

OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191

R
E
V
I
S
T
A

D
O

C
E
S
O
P

Vol. 22, nº 2, 2016

REVISTA OPINIÃO PÚBLICA

ISSN 1807-0191 (online)

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



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

Editora Assistente: Fabíola Brigante Del Porto
Revisora: Juliana Bôa
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 Estadual de Campinas
e Universidade de São Paulo

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

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

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

Marina Costa Lobo
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

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

Mitchell Seligson
Department of Political Science
Vanderbilt University

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

Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut

Ulises Beltrán
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

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

Publicação indexada no *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>

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



OPINIÃO PÚBLICA

Agosto 2016

Vol. 22, nº 2

ISSN 1807-0191

SUMÁRIO

	<i>Pág.</i>
Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos <i>Osmany Porto de Oliveira</i>	219
Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil <i>Carla Almeida</i> <i>Euzeneia Carlos</i> <i>Rafael da Silva</i>	250
Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política <i>Natália Guimarães Duarte Sátyro</i> <i>Eleonora Schettini Martins Cunha</i> <i>Járvis Campos</i>	286
Medindo o acesso à justiça cível no Brasil <i>Fabiana Luci de Oliveira</i> <i>Luciana Gross Cunha</i>	318
Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012) <i>Humberto Meza</i> <i>Luciana Tatagiba</i>	350
Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais <i>Luciana Panke</i> <i>Sylvia lasulaitis</i>	385
Racionalidade <i>online</i> : provimento de razões em discussões virtuais <i>Ricardo Fabrino Mendonça</i> <i>Ernesto F. L. Amaral</i>	418
Discussões em torno do referendo sobre comércio de armas de fogo e munição na <i>Folha de S. Paulo</i> <i>Lauriston de Araújo Carvalho</i> <i>Daniel Henrique Pereira Espindula</i>	446
A lógica social do voto correto no Brasil <i>André Bello</i>	466



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 22, nº 2, p. 219-466
Agosto 2016
ISSN 1807-0191



OPINIÃO PÚBLICA/ CESOP/ Universidade Estadual de Campinas –
vol. 22, nº 2, Agosto de 2016 – Campinas: CESOP, 2016.
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

Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos^{*}

Osmany Porto de Oliveira

Introdução

Quando em Davos na Suíça, no ano de 2001, ocorria o Fórum Econômico Mundial, evento criado em 1972, do outro lado do Atlântico surgia um contramovimento. Era uma expressão oposta, manifestação da sociedade civil internacional. Ao sul do Brasil acontecia o Primeiro Fórum Social Mundial (FSM). Os olhos do mundo se dividiram entre Davos e Porto Alegre. Esse foi um primeiro passo para a capital gaúcha entrar no mapa-múndi. Ali se reuniram mais de 20 mil pessoas e Porto Alegre se consagrou como a "Meca" dos movimentos sociais. O ideal de que "um outro mundo era possível", com uma sociedade mais democrática, justa e inclusiva, parecia se tornar realidade. A experiência de participação social de Porto Alegre, o Orçamento Participativo (OP), mostrava que uma "utopia havia se tornado realidade".

O OP pode ser definido sinteticamente como uma política de participação social, cujo objetivo é incluir a população no processo de alocação orçamentária. No modelo desenvolvido na cidade de Porto Alegre, cerca de 10% do orçamento municipal era submetido ao OP, que ocorria em um ciclo anual. Durante esse período assembleias eram realizadas entre os bairros da cidade, das quais toda a população podia participar e votar em prioridades de obras a serem executadas pela prefeitura. Paralelamente, eram realizadas assembleias temáticas em setores como transporte, esporte, cultura, entre outros. Em seguida, representantes eleitos nos bairros, os "conselheiros do Orçamento Participativo", deliberavam acerca das demandas mais votadas em um fórum central, o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Um conjunto de demandas de políticas públicas era selecionado pelo COP e passava então a ser analisado pela prefeitura. Uma vez verificada sua viabilidade, as políticas eram implementadas e os conselheiros podiam acompanhar e fiscalizar a execução das obras.

Argumento que um grupo de indivíduos que chamo de "embaixadores da participação" foi fundamental para inserir o OP na agenda das instituições internacionais. Estas últimas ampliaram o potencial de difusão do OP. A incorporação do OP nas instituições internacionais e sua difusão massiva têm um significado inédito. De fato,

^{*} Este artigo foi produzido a partir dos resultados de minha pesquisa de doutorado, publicada em uma versão mais ampla e detalhada, ver Porto de Oliveira (2016).

trata-se de um movimento global em que se reconhece a importância da participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas. Esse processo é permeado por dinâmicas de tradução dos elementos cognitivos imbuídos no OP. Para Latour as operações de tradução estão relacionadas aos interesses e às interpretações atribuídas, por distintos atores, a um determinado objeto (Latour, 2005, p. 260). Isso significa dizer que, no caso do OP, à medida que o dispositivo circula – de uma instituição para a outra, de um município ao outro e de um país ao outro – ocorrem apropriações que transformam seu conteúdo ideológico ou o projeto político que nele está contido. *Grosso modo*, o OP passa de um método idôneo para alcançar a radicalização da democracia, no FSM, a um instrumento de combate à corrupção, controle social e luta contra a pobreza, no Banco Mundial.

A estratégia da narrativa foi desenhada de modo a conservar a riqueza das informações construídas a partir das informações empíricas coletadas, sem perder o rigor da análise. Inicialmente é apresentada a literatura que considera a difusão do OP. Em seguida, é descrita brevemente a estratégia de pesquisa, e os mecanismos da difusão são introduzidos. Os mecanismos não são mencionados explicitamente na narrativa processual, mas apenas retomados na conclusão para fins de fluidez do texto e clareza do argumento. Duas seções são dedicadas à parte empírica. A apresentação do processo envolve o movimento do "ponto de virada" e a difusão massiva. A reconstrução do processo é feita a partir de quatro instituições internacionais. Na primeira seção, "Argumentos sobre a difusão do OP", considera-se o papel do FSM no processo de difusão do OP. Já a segunda seção, "Estratégia de pesquisa da difusão internacional", trata da ação de três organizações internacionais: a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial.

Argumentos sobre a difusão do OP

Os argumentos sobre a difusão internacional do OP são genéricos e descritivos, além de não explorar as relações causais que produziram esse fenômeno. Isso se deve em grande parte ao fato de o tema ter sido incorporado na literatura de forma lenta, com estudos muito pontuais que aumentaram só recentemente, a despeito da ampla adoção dessa política de participação social desde 2000 e da vasta bibliografia existente sobre o OP.

Allegretti e Herzberg publicaram em 2004 um artigo pioneiro intitulado "El retorno de las carabelas", que tratava da dinâmica de aprendizagem mútua nos processos de cooperação internacional, a qual havia permitido que modelos alternativos de democracia e participação social desenvolvidos no Sul migrassem para os países europeus. Cabannes (2006) apresentou os caminhos percorridos pelo OP em diferentes países da América Latina, apontando os atores que haviam contribuído para a adoção do OP em cada país, identificando a ação de ONGs, movimentos sociais e partidos

políticos. Mais específico foi um estudo de caso sobre a transferência do OP de Porto Alegre a Saint-Denis, na periferia de Paris (Porto de Oliveira, 2010). Nesse estudo foi defendido que o OP teria sido transferido da cidade brasileira à francesa por duas razões complementares: a aspiração do município de se projetar internacionalmente e a de criar um vínculo mais estreito com a população local.

O primeiro levantamento das experiências internacionais de OP foi lançado em 2010¹ em uma publicação técnica da agência alemã "Service Agency Communities in One World", assinado por Sintomer, Herzberg e Allegretti (2013). A primeira versão do estudo divulgou entre 795 e 1.469 casos, que, na versão atualizada publicada em 2013, estimou 2.788 casos distribuídos nos diversos cantos do globo². Esse foi um grande passo, pois ajudou a oferecer um plano global da difusão do OP e situar o pesquisador diante da variedade de adaptações existentes. Para esses autores o OP é uma espécie de *ideoscape*, isto é, "um modelo que viaja ao redor do mundo e que existe somente por meio de suas diferentes implementações locais, que contribuem continuamente para modificar o modelo em si" (Sintomer, Herzberg e Allegretti, 2013, p. 13).

Dois anos mais tarde, em dezembro de 2012, Brian Wampler coeditou um número de *Journal of Public Deliberation* com o título "The spread of participatory budgeting across the globe: adoption, adaptation, and impacts". Merecem destaque no dossiê o artigo de Benjamin Goldfrank e o de Ernesto Ganuza e Gianpaolo Baiocchi. Para Goldfrank (2012), se inicialmente o principal promotor do OP era o Partido dos Trabalhadores (PT), nos dias atuais é o Banco Mundial, o qual teria transformado a política em uma de suas prescrições globais (*global script*), ou seja, uma receita padronizada que se recomenda aos municípios. Goldfrank argumenta que há dois tipos de promotores do OP dentro do Banco Mundial, os que reconhecem o dispositivo como um instrumento capaz de promover a agenda neoliberal e aqueles que acreditam no seu potencial democratizador. O autor avançou na compreensão da difusão internacional, mas ainda não se sabe ao certo como são compostas essas tendências de atores, quem são eles ou elas e, tampouco, como o OP, de fato, entrou na agenda do Banco Mundial. Por seu turno, Ganuza e Baiocchi (2012) enfatizaram o poder da ambiguidade do OP como um elemento que facilitou sua difusão. Os autores insistem no fato de que a difusão do OP é permeada de traduções e que, para se difundir, seu significado foi transformado. Com efeito, ao circular, o OP tornou-se maleável e passou a absorver diferentes conteúdos, e a mesma política que foi originada em Porto Alegre, defendendo a ideia da radicalização da democracia, não é a mesma que é promovida pelo Banco Mundial.

¹ A versão em português foi publicada em 2012.

² Não se sabe com precisão quais critérios os autores utilizam para considerar no universo dos OPs no mundo aquelas experiências que aparecem no levantamento. A definição é restritiva e normativa, uma vez que leva em conta somente experiências consideradas pelos autores como "genuínas" de OP. Ainda que confusa, trata-se do melhor levantamento disponível até o momento.

A despeito do acúmulo de trabalhos publicados, que teve a vantagem de deslanchar o tema da difusão nesse campo de pesquisa, não há ainda coordenação entre a produção, nem um diálogo mais aderente à literatura específica da área, a saber, a difusão de políticas públicas. Ainda não há um argumento preciso sobre as causas da difusão do OP, de suas microdinâmicas ou do processo como um todo. Vale notar que a literatura foi surgindo e ganhando corpo durante o período em que a presente pesquisa estava sendo desenvolvida, isto é, entre 2008 e 2014. Além disso, os estudos sobre a difusão do OP fazem parte da literatura internacional. No Brasil, a publicação mais conhecida é a de Brian Wampler (2008), na revista *Opinião Pública*, sobre seu estudo a respeito da difusão do OP no âmbito nacional. Nesse contexto, analisar a difusão do OP no início desta pesquisa significou ingressar num campo de informações muito precárias e ainda sem perspectiva de desenvolvimento. Esse processo é sintetizado na próxima seção.

Estratégia de pesquisa da difusão internacional

Como pesquisar a difusão internacional de uma política pública? Essa é uma pergunta fundamental para entender o Brasil contemporâneo, uma vez que este se tornou um "exportador de políticas" com programas como o Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Minha Casa, Minha Vida (Porto de Oliveira, 2016). Mais especificamente, como pesquisar a difusão global do OP? A estratégia de pesquisa adotada foi plural, estruturada a partir de métodos qualitativos. Por um lado, a pesquisa analítica foi desenvolvida a partir das técnicas de análise do processo (George e Bennett, 2005), que consistiu em identificar as cadeias causais que conduziram à difusão internacional. Por outro, a parte empírica foi realizada a partir da "etnografia política transnacional", uma estratégia própria que desenvolvi a partir da imersão direta e experiência com pesquisa de campo e da composição dos trabalhos presentes na literatura sobre a comparação transnacional das políticas públicas (Hassenteufel, 2005, a etnografia política (Schatz, 2009) e a investigação de campo multissituada (Marcus, 1995).

De acordo com Hassenteufel, para entender as políticas públicas contemporâneas é preciso fazer comparações transnacionais, que considerem a difusão internacional. Isso significa que é fundamental analisar também os operadores das transferências, "estudar os lugares e espaços de interação (fóruns, colóquios, seminários, reuniões etc.) no seio dos quais os atores transnacionais vão difundir seus conceitos, estando em contato com outros atores nacionais" (Hassenteufel, 2005, p. 128, tradução nossa, assim como todas as demais traduções do artigo). Além disso, a pesquisa se baseou no conceito de etnografia "multissituada" de George Marcus (1995), que insiste na importância de estudar fenômenos que não ocorrem em um lugar específico, mas que se desdobram em diferentes sítios. Em síntese, trata-se de acompanhar os objetos que se difundem como

estratégia de pesquisa, de modo a poder rastrear seu percurso. Marcus defende que é preciso seguir as pessoas envolvidas no fenômeno, os objetos em circulação, os símbolos e metáforas, a trama, a biografia dos atores e o conflito.

O desenho da pesquisa para entender o processo de difusão internacional do OP foi elaborado a partir de uma pesquisa empírica. O campo foi acessado por meio de diversas missões de pesquisa *in loco* ocorridas desde 2007 em nove países (África do Sul, Brasil, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Moçambique, Peru e Senegal). Foi acumulado denso material a partir de fontes primárias, o que ainda era inédito no campo de pesquisa. As missões de campo serviram para recolher três tipos de informações, que compõem a principal fonte utilizada para essa pesquisa. Foram realizadas mais de 125 entrevistas em profundidade, de duração média de uma hora. Em campo, foram coletados documentos oficiais, artigos de imprensa e materiais diversos (como panfletos, *folders*, informativos etc.). A observação participante foi realizada em plenárias e assembleias pontuais do OP, bem como em reuniões das Organizações da Sociedade Civil, por um lado, e em diversos eventos internacionais (Observatório Internacional da Democracia Participativa, 2008; Fórum das Autoridades Locais, 2009; Fórum Social Mundial, 2009, 2012; Metrópolis, 2012; Africités, 2012; II Encontro Anual sobre o Orçamento Participativo nos Estados Unidos, 2013). A literatura secundária constituiu uma fonte complementar, mas não prioritária para a elaboração do estudo.

É certo que um dos limites dessa natureza de análise é que a intensidade das informações e do campo varia, mas são compensadas pelas vantagens apresentadas acima. Os benefícios dessa estratégia é que traz dados inéditos, acessados a partir da observação nos bastidores da política ou da "globalização das políticas públicas", por meio da incursão em campos transnacionais e da realização de entrevistas. A importância de trazer essa natureza de informações a respeito da difusão de políticas brasileiras não é meramente descritiva, mas serve para entender as dinâmicas da difusão das políticas públicas, seus atores e os mecanismos que facilitam ou constroem esse processo.

Os mecanismos da difusão de políticas públicas

O campo sobre a difusão de políticas é complexo e disputado por diversos autores, que reivindicam abordagens, categorias e métodos próprios. Há muitos termos para tratar da difusão de políticas, como *lesson-drawing*, transferência, difusão, mimetismo institucional, isomorfismo, entre outros que estão presentes na literatura. A profusão terminológica também se estende aos mecanismos usados para explicar o fenômeno, que são aproximadamente 104 de acordo com Graham, Shipan e Volden (2013, p. 690). Não é o propósito deste artigo entrar nos detalhes sobre a literatura da difusão de políticas, mas é preciso apresentar o conceito e os mecanismos usados neste estudo para explicar o processo de difusão do OP.

A difusão internacional de políticas públicas, para Simmons, Dobbin e Garrett (2008, p. 7) "ocorre quando decisões políticas de um governo em um determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas previamente realizadas em outros países (por vezes mediadas pelo comportamento de organizações internacionais ou atores privados e organizações)". Já a transferência de políticas públicas, para Dolowitz e Marsh (2000, p. 5), consiste no "processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (no passado ou no presente) é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político". Em síntese a difusão pode ser entendida como "um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (...) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado alhures" (Porto de Oliveira, 2016, p. 60).

As explicações para a difusão de políticas na literatura são múltiplas. Todavia, é possível identificar a partir da literatura um conjunto de mecanismos que facilitam esse processo e que são importantes para entender a difusão internacional do OP. Os mecanismos servem para explicar as microdinâmicas do processo de difusão. A partir da literatura e da observação empírica foram construídos três grandes tipos de mecanismos, que podem ser divididos nas seguintes categorias: institucional, social e individual.

O primeiro tipo de mecanismo da difusão consiste nas formas de *indução institucional*. Dolowitz e Marsh (2000, p. 8) colocam a adoção de uma política pública em um eixo contínuo, que tem na extremidade esquerda um componente voluntário e, na direita, um coercitivo. Trata-se do fato de uma instituição querer adotar uma política pública, porque aprendeu com outra instituição, tendo dessa forma racionalidade perfeita, ou então dever adotar uma política pública por imposição de outrem. As organizações internacionais podem influenciar de forma explícita ou implícita a adoção de políticas públicas, assim como promover transferências voluntárias ou coercitivas (Simmons, Dobbin e Garrett, 2008; Dolowitz e Marsh, 2000). A título ilustrativo é possível aludir ao papel do Fundo Monetário Internacional nas reformas estruturais do Estado na América latina nas décadas de 1980 e 1990 (Weyland, 2006). Por seu turno, a literatura sobre as relações federativas utiliza a noção de difusão de cima para baixo ou de baixo para cima, transferência em escala ou ainda transferência condicionada, que significa uma forma de difusão vertical do Estado para seus diversos entes e instituições (Porto de Oliveira, 2016). A ideia de condição também está presente nos estudos sobre o processo de integração institucional na União Europeia e se refere a adoção e harmonização das normas comunitárias da parte dos países membros (Saurugger e Surel, 2006, p. 195).

O segundo mecanismo está presente sobretudo nas abordagens sociológicas sobre o processo de *construção social* (Strang e Meyer, 1993; Simmons, Dobbin e Garrett, 2008, p. 31; Strang e Soule, 1998). Três argumentos presentes na literatura foram importantes para elaborar essa categoria. O primeiro é o fato de que a produção

de teorias, paradigmas e teses, em geral, pode ser um mecanismo da difusão, no sentido de que estes postulam relações de causa e efeito (Strang e Meyer, 1993, p. 498; Hall, 1993). Um exemplo são os argumentos normativos encontrados na literatura técnica e acadêmica, como, por exemplo, o fato de o OP promover a justiça social, combater a corrupção, etc. O segundo argumento consiste na ideia de prestígio que uma prática acumula e que influencia a adoção por outros atores (Strang e Soule, 1998, p. 274-275). Há um pressuposto sociológico de que experiências com elevado grau de aceitação em uma comunidade tendem a ser replicadas em outros lugares. O pertencimento a um grupo cultural também incentiva a adoção, no sentido de que nas "comunidades políticas" há muitas vezes uma crença a respeito de qual é a forma mais "apropriada" para alcançar um resultado (Hall, 1993, p. 279; Simmons, Dobbin e Garrett, 2008, p. 32). A proximidade cultural, também, pode promover a difusão, como a identificação com categorias do tipo: países do Sul, América Latina, países de língua portuguesa etc.

O terceiro mecanismo é o da *circulação internacional de indivíduos* entre instituições que promoveram o OP. A sociologia das elites, especialmente em sua vertente francesa, tem enfatizado a importância dos indivíduos que se deslocam de um lugar ao outro ou de uma instituição para outra no processo de difusão. Dezalay e Garth (2002), em *La mondialisation des guerres de palais*, insistem na circulação das elites como um dos elementos que influenciam as reformas estruturais do Estado na América Latina. Para fins analíticos a circulação institucional é definida como um processo por meio do qual indivíduos estabelecidos em uma determinada instituição transitam para outras instituições facilitando a difusão. Esse mecanismo opera de forma recorrente no processo de difusão do OP. Com efeito, em várias etapas os "embaixadores da participação", ao migrarem do município para o estado, de instituições nacionais para internacionais, de ONGs para a academia, levam consigo a aspiração de implementar o OP. A circulação institucional dos indivíduos facilita o deslocamento do OP de um lugar para o outro.

