una de ellas, y que será el Estado-nación de la modernidad el que enmarcará claramente esta condición.

El sistema de acción concreto de la gobernanza

A partir de la década de los ochenta, pero con mayor énfasis en la década posterior, las formas típicamente burocráticas de manejo de los asuntos públicos, entran en crisis en los países occidentales. Esta condición supuso, entre otras cosas, la fragmentación del *triángulo de hierro* (Ver HECLO, 1978). Es decir, la aparición de nuevos actores además del debilitamiento de los vínculos hasta entonces clásicos de unión y delimitación de atribuciones de los mismos, y la aparición de formas de socialización que ponen en duda las certezas clásicas de la modernidad con respecto al alcance de la racionalidad y de la eficiencia de las atribuciones fijas y ordenadas jerárquicamente mediante reglamentaciones escritas.

Además, las formas de control político se transforman en acuerdos de cumplimiento voluntario entre las partes involucradas y el tutelaje del interés público y la toma de decisiones, que estaba asentada en las instituciones estatales, queda desvanecida en una especie de combinación de actores bajo un ropaje amorfo y sin mecanismos de control claros ni explícitos.

[...] la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la Administración (PRATS CATALÀ, 2005, p. 171).

Así, ante el debilitamiento del poder estatal, se busca ahora resaltar los poderes, "las capacidades y los recursos en posesión de los actores sociales, que hay que despertar y aprovechar para la realización de las metas comunes" (AGUILAR, 2006, p. 424).

De este modo, la participación de los ciudadanos en esta nueva concepción se propone no solo en la construcción de la agenda, sino en la totalidad del proceso, demandando la implementación de mecanismos de control social, tales como las veedurías ciudadanas, y la rendición de cuentas amplia y clara, por parte de los gobiernos locales. Lo que pretende ser un marco propicio para la acción colectiva con iniciativas por fuera del gobierno, que posibilite la ampliación de las capacidades de acción, de decisión y de recursos en la resolución de los problemas sociales de un territorio dado.

El abordaje de distintas problemáticas desde las iniciativas propuestas por la misma comunidad, potencia el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones sociales y de las regiones hacia la consecución de recursos y el desarrollo humano integral y sostenible. Así como también, visibiliza aquellos factores que obstruyen las estrategias de participación colectiva en la construcción de una política de desarrollo incluyente.

Esta transición trae al debate perspectivas teóricas que proponen una concepción de redes (MARKS, 1998; SASSEN, 2010) para intentar explicar lo que estaba pasando en la vida de los asuntos públicos, y como ya vimos, en pocos años se estaba hablando ya no de nuevas formas de gobernabilidad, sino de la gobernanza como un categoría que supone una transformación radical del escenario ya mencionado, pero, ¿cuáles son las modificaciones que este cambio supone en términos del actor característico del sistema de acción concreto, o de las restricciones institucionales para su existencia? Veamos.

Asumimos que el sujeto necesario para que la gobernanza exista es una forma radical del de la modernidad, con una salvedad: para la burocracia, el énfasis se puso en la descripción de las

características del tipo de funcionario ideal. En la medida en la que la observación modifica el *focus* a partir de la descentración del *locus* de la acción pública, la visión se amplía y se vuelve indispensable la incorporación a la escena del antes considerado como un elemento contextual, el sujeto de origen y destino de las decisiones públicas: el ciudadano.

En este caso, estamos hablando de un actor que tendrá que ser indispensablemente homogéneo y más móvil y atomizado que nunca. Aunque un sujeto informado, activamente político, y con disposición y condiciones para la participación desde su condición de ciudadano en la vida pública.

Este sujeto político hipermoderno tratará desde esta condición con el funcionario de la burocracia, el cual se verá obligado a funcionar con la estructura del tipo ideal weberiano, pero tendrá que hacer ajustes con mayor rapidez, y observando siempre la opinión y presión del primero.

Esta última condición se complica por algunos factores relevantes que ya comentamos arriba. Por ejemplo, sabemos que el poder y legitimidad de los Estados nacionales o sus representaciones funcionales o regionales, van a estar constantemente cuestionadas en términos incluso de su legitimidad, por presiones que pueden venir de dos fuentes diferentes, por arriba, desde los organismos y actores internacionales, y por abajo, desde los grupos de presión que se constituyen con demandas locales.

Por otra parte, las herramientas tecnológicas con que ahora cuentan los ciudadanos, organizados en coaliciones o no, para su relación con los asuntos públicos, obligan a que la velocidad en la relación cambie, con lo que las formas burocráticas tradicionales se van a ver constantemente puestas en duda. Es el caso de las llamadas redes de defensa transnacional (KECK; SIKKINCK, 1998), cuyo mayor papel es el de “generar nuevas normas, ideas, identidades y comportamientos políticos en los actores estatales e internacionales” (MASSAL, 2007, p. 62).

Y finalmente otro elemento de presión al marco institucional de la modernidad lo representa el nivel de socialización en que se encuentren (por la masificación de las formas electrónicas de comunicación), las ideas y concepciones de la responsabilidad y atribuciones de los actores fundamentales. Asumiendo que cada vez son más los ciudadanos capaces de entender sus derechos, y de volver operativas en su provecho las formas legales y procedimentales de gestión de los mismos.

Estas tres condiciones, han generado las siguientes modificaciones en el marco institucional:

No va a ser sólo el Estado nación el que legitime las normas que van a contener los sistemas de acción concretos. Aparecen esos nuevos actores mencionados, desde arriba o desde abajo, y serán éstos en muchos casos los promotores y defensores de nuevas reglas u otros elementos institucionales.

La velocidad que le imprimen los avances tecnológicos de comunicación y manejo de información, obligan a hacer ajustes en las formas de normar o reglamentar el manejo de los asuntos públicos. Obligan a los funcionarios a implementar formas creativas y con respaldos tecnológicos que den cabida a estas nuevas formas de presentación de las demandas de la ciudadanía (MOON, 2002; TAT-KEI HO, 2002)⁷.

Y por último, la masificación del conocimiento sobre los derechos de los ciudadanos, o de algunas nociones descontextualizadas sobre gestión y, en general, el manejo de los asuntos públicos (nos referimos a que para muchos ciudadanos es cada vez más fácil saber a qué se refieren los políticos cuando hablan de

⁷ A algunas de estas experiencias se les ha denominado *e-government* o gobierno electrónico, frente a lo cual habría que analizar su verdadera novedad e impacto, lo que requeriría un análisis específico que excede nuestro interés en este artículo.

derechos de minorías, democracia, corresponsabilidad etc.) ha obligado a la realización de ajustes en los mecanismos de relación de los diferentes sectores de la sociedad.

Características diferenciales de la gobernanza con respecto al modelo tradicional de gobernar

En concreto para las sociedades anglosajonas, la gobernanza se ha caracterizado como una perspectiva que fomenta la participación ciudadana y las relaciones horizontales entre los distintos actores de interés, con la idea de un equilibrio de fuerzas y la disminución de asimetrías de poder. Tal equilibrio entre los actores genera, entre otros resultados, la posibilidad de compartir recursos físicos, técnicos, financieros y humanos derivados de esa misma interrelación entre las instituciones públicas, las empresas localizadas en distintos ámbitos y la ciudadanía.

El modelo tradicional de manejo de lo público, en el contexto europeo, estuvo fuertemente marcado por el desarrollo de un sistema de bienestar social costado estatalmente, gracias a un consolidado sistema tributario en el que importantes procesos democráticos hacían parte del proceso de administración pública.

Esta condición contrasta con la de aquellas sociedades que han vivido conflictos de distinto orden, y en donde el día a día de la mayoría de las personas ha estado rodeado de privaciones materiales y civiles que para su solución requerirían de robustos procesos de trámite institucional y la invocación a la emergencia de la interacción e interdependencia de los actores públicos y privados, dentro de un marco institucional que no se tiene, y que ha sido precariamente gestionado por parte del Estado.

En la práctica tradicional de la administración de lo público, antes que esa simetría ideal, lo que sucede es que desde el ápice de una jerarquía estructural, se racionaliza una visión de los problemas públicos y sus soluciones, que en la práctica termina beneficiando a ciertos grupos y a sus intereses económicos. En esta perspectiva lejos se está de poner en práctica aspectos fundados en el ejercicio de planificación participativa interdependiente de los distintos actores del modo *simétrico* y *voluntario* que se postula en la gobernanza, para la identificación de las demandas colectivas más apremiantes de respuesta y gestión política.

Así mismo, esta gestión tradicional involucra un proceso en el que las distintas esferas pública y privada viven una separación abierta, con órganos de la administración pública “coordinados entre ellos, subordinados a la autoridad política y obligados a respetar a los individuos e intereses del exterior a los que regulan y sirven” (SHAPIRO, 2005, p. 203).

La transición del modelo de administración tradicional al de la gobernanza se puede observar también como parte de la transformación en la soberanía del modelo estatal que Ferrajoli describe en los siguientes términos:

El Estado nacional como sujeto soberano se encuentra hoy en crisis tanto por arriba como por abajo. Por arriba, a causa de la abundante transferencia hacia instancias supra-estatales o extraestatales (la Unión Europea, la Otan, la ONU y tantas otras organizaciones internacionales en materia financiera, monetaria, asistencial, y similares) de gran parte de aquellas funciones, como la defensa, la dirección de la economía, la política monetaria, la lucha contra la gran criminalidad, que en el pasado habían originado su nacimiento y desarrollo (FERRAJOLI, 1999, p. 150).

En este contexto, de manera paralela al proceso de des-estatalización de las relaciones en la sociedad – lo que ha significado un menor protagonismo en la dirección de la vida común por parte de las entidades estatales para los aspectos de regulación, trámite y gestión de las soluciones para los asuntos públicos –, se ha ido dando un proceso de adopción de posturas críticas que reclaman soluciones sociales a problemas derivados de las externalidades empresariales y de los rezagos estructurales que siguen vigentes.

América Latina: ni chicha ni limoná. A modo de reflexión final

Nuestro argumento fundamental en este artículo supone la idea de que el sujeto de los sistemas de acción concretos referidos, así como el marco institucional correspondiente, que de manera teórica se consideran como indispensables, y de manera práctica aparecen con un nivel importante de cumplimiento de sus características fundamentales en otros contextos (Europa occidental y Estados Unidos o Canadá, por ejemplo), en el caso de América Latina no sucede así⁸.

Lo que afirmamos aquí es que ni lo tradicional ni lo novedoso en términos de enfoque sobre el manejo de lo público se ha podido realizar y se trata en parte debido a que no han existido marcos normativos similares a los de esos países de primer mundo. Esto es, el marco institucional ha sido diferente y, por ejemplo, lo que en otras partes es descentralización y muchos nodos en la red de decisiones, en América Latina se trata en realidad de fuertes cacicazgos locales dispersos sin presencia estatal fuerte.

Teóricamente, el sistema de acción concreto de la burocracia o de la gobernanza suponen el desarrollo de condiciones claramente modernas en la conformación de los sujetos indispensables, o de los marcos institucionales fundamentales para que estos operen con un nivel de eficiencia y legitimidad suficiente.

Como vimos, se requiere de ciudadanos plenos, gestores y móviles, así como de estructuras en donde la ley escrita sea el referente de legitimidad para el establecimiento de las estructuras jerárquicas, así como para el funcionamiento de los roles y las atribuciones tanto de los funcionarios públicos, como para la relación de estos con los sujetos de la acción gubernamental.

Por otra parte, aun cuando teóricamente es posible asumir que nunca hay una coincidencia plena entre los componentes formales e informales del marco institucional, es de conocimiento común asumir que en los países desarrollados el primero primará o será el juez supremo cuando exista alguna discordancia entre estos (NORTH; SUMMERHILL; WEINGAST, 1999).

Una explicación que marca la diferencia con respecto a los países de América Latina, es la que establece que la construcción de algunas de las instituciones fundamentales de la modernidad no se desarrolló de manera adecuada⁹.

Los sujetos nunca lograron desprenderse totalmente de las condiciones de corporativismos propios de las etapas que podríamos comparar con el antiguo régimen de otras latitudes, la clerecía no se masificó y la movilidad está todavía mediada por importantes barreras de clase, o incluso por cuestiones típicamente racistas o estamentales. Y con respecto a las estructuras, lo que va a caracterizar a nuestros

⁸ Al menos no en todos los casos, o no con un nivel de cumplimiento suficiente para decir que se dan los requisitos teóricos indispensables, o fácticamente probados en otros países occidentales de primer mundo.

⁹ Es lo que da lugar a que algunos autores consideren que los ciudadanos son *imaginarios* (ESCALANTE, 2009), y las naciones *inconclusas* (ROMO, 2009).

sistemas políticos va a ser una condición de corporativismo y patrimonialismo, en donde lo legal va a ser un referente que va a estar siempre dependiendo en sus ajustes a lo que la cultura política determine como acción adecuada¹⁰.

Por lo anterior, tenemos que concluir que, con respecto a nuestra vida política y de gestión de lo público, lo que se ha dado en realidad es una situación que se desprende de nuestra relación con la modernidad: no llegamos a tiempo, y lo que intentamos supuso siempre una especie de emulación siempre incompleta y angustiante, que se caracterizó por la simulación, y, en el mejor de los casos, algunas situaciones parcialmente eficientes en aquellas regiones o sectores que contaban con características que permitieran ser medianamente burocráticos en el ideal weberiano.

Si la modernidad para las formas tradicionales nunca se alcanzó por completo, para la gobernanza las cosas tienen un matiz similar. No hay tampoco las condiciones estructurales requeridas, por lo que lo que se intenta responde una vez más a una fachada detrás de la cual los cacicazgos de siempre, la cultura política anquilosada, los ciudadanos desinformados y enajenados, difícilmente pueden sostener las condiciones para que lo aquí reseñado se cumpla.

Por supuesto que en América Latina se han dado considerables procesos políticos y sociales en los que los esfuerzos individuales y colectivos son destacables para la vida pública, que no mencionamos porque no es el objeto de este análisis¹¹. Sin embargo, lo que afirmamos es que hay que buscar otros referentes teóricos que nos permitan observar lo que pasa en nuestras sociedades de manera diferente, incorporando otros criterios además del de eficiencia para las decisiones de políticas públicas, por ejemplo, el de la justicia social.

Se trata entonces de desmontar la aplicación de conceptos acuñados por otras realidades e incorporar, al análisis de lo público, conceptos que describan y permitan entender nuestro campo de acción y referencia institucional particular. En la voz de Mignolo esto implica recepcionar la fuerza de las historias locales, que acabe por “configurar una comunidad de interés” (MIGNOLO, 2003, p. 218) con el conjunto de valores y reglas básicas que de allí se desprenden, irreductibles a la racionalidad moderna.

De este modo, habrá que pensarse en las distintas racionalidades involucradas en las formas de resolución colectiva por fuera de los marcos de institución formal, que se han dado en estos países para las problemáticas sociales y políticas estructurales, produciendo una realidad culturalmente creativa, con el efecto de inauguración espontánea de normas que bien pueden obedecer a lo que aquí hemos considerado como unos sistemas de acción concretos en el escenario público.

Esa capacidad creativa en la defensa de lo común compartido se construye a través de consensos, cuyo mayor desafío es su reconocimiento como transitorios, móviles y en revisión permanente frente a los posibles excluidos. Lo que nos recuerda el planteamiento de Cohen y Arato:

¹⁰ Hay infinidad de dichos populares que son argot común entre la clase política de nuestros países, por ejemplo: “Al amigo justicia y gracia. Al enemigo, justicia a secas”, “Vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”, “El que no se transa, no avanza” el “cvy” (cómo voy yo ahí) etc.

¹¹ Algo que también requeriría de otro esfuerzo de racionalización es el considerar que algunos de los elementos fundamentales de la gobernanza se han desarrollado a lo largo de muchos años, incluso bajo la égida de las formas más tradicionales de la administración pública, gracias a la presión de grupos organizados de la sociedad civil que fueron institucionalizando como legítimas ciertas formas de lucha o demandas concretas. Nos referimos, por ejemplo, a la demanda de transparencia en las prácticas presupuestales, o del uso de los recursos de las entidades públicas que corresponde al pago tributario que hacen las compañías nacionales y multinacionales por concepto de regalías e impuestos de las operaciones derivadas de las actividades económicas extractivistas.

Todo consenso es, después de todo, sólo empírico, debe quedar abierto al desafío y a la revisión. Desde el punto de vista de la justicia, no podemos saber si el cambio en valores por parte de una minoría de individuos hoy no se convertirá en la voluntad general del mañana. Así, al juicio individual, a las diferentes formas de vida y a los experimentos con nuevas formas se les debe otorgar autonomía del consenso actual acerca de lo que es justo (2000, p.406-407).

La observancia de sistemas de acción, que potencialmente perviven en las distintas experiencias sociales y políticas, ensayadas para la resolución de las distintas problemáticas sociales y políticas de forma variable por las comunidades locales en América Latina, requiere esa revisión de lo injusto o lo justo, así como sus efectos en la organización de una sociedad, lo que exige compromisos con la humanidad, de acuerdo con A. Sen,

[...] primero, porque podemos identificarnos con los otros y no sólo con nuestra comunidad local; segundo, porque nuestras opciones y acciones pueden afectar las vidas de otros aquí y allá; y tercero, porque lo que los otros ven desde sus respectivas perspectivas históricas y geográficas puede ayudarnos a superar nuestro propio parroquialismo (2005, p. 159).

De este modo, lo que queda pendiente para el análisis de lo gubernamental desde un marco de acción particular, como pudiera ser su concepción contextualizada en prácticas locales, que nos sean cercanas, conocidas, ensayadas, será darle el posicionamiento teórico que requieren, pero para esto es inevitable un examen riguroso, detallado y pausado de lo existente en nuestras realidades latinoamericanas. Todo un camino por recorrer que está en la agenda de nuestros pendientes académicos y que ya han iniciado otros.

Recordando así con Dussel:

[...] la política, siendo la voluntad-de-vivir, consensual y factible, debe intentar por todos sus medios (en eso consiste su normatividad como obligación analógica a la ética) permitir a todos sus miembros que vivan, que vivan bien, que aumente la cualidad de sus vidas. Se trata de la esfera material (del contenido de la política). La vida humana, siendo el criterio material por excelencia, es el contenido último de toda acción o institución política (DUSSEL, 2006, p.102).

Referencias Bibliográficas

AGUILAR, L. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

ALZATE ZULUAGA, M. "Responsabilidad social: hacia un nuevo relacionamiento entre empresas, Estado y ciudadanos". *Revista Virtual Universidad Católica Del Norte*, nº 33, mayo-agosto, 2011.

ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas*. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

APPADURAI, A. "Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional". *Nueva Sociedad*, nº 163, p. 109-124, 1999.

OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 3, dezembro, 2014, p. 480-495

CANTO SÁENZ, R. "Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política". *Gestión y Política Pública*, vol. XXI, nº 2, p.333-374, 2012.

CASTELLS, M. *La ciudad informacional*. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. La gobernanza hoy: Introducción. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 11-30, 2005.

COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica [primera edición en inglés 1992], 2000.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *El actor y el sistema*. Las restricciones de la acción colectiva. México: Alianza Editorial, 1990.

DUSSEL, E. *20 tesis de política*. México: Siglo XXI, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina el Caribe, 2006.

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

ESCALANTE, F. *Ciudadanos imaginarios*. México: Colegio de México, 2009.

ESCOBAR, A. *El final del salvaje*. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea. Santafé de Bogotá: Ican-Cerec, 1999.

FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías*. La ley del más débil. Madrid: Trotta, 1999.

FRIEDBERG, E. "Las cuatro dimensiones de la acción organizada". *Gestión y Política Pública*, vol. II, nº 2, Julio-Diciembre, p. 283-313, 1993.

GELLNER, E. *El arado, la espada y el libro: la estructura de la historia humana*. España: Península, 1994.

_____. *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

_____. *Nacionalismo*. Barcelona: Destino, 1998.

GUDYNAS, E. *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible en América Latina*. San José: Departamento Ecueménico de Investigaciones, Universidad Estatal a Distancia. Universidad Bíblica Latinoamericana, 2002.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, A. (ed.). *The New American Political System*. Washington: American Enterprise, 1978.

HOBBSBAWM, E. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica, 2000.

KECK, M.; SIKKINK, K. *Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI, 1998.

KOOIMAN, J. Gobernar en gobernanza. In: CERRILLO I MARTINEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 57-82, 2005.

KRASNER, S. La soberanía y la globalización. In: TEUBNER, G.; SASSEN, S.; KRASNER, S. *Estado, soberano y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, p. 139-179, 2010.

MARCH, J.; OLSEN, J. "Elaborating the new institutionalism". *Working Paper*, nº 11, March, 2005.

MARKS, E. "Análisis de redes de políticas públicas. Una perspectiva británica". *Gestión y Política Pública*, vol. VII, nº 2, 1998.

MASSAL, J. "Sociedad civil internacional: un poder global?". *Análisis Político*, nº 61, septiembre, p. 54-72, 2007.

MAYNTZ, R. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia*, nº 21, 2001.

MEYER, J.; ROWAN, B. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Uaem, p. 79-103, 1999.

ALZATE, M. L.; ROMO, G. El enfoque de la gobernanza y su recepción...

MIGNOLO, W. *Historias locales/diseños globales*. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid: Ediciones Akal, 2003.

MOON, M. J. "The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?". *Public Administration Review*, nº 62, p. 424-433, 2002.

NORTH, D.; SUMMERHILL, W.; WEINGAST, B. Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America. In: BUENO DE MESQUITA, B.; ROOT, H. (eds.). *Governing for prosperity*. Yale: Yale University Press, 1999.

PETERS, G.B.; PIERRE, J. ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 145-172, 2005.

PRATS CATALÀ, J. Modos de gobernanza de las sociedades globales. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), 2005.

ROMO, G. *La nación Inconclusa*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2009.

ROMO, G.; PAVÓN, K. La universidad. De institución estructurante a organización mercantilizada. In: ROMO-BELTRÁN, R.; RODRÍGUEZ, M. *Estudios socio-institucionales*. Trayectorias, implicaciones y métodos. Guadalajara: Acento Editores, Universidad de Guadalajara, 2011.

SASSEN, S. Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas. In: TEUBNER, G.; SASSEN, S.; KRASNER, S. *Estado, soberano y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, p. 103-138, 2010.

SEN, A. *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus, 2005.

SHAPIRO, M. Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Inap), p. 203-212, 2005.

TAT-KEI HO, A. "Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative". In: *Public Administration Review*, nº 62, p.434-444, 2002.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

Mary Luz Alzate Zuluaga - mlalzatez@unal.edu.co

Gerardo Romo Morales - gerardo.romo@gmail.com

Submetido à publicação em julho de 2013.

Versão final aprovada em julho de 2014.

“The Americano Dream” ou “The American Dream”: o debate contemporâneo sobre a imigração de mexicanos para os Estados Unidos

Celso Antônio Coelho Vaz

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Universidade Federal do Pará

Resumo: Neste artigo resenho o debate acadêmico suscitado nos Estados Unidos por causa dos argumentos de Huntington sobre a imigração hispânica, sobretudo a de mexicanos, para este país. Em suas obras “The Hispanic challenge” e *Who are we?*, Huntington argumenta que, por razões demográficas e políticas, os imigrantes mexicanos não se assimilariam ao *core culture* norte-americano fundado nos valores anglo-protestantes, o que dividiria os EUA em dois povos, duas culturas e duas linguagens. As pesquisas empíricas aqui resenhadas que testaram os argumentos empíricos de Huntington os negaram e os críticos teóricos destes concebem que eles são doutrinários porque expressam uma ideologia *settler*, bem como manifestam a teoria do conflito do pluralismo cultural e a do colonialismo interno.

Palavras-chave: Estados Unidos; imigração; mexicanos; assimilação; *core culture*; Huntington

Abstract: In this article I review the academic debate generated in the United States from the Huntington's arguments about Hispanic immigration, especially Mexicans, for this country. In his works “The Hispanic challenge” and *Who are we?*, Huntington argues that for demographic and political reasons Mexican immigrants not assimilate to American culture founded on the core Anglo-Protestant values, which will divide the United States into two peoples, two cultures and two languages. Empirical studies that tested here the empirical Huntington's arguments denied them and the critical theorists conceive them doctrinal, because express a settler ideology and manifest conflict theory of cultural pluralism and the internal colonialism.