Esse mecanismo merece destaque, porque é a partir dele que operam os "embaixadores da participação" ou "embaixadores do OP". Esses atores compõem um elemento central da explicação do processo. São indivíduos que promovem ativamente o OP e que desempenham um papel determinante na inserção internacional do OP, em sua introdução nas organizações internacionais e na adoção da política em nível municipal. O que os diferencia das categorias presentes na literatura, como *brokers* (Tarrow e McAdam, 2005) ou empreendedores de políticas (Kingdon, 1995), é o fato de que os Embaixadores não exercem um papel pontual no processo, mas são verdadeiros ativistas do OP, que circulam de um país a outro, de um município a outro e de uma instituição a outra. Mais especificamente, eles são o alto escalão que promove continuamente essa política pública. Acumulam um conjunto de atributos característicos: 1) detêm autoridade em relação ao OP, que pode ser de natureza política, teórica, prática ou técnica; 2) promovem o OP independentemente da instituição em que atuam; 3) têm ação contínua

ao longo do processo. São indivíduos que atuam no contexto dos municípios, como prefeitos, secretários, acadêmicos (urbanistas e sociólogos), quadros de organizações internacionais, executivos de ONGs etc., que operam por vezes dentro e outras vezes fora das instituições. Os "embaixadores do OP" são também seus representantes e militantes da causa da democracia participativa. Podem ser considerados como embaixadores do OP: Tarso Genro, Raul Pont e Ubiratan de Souza, que atuaram na prefeitura de Porto Alegre; Yves Cabannes, no Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe da ONU; Victor Vergara e André Herzog, no Banco Mundial.

As macrodinâmicas do processo de difusão podem ser mais bem explicadas a partir de adaptações de propostas estilizadas presentes na literatura, especialmente aquelas que estão no campo das relações internacionais. O argumento sequencial do processo, que é fragmentado em "ponto de virada" (*tipping-point*), "transbordamento" (*spillover*) e "difusão massiva", compõe a meta narrativa a respeito da difusão global do OP. Essas etapas fazem parte das explicações na literatura sobre a difusão de normas internacionais (Finnemore e Sikkink, 1998), mas que também podem ser encontradas nos estudos do campo da epidemiologia, em particular na difusão de vírus, como o Ebola (Quammen, 2013). O ponto de virada pode ser considerado como o momento em que uma massa crítica aceitou e reconheceu o OP como uma política pública positiva e que deve ser adotada para realizar um "bom governo". O transbordamento consiste no processo intermediário em que ocorre uma difusão massiva, no sentido de que, a partir desse momento, o OP passa rapidamente de um indivíduo a outro, de uma instituição a outra, de uma região a outra, e assim por diante.

A combinação de explicações de escala macro e micro é uma estratégia emergente na análise da difusão internacional de políticas (Peck, 2012; Pal, Hadjiisky e Walker, no prelo). O uso é importante para compreender a escala de interação das múltiplas dinâmicas que levaram à difusão internacional do OP. O ciclo da difusão do OP inicia nos anos 1990, tendo como primeiro marco o encontro Habitat II, ocorrido em Istambul em 1996, quando Porto Alegre foi premiada como uma das melhores práticas de gestão urbana no mundo. Foi a partir desse momento que o OP passou a se internacionalizar, pois antes era conhecido especialmente entre cidades brasileiras e suas vizinhas no cone Sul. O ponto de virada, *tipping-point*, do processo de difusão ocorreu com a sucessão dos primeiros Fóruns Sociais Mundiais, de Porto Alegre, a partir de 2000. Nesse momento, o OP torna-se conhecido no mundo todo e se impõe como uma referência global da democracia participativa. A difusão massiva é fomentada especialmente nessa década, quando as organizações internacionais como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial passam a recomendar o OP, publicar manuais sobre essa política, organizar encontros internacionais para reunir pessoas interessadas no tema e financiar diretamente o desenvolvimento de novas experiências e o intercâmbio entre práticas já existentes. Nas próximas seções serão apresentadas as etapas desse processo em detalhe.

O ponto de virada: Porto Alegre e o Fórum Social Mundial

Em janeiro de 2001, o editorialista do *Le Monde Diplomatique*, Ramonet, escreveu na capa da edição francesa do jornal que "o novo século começa em Porto Alegre". O autor defendia que a cidade tinha conhecido um desenvolvimento espetacular e que o segredo dessa conquista era o OP (Ramonet, 2001, p. 1). De acordo com Raul Pont, ex-prefeito de Porto Alegre, a presença dessa política de participação social foi um dos motivos que fizeram da cidade a sede do FSM³. O ex-prefeito também afirmou que havia um argumento defendido por um dos jornalistas do *Le Monde Diplomatique* que resumia a motivação geral para que o FSM ocorresse em Porto Alegre, e que nas palavras de Pont era essencialmente o seguinte: "em nenhum lugar tinha algo tão consolidado antineoliberalismo, nada era mais oposto ao neoliberalismo do que a experiência que a gente fazia aqui de OP, que era o contrário da antipolítica, da privatização, das desregulamentações, da ausência de Estado"⁴. A capital gaúcha se tornou o ícone da esperança de "um outro mundo possível", mais democrático, mais inclusivo e com mais justiça social. O Fórum era, antes de tudo, um ponto de encontro entre os movimentos sociais do mundo todo. Durante o evento se teciam relações e se expandiam as redes, facilitando o intercâmbio de ideias, técnicas e conhecimento e forjava uma agenda de ação transnacional. Porto Alegre, em particular, potencializou suas relações internacionais de modo exponencial. Em linhas gerais, o FSM foi também um espaço para a construção social da ideia do OP como um instrumento de radicalização da democracia.

Com a sucessão dos FSMs, forjou-se, a partir das autoridades locais no poder em Porto Alegre, uma ampla rede de "amigos" e interessados no OP. O Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL) é uma expressão desse movimento, no que diz respeito às autoridades locais, mas o FSM é mais amplo e inclui também ONGs, movimentos sociais, sindicatos, entre outras forças políticas organizadas. Com efeito, o porte do evento e sua dimensão internacional fizeram que, por um lado, muitas delegações estrangeiras visitassem e conhecessem o OP *in loco*. Ignácio Ramonet menciona esse movimento claramente ao dizer que "há alguns anos (...) Porto Alegre é uma forma de laboratório social que os observadores internacionais observam com um certo fascínio" (Ramonet, 2001, p. 1). Como afirmou um dos políticos entrevistados em Porto Alegre, "o que levou o Orçamento [Participativo] a ganhar o mundo foi o Fórum Social Mundial (...) em várias oficinas a gente apresentou a experiência, entregamos a literatura, inclusive publicamos algum material em inglês, espanhol, francês (sic)"⁵. Por outro lado, especialistas de Porto Alegre viajavam apresentando o OP ou oferecendo *workshops*, como já ocorria desde meados dos anos

³ Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

⁴ Entrevista realizada com Raul Pont, Porto Alegre, 2011.

⁵ Entrevista realizada com João Verle, Porto Alegre, 2011.

1990. Ambos os movimentos contribuíram para aumentar o número de transferências e ampliar o alcance da visibilidade internacional do OP.

A partir do FSM ocorreu um incremento significativo nas experiências do OP, que até então podiam ser "contadas nos dedos". É preciso insistir no fato de que o ponto de virada não está localizado no primeiro FSM, mas trata-se de um breve processo que se instaura com a sucessão, pelo menos, dos primeiros três eventos (2001, 2002, 2003), que correspondem às edições que foram realizadas em Porto Alegre. No que diz respeito à "massa crítica de adotantes", não se trata somente de municípios, mas de atores de outra natureza, como organizações internacionais (ONU, União Europeia e Banco Mundial), ONGs, jornais internacionais, partidos, entre outros. Desse momento em diante, o OP engrena num movimento mais amplo em que múltiplos atores passam, cada um a seu modo, a promover o OP. Esse movimento fez que o dispositivo de governança participativa transbordasse do contexto local brasileiro e latino-americano e ganhasse o mundo.

A expansão efetivamente ocorre na Europa a partir de 2000. O aumento das experiências no velho continente é progressivo. Em 2002 são cerca de 20, em 2005, chegam a 55 e ultrapassam uma centena em 2008 (Sintomer, Herzberg e Röcke, 2008, p. 38). Um conjunto de capitais adota o OP: Paris, Roma, Londres, Lisboa e Berlim. A despeito de ter ocorrido recentemente um refluxo nas experiências, com mudanças políticas em muitos municípios com experiências fortes de OP, a Polônia, mediante um incentivo nacional, está aumentando significativamente a implementação do dispositivo. Na África, desabrocham experiências em Moçambique, Senegal e Camarões. Entram em cena outras instituições internacionais mais estruturadas e formais: as organizações internacionais. A ONU, a União Europeia e o Banco Mundial passam a atuar de forma mais incisiva na promoção do OP. No Peru, uma lei nacional foi criada, obrigando os municípios a implementar OPs, o que provoca um incremento em escala das experiências; o mesmo ocorreu no Equador e na República Dominicana.

Tabela 1
Estimativa da expansão dos OPs no mundo⁶

Região	2000-2003	2008-2010	2013
OP na América Latina e no Caribe	200	920	1.120
OP na Europa	20	296	1.317
OP na África	3	110	211
Total	223	1.326	2.648

Fonte: Elaboração própria com base em fontes secundárias e na literatura acadêmica e técnica.

⁶ As informações a respeito do OP no mundo são imprecisas, mas são as únicas disponíveis até o momento. A literatura acadêmica utilizada se baseou em Cabannes (2006), Porto de Oliveira (2016), Wampler (2008), Sintomer, Herzberg e Allegretti (2013) e Sintomer, Herzberg e Röcke (2008).

A partir do "ponto de virada" intervém um descolamento forte entre "experiência original" e seus "descendentes". A política de participação social que se difunde, em seus aspectos técnicos e ideológicos, se transforma ao longo do processo, sendo modificada pelos transmissores e pelos adotantes em relação ao contexto no qual são implementadas. Em 2012, o OP é um dispositivo polimorfo, levado a cabo por instituições diversas. Além disso, surgem inovações no que diz respeito à tecnologia (*savoir-faire*, técnicas e desenho institucional) do OP. Há municípios que se especializam em setores de políticas públicas, como o OP Habitação de Belo Horizonte (Brasil), ou em contextos multiétnicos, como o OP de Cotacachi (Equador), ou ainda na tecnologia da informação e comunicação, como no sul do Kivu (na República Democrática do Congo)⁷.

O ponto de virada na difusão do OP é um marco que representa a passagem da experiência local à difusão massiva. O processo que leva à proliferação em escala planetária do OP é estimulada por uma pletera de atores numa relação interativa entre indivíduos e instituições. Porto Alegre continua aos olhos do mundo a capital da democracia.

A difusão massiva: o OP e as organizações internacionais

O Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe (PGU-ALC)

A Organização das Nações Unidas é a instituição internacional que há mais tempo está implicada no processo de circulação do OP. As formas de operação da ONU na promoção do OP são diversas, mas está concentrada na Agência para Assentamentos Humanos, a UN-Habitat. Encontraram-se também registros de programas de cooperação financiados por outras agências como Unicef, PNUD e Unifem, em diversos momentos e países, para estimular experiências de OP na América Latina e na África, por exemplo⁸. A entrada do OP na agenda da ONU ocorreu em 1996 na segunda conferência para assentamentos humanos, Habitat II, em Istambul, na Turquia, quando a instituição conferiu a Porto Alegre a distinção de "Melhor Prática". A indicação do OP foi feita pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e pela Prefeitura de Porto Alegre (Utzig e Guimaraens, 1996, p. 51). A "chancela" da ONU tem um forte peso na legitimação internacional do OP. Por seu turno, o reconhecimento externo foi desde então utilizado sistematicamente para reforçar a aceitação interna do OP na cidade de Porto Alegre. Esse prêmio sempre é repetido pelos autores e defensores dessa política de participação social.

⁷ Entrevistas realizadas com quadros da administração pública: de Belo Horizonte, 2013; de Cotacachi, 2012; de Kivu do Sul, 2012.

⁸ O Unicef financiou: uma das primeiras viagens de membros da sociedade civil de Cotacachi para formação em Porto Alegre, um programa que introduziu as primeiras experiências de OP no Cabo Verde e um programa para OP e crianças no Senegal. A Unifem foi atuante na República Dominicana. O PNUD apoiou parte das experiências na África.

A ONU apresenta o OP como uma política idônea para promover os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Urban Management Program, 2004), aprimorar a gestão pública nas coletividades locais e lutar contra a pobreza⁹. Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990, junto ao processo de organização do segundo encontro da Habitat, a ONU idealizou duas frentes de ação para aprimorar a administração pública local. Da sede das Nações Unidas em Nairóbi, no Quênia, forjou-se a ideia de que, para enfrentar a rápida expansão da população urbana, era preciso se afastar de receitas de políticas públicas predefinidas, selecionando um conjunto de práticas que pudessem simplesmente servir de "farol" ou fonte de inspiração para a gestão das coletividades territoriais. A ONU-Habitat passou então a buscar políticas municipais bem-sucedidas ao redor do planeta, avaliá-las e laurear algumas delas como "Melhores Práticas"¹⁰.

Outra frente de ação da ONU-Habitat foi justamente a criação dos Programas de Gestão Urbana (PGU), instituídos em 1986. Os programas surgiram a partir de uma parceria entre UN-Habitat e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), com auxílio de agências externas, que operaram como centros de produção de conhecimento técnico, promotores de práticas inovadoras e, também, no fomento de redes transnacionais de municípios e na realização de pressão local e nacional em matéria de políticas urbanas. Os objetivos gerais do PGU são: contribuir para que as coletividades territoriais em países em desenvolvimento possam alcançar o crescimento econômico, desenvolvimento social e a redução da pobreza. A proposta organizacional dos PGUs foi criar um programa global com escritórios descentralizados, para ter maior impacto nas regiões e independência da sede. Foram estabelecidos quatro escritórios e dois subescritórios regionais, além do escritório global em Nairóbi¹¹.

Na América Latina, o PGU-ALC foi instalado no Equador, em Quito. A coordenação foi exercida durante os anos de operação por Yves Cabannes e seu assessor regional Jaime Vásconez. Cabannes tinha ampla experiência na área de planejamento urbano em países em desenvolvimento. Passou por uma das "Grandes Écoles" na França e defendeu sua tese de doutorado sobre as determinações do espaço urbano no Iraque, na Universidade da Sorbonne. Antes de se tornar coordenador do PGU-ALC, o especialista havia trabalhado na ONG Gret e no *think-tank* Cirad, ambos empenhados com ações em países em desenvolvimento. Em sua trajetória, deslocava-se muito para missões de campo. Havia passado pelo Brasil, instalando-se durante certo período em Fortaleza, onde foi codiretor do Cearah Periferia¹². Sua vinda para o Brasil coincidiu com o processo

⁹ O OP como um instrumento para promover os ODMs (Objetivos do Milênio) é sistematicamente mencionado nos prefácios dos manuais produzidos pela ONU.

¹⁰ Entrevista com Alberto Paranhos, videoconferência São Paulo-Curitiba, 2012.

¹¹ Respectivamente: o Escritório Regional para a África em Abidjan, Costa do Marfim e o Escritório Sub-regional para o leste e o sudeste da África em Johannesburgo, África do Sul; o Escritório Regional para a Ásia e o Pacífico em Bangcoc, Tailândia, e o Escritório Sub-Regional para a Ásia do sul, em Nova Délhi, na Índia; o Escritório Regional para os estados árabes no Cairo, Egito; o Escritório Regional para a América Latina e Caribe, em Quito, Equador. Ver UN-Habitat, disponível em: <<http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=374&cid=185>>. Acesso em: 7 mar. 2013.

¹² O Cearah Periferia também foi um projeto que recebeu a láurea de boa prática pela ONU em 1996.

de democratização e a promulgação da Constituição em 1988. Foi então que o especialista teve contato com movimentos sociais emergentes e experiências inovadoras de gestão pública e de participação e democracia. Nesse período conheceu o OP na cidade de Porto Alegre, veio a se especializar no assunto, tornando-se mais tarde um "embaixador do OP".

A presença de Yves Cabannes foi fundamental para a difusão do OP a partir do PGU-ALC, por sua capacidade de articulação transnacional, conhecimento do campo na América Latina e compreensão das instituições na Europa. A ação do coordenador do PGU-ALC não se deu somente no âmbito da ONU, mas se estendeu também ao programa URB-AL, que é apresentado adiante, e na construção de redes em geral, como foi descrito anteriormente no caso de Belo Horizonte. O PGU-ALC foi mantido em atividade em Quito até 2004, quando foram fechados os escritórios dos PGUs, após uma decisão da UN-Habitat, e se passou a trabalhar com redes regionais, por meio de instituições de âncora. Nesse mesmo período foi implementado o escritório descentralizado da UN-Habitat em Quito. As instituições âncora se tornaram catalisadoras regionais no processo de difusão do OP, sobretudo na África, com o Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa (MDP-ESA) no Zimbábue e a Environnement et Developpement (Enda Ecopop) no Senegal, que se mostraram importantes instituições regionais para a difusão do OP na África anglófona, no que diz respeito à primeira, e francófona, em relação à segunda (Porto de Oliveira, 2016). O PGU-ALC trabalhava com um conjunto variado de políticas em sua agenda, como a agricultura urbana, políticas de gênero e, justamente, o OP. Vale notar que a experiência de Porto Alegre é uma referência em matéria de OP, mas não era a única a ser recomendada. O programa sediado em Quito serviu como um catalisador regional da experiência, no sentido de que acelerou o processo de difusão regional. O PGU-ALC foi um lócus de reflexão, produção, formação de quadros e difusão do OP.

A ONU serviu, portanto, como uma instituição legitimadora do OP e contribuiu para sua difusão de forma direta por pelo menos dois canais: a produção de conhecimento e o estímulo às transferências por meio de assistência técnica e encontros internacionais. Com efeito, o PGU-ALC produziu extensa literatura técnica sobre o OP, pois ao longo dos anos passou a sistematizar as experiências, as dificuldades encontradas em diversos campos e as melhores soluções para os problemas relativos à implementação do OP. As orientações que marcaram o trabalho do PGU-ALC foram diversas: os Objetivos do Milênio, as questões mais frequentes sobre o OP e os diversos manuais.

Em 2000, o PGU-ALC promoveu, com outros parceiros, em Villa El Salvador no Peru, o I Encontro Internacional do Orçamento Participativo, que contou com a presença de representantes dos municípios de Porto Alegre e Santo André (Brasil), Montevideú (Uruguai) e Guayana (Venezuela). Foi um movimento para lançar a circulação do OP na

região andina. Na América Latina havia ainda um conjunto pequeno de experiências na época, aproximadamente 80, sendo a maior parte destas concentradas no Brasil.

Nesse encontro, Cabannes afirmou que "o orçamento participativo não é uma moda, nem uma nova [p]alavra (sic) na política, nem uma receita. O que está em jogo é uma reafirmação do Estado no âmbito municipal, do governo local como regulador e redistribuidor de riqueza" (Programa de Gestão Urbana, 2001, p. 46). Em seu discurso Cabannes também insistiu no fato de que, "se não temos claro que o valor agregado [do OP] é a redução das desigualdades, a redução da segregação espacial e social, então estamos tentando aplicar um método, mas sem ver para onde nos dirigimos" (Programa de Gestão Urbana, 2001, p. 46).

A organização de encontros internacionais sobre OP foi uma prática que se tornou cada vez mais frequente, aumentando exponencialmente a partir dos anos 2000. Ações dessa natureza, bem como a cooperação internacional para intercambiar ideias e conhecimento sobre o OP e a realização de *advocacy* por parte das autoridades locais para promover essa política, também foram constantes. Cabannes menciona, no referido encontro em Villa El Salvador, o seguinte:

o tema do orçamento participativo e sua contribuição à democratização da gestão das cidades (...) é uma agenda técnica e, como parte de organismos internacionais de cooperação técnica representando a ONU em um nível regional, posso contribuir nesse nível. Mas outra instância que nos parece muito importante resgatar é a da representação política que está presente aqui. Temos muitos prefeitos, muitas cidades presentes e isso é um *lobby* importante (Programa de Gestão Urbana, 2001, p. 78).

Além disso, também havia uma prática de assinar protocolos de intenção entre os municípios, como forma de induzir a adoção do OP. Isso vale para a região latino-americana, no início da expansão das experiências, mas também para a Europa¹³ e para a região da África Subsaariana.

Os Fóruns Urbanos Mundiais (FUM), promovidos pela UN-Habitat, foram outros espaços que se tornaram emblemáticos. As sessões sobre o OP estiveram constantemente na programação e esse ambiente foi fonte de inspiração para muitos implementarem o dispositivo alhures. Em 2004, o então governador do estado do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, esteve presente no FUM em Barcelona. Esse momento coincidiu com o processo de "transferência em escala" do OP do nível municipal ao estadual. No FUM de 2010 no Rio de Janeiro dois atores importantes tiveram a ideia de adotar o OP em Makhado na África do Sul (Porto de Oliveira, 2016).

A presença do PGU-ALC fez que surgisse nos Andes, entre Equador e Peru, um polo de irradiação do OP. Nas palavras de Jaime Vásconez, "se este programa [o PGU-

¹³ Na França, Saint-Denis foi pioneira ao assinar um protocolo de intenções com Porto Alegre em 1998 visando à transferência do OP. Em Portugal a prática também foi realizada entre municípios portugueses e moçambicanos (conversa informal com Nelson Dias, coordenador da ONG portuguesa In Loco, 2013).

ALC] teve algum êxito, foi ter promovido o OP em nível regional e global¹⁴. As experiências peruanas em Ilo e Villa El Salvador, bem como as equatorianas em Cotacachi e Cuenca, foram inovadoras e ganharam o mundo. A ação do programa foi importante, se não decisiva, na construção de um conjunto de práticas na região latino-americana, bem como na inserção das cidades numa rede transnacional mais ampla, o que facilitou sua divulgação. A ação com Villa El Salvador, e seus desdobramentos, fica clara quando Yves Cabannes explica que, entre suas ações, esteve "o esforço (...) de capacitar várias equipes para reproduzir o OP no Peru, onde começou em Villa El Salvador"¹⁵. O PGU-ALC constituiu um lócus de encontro, ação e formação de muitas pessoas, militantes e técnicos, que, em suas trajetórias sucessivas, levaram seu aprendizado consigo promovendo a propagação do OP. O coordenador do programa também afirmou que muitas pessoas que passaram pelo PGU-ALC tornaram-se quadros de agências da ONU, prefeitos, quadros de ONGs sociais ou acadêmicos.

As ações do PGU-ALC se entrelaçam com as de outras instituições internacionais, como o Banco Mundial, agências de cooperação internacional de Estados e a União Europeia. A UN-Habitat também esteve envolvida, mais tarde, no momento da Constituinte no Equador no final da primeira década deste século¹⁶. A instituição promovia a inclusão de assuntos relacionados às cidades e às questões urbanas. Entre elas, a criação da lei sobre os OPs, articulada pelo escritório local e apoiada pela sucursal regional da UN-Habitat. A ação do PGU-ALC, a força das experiências latino-americanas e as energias mobilizadas por um conjunto de prefeitos motivados a participar ativamente de congressos internacionais, combinadas, contribuíram para fazer da América Latina um polo irradiador do OP.

Quando o PGU-ALC foi encerrado, surgiu uma instituição chamada Centro Internacional de Gestão Urbana (Cigu), uma ONG internacional com base em Quito e coordenada por Jaime Vasconez. O Cigu herdou a produção e o conhecimento acumulado do PGU-ALC e em alguma medida dá continuidade ao seu trabalho. A atividade do Cigu foi realizada em três frentes principais. Em primeiro lugar, colaborando com a sede da UN-Habitat em Nairóbi na produção de material técnico e capacitação no que se refere ao OP, para a África, trabalhando diretamente com a ONG Enda-Ecopop e o MDP-ESA. A segunda frente de trabalho foi assumir, com o programa URB-AL, o papel que já havia sido indicado pelo PGU-ALC. A última frente foi um projeto estabelecido com o Instituto do Banco Mundial para a difusão do OP em nível global. A seguir será apresentado o envolvimento da União Europeia com o OP.

¹⁴ Entrevista realizada com Jaime Vasconez, Quito, 2012.

¹⁵ Entrevista realizada com Yves Cabannes, Dacar, 2012.

¹⁶ Entrevista realizada com Alberto Paranhos, videoconferência São Paulo-Curitiba, 2012.

O programa URB-AL

A ação da União Europeia em relação ao OP se deu em grande parte com o programa URB-AL, que financiou diretamente uma rede sobre o OP coordenada por Porto Alegre. Entretanto, existem projetos europeus realizados a respeito do OP com financiamento da União Europeia, captados por diversas instituições governamentais e não governamentais¹⁷. Nesta subseção será abordado somente o programa URB-AL, em particular a Rede-9. Em 1995 foi lançada a primeira fase do programa URB-AL da União Europeia. Um projeto ambicioso e pioneiro de cooperação descentralizada, cujo objetivo era aproximar as cidades europeias e latino-americanas. O propósito subjacente ao programa era estimular o intercâmbio de conhecimento técnico em matéria de administração urbana entre os municípios, de modo a melhorar a vida dos cidadãos e estabelecer "boas práticas" de governança local.

Na primeira fase, em meados dos anos 1990, a União Europeia abriu um edital para financiar uma rede temática intitulada "A democracia na cidade". O município de Porto Alegre, que já havia acumulado alguns anos de experiência com o OP, era um dos favoritos a vencer o edital, que tornaria possível a coordenação de uma ampla rede de projetos e contribuiria para a difusão do dispositivo a partir da capital gaúcha¹⁸. Todavia, Porto Alegre não obteve sucesso dessa vez.

Naquela época Porto Alegre ainda não havia alcançado prestígio internacional suficiente para sediar grandes projetos internacionais, a despeito de sua experiência e dos resultados do OP. Esse ainda era um momento de ascensão do OP, mas não de *spillover*, ou seja, de difusão massiva. Nos anos 1990, a despeito do prêmio outorgado pela UN-Habitat, Porto Alegre ainda não se beneficiava de grande reconhecimento externo, especialmente na União Europeia, onde havia uma agenda conservadora¹⁹, sendo o OP admirado especialmente por prefeitos do Partido Comunista Francês (Porto de Oliveira, 2010). Os "embaixadores do OP" foram construindo pouco a pouco a legitimidade e o prestígio internacional dessa política de participação social, por meio de transferências pontuais às cidades na América Latina e na Europa, da organização de eventos, do Fórum Urbano Mundial ao Fórum Social Mundial, da produção de literatura técnica, política e acadêmica.

Já na segunda fase do programa URB-AL, foi designada uma rede "para Porto Alegre", como afirmou um de nossos entrevistados. Essa rede veio a se chamar justamente Financiamento Local e Orçamento Participativo, a Rede-9. O programa da União Europeia se entrelaça aqui com uma rede preexistente que havia sido tecida por meio do PGU-ALC. Cabannes foi consultor para a Rede-9 e autor de parte do Documento

¹⁷ O Fundo Andaluz, por exemplo, esteve à frente do FAL, e também ONGs como a Sodepaz e a Xarxa financiadas por fundos europeus incentivaram experiências de OP no Equador.

¹⁸ Depoimento de uma de nossas entrevistas realizadas em Paris em 2007.

¹⁹ Entrevistas realizadas com dois especialistas que optaram por permanecer anônimos, um de Madri, em 2012, outro de Dakar, em 2013.

de Base, o relatório central do projeto. A rede foi aproveitada para expandir o OP com pequenos projetos. Ademais, serviu para o financiamento de projetos de OP temático e a realização de estudos de caso. Na segunda fase, as redes temáticas tinham um coordenador ou piloto da rede, isto é, a cidade que apresentava o projeto, que, no caso de Porto Alegre, foi a Rede-9. Em seguida, uma vez aprovado o projeto, as redes tinham a possibilidade de criar sub-redes, de modo a trabalhar com "Projetos Comuns". Nesse sentido, cidades com questões semelhantes podiam trabalhar juntas. O período do programa URB-AL é um momento de impacto com vários projetos relacionados ao OP.

O programa URB-AL teve êxito em fortalecer as experiências em termos técnicos, transferir conhecimento e estabelecer redes mais fortes, além de criar uma sinergia peculiar ao longo dos cinco anos de projeto. O programa aconteceu numa dinâmica de intercâmbio entre Europa e América Latina. Ademais, as prefeituras pequenas, com orçamentos baixos, puderam obter recursos para investir em suas áreas específicas de participação, como foi o caso de Cotacachi, que desenvolveu um projeto sobre o OP em municípios multiétnicos e pluriculturais (Porto de Oliveira, 2016).

O Cigu foi um dos principais consultores externos do programa URB-AL. A ONG baseada em Quito esteve presente em quatro dos seis projetos do programa URB-AL. De acordo com nossos entrevistados, Cabannes foi "o ponta de lança do projeto" e ele "carregou a rede nas costas"²⁰. O programa URB-AL foi um projeto enriquecedor para as transferências do OP, por um lado, e para a consolidação e projeção das experiências, por outro. Por meio desse programa foram feitos diversos estudos de caso, que serviram para compreender e avaliar melhor as dimensões internas das experiências de OP e divulgar seus resultados.

A Rede-9 do programa URB-AL foi, durante cinco anos, um ponto central para a conexão de autoridades locais envolvidas com o OP e para a formação de especialistas. Nesse momento também existiam outras redes de autoridades locais, como o Fórum das Autoridades Locais pela Inclusão Social e Democracia Participativa (FAL), que também incorporavam o tema do OP. Com o URB-AL, essas redes foram alavancadas. Havia recursos no plano internacional para estimular a difusão do OP. É possível afirmar que as transferências adquiriram maior força com o programa URB-AL. A passagem por um programa de cooperação técnica da União Europeia contribuiu para dar ainda maior legitimidade internacional ao OP. O programa teve, ainda, desdobramentos importantes, como o impulso ao Observatório Internacional da Democracia Participativa, no plano externo, e a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos²¹, no plano interno, ambos pensados como forma de dar continuidade às bases sedimentadas pelo URB-AL.

Após esse longo trabalho com as relações entre Europa e América Latina em torno do OP, chegou o momento de passar às articulações mais intensas de cooperação entre os municípios de países em desenvolvimento, em geral, e do Sul, em particular. O

²⁰ Entrevista realizada com um dos responsáveis pelo Programa URB-AL na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2011.

²¹ Entrevistas com: Jaime Vásconez, Quito, 2012; Claudineia Jacinto, Belo Horizonte, 2013.

Banco Mundial, que será apresentado na próxima seção foi fundamental para traçar essa ponte.

O Banco Mundial em ação

Ainda que por razões diferentes da nossa, o Banco Mundial tem sido o maior propagador da ideia [do Orçamento Participativo]

Raul Pont (1999)

Em outubro de 1996 ocorreu uma conferência em Washington, na qual foram apresentadas e discutidas 20 experiências de cooperação entre sociedade civil e governo na América Latina. O OP da cidade de Porto Alegre obteve destaque e foi considerado uma das experiências com maior potencial de impacto na sociedade. Esse foi o primeiro registro encontrado na pesquisa sobre o reconhecimento do OP pelo Banco Mundial²². Dois anos mais tarde um Seminário Internacional a respeito do tema da Democracia Participativa foi realizado em Porto Alegre, contando com patrocínio do Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial²³, entre outros parceiros. O evento teve a presença de 40 participantes e cinco observadores, oriundos de nove países das Américas (Navarro, s.d.). Se a ONU, com o PGU-ALC, ampliou o OP na América Latina e o URB-AL da União Europeia consolidou as relações com a Europa, a participação do Banco Mundial contribuiu para a adoção do OP nos países do Sul, especialmente nos da África.

O reconhecimento do OP pelo Banco Mundial, e sua consequente recomendação e promoção, é um movimento inusitado. As experiências de OP em sua origem em Porto Alegre, e outras na América Latina e Europa, estiveram fortemente associadas à ideia de transformação social e à radicalização da democracia, que, nas palavras de José Eduardo Utzig e Rafael Guimaraens (1996, p. 51), se resume no seguinte, o "Orçamento Participativo (...) é um elemento que está na raiz de um projeto político de governo que ambiciona democratizar radicalmente o Estado e a Sociedade" e, além disso, pode ser interpretado como uma inovação institucional idônea para "romper com o abismo que separa o Estado e a Sociedade e para reconstruir permanentemente a legitimidade das decisões do governo".

As relações entre as autoridades locais que governaram Porto Alegre e o Banco Mundial são ambíguas e mudaram ao longo do tempo, ganhando maior proximidade nas

²² Em maio do mesmo ano o caso do OP de Porto Alegre havia sido apresentado em um *workshop* regional sobre administração pública patrocinado por diversas instituições internacionais: o Banco Mundial, a OEA e a agência espanhola de cooperação internacional.

²³ O Instituto de Desenvolvimento Econômico foi fundado em 1955 e desde 2000 é chamado de Instituto do Banco Mundial. As atividades de competência estão envolvidas na produção e na disseminação de conhecimento; dentre suas atividades estão a publicação de material de informação e a realização de cursos de capacitação e treinamento (<<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/strategy>>. Acesso em: 29 ago. 2013).

gestões mais recentes. Um entrevistado de uma ONG de Porto Alegre classificou a política do Banco Mundial em relação ao OP como uma "ação mercantilista"²⁴. Outros criticaram as transferências promovidas pelo Banco Mundial, argumentando que a instituição tratava do OP como uma tecnologia, sem considerar as dificuldades do contexto, como no caso da Bósnia, tornando difícil assim o enraizamento das experiências²⁵.

O que fez com que o Banco Mundial, ao mesmo tempo que pôde representar um projeto político "neoliberal", empreendesse ações destinadas à promoção do OP como política de governança participativa a ser aplicada nos governos locais em países em desenvolvimento? Há uma diferença entre o OP que é promovido pelo Banco Mundial e os iniciadores da experiência em Porto Alegre e em um conjunto de prefeituras progressistas na Europa e na América Latina. Metaforicamente poderia ser afirmado que o OP defendido pelo Banco Mundial não carrega o "espírito de Porto Alegre" descrito na seção anterior, "O ponto de virada: Porto Alegre e o Fórum Social Mundial", isto é, o seu caráter político e ideológico como um dispositivo de transformação social e radicalização da democracia. Paradoxalmente, as ações e declarações do Banco Mundial foram utilizadas pelas autoridades locais e pela imprensa de Porto Alegre como fonte de legitimação interna do OP ao longo dos anos 1990. Ademais, a mídia, bem como a literatura acadêmica, faz alusão ao fato de que o Banco Mundial recomenda o OP para fortalecer a credibilidade desse dispositivo. O Banco Mundial também financiou programas sociais e projetos de construção de infraestrutura na cidade de Porto Alegre (Fernandes, 2000, p. 54).

É possível afirmar, como defendem certos autores, que o Banco Mundial recomenda o OP como uma espécie de "prescrição global", ou seja, que os municípios em geral deveriam adotá-lo (Goldfrank, 2012). Todavia, é mais complicado argumentar que tenha ocorrido uma cooptação do OP pelo Banco Mundial. Essa instituição é complexa e tem uma ação multifacetada composta por dimensões política, intelectual e financeira e ainda uma posição singular de prestador, formulador de políticas públicas e difusor de ideias e conhecimento (Pereira, 2010). A entrada do OP no Banco Mundial passou por diferentes momentos e essa política de governança participativa se tornou um dispositivo técnico, um instrumento de gestão pública, que pode ser aplicado em qualquer contexto. Poderíamos dizer que o OP passou por um processo de "destilação ideológica".

As ideias e os interesses que compõem os traços da ação do Banco Mundial na promoção do OP se borram em suas múltiplas agendas, agências e projetos. As iniciativas do Banco Mundial na promoção do OP partem de origens diferentes, como do Instituto do Banco Mundial ou do Departamento de Assuntos Sociais, ou, ainda, fazem parte de projetos mais amplos da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID). Essencialmente, "para o Banco Mundial o OP é um instrumento para melhorar as

²⁴ Entrevista realizada com membro da sociedade civil, Porto Alegre, 2011.

²⁵ Entrevistas e intervenções de especialistas em Porto Alegre e Brasília. A respeito desta última, ver Cebrap, 2011.

instituições locais e está associado a princípios como o da 'boa governança', transparência, *empowerment* e *accountability*" (Shah, 2007). Os projetos do Banco Mundial na promoção do OP também estão orientados para "instaurar uma mudança de comportamento nos responsáveis locais" (World Bank, 2009, p. 10), como indica o relatório publicado pela instituição sobre a implementação desse dispositivo em Madagascar.

Ademais, os interesses que permeiam o Banco Mundial na promoção do OP são muito diversos e se associam também a princípios e agendas mais amplas como os Objetivos do Milênio e a luta contra a pobreza, a construção das instituições a partir dos territórios, ou seja, dos governos locais, e ainda os experimentos envolvendo participação social e uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC), com projetos piloto na República Democrática do Congo no âmbito do programa ICT4GOV (Porto de Oliveira, 2016). A ação do Banco Mundial está presente ainda em diversos países que se estendem do Brasil à Bósnia, passando pelo Madagascar e a República Dominicana.

O OP inicialmente é objeto de um movimento de reconhecimento pelo Banco Mundial. Esse movimento é seguido por atividades de avaliação e recomendação. Nos dias atuais, essa instituição promove diretamente o OP. A presença do Banco Mundial e de suas agências na promoção do OP remonta a meados dos anos 1990. O contato entre a experiência de OP, no caso de Porto Alegre, e o Banco Mundial é estabelecido por meio de encontros temáticos e do financiamento de projetos de infraestrutura e programas sociais na cidade. As relações entre Porto Alegre e o Banco Mundial foram incrementadas com delegações que se deslocaram da capital gaúcha para expor o OP em encontros temáticos organizados pelo Banco Mundial, da mesma forma que quadros dessa instituição se deslocaram a Porto Alegre para intervir em encontros sobre a democracia participativa.

O OP inicialmente estava inserido nas agendas gerais do Banco Mundial e, além de servir para conectar a sociedade civil ao Estado, havia uma percepção do dispositivo como uma ferramenta idônea para produzir resultados desejáveis nos processos de descentralização nos países em desenvolvimento. Preocupações com políticas de participação e infraestrutura estavam presentes no Banco Mundial pelo menos desde 1994 (Banco Mundial, 1994, p. 89 e 101). Nos anos 1990 o Banco Mundial seguiu uma estratégia de desenvolvimento orientada a partir das comunidades (Community Driven Development), que também tinha por princípio o desenvolvimento a partir do fortalecimento da sociedade em suas bases. Outra linha de ação consiste nas iniciativas para a descentralização do Estado. Em um documento escrito por George E. Peterson e publicado pelo Banco Mundial sobre os processos de descentralização, insistia-se que essas políticas deveriam "deslocar as autoridades do governo para perto do povo" (Peterson, 1997, p. 13). De acordo com Aycrigg (1998), Paul Wolfensohn, presidente do Banco Mundial (1995-2005), "defendia muito as iniciativas de participação em seus

projetos e políticas públicas" (p. 1). O antigo presidente da instituição, em seu discurso anual em 1998, insistiu na dimensão da participação cidadã "como a chave para a sustentabilidade e a influência de longo período" (Wolfenson, apud Aycrigg, 1998, p. 1).