Keywords: United States; immigration; Mexican; assimilation; core culture; Huntington

Introdução

Desde a fundação dos Estados Unidos, a afluência da imigração e sua influência na organização econômica, política, social e cultural desse país tem sido uma questão inquietante que divide políticos e intelectuais. Por exemplo, para Thomas Jefferson (1787) a massa de imigrantes que se deslocavam à época para o país poderia torná-lo politicamente heterogêneo e incoerente pelo fato de os imigrantes trazerem consigo os princípios dos governos dos seus países. Contemporaneamente é o aumento do fluxo imigratório de latino-americanos, sobretudo de mexicanos, para os Estados Unidos que mantém viva essa preocupação.

A imigração é um tema fundamental, e diria apaixonante, para os EUA, que constantemente desafia a política pública norte-americana; provoca debates públicos; estimula a realização de pesquisas, a formulação de teorias e a formação de associações políticas. Ao revisar a literatura sobre a imigração nos EUA constatei que há uma miríade de pesquisas; livros e artigos acadêmicos; publicações nas mídias impressas e virtuais abordando-a de modo favorável ou desfavorável. O enfoque da produção acadêmica abrange todas as áreas de conhecimento das ciências sociais, contemplando, por diversas perspectivas teóricas e metodológicas, estritas ou multidisciplinares, temas como segurança nacional, direitos civis, políticas públicas, identidade nacional, racial e étnica, assimilação, demografia, economia, política, religião, cultura, educação e relações familiares, relações internacionais, entre outros (cf. Waters; Ueda; Marrow, 2007).

Em 2004, na sua edição de março/abril, a revista *Foreign Policy* publicou o artigo "The Hispanic challenge", de autoria do cientista político Samuel Huntington. Em maio do mesmo ano Huntington publicou seu livro *Who are we? The challenges to America's national identity*, no qual ele expõe de modo mais extenso o teor daquele artigo. Tanto o artigo quanto o livro provocaram uma onda de debates por meio de artigos, ensaios, resenhas, conferências, editoriais, colunas de jornais e manifestações em *blogs*, contestando os argumentos fáticos e teóricos de Huntington sobre a imigração de mexicanos para os EUA. Por exemplo, ainda em março de 2004, o Woodrow Wilson International Center for Scholars e o Migration Policy Institute realizaram a conferência "The Hispanic Challenge? What we Know about Latino Immigration", na qual vários especialistas no tema apresentaram suas críticas ao artigo de Huntington.

No mesmo ano, na sua edição maio/junho, a revista *Foreign Policy* publicou as reações de acadêmicos sobre o artigo, com uma breve resposta, em carta, de Huntington a eles. Ainda em 2004, Etzioni (2004), Krauze (2004), Jacoby (2004), Fuchs (2004), Waldschmidt-Nelson (2004), entre outros, reagiram contrariamente ao teor do artigo ou ao do livro de Huntington. Muito embora não deixe explícito que se trata de uma edição crítica a Huntington, em seu volume 17/2004-2005, o *Harvard Journal of Hispanic Policy* apareceu com o título "Furthering prosperity: the impact of Latinos on the United States". Nessa edição o jornal examina, por meio de artigos, comentários, resenhas e entrevistas, a influência latina em diferentes setores e seu impacto nas políticas públicas dos EUA para imigrantes latinos.

Neste artigo faço uma revisão da literatura acadêmica produzida nos EUA a propósito das polêmicas provocadas pelas obras de Huntington supracitadas. Meu objetivo aqui é simplesmente sistematizar esse debate que está disperso em diversos textos e fontes. Por isso, não pretendo ratificar ou retificar fatos e dados, bem como elaborar conceitos e propor teoria sobre a problemática da

imigração nos EUA, que para Tichenor (1994) é um *puzzle*. O critério adotado para a seleção dos textos acadêmicos dos autores que polemizam com Huntington foi o da relevância fática e teórica das suas críticas; suas bases de dados; suas experiências em pesquisa no tema; seus vínculos institucionais acadêmicos; e a reputação dos periódicos e das associações científicas nos quais eles publicaram seus trabalhos. A fonte de dados para coleta dos textos foi a internet. O artigo está organizado como segue: na primeira parte exponho as tendências e *standards* que animam o debate norte-americano sobre a imigração. Na segunda parte apresento os argumentos de Huntington em “The Hispanic challenge”. Na sequência apresento as críticas empíricas de ordem demográfica e política sobre as concepções de Huntington e, na quarta e última parte, as críticas teóricas feitas à teoria de Huntington.

O *puzzle*: *gloomy* Cassandras versus *sanguine* Pollyannas

Conforme Strum (2004), o debate sobre a imigração perpassa a história dos EUA, que desde a sua fundação se vê enredado em questões sobre as vantagens e desvantagens da imigração; seu impacto econômico, social, cultural, político e demográfico para a unidade nacional frequentemente desafiada por fluxos migratórios humanos, os quais impelem a adoção de políticas públicas. Por outro lado, cada geração de imigrantes enfrenta o desafio de adaptar-se e integrar-se ao país e, uma vez obtendo sucesso, passa a temer o próximo fluxo de imigrantes de origem diferente da dela. Por exemplo, em 1790 o congresso norte-americano adotou a lei de cidadania restrita aos brancos livres. No período de 1892 a 1934 diversos dispositivos legais foram adotados para contingenciar a cidadania de imigrantes chineses, indianos, japoneses e filipinos, os quais somente na metade de 1940 receberam legalmente o *status* de cidadãos. Em 1924 e 1950 foi adotado o sistema de cotas para o ingresso de imigrantes no país que privilegiava imigrantes brancos. Medidas para autorizar aqueles que podem migrar e como devem ser tratados no país são constantes na política norte-americana.

Segundo Tichenor (1994), se em 1965 The Hart Celler Act revogou o sistema de cotas, limitou contudo a concessão de vistos para os imigrantes do terceiro mundo. O The Immigration Reform and Control Act (Irca), de 1986, e O The Immigration Act, de 1990, foram reformas que introduziram mudanças significativas na política de imigração estadunidense, modificando a longa história do país relativa ao controle da imigração. Para o autor essa história se caracterizava pela adoção de diversos dispositivos legais e princípios ideológicos que priorizaram restringir ou impedir a migração de povos não europeus para os EUA. Os efeitos dessas reformas provocaram debates acadêmicos que deram suporte para a adoção ou restrições de políticas públicas migratórias.

O aumento da imigração ilegal e de refugiados políticos, a influência na política de imigração estadunidense por não brancos oriundos da Ásia, América Latina e Caribe e a redução do fluxo migratório de europeus ocidentais foram os temas da agenda acadêmica e governamental nas décadas de 1980 e 1990. Raça e direito civil, crescimento econômico e trabalho, políticas sociais, direitos humanos, Aids e DSTs, homossexualidade, crime, bilinguismo, entre outros, foram temas transversais aos supracitados. Para Tichenor, as reformas de 1986 e de 1990 propiciaram “*stunning outcomes*” para a política de imigração norte-americana, sobretudo porque possibilitaram aos imigrantes asiáticos, latino-americanos e caribenhos influenciar institucionalmente a agenda da política da “*nation’s immigration*”.

Com a adoção do Immigration Act, os acadêmicos designaram “the 1990s as ‘the decade of immigration’, predicting a dramatic recasting of the nation’s racial composition” (TICHENOR, 1994, p. 338). Ainda para Tichenor, a partir da reforma de 1986 o debate acadêmico sobre a imigração foi rivalizado pelas concepções expansionistas e restritivas. A primeira, de orientação liberal, concebe que as reformas propiciariam consequências positivas para o dilema imigratório porque anistiarium uma vasta população de estrangeiros que viviam ilegalmente nos EUA; implementariam para imigrantes programas de geração de renda e trabalho e de proteções trabalhistas; garantiriam direito à residência aos estrangeiros e reconhecimento de cidadania; expandiriam numericamente a admissão de refugiados; poriam fim à exclusão social com base em concepções políticas e orientação sexual; adotariam programas para reunificar famílias de imigrantes e expandiriam a imigração legal. Os intelectuais de tendência restritiva concebem que as reformas criariam conflitos no desenvolvimento do país, pois acentuariam no mercado de trabalho a discriminação dos estrangeiros legalizados; incentivariam uma política de trabalho para os produtores explorarem mão de obra barata; proporcionariam a admissão de investidores estrangeiros e de imigrantes com habilidades especiais oriundos de nações sub-representadas na população de imigrantes nos EUA.

Para Domínguez (2006), a política de imigração norte-americana caracteriza-se por três *standards* normativos. O primeiro, concebido por razões de segurança nacional pelo governo norte-americano, estabelece medidas legais e políticas para a admissão de imigrantes considerando sua origem nacional, religião, *status* de imigração, lealdade política e afinidade étnica. Esse *standard* concebe a imigração como uma ameaça à segurança nacional. O segundo *standard* é liberal e, sobretudo, é sustentado pelos defensores dos U.S. latinos que, baseados nos princípios da democracia liberal, enfatizam que, tal qual os cidadãos estadunidenses, os U.S. latinos têm direito de manifestar suas preferências políticas, de se organizar em associações políticas e de ter representação política para defender seus interesses. Para eles, a política imigratória de admissão de grupos étnicos vai ao encontro da democracia e do pluralismo. “The liberal democracy normative standard is, therefore, voice, participation and demographic representation” (DOMÍNGUEZ, 2006, p. 4). O terceiro *standard* é multiculturalista porque, além de encampar os princípios do liberalismo político, reivindica que povos com experiências distintas têm perspectivas e interesses que os legitimam a receber tratamento especial pelas políticas externas dos EUA em razão de suas ancestralidades. Membros de uma origem nacional específica, ou seus descendentes, devem ser considerados como comunidade *link* entre os EUA e seus países de origem. “The multiculturalist normative standard is privileged ethnic group knowledge, interest, and skill” (DOMÍNGUEZ, 2006, p. 5).

Segundo Citrin et al. (2007), após a década de 1960 a composição étnica dos EUA foi modificada por meio do Immigration and Nationality Act of 1965, que sobretudo estimulou a imigração de latinos e asiáticos. Essa onda migratória e também os movimentos de direitos civis abalaram a expectativa liberal para a qual o incentivo à imigração iria modernizar e superar a divisão dos laços étnicos (cf. Glazer; Moynihan, 1975, apud Citrin et al., 2007), bem como o tradicional lema nacional *E pluribus unum*¹. Em decorrência da diversidade étnica e da política da identidade provocadas pela imigração, o debate acadêmico e a agenda política, os EUA foram desafiados. Segundo os autores, duas

¹ “De muitos, um” é o lema nacional estadunidense criado em 1776 para expressar a integração das 13 colônias dos EUA.

tendências se confrontam no debate sobre esse tópico: a *gloomy Cassandras* e a *sanguine Pollyannas*, a primeira preocupa-se com “the creation of a balkanized ‘alien’ nation”; a segunda diz que “we’ve been here before and that the experiences of today’s immigrants will resemble those of their European predecessors in the American melting pot” (CITRIN et al., 2007, p. 31).

É nesse cenário do debate acadêmico que buscamos situar e entender os posicionamentos de Huntington e de seus críticos sobre a política imigratória norte-americana. Considerando a tipologia das tendências acadêmicas e dos *standards* normativos, concebidos por Tichenor, Domínguez e Citrin et al., é plausível, como veremos a seguir, conjecturar que Huntington é *partisan* da tendência restritiva e do *standard* normativo governamental da segurança nacional, enquanto os que o criticaram podem ser considerados aderentes à tendência expansionista, seja ao *standard* liberal, seja ao multiculturalista. Para Domínguez (2006, p. 2-3), Huntington é o mais influente representante contemporâneo do *standard* governamental. Para Citrin et al. (2007), Huntington é adepto da tendência *sanguine Pollyannas* porque para ele a imigração, sobretudo procedente do México, ameaça a coesão nacional dos EUA, impedindo-o de atingir metas coletivas por causa da eventual fratura da sua unidade cultural.

América

Nesta seção apresento uma resenha das concepções cardinais de Huntington sobre a imigração hispânica, principalmente mexicana, nos EUA. Prefiro fazê-la com base no conteúdo do artigo “The Hispanic challenge” porque nele Huntington expressa de maneira resumida suas concepções apresentadas no teor de *Who are we?* Na resenha destaco os diagnósticos e prognósticos do autor sobre a imigração hispânica. Com estes Huntington constrói cenários para antecipar ameaças futuras e agir sobre elas. A primeira causa é de natureza demográfica decorrente de fatores de contiguidade, escala, ilegalidade, concentração regional, persistência e presença histórica dos imigrantes mexicanos no sudoeste norte-americano. As políticas de identidade e o relativismo cultural, na figura do multiculturalismo, são a segunda causa, e a terceira decorre do declínio do patriotismo da elite política, governamental, econômica e intelectual em decorrência de sua adesão aos valores cosmopolitas, que enfraquece o patriotismo das massas. Dessas causas decorre o prognóstico de Huntington de que a imigração dos hispânicos para os Estados Unidos extinguirá o domínio do inglês como língua nacional unificadora, enfraquecerá os valores culturais dominantes do país e destruirá as lealdades étnicas para com a identidade primária norte-americana, “By ignoring this question, Americans acquiesce to their eventual transformation into two peoples with two cultures (Anglo and Hispanic) and two languages (English and Spanish)” (HUNTINGTON, 2004a, p. 32).

Logo na introdução do seu artigo “The Hispanic challenge” (2004a), Huntington demonstra ao leitor o seu temor a respeito da recente imigração hispânica que vem ocorrendo nos Estados Unidos. Segundo ele:

The persistent inflow of Hispanic immigrants threatens to divide the United States into two peoples, two cultures, and two languages. Unlike past immigrant groups, Mexicans and other Latinos have not assimilated into mainstream U.S. culture, forming instead their own political and linguistic enclaves – from Los Angeles to Miami – and rejecting the Anglo-Protestant values that built the American dream. The United States ignores this challenge at its peril (HUNTINGTON, 2004a, p.30).

Em seguida, Huntington sumariza o processo pelo qual os grupos imigrantes do passado foram assimilados aos princípios, valores, instituições e cultura dos Estados Unidos, os quais alicerçaram as lealdades deles para com esse país. Segundo Huntington: Ao longo dos séculos XVII e XVIII os Estados Unidos foram fundados majoritariamente por colonos brancos, ingleses e protestantes. Baseados em termos de raça, etnia, cultura e religião, seus valores, instituições e cultura proveram e formaram a fundação desse país para os séculos seguintes. Tomados como credos, esses princípios e práticas assumiram um papel ideológico para justificar a independência, e até hoje têm sido reiterados pelo público como um componente essencial da identidade estadunidense. No segundo momento da imigração, por volta do final do século XIX, o componente étnico britânico pioneiro foi afetado pela imigração de alemães, irlandeses e escandinavos. Esses imigrantes provocaram uma mudança na identidade religiosa, que, outrora exclusivamente protestante, passou a ser também católica. No século XX, a Segunda Guerra Mundial induziu uma onda migratória de europeus do sul e do leste; a assimilação deles e de seus descendentes provocou a redefinição da etnia e da religião enquanto componente da identidade nacional dos Estados Unidos. A partir de então, a noção de etnia europeia deu lugar à de raça, forjada pelas conquistas dos movimentos por direitos civis, bem como o Immigration and Nationality Act, de 1965, propiciou o surgimento de uma identidade multiétnica e multirracial.

Para Huntington, tendo sido banida a exclusividade da religião protestante e da etnia europeia como elementos primários da identidade estadunidense, esta passou a ser "defined in terms of culture and creed" (HUNTINGTON, 2004a, p. 31), ambos indissociáveis. Quais são os elementos desse credo que, para Huntington, foram legados pela cultura anglo-protestante e que são cruciais para a sustentação da identidade nacional dos Estados Unidos?

the English language; Christianity; religious commitment; English concepts of the rule of law, including the responsibility of rulers and the rights of individuals; and dissenting Protestant values of individualism, the work ethic, and the belief that humans have the ability and the duty to try to create a heaven on earth, a "city on a hill" (HUNTINGTON, 2004a, p. 31-32).

Foi essa cultura e também as oportunidades econômicas e as liberdades políticas que historicamente atraíram imigrantes para os Estados Unidos. Se esse país não tivesse sido fundado pelos protestantes ingleses, mas sim pelos católicos franceses, espanhóis ou portugueses, ele não seria o que ele tem sido. Porém, no final do século XX, essa cultura e esse credo foram desafiados pelas doutrinas multiculturalistas e da diversidade. A identidade nacional cedeu ao avanço político de grupos identitários baseados na raça, na etnia e no gênero. A cultura e o credo tradicionais também sucumbiram ao impacto das diásporas culturais transnacionais; à expansão dos imigrantes com nacionalidades e lealdades duais; ao crescimento intelectual e econômico dos Estados Unidos, bem como ao de sua elite política constituída por uma identidade cosmopolita e transnacional. A globalização contribuiu também para a mudança da identidade nacional estadunidense, haja vista que esta vem disseminando sentimentos identitários limitados ao sentido de "*blood and belief*".

Mas não são essas mudanças que mais inquietam Huntington. Para ele, "In this new era, the single most immediate and most serious challenge to America's traditional identity comes from the immense and continuing immigration from Latin America, especially from Mexico, and the fertility rates

of these immigrants compared to black and white American natives” (HUNTINGTON, 2004a, p. 32). Os estadunidenses, ao darem muita importância aos benefícios econômicos da imigração, ignoraram as consequências sociais e culturais provocadas por ela. A extensão e a natureza dos problemas promovidos por essa recente imigração são bastante diferentes dos problemas ocasionados pelas imigrações precedentes. Em face de sua preocupação com essa imigração, Huntington questiona: “Will the United States remain a country with a single national language and a core Anglo-Protestant culture?” (HUNTINGTON, 2004a, p. 32). Não! Ao ignorarem essa questão os estadunidenses estão consentindo em transformar a unidade singular de sua identidade em dois povos e em duas culturas: anglo e hispânica.

Vejam como Huntington prognostica a mudança econômica, social, cultural e política caso houvesse uma diminuição da imigração dos mexicanos para os Estados Unidos: 1- Ocorreria a redução da imigração ilegal; ela alcançaria o nível de 175.000 imigrantes legais, que foi recomendado a partir de 1999 pela Comissão de Imigração; 2- Haveria um aumento dos salários dos cidadãos estadunidenses; 3- Cessaria o debate sobre o uso do espanhol e do inglês como línguas oficiais, esta última continuaria como única língua oficial; 4- A educação bilíngue desapareceria; 5- As controvérsias sobre as políticas sociais e outros benefícios para imigrantes não mais ocorreriam; 6- Desapareceria o debate sobre o custo econômico que os imigrantes acarretam para o Estado; 7- A educação e a habilidade média dos imigrantes seriam melhoradas; 8- O fluxo de imigrantes se tornaria altamente diverso, o que os incentivaria a aprender inglês e absorver a cultura dos Estados Unidos; 9- “And most important of all, the possibility of a de facto split between a predominantly Spanish-speaking United States and an English-speaking United States would disappear, and with it, a major potential threat to the country's cultural and political integrity” (HUNTINGTON, 2004a, p. 32-33).

Em seguida, Huntington aponta e examina os fatores demográficos que fazem com que a imigração mexicana seja diferente das dos demais povos que imigraram para os Estados Unidos. Esses fatores são: contiguidade, escala, ilegalidade, concentração regional, persistência e presença histórica. Para ele, a fronteira seca dos Estados Unidos com o México é o maior fator facilitador do massivo fluxo migratório dos mexicanos para aquele país. Essa contiguidade proporciona problemas econômicos e sociais para os Estados Unidos, porque esse país é vizinho de um dos mais pobres países do terceiro mundo, e essa proximidade facilita aos mexicanos estar em constante contato, no México, com suas famílias, seus amigos e seus locais de origem. A alta escala da migração de mexicanos para os EUA decorre da contiguidade. Segundo Huntington² (2004a, p. 33), em 1970 entraram legalmente nesse país 645.000 mexicanos; em 1980, 1.650.000; em 1990, 2.249.000. Esse fluxo migratório supera as taxas de migração de outros povos que imigraram para os EUA ao longo dos séculos XIX e XX. Como consequência, nesse país, o número de pessoas nascidas de imigrantes mexicanos vem aumentando substancialmente, de modo que nele está ocorrendo uma diminuição da heterogeneidade de povos: os mexicanos estão superando os europeus, canadenses e asiáticos em termos de estrangeiros nascidos nos EUA. Estima-se que em 2000 eles constituirão 27% dessa população, enquanto os chineses e os filipinos atingirão respectivamente 4,9% e 4,3%.

Em comparação aos imigrantes hispânicos, em 1990 os mexicanos representavam mais da metade dos imigrantes; em 2000 eles compunham a metade de todos os imigrantes que migraram para

² Huntington lançou mão dos dados do U.S. Census Bureau/2000.

o país. Estimativas indicam que em 2050 os hispânicos representarão 25% da população estadunidense, dentre eles os mexicanos predominarão. Esse fenômeno demográfico decorre da alta taxa de fertilidade das famílias hispânicas. Em 2002, a taxa de fertilidade dos hispânicos atingiu 3,0%, a dos negros, 2,1% e a dos brancos, 1,8%. Em relação à língua, mais da metade deles não fala o inglês, mas o espanhol. A contiguidade também facilita a imigração ilegal dos mexicanos. Entre os imigrantes hispânicos ilegais, em 2000 eles representavam 69% dessa população. A contiguidade, a fertilidade e a imigração ilegal se fazem acompanhar pela concentração regional. Contrariando o princípio dos "País Fundadores", segundo o qual a dispersão dos imigrantes era essencial para a assimilação, os imigrantes mexicanos vêm majoritariamente fixando residência no sul da Califórnia, os cubanos em Miami e os dominicanos e porto-riquenhos em Nova York. A alta taxa de imigração e de fertilidade concentradas em regiões vem afetando o sistema de educação dos Estados Unidos. Nas cidades do sul do país as escolas estão se transformando em hispânicas, nas quais o inglês não é a língua-padrão. Para Huntington, os fatores até aqui apontados por ele contribuem para a persistência do fluxo migratório dos mexicanos para os Estados Unidos. A possibilidade de esse fluxo migratório declinar depende de o México atingir um desempenho econômico que possibilite uma renda *per capita* semelhante à dos Estados Unidos.

Dentre todos os grupos que imigraram para os Estados Unidos, somente os mexicanos reivindicam direito de território. Eles clamam que os estados do Texas, Novo México, Arizona, Califórnia, Nevada e Utah faziam parte do território mexicano, os quais foram invadidos e apropriados pelos Estados Unidos ao longo das guerras de independência do Texas e da guerra Mexicana-Americana ocorridas respectivamente em 1835-1836 e 1846-1848. Por conseguinte, os imigrantes mexicanos, ao fixarem residência concentrada naqueles estados, concebem que têm direito especial para ocupá-los; porque eles se sentem como se estivessem retornando à terra deles. "History shows that serious potential for conflict exists when people in one country begin referring to territory in a neighboring country in proprietary terms and to assert special rights and claims to that territory" (HUNTINGTON, 2004a, p. 36).

Para Huntington, os fatores evocados por ele demonstram que a imigração dos mexicanos é substancialmente diferente da história da imigração dos demais povos para os Estados Unidos. Tal diferença é um obstáculo para que eles assimilem a cultura do país, sobretudo um obstáculo relativo às normas em educação, ao *status* econômico e ao casamento inter-racial. No entanto, o mais grave obstáculo que se apresenta a essa assimilação concerne ao fato de que "The size, persistence, and concentration of Hispanic immigration tends to perpetuate the use of Spanish through successive generations" (HUNTINGTON, 2004a, p. 36).

Como consequência, "If the second generation does not reject Spanish outright, the third generation is also likely to be bilingual, and fluency in both languages is likely to become institutionalized in the Mexican-American community" (HUNTINGTON, 2004a, p. 38). Essa tendência pode se confirmar porque os hispânicos, principalmente mexicanos, incentivam seus filhos a ser fluentes em inglês e espanhol. O crescimento e a influência da comunidade hispânico-americana, bem como sua proficiência bilíngue em espanhol e inglês, vêm provocando mudanças na forma de os anglo-estadunidenses se comunicarem com os seus compatriotas. Doravante lhes é exigido que sejam fluentes em espanhol para se comunicar com os hispânicos. Os líderes políticos dos hispânicos vêm militando para que os EUA se transformem em um país bilíngue, sobretudo no que concerne à implantação de uma educação em

espanhol-inglês. Tal iniciativa é apoiada por agentes governamentais, organizações que militam pelos direitos civis, líderes de igrejas, sobretudo católicos; e por parlamentares republicanos e democratas. Huntington denomina esse movimento político pró-bilíngue de “*Spanglish*”. Por seu turno, o mercado econômico e de trabalho também contribui para o avanço desse movimento. O crescimento do mercado de consumidores hispânicos exige que seja dada cada vez mais prioridade à mão de obra proficiente em espanhol e em inglês. Até o mercado de trabalho de serviço público tem sido afetado pelo bilinguismo. Nas cidades do sul, policiais e bombeiros que são proficientes nas duas línguas são os mais bem remunerados. Isso vem afetando a renda familiar no sul dos Estados Unidos. As famílias proficientes em espanhol e inglês têm maior renda familiar do que as que falam somente o inglês e as que falam somente o espanhol. Então: “For the first time in U.S. history, increasing numbers of Americans (particularly black Americans) will not be able to receive the jobs or the pay they would otherwise receive because they can speak to their fellow citizens only in English” (HUNTINGTON, 2004a, p. 39).

Para Huntington, se continuar a expansão do espanhol como segunda língua haverá consequências para a política e para o governo, pois em muitos estados os indivíduos que aspiram a ocupar cargos legislativos ou executivos deverão ser fluentes em ambas as línguas. Os candidatos para presidente dos Estados Unidos e para o Senado que apenas são fluentes em inglês estão em desvantagem em relação aos bilíngues. Em suma, “English speakers lacking fluency in Spanish are likely to be and feel at a disadvantage in the competition for jobs, promotions, and contracts” (HUNTINGTON, 2004a, p. 40). Segundo Huntington, o avanço do bilinguismo contraria o princípio da unidade estadunidense segundo o qual os americanos devem ter somente uma bandeira e uma língua. E “If this trend continues, the cultural division between Hispanics and Anglos could replace the racial division between blacks and whites as the most serious cleavage in U.S. society” (HUNTINGTON, 2004a, p.40). Tal clivagem pode ser constatada por meio de pesquisas que informam que muitos imigrantes mexicanos e seus descendentes não se identificam primariamente com os Estados Unidos. Como consequência, uma possível reação

could be the rise of an, anti-Hispanic, anti-black, and anti-immigrant movement composed largely of white, working and middle-class males, protesting their Jobs losses to immigrants, and foreign countries, the perversion of their culture, and the displacement of their language. Such a movement can be labeled “white nativism” [...]. The most powerful stimulus to such white nativism will be the cultural and linguistic threats whites see from the expanding power of Hispanics in U.S. society (HUNTINGTON, 2004a, p. 41).

Ademais, esses movimentos, compostos por muitos indivíduos educados em universidades, podem se tornar parceiros de políticos populistas e de antigos movimentos racistas que atuam no sul dos Estados Unidos. Para Huntington as mudanças nas proporções raciais nos Estados Unidos sustentam as inquietações do “nativismo branco”, pois as estatísticas demográficas mostram que em muitos estados do sul os não hispânicos brancos são minoria. Estima-se que em 2040 eles serão minoria em todo o conjunto dos Estados Unidos, porque

For several decades, interest groups and government elites have promoted racial preferences and affirmative action, which favor blacks and nonwhite, immigrants. Meanwhile, pro-globalization policies have shifted jobs outside the United States,

aggravated income inequality, and promoted declining real wages for working-class Americans (HUNTINGTON, 2004a, p. 41).

Huntington concebe que as perdas de poder e de *status* fomentam reações de qualquer grupo social, étnico, racial e econômico. Entretanto, seria impensável conceber que os estadunidenses reagiriam tal qual os sérvios reagiram quando promoveram a limpeza étnica contra os muçulmanos, haja vista estes terem predominado etnicamente, a partir da década de 1990, na Bósnia e na Herzegovina. Nos Estados Unidos, a reação dos brancos nativistas se fará por meio de iniciativas políticas contra os benefícios para os imigrantes ilegais e contra as políticas de ações afirmativas e a educação bilíngue, promovidas por organizações nacionais de negros e hispânicos. Trata-se de uma reação política organizada contra o *lobby* dos hispânicos por garantia de privilégios. "Why not a national organization promoting white interests?", pergunta Huntington (2004a, p. 41). Entretanto, a mais poderosa reação dos nativistas brancos se fará em virtude da ameaça cultural e linguística que eles percebem na expansão do poder dos hispânicos na sociedade estadunidense. Pesquisas indicam tal ameaça ao informarem que a maioria das crianças de origem mexicana, nascidas no México ou nos Estados Unidos, primeiramente se considera mexicana, depois americana. Huntington percebe como um movimento de reconquista o crescimento demográfico, social e cultural dos mexicanos nos estados do sul dos EUA. Citando o professor Charles Truxillo, da Universidade do Novo México, e outros, ele ratifica as previsões destes de que os estados do norte do México e os do sul dos EUA formarão por volta de 2080 "La Republica del Norte", "Mexifornia"³, a "MexAmérica", ou "Amexica", isto é, esse movimento poderá consolidar nessa região um bloco mexicano autônomo dentro dos EUA. Miami é o protótipo contemporâneo dessa reconquista.

O crescimento econômico de Miami empreendido por latinos americanos, o qual foi, sobretudo, iniciado pelos cubanos na década de 1950, contribui ainda mais para reforçar essa ameaça. Miami é considerada, por Huntington, uma cidade encravada na sua própria economia e na cultura latino-americana, de modo que lá a assimilação à americanização é desnecessária, pois não há nenhuma pressão para alguém se tornar americano. Em consequência, lá os anglos e os negros se transformaram em minorias estrangeiras que por não terem fluência em espanhol são ignorados pelos burocratas do governo de Miami. Como minoria, em Miami, resta aos anglos as seguintes escolhas: 1- aceitarem a condição de subordinados e de estrangeiros nos próprios EUA; 2- assimilarem-se à cultura e à comunidade hispânica; ou 3- irem embora de Miami.

Huntington conjectura se o caso de Miami será o futuro de Los Angeles e de outros estados do sudoeste. *His panic* é de que o resultado final desse processo poderia ser o mesmo que o de Miami: a criação de uma grande e distinta comunidade de hispânicos com poder econômico e político suficiente para se tornar uma comunidade com identidade à parte da identidade nacional americana e com poder de influenciar a política, o governo e a sociedade dos EUA. Entretanto, a "hispanização" dos outros estados do sudoeste vem ocorrendo de modo lento e politicamente conduzida, enquanto a de Miami ocorre de modo veloz, explícita e economicamente dirigida. Ao comparar o modo como se deu a migração de cubanos na Flórida e o modo como vem ocorrendo a imigração contemporânea de mexicanos nos outros estados do sudoeste, Huntington concebe que o primeiro foi intermitente, pois

³ Termos emprestados por Huntington do livro de Victor Hanson, *Mexifornia: a state of becoming* (2003).

refletia a política interna do governo cubano, enquanto o segundo é contínuo, ilegal em larga escala e não dá sinal de parar. Além disso, os primeiros migrantes cubanos que migraram para a Flórida pertenciam majoritariamente às classes média e alta enquanto a migração de mexicanos para os estados do sul é composta por gente pobre, com baixa instrução e mão de obra desqualificada. “The pressures toward Hispanization in the Southwest thus come from below, whereas those in South Florida came from above” (HUNTINGTON, 2004a, p. 44).

Huntington destaca outra importante diferença entre os migrantes cubanos e os mexicanos. Politicamente os cubanos são hostis ao governo de Fidel Castro; já os mexicanos se mostram ambivalentes em relação aos governantes do México, pois estes, desde 1980, vêm incentivando a expansão da força política da comunidade mexicana nos EUA. Em consequência, os migrantes mexicanos se sentem confortáveis com a sua própria cultura e desdenhosos da cultura americana.

The persistence of Mexican immigration into the United States reduces the incentives for cultural assimilation. Mexican Americans no longer think of themselves as members of a small minority who must accommodate the dominant group and adopt its culture. As their numbers increase, they become more committed to their own ethnic identity and culture. Sustained numerical expansion promotes cultural consolidation and leads Mexican Americans not to minimize but to glory in the differences between their culture and U.S. culture (HUNTINGTON, 2004a, p. 44).

Em suma, para Huntington a contínua imigração de mexicanos para os Estados Unidos: 1- acentuará e sustentará ainda mais o predomínio dos valores dos mexicanos sobre os dos mexicanos-americanos; 2- se eles não assimilarem os valores e atitudes americanos, os EUA poderão ser divididos em duas línguas e duas culturas; 3- em consequência, uma fraca e instável democracia poderá surgir. Para ele:

Such a transformation would not only revolutionize the United States, but it would also have serious consequences for Hispanics, who will be in the United States but not of it. [...]. There is no Americano dream⁴. There is only the American dream created by an Anglo-Protestant society. Mexican Americans will share in that dream and in that society only if they dream in English (HUNTINGTON, 2004a, p. 45).

Testing Huntington

Como dissemos em “The Hispanic challenge” (2004a) e em *Who are we? The challenges to America's national identity* (2004b), Huntington comunga concepções semelhantes; por isso nesta resenha o leitor encontrará seus críticos fazendo referências tanto a um quanto ao outro. Ambos repercutiram uma sucessão de ideias e sentimentos no meio acadêmico; na opinião pública e na comunidade hispânica norte-americana, sobretudo contrária à “América” concebida por Huntington. Neste artigo limitarei essa reverberação na academia e os critérios para a escolha dos artigos constam em sua introdução. Contudo, com o intuito de certificar a pertinência e a persistência temporal dos argumentos de Huntington, selecionei trabalhos que apresentam resultados de pesquisas realizadas

⁴ Aqui, Huntington faz referência ao livro *The Americano dream*, escrito por Lionel Sosa, um bem-sucedido empresário mexicano-americano que tem seus negócios estabelecidos no Texas.

antes e após 2004, ano de publicação das obras supracitadas. Devido aos limites deste artigo, não há como apresentar em detalhe todos os dados e as análises quantitativas produzidas pelas pesquisas, bem como mostrar tabelas, quadros, gráficos e mapas nelas apresentadas, de modo que explorei mais os resultados das pesquisas, informados nas suas conclusões. Esta seção está dividida em duas partes. Na primeira, resenho as pesquisas que testaram a pertinência e a persistência temporal dos argumentos de Huntington relativos aos fatores demográficos e linguísticos, ao patriotismo e aos valores anglo-protestantes. Na segunda, resenho as pesquisas sobre os fatores políticos.

Assimilação *thin* e *thick*

Em seu estudo Citrin⁵ et al. (2007) buscaram checar as hipóteses de Huntington de que a escala numérica, concentração, homogeneidade linguística e outras características dos imigrantes hispânicos subtrairia a preponderância da língua inglesa enquanto fator nacional unificador dos EUA; enfraqueceria os valores culturais dominantes do país e promoveria lealdades étnicas que se insurgiriam contra a identidade primária americana. Ao construir esse cenário Huntington prognosticou três ameaças para o país: 1- a não assimilação dos imigrantes hispânicos, sobretudo mexicanos, por razões demográficas, causará a divisão da unidade territorial e linguística dos EUA; 2- por causa da influência do multiculturalismo a cultura anglo-protestante fundada no individualismo será substituída pelos direitos de grupo; 3- o declínio do patriotismo entre a elite política, governamental, econômica e intelectual porá em risco o sentido histórico da singularidade histórica dos EUA, comprometendo a sua coesão nacional e a confiança das massas na capacidade de a elite articular, realizar e alcançar metas coletivas.

Segundo os autores essas ameaças prognosticadas por Huntington são inerentes a sua maneira de conceber a cultura anglo-protestante como sendo o núcleo da identidade nacional dos EUA. Duas tendências rivalizam para contestar essa concepção de Huntington. A que reconhece a relevância dessa cultura, porém afirma que os valores e costumes norte-americanos se modificaram em decorrência da mudança na composição étnica da população. A outra concorda com a concepção de Huntington, porém rejeita o seu temor de um choque de culturas interno aos EUA ao afirmar que os imigrantes mexicanos se adaptaram e se assimilaram aos valores da cultura anglo-protestante. Citrin et al. se declaram adeptos da segunda tendência e para ratificá-la apresentam os resultados de uma pesquisa de dados que realizaram, cujo objetivo foi testar a validade empírica das causas apontadas por Huntington que impedem os imigrantes mexicanos de se assimilarem ao *mainstream* da cultura norte-americana. Para tal os autores analisaram dados sobre o comportamento, os valores e a autoidentificação dos mexicanos nos EUA.

Para os autores a assimilação no contexto da imigração significa a atenuação das diferenças étnicas por meio da sua homogeneização. Ao longo do tempo gerações sucessivas de imigrantes, sobretudo a partir da terceira geração, parecerão com as de origem anglo-protestante porque assimilarão os valores nacionais tradicionais do país que os acolheu. Essa perspectiva contraria o prognóstico de Huntington de que a assimilação dos descendentes de imigrantes mexicanos será menos

⁵ Jack Citrin é professor de ciência política na Universidade da Califórnia e Berkeley e diretor do Instituto de Estudos Governamentais. Foi também diretor do The State Data Program e do Acting Director of the Survey Research Center/Universidade de Berkeley. Publicou diversos livros e artigos sobre o tema desta resenha.

generalizada do que a dos descendentes de outras nacionalidades; na linha do tempo eles serão menos monolíngues em inglês, menos comprometidos com a ética individualista da autoconfiança, menos patriotas porque não se identificam como norte-americanos.

Para Citrin et al., a questão empírica fundamental é verificar se os fatores contrários à assimilação apontados por Huntington são capazes de superar o poder das normas políticas americanas e da cultura popular que no passado facilitaram a assimilação de outros imigrantes de origem diferente da hispânica. A fim de demonstrarem as evidências empíricas de sua perspectiva, os autores adotaram o modelo de análise de assimilação concebido por Salins (1997), o da abordagem da

“thin” assimilation, consisting of speaking English, supporting America’s constitutional ideals, and psychological identification as an American [e o modelo da] “first” or “thick” assimilation, which additionally involves, in Huntington’s view, religious convictions and adherence to the Protestant ethic (CITRIN et al., 2007, p. 33).

Porém, porque os bancos de dados consultados apresentaram inconsistência sobre a aceitação cultural em oposição aos valores políticos, eles realizaram parcialmente a análise da perspectiva “*thick*”, concentrando seu estudo no uso da linguagem, da autodefinição e do patriotismo⁶. Os autores submetem ao teste os argumentos de Huntington. No que concerne ao fator demográfico⁷, o censo dos EUA, realizado em 2005, ratificou o retrato de Huntington do padrão da escala da imigração no sudoeste do país, porque nessa região o crescimento da população hispânica aumentou mais da metade com predominância de mexicanos, que continuará crescendo devido à diferença étnica em idade e tamanho da família. Para testar os demais fatores indicados por Huntington, os autores analisaram dados referentes à segunda e à terceira geração dos imigrantes mexicanos “given that this group was socialized during the period of massive Mexican immigration and political multiculturalism that has animated Huntington’s anxieties” (CITRIN et al., 2007, p. 34). Os autores chegaram à conclusão de que:

Hispanics acquire English and lose Spanish rapidly beginning with the second generation, and appear to be no more or less religious or committed to the work ethic than native-born whites. Moreover, a clear majority of Hispanics reject a purely ethnic identification and patriotism grows from one generation to the next. At present, a traditional pattern of political assimilation appears to prevail (CITRIN et al., 2007, p. 31).

Ao submeterem os argumentos de Huntington ao teste da realidade os autores negam as proposições causais daquele, de que a imigração mexicana ameaça a identidade nacional norte-

⁶ Para essas dimensões as fontes de dados dos autores foram “the Pew Hispanic Center’s Latino Surveys conducted in 2002 and 2004, the Washington Post/Kaiser Family Foundation/Harvard University Latino Survey conducted in 1999, the American National Election Studies (ANES), the 1994 General Social Survey (GSS), and the Los Angeles County Social Surveys (LACSS) conducted by UCLA from 1994 through 2002. The 2002 Kaiser/Pew Latino Survey and the 2004 Pew National Survey of Hispanics: Politics and Civic Participation are both national random-digit dialed (RDD) telephone surveys of Latinos 18 and older, highly stratified with geographically disproportionate oversamples. The surveys were administered in either English or Spanish, at the discretion of the respondent. The Hispanic samples are broken down by country of origin and include 2,929 Hispanic respondents in 2002 and 2,288 in 2004. The 2002 survey includes a comparison sample of 1,008 non-Hispanic whites and 171 black respondents. The Washington Post/Kaiser/Harvard Latino Survey was conducted by the ICR Survey Research Group and is a stratified, disproportionate RDD national sample of adults 18 and over. Respondents included approximately 2,500 whites, 550 blacks, 60 Asians, and 1,010 Latinos. The wellknown NES and GSS are national surveys conducted by the Center for Political Studies at the University of Michigan and the National Opinion Research Center at the University of Chicago respectively” (CITRIN et al., p. 34-35).

⁷ Para esse fator os autores utilizaram a base de dados do U.S. Census Bureau/2005.

COELHO VAZ, C. A. "The Americano Dream" ou "The American Dream": o debate...

americana em termos de linguagem, ética do trabalho e patriotismo. Suas conclusões vão ao encontro das de outros estudos sobre o tema, por exemplo, Waters⁸ e Jiménez (2005), ao examinarem os fatores primários da assimilação: *status* socioeconômico, concentração espacial, assimilação à linguagem e casamento exogâmico, concluíram que após 1940 imigrantes de origem latina, caribenha e asiática foram incorporados com sucesso àquela sociedade⁹. Para eles os resultados de sua pesquisa

does not lead to the kinds of alarmist, unsupported claims made by writers such as the political scientist Samuel Huntington (2004, p. 30), who argued that, "Unlike past immigrant groups, Mexicans and other Latinos have not assimilated into mainstream U.S. culture" (WATERS; JIMÉNEZ, 2005, p. 121).

No tocante ao fator fertilidade, Parrado¹⁰ e Morgan (2008) realizaram uma pesquisa¹¹ motivada pelas preocupações com a adaptação dos imigrantes em consequência do crescimento da população hispânica dos EUA. No seu estudo, eles concluíram que no período 1940-1960 o padrão de fertilidade dos imigrantes hispânicos, sobretudo o dos mexicanos, mostrou-se convergente com o dos brancos, seguindo o histórico-padrão dos imigrantes europeus de rápido declínio da fertilidade intergeracional, em decorrência da elevação do nível educacional das mulheres. Para os autores, essa convergência dos mexicanos no fator fertilidade indica que eles se assimilaram ao *mainstream* da sociedade norte-americana.

Jáč (2013)¹² realizou um estudo para checar se em 2010 continuava pertinente a validade fática dos prognósticos demográficos de Huntington. Na linha do tempo o resultado de seu estudo ratificou os de Waters e Jiménez (2005), Citrin et al. (2007) e parcialmente o de Parrado e Morgan (2008), porque, segundo Jáč, há uma lacuna de dados sobre fertilidade dos imigrantes hispânicos entre 1990 e 2000, período do *boom* da imigração mexicana para os EUA. Para ele, em relação ao fator fertilidade, é preciso esperar o comportamento da terceira geração de imigrantes hispânicos para refutar ou não o prognóstico de Huntington de que esses imigrantes não seguiriam o padrão dos anglos. No tocante ao crescimento populacional, o autor confirma os prognósticos demográficos feitos por Huntington, porque, segundo os dados do U.S. Census Bureau/2010, em 2000 os hispânicos compunham 12,5%, cerca de 35 milhões, do total da população dos EUA. Em 2010 eles compunham 16% (50,5 milhões) dessa população (308,7 milhões). No período 2000-2010, "More than half of the growth in the total population of the United States [...] was due to the increase in the Hispanic population, especially population of Mexican origin, making 63 percent of all Hispanics in 2010"(JÁČ, 2013, s.p.).

Em relação aos fatores contiguidade, escala, ilegalidade e concentração regional, Jáč apresenta o seguinte diagnóstico: em 2010 mais da metade dos imigrantes hispânicos residia em quatro estados,

⁸ Mary C. Waters é professora M.E. Zukerman de sociologia na Universidade de Harvard. O seu trabalho centra-se na pesquisa sobre a integração dos imigrantes e de seus filhos, relações intergrupais, bem como a medição e o significado da identidade racial e étnica.

⁹ Além da vasta bibliografia que revisaram, das quais extraíram os dados, os autores utilizaram informações do United States Census (1990 e 2000) e do Migration Policy Institute (1990 e 2000).

¹⁰ Emilio Parrado é professor de sociologia na Universidade da Pennsylvania. Diretor do Programa de Estudos Latinoamericanos e Latinos, no qual desenvolve pesquisa sobre a adaptação de imigrantes latinos nos EUA.

¹¹ Os autores utilizaram como fonte de dados o National Vital Statistics Report 1990, 2000, 2002 e 2006.

¹² Assistente de pesquisa no Departamento de Estudos Americanos da Faculdade de Ciências Sociais, da Universidade Charles, em Praga.

Califórnia, Texas, Flórida e Novo México. No primeiro eram 37,6% da população; no segundo, 37,6% , na Flórida, 22,5% e no Novo México 46,3%, indicando que mais de três quartos desses imigrantes reside no sudoeste e no sul dos EUA. No tocante à ilegalidade, Jáč, com base nos dados fornecidos pelo U.S. Bureau of Justice Statistics/2011, informa que em 2009 mais da metade das prisões federais (56%) ocorreu nos distritos fronteiriços com o México, o Arizona e o Novo México; prevalecendo a prisão por imigração ilegal, vindo em seguida a prisão por tráfico de drogas. Para o autor, em 2010 os dados sobre o crescimento populacional, contiguidade, escala, ilegalidade e concentração regional no sul e sudoeste dos EUA indicam que, tal qual Huntington assinalou em 2004, a imigração mexicana é sem precedentes na história dos EUA.

But do really Hispanics challenge the American identity? As we examined in the first chapter, there is not enough empirical evidence for Huntington's concerns about division of the United States into two peoples, two cultures, and two languages. To great extent, Hispanics follow the three-generation model of language assimilation and they express their support for key American values. And in some cases they are even more supportive – especially in their liberal perception of the USA as a land of freedom and opportunity. Moreover, Samuel P. Huntington neglects the fact that incorporationism has always been part of American identity and that each immigrant group maintain some ties with its origin (Jáč, 2013, s.p.).

A lealdade da América

Passo agora a revisar alguns estudos que se dedicaram a testar com mais acuidade os argumentos e os prognósticos de Huntington de que os imigrantes mexicanos não aderiram aos valores políticos dos EUA. Para testar a validade temporal dos argumentos de Huntington sobre a não assimilação dos imigrantes mexicanos aos valores e atitudes políticos norte-americanos, escolhi a pesquisa de De la Garza, Falcon e Garcia realizada em 1996 e a de Cargile, Merolla e Pantoja, realizada em 2011.

De la Garza¹³, Falcon e Garcia (1996) apresentaram suas análises sobre os dados de um *survey* nacional¹⁴ que eles realizaram entre 1989 e 1990 com mexicanos-americanos e com anglo-americanos. Com esse *survey* eles buscaram conhecer como esses grupos sociais apoiavam os principais valores americanos. Segundo eles, desde a sua fundação os EUA têm se preocupado com a sua capacidade de fazer com que os imigrantes e seus descendentes incorporem os valores políticos americanos. Essa preocupação explica por que a história das leis de imigração desse país se caracteriza pelo aumento do controle de quem pode entrar e residir nele. Tal temor e tal controle têm caracterizado o relacionamento do país com os mexicanos-americanos, sobretudo a desconfiança de que eles não absorvam e não

¹³ Rodolfo De la Garza é professor na Columbia University/Departament of Political Science, na qual se dedica ao estudo combinado de comportamento político e políticas públicas. No primeiro enfoque enfatiza a política étnica de latino-americanos do prisma da opinião pública e envolvimento eleitoral. Em política pública dedica-se ao estudo da fixação e incorporação de imigrantes. É vice-presidente do Tomás Rivera Policy Institute/University of Southern California, no qual desenvolve pesquisas, coordena projetos de políticas públicas para imigrantes e organiza seminário no campo da imigração de latinos. Membro do Conselho de Relações Exteriores/EUA. Foi vice-presidente da American Political Science Association (cfe. Columbia University).