No Banco Mundial, Víctor Vergara, foi um dos quadros que estabeleceu a ponte entre as duas instituições, o Banco Mundial e a prefeitura de Porto Alegre. Vergara se interessou pelo OP como um instrumento de governança local²⁶. Além disso, também contribuiu na organização do Seminário Internacional da Democracia Participativa em 1999²⁷. Nesse encontro havia mais três funcionários do Banco Mundial em Porto Alegre²⁸.

Nesse período, o OP foi introduzido em um programa de formação do Banco Mundial. O livro de Tarso Genro sobre o OP foi elaborado para ser incluído nesse programa, acrescido de um prefácio mais técnico e pedagógico. Em seguida, foi produzido um vídeo educativo sobre o OP, a partir do filme realizado por Martha Harnecker. Nas atividades do Banco Mundial são utilizados diversos materiais sobre o OP. A diferença entre produção original e o produto utilizado pelo Banco Mundial é que este passa por uma adaptação de modo a se tornar mais técnico e pedagógico e menos político e ideológico. Esse processo aparece de maneira clara nos relatos dos atores que estiveram envolvidos no processo ao exporem suas experiências, como o seguinte:

Eu sabia a respeito da abordagem, eu havia lido a respeito. Então nós estávamos fazendo um grande treinamento para a América Latina e eu sabia que (...) é uma reforma política fundamental que precisa ser feita para que a governança aconteça e nós sabíamos da experiência de Porto Alegre. Eu acho que Tarso [Genro] havia escrito este pequeno livro (...) e o prefácio da tradução (...) não era adequado para a capacitação, então eu liguei para o Tarso e perguntei a ele (...) se ele podia nos mandar o prefácio e se podíamos acrescentar uma nova versão, que fosse mais pedagógica (...). Isso foi antes do primeiro Fórum Social Mundial²⁹.

Em outra passagem, o mesmo entrevistado também conta a respeito de sua relação com o trabalho de Martha Harnecker:

Eu também estive em contato com, eu conheci esta cientista social de Cuba, que era Martha Harnecker, ela tinha um filme e nós editamos esse filme e fizemos deste mais pedagógico também, porque era muito ideológico e nós fizemos este mais técnico e colocamos no contexto (...) então nós fizemos um vídeo explicando o orçamento participativo e foi uma espécie de início, era uma proposta razoável para a transparência, *accountability*, mas também para a eficiência.

²⁶ Entrevista realizada com Víctor Vergara, Washington, 2013.

²⁷ Livro produzido pelo seminário (Becker, 2000).

²⁸ Eram eles: André Guimarães, Angela Griffin, Borges Mendes (Becker, 2000).

²⁹ Entrevista anônima, Washington, 2013.

A partir de meados dos anos 2000, dentro do Banco Mundial, aumentaram os projetos que continham o OP, embora o tema da participação já estivesse presente no Banco Mundial, sobretudo no setor social da instituição, há 15 anos³⁰. A incorporação do OP dentro da instituição foi feita a partir de um conjunto de atores específicos. Já sua ampliação seguiu dinâmicas próprias da instituição e da composição de seus projetos. À medida que o OP passava a ganhar espaço e reconhecimento na instituição, aumentavam os projetos que o incluíam como instrumento de gestão pública. Esse processo aumentou de tal forma que um de nossos entrevistados informou que não se sabia com precisão o número de projetos com esse dispositivo na instituição³¹.

Ao longo do tempo foram ingressando quadros especializados em OP, que haviam trabalhado no programa URB-AL ou com o OP em outras instituições³². Tiago Peixoto, por exemplo, especialista em governança aberta no Instituto do Banco Mundial (IBM), em sua carreira havia trabalhado com o tema da *e-democracy* no programa URB-AL. Já outros passaram a integrar projetos com o OP pela primeira vez quando faziam parte do Banco Mundial³³. André Herzog, arquiteto e urbanista, atualmente *senior specialist* do IBM, foi um dos principais quadros a estimular a difusão internacional do OP. Em sua trajetória trabalhou com o OP em instituições internacionais, "dentro e fora" do Banco Mundial. Além dos quadros especializados, foram produzidos manuais e relatórios sobre o OP especificamente ou sobre temas relacionados ao OP na instituição. Surgiu no Banco Mundial uma orientação própria do que é o OP, para que serve e como deve ser feito, assumindo uma característica menos ideológica e mais técnica. Ocorreu uma apropriação e uma tradução do dispositivo que surgiu em Porto Alegre.

Em diversos relatórios o Banco Mundial recomenda o OP, ação que pode ser observada a partir dos excertos abaixo.

Quadro 1 Recomendações de adoção do OP – Banco Mundial

Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000	As cidades devem ser proativas ao estabelecer mecanismos formais, mas amigáveis, para encorajar parcerias que tragam dinamismo e desenvolvimento. A experiência muito apreciada de Porto Alegre, no Brasil, oferece um exemplo de como esse processo pode ser iniciado (Banco Mundial, 2000, tradução nossa).
Municipal Development in Mozambique: Lessons from the First Decade	Existem também exemplos internacionais de boa prática com os quais Moçambique poderia aprender, incluindo aqueles de Orçamento Participativo no Brasil (Banco Mundial, 2009, p. 13, tradução nossa).

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios do Banco Mundial referidos na primeira coluna.

³⁰ Entrevistas realizadas com quadros do Instituto do Banco Mundial, Washington, 2013.

³¹ Entrevista anônima, Washington, 2013.

³² Entrevista realizada com: André Herzog, Washington, 2013; Tiago Peixoto, Washington, 2013.

³³ Entrevista realizada com Sarah Keener, Washington, 2013.

As políticas de governança participativa, bem como as iniciativas para a transparência no orçamento público são parte de uma agenda mais ampla que permeia os objetivos tanto do Banco Mundial quanto das Nações Unidas. O OP é entendido também como um instrumento para aliviar a pobreza. O Banco Mundial, como outras agências multilaterais, tem exercido esforços intensos nesse sentido.

A promoção direta do OP ocorre mediante a organização de encontros internacionais e o financiamento de projetos. Essas atividades estão, em muitos casos, inseridas em dinâmicas com agências nacionais de cooperação, como a da Suíça. Dois grandes eventos serviram para fomentar a difusão regional do OP, sobretudo na África, sendo um deles realizado em Porto Alegre e o outro em Durban na África do Sul, respectivamente em 2006 e 2008. O Cigu também participou da organização de ambos os eventos, bem como de iniciativas para estimular a difusão do OP em nível global.

Muitas das experiências africanas, que em certos casos ainda eram embrionárias, se desenvolveram com esses eventos. Em Durban, encontram-se boa parte daqueles que gostariam de implementar tal política ou que já haviam realizado o OP. E, como mencionado, é nesse encontro que foi criado um projeto entre Belo Horizonte e Maputo mediado pelo MDP-ESA do Zimbábue, com financiamento do Banco Mundial, para a produção de um manual de implementação do OP. O evento foi um lócus de reunião de quadros que nunca haviam ouvido falar de outras experiências, servindo como espaço de intercâmbio de ideias e tecnologias em matéria de OP³⁴.

Além do financiamento de eventos, um conjunto de projetos piloto de OPs foi promovido pelo Banco Mundial na América Central, na República Dominicana e na África Subsaariana, como em Camarões, na República Democrática do Congo, em Moçambique e em Madagascar. A experiência do contexto malgaxe é particular por envolver a ação para um projeto piloto em nove municípios, dentre os quais uma parte teve um aumento significativo da receita após a descoberta de enormes jazidas de minério em seus territórios. Por seu turno, o incentivo do Banco Mundial com projetos piloto e uso de TIC gerou um efeito de contágio na região iniciado no Kivu do Sul na República Democrática do Congo, que, em seguida, foi para Yaoundé nos Camarões e, agora, também está em Nairóbi, no Quênia.

Nas ações acima mencionadas, a iniciativa parte do Banco Mundial (*supply side*), que oferece suporte ao desenvolver projetos diretamente com governos locais para implementar o OP. O movimento contrário também ocorre. Após um período em que o Banco Mundial simplesmente recomendava o OP aos governos locais nos países em que atuava, essa instituição, uma vez que se torna especialista em matéria de OP, passa a avaliar as experiências e a oferecer diagnósticos. Trata-se de um movimento cuja iniciativa é externa ao Banco Mundial (*demand side*), isto é, parte dos governos

³⁴ Diversas entrevistas com quadros políticos e técnicos do Moçambique e do Madagascar informaram a esse respeito.

(municipal ou nacional) e chega a Washington por meio dos escritórios da instituição que se encontram alocados no país onde a solicitação é feita.

O Banco Mundial opera com seus quadros de Washington e aqueles que ficam em campo, bem como consultores locais ou regionais. A expansão dos projetos piloto fez com que os mesmos quadros circulassem implementando projetos semelhantes. Em parte dos casos, o OP está associado a projetos mais amplos da instituição. A ação do Banco Mundial na promoção do OP não é um fenômeno recente, como se insiste em parte da literatura acadêmica ou militante, mas a instituição acompanha o OP desde seus primórdios, em Porto Alegre e em outros municípios. O Banco Mundial se apropria progressivamente do dispositivo, compondo um quadro de especialistas em OP. Por meio do Instituto do Banco Mundial são desenvolvidos manuais, em muitos casos com apoios de funcionários de municípios com experiências avançadas de OP e acadêmicos. O envolvimento do Banco Mundial com o OP é fundamental para que as experiências ancorem no continente africano e importante para reorganizar um conjunto de experiências na América Latina. A ação da instituição ainda mostra uma orientação para a implementação do OP, que em certos casos é tida como uma condição para a concessão de recursos.

Conclusão

Este artigo teve por objetivo mostrar a transição entre o momento em que o OP ainda estava em busca de legitimidade internacional e a sua difusão massiva. Sua projeção internacional foi construída a partir de meados dos anos 1990, sobretudo por meio da ação de um conjunto de militantes, autoridades locais e quadros de organizações internacionais. Esse processo ocorreu até que o OP ganhou legitimidade internacional durante as edições do FSM e transbordou para outros países e instituições governamentais, intergovernamentais e não governamentais. É possível observar três grandes mecanismos operando entre o "ponto de virada" e a difusão massiva do OP: a indução institucional, a construção social e um papel determinante da circulação dos indivíduos. Os "embaixadores do OP" foram cruciais para que essa política pública comesçasse a fazer parte da agenda de instituições internacionais, as quais ampliaram o potencial de difusão por meio de ações diversificadas de cooperação entre América Latina, Europa e África Subsaariana. Além disso, há uma dimensão importante no que diz respeito ao projeto político subjacente ao OP, que foi traduzido e apropriado de formas distintas pelos atores que levaram e continuam levando esse dispositivo de uma instituição a outra, de um país a outro. Sem essas traduções o OP não teria tido o mesmo alcance em sua circulação, nem se inserido em organizações internacionais como o Banco Mundial.

O mecanismo de indução institucional pode ser observado a partir da ação das instituições internacionais que facilitaram a difusão massiva do OP. Trata-se de um

mecanismo contínuo que se apresenta com intensidades heterogêneas que se estendem desde a indução por recomendação à imposição do OP como condição para a cooperação internacional. O trabalho do PGU-ALC foi significativo para consolidar conhecimento técnico e estabelecer parcerias em torno do OP na região da América Latina. O incentivo é visível em declarações, manuais e demais documentos das organizações internacionais. A título ilustrativo, em duas passagens na subseção "O Banco Mundial em ação", ficou claro que ele recomenda a adoção do OP conforme apresentado no Quadro 1. Por seu turno, o mecanismo também operou, de um lado, mediante o financiamento direto da cooperação para a transferência de conhecimento e, de outro, para a realização direta de experiências, como no Moçambique e Madagascar. O URB-AL foi um dos programas mais expressivos nesse sentido, ao colocar à disposição recursos para a cooperação entre países da América Latina e da Europa. Já os projetos do Banco Mundial estenderam as relações de intercâmbio até a África, ampliando o alcance da difusão.

A despeito da indução institucional, o OP não teria se difundido massivamente sem o trabalho precursor dos "embaixadores da participação". Muitas vezes estes têm influência dentro das instituições internacionais ou colaboram com elas. Os prefeitos de Porto Alegre, como Raul Pont e Tarso Genro, por exemplo, estiveram envolvidos em uma instituição internacional ao assumir a organização do FSM, que lançou o OP para uma dimensão planetária.

O mecanismo da circulação internacional de indivíduos com papel ativo na promoção do OP é onipresente. Destaca-se também o papel de Yves Cabannes, cuja participação foi fundamental não somente no PGU-ALC, mas também no programa URB-AL. Por sua vez, é possível reconhecer o papel de Jaime Vásconez, que atuou no PGU-ALC, e em seguida no Cigu, oferecendo suporte e auxílio técnico no programa URB-AL, bem como nas primeiras relações com a África Subsaariana. As evidências encontradas na pesquisa apontam para o mesmo mecanismo no Banco Mundial. Essa instituição iniciou seu contato com o OP já em meados dos anos 1990 de maneira ainda tímida. Entre os pioneiros a trabalhar com o OP no Banco Mundial, esteve Victor Vergara, que "puxou" o OP para dentro da instituição, em particular para o IBM.

Uma década mais tarde já havia outros indivíduos trabalhando com o OP no Banco Mundial, como André Herzog, que, em sua trajetória, produziu uma avaliação do OP de Santo André, no Brasil, para uma instituição holandesa, junto ao IBM, e desenvolveu diversos projetos com o OP, nos Bálcãs, por exemplo, e estimulou sobretudo a promoção da cooperação entre América Latina e África Subsaariana em matéria de transferência do dispositivo. Além desses atores, muitos outros passaram por processos de capacitação e formação em matéria de OP no âmbito de seminários, oficinas e outras atividades. Com efeito, o PGU-ALC foi um primeiro lócus de formação de quadros, que seguiu com o programa URB-AL e, após uma década de cooperação internacional com o OP, constitui-se um grupo de especialistas internacionais. Alguns dos *experts* do Banco Mundial vêm de experiências internacionais prévias com o OP em

outras instituições. Em seguida, os cursos de treinamento apoiados pelo Banco Mundial, especialmente na África, ajudaram a formar novos "embaixadores da participação".

O mecanismo da construção social esteve presente nos sucessivos FSMs, quando a imagem de Porto Alegre como a "capital da democracia" participativa foi forjada. O reconhecimento das instituições internacionais, como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial, também foi importante. Sem passar por grandes instituições, o OP não teria tido a mesma repercussão. O FSM fez com que o OP adquirisse maior visibilidade fora do Brasil. Em outras palavras, se antes o OP era conhecido somente por especialistas, prefeitos e militantes, especialmente aqueles de orientação progressista, com o FSM a política se popularizou em nível internacional. A "chancela" da ONU é importante para dar legitimidade à experiência. De fato, as organizações internacionais, muitas vezes, desempenham a função de apontar o caminho, em termos de políticas públicas, pelo qual os governos devem seguir. Vale notar que, no caso da União Europeia, não foi um processo simples, pois o OP só conseguiu atrair atenção após ter se consagrado internacionalmente e conseguido conquistar legitimidade e prestígio no início da década de 2000.

Apesar do sucesso alcançado pela experiência do OP e o fato de ter a OP se difundido massivamente ao redor do globo, seu elo inicial com Porto Alegre foi se perdendo ao longo do caminho. Ocorreu um processo de tradução de seu projeto político, isto é, de seu conteúdo ideológico. De fato, diferentemente do que se pregava durante o FSM, no qual a ideia subjacente à experiência do OP é a transformação social, por meio de uma experiência de radicalização da democracia, no caso das organizações internacionais essa dimensão foi diluída. Nestas últimas a parte técnica sobressai, há outros modelos que ganham destaque, muitos destes baseados em experiências concretas – como aquelas realizadas por cidades da América Latina e Europa – enquanto outros foram desenvolvidos pelos quadros da ONU ou do Banco Mundial em seus distintos projetos.

A difusão massiva do OP revela um movimento de ampliação da participação social nos processos de alocação orçamentária nas políticas públicas, que nos dias atuais está ocorrendo em escala global. Com este artigo ficou evidente que esse processo não corresponde a uma agenda de grupos e forças progressistas, mas que também está sendo realizado por instituições econômicas multilaterais. Ao circular pelo mundo, o OP se tornou uma política pública de conteúdo vazio e sua maleabilidade é um requisito indispensável para que esse processo se cumpra. De fato, é necessário que o OP seja adaptado para que sua transferência possa ocorrer em distintos contextos. Nesse processo, o OP passou a ser utilizado por muitos atores, de formas muito diversas daquela em que foi concebido originalmente em Porto Alegre, ao final dos anos 1980. Por um lado, o PT em Porto Alegre se valeu da "chancela" das instituições internacionais para legitimar sua prática internamente no Brasil e na cidade. Por outro, as mesmas instituições usaram e transformaram o modelo de Porto Alegre incorporando-o às suas

agendas de ação mais amplas, de acordo com seus interesses específicos, incluindo-o em projetos destinados a outros países.

O OP foi traduzido para as organizações internacionais como um instrumento de gestão urbana. As ênfases dadas a ele pelas organizações analisadas no artigo são muitas. A título ilustrativo, há uma associação entre OP e promoção da Agenda-21 feita pela ONU. Já a União Europeia reconhece a importância de cooperação e o intercâmbio entre cidades. Nesse caso, todavia, como são os municípios que operacionalizam as transferências e a cooperação internacional, a dimensão política do OP nas relações entre os municípios pode ser mais ou menos forte, de acordo com quem coordena a rede. O Banco Mundial destaca a luta contra a corrupção como um dos êxitos positivos do OP e realizou uma destilação do conteúdo ideológico do OP, para torna-lo mais técnico e passível de reprodução. É certo que não é possível fazer coincidir as visões dos indivíduos que estão promovendo o OP, a partir dessas organizações, com a perspectiva institucional mais ampla. O que pode ser afirmado com segurança é que o conteúdo político e ideológico original de Porto Alegre se modificou ao longo da difusão massiva dessa política de participação social e nos dias de hoje existe uma diversidade grande de OPs no mundo.

Osmany Porto de Oliveira – Departamento de Relações Internacionais Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN). Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Email: <osmanyporto@gmail.com>.

Referências bibliográficas

ALLEGRETTI, G.; HERZBERG, C. El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo, 2004. Disponível em: <http://old.iepala.es/documentos_sevilla/6.pdf>. Acesso em: 9 set. 2015.

AYCRIGG, M. *Participation and the World Bank: success, constraints, and responses*. *Social Development Papers*, nº 29, World Bank, 1998.

BANCO MUNDIAL. *World development report: infrastructure for development*. New York: Oxford University Press, 1994.

BECKER, A. J. *A cidade reinventa a democracia*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.

CABANNES, Y. "Les Budgets Participatifs en Amérique latine: de Porto Alegre à l'Amérique Centrale, en passant par la zone andine, tendances, défis et limites". *Mouvements*, nº 47-48, p. 128-138, 2006.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine*. Entre notables du droit et Chicago boys. Paris: Seuil, 2002.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making". *Governance*, vol. 1, nº 13, p. 5-24, 2000.