¹⁴ Latino National Political Survey (LNPS) realizado no período de agosto/1989 a abril/1990. Foram entrevistados 1.546 mexicanos-americanos, os quais foram definidos como tal se eles, um dos pais ou dois avós eram unicamente de origem mexicana. A amostra incluiu também 485 anglos (cf. DE LA GARZA; FALCON; GARCIA, 1996, p. 338-339).

apoiem os valores fundamentais da cultura política do país: o patriotismo e a autossuficiência econômica. Essa histórica desconfiança é atualizada constantemente por meio de declarações de agentes políticos e intelectuais da academia, que difundem suas opiniões nas quais os imigrantes mexicanos, e os latinos em geral, diferem dos imigrantes anglos porque são resistentes à incorporação política e, portanto, ameaçam a unidade da nação. Segundo eles, um *survey* realizado em 1990 pelo National Opinion Research constatou que, dentre judeus, negros, asiáticos, hispânicos, brancos do sul, os estadunidenses anglos colocam os hispânicos em último lugar em relação à confiança na adesão destes ao patriotismo e ao *welfare* dos EUA. Contribui ainda mais para essa desconfiança o fato de os mexicanos-americanos exercerem um papel cada vez mais importante na política nacional e regional do país.

Foi esse cenário que motivou De la Garza, Falcon e Garcia a realizar o Latino National Political Survey (LNPS), e os resultados a que chegaram são relatados a seguir. Segundo eles a análise dos dados do LNPS/1989-1990 conduziu a surpreendentes descobertas. Em primeiro lugar, eles constataram que, quando o fator demográfico não é considerado, o fator etnicidade provoca um efeito negativo sobre a incorporação cívica dos mexicanos-americanos, de sorte que os anglo-americanos tendem a apoiar mais os valores cívicos do individualismo econômico e do patriotismo do que os mexicanos-americanos. Porém, quando analisaram os dados isoladamente, os pesquisadores perceberam que entre os mexicanos-americanos há uma grande diferença: os mais escolarizados tendem a ser mais individualmente orientados e mais patriotas do que os menos escolarizados. Ademais, o *survey* constatou que os mexicanos-americanos com intensa consciência étnica são menos leais aos valores cívicos dos Estados Unidos do que os mexicanos e anglo-americanos.

Mas, quando os fatores demográficos foram controlados, eles constataram que há diferentes padrões de valores econômicos individualistas e patrióticos. Em relação ao individualismo econômico, não há diferença relevante entre os anglo-americanos e os mexicanos-americanos, ambos aderem àquele valor, de maneira que estatisticamente a consciência étnica não tem relação com o individualismo econômico. Do mesmo modo, a consciência étnica não afeta o patriotismo, mas, quando isso ocorre, seu impacto é positivo porque os mexicanos-americanos mais escolarizados e que preservam suas consciências étnicas são altamente patriotas; tal qual os anglo-americanos mais escolarizados, ou mais do que estes. Portanto, para De la Garza, Falcon e Garcia, estatisticamente a consciência étnica não tem relação com o patriotismo. Uma vez que os dados estatísticos do *survey* não sustentaram haver uma relação entre consciência étnica e os valores econômicos individualistas e patrióticos, os autores conjecturaram o que segue: o individualismo econômico não é um valor exclusivo dos estadunidenses, pois os mexicanos também o possuem desde a sua experiência social no México; de modo que quando eles migram para os EUA o levam consigo e não esperam contar com o apoio do governo desse país para que suas necessidades privadas sejam supridas. E na condição de imigrantes eles socializam seus filhos, nos seus lares, ou por meio de suas associações, para adotar os valores do individualismo econômico, tal qual o fazem os anglo-americanos.

No que concerne aos mexicanos-americanos serem mais patriotas do que os anglo-americanos, os autores apresentam três hipóteses. Primeiro, os últimos têm um sentimento negativo para com o governo, e isso os leva a ter menos orgulho e estima pela nação. Segundo, os imigrantes mexicanos que obtiveram a cidadania estadunidense passaram por transições sociais repletas de intensos sentidos

emocionais. Por fim, os mexicanos-americanos têm uma longa história de patriotismo em razão da Guerra Espanhola-Americana.

Em suma, De la Garza, Falcon e Garcia concebem que suas análises lhes permitem afirmar que as características étnicas não impedem a incorporação cívica dos mexicanos-americanos, e que mais e mais eles estão se aprimorando para aderir aos valores fundamentais dos Estados Unidos. Teoricamente os resultados do *survey* indicam que há necessidade de ser repensada a relação entre aculturação étnica e incorporação cívica. Também esses resultados invalidam a teoria segundo a qual a aculturação precede ou é paralela à incorporação política, ao contrário, eles indicam que, pelos menos no caso dos mexicanos-americanos, a incorporação cívica precede a aculturação. Ademais, os seus achados indicam que, muito embora, à época, os mexicanos-americanos não tivessem uma boa fluência em inglês, ou uma intensa consciência étnica, mesmo assim eles aderiram aos valores dos Estados Unidos, muito mais do que os anglo-americanos. Em consequência os mexicanos-americanos se incorporarão ao *mainstream* dos valores dos Estados Unidos muito mais rapidamente do que fizeram ou fazem os imigrantes europeus.

Além disso, não há nenhum fundamento teórico que possa sustentar que das diferenças culturais resultem diferenças de valores políticos. O estudo sugere que as diferenças étnicas fortalecem os apoios dos valores políticos. Para De la Garza, Falcon e Garcia, o achado mais importante de sua pesquisa é que o crescimento da influência dos mexicanos-americanos na *polity* será baseado em um compromisso com os valores fundamentais dos Estados Unidos. Mas isso não significa que o crescimento do envolvimento político dos mexicanos-americanos não irá abalar o sistema político estadunidense, pois as suas demandas por oportunidades iguais e pelo fim da discriminação na educação e no emprego poderão modificar seriamente os arranjos sociais norte-americanos. Muito embora essas demandas gerem conflitos, elas são perfeitamente compatíveis com os valores políticos fundamentais dos Estados Unidos, porque os mexicanos-americanos apoiam firmemente o patriotismo e o individualismo econômico.

Em 2011 Cargile, Merolla e Pantoja apresentaram no encontro anual da American Political Science Association (APSA) os resultados da sua pesquisa que buscou testar as hipóteses de Huntington (2004) e Buchanan (2006; 2002), de que os imigrantes mexicanos ameaçam a identidade norte-americana por terem valores e atitudes antidemocráticos. Para tal, realizaram um *survey*¹⁵ para comparar o apoio dos anglos e dos imigrantes mexicanos para a democracia em princípio e na prática.

Democracy in principle simply means that individuals are attached to normative principles such as support for institutions, support for civil liberties and civil rights. By democracy in practice, we mean the application of those principles in real circumstances, such as one's support for civil liberties for a group that they dislike (CARGILE; MEROLLA; PANTOJA, 2011, p.5).

¹⁵ "We conducted an online survey with YouGov, with an even number of Hispanics and Whites. The study was in the field from June 9th to June 21st, 2011. YouGov interviewed 878 respondents who were then matched down to a sample of 400 Whites and 400 Latinos to produce the final dataset. Respondents were matched on gender, age, education, party identification, ideology and political interest, and then the sample was weighted to known marginals for the general population from the 2007 American Community Survey" (p. 10).

Os autores procuraram testar duas hipóteses concorrentes: a hipótese esposada por Huntington e Buchanan da incompatibilidade cultural dos imigrantes latinos para assimilar a cultura política dos anglo-americanos por causa da cultura política autoritária e antidemocrática de seus países de origem, sobretudo a do México. A segunda hipótese é a da compatibilidade cultural que afirma ser inevitável a assimilação dos descendentes de imigrantes latinos, a partir da segunda geração, aos valores anglo-americanos. Os autores adotam essa hipótese, todavia recusam concebê-la na perspectiva do *melting pot*, porque ao longo do tempo persistem nas gerações diferenças de renda e educação entre imigrantes latinos e brancos. Contudo, a desigualdade social não impede os imigrantes latinos de assimilar os valores democráticos dos anglos, porque, segundo eles, alguns desses valores são aprendidos antes da imigração.

A questão-chave que os autores procuraram evidenciar na sua pesquisa era se hispânicos nascidos no exterior, os nascidos nos EUA e os anglos têm valores diferentes de apoio à democracia em princípio e na prática. No tocante à democracia em princípio, eles solicitaram aos entrevistados para indicar em uma escala de 1 a 10 quais são as características essenciais da democracia. As características propostas pelos pesquisadores foram:

people choose their leaders in free elections; the army takes over when government is incompetent; civil rights protect people's liberty against oppression; people can change the law in referendums; and, religious authorities interpret the laws (CARGILE; MEROLLA; PANTOJA, 2011, p. 12).

No tocante à atitude relativa à democracia na prática, eles perguntaram aos entrevistados

the degree to which they supported allowing the identified group to do the following: make a speech in my city; protest against the government; hold a rally; run for office; and teach in public schools. We created an additive scale, in which higher values indicate higher levels of tolerance (alpha = .94). The scale ranges from 1 to 35 (CARGILE; MEROLLA; PANTOJA, 2011, p. 17).

Após exporem o método e os limites empíricos da pesquisa, os autores chegaram às seguintes evidências factuais. No tocante à democracia em princípio, entre os entrevistados são pequenas as diferenças de valores relativos à eleição de líderes políticos, proteção das liberdades civis, mudança de leis por *referendum*. Muito embora a análise de regressão não tenha mostrado diferença substancial, os hispânicos nascidos no exterior e os nascidos nos EUA mostraram-se mais propensos do que os anglos a dar importância ao papel das Forças Armadas e das autoridades religiosas. Entre os entrevistados não houve diferença em relação ao apoio ao regime democrático. Sobre o equilíbrio do poder, os imigrantes hispânicos dão mais apoio ao poder presidencial sobre o Congresso do que os hispânicos nascidos nos EUA e os anglos.

Em relação à prática dos valores da democracia, os autores chegaram aos seguintes resultados: os imigrantes hispânicos têm menos tolerância do que os nascidos nos EUA e os anglos, porém, em relação ao apoio às instituições democráticas, não foi constatada diferença entre os grupos de informantes. Em suma para os autores:

Our results find little support for the cultural incompatibility hypothesis. In three cases, we find no differences between U.S. born Latinos, foreign-born Latinos, and non-Hispanic whites. In two cases, we only see differences between foreign-born Latinos and non-Hispanic whites. The insignificant differences between U.S. born and non-Hispanic whites suggest that any differences wash out by the second generation. There are only two cases where we find differences between Latinos (both U.S. and foreign-born) and non-Hispanic whites, but the differences are quite minimal and certainly do not seem to rise to the level of “threat” often portrayed by Huntington and conservative commentators. Instead, our results show more support for the cultural compatibility hypothesis, as expected (CARGILE; MEROLLA; PANTOJA, 2011, p. 19).

Mosaic and hibrid *versus* settler

Após ter apresentado alguns estudos empíricos que refutaram os argumentos testáveis de Huntington, nesta seção resenho algumas críticas feitas a sua teoria da cultura consequente dos prognósticos elaborados por ele na sua crítica da imigração mexicana. Segundo seus críticos, implícita nessa teoria está uma ideologia de cunho doutrinário intervencionista que perpassa suas obras, notadamente em *The clash of civilizations*, “The Hispanic challenge” e *Who are we?*.

Segundo Etzioni¹⁶ (2005), a teoria do medo perpassa o pensamento de Huntington, na qual este identifica a ameaça de um inimigo: imigrantes mexicanos, a civilização islâmica ou inclinações democráticas; para os quais ele sugere medidas explícitas e implícitas para proteger a segurança nacional dos EUA. Etzione considera que *Who are we?* pretende ser uma obra de ciências sociais, porém se caracteriza por disseminar e legitimar, com erudição, para o público, os preconceitos fabricados por uma elite:

The key issue then is to determine whether a nation truly faces particular threats or whether such concerns are largely drummed up if not totally manufactured – say, in order to keep a nation under the control of one power elite or another and to make its citizens accept various governmental measures that they otherwise would not tolerate (ETZIONI, 2005, p. 478).

Para Etzioni a doutrina do medo de Huntington vai além de conceber os mexicanos como ameaça linguística, cultural e política para a sociedade norte-americana, porque ela evoca que estes querem se apropriar de um vasto território dos EUA. Essa doutrina consiste em negar o curso da ação por meio do dispositivo de prever como ele ocorreria e pelo fato de este provocar a manifestação de sentimentos nativistas e de políticas anti-imigração. Para isso Huntington lança mão da técnica de fabricação da realidade que consiste na seleção de dados que são grosseiramente interpretados a fim de mostrar a gravidade da presumida ameaça. Para Etzioni, mesmo a realidade fabricada por Huntington não sustenta a ameaça evocada por ele.

even if one accepts Huntington’s particular selection of measurements and their interpretations, one still does not find the threats that he evokes. I then turn to show that

¹⁶ Sociólogo e professor das Universidades de Columbia e de George Washington (EUA) e membro do Instituto de Estudo de Guerra e Paz.

Huntington's alarms are based on a profound misunderstanding of what keeps the American society united and commands our mutual respect (ETZIONI, 2005, p. 480).

Em seguida Etzioni passa a replicar os argumentos de Huntington. Para ele não há evidência de que os mexicanos ameacem realizar uma secessão no sul dos EUA, ao contrário, conforme Krauze (2004), são os estados do norte do México que estão sendo "*gringo-ized*" pela disseminação de hábitos, normas e capital americanos (cf. Krauze, 2004). Além disso, para Etzioni não há evidências de que a presumida não aculturação de imigrantes mexicanos subverterá os credos, a identidade e a unidade norte-americana. Por exemplo, em relação à língua, estudos provam que a segunda e a terceira geração de descendentes de imigrantes mexicanos tornam-se proficientes em inglês (cf. Jacoby, 2004; Fuchs, 2004). Em relação aos imigrantes mexicanos não assimilarem os valores anglo-protestantes, sobretudo o da ética do trabalho, Etzioni ressalta que o mesmo foi creditado a outros grupos de imigrantes, inclusive imigrantes católicos, porém ao longo do tempo eles assimilaram os modernos valores capitalistas. Por exemplo, por meio de um *survey*, Pachon e De Sipio (1994) demonstraram que, em relação ao *welfare*, os imigrantes de descendência hispânica trabalham em tempo integral, evitam receber ajuda do governo e votam para cargos representativos em candidatos que têm projetos para a educação. No tocante à endogenia dos imigrantes hispânicos, Jacoby (2004) demonstrou que, assim como os imigrantes asiáticos, entre um terço e metade deles casam com alguém de etnia diferente. Portanto, é infundada a afirmação de Huntington de que os imigrantes mexicanos se recusam a assimilar os valores e os comportamentos do liberalismo econômico e político e mantêm-se endogâmicos.

very core of *Who are we?* lies Huntington's basic misleading conception as to what makes America great. Throughout American history, and again recently, alarms have been sounded when immigrants did not seem to assimilate (or did not do so quickly enough) and appeared to maintain subcultural distinctions. As a result, various coercive measures have been advocated, both to stop immigration and to deal with those immigrants already in the country (ETZIONI, 2005, p. 481-482).

A mosaic is enriched by a variety of elements of different shapes and colors, but it is held together by a single framework. The mosaic symbolizes a society in which various communities maintain their cultural particularities, proud and knowledgeable about their specific traditions, but they also recognize that they are integral parts of a more encompassing whole. As Americans, we are aware of our different origins but also united by a joint future and fate (ETZIONI, 2005, p. 482).

Os críticos de Huntington que o rotulam de racista, xenofóbico, nativista e chauvinista pouco contribuem para a compreensão da real dimensão da sua visão de mundo, que, para Etzione, é ideológica e "isomórfica". Ela está expressa em suas obras, fabricando fatos e manipulando dados, de modo que não são obras de ciências sociais, mas manifestações de sua ideologia nacionalista, militarista e antipluralista. Em *Who are we?* Huntington declara que é um *settler*, um colono e não imigrante. Os *settlers* são

white and protestant, are those who fashioned the “true” America and controlled it. This control indeed has and is being undermined by immigrants, yet it is not America that is losing power and creed but (as elsewhere in the world) the settlers (ETZIONI, 2005, p. 485).

Para Etzioni, não são os imigrantes que ameaçam os EUA, mas os *settlers*, porque evocam a proteção de seus privilégios por meio de ideologias alarmistas.

Segundo Etzioni, essa ideologia e essa ameaça ultrapassam os muros dos EUA, as quais estão presentes nas obras de Huntington. Em seu primeiro livro *The soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations* (1957), Huntington, em defesa dos regimes militares e autoritários, critica os regimes democráticos e pluralistas. Em *The clash of civilizations and the remaking of world order* (1996), ele concebe a ameaça do islã e dos chineses sobre o ocidente e em *Who are we?* são os mexicanos que ameaçam os EUA. Em suma, para Etzioni, a ideologia *settler* de Huntington segue uma mesma inclinação nacionalista, autoritária/militarista, homogeneizadora das diferenças religiosas, culturais e étnicas e antipluralista.

Em 2007 Capetillo-Ponce¹⁷ publicou um artigo com objetivo de compreender a teoria intrínseca a “The Hispanic challenge”, cujo principal argumento é de que a onda migratória de latinos, principalmente de mexicanos, provocaria uma secessão dos EUA em dois povos, duas culturas e duas línguas. Inspirado em Said (1979), o autor busca fazer conhecer os pressupostos teóricos que sustentam esse argumento e o fio condutor que atravessa a teoria de Huntington em *The clash of civilizations* e no “The Hispanic challenge”. Em sua obra *Orientalism* (1979), Said, ao criticar o credo da positividade e da imutabilidade da cultura, do *self* e da identidade nacional, concebe que as culturas são híbridas, a realidade humana é mutável e reconstruída e tudo que é concebido como essencial e estável está sob ameaça de transformação.

Segundo Capetillo-Ponce, no meio acadêmico a teoria da cultura de Said, divulgada no seu livro *Orientalism* (1979), provocou reações patrióticas, xenofóbicas e chauvinistas, dentre as quais ele destaca a de Huntington, manifestada em seu ensaio “A clash of civilizations?”, publicado em 1993, a partir do qual, em 1996, ele adensa suas concepções no livro *The clash of civilizations and the remaking of the world order*, que consistem, *en passant*, em conceber que o processo de globalização diminuiria a sua marcha ou seria interrompido por causa da colisão de civilizações, sobretudo causada pelas civilizações islâmica e chinesa contra a civilização ocidental. Conforme Capetillo-Ponce, em “The Hispanic challenge” Huntington dá continuidade a sua concepção de conflito de civilizações, doravante concebida no interior dos EUA e ocorrendo entre a tradição cultural anglo-protestante e a latina.

Thus, we can clearly trace in Huntington’s recent work a trajectory that has moved him from a “civilizationist” stance, solidly situated within the field of international relations, to a “culturalist” approach that tries to weave together such disparate strands as ethnic studies, identity politics, nationalism, and migration theory. And yet what binds that trajectory it self together is Huntington’s invariable emphasis on a supposedly persistent and even willful-seeming factor that can perhaps be dubbed “the autonomy of culture” (CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 119).

¹⁷ Professor adjunto de sociologia na Universidade de Massachusetts, Boston. Presidente em exercício do Programa de Estudos Latinos.

Pela perspectiva da autonomia da cultura adotada por Huntington, os imigrantes latinos, principalmente mexicanos, são concebidos exclusivamente como receptores da cultura anglo e suas ações para assimilá-la são negadas, desconsiderando-se o contexto de pressões econômicas e políticas. Essa concepção de cultura constrói diferenças antagônicas entre culturas que, segundo Said, produzem distorções e falsificações como os conceitos de Oriente e Ocidente. Conforme a crítica de Said relativa à teoria da autonomia da cultura, "The Hispanic challenge" seria um obra retrógrada e uma ficção ideológica cujo teor destaca a superioridade de uma cultura por meio de valores. Trata-se de uma ideologia conservadora enraizada na noção de essencialismo cultural de um grupo que culpa os grupos que não são provenientes dele de serem responsáveis por todos os efeitos negativos produzidos à nação. A abordagem da autonomia da cultura nega a concepção liberal de que o acesso aos recursos políticos, sociais e econômicos não decorre exclusivamente de causas culturais, mas também de fatores estruturais e sistêmicos.

Huntington's latest article can therefore be seen as falling within the culturalist, conservative, ethnocentric reaction to what is perceived as the "unnatural" growth of a particular minority, and within the growing genre of anti-Latino writings (CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 117).

Para Capetillo-Ponce, o modelo teórico do liberalismo (Nathan Glazer, Michael Walzer e Daniel Patrick Moynihan) e o da cultura de massa (Oswald Spengler e Jose Ortega y Gasset) são impróprios para a compreensão do teor étnico e nacionalista presente em "The Hispanic challenge". Para ele, a teoria do conflito do pluralismo cultural e a do colonialismo interno são mais apropriadas. A primeira foi originariamente concebida por Furnivall (1948), para quem as características da sociedade plural são simbiose econômica, prevenção mútua, diversidade cultural e clivagem social. Cada grupo, com sua religião, sua cultura, sua língua e o seu modo de ser, vive separadamente em uma unidade política comum, porém integrado pela imposição do poder colonial e pelas circunstâncias econômicas. Smith (1965) aprimora essa teoria concebendo que a unidade das sociedades plurais é obtida e mantida pela predominância e pela dominação de um grupo cultural. Segundo Capetillo-Ponce, inerente à teoria do conflito do pluralismo cultural está a homogeneização das diferenças culturais por meios não democráticos que negam as afinidades culturais de vários grupos e sua capacidade para proporcionar o consenso e a integração institucional.

Para ele, Huntington em "The Hispanic challenge" participa da teoria do conflito do pluralismo cultural, porém, diferente de Furnivall, que a concebeu no contexto das sociedades coloniais dos anos 1930 e 1940, e de Smith, que a elaborou nos anos 1960 no contexto de sociedades plurais pós-coloniais, Huntington a aplica num contexto de uma nação no qual não faz mais sentido a experiência colonial e pós-colonial. Sua semelhança com a teoria de Furnivall e Smith consiste em considerar os latinos, principalmente mexicanos, como um grupo social inserido em uma cultura dominante e que se recusa a assimilá-la, tornando-se uma ameaça à homogeneidade cultural que põe em risco a unidade da sociedade.

In this way he shows his strict allegiance to the conflict model of cultural pluralism, in that he implicitly dismisses the possibility of a certain degree of consensus, institutional integration, or structural balance being achieved between the Latinos and the Anglo

Protestants. All Huntington can see is an enemy increasingly gaining strength within our borders (CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 123).

Conforme Capetillo-Ponce, para a completa compreensão do modelo teórico que Huntington adota no seu ensaio, é necessário também analisá-lo da ótica da teoria do colonialismo interno, concebida por Blauner (1972) e Glazer (1983). Na sua teoria crítica do colonialismo interno, eles se assemelham ao fazerem a distinção entre os grupos étnicos que estão em processo de assimilação e os grupos étnicos que foram conquistados e colonizados, bem como a distinção entre os grupos que possuem características nacionais e que podem exigir direitos nacionais e os grupos aos quais não são aplicáveis esses direitos. É com base nessas distinções que Huntington se filia à teoria do colonialismo interno, também conhecida como pluralismo desigual, que serve de paradigma para a compreensão de sociedades cujas características seguem o modelo de assimilação, como os EUA. Capetillo-Ponce considera que o teor do ensaio de Huntington abraça uma ideologia do colonialismo interno porque:

Certain of the aspects of Huntington's "The Hispanic Challenge" quite clearly make it an excellent case study of internal colonialist ideology. One of this is Huntington's make up the dominant majority, has a great impact on culture beyond such "natural" processes as contact and acculturation. The dominant group simply "carries out a policy that constrains, transforms, or destroys indigenous values, orientations, and ways of life". Huntington would of course never overtly commit himself to such an imperialistic notion but it is nonetheless implicit within his view that Mexican-American culture is a culture of poverty that can be transformed only via its complete assimilation to the dominant group's language and culture (CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 122).

Ele considera também que o artigo contém um teor racista, por causa da ênfase de Huntington nos valores anglo-protestantes e na língua inglesa, porque para Blauner "internal colonization is linked to racism, because in both we see 'the tendency of ruling powers to view their subjects as inherently alien and culturally degenerate'" (BLAUNER, 1972, p. 85, apud CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 123). Em "The Hispanic challenge" isso fica denotado na premissa central de Huntington de que a uniformidade cultural é fundamental para a sociedade norte-americana ser saudável, a qual está ameaçada pela cultura inferior dos imigrantes mexicanos, que, segundo Huntington, é indolente com a educação, tem falta de iniciativa e de autoconfiança. O modo pelo qual ele utiliza os dados tem por finalidade construir, com base no essencialismo cultural, uma oposição entre a cultura anglo e a latina, revelando sua adesão à teoria do conflito do pluralismo cultural. Esse procedimento assume cunho propagandístico em favor de uma cultura monolítica e autônoma que obsta a integração institucional e o equilíbrio estrutural entre diferentes culturas. Explícita está nessa concepção de homogeneidade cultural a assimilação de todos à cultura anglo-protestante, no caso, à língua, aos seus valores e ao seu modo de ser.

Huntington's analysis of Latinos living in today's United States stands in radical contrast to Said's conception of cultures as hybrid and heterogeneous entities, so interrelated in fact that it is virtually impossible to simply delineate them, or, even less, to speak of them as individual units (CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 123).

Para Capetillo-Ponce, em "The Hispanic challenge" Huntington, ao adotar a cultura anglo-protestante como *core culture* dos EUA, tornou-a o cerne da sua abordagem teórica, contudo ele não torna explícito o significado que dá a ela porque não se preocupa em fazer a distinção entre cultura e credo. Para entendê-la, o autor apoia-se em Wolfe (2004), segundo o qual a concepção de cultura, sobretudo de *core culture*, refere-se à homogeneidade cultural por meio da assimilação, enquanto a noção de credo remete a um conjunto aberto de ideias "about what the United States should be, and thus is open to all, regardless of faith, ethnicity or race" (WOLFE, 2004, apud CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 128). Segundo Capetillo-Ponce, a concepção de *core culture* anglo-protestane de Huntington é uma inversão da definição de credo de Wolfe, porque no mundo real ela se torna um credo ideológico na superioridade dessa cultura, cuja finalidade é a homogeneização cultural por meio de regulações antidemocráticas das relações entre grupos diferentes. Enquanto credo com aparência de teoria da cultura "The Hispanic challenge" almeja influenciar tanto os *scholars* quanto os *policy makers* a proporem regulações antidemocráticas e antiminorias para combater as consequências que ele concebe como negativas da imigração de latinos, sobretudo de mexicanos. Por outro lado, muito embora procure evitar semelhanças de sua concepção de *core culture* com a dos movimentos nativistas, Huntington instila um futuro choque interno de culturas entre nacionalistas brancos e latinos.

Segundo Capetillo-Ponce, apesar de Huntington não tornar manifesta a sua adesão à teoria da colonização interna, que intrinsecamente está vinculada ao racismo, ele a revela por meio de sua abordagem teórica da cultura monolítica que

has led directly, in "The Hispanic challenge", to a really quite explicit suggestion that Latinos, and especially Latinos of Mexican heritage, are inherently alien and culturally degenerate, and thus ideal subjects for internal colonialism (CAPETILLO-PONCE, 2007, p. 130).

Para o autor, Wolfe, com o seu conceito de credo, e Said, com o seu conceito de cultura híbrida e relacional, contribuem para o entendimento da imigração latina e a integração bem-sucedida de novos grupos na contemporânea sociedade norte-americana.

Considerações Finais

Pelo exposto, os resultados das pesquisas empíricas aqui resenhadas não confirmaram os diagnósticos e prognósticos de Huntington sobre a imigração hispânica, sobretudo mexicana, por meio dos quais ele concebe que o desafio para os EUA seria a assimilação dos imigrantes hispânicos, sobretudo mexicanos, ao núcleo da cultura anglo-protestante. Se Huntington está certo no seu diagnóstico relativo aos fatores demográficos dessa imigração em termos de contiguidade, escala, ilegalidade e concentração regional, suas previsões, porém, não se sustentaram ao teste da realidade pretérita e contemporânea. Waters e Jiménez (2005) e Parrado e Morgan (2008) mostram que desde 1940 os imigrantes latinos se assimilaram aos fatores primários da imigração: *status* socioeconômico, concentração espacial, assimilação à linguagem, casamento exogâmico e fertilidade. Em sua pesquisa, De la Garza, Falcon e Garcia (1996) concluíram que mexicanos-americanos apoiam os principais valores políticos norte-americanos. Os achados de todos os pesquisadores supracitados foram ratificados pelas pesquisas de Citrin et al. (2007), Cargile, Merolla e Pantoja (2011) e Jáč (2013).

Se os diagnósticos e prognósticos de Huntington não correspondem à realidade fática, então qual seria a razão da sua relutância em aceitá-la? Para Etzione (2005), essa recusa decorre da pertença política e ideológica de Huntington à elite *settler* dos EUA, e segundo Capetillo-Ponce (2007), os argumentos de Huntington são constitutivos de sua concepção da autonomia da cultura, que, enraizada na noção de essencialismo cultural, expressa e propaga a ideologia conservadora de um grupo. Os aportes teóricos de sua ideologia são a teoria do conflito do pluralismo cultural e a do colonialismo interno. Para Etzione, a ideologia *settler* de Huntington reluta em aceitar a diversidade cultural dos EUA por causa de seu vínculo com a teoria do *melting pot*, para a qual os imigrantes de origem diversa da dos pioneiros devem assimilar os valores destes, no caso, os valores anglo-protestantes. Contrário a essa assimilação, Etzione é favorável à teoria do mosaico. Por seu turno, Capetillo-Ponce é pela teoria da cultura híbrida, concebida por Said, e pela teoria do credo de Wolfe, que, segundo o autor, encontra-se invertida em Huntington, no seu credo na noção de *core culture* que predica a homogeneidade cultural adstrita à superioridade cultural dos valores anglo-protestantes, na qual a diversidade cultural deve ser homogeneizada pela assimilação. Caso contrário, regulações antidemocráticas e antiminorias são adotadas e instilações para o choque de culturas são propagadas. Etzione e Capetillo-Ponce concebem, ao seu modo, que o teor de “The Hispanic challenge” e *Who are we?* repercute, internamente nos EUA, a doutrina de Huntington do choque de culturas, manifesta em *The clash of civilizations and the remaking of world order*, a qual apela para uma ameaça da ordem internacional desencadeada por um inimigo objetivo.

As críticas de Etzioni e Capetillo-Ponce remetem à ameaça que Huntington via na crescente influência do multiculturalismo para o enfraquecimento dos valores culturais anglo-protestantes, cujas consequências seriam a fratura das lealdades dos imigrantes para com a identidade primária dos EUA e a substituição dos direitos individuais pelos de grupos. Para ele, quem fomentava essa ameaça era a elite intelectual, sobretudo acadêmica.

Considero que os argumentos de Etzioni e Capetillo-Ponce, ao menos nos seus textos aqui resenhados, são insuficientes para avaliar com propriedade a complexidade e a validade da ameaça que Huntington via na teoria do multiculturalismo, bem como sua teoria do choque das civilizações. Até porque, nos escritos de Huntington aqui estudados, sobretudo no seu artigo, ele não aborda pontualmente a ameaça do multiculturalismo, tal qual ele fez em relação às ameaças dos fatores demográficos. O mesmo ocorre com a terceira ameaça percebida por Huntington: a de que a perda do patriotismo da elite política proporcionaria o enfraquecimento da confiança das massas quanto à manutenção da coesão nacional e à articulação e realização de metas coletivas. Por prudência teórica e insuficiência de dados históricos prefiro deixar esses temas para pesquisas futuras. No tocante aos estudos empíricos que testaram os argumentos sociodemográficos e políticos de Huntington, seus autores chegaram à conclusão de que eles não são procedentes porque os imigrantes assimilaram a língua e os valores anglo-protestantes. Assim os autores demonstraram o que Huntington concebia e esperava da imigração mexicana: a assimilação. Nesta resenha, a referência aos autores e obras nem de longe sintetiza o rico e vasto acervo de estudos dedicados ao tema em questão; eles são citados aqui apenas para evidenciar como há, em torno dele, uma vasta literatura e um debate acadêmico caloroso que repercutem no debate público político.

COELHO VAZ, C. A. "The Americano Dream" ou "The American Dream": o debate...

Desde 2009, nos EUA, está em curso uma proposta de reforma da política de imigração, cuja ênfase é a legalização de quase 11 milhões de imigrantes ilegais. Em janeiro de 2014, o Senado norte-americano encaminhou o projeto de lei para ser aprovado na Câmara. A reforma vem animando debates na academia e nas instituições políticas estatais e civis e provocando manifestações de rua e virtuais favoráveis e contrárias a ela. Se o teor do projeto de lei, dos debates e das manifestações repercutiu os diagnósticos e prognósticos de Huntington e as reações de seus críticos, aqui não há como abordar. A montagem do *puzzle* continua a ser feita.

Referências Bibliográficas

- BLAUNER, R. *Racial oppression in America*. New York: Harper and Row, 1972.
- BUCHANAN, P. *The death of the West*, how dying populations and immigrant invasions imperil our country and civilization. New York: St. Martin's Griffin, 2002.
- _____. *State of emergency*, the third world invasion and conquest of America. New York: St. Martin's Griffin, 2006.
- CAPETILLO-PONCE, J. "From 'A clash of civilizations' to 'Internal colonialism': reactions to the theoretical bases of Samuel Huntington's 'The Hispanic challenge'". *Ethnicities*, vol. 7, nº 1, p. 116-134, 2007.
- CARGILE, I. A. M.; MEROLLA, J. L.; PANTOJA, A. D. "A comparison of Anglo and Hispanic attitudes toward democracy". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Seattle, WA, 1-31, September, 2011.
- CITRIN, J., et al. "Testing Huntington: is Hispanic immigration a threat to American identity?". *Perspectives on Politics*, vol. 5, nº 1, p. 31-48, March, 2007.
- DE LA GARZA, R.; FALCON, A.; GARCIA, F. C. "Will the real Americans please stand up: Anglo and Mexican-American support of core American political values". *American Journal of Political Science*, vol. 40, nº 2, p. 335-51, 1996.
- DE LA GARZA, R.; CORTINA, J. "Latinos as foreign policy actors: myth or reality". *Harvard Journal of Hispanic Policy*, 17, p. 29-40, 2005.
- DE SIPIO, L., et al. *Immigrant politics at home and abroad: how immigrants engage the politics of their home communities and The United States*. Claremont, Calif: Thomas Rivera Policy Institute, 2003.
- DOMÍNGUEZ, J. "Latinos and U.S. foreign policy". Harvard University, *Weatherhead Center for International Affairs*, paper nº 6-5, p. 1-46, 2006.
- ETZIONI, A. "The real threat: an essay on Samuel Huntington". *Contemporary Sociology*, vol. 34, nº 5, p. 477-485, September, 2005.
- FUCHS, L. H. "Mr. Huntington's nightmare. Review of *Who are we?* The challenges to America's national identity. American". *Prospect*, p. 70-71, August, 2004.
- FURNIVALL, J. S. *Colonial policy and practice: a comparative study of Burma and Netherlands India*. Cambridge: Cambridge University Press, 1948.
- GLAZER, N. *Ethnic dilemmas: 1964-1982*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983
- GLAZER, N.; MOYNIHAN, D. P. *Ethnicity: theory and experience*. Cambridge: Harvard University Press, 1975.
- HANSON, V. D. *Mexifornia: a state of becoming*. São Francisco, California: Encounter Book, 2003.
- HUNTINGTON, S. P. *The soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1957.
- _____. "A clash of civilizations?". *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, p. 22-49, Summer, 1993.
- _____. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Touchstone, 1996.

HUNTINGTON, S. P. "The Hispanic challenge". *Foreign Policy*, 141, p. 30-45, mar.-abr., 2004a.

_____. *Who are we? The challenges to America's national identity*. New York: Simon & Schuster, 2004b.

JÁČ, M. "The Hispanic challenge" after 2000 [online]. *Post*, June, 2013. Disponível em: <<http://postnito.cz/?p=3531>>. Acesso em: 2 jan. 2014.

JACOBY, T. "Rainbow's end. Review of *Who are we?: The challenges to America's national identity*". *Washington Post*, May, 2004.

KRAUZE, E. "Identity fanaticism. Review of *Who are we?: The challenges to America's national identity*". *New Republic*, 21, p. 28-31, June, 2004.

PACVHON, H.; DE SIPIO, L. *New Americans by choice: political perspectives of Latino immigrants*. Boulder: Westview Press, 1994.

PARRADO, E. A.; MORGAN, P. "Intergenerational fertility among Hispanics women: new evidence of immigrant assimilation". *Demography*, 45: 3, p. 651-71, August, 2008.

SAID, E. *Orientalism*. New York: Vintage Books, 1979.

_____. *Culture and imperialism*. New York: Vintage Books, 1994.

SALINS, P. *Assimilation, American style*. Philadelphia and New York: Basic Books, 1997.

SCHLESINGER, A. M. *The disuniting of America*. New York: Norton, 1992.

SKERRY, P. "What are we to make of Samuel Huntington?". *Society*, p. 82-91, November-December, 2005.

SMITH, Michael, G. *The plural society in the British West Indies*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965.

STRUM, P. Immigration in U.S. History. In: STRUM, P.; SELEE, A. *The Hispanic challenge? What we know about Latino immigration*. Washington. D.C: Division of United States Studies and Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Migration Policy Institute, 2004.

TICHENOR, D. J. "The politics of immigration reform in the United States, 1981-1990". *Polity*, vol. 26, nº 3, p. 333-362, Spring, 1994.

WALDSCHMIDT· NELSON, B. "Who are we? Fears and facts in Samuel Huntington's attack on Latino immigration to the United States". *JPG*, nº 3, p. 145-163, 2004.

WATERS, M. C.; JIMÉNEZ, T. R. "Assessing immigrant assimilation: new empirical and theoretical challenges". *Annual Review of Sociology*, nº 31, p. 109-110, 2005.

WATERS, M. C.; UEDA, R.; MARROW, H. B. *The new Americans: a guide to immigration since 1965*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 2007.

WEINER, M. *The global migration crisis: challenge to states and to human rights*. New York: Harper Collins Publishers, 1995.

WOLFE, A. "Native son". *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 3, p. 120-125, May-June, 2004.

Celso Antônio Coelho Vaz - vaz@ufpa.br

Submetido à publicação em setembro de 2013.

Versão final aprovada em fevereiro de 2014.

TENDÊNCIAS

Ano 20, nº 3

ENCARTE
DA
REVISTA
DO
CESOP



Este Encarte *Tendências* apresenta as opiniões dos brasileiros sobre questões de segurança pública e comportamento social entre meados dos anos 1990 e 2012 e está organizado em três seções.

A primeira delas aborda dimensões relacionadas à violência urbana - as percepções dos entrevistados sobre as causas da criminalidade e suas medidas punitivas, como a redução da maioria penal e a pena de morte. Os dados mostram que, para a maior parte dos entrevistados, a criminalidade é causada pela maldade das pessoas, quando esta é contraposta à falta de oportunidades. Os entrevistados também são majoritariamente favoráveis à redução da maioria penal através do tempo, mas mostram-se mais divididos com relação à adoção da pena de morte, embora a aceitação da mesma seja crescente desde meados dos anos 1990. Esta primeira seção traz ainda opiniões sobre a posse de armas de fogo por parte dos cidadãos comuns - nesse caso, as pesquisas mostram que os entrevistados mantêm-se bastante contrários a ela no período - e sobre a legalização das drogas - incluída nesta seção por sua associação com a violência e criminalidade e não por seu aspecto comportamental (uso de drogas).

A segunda seção trata das percepções dos cidadãos sobre direitos e sexualidade entre 1997 e 2012, trazendo as opiniões sobre a legalização do aborto e da união entre pessoas do mesmo sexo. A maioria dos entrevistados aponta que o homossexualismo deve ser aceito pela sociedade, mas não reconhece o direito à legalização das uniões homoafetivas. Com relação ao aborto, os dados seguem a mesma tendência de não aceitação e mostram ainda que entre 1997 e 2010 as opiniões contrárias à sua prática aumentam significativamente.

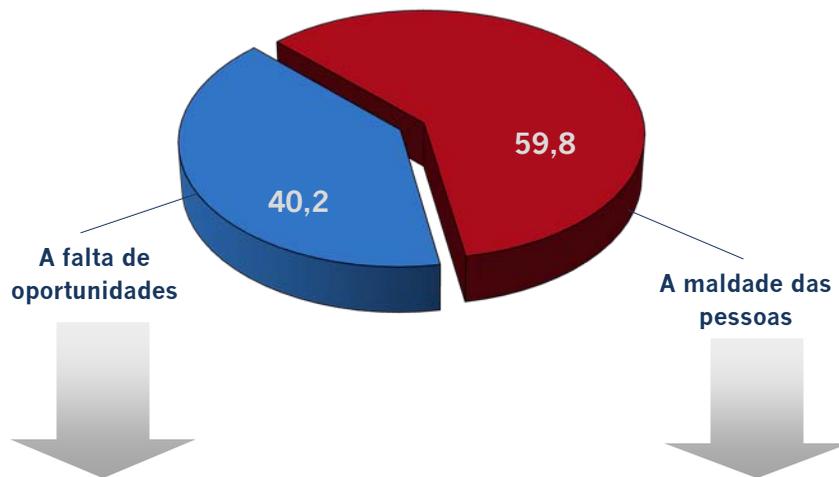
A terceira seção, finalmente, traz as opiniões dos brasileiros sobre a possibilidade de inclusão dos negros através da política de cotas para o ingresso em universidades e em empresas e opiniões sobre as suas possibilidades de sucesso profissional. Estas questões já foram abordadas no Encarte *Tendências*, vol.11, nº2 (2005). Naquela ocasião, mostramos que, entre 1995 e 2003, a concordância com as cotas para negros e afrodescendentes aumentou de pouco menos da metade dos entrevistados para quase 60%. Neste encarte, a retomada desses dados e a inclusão de dados para 2008 mostram que no intervalo entre 2003 e 2008 o percentual de entrevistados que concordam com a política de reserva de vagas para pessoas negras e afrodescendentes sofreu ligeira queda, ainda que se mantenha acima de 50% dos entrevistados. Para o ano de 2008, complementamos esta seção com a percepção sobre o significado das cotas para negros e afrodescendentes nas universidades e, neste caso, menos de 1/5 dos entrevistados concordam que a reserva de vagas é uma política compensatória necessária para a inclusão dos negros quando esta ideia é contraposta à meritocracia como forma de ingresso nas universidades.

Editores de OP

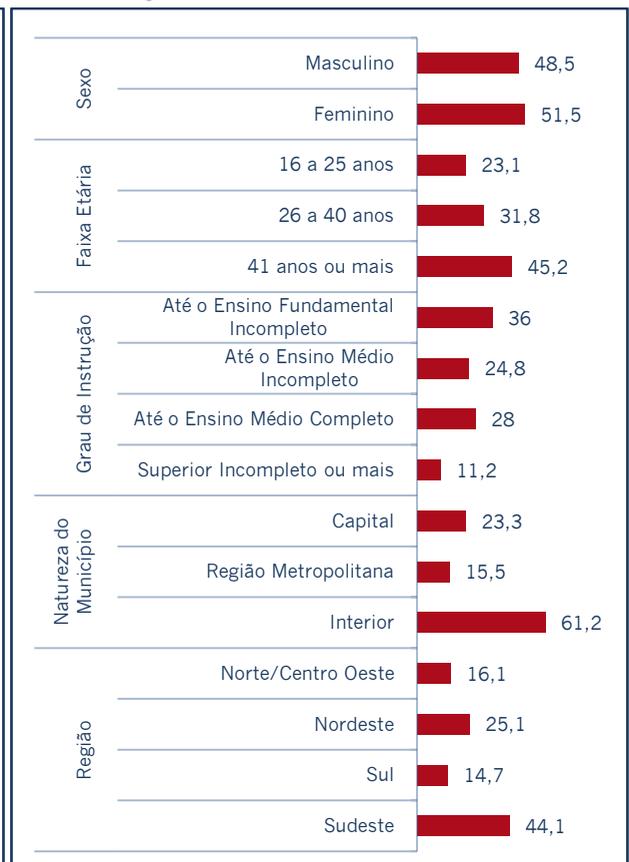
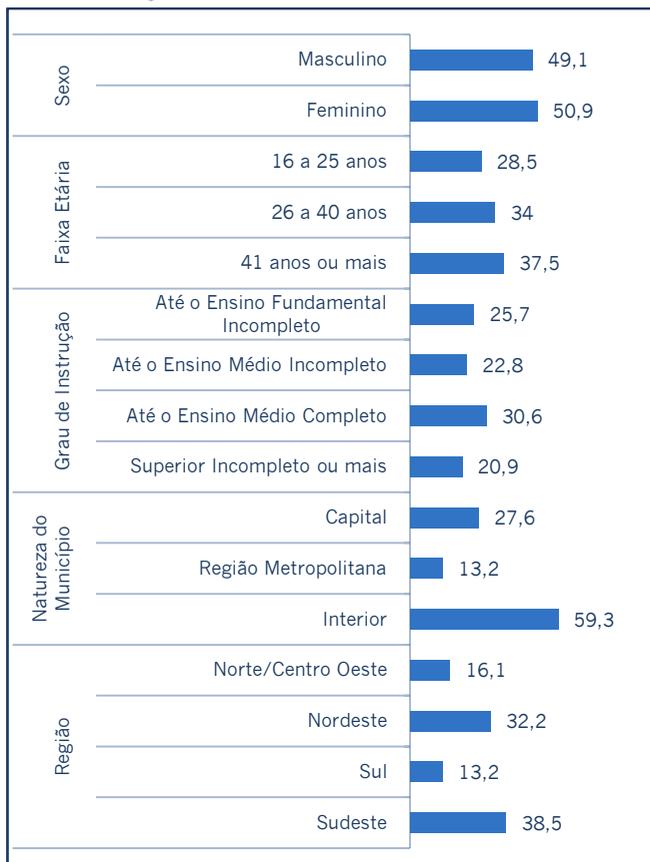
2012

Qual é a maior causa da criminalidade?

%



Chama a atenção que quase 60% dos entrevistados atribuem a criminalidade à maldade das pessoas. Entre esses, destacam-se aqueles que cursaram no máximo até o Ensino Fundamental incompleto e que têm mais de 40 anos. Também estão um pouco mais concentrados neste grupo os habitantes da região sudeste.



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL12.DEZ-03372

Perguntas: Agora eu vou ler algumas frases e gostaria de saber com qual você concorda mais: "A maior causa da criminalidade é a falta de oportunidades"/"A maior causa da criminalidade é a maldade das pessoas"/Sexo/ Faixa etária/ Grau de instrução/ Natureza do município/ Região.

2008

Causas da criminalidade



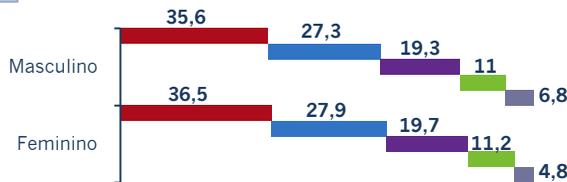
Em 2008, mais de 35% dos entrevistados apontaram a “falta de policiamento” como a principal causa da criminalidade, seguida da “pobreza” e das “drogas”.

Nas regiões norte/centro-oeste e nas capitais, a “falta de policiamento” é apontada por quase a metade dos entrevistados, contrapondo-se à região sul e ao interior, onde não mais do que 30% apontaram esse fator e a “pobreza” apareceu como fator principal ou de igual magnitude.