- FERNANDES, R. B. *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. "International norm dynamics and political change". *International Organization*, vol. 52, nº 4, p. 887-917, 1998.
- GANUZA, E.; BAIOCCHI, G. "The power of ambiguity: how Participatory Budgeting travels the Globe". *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, nº 2, p. 1-12, 2012.
- GEORGE, A.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Massachusetts: MIT Press, 2005.
- GOLDFRANK, B. "The World Bank and the globalization of Participatory Budgeting". *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, nº 2, p. 1-14, 2012.
- GRAHAM, E.; SHIPAN, C.; VOLDEN, C. "The diffusion of policy diffusion research in political science". *British Journal of Political Science*, vol. 43, nº 3, p. 673-701, 2013.
- HALL, P. "Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, p. 275-296, 1993.
- HASSENTEUFEL, P. "De la comparaison internationale à la comparaison transnationale, les déplacements de la construction des objets comparatifs en matière de politiques publiques". *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, nº 1, p. 113-132, 2005.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policy*. Harper Collins: New York, 1995.
- LATOURETTE, B. *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 2005.
- MARCUS, G. E. "Ethnography in/of the world system: the emergence of multi-sited ethnography". *Annual Review of Anthropology*, nº 24, p. 95-117, 1995.
- NAVARRO, Z. "Relatório: Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo". Porto Alegre, s.d.
- PAL, L.; HADJIISKY, M.; WALKER, C. *Beg, borrow, steal or swallow? The micro-dynamics and macro-effects of contemporary policy transfers*. Cheltenham: Edward Elgard, no prelo.
- PECK, G. "Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation". *Progress in Human Geography*, vol. 35, nº 6, p. 773-797, 2012.
- PETERSON, G. E. *Decentralization in Latin America: learning through experience*. Washington: The World Bank, 1997.
- PEREIRA, J. M. M. *O Banco Mundial como ator político intelectual e financeiro: 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- PONT, R. "Inicia-se troca de experiências democráticas". *Correio do Povo*, 10 nov. 1999.
- PORTO DE OLIVEIRA, O. *Le transfert d'un modèle de démocratie participative: paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*. Paris: Collection Chrysallides, IHEAL Éditions, 2010.
- _____. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: Annablume, 2016.
- PROGRAMA DE GESTÃO URBANA. I Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo. Quito, 2001.
- QUAMMEN, D. *Spillover: animal infections and the next human pandemic*. New York: W.W. Norton & Company, 2013.

- RAMONET, I. "Porto Alegre". *Le Monde Diplomatique*, nº 562, jan. 2001. Disponível em: <<https://www.monde-diplomatique.fr/2001/01/RAMONET/7707>>. Acesso em: 9 set. 2015.
- SAURUGGER, S.; SUREL, Y. "L'Européanisation comme processus de transfert de politique publique". *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 13, nº 2, p. 179-211, 2006.
- SCHATZ, E. (ed.). *Political ethnography: what immersion contributes to the study of power*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- SHAH, A. (ed.). *Participatory budgeting*. Washington: World Bank, 2007.
- SIMMONS, B.; DOBBIN, G.; GARRETT, F. *The global diffusion of markets and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. "Participatory budgeting worldwide: updated version". *Dialog Global*. Study nº 25. Bona: Engagement Global, 2013.
- _____. Participatory Budgeting worldwide: an invitation to global cooperation dialog global. Study nº 25. Service Agency. Bona, 2013.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. *Les Budgets Participatifs en Europe*. Paris: Recherches, 2008.
- _____. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do OP. In: DIAS, N. (org.). *Esperança democrática: 25 anos de Orçamento Participativo no mundo*. São Brás de Alportel: In Loco, p. 26-44, 2013.
- STRANG, D.; MEYER, J. W. "Institutional conditions for diffusion". *Theory and Society*, vol. 22, nº 4, p. 487-511, 1993.
- STRANG, D.; SOULE, S. "Diffusion in organizations and social movements: from hybrid corn to poison pills". *Annual Review of Sociology*, nº 24, p. 265-290, 1998.
- TARROW, S.; MCADAM, D. Scale shift in transnational contention. In: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (orgs.). *Transnational protest and global activism*. Lanham: Rowman & Littlefield, p. 121-150, 2005.
- URBAN MANAGEMENT PROGRAM. *Participatory Budgeting: conceptual framework and analysis of its contribution to urban governance and the millennium development goals*. Quito: Working Paper, 2004.
- UTZIG, J. E.; GUIMARAENS, R. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, N. (org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- WAMPLER, B. "A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas?". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, p. 65-95, 2008.
- WEYLAND, K. *Bounded rationality and policy diffusion*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2006.
- WORLD BANK. *Entering the 21st Century: world development report, 1999/2000*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- _____. *Municipal development in Mozambique: lessons from the first decade*. Vol 1: Synthesis Report. Washington: World Bank, 2009.

Resumo

Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos

Este artigo trata da difusão global do Orçamento Participativo (OP) brasileiro. Desenvolvido em Porto Alegre no final dos anos 1980, essa política de participação social foi adotada, nos dias atuais, por cerca de 2.800 governos. Procura-se responder às seguintes perguntas: como o OP passou de uma experiência local para uma referência global? Que mecanismos facilitaram esse movimento? E, por fim, de que maneira essa política de participação social se transformou ao longo do processo de difusão internacional? A partir de uma extensa "etnografia política transnacional", foram identificados três mecanismos operando na difusão do OP: a indução institucional, a construção social e a circulação internacional de indivíduos. O argumento é que um grupo de indivíduos, os "embaixadores da participação", foi fundamental para inserir o OP na agenda das instituições internacionais. Uma vez que o OP se insere na agenda das instituições internacionais, seu potencial de difusão é ampliado. O reconhecimento do OP pelas organizações internacionais mostra a importância que esse tema vem adquirindo em escala global. Todavia, a observação empírica revela que, a despeito da vasta difusão do OP, os significados que são atribuídos por cada um dos atores a essa política são muito distintos.

Palavras-chave: difusão de políticas públicas; orçamento participativo; organizações internacionais; Fórum Social Mundial; Banco Mundial

Abstract

Global diffusion mechanisms of the Participatory Budgeting program: international induction, social construction, and circulation of individuals

This article deals with the global diffusion of Participatory Budgeting (PB). Developed in Porto Alegre at the end of the 1980s, this social participation policy has been adopted by about 2,800 governments. The aim of this work is to answer the following questions: Why did PB move from a local policy to a global one? What mechanisms facilitated this movement? Lastly, in what ways was this policy transformed along the process of international diffusion? Relying on an extensive transnational political ethnography, this study found that three mechanisms were operating along the massive diffusion of PB: institutional induction, social construction, and the international circulation of individuals. The argument is that a group of individuals—the "ambassadors of participation"—was fundamental to introducing PB to the agenda of international institutions. The moment that PB was set on the agenda of international institutions its diffusion potential was amplified. The recognition of PB by international organizations reveals the importance that this issue is gaining on a global scale. Although, empirical observation shows that, in spite of the vast diffusion of PB, the meanings given to this policy can be very different according to the actor.

Keywords: Policy Diffusion; Participatory Budgeting; International Organizations; World Social Forum; World Bank

Resumen

Mecanismos de difusión global del presupuesto participativo: inducción internacional, construcción social y el movimiento de las personas

Este artículo trata de la difusión global de Presupuesto Participativo (PP) desde Brasil. Desarrollada en Porto Alegre a finales de 1980, hoy en día esta política de participación social fue adoptada por cerca de 2800 gobiernos. Se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo el PP pasó de una experiencia local a una referencia global?, ¿Cuáles mecanismos han facilitado este movimiento? y, por último, ¿Cómo esta política de participación social se ha transformado durante el proceso de difusión internacional? A partir de una extensa "etnografía política transnacional" fueron identificados tres mecanismos que operan en la difusión del PP: inducción institucional, la construcción social y la circulación internacional de personas. El argumento es que un grupo de

individuos, llamados "embajadores de la participación" fue clave para que el PP entrara en la agenda de las instituciones internacionales. Desde que el PP se incluye en la agenda de las instituciones internacionales su potencial de propagación se expande. El reconocimiento del PP por los miembros de las organizaciones internacionales muestra la importancia que esta cuestión ha adquirido a una escala global. Sin embargo, la observación empírica muestra que, a pesar de la amplia difusión del PP, los significados que son asignados por cada uno de los actores en esta política son muy diferentes.

Palabras clave: difusión de políticas públicas; Presupuesto Participativo; Organizaciones internacionales; Foro Social Mundial; Banco Mundial

Résumé

Mécanismes de diffusion globale du Budget Participatif: induction internationale, construction sociale et circulation d'individus

Cet article traite de la diffusion globale du Budget participatif (BP) brésilien. Développé à Porto Alegre à la fin des années 1980, aujourd'hui cette politique de participation sociale a été adoptée par environ 2800 gouvernements. Cet article cherche à répondre aux questions suivantes: comment le BP est passé d'une expérience locale à une référence globale, quels mécanismes ont facilité ce mouvement et, enfin, comment cette politique de participation sociale s'est-elle transformée au cours du processus de diffusion internationale? A partir d'une vaste "ethnographie politique transnationale", un ensemble de trois mécanismes opérant dans la diffusion du BP a été identifié: l'induction institutionnelle, la construction sociale et la circulation des individus. L'argument qui en ressort est qu'un groupe d'individus, les "ambassadeurs de la participation", a été crucial pour que le BP se retrouve à l'ordre du jour dans les institutions internationales. Depuis que le BP a été inclus à l'ordre du jour des institutions internationales, le potentiel de sa propagation s'est élevé. La reconnaissance du BP par les organisations internationales montre l'importance que cette question a acquise à une échelle mondiale. Cependant, l'observation empirique révèle que, en dépit de sa large diffusion, les significations attribuées par chaque acteur à cette politique publique sont très différentes.

Mots-clés: diffusion des politiques publiques; Budget Participatif; organisations internationales; Forum Social Mondial; Banque Mondiale

Artigo submetido à publicação em setembro de 2015.

Versão final aprovada em julho de 2016.

Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil*

Carla Almeida
Euzeneia Carlos
Rafael da Silva

Introdução

Ao longo da década de 1990, o debate sobre a democracia foi se deslocando dos temas relacionados à transição do regime para o tema da avaliação da qualidade das democracias existentes. É nesse contexto que as "inovações democráticas", também conhecidas como "inovações institucionais" e "instituições participativas", tornaram-se um critério para a comparação e a avaliação das democracias contemporâneas. Tais denominações são utilizadas para qualificar o conjunto variado de modalidades de participação criadas nas últimas décadas, em vários países, com o objetivo de encurtar a distância entre os cidadãos e o sistema político e promover a incidência de atores coletivos nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas.

Para a literatura especializada, as instituições participativas (IPs) aprofundariam a democracia ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade. Elas também teriam poder para impactar positivamente os resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados. Estudos realizados em várias regiões do globo mostram que as instituições participativas variam significativamente quanto ao grau de institucionalização, às regras de funcionamento e ao tipo de ator que incluem, mas, de alguma forma, no seu conjunto, instauram práticas participativas e/ou investem de responsabilidades representativas atores e instituições não previstos pelo modelo clássico do governo representativo (Fung e Wright, 2003; Selee e Peruzzotti, 2009; Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011; Cameron, Hershberg e Sharpe, 2012).

Essa literatura avançou significativamente, em termos tanto quantitativos quanto qualitativos. Os estudos de caso, quase sempre fincados em experiências municipais e com o foco panorâmico nas dinâmicas internas das instituições participativas, passaram a conviver cada vez mais, na produção da última década, com estudos comparativos, que ampliaram o olhar para outras esferas federativas e também com estudos interessados em refinar instrumentais analíticos (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015). Alguns estudos

* Este artigo constitui o primeiro produto de um projeto de pesquisa mais amplo que busca mensurar a efetividade das instituições participativas (IPs) na política de assistência social e na gestão dos governos municipais nesse setor de política pública. E, desse modo, visa a estabelecer os nexos explicativos entre a participação e a efetividade das IPs (cf. pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social", CNPq).

mais recentes mostram também a tendência dessa produção em abordar as instituições participativas a partir de três enfoques: (i) as conexões que as IPs estabelecem com outras instituições do Estado e com instâncias da sociedade civil; (ii) o abandono da polarização entre participação e representação; e (iii) a seleção de variáveis mais precisas e instrumentos metodológicos mais eficazes para aferir a efetividade das instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas e nos governos (Pires et al., 2011; Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011).

Este artigo busca oferecer uma contribuição aos estudos do terceiro enfoque mencionado. Apresentamos aqui uma avaliação da efetividade das novas formas de participação institucionalizada em vigência no Brasil, tendo como referente empírico os conselhos municipais de assistência social. Essa avaliação foi realizada por meio de um índice que denominamos Índice de Efetividade da Participação (IEP)¹, composto pelos seguintes indicadores: a) o grau de institucionalização dos conselhos; b) a abrangência e as condições da deliberação; e c) a qualidade da representação. Como é detalhado melhor adiante, essas dimensões foram elaboradas a partir de um diálogo com a bibliografia, e as variáveis que as compõem foram retiradas do banco de dados do Censo Suas, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, edição 2012, que disponibiliza um amplo diagnóstico do funcionamento dos conselhos gestores da assistência social para o conjunto dos municípios brasileiros.

A amplitude do nosso universo empírico contrasta com a maioria dos estudos que trabalham com amostras limitadas e muitas vezes concentradas geograficamente. Os indicadores e as variáveis que utilizamos recobrem um conjunto de temas que são atuais e cruciais nessa agenda de estudo. Esperamos com este artigo oferecer uma contribuição ao debate em curso sobre a efetividade das instituições participativas.

O artigo segue estruturado em três seções, além destas notas introdutórias. Na primeira seção, "Marcos teóricos para avaliar a efetividade da participação", apresentamos as contribuições da literatura à agenda da efetividade da participação e, com base nelas, a composição do Índice de Efetividade da Participação (IEP) trabalhado neste artigo. A segunda seção apresenta "Metodologia e desenho de pesquisa" empregados. Finalmente, a terceira, "A efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social", discute os resultados da pesquisa divididos em duas subseções: a primeira avalia o desempenho do IEP segundo o seu padrão de distribuição territorial e populacional e a segunda analisa o IEP nos conselhos de assistência social a partir de seus três subíndices – institucionalização, deliberação e representação –,

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, ocorrido em maio de 2015, em Campinas. No *paper* então apresentado, esse mesmo índice recebeu outra denominação: ICS – Índice de Controle Social. Naquela oportunidade, nos foi sugerida a substituição pela nomenclatura IEP, que de fato nos pareceu mais adequada para expressar os objetivos da construção desse índice. Somos gratos pelas contribuições oferecidas a este artigo naquele seminário no âmbito da Sessão Temática "Efetividade das Instituições Participativas". Agradecemos também aos pareceristas de *Opinião Pública* pelas sugestões e críticas que permitiram aprimorar as análises contidas no texto.

avaliando sua performance nos municípios do país e seu padrão de desigualdade territorial e populacional.

Marcos teóricos para avaliar a efetividade da participação

A crescente expansão das IPs e de sua institucionalização no Estado tornou central para os analistas o problema da efetividade da participação. Diferentes arranjos institucionalizados de participação e representação de atores da sociedade civil em interação com atores estatais – orçamento participativo, conselhos gestores, conferências, audiências públicas e outros formatos – tornaram-se parte fundamental do processo de políticas públicas, seja na sua elaboração, seja na sua execução e regulação². Nesse processo, o tema da efetividade da participação alcançou notoriedade, sobretudo entre os teóricos da democracia deliberativa. E, na década corrente, a aproximação disciplinar destes com outros estudos dos fenômenos políticos, como a avaliação de políticas públicas e dos efeitos dos movimentos sociais no sistema político, conferiu novos desdobramentos ao debate.

A democracia deliberativa postula que a legitimidade democrática se funda no debate público e, portanto, decisões legítimas são aquelas oriundas da participação dos sujeitos afetados pela sua produção. Fung e Wright (2003) afirmam que, na democracia, ainda que a participação e a deliberação sejam princípios independentes e possam ser defendidas como um fim em si mesmas, os processos implicados serão julgados por suas consequências e por seus efeitos. Nesse sentido, esses autores sustentam que os processos participativos têm potencialidade de produzir efeitos positivos em termos de políticas porque, geralmente: a) agrupam indivíduos que possuem conhecimentos relevantes – de *expertise* – sobre os assuntos-alvo das decisões; b) incorporam indivíduos que vivenciam na prática os temas-alvo das decisões; c) regulam a tomada de decisão de modo que todos os participantes possam oferecer informações úteis sobre os temas-alvo das decisões e, assim, geram também decisões mais pactuadas; d) encurtam a distância entre as decisões e sua implementação, na medida mesma em que reúnem e possibilitam pactos entre os diferentes agentes implicados com a implementação de decisões.

Na teoria da democracia deliberativa, Avritzer (2010) identifica dois agrupamentos de estudos sobre a efetividade da participação. No primeiro, os estudos assumem as IPs como variáveis explicativas e visam demonstrar seus resultados, impactos ou efeitos nas políticas públicas e na atuação dos atores sociais e governamentais. Esse agrupamento de estudiosos se ancora na integração disciplinar entre a tradição da democracia deliberativa e a abordagem de avaliação de políticas

² Nas duas últimas décadas, os conselhos gestores expandiram-se para uma diversidade de políticas públicas e, hoje, nos municípios, temos 62.562 conselhos espalhados por áreas como assistência social, criança e adolescente, saúde, cultura, igualdade racial, preservação do patrimônio, meio ambiente, políticas para as mulheres, segurança alimentar, direitos do idoso, habitação etc. (Secretaria Geral da República, 2014).

públicas. Pires et al. (2011) tipificam esses estudos da *efetividade das instituições participativas* em dois grandes campos. No primeiro, encontram-se pesquisas que buscam mensurar os impactos da participação em termos do acesso e da qualidade dos bens, serviços e políticas públicas. No outro campo, os resultados são medidos em termos dos impactos das IPs na cultura política, nas relações e práticas políticas, na atuação da sociedade civil e dos gestores públicos (Pires e Vaz, 2010; Pires, 2011; Gurza Lavalle, 2011; Wampler, 2011; Cortes, 2011).

O segundo grupo é caracterizado por estudos interessados na *efetividade deliberativa* das IPs, definida como "(...) a capacidade efetiva dessas instituições de influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública (...)" (Cunha, 2009, p. 113). Os estudiosos desse segmento destacam três princípios da democracia deliberativa como norteadores da noção de efetividade deliberativa, a saber, igualdade deliberativa, publicidade e pluralidade. Sob esse enfoque, os trabalhos analisam o processo de deliberação no interior dos arranjos participativos e a sua *qualidade*, avaliando a sua dinâmica de funcionamento e os condicionantes de sua efetividade. Para tanto, como analisa Avritzer (2011), ao contrário de abordar o modelo deliberativo como uma unidade, os estudiosos têm trabalhado com a ideia de "diferentes momentos deliberativos", desagregando níveis de análise que possibilitem aferir sua efetividade.

Este artigo se inspira nesse segundo grupo de estudos, ou seja, naquele que focaliza a *efetividade deliberativa* das instituições participativas, também identificada na literatura como "qualidade do processo deliberativo". Para essa vertente, torna-se essencial a análise da "institucionalização da deliberação", ou seja, da maneira como os ideais deliberativos são promovidos a partir das regras e do funcionamento das instituições (Saward, 2000). Nessa medida, o desenho institucional é um importante foco de atenção, pois nos informa sobre como a estrutura organizativa favorece ou não um debate plural, sem coerções. As regras do desenho institucional definem quem tem o direito de ser representado e como os representantes são selecionados e também estabelecem o grau em que as instâncias estão abertas a públicos mais amplos. As regras que compõem o desenho institucional são consideradas, portanto, preditoras importantes dos efeitos democráticos promovidos pelas IPs (Faria e Ribeiro, 2011; Almeida e Cunha, 2011). Em outros termos, nessa perspectiva, as instituições, suas regras e desenho são vistos como parte integrante da maneira como a "agência democrática se expressa" (Smith, 2009).