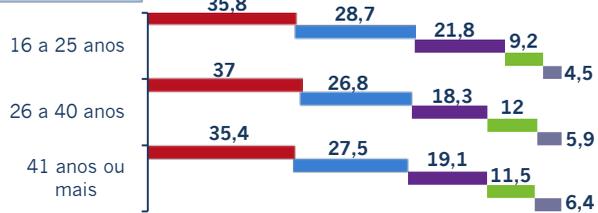
Também nota-se que, embora minoritária, a opinião “famílias que não orientam os filhos” sobressai entre os entrevistados que se declararam evangélicos.

As causas da criminalidade por...

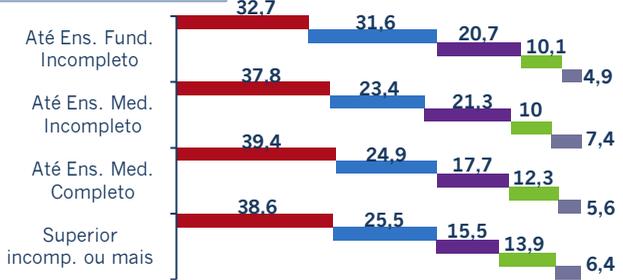
...sexo



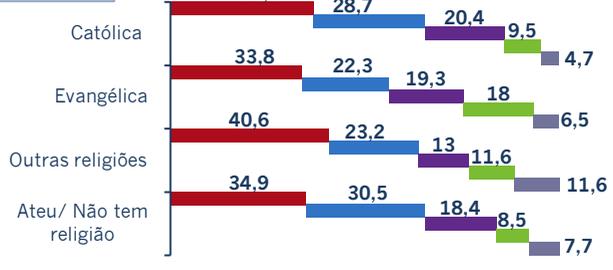
...faixa etária



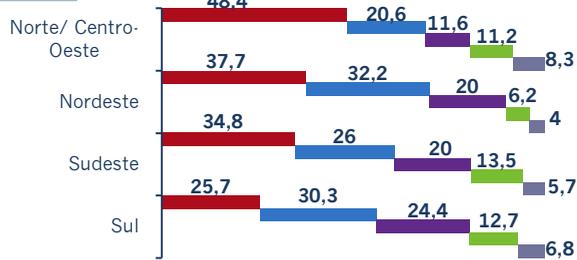
...grau de instrução



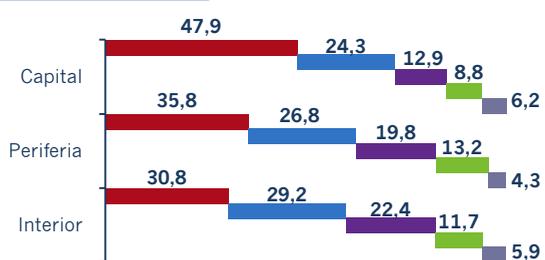
...religião



...região



...natureza do município

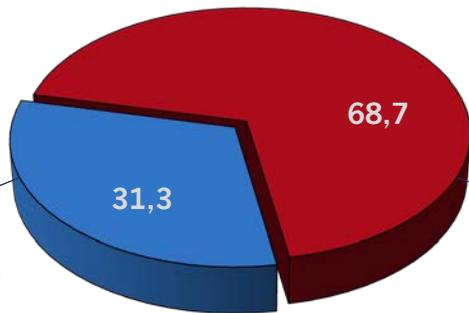


Fonte: CNI/IBOPE/BRASIL08.NOV-03192
 Perguntas: Na sua opinião, dentre estas, quais são as principais causas da criminalidade no Brasil hoje?/ Sexo/ Faixa etária/ Grau de instrução/ Religião/ Região/ Natureza do município.

2012

Qual é a melhor punição para adolescentes que cometem crimes?

%



Quase 70% dos entrevistados acreditam que adolescentes que cometem crimes devem ser punidos como adultos. No grupo que acredita que esses adolescentes devem ser reeducados, destaca-se uma pequena maioria de mulheres.

Devem ser reeducados

Devem ser punidos como adultos

Sexo	Masculino	43,5
	Feminino	56,5
Faixa Etária	16 a 25 anos	24,8
	26 a 40 anos	32,5
	41 anos ou mais	42,8
Grau de Instrução	Até o Ensino Fundamental Incompleto	33
	Até o Ensino Médio Incompleto	24,8
	Até o Ensino Médio Completo	27,7
	Superior Incompleto ou mais	14,5
Natureza do Município	Capital	24,2
	Região Metropolitana	13,6
	Interior	62,1
Região	Norte/ Centro Oeste	14,1
	Nordeste	31,4
	Sul	15
	Sudeste	39,4

Sexo	Masculino	51
	Feminino	49
Faixa Etária	16 a 25 anos	25,6
	26 a 40 anos	32,6
	41 anos ou mais	41,8
Grau de Instrução	Até o Ensino Fundamental Incompleto	31,6
	Até o Ensino Médio Incompleto	23,5
	Até o Ensino Médio Completo	29,5
	Superior Incompleto ou mais	15,4
Natureza do Município	Capital	25,2
	Região Metropolitana	14,9
	Interior	59,9
Região	Norte/ Centro Oeste	16,7
	Nordeste	26,4
	Sul	13,7
	Sudeste	43,2

Fonte: DATAFOLHA/BRASIL12.DEZ-03372

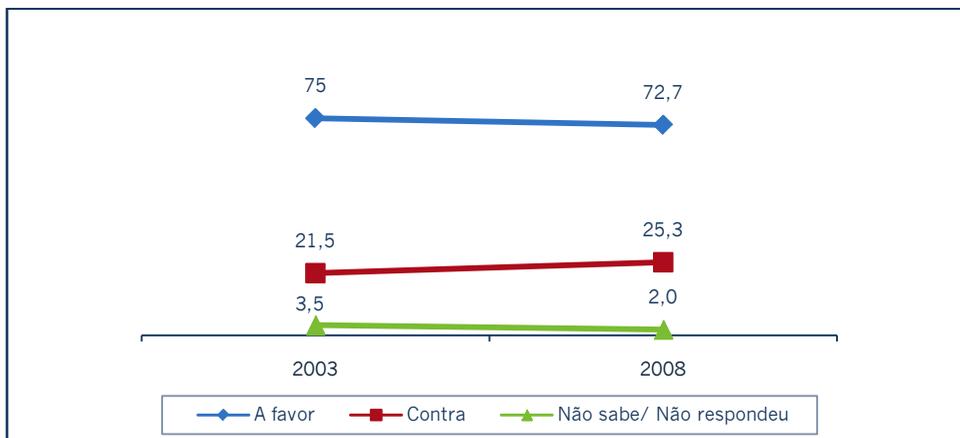
Perguntas: Agora eu vou ler algumas frases e gostaria de saber com qual você concorda mais: "Adolescentes que cometem crimes devem ser reeducados"/ "Adolescentes que cometem crimes devem ser punidos como adultos?"/ Sexo/ Faixa etária/ Grau de instrução/ Natureza do município/ Região.

%

Opiniões sobre a maioria penal

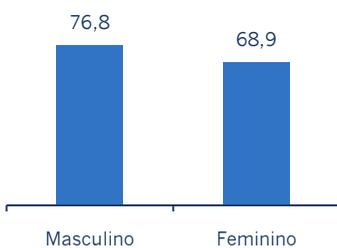
2003- 2008

Os registros de pesquisas entre 2003 e 2008 mostram que ¾ dos entrevistados eram favoráveis à redução da maioria penal.

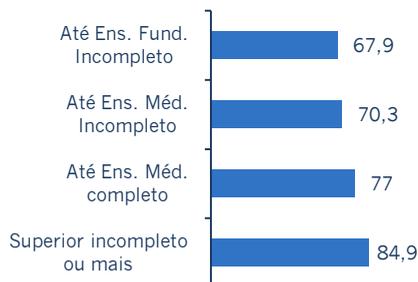


Favoráveis à redução da maioria penal, em 2008, segundo...*

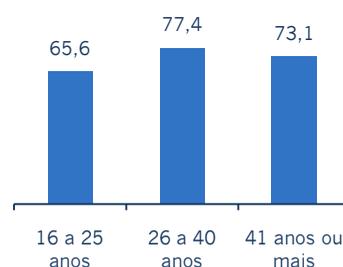
...sexo



...grau de Instrução



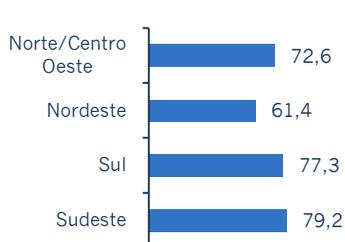
...faixa etária



...religião



...região



O percentual de favoráveis diminui entre os entrevistados do sexo feminino, que estão na faixa etária de até 25 anos e entre os moradores da região nordeste. Também merece destaque que quanto maior o grau de instrução do entrevistado mais favorável ele é à redução da maioria penal.

Fontes: FPA/BRASIL03.SET-02303; CNI/IBOPE/BRASIL08.NOV-03192

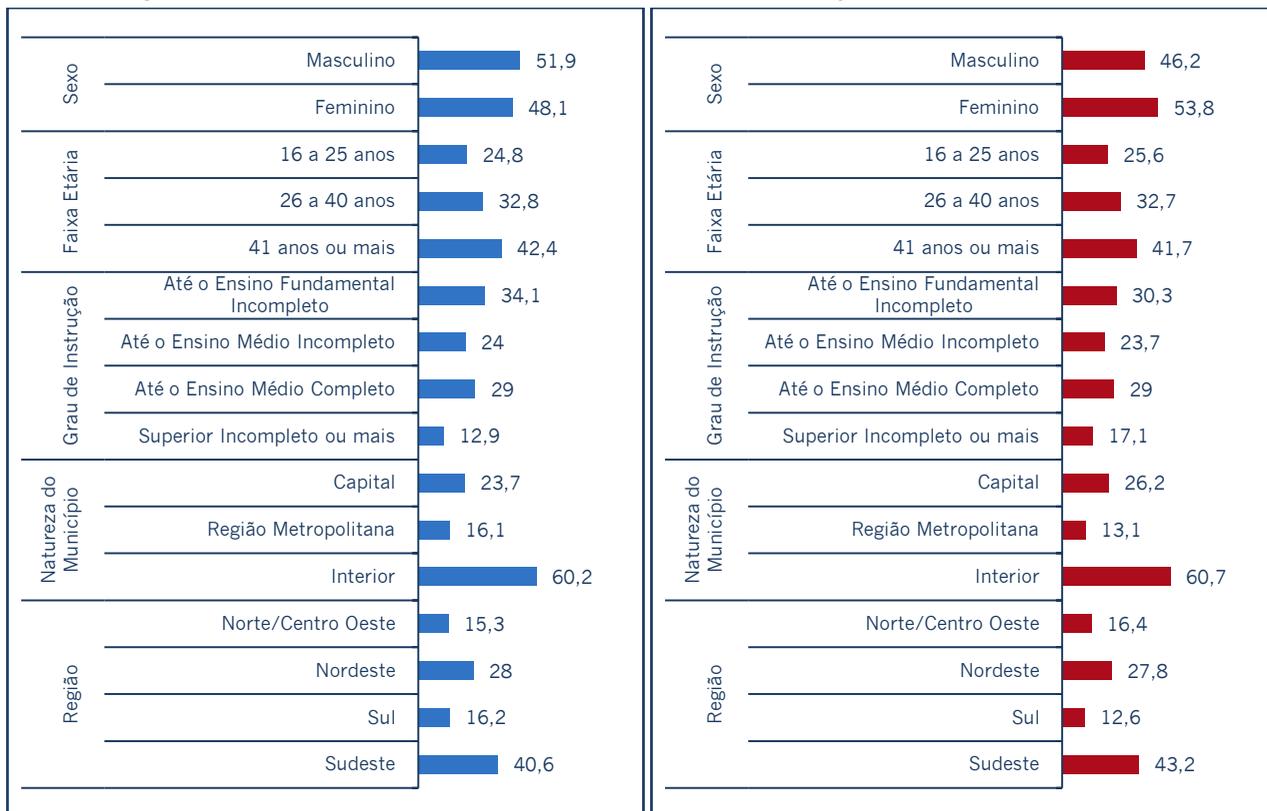
Perguntas: Atualmente, por lei, quando uma pessoa menor de 18 anos comete um crime ela não recebe a mesma punição que uma pessoa com 18 anos ou mais. Na sua opinião, a idade mínima para que um jovem receba a mesma pena que um adulto deve: ficar como é hoje, aos 18 anos; deve diminuir ou deve aumentar? O(a) sr(a) diria que é a favor ou contra: Redução da maioria penal/ Sexo/ Grau de instrução/ Faixa etária/ Religião/ Região

Observações:* Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução, faixa etária, religião e região, o complemento para 100% refere-se às respostas "contra" e "não sabe/não respondeu".

%

Qual sua opinião sobre a pena de morte?

2012



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL12.DEZ-03372

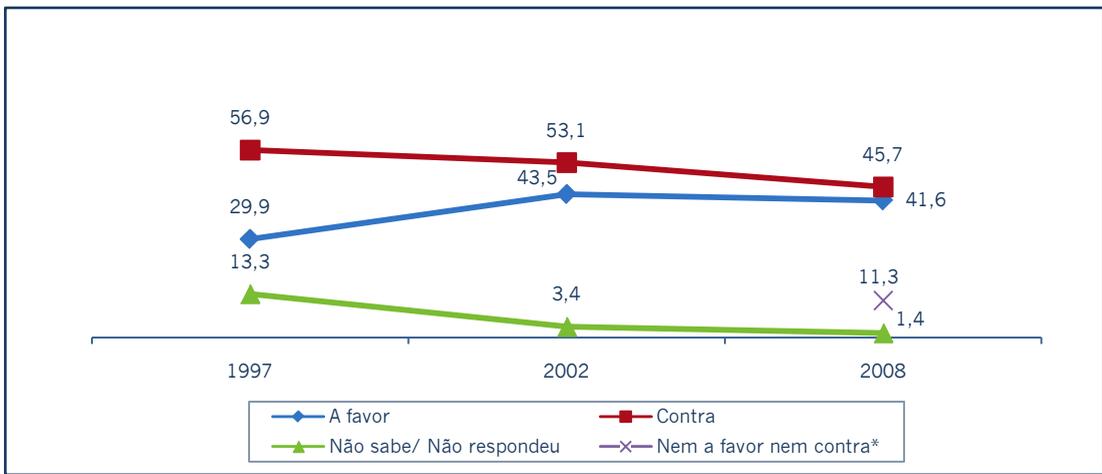
Perguntas: Agora eu vou ler algumas frases e gostaria de saber com qual você concorda mais: "A pena de morte é a melhor punição para indivíduos que cometem crimes graves"/ "Não cabe à Justiça matar uma pessoa, mesmo que ela tenha cometido um crime grave"/ Sexo/Faixa etária/ Grau de instrução/ Natureza do município/ Região.

%

Opiniões sobre a pena de morte

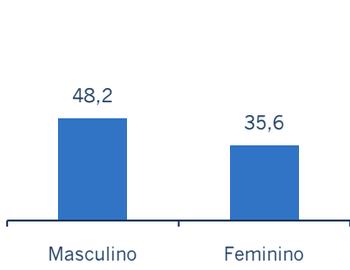
1997- 2008

Entre 1997 e 2008, a maior parte dos entrevistados já se declarava contrária à adoção da pena de morte no Brasil.
 Há que se notar, no entanto, a trajetória decrescente dessa opinião no período e a aproximação das opiniões contrárias e favoráveis à adoção da pena de morte no ano de 2008.

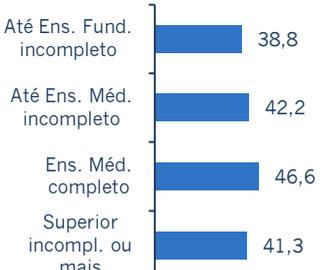


Favoráveis à pena de morte, em 2008, segundo...**

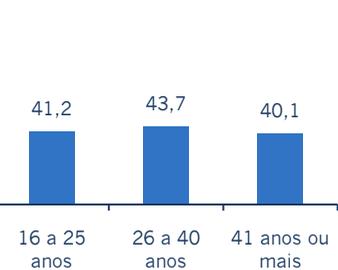
...sexo



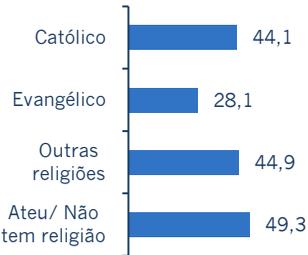
...grau de instrução



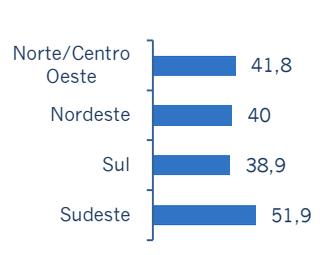
...faixa etária



...religião



...região



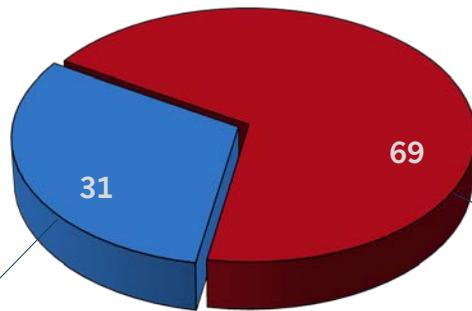
O controle das opiniões sobre a pena de morte por variáveis sociodemográficas e econômicas revela que os homens eram mais favoráveis à pena de morte do que as mulheres.
 As diferenças também aparecem nos cruzamentos por região. Em 2008, uma pequena maioria dos entrevistados da região sudeste era favorável à pena de morte - e por religião - nesse caso, os evangélicos destacam-se por serem mais contrários a ela.

Fontes: FPA/BRASIL97.NOV-01825; CESOP/FGV/BRASIL02.DEZ-01838; CNI/IBOPE/BRASIL08.NOV-03192
Perguntas: E você, concorda ou discorda: Pena de morte/ O(a) Sr(a) é contra ou a favor: Pena de morte/O(a) sr(a) diria que é a favor ou contra: Pena de morte/ Sexo/ Grau de instrução/ Faixa etária/ Religião/ Natureza do município/ Região.
Observações: *Apenas na pesquisa de 2008 há a categoria de resposta "nem a favor nem contra" / **Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução faixa etária, religião e região o complemento para 100% refere-se às respostas "a favor"; "não sabe/não respondeu" e "nem a favor nem contra".

%

Opiniões sobre a posse de armas de fogo

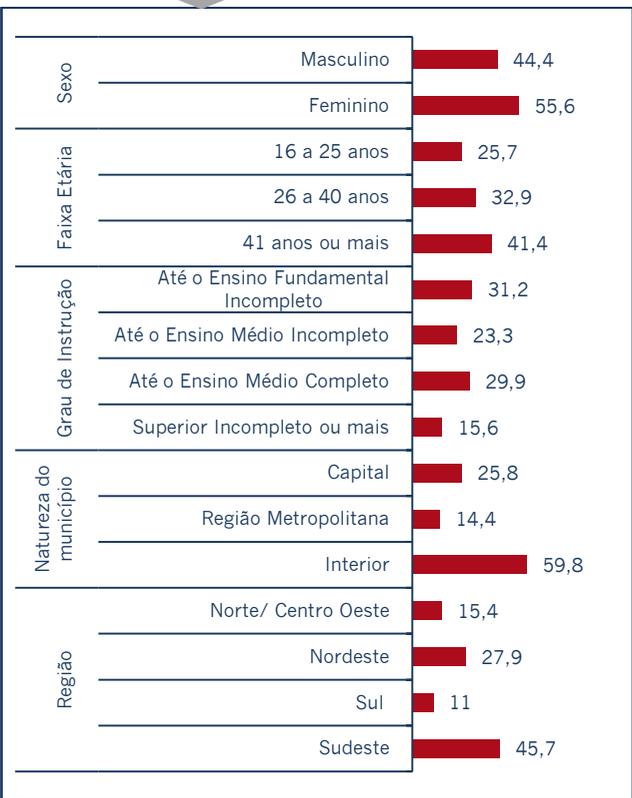
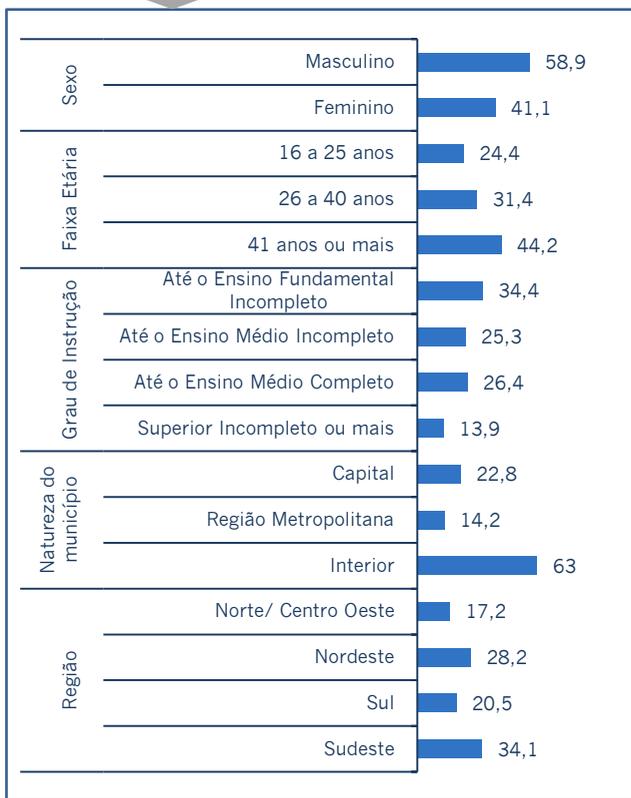
2012



Quase 70% dos entrevistados acreditam que a posse de armas de fogo deve continuar proibida. Neste grupo, há uma maior concentração de habitantes da região sudeste. Entre os que acreditam que a posse de armas deveria ser um direito do cidadão destaca-se uma pequena maioria de homens.

Deveria ser um direito do cidadão para se defender

Deve continuar proibida, pois representa ameaça à vida de outras pessoas



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL12.DEZ-03372
Perguntas: Agora eu vou ler algumas frases e gostaria de saber com qual você concorda mais: "Possuir uma arma legalizada deveria ser um direito do cidadão para se defender"/"A posse de armas deve continuar proibida, pois representa ameaça à vida de outras pessoas"/Sexo/Faixa etária/ Grau de instrução/ Natureza do município/ Região.

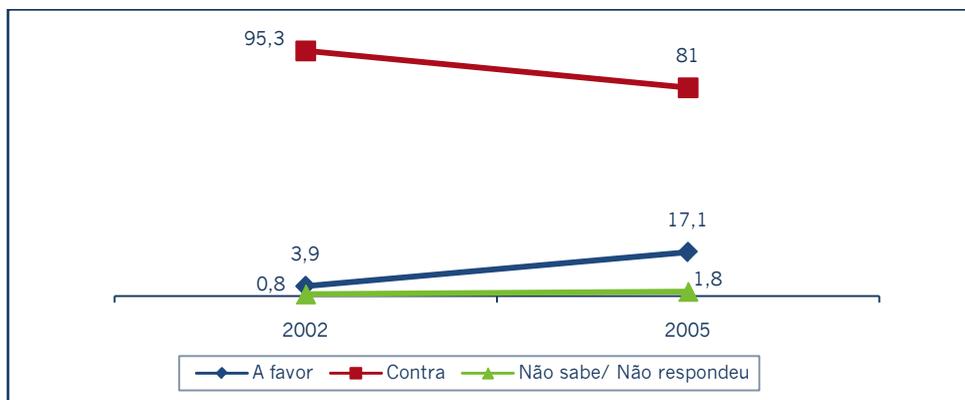
2002- 2005

É favorável à posse de armas de fogo por cidadãos comuns?

%

Os dados entre 2002 e 2005 mostram a oposição da grande maioria dos entrevistados à venda de armas de fogo para cidadãos comuns.

A pesquisa para 2005, na ocasião da campanha para a consulta popular sobre o desarmamento, mostra que a opinião favorável ao porte de armas de fogo no Brasil aumentou 13 pontos percentuais na ocasião. Esse percentual é, no entanto, inferior ao de 2012 (p.531), quando quase 1/3 dos entrevistados defenderam que ter uma arma deveria ser direito de defesa do cidadão.

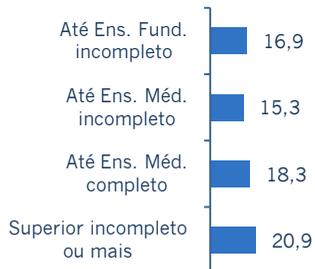


Favoráveis à legalização da posse de armas de fogo, em 2005, segundo...*

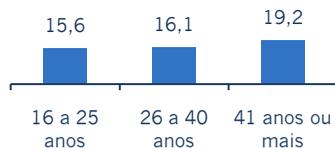
...sexo



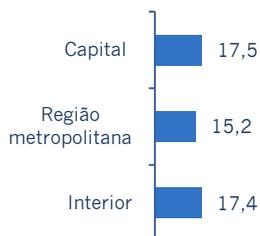
...grau de instrução



...faixa etária



...natureza do município



O cruzamento das opiniões por características sociodemográficas destaca novamente os homens, ainda que em sua maioria contrários à legalização da posse de armas de fogo, como os mais favoráveis ao porte de armas pelos cidadãos comuns.

Fontes: CESOP/FGV/BRASIL02.DEZ-01838; IBOPE/BRASIL05.MAI-02312

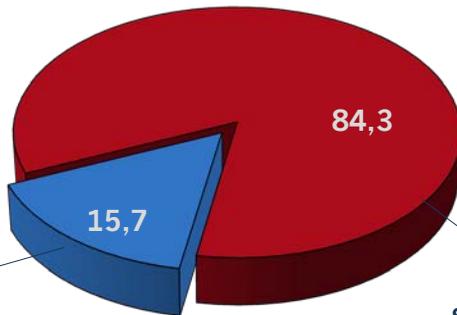
Perguntas: O(a) Sr(a) é contra ou a favor: e) Da venda de armas de fogo para qualquer pessoa/ No dia 23 de outubro deste ano, haverá uma consulta popular sobre o desarmamento da população onde o voto será obrigatório. O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil? Sim ou não/ Sexo/ Grau de instrução/ Faixa etária/ Natureza do município.

Observações:* Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução, faixa etária e natureza do município, o complemento para 100% refere-se às respostas "contra" e "não sabe/não respondeu".

2012

O uso de drogas deve ser proibido?

%



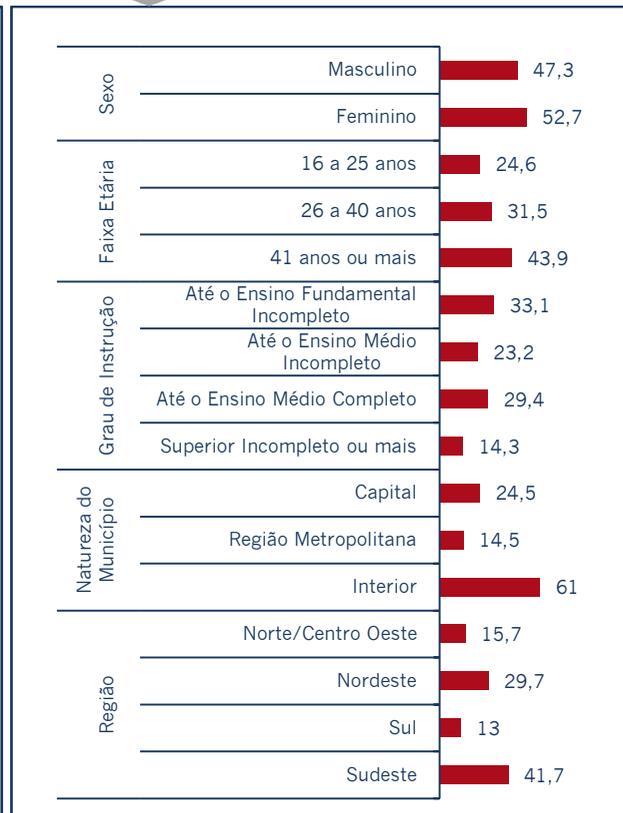
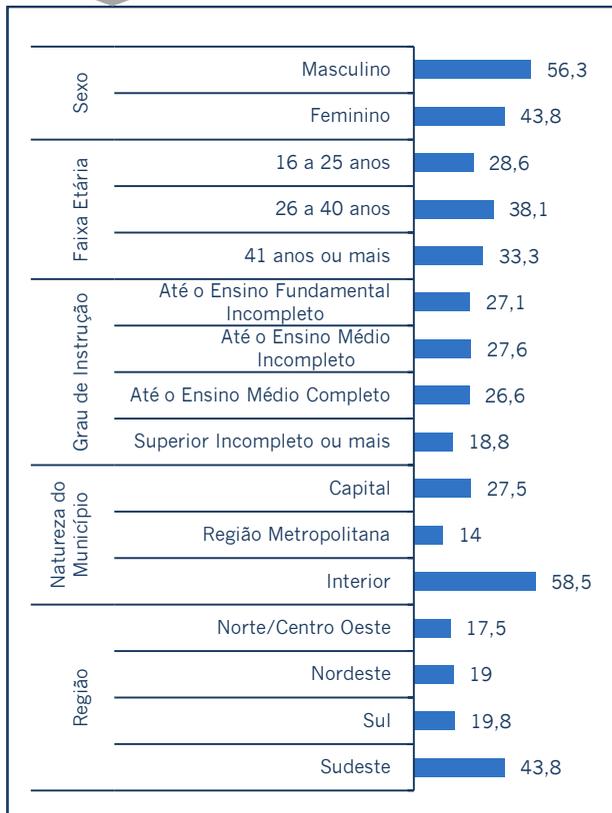
Não, porque é o usuário que sofre as consequências

Sim, porque toda a sociedade sofre com as consequências

A grande maioria dos entrevistados acredita que o uso de drogas deve continuar proibido, pois é um problema não apenas do usuário, mas de toda a sociedade.

Neste grupo estão concentrados aqueles com mais de 41 anos e moradores da região nordeste do país.

Entre os que discordam da proibição do uso de drogas há uma maioria de homens.



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL12.DEZ-03372

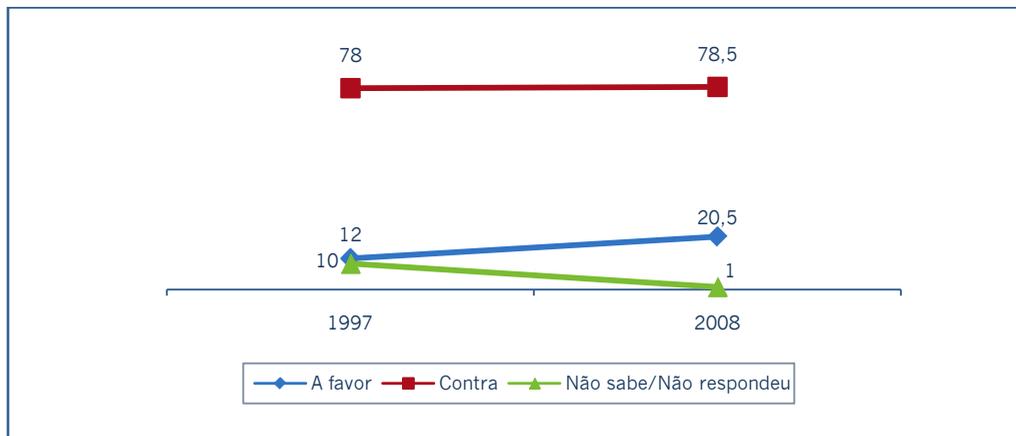
Perguntas: Agora eu vou ler algumas frases e gostaria de saber com qual você concorda mais: "O uso de drogas deve ser proibido porque toda a sociedade sofre com as consequências"/"O uso de drogas não deve ser proibido, porque é o usuário que sofre com as consequências?"/Sexo/ Faixa etária/ Grau de instrução/ Natureza do município/ Região.

%

Opinião sobre a legalização da maconha

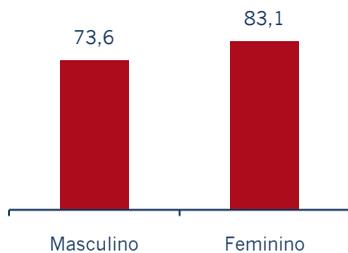
1997- 2008

Entre o final dos anos 1990 e 2008 quase 80% dos entrevistados afirmavam ser contrários à legalização do uso da maconha.

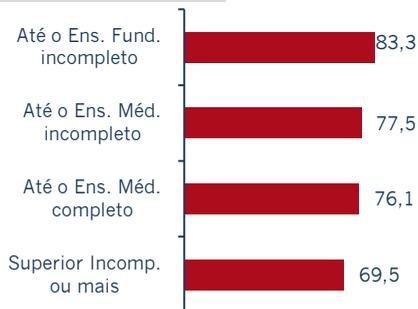


Contrários à legalização da maconha, em 2008, segundo...*

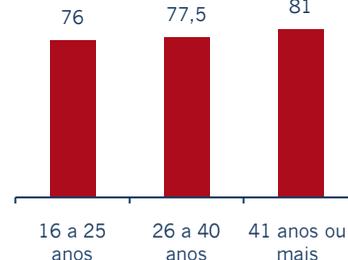
...sexo



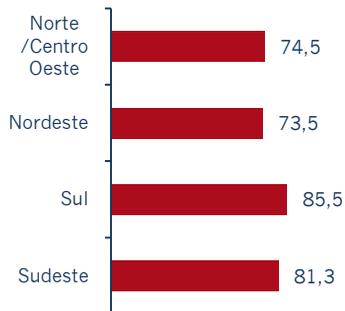
...grau de instrução



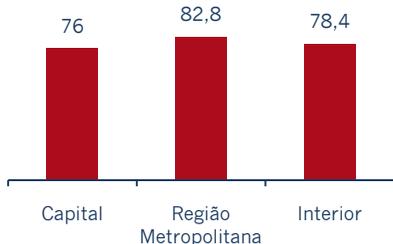
...faixa etária



...região



...natureza do município



Os homens e aqueles que têm pelo menos nível superior incompleto são os que menos se opõem à legalização da maconha. Por outro lado, os dados por regiões mostram que os habitantes das regiões sul e sudeste são os que mais apoiam a proibição da legalização da maconha.

Fontes: FPA/BRASIL97.NOV-01825; DATAFOLHA/BRASIL08.MAR-03367

Perguntas: E você, concorda ou discorda: Legalização da maconha/ Atualmente fumar maconha é crime. Na sua opinião, fumar maconha deveria continuar proibido por lei ou deveria deixar de ser crime?/ Sexo/ Grau de instrução/ Faixa etária/ Região/ Natureza do município

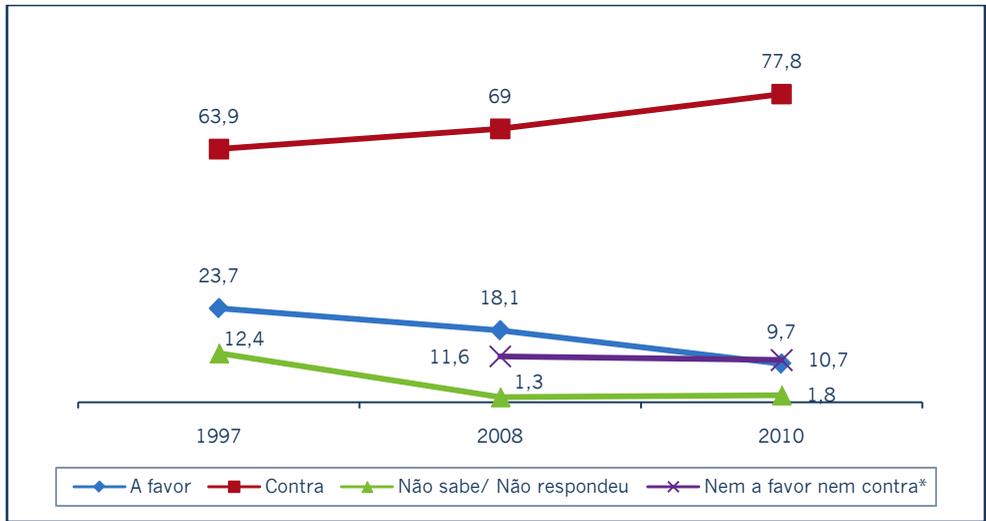
Observações:* Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução, faixa etária, religião e região, o complemento para 100% refere-se às respostas "a favor" e "não sabe/não respondeu".

1997- 2010

Opiniões sobre a legalização do aborto

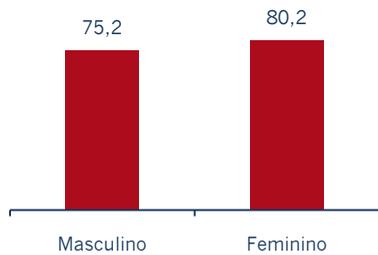
%

Pelo menos 2/3 dos entrevistados mostram-se contrários à legalização do aborto no Brasil entre o final dos anos 1990 e 2010; é notável o aumento dessa opinião contrária no final do período.



Contrários à legalização do aborto, em 2010, segundo...**

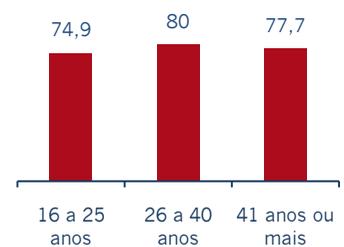
...sexo



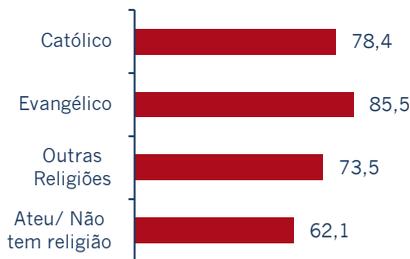
...grau de instrução



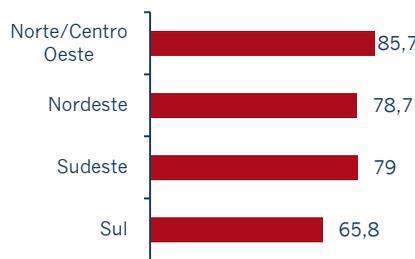
...faixa etária



...religião



...região



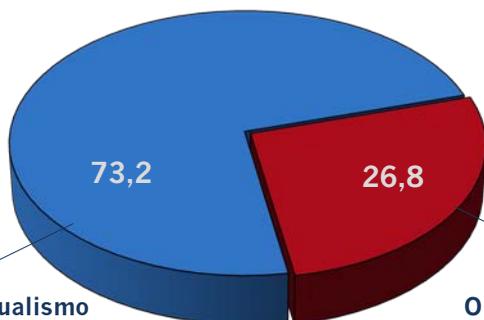
Quando as opiniões sobre o aborto são cruzadas por clivagens sociodemográficas, as únicas diferenças aparecem com relação à religião e à região: em 2010, são os ateus e os habitantes da região sul os que menos discordam da legalização do aborto.

Fontes: FPA/BRASIL97.NOV-01825; CNI/IBOPE/BRASIL08.NOV-03192; IBOPE/BRASIL10.OUT-02718
 Perguntas: E você, concorda ou discorda: Legalização do aborto? / O sr(a) diria que é a favor ou contra: Legalização do aborto/ O(A) sr(a) diria que é a favor ou contra a legalização do aborto no Brasil? / Sexo/ Grau de Instrução/ Faixa etária/ Religião/ Porte do município/ Região.
 Observações: *Na pesquisa de 1997, não há a categoria de resposta "nem a favor nem contra" / ** Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução, faixa etária, religião e região, o complemento para 100% refere-se às respostas "a favor"; "não sabe/não respondeu" e "nem a favor nem contra".

%

Aceitação do homossexualismo

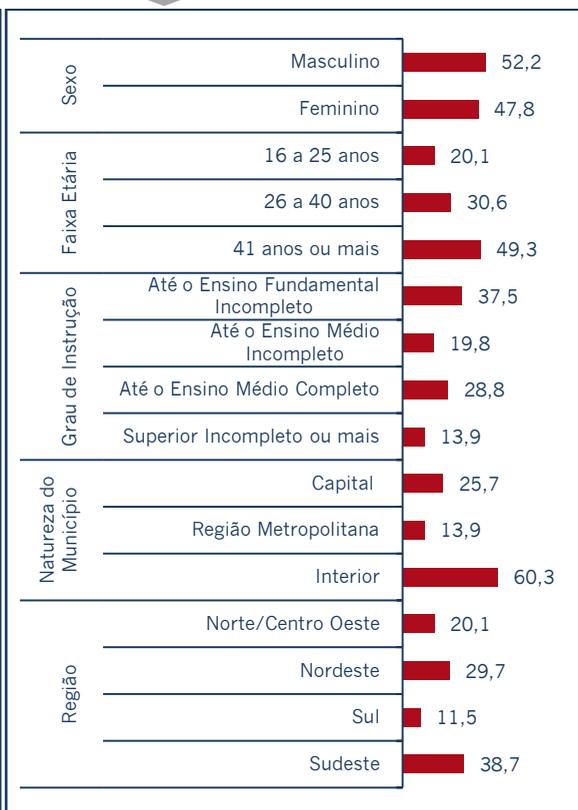
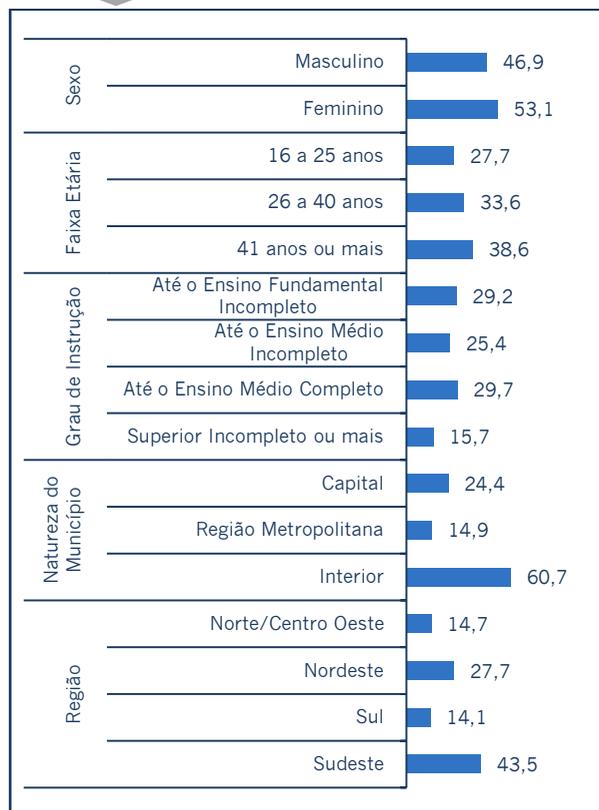
2012



Apenas pouco mais de 1/4 dos entrevistados declaram que o homossexualismo deve ser desencorajado pela sociedade. Neste grupo estão uma pequena maioria de homens, na faixa etária de mais de 40 anos e que cursaram apenas até o Ensino Fundamental incompleto.

O homossexualismo deve ser aceito por toda a sociedade

O homossexualismo deve ser desencorajado por toda a sociedade



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL12.DEZ-03372

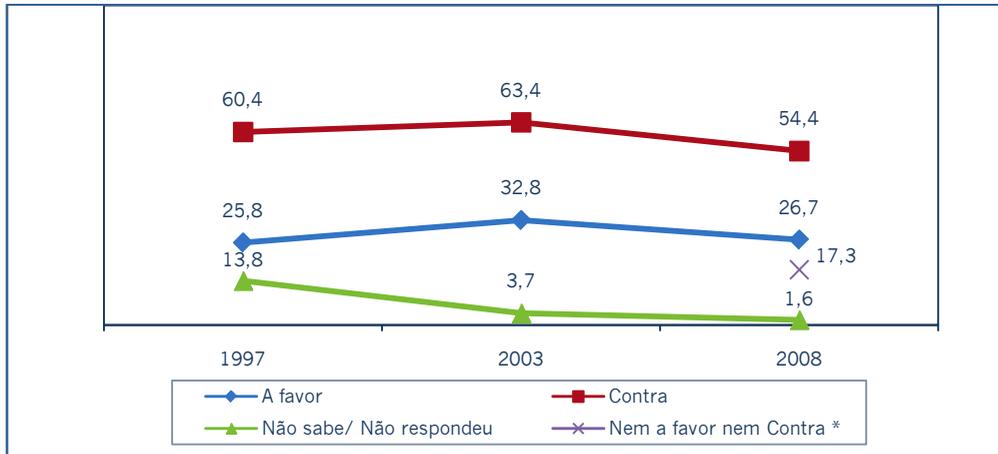
Perguntas: Agora eu vou ler algumas frases e gostaria de saber com qual você concorda mais: "O homossexualismo deve ser aceito por toda a sociedade"/"O homossexualismo deve ser desencorajado por toda a sociedade?"/Sexo/Faixa etária/ Grau de instrução/ Natureza do município/ Região.

1997- 2008

Opiniões sobre a legalização da união entre pessoas do mesmo sexo

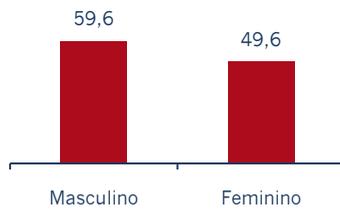
%

Os registros de pesquisas entre 1997 e 2008 mostram, no entanto, que, quando perguntados sobre a legalização da união entre pessoas do mesmo sexo, pelo menos em torno de 55% dos entrevistados discordavam da mesma.

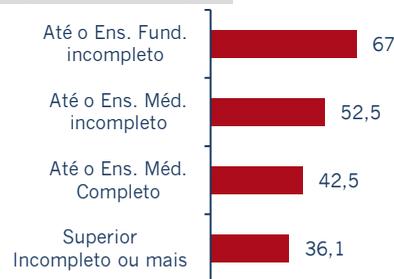


Contrários à união entre homossexuais, em 2008, segundo...**

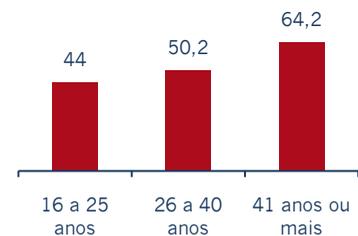
...sexo



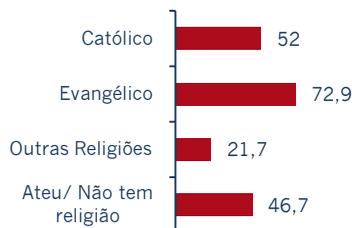
...grau de instrução



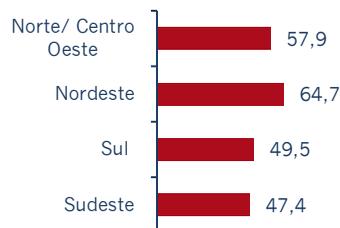
...faixa etária



...religião



...região



Em 2008, quando essa discordância é controlada por variáveis sociodemográficas, os dados mostram que ela aumenta com o aumento da faixa etária e com a diminuição do grau de instrução dos entrevistados. Também se destaca que os homens, os evangélicos e os residentes nas regiões norte/ centro-oeste e nordeste são os mais enfáticos em negar o direito à legalização da união entre pessoas do mesmo sexo.

Fontes: FPA/BRASIL97.NOV-01825; FPA/BRASIL03.SET-02303; CNI/IBOPE/BRASIL08.NOV-03192

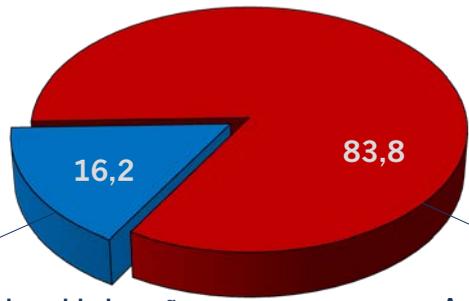
Perguntas: Você concorda ou discorda: Legalização da união entre pessoas do mesmo sexo? / E o(a) sr(a) concorda ou discorda: a. A legalização da união entre pessoas do mesmo sexo/ O(a) sr(a) diria que é a favor ou contra: Casamento entre homossexuais/ Sexo/ Grau de instrução/ Faixa etária/ Religião/ Natureza do município/ Região.