As fontes geralmente utilizadas para aferir essas dimensões são documentos como Regimentos Internos e Leis de Criação das IPs, pois, como afirmou Faria, esses documentos:

[...] oferecem uma profusão de dados que nos permitem avaliar o quanto estas novas instituições estão aptas a cumprir as promessas que motivaram suas criações, ou seja, as promessas de expandir e democratizar o acesso às políticas públicas às quais elas se vinculam (Faria, 2007, p. 122).

Um exemplo nessa direção é o estudo de Smith (2009), que contempla diferentes tipos de participação institucionalizada implementados em diversos países, incluindo cidadãos individualizados³. Seu objetivo foi avaliar em que medida o desenho institucional dos diferentes tipos de inovação estudados tem relação com a promoção de "bens democráticos", que, segundo ele, são importantes em qualquer modelo de democracia preocupado com a legitimidade das decisões. São esses bens: a inclusividade, ou seja, a capacidade de a inovação promover presença dos diferentes grupos sociais e expressar diferentes demandas; o controle popular sobre as decisões políticas; os julgamentos coletivos ponderados; e a transparência. A estes, ele adicionou dois outros bens institucionais; *efficiency*, que se relaciona à capacidade de as inovações institucionais distribuírem os custos da participação para cidadãos e autoridades públicas de forma equilibrada; e *transferability*, que indica a possibilidade de uma inovação funcionar em diferentes contextos. Ao comparar os desenhos institucionais, o autor conclui que cada um deles apresenta, em diferentes graus, capacidade de influenciar a promoção de um daqueles bens. Desse modo, ele considera que a análise dessas inovações é capaz de responder aos críticos e aos céticos da participação institucionalizada, pois, se nenhuma inovação concretiza sozinha o conjunto das expectativas que lhes são normalmente dirigidas, cada uma delas realiza, em algum grau, um dos bens desejáveis considerados.

A produção brasileira tem oferecido importante contribuição a esse debate com estudos que vão além do desenho institucional e procuram avaliar a efetividade deliberativa das IPs por meio da qualidade do "processo argumentativo", o que é central na teoria deliberativa (Almeida, 2009). Nessa direção, as atas, por exemplo, podem ser importantes fontes de informação, pois elas registram "qual espaço as falas ocupam" nas dinâmicas concretas das IPs (Avritzer, 2009). Trata-se de avaliar, assim, como se dá a interação entre os participantes em termos de garantia de pluralidade, tolerância política, igualdade e real capacidade de todos possuírem as mesmas condições de influenciar a agenda e controlar as políticas. Esse tipo de análise também permite captar as justificativas que embasam as posições em jogo, ou seja, as "razões da política". Uma análise dessa natureza possibilita também o exame do tipo de deliberação que está sendo produzido no âmbito das IPs, o que pode ajudar a compreender em que momento do ciclo das políticas públicas ocorrem seus impactos (Cunha, 2007, 2009).

Este artigo se inspira nesses estudos, embora não contemplemos o "processo argumentativo" propriamente dito, ou seja, a análise sobre a qualidade da interação nos conselhos municipais de assistência tal como ela poderia ser captada a partir de fontes como as atas ou mesmo a observação participante. Entretanto, o nosso banco de dados

³ Smith agrupou as inovações estudadas em quatro categorias: aquelas que são baseadas em assembleias populares abertas, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre; as baseadas no formato de "minipúblicos", fóruns que são formados por cidadãos selecionados aleatoriamente, geralmente com critérios amostrais, para discutir temáticas específicas, como a Assembleia dos Cidadãos para a Reforma Eleitoral no Canadá; aquelas relacionadas à "legislação direta", como os referendos populares; e, finalmente, as formas de participação promovidas via internet, "e-democracia", como ele denomina.

nos permitiu contemplar variáveis importantes relacionadas à institucionalização dos procedimentos nos conselhos e aos resultados dos seus processos deliberativos em termos do alcance de suas decisões, bem como permitiu contemplar algumas variáveis consideradas preditoras da qualidade da tomada de decisão. Para avaliar a efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência a partir de um índice, agrupamos, então, aquelas variáveis em três níveis analíticos: a institucionalização, a deliberação e a representação⁴.

O primeiro nível, aqui denominado institucionalização (N1), diz respeito ao grau de institucionalização dos conselhos e às suas condições de infraestrutura. Partimos do pressuposto indicado pela bibliografia de que o grau de institucionalização dos conselhos é um importante preditor de sua capacidade de operar e tomar decisões independentemente do partido que ocupa, transitoriamente, o governo, e, portanto, preditor da própria efetividade da participação. Se a institucionalização diz respeito às garantias institucionais do funcionamento dos conselhos, na sua ausência "a regularidade no funcionamento das instâncias dependeria diretamente das conveniências conjunturais" (Souza, Teixeira e Lima, 2012, p. 5).

Neste artigo, a institucionalização será avaliada a partir: i) do grau de formalização das regras de funcionamento dos conselhos; ii) dos recursos que essas instâncias possuem para "responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas" (Lima et al., 2014, p. 16); e iii) do grau em que os conselhos são reconhecidos formalmente como integrantes da rede estadual de produção e controle das políticas públicas (Lima et al., 2014). No que diz respeito ao primeiro aspecto, a presença de um regimento interno aumenta as possibilidades de que as práticas sejam balizadas por regras previamente definidas e não pelo acaso das circunstâncias (Souza, Teixeira e Lima, 2012). Assim, quanto "maior a regulamentação sobre o funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços" (Faria e Ribeiro, 2011, p. 128). O tempo de existência do conselho também pode ser tomado como indicador dos recursos que possivelmente o conselho acumulou para lidar com a burocracia estatal e os processos decisórios de políticas, de modo que suas próprias decisões incidam naqueles processos (Lima et al., 2014). Sua permanência no tempo também nos diz sobre o grau de legitimidade que a instância acumulou diante de outros atores e instituições.

Sobre os recursos, a presença de uma secretaria executiva técnica e de funcionários responsáveis pelo funcionamento cotidiano dos conselhos indica, por exemplo, maior capacidade de ação dessas instâncias (Souza, Teixeira e Lima, 2012). Por fim, a natureza do ato normativo que cria o conselho é também um importante indicador do grau de sua força jurídica e institucional. Desse modo, importa saber se ele foi criado por um decreto ou por uma lei, porque dessa variação depende sua ancoragem e força institucional.

⁴ O trabalho de Souza, Teixeira e Lima (2012) sobre a "arquitetura da participação" nos conselhos nacionais nos serviu de inspiração para a definição dessas três dimensões analíticas.

Levando em conta esses apontamentos e considerando as limitações do banco de dados disponível, selecionamos variáveis do enraizamento institucional dessas instâncias, do seu reconhecimento como parte da rede estatal de controle e produção de políticas, do seu acúmulo de conhecimento organizacional, dos recursos humanos e materiais que garantem que desempenhem suas funções. Elas estão dispostas no Quadro 1⁵:

Quadro 1
Variáveis que compõem o Nível 1 – Institucionalização

Variáveis	Peso
Qual o instrumento legal que criou o conselho?	Baixo
Qual o ano de publicação do instrumento que criou o conselho?	Baixo
O conselho possui regimento interno?	Baixo
O regimento especifica e detalha quais conteúdos?	Baixo
O conselho faz uso dos 3% do índice de gestão descentralizada para custear seu funcionamento?	Alto
O conselho possui sede específica?	Médio
Quais equipamentos e materiais estão disponíveis para o conselho?	Baixo
O conselho possui secretaria executiva?	Alto
Quantos funcionários estão lotados na secretaria executiva?	Baixo
A secretaria executiva trabalha exclusivamente no conselho?	Médio

Fonte: Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social.

O nosso segundo nível de análise, deliberação (N2), agrupou variáveis relacionadas ao alcance das decisões dos conselhos na política de assistência social bem como variáveis que nos informam sobre as condições institucionais que balizam a tomada de decisão nessas instâncias.

Um primeiro conjunto de variáveis que utilizamos para avaliar essa dimensão diz respeito, assim, à própria capacidade de incidência do conselho na política de assistência social. Basicamente, aqui se trata de saber se os conselhos estão cumprindo as atribuições que lhes cabem no que se refere à deliberação dos instrumentos de controle social na política de assistência.

Sobre as condições institucionais que balizam as decisões, partimos do pressuposto de que o planejamento, a adoção de rotinas e o estabelecimento de regras prévias para a deliberação dos assuntos que são atribuições dos conselhos indicam um maior controle por parte dessas instâncias dos processos políticos, o que afeta a qualidade das decisões. Como já foi notado acima, a presença de regras previamente definidas a respeito dos assuntos que devem ser objeto de deliberação dos conselhos é um indicativo de que as decisões tomadas não são fruto das circunstâncias, mas de parâmetros debatidos e acordados previamente. O pressuposto aqui é o de que a presença de rotinas, de procedimentos, de planejamento indica "uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por

⁵ Cabe esclarecer que a cada variável foi atribuído um peso de acordo com sua importância na composição geral do nosso índice. Para maiores informações sobre a formação do índice, dos subíndices e da atribuição de pesos às variáveis, ver a seção seguinte, "Metodologia e desenho de pesquisa".

meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos" (Cunha, 2007, p. 153). Assim, por exemplo, importa saber se a inscrição de organizações da sociedade civil na rede de assistência social, atribuição do conselho, é feita com base em critérios devidamente formalizados numa resolução; se as fiscalizações que os conselhos devem fazer nos serviços oferecidos pela rede privada e pública são também previamente definidas por um cronograma; se há um calendário preestabelecido para as reuniões etc.

Buscamos aferir as condições da qualidade da deliberação também por meio de variáveis que informam sobre a estrutura organizativa dos conselhos. A existência de comissões internas, por exemplo, tende a qualificar cognitivamente o debate. É uma estrutura que capacita a tomada de decisão, possibilita o aprofundamento do conhecimento a respeito de uma temática e proporciona uma troca entre os vários pontos de vista presentes (Faria e Ribeiro, 2011; Lima et al., 2014). A inexistência de comissões, por sua vez:

[...] pode ser um preditor forte do pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros e, assim, da qualidade duvidosa de seu processo deliberativo, dado que, sem capacitação sobre a política em questão, os atores ali inseridos dificilmente participarão adequadamente do processo, principalmente em um contexto marcado pela presença forte de assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos (Faria e Ribeiro, 2011, p. 129).

Outro indicador selecionado para aferir a qualidade deliberativa dos conselhos está relacionado a sua capacidade de obter uma "audiência pública no Estado", ou seja, seu poder de ativar as conexões com o seu entorno político-institucional (Almeida e Tatagiba, 2012). Quando as dinâmicas das decisões e das agendas dos conselhos se circunscrevem às suas próprias fronteiras, seu poder de incidir na política pública diminui sensivelmente. O acompanhamento por parte do conselho das decisões tomadas em instâncias do seu entorno pode ser, então, um importante preditor de sua capacidade de incidir na política na medida em que ativa suas conexões e lhe permite obter uma perspectiva mais ampla da política pública.

As variáveis selecionadas para compor o Nível 2 (N2) são indicadoras, assim: do grau de deliberação a partir dos procedimentos ou condições que orientam a tomada de decisão; da incidência concreta dos conselhos na política de assistência social; e das conexões ativas que essas instâncias mantêm com o seu entorno institucional. O Quadro 2 expõe o conjunto dessas variáveis:

Quadro 2
Variáveis que compõem o Nível 2 – Deliberação

Variáveis	Peso
Com que frequência o conselho realiza reuniões ordinárias?	Médio
O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecido?	Baixo
O conselho tem planejamento anual das fiscalizações realizadas para serviços e programas da rede pública e privada?	Médio
O conselho já regulamentou por resolução própria a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas e benefícios socioassistenciais?	Alto
O conselho tem comissões permanentes?	Médio
O conselho estabeleceu por resolução o plano de acompanhamento e fiscalização das entidades, bem como dos serviços, programas e benefícios?	Alto
O conselho já regulamentou por resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito do Suas?	Alto
O conselho deliberou sobre proposta anual de orçamento do Executivo?	Baixo
O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios do Suas para as redes pública, privada ou para as duas?	Baixo
O conselho acompanha a execução dos planos de ação das entidades?	Alto
O conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades?	Alto
Com que frequência o gestor apresenta ao conselho relatório de aplicação dos recursos do fundo?	Médio
O conselho aprecia e emite parecer sobre o demonstrativo sintético de execução físico-financeiro do Executivo?	Baixo
O conselho aprecia e emite parecer sobre a execução financeira dos recursos do fundo?	Baixo
O conselho acompanha pactuação da Comissão Intergestora Tripartite?	Alto
O conselho conhece e acompanha o Plano Decenal da Assistência?	Alto
O conselho acompanha o cumprimento das deliberações da conferência?	Alto

Fonte: Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

O terceiro e último nível que compõe o IEP diz respeito à qualidade da representação exercida no conselho e ao grau em que essa instância presta contas e publiciza suas ações para públicos mais amplos. A nova forma de representação política posta em prática pelos conselhos gestores tem motivado um amplo debate no campo de estudos sobre as inovações institucionais (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Lückmann, 2007, 2011; Avritzer, 2007; Almeida, 2010). Esse debate tem levantado um conjunto de desafios que interpela as bases de legitimidade dessa representação e tem pontuado a necessidade de que ela seja plural, que equilibre o poder do Estado e da sociedade civil na composição dos conselhos, que permita o controle dos representados pelos representantes e que conecte os conselhos com públicos mais amplos. Afinal, se mencionamos antes a importância das conexões com o entorno institucional, não menos importante é a ancoragem societal dos conselhos, pois a própria legitimidade da representação exercida no seu interior depende da força dos laços que essas instâncias possuem com a sociedade (Almeida e Tatagiba, 2012).

As pesquisas sobre a representação nos conselhos têm mostrado: a predominância de um perfil elitizado de representante; a maior influência da

representação governamental nos processos decisórios; a precariedade de vínculos entre os conselheiros e sua base/entidade; a fragilidade de conexão entre os conselhos e a sociedade e suas consequências negativas para a publicidade e transparência na formulação de políticas públicas (Almeida, 2015).

Considerando esse debate, as variáveis selecionadas para compor esse nível de análise são indicadoras: do grau de igualdade entre a representação governamental e a da sociedade civil; do quanto a representação da sociedade civil está sob o controle de suas próprias organizações; do grau de ancoragem societária dos conselhos, ou seja, do quanto eles estão enraizados na sociedade civil e do quanto o conselho presta contas de seus atos a públicos mais amplos. O Quadro 3 apresenta essas variáveis:

Quadro 3
Variáveis que compõem o Nível 3 – Representação

Variáveis	Peso
O presidente e o vice-presidente são eleitos em reunião plenária do conselho?	Alto
Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os da sociedade civil?	Alto
Como são eleitos os representantes da sociedade civil?	Alto
No município existe algum fórum de discussão do Suas?	Alto
Com que frequência o conselho realiza reuniões ampliadas?	Alto
Com que frequência o conselho realiza reuniões descentralizadas?	Alto
Com que frequência o conselho realiza ações de mobilização social?	Alto
As atas do conselho são publicizadas para a sociedade e as entidades?	Alto
As deliberações/resoluções do conselho são publicizadas em Diário Oficial?	Baixo
O conselho tem canal de recebimento de denúncias?	Médio

Fonte: Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Metodologia e desenho de pesquisa

Como já mencionamos, a avaliação da efetividade dos conselhos municipais de assistência social do Brasil foi realizada por meio da elaboração do Índice de Efetividade da Participação (IEP), índice sintético produzido a partir dos três subíndices caracterizados acima, N1–Institucionalização, N2–Deliberação e N3–Representação. A fonte dos dados foi o Censo Suas 2012, base que aglutina o resultado de um questionário autoaplicado, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que inquiriu sobre o funcionamento dos conselhos gestores de 5.178 municípios, o que equivale a 93% do universo de municípios existentes no país.

A primeira ressalva a ser feita é no tocante à base de dados utilizada, o Censo Suas 2012. A finalidade desse censo é construir uma base de dados, via preenchimento de formulário eletrônico, com informações dos diversos órgãos e instituições da política de assistência social, de gestão, execução e controle, nos dois níveis federativos menores, estados e municípios. Esse instrumento possibilita a obtenção de um panorama geral sobre o funcionamento dos conselhos, nos aspectos burocráticos, infraestruturais e de pessoal. As perguntas que o estruturam atendem às preocupações dos gestores do

MDS, e não às estritamente acadêmicas, de quem estuda os mecanismos de controle social. Logo, levantamos os principais argumentos da literatura naquilo que tange o bom funcionamento dos espaços participativos de controle social, como os conselhos gestores, e, em seguida, buscamos nos questionários do censo quais desses aspectos estavam presentes ou serviriam como *proxies*.

Desse modo, como já mencionamos anteriormente, dimensões importantes acerca do processo deliberativo – como "quem fala", "quais temas são debatidos", "qual a qualidade da interação" – não foram contemplados pelo formulário de coleta e fogem da nossa proposta, que busca uma análise transversal, comparativa, entre os conselhos municipais em todo o território nacional. Estamos cientes de que, ao ampliar a abrangência do estudo, diminuímos a possibilidade de nos aprofundar nos casos específicos, bem como na análise processual do funcionamento dessas instâncias. Mas julgamos que o panorama abrangente aqui apresentado sobre o funcionamento dos conselhos oferece uma importante contribuição ao debate, dada a carência desse tipo de estudo na literatura especializada.

Com nossos dados, podemos diagnosticar ou confirmar aspectos mais estruturais, que afligem e abortam a possibilidade de realização plena de tais mecanismos de controle social. É importante frisar que a construção desse índice foi complexa, envolvendo reuniões, debates e rodadas de refinamentos que nos legaram esse formato. Como toda métrica, possui seus limites, mas permite, certamente, avançar numa avaliação mais abrangente sobre o tema, o que valida, julgamos, o esforço empenhado.

As variáveis que compõem os subíndices (N1, N2 e N3) encontram-se originalmente no banco de dados como nominais/dummies, usualmente aquelas que admitem sim ou não como resposta, e ordinais. Em geral, foram codificadas seguindo uma lógica intuitiva, quando necessário aplicamos recodificações, adequando os valores das respostas às expectativas teóricas. Seguem dois exemplos de variáveis que não precisaram de recodificações, ambas do nível representatividade: O conselho tem canal de recebimento de denúncias? Resposta: 1- Sim e 0- Não. Com que frequência esse conselho realiza reuniões ampliadas, com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros? Resposta: 0- Nunca; 1- Semestralmente; 2- Anualmente; 3- Mensalmente; e 4- Diariamente.

Com essa adequação, as variáveis de cada subíndice foram submetidas ao teste de consistência Alpha de Cronbach (α). Segundo Maroco e Garcia-Marques (2006), existem dois critérios para leitura do valor dessa medida estatística: um, rígido, em que o α é pelo menos 0.70, e outro, um pouco menos rígido, em que o α é pelo menos 0.60. Como o teste é muito conservador, segundo os próprios autores, além de dispormos de um fenômeno multifacetado, quantificado em diversas variáveis com medidas heterogêneas, optamos pelo critério menos exigente. Assim, viabilizamos a continuidade da pesquisa sem perder de vista os cânones estatísticos que conferem legitimidade aos

dados que estamos produzindo. Como pode ser visto na Tabela 1, o nível 3 obteve um α com valor levemente inferior ao critério utilizado, porém, como está muito próximo do 0.60, mantivemos a estrutura do nível, já que, até chegar a esse valor, outras variáveis menos prioritárias foram excluídas, ficando apenas aquelas imprescindíveis para o nível. Para o restante dos níveis e o índice geral, os valores do α atenderam ao critério adotado.

O passo seguinte foi padronizar as escalas de cada variável, conforme a fórmula abaixo:

$$\frac{\text{Valor Observado} - \text{Menor Valor da Distribuição}}{\text{Maior Valor da Distribuição} - \text{Menor Valor da Distribuição}}$$

Como resultado desse procedimento, todas as variáveis ficaram com valores que variam de 0 a 1, sendo que, quanto mais perto de 1, melhor é o desempenho do município em uma dada variável. Posteriormente foram criados os três subíndices individualmente. Para isso aplicamos uma média ponderada com todas as variáveis de cada subíndice, utilizando como valor da ponderação o peso (importância) atribuído ao atributo medido por cada variável⁶. O produto consistiu de três subíndices, N1, N2 e N3, sendo estes submetidos a uma média simples para obtenção do IEP.

Tabela 1
Consistência dos subíndices e do índice geral

Nível – IEP	Alpha de Cronbach
N1 – Institucionalização	0,632
N2 – Deliberação	0,693
N3 – Representação	0,581
IEP – Geral	0,692

Fonte: Censo Suas – 2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social.

Empreendemos a análise do IEP e dos subíndices pela distribuição dos municípios do país em categorias ou classes de intensidade. Consideramos três intervalos para classificar os municípios, a saber: baixa intensidade, quando o valor do índice chegou a 0,33; média intensidade, quando variou de 0,34 a 0,66; e alta intensidade, quando apresentou valores maiores que 0,67⁷.

⁶ Para atribuir os pesos, estabelecemos um diálogo com a literatura especializada, resultando em uma primeira proposta, que foi submetida a avaliação e debate de todos os envolvidos com a pesquisa. De outro lado, também consideramos, na atribuição dos pesos, as frequências obtidas por algumas variáveis. Por exemplo, apresentado adiante, uma maioria significativa dos conselhos possuía regimento interno, o que nos indica que essa variável, considerada bastante relevante para a bibliografia, não constitui, entretanto, um diferencial no universo dos casos em questão.

⁷ Ressaltamos que o intervalo de distribuição dos municípios em classes de intensidade é similar ao utilizado por Pires e Vaz (2010). No estudo desses autores, a divisão em classes visou mensurar a associação entre a intensidade do Índice Municipal de Institucionalização da Participação (Imip) e o desempenho na atuação de governos.

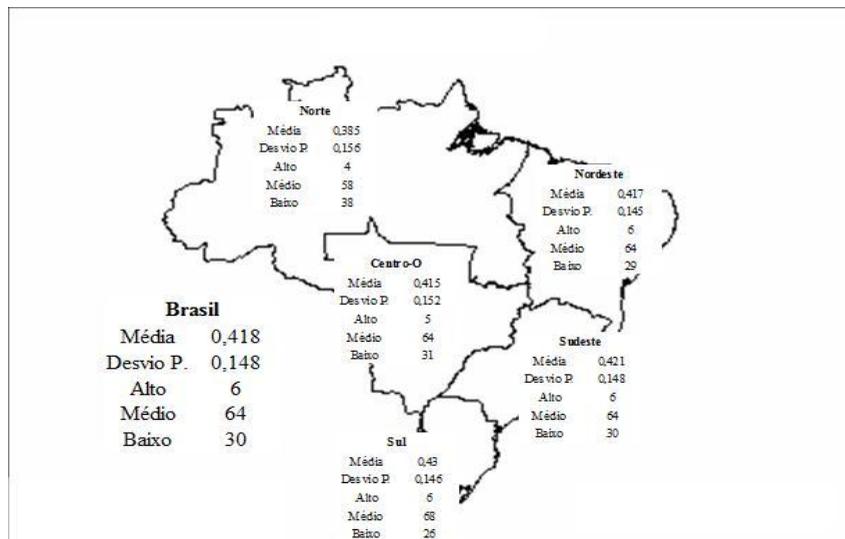
A efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social

Nesta seção, apresentamos os resultados da pesquisa em duas subseções. Primeiro, avaliamos o desempenho do IEP segundo o seu padrão de distribuição territorial e populacional para, em seguida, analisar o índice desagregadamente, ou seja, a partir de seus três subíndices – institucionalização, deliberação e representação.

Efetividade da participação segundo a distribuição territorial e populacional

Para uma visão geral da performance do IEP, a Figura 1 apresenta os valores médios e das categorias de intensidade, segmentando os municípios por região geográfica, além dos valores para o país. Observa-se uma concentração de municípios com o IEP na categoria intermediária: 6 em cada 10 municípios (64%) ficaram nessa faixa; 3 em cada 10, na categoria baixa (30%); e apenas 6% possuem valores do índice na categoria alta. A tendência de se concentrarem nos valores intermediários da escala é confirmada pela média da distribuição nacional, cujo valor foi de 0,418.

Figura 1
IEP-Geral nacional e por regiões geográficas, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)



Fonte: Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

No quesito territorial, a agregação do índice por regiões geográficas (Figura 1) aponta a região Norte com o maior percentual de municípios com baixo IEP (38%) e o menor percentual de municípios com médio valor do índice (58%). Em contraste, o Sul apresentou menor percentual de municípios com baixo índice (26%) e maior percentual

com médio índice (68%). Esse quadro é corroborado quando consideramos as médias obtidas por cada estado. Na região Norte, três dos seus sete estados apresentam médias abaixo da média regional (AC, AP, TO), sendo que duas delas são as piores médias nacionais, Amapá e Tocantins, ambos com IEP 0,357. O desvio-padrão das médias das regiões aponta para uma maior heterogeneidade entre os municípios da região, além da heterogeneidade observada na região Centro-Oeste. Nas demais, as diferenças na performance do IEP foram mais sutis.

No que se refere ao porte populacional dos municípios, verificamos uma expressiva variação do IEP⁸. Observa-se o pior desempenho do índice nos municípios de pequeno porte I e II (Tabela 2). No caso do primeiro, 36% possuem baixo desempenho e, no segundo, esse percentual é de 22%. No outro extremo temos os municípios de grande porte e as metrópoles. No primeiro grupo, 5% dos casos obtiveram baixo desempenho e 23%, alto desempenho. No segundo, não há nenhum caso com baixo desempenho e 56% deles ficaram dentro do melhor intervalo.

As médias aumentam à medida que o porte do município também aumenta. Inversamente, considerando a heterogeneidade entre os municípios segundo o desvio-padrão, constatamos uma diminuição conforme o porte aumenta. Ou seja, municípios de menor porte possuem menor média e maior heterogeneidade, enquanto os municípios maiores apresentam maior média e menor heterogeneidade. A relação positiva entre o desempenho no IEP e o porte do município pode ser sintetizada na seguinte sentença: quanto maior o porte populacional maior o IEP e, por conseguinte, quanto menor o porte menor o IEP.

Tabela 2
IEP-Geral por porte de município, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)

	Metrópole	Grande	Médio	Pequeno II	Pequeno I
Alto	56	23	11	7	4
Médio	44	72	76	72	61
Baixo	0	5	13	22	36
Média	0,654	0,563	0,488	0,443	0,393
D.-P.	0,108	0,125	0,136	0,141	0,143

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

⁸ O porte do município é definido conforme sua população: metrópole (acima de 900.000), grande porte (100.001 a 900.000), médio porte (50.001 a 100.000), pequeno porte II (20.001 a 50.000) e pequeno porte I (até 20.000). Fonte: PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano (com base no Censo 2010 do IBGE).

Institucionalização, deliberação e representação nos conselhos municipais de assistência social

A análise do desempenho do IEP desagregada pelos seus subníveis, institucionalização (N1), deliberação (N2) e representação (N3), aponta expressiva variação. Destes, a representação é o subíndice mais frágil, pois a maioria dos municípios brasileiros (51%) obteve baixos valores nessa dimensão. A deliberação aparece como a segunda mais frágil, porém bem distante da situação anterior: 19% dos municípios apresentaram valores baixos, 55%, médios e 27%, altos. Em uma situação melhor está a dimensão da institucionalização, com 12% de valores baixos, 60%, médios e 28%, altos (Tabela 3). Considerando o desempenho médio nacional em cada nível, a representação aparece com a menor média e menor heterogeneidade, segundo o desvio-padrão. A melhor média é apresentada pela institucionalização, seguida da deliberação, esta apresentando maior heterogeneidade.

Tabela 3
Níveis do IEP por regiões geográficas, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)

	Brasil			Norte			Centro-Oeste		
	N1	N2	N3	N1	N2	N3	N1	N2	N3
Alto	28	27	3	23	18	2	30	32	1
Médio	60	55	47	60	54	47	58	48	44
Baixo	12	19	51	17	28	50	12	20	54
Média	0,537	0,525	0,351	0,512	0,459	0,347	0,541	0,540	0,334
D.-P.	0,171	0,193	0,141	0,179	0,198	0,147	0,169	0,214	0,130
	Nordeste			Sudeste			Sul		
	N1	N2	N3	N1	N2	N3	N1	N2	N3
Alto	31	19	3	26	29	3	29	36	2
Médio	59	59	49	61	56	47	59	50	46
Baixo	11	22	48	13	15	51	12	14	52
Média	0,550	0,493	0,365	0,528	0,544	0,349	0,543	0,566	0,343
D.-P.	0,170	0,183	0,140	0,172	0,186	0,143	0,168	0,192	0,136

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Resultados semelhantes foram encontrados por Hevia e Isunza Vera (2012) nos conselhos consultivos no México, instâncias de participação da sociedade civil na formulação de políticas setoriais. Duas das dimensões que os autores consideraram para avaliar os conselhos são similares a adotada aqui: institucionalização, representação e

incidência na política. No México, essas instâncias também não enfrentam problemas quanto a sua institucionalização, mas apresentam fragilidades em termos de representatividade e capacidade de incidir nas políticas públicas.

Na análise dos conselhos de assistência social brasileiros, buscamos, em complemento, avaliar os níveis do IEP segundo sua distribuição territorial e populacional, em virtude dos efeitos produzidos. A segmentação dos três níveis do índice pelas regiões geográficas confirma o destaque negativo para os estados do Norte: a região apresentou a maior concentração de municípios com baixo desempenho na institucionalização (17%) e na deliberação (28%). Vale destacar que nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste encontramos um melhor desempenho da institucionalização seguida da deliberação. Já nas regiões Sudeste e Sul, o melhor desempenho é do nível deliberação, que foi seguido pelo nível da institucionalização. Destacamos ainda que a menor heterogeneidade foi encontrada na representação, seguida pela institucionalização e deliberação, confirmando que a representação é a dimensão mais frágil (Tabela 4).

A distribuição dos níveis do IEP segundo o porte populacional dos municípios confirma a relação encontrada entre desempenho do índice e tamanho da população. Nesse caso, os municípios de pequeno porte I e II apresentam o pior resultado nas dimensões institucionalização, deliberação e representação, com destaque para esse último. Nas metrópoles, em 94% delas, os conselhos se encontram bem institucionalizados; em 75%, a deliberação encontra uma situação positiva; já a representação apresenta uma realidade mais problemática, assim como em todos os portes. Esse mesmo padrão é observado nos outros dois portes restantes, o médio e o grande.

As constatações acima são reforçadas quando consideramos as médias. Vale ainda destacar que, nos municípios de pequeno porte I e II, encontramos maior heterogeneidade. Já nos municípios de maior porte populacional, as médias são maiores e esses grupamentos apresentam-se de forma mais homogênea, com destaque para as metrópoles na dimensão da institucionalização.

Tabela 4
Níveis do IEP por porte dos municípios, estatísticas descritivas e valores relativos por categoria (%)

	Metrópole			Grande			Médio		
	N1	N2	N3	N1	N2	N3	N1	N2	N3
Alto	94	75	24	61	59	6	44	42	3
Médio	6	25	71	38	37	78	52	49	58
Baixo	0	0	6	0	4	16	4	9	39
Média	0,802	0,701	0,552	0,678	0,673	0,459	0,612	0,605	0,393
D.-P.	0,086	0,165	0,165	0,138	0,164	0,130	0,151	0,178	0,139
	Pequeno II			Pequeno I					
	N1	N2	N3	N1	N2	N3			
Alto	31	32	2	23	21	2			
Médio	61	53	52	62	57	42			
Baixo	8	14	46	15	22	56			
Média	0,563	0,559	0,364	0,512	0,497	0,335			
D.-P.	0,160	0,188	0,138	0,169	0,190	0,137			

Fonte: Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Nas próximas seções, analisamos o comportamento das variáveis que compõem cada subíndice. Em todas elas permanecemos inquirindo acerca do seu padrão de distribuição territorial e populacional.

Institucionalização

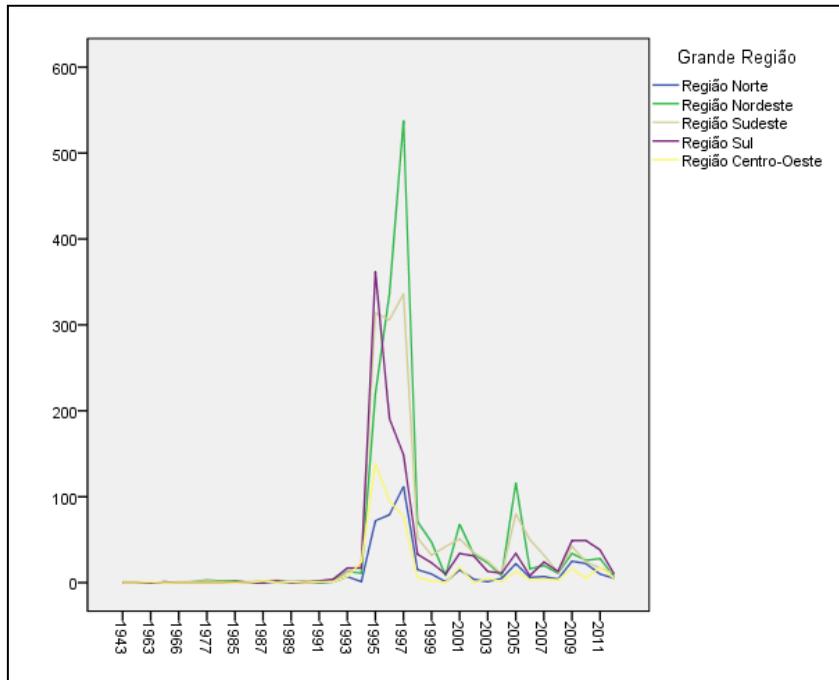
A boa performance do N1, institucionalização, torna-se compreensível quando observamos o comportamento das variáveis que mediram a força e o enraizamento institucional dos conselhos da área investigada: 97% deles estão inscritos em Lei e não foram encontradas distinções significativas para essa variável nos recortes territorial ou porte populacional. Do ponto de vista da eficácia de seu instrumento legal, portanto, os conselhos dessa área estão devidamente reconhecidos na rede de controles da política de assistência social. É relevante notar também que 82% dos conselhos possuem regimento interno e, para essa variável, não encontramos distinções no recorte por regiões. É importante frisar que 21% e 11% dos pequenos municípios I e II, respectivamente, não têm regimento interno, em contraste com os de demais portes, onde esse valor não ultrapassou 6% dos municípios, com destaque positivo para as metrópoles, onde todos os conselhos possuem regimento.

Ainda no que se refere ao N1, é digno de nota que 68% dos conselhos municipais de assistência social no Brasil existam desde 1997. A década de 1990 foi o período de

grande expansão desses conselhos nas diferentes regiões (Gráfico 1). Mas é importante notar que, até 2001, havia 75% de municípios de pequeno porte I com conselhos, ao passo que, desde 1997, essas instâncias já existiam em todas as metrópoles. Ou seja, se a maior parte dos conselhos foi criada na década de 1990, nos parece que foi ao longo da década de 2000 que os conselhos se universalizaram para além das metrópoles, o que pode ajudar a explicar as variações encontradas no IEP segundo o porte dos municípios.

No que diz respeito às regiões, vale sublinhar algumas nuances que podem ser úteis para explicar as variações nas performances do IEP segundo esse recorte. Conforme o Gráfico 1, a região Sul tem o maior pico de criação de conselhos em 1994, logo após a promulgação da Loas (Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742/1993). Seguidamente, observamos o pico do Sudeste e do Centro-Oeste. A primeira onda de expansão desses conselhos nas regiões Nordeste e Norte vem um pouco depois, em 1997. Essa variação na expansão dos conselhos ao longo do tempo, nas regiões do país, pode estar associada às diferenças no seu desempenho no IEP. Nesse aspecto, vale registrar que Gurza Lavalle e Barone (2015) demonstraram que a maior longevidade dos conselhos gestores se correlaciona positivamente ao padrão decisório destes.

Gráfico 1
Histórico da expansão dos conselhos de assistência social por região (%)



Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

As variáveis do N1 que mediram a infraestrutura e os recursos disponíveis para o funcionamento e a tomada de decisão dos conselhos apresentaram dados mais diversos, contribuindo para a explicação das desigualdades na performance dos municípios por porte populacional e por região. Os dados gerais apontam que 56% dos conselhos fazem uso do Índice de Gestão Descentralizada para custear despesas de funcionamento; 34% não fazem uso desses recursos e 10% não souberam responder. Considerando o porte do município, o uso desse dispositivo alcança 88% dos conselhos de metrópoles; nos demais portes, ficou entre 55% e 60%. No que diz respeito às regiões, entre 55% e 60% dos conselhos fazem uso desse dispositivo, com exceção dos conselhos do Sudeste, onde menos da metade (47%) dos conselhos acionam esse dispositivo.

Sobre a sede, 45% dos conselhos municipais têm sede específica para seu funcionamento e 55% não possuem esse apoio. Chama atenção a diferença por região, já que na região Sul 33% dos conselhos possuem sede, enquanto nas demais esse percentual fica mais próximo da marca nacional de 45% dos municípios com sede específica. Esses últimos dados ajudam a entender por que no Sul (e no Sudeste, como vimos anteriormente), em comparação com as demais regiões, o nível que obteve a melhor performance não foi o N1, mas o N2.

As variações no desempenho do nível institucionalização por porte populacional são ainda explicadas pelos recursos materiais dos conselhos. Nesse aspecto, à medida que aumenta o porte do município, os conselhos têm maior probabilidade de possuir sede e secretaria executiva próprias:

Tabela 5
O conselho tem sede específica e possui secretaria executiva?
Segundo o porte (%)

		Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Sede Específica	Não	63	45	28	16	0
	Sim	37	55	72	85	100
Secretaria Executiva	Não	43	29	16	5	0
	Sim	57	71	84	95	100

Fonte: Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Em termos nacionais, 74% dos conselhos municipais funcionam com ao menos um funcionário lotado na secretaria executiva; 12% funcionam com dois funcionários; uma pequena minoria dos conselhos funciona com mais de dois; e 9% deles funcionam sem nenhum funcionário. Apenas 19% dos conselhos dispõem de um funcionário que trabalha exclusivamente como secretário executivo. Destaca-se, nessa variável, a região Norte, com o melhor desempenho, onde 35% dos municípios responderam afirmativamente, ao passo que no Sul apenas 10% dos funcionários trabalham exclusivamente nos conselhos. A análise por porte populacional ressalta a tendência já verificada: quanto maior o porte, maior é a tendência de os conselhos terem secretário exclusivo:

Tabela 6
O secretário executivo trabalha exclusivamente no conselho?
Segundo região e porte (%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Não	65	82	79	90	73
Sim	35	18	21	10	27
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	89	78	66	42	18
Sim	11	22	34	58	82

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

A análise dos indicadores de formalização das regras de funcionamento, dos recursos financeiros e materiais disponíveis e da longevidade dos conselhos municipais permitiu indicar o seu grau de institucionalização. Conforme acentuado, a institucionalização nos conselhos de assistência social consiste na dimensão de melhor desempenho no IEP. Todavia, seu nível de consolidação nos municípios brasileiros varia de acordo com a localização regional e, principalmente, o porte populacional. Essa variação se explica pelas desigualdades encontradas em termos da infraestrutura e dos recursos disponíveis para o funcionamento dos conselhos.