Observações: *Na pesquisa de 1997 e 2003, não há a categoria de resposta "nem a favor nem contra" / ** Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução, faixa etária, religião e região, o complemento para 100% refere-se às respostas "a favor"; "não sabe/não respondeu" e "nem a favor nem contra".

%

Qual sua opinião sobre a existência de cotas para negros como forma de ingresso na universidade?

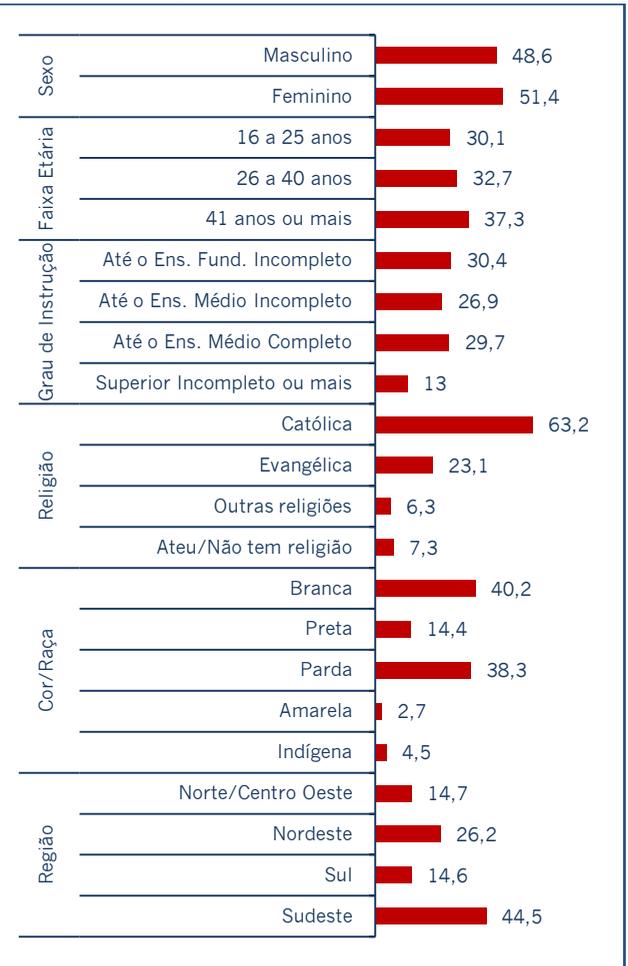
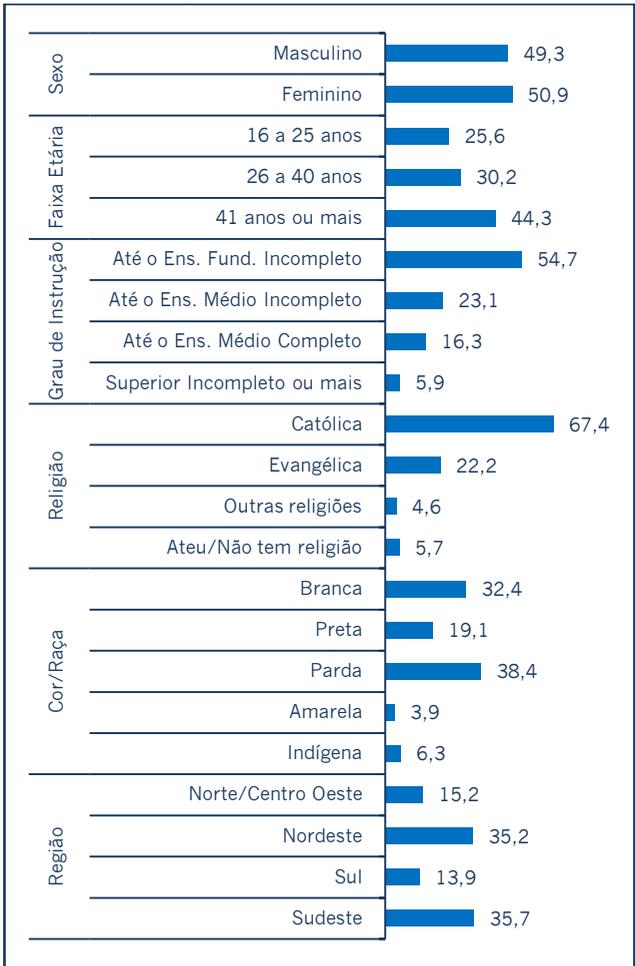
2008



Chama a atenção que mais de 80% dos entrevistados defendam a meritocracia como única forma de ingresso na universidade. Entre os que concordam com as cotas para negros, destacam-se aqueles que têm apenas o Ensino Fundamental incompleto e moradores da região nordeste.

As cotas nas universidades são necessárias porque os negros foram escravizados e merecem ser compensados por isso

As vagas nas universidades devem ser ocupadas pelos melhores alunos, independente da cor, raça ou condição social



Fonte: DATAFOLHA/BRASIL08.SET-02636

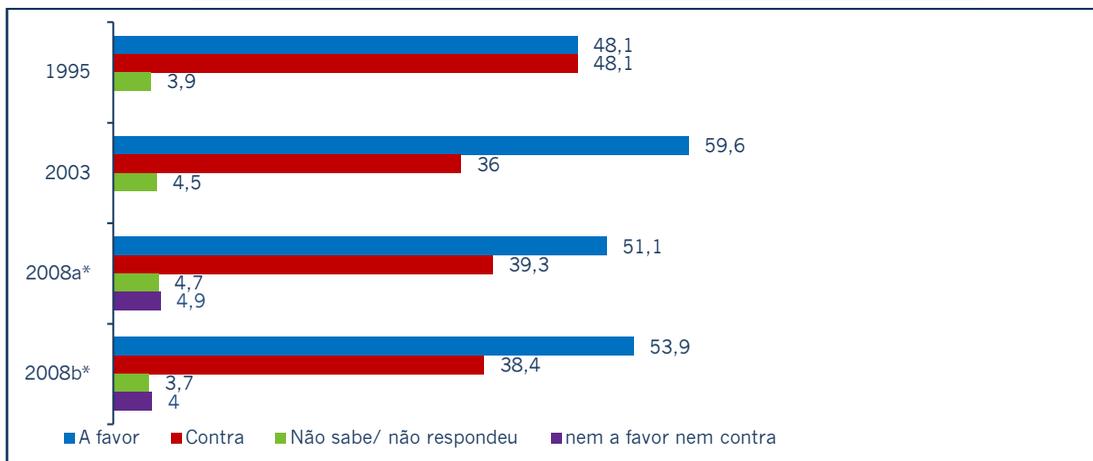
Perguntas: Com qual dessas frases você concorda mais: "As cotas nas universidades são necessárias porque os negros foram escravizados e merecem ser compensados por isso"/ "As vagas nas universidades devem ser ocupadas pelos melhores alunos, independente da cor, raça ou condição social"/ Sexo/Faixa etária/ Grau de instrução/ religião/ Cor/Natureza do município/ Região.

1995- 2008

Você é a favor da reserva de vagas para negros em universidades e empresas?

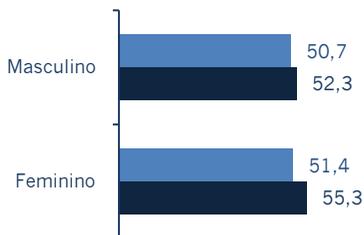
%

Se a ampla maioria acredita que as vagas universitárias devem ser reservadas aos melhores (p.538), em torno da metade dos entrevistados concorda com as cotas para negros em universidades e empresas públicas e privadas. Há que se notar ainda que a concordância com as cotas sofreu um ligeiro aumento entre 1995 e 2003, mas diminuiu novamente em 2008.

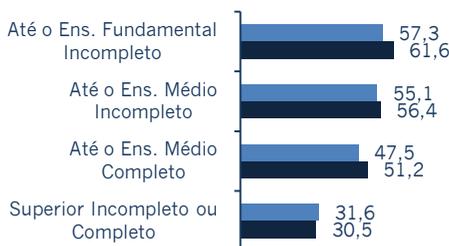


Favoráveis à reserva de vagas, em 2008, segundo**...

...sexo

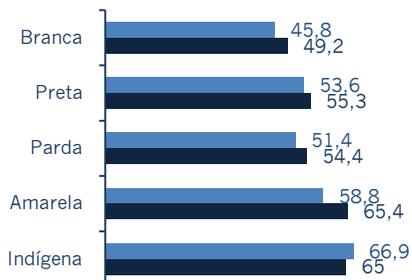


...grau de Instrução

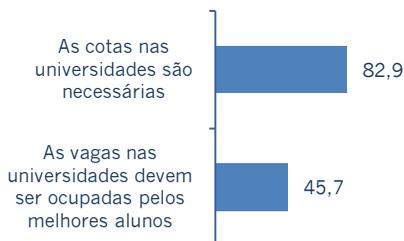


O cruzamento das opiniões por variáveis sociodemográficas mostra que apenas a escolaridade divide as opiniões dos entrevistados, com aqueles que têm pelo menos o Ensino Superior incompleto declarando-se bastante contrários às cotas. Entre os que acham que as cotas nas universidades são necessárias como forma de reparação aos negros pelo passado escravista, mais de 80% concordam com as mesmas.

...cor/raça



...opiniões sobre as cotas na universidade



■ Empresas ■ Universidades

Fontes: DATAFOLHA/BRASIL95.ABR-00499; FPA/BRASIL03.SET-02303; DATAFOLHA/BRASIL08.SET-02636

Perguntas: Para 1995 e 2003 - Diante da discriminação passada e presente contra os negros, têm pessoas que defendem a ideia de que a única maneira de garantir a igualdade racial é reservar uma parte das vagas nas universidades e dos empregos para a população negra. O(a) sr.(a) concorda ou discorda com esta reserva de vagas de estudo e trabalho para os negros? Totalmente ou em parte? Para 2008 - Um dos pontos do projeto [Estatuto de Igualdade Racial] prevê que, no mínimo, 20% das vagas em universidades públicas e particulares sejam reservadas para pessoas negras e descendentes de negros, independentemente das notas obtidas no vestibular em relação aos que não são negros. Você é a favor ou contra as cotas, isto é, que sejam reservadas vagas para negros e descendentes de negros nas universidades? O Estatuto também prevê que sejam reservadas no mínimo 20% das vagas nas empresas públicas e privadas para pessoas negras e descendentes de negros. E você é a favor ou contra que sejam reservadas vagas nas empresas para negros e descendentes de negros? Sexo/ Grau de instrução/ Cor/ Religião.

Observações: "2008a" refere-se a opinião sobre a reserva de vagas nas universidades e "2008b" a reserva de vagas nas empresas./** Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução, cor/raça e religião, o complemento para 100% refere-se às respostas "a favor"; "não sabe/não respondeu" e "nem a favor nem contra".

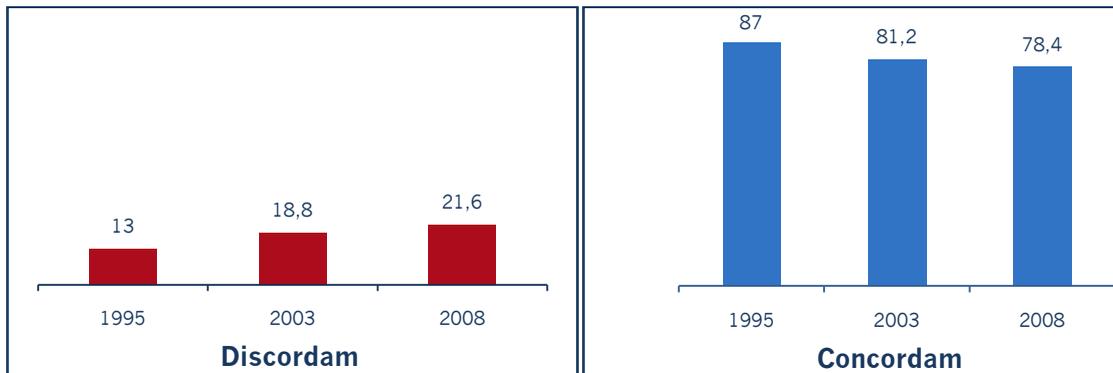
%

1995- 2008

Embora a grande maioria dos entrevistados concorde com a frase segundo a qual os negros poderiam ser bem sucedidos em qualquer profissão se tivessem assegurados os direitos de comer bem e estudar, os dados através do tempo mostram uma ligeira diminuição nessa concordância.

O cruzamento das opiniões com variáveis sociodemográficas mostra que, mais uma vez, só a escolaridade diferencia os entrevistados: quanto maior a escolaridade maior a discordância com a frase.

Se pudessem comer bem e estudar, os negros teriam sucesso em qualquer profissão



Em 2008, discordam segundo*...

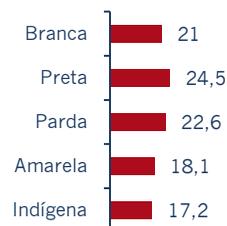
...sexo



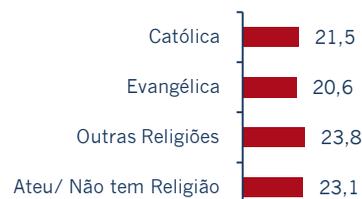
...grau de instrução



...cor/ raça



...religião



Fontes: DATAFOLHA/BRASIL95.ABR-00499; FPA/BRASIL03.SET-02303; DATAFOLHA/BRASIL, 2008.SET-02636

Perguntas: Para 1995 e 2003 - Eu vou falar algumas coisas que costumam ser ditas, que algumas pessoas acreditam e outras não. Gostaria que o/a sr/a. me dissesse se concorda ou discorda de cada uma delas. O/a sr/a. concorda ou discorda? Totalmente ou em parte? "Se pudessem comer bem e estudar, os negros teriam sucesso em qualquer profissão"/ Para 2008 - Eu vou dizer algumas coisas que as pessoas costumam falar e gostaria que você dissesse se concorda ou discorda de cada uma das ideias. Você concorda ou discorda? Totalmente ou em parte? "Se pudessem comer bem e estudar, os negros teriam sucesso em qualquer profissão"/ Sexo/ Grau de instrução/ Cor/ Religião

Observações: *Nos gráficos de opinião por sexo, grau de instrução, cor/raça e religião, o complemento para 100% refere-se às respostas "a favor"; "não sabe/não respondeu" e "nem a favor nem contra".

Fichas Técnicas

Nº da Pesquisa (CESOP)	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
DATAFOLHA/BRASIL12.DEZ-03372	13/12/2012	2588	População brasileira com 16 anos ou mais	Levantamento por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados. Intervalo de confiança de 95% e margem de erro estimada de 2 pontos percentuais.
IBOPE/BRASIL10.OUT-02718	22/10/2010	3010	População brasileira com 16 anos ou mais	Universo de eleitores estratificado. Com exceção dos estados do Acre, Amapá e Roraima que juntos constituem apenas um estrato, cada um dos demais estratos é composto por apenas um estado brasileiro. Modelo de amostragem por conglomerados em 3 estágios. No 1º estágio, os municípios são selecionados probabilisticamente através do PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), com base na população de votantes de cada município. No 2º estágio são selecionados os conglomerados: setores censitários, com PPT sistemático. A medida de tamanho é a população de 16 anos ou mais residente nos setores. Finalmente, no 3º estágio, é selecionado em cada conglomerado um número fixo de eleitores segundo cotas de variáveis descritas abaixo: SEXO: masculino; feminino GRUPOS DE IDADE: 16-17; 18-24; 25-29; 30-39; 40-49; 50-69 E 70 anos e mais. INSTRUÇÃO: Até 4ª série do fund.; 5ª a 8ª série do fund.; ensino médio; ensino superior ATIVIDADE: Setor de dependência - agricultura, indústria de transformação, indústria de construção, outras indústrias, comércio, prestação de serviços, transporte e comunicação, atividade social, administração pública, outras atividades, estudantes e inativos. Intervalo de confiança estimado de 95% e margem de erro estimada de 2 pontos percentuais.
CNI/IBOPE/BRASIL08.NOV-03192	08/11/2008	2002	População brasileira com 16 anos ou mais	Amostra selecionada probabilisticamente nos 2 primeiros estágios (municípios e setores censitários) e por cotas de gênero, idade, instrução e setor de atividade no terceiro estágio. Margem de erro estimada de 2 pontos percentuais.
DATAFOLHA/BRASIL08.SET-02636	set/2008	2982	População brasileira com 16 anos ou mais	Levantamento por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados. Intervalo de confiança de 95% e margem de erro estimada de 2 pontos percentuais.
DATAFOLHA/BRASIL08.MAR-03367	mar/08	4044	População brasileira com 16 anos ou mais	Levantamento por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados. Intervalo de confiança de 95% e margem de erro estimada de 2 pontos percentuais.

Nº da Pesquisa (CESOP)	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
IBOPE/BRASIL05.MAI-02312	mai/05	2002	População brasileira com 16 anos ou mais	<p>Universo de eleitores estratificado. Com exceção dos estados do Acre, Amapá e Roraima que juntos constituem apenas um estrato, cada um dos demais estratos é composto por apenas um estado brasileiro.</p> <p>Modelo de amostragem por conglomerados em 3 estágios. No 1º estágio os municípios são selecionados probabilisticamente através do método PPT (Probabilidade Proporcional ao Tamanho), com base na população de 16 anos ou mais de cada município. No 2º estágio são selecionados os conglomerados: setores censitários, com PPT sistemático.</p> <p>A medida de tamanho é a população de 16 anos ou mais residente nos setores.</p> <p>Finalmente, no 3º estágio é selecionado em cada conglomerado um número fixo de eleitores segundo cotas de variáveis descritas abaixo.</p> <p>Sexo: Masculino e Feminino.</p> <p>Grupos de idade: 16-17, 18-24, 25-29, 30-39, 40-49, 50-69 e 70 anos e mais.</p> <p>Instrução: Até 4ª série do ensino fundamental; 5ª a 8ª série do ensino fundamental; ensino médio e superior.</p> <p>Atividade: Setor de dependência - agricultura, indústria de transformação, indústria de construção, outras indústrias, comércio, prestação de serviços, transporte e comunicação, atividade social, administração pública, outras atividades, estudantes e inativos.</p> <p>O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 2 p.p. para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra.</p>
FPA/BRASIL03.SET-02303	15/09 a 06/10/2003	5003	População brasileira com 16 anos ou mais	<p>Amostra probabilística (sorteio dos municípios, dos setores censitários e dos domicílios), combinada com controle de cotas de sexo e idade na seleção dos indivíduos.</p> <p>Dispersão geográfica: 266 municípios (capitais, municípios de pequeno, médio e grande portes), distribuídos em 834 setores censitários, urbanos e rurais, nas cinco macro-regiões do país (Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul).</p> <p>Aplicação de questionário estruturado (198 perguntas, parcialmente distribuídas em 3 subamostras com cerca de 1.668 entrevistas cada), em abordagens pessoais e domiciliares, com duração média de 60 minutos.</p> <p>Margens de erro: 1,4 ponto percentual para o total da amostra e 2,5 pontos percentuais nos resultados das perguntas aplicadas em cada subamostra, sempre com intervalo de confiança de 95%.</p>

Fichas Técnicas

Nº da Pesquisa (CESOP)	Data	Tamanho da amostra (nº de entrevistas)	Universo	Tipo de amostra
CESOP/FGV/BRASIL02.DEZ-01838 (ESEB 2002)	28/12/2002	2513	População brasileira com 16 anos ou mais	<p>Amostra probabilística sem substituição em 3 estágios de seleção: Município (Unidade Primária de Amostragem), Setor censitário (Unidade Secundária de Amostragem) e Domicílio (Unidade Terciária de Amostragem).</p> <p>Para o sorteio dos municípios foram consideradas a divisão político-administrativa das regiões do Brasil: Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul. Também foram consideradas as 27 capitais como auto-representativas.</p> <p>Desse modo, o ESEB conta com 6 estratos geográficos: Região Norte; Região Centro-Oeste; Região Nordeste; Região Sudeste; Região Sul e as Capitais.</p> <p>Margem de erro de 3 pontos percentuais.</p>
FPA/BRASIL97.NOV-01825	21/11/1997	4935	População brasileira com 16 anos ou mais	<p>Amostra probabilística (sorteio dos municípios, dos setores censitários e dos domicílios), combinada com controle de cotas de sexo e idade na seleção dos indivíduos.</p> <p>Dispersão geográfica: 226 municípios (capitais, municípios de pequeno, médio e grande portes), em 25 das 27 unidades da Federação (Amapá e Roraima foram excluídos do levantamento em função do peso residual de seu eleitorado <i>versus</i> o custo elevado da coleta naquelas regiões).</p> <p>Para contemplar o conjunto dos temas pretendidos, o questionário nacional foi subdividido em quatro, mantendo-se a aplicação das questões centrais em todas as versões. Com desenho amostral nacional de 2.700 entrevistas, a margem de erro para esses resultados gerais principais é de 2 pontos percentuais, para mais ou para menos. A maior parte das demais perguntas foi aplicada em 2 subamostras com desenho de 1.350 entrevistas, elevando a margem de erro para ± 3 pontos, e algumas questões abertas estiveram em apenas $\frac{1}{4}$ dos questionários, 1 ficando com margem de erro de ± 4 pontos. Nos 3 casos, intervalo de confiança de 95%.</p>
DATAFOLHA/BRASIL95.ABR-00499	04 a 06/04/1995	5081	População brasileira com 16 anos ou mais	<p>Amostragem estratificada por sexo e idade, com sorteio aleatório dos entrevistados. O universo da pesquisa é dividido inicialmente em 4 subuniversos, que representam as regiões: Sul, Sudeste, Nordeste e Norte/Centro-Oeste.</p> <p>Em cada subuniverso, os municípios são agrupados de acordo com a localização geográfica e o nível socioeconômico. Dentro de cada grupo são sorteados municípios estratificados pelo porte correspondente.</p> <p>Através de um processo de sorteios sucessivos chega-se ao bairro, à rua e ao indivíduo.</p> <p>Dessa forma, a pesquisa permite fornecer resultados para o Brasil, regiões, porte e natureza dos municípios que podem ser generalizados dentro de certos limites estatísticos.</p> <p>Foram entrevistadas pessoas em 121 municípios de todas as unidades da federação.</p> <p>Margem de erro de 2 pontos percentuais e intervalo de confiança de 95%.</p>

OPINIÃO PÚBLICA

December 2014

Vol. 20, nº 3

ISSN 1807-0191

CONTENTS

	<i>Pág.</i>
<i>Determinants of the vote in the first round of the Brazilian presidential elections in 2010: an exploratory analysis</i> Jairo Nicolau	311
<i>Strategic use of alternating elections? Effects of candidacy for mayor on the vote of contenders for the office of federal deputy in Brazil</i> Luís Felipe Guedes da Graça Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza	326
<i>Classifying prior occupations to entry into politics: a methodological discussion and an empirical test</i> Adriano Codato Luiz Domingos Costa Lucas Massimo	346
<i>Affirmative Action Policies and the List-Experiment: the case of race quotas in Brazilian universities</i> Mathieu Turgeon Bruno Sant'Anna Chaves William Washington Wives	363
<i>Identifying media-frames with correspondence analysis: an analytical model applied to the affirmative action controversy in the Brazilian press</i> Luiz Augusto Campos	377
<i>Media framing and its influence on the consolidation of rights of children and adolescents</i> Danilo Rothberg	407
<i>Explaining the effects of civic education programs: the experience of youth parliament in Brazil</i> Mario Fuks	425
<i>Changes and continuities in the movement of human rights: organizational, relational and discursive patterns</i> Euzeneia Carlos	450
<i>The governance approach and its reception in the current government framework of Latin American societies</i> Mary Luz Alzate Zuluaga Gerardo Romo Morales	480
<i>"The American Dream" or "The American Dream": The contemporary debate on Immigration of Mexicans to the United States</i> Celso Antônio Coelho Vaz	496
<i>TENDÊNCIAS Encarte de Dados: Opinions on public security issues and social behavior</i> Editores de Opinião Pública	523



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 20, nº 3 p.311-543
Dezembro de 2014
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