Deliberação

No que se refere ao N2, deliberação, a maioria dos conselhos municipais realiza reuniões mensais (74%) ou ao menos bimestrais (15%), mediante um calendário anual estabelecido (66%), o que sugere uma rotina de funcionamento institucionalizada para essas instâncias. Essa rotina disponibiliza aos membros maior possibilidade de controle de sua própria participação nas reuniões e, portanto, de sua intervenção nos assuntos em pauta. Entretanto, tal rotina está mais universalizada como procedimento nos municípios de maior porte. Desse modo, quanto maior o porte do município, maior o percentual de respostas afirmativas para o "calendário anual de reuniões". Assim, possuem calendário anual de reuniões estabelecido: 58% dos municípios de porte I; 80% dos municípios de porte II; 91% dos municípios médios; 97% dos municípios grandes e 100% das metrópoles.

Por outro lado, a maioria dos conselhos (54%) executa uma das atribuições mais importantes que lhes são conferidas, a fiscalização dos serviços oferecidos pela rede socioassistencial, sem um planejamento anual. Os municípios da região Sudeste foram os que mais avançaram nesse quesito: 50% dos conselhos fazem a fiscalização mediante um planejamento. A região Nordeste apresentou a pior performance: 60% dos seus conselhos não executam a fiscalização com o planejamento. As disparidades se acentuam quando considerado o porte populacional do município. A tendência é de que quanto maior o porte, maior a probabilidade de a fiscalização ser informada por um planejamento. Assim, fazem a fiscalização mediante planejamento: 40% dos municípios de porte I; 51% dos municípios de porte II; 62% dos municípios de porte médio; 75% dos municípios grandes e 70% das metrópoles.

Outro dado significativo é que apenas 20% dos conselhos municipais de assistência contam com comissões permanentes na sua estrutura interna. A existência de comissões sugere uma tomada de decisão baseada num debate mais qualificado. Aqui novamente o recorte por porte populacional é o mais significativo, reproduzindo a mesma tendência anterior:

Tabela 7
O conselho tem comissões permanentes? Segundo o porte (%)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	88	77	54	22	0
Sim	12	23	46	79	100

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

A inexistência das comissões internas pode ajudar a explicar, inclusive, os motivos pelos quais os conselhos municipais não têm conseguido regulamentar, a partir de resoluções próprias, importantes aspectos referentes à execução da política de assistência social. Eles não têm conseguido, por exemplo, definir por meio de resolução própria os parâmetros de funcionamento e credenciamento das entidades de assistência social, que prestam os serviços e executam os programas previstos pela Política Nacional de Assistência Social. O próprio deslocamento da assistência social do terreno da filantropia para o campo das políticas públicas encontra no regimento dessas entidades um dos seus maiores desafios. De acordo com o Censo Suas 2012, 52% dos conselhos municipais não haviam regulamentado a inscrição dessas entidades, ou seja, estabelecido os critérios de seu funcionamento e da qualidade de seus serviços como condição para serem reconhecidas como integrantes da Rede Suas. Vale notar ainda que 78% dos conselhos também não haviam estabelecido, por meio de resolução própria, um plano de acompanhamento e de fiscalização dessas entidades, corroborando os dados que atestam a falta de fiscalização da rede socioassistencial informada por planejamento. Nesses quesitos, cumpre notar que há disparidades importantes tanto no recorte regional quanto no populacional, conforme mostra a Tabela 8:

Tabela 8
O conselho já regulamentou por resolução própria a inscrição de entidades e dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais? Segundo região e porte (%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Não	60	65	47	38	51
Sim	40	35	54	62	49
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	58	43	35	17	12
Sim	41	57	65	83	88

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Como observamos, os conselhos das regiões Sul e Sudeste foram os que mais avançaram nesse quesito, enquanto os do Nordeste apresentaram as maiores dificuldades. No que diz respeito ao porte do município, notamos a reprodução da mesma tendência verificada em outras variáveis: quanto maior o porte do município, maior a tendência de o conselho cumprir essa atribuição.

Na mesma direção, a maior parte dos conselhos não regulamentou, por resolução própria, os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito do Suas. Trata-se de benefícios como cesta básica, vale-transporte etc., cujos critérios de distribuição devem ser regulamentados para evitar dois riscos: o de se basearem em relações clientelistas e o de se transformarem em permanentes, quando devem ser eventuais mediante o oferecimento de outras políticas públicas que possibilitem aos cidadãos usuários desse benefício superar sua necessidade. De acordo com os dados de 2012, 57% dos conselhos municipais da assistência ainda não tinham regulamentado a distribuição desses benefícios. Encontramos novamente disparidades regionais e de porte de município. Quanto ao primeiro, chama a atenção que na região Norte 72% dos conselhos não tenham feito essa regulamentação e 66% dos conselhos do Sudeste também não. A região Sul marca o percentual mais favorável: nessa região, 56% dos conselhos já fizeram a regulamentação desse benefício. Em relação ao porte de município, detectamos que a metrópole apresenta o maior percentual de conselhos que regulamentaram os Benefícios Eventuais (47%). Porém, nesse caso, a tendência de melhor resultado nos municípios de maior porte populacional não é linear:

Tabela 9
O conselho já regulamentou por resolução própria os Benefícios Eventuais concedidos no âmbito do Suas? Segundo o porte (%)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	57	54	60	60	53
Sim	43	45.7	40	40	47

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Esses dados sugerem que os conselhos municipais enfrentam dificuldades em transformar os princípios e orientações mais gerais estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social em critérios específicos e precisos que parametrizem a execução da política na ponta.

As variáveis do N2 que mediram mais diretamente a incidência do conselho na política municipal também apresentaram variações importantes. Os conselhos de assistência, nesse setor de política, têm fiscalizado mais a rede pública de prestação de serviço do que a rede privada: 48% fiscalizam apenas a pública e 42%, as duas. O que se observa é que, à medida que aumenta o porte do município, também aumenta a

probabilidade de o conselho fiscalizar as duas redes. Fiscalizam as duas redes: 34% dos conselhos de municípios de porte pequeno I; 53% dos de porte pequeno II; 70% dos conselhos de municípios médios; 83% dos conselhos de municípios grandes; e, finalmente, 88% de conselhos de municípios metropolitanos. Encontramos disparidades regionais nesse quesito também. Como mostra a Tabela 10, as regiões Sudeste e Sul registraram os maiores percentuais para a fiscalização das duas redes, enquanto as regiões Norte e Nordeste, os menores percentuais:

Tabela 10
O conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas? Segundo a região (%)

Região	Não fiscaliza	Sim, apenas a rede socioassistencial pública do Suas	Sim, apenas a rede socioassistencial privada do Suas	Sim, a rede socioassistencial pública e privada do Suas
Norte	9	62	2	27
Nordeste	7	69	1	23
Sudeste	8	30	3	59
Sul	8	37	2	53
Centro-Oeste	7	46	3	45

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

A maioria dos conselhos delibera sobre a proposta anual de orçamento do Executivo (67%). Também aqui o aumento do porte populacional incide sobre o número de conselhos que afirmam deliberar sobre esse assunto: 65% dos conselhos de municípios de porte pequeno I; 67% dos conselhos de porte pequeno II; 70% dos conselhos de porte médio; 71% dos conselhos de porte grande e 88% dos conselhos de metrópoles. No que se refere às regiões, Norte e Centro-Oeste registraram os maiores percentuais para alternativa "não delibera": 40% e 39%, respectivamente, dos conselhos dos municípios dessas regiões não deliberaram sobre esse assunto em 2012. A região Sul se destaca, na qual 72% dos conselhos deliberaram sobre o assunto.

Quase todos os conselhos municipais de assistência (97%) têm cumprido sua atribuição de apreciar e emitir parecer sobre o instrumento de gestão denominado Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira apresentado pelo Executivo, sem distinções em relação ao recorte regional e ao porte de município. Vale notar que sem o parecer favorável dos conselhos a respeito desse instrumento de controle e gestão, o município sofre sanções, comprometendo repasse de recursos de outras esferas. Talvez isso explique o fato de que grande parte dos conselhos esteja cumprindo essa exigência, de modo a evitar cortes de recursos para os municípios.

A maior parte dos conselhos também tem cumprido sua atribuição de apreciar e emitir parecer sobre os relatórios de atividades de execução financeira dos recursos do

Fundo de Assistência Social (80%), ainda que também se possa verificar aqui que, quanto maior o porte, maior é o percentual de resposta afirmativa a essa questão. Em termos regionais, é na região Norte que encontramos o maior número de conselhos que não emitiram parecer sobre esses relatórios: 34%. Nas outras regiões, o percentual de resposta negativa foi: Nordeste 23%; Sudeste 16%; Sul 16% e Centro-Oeste 17%.

No que tange à deliberação sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades de assistência social, observamos importantes fragilidades por parte dos conselhos: 55% deles não deliberaram sobre esse assunto e há importantes variações pelo recorte regional e pelo porte de município (Tabela 11). Novamente se confirma a tendência: quanto maior o porte do município, maior é o número de conselhos que deliberaram sobre o assunto. É recorrente também a região Norte apresentar os piores indicadores: nela a maior parte dos conselhos não delibera sobre o assunto (71%), seguida de perto da Nordeste (70%). Igualmente, é nas regiões Sul e Sudeste que encontramos a maior parte de conselhos que deliberaram sobre esse assunto (56%).

Tabela 11
O conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para as entidades? Segundo região geográfica e porte do município (%)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Não	71	70	44	44	54
Sim	29	30	56	56	46
	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	62	48	36	25	18
Sim	38	52	64	75	82

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

No que se refere às variáveis do N2 que procuraram medir a capacidade de os conselhos acompanharem decisões/processos do seu entorno institucional e societal, é significativo que 42% acompanhem, ainda que sem regularidade, e 17%, com regularidade, as decisões produzidas no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite. Essa instância reúne representantes dos municípios, estados e do governo federal para tratar da política de assistência e é nela que se pactuam importantes dimensões do funcionamento da área. Nesse item, as distinções por porte e região acompanham a marca nacional, sem variações significativas.

A maioria dos conselhos (60%) também acompanha o cumprimento do Plano Decenal da Assistência, que diz respeito às diretrizes e metas estabelecidas pela política no decênio. Surpreende que o Nordeste apresente o melhor indicador (64%). Essa tendência invertida é verificada ainda no recorte populacional, com os municípios de pequeno porte apresentando melhores indicadores que os metropolitanos:

Tabela 12
O conselho conhece e acompanha o cumprimento do Plano Decenal da Assistência Social? Segundo o porte (%)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
Não	42	38	35	29	47
Sim	59	62	65	71	53

Fonte: Censo Suas-2012, Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Na sua ampla maioria (84%) os conselhos municipais acompanham o cumprimento das deliberações da conferência municipal. Levando em conta o recorte regional, chama a atenção novamente o Nordeste, onde 87% dos conselhos fazem esse acompanhamento e as demais seguem a média nacional. O recorte populacional confirma essa tendência inversa, ou seja, os conselhos de municípios pequenos (84%) tendem a acompanhar mais as deliberações das conferências do que as metrópoles (76%), contrariando as disposições anteriores.

De modo geral, a mensuração do grau de incidência dos conselhos nas decisões, ou seja, sua deliberação, considerou as rotinas do processo decisório, como o planejamento, as instâncias para o debate qualificado e as conexões com a sociedade política e a sociedade civil. Na avaliação do IEP, demonstramos que a deliberação é a segunda dimensão de melhor desempenho. Suas principais fragilidades se referem à inexistência de comissões permanentes na estrutura interna dos conselhos, de controle das entidades prestadoras de serviços, de fiscalização da rede socioassistencial e de regulamentação da concessão dos Benefícios Eventuais concedidos. Em que pese a desigualdade regional e populacional entre os municípios brasileiros, significativa variação foi observada na deliberação dos conselhos.

Representação

Por fim, na análise do N3 – representação –, o primeiro conjunto de variáveis consideradas avalia a igualdade entre a representação governamental e a da sociedade civil no conselho e o quanto a representação dos atores societários está sob o controle de suas próprias organizações. Na grande maioria dos conselhos municipais de assistência social, o presidente e o vice-presidente são eleitos em reunião plenária, não havendo distinções segundo o recorte territorial ou populacional. A maioria dos conselhos também adota a alternância do cargo de presidente entre representação governamental e representação da sociedade civil, entretanto, nesse quesito, encontramos diferenças nos indicadores quanto ao porte de município. O padrão observado segue a tendência de melhor desempenho dos conselhos nos municípios de maior porte populacional. Responderam afirmativamente: 76% dos conselhos de municípios de porte pequeno I e

78% daqueles de porte pequeno II e médio porte; sendo de 87% nos conselhos de municípios de grande porte e 82% nos de cidades metropolitanas.

Em 67% dos conselhos, os representantes da sociedade civil são eleitos em assembleias instaladas especificamente para esse fim, em apenas 8% dos casos eles são indicados pelo poder público e, em 25%, há uma combinação dos dois procedimentos: assembleias e indicação do poder público (Tabela 13). Esses indicadores apontam que nesses conselhos está razoavelmente presente uma igualdade na representação governamental e da sociedade civil e um razoável controle por parte desta última na determinação de sua representação. Todavia, distinções segundo o porte populacional indicam que o procedimento de escolha do representante da sociedade civil no espaço público é mais universalizado nos municípios de maior população (Tabela 13). No que se refere ao recorte regional, apenas no Centro-Oeste, 13% dos representantes da sociedade civil são indicados pelo poder público e 55%, em assembleia. Em 32% dos casos, os procedimentos são combinados. As demais regiões seguem as médias nacionais.

Tabela 13
Como são eleitos os representantes da sociedade civil no conselho?
Segundo o porte (%)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Em assembleias instaladas para esse fim	61	76	81	95	100	67
São indicados pelo poder público	10	6	3	0	0	8
Há uma combinação dos dois procedimentos	29	19	16	5	0	25

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Por sua vez, as variáveis que medem a ancoragem societária dos conselhos, ou seja, o quanto eles estão enraizados na sociedade civil, comprovam significativa fragilidade que explica a performance ruim do subíndice representação em quase todos os recortes.

Os conselhos gestores geralmente funcionam como instâncias de disputa entre interesses corporativos das comunidades de políticas aos quais estão vinculados (Almeida e Tatagiba, 2012). E um dos seus maiores desafios é exatamente obter audiência em públicos mais amplos. As variáveis aqui destacadas buscam saber até que ponto os conselhos de assistência social estão respondendo a esse desafio ou enfrentando-o.

Na grande maioria dos municípios (84%) não há fórum de discussão do Suas, à exceção dos municípios metropolitanos, onde essa esfera pública ocorre em 82% dos casos. No que se refere à realização de reuniões ampliadas, com a participação de

membros da sociedade civil que não sejam conselheiros, não há discrepâncias pelo recorte regional, mas sim pelo porte de município. Como demonstra a Tabela 14, dos conselhos 38% nunca realizam reuniões ampliadas e 62% realizam ao menos anualmente. Destaca-se, nos conselhos de municípios de pequeno porte I, o percentual de 41% daqueles que nunca realizam reuniões ampliadas.

Tabela 14
O conselho realiza reuniões ampliadas?
Segundo porte do município (%)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Nunca	41	34	31	21	24	38
Anualmente	26	27	27	24	41	26
Semestralmente	18	21	18	20	6	19
Mensalmente	14	18	23	35	29	17

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

Quanto às reuniões descentralizadas, realizadas fora da sede do conselho, nos bairros ou distritos dos municípios, também não encontramos distinções entre as regiões. A Tabela 15 apresenta os dados segundo o porte de município. É surpreendente que 74% dos conselhos não façam reuniões descentralizadas. O fato de 77% dos conselhos dos municípios de pequeno porte I e de 70% dos de porte II não realizarem reuniões descentralizadas talvez se explique pela dimensão populacional destes. Entretanto, em municípios de porte médio, grande e nas metrópoles, a realização de reuniões descentralizadas pode significar um forte incentivo à participação. Apenas nos conselhos de metrópoles, um pouco mais da metade (53%) realiza reuniões descentralizadas, ao menos anualmente.

Tabela 15
O conselho realiza reuniões descentralizadas?
Segundo o porte (%)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Nunca	77	70	64	63	47	74
Anualmente	12	14	16	16	35	13
Semestralmente	9	12	16	12	6	10
Mensalmente	2	4	5	9	12	3

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

No que concerne à realização de mobilização social por iniciativa dos conselhos, a maioria (51%) declara praticar essas ações anualmente ou semestralmente. Outros 6%

as realizam mensalmente, totalizando 57% que realizam esse tipo de mobilização com alguma frequência (Tabela 16). Esse repertório de ação é menos recorrente nos municípios de pequeno porte I e II. Cabe ressaltar que o uso combinado de diferentes repertórios de ação coletiva por atores societários – seja a participação institucional, sejam as mobilizações de protesto, sejam outras – tem sido enfatizado por estudos recentes dos padrões de interação entre sociedade civil e Estado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Carlos, 2015).

Tabela 16
O conselho realiza ações de mobilização social?
Segundo o porte (%)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Nunca	41	42	39	37	35	41
Anualmente	30	29	36	38	29	30
Semestralmente	21	23	15	18	18	21
Mensalmente	7	5	8	7	12	6

Fonte: Censo Suas-2012. Projeto de pesquisa "Efetividade do controle social na política de assistência social".

As variáveis do N3 que medem o quanto o conselho presta contas de seus atos a públicos mais amplos e está aberto a suas demandas também evidenciam deficiências. Em 24% dos conselhos municipais de assistência social, as atas não são publicizadas por nenhum meio, embora em 74% dos casos elas fiquem em local de livre acesso no conselho. Para uma minoria de conselhos (8%), as atas são enviadas para os conselheiros e suas entidades e, em raríssimos casos, ficam disponíveis em sites da internet (1%). O recorte por região acompanha as médias nacionais. No recorte por porte de município, chama a atenção que nas metrópoles e nos municípios grandes há maior uso da internet para a publicação das atas: 8% dos conselhos dos municípios grandes e 29% dos de metrópole fazem uso desse meio para publicizar as atas. Também nos conselhos de municípios desses portes, é mais usual o envio das atas para os conselheiros e suas entidades: 33% entre os conselhos dos municípios médios e 59% entre os das metrópoles.

Em 52% dos conselhos de assistência social, as resoluções do conselho não são publicadas em diário oficial. Por outro lado, quanto maior o porte, maior é a probabilidade de os conselhos fazerem uso desse procedimento: 100% deles nas metrópoles; 56% nos municípios grandes; 30% nos de médio porte; 22% nos de porte I e apenas 19% nos de porte II.

O último indicador de representação dos conselhos a se destacar é a existência de canais para o recebimento de denúncias. Mais da metade (54%) dos conselhos não possuem mecanismos de acolhimento de denúncias. A distribuição desse indicador por

porte populacional acentua a tendência anterior, ou seja, de privilégio daqueles de maior população.

Assim, responderam afirmativamente: 43% dos conselhos de municípios de porte I, 49% dos de porte II, 58% dos municípios médio, 67% dos municípios grandes e 82% das metrópoles. A disposição desses dados por região demonstra que o Nordeste e o Sudeste possuem o maior número de conselhos com esse dispositivo: 49%. As demais regiões acompanharam as médias nacionais.

Essas evidências corroboram a afirmação de que a representação nos conselhos corresponde ao subíndice mais deficiente do IEP. Na análise da qualidade da representação, ainda que os indicadores apontem o predomínio da isonomia entre a representação governamental e a da sociedade civil, bem como a indicação dessa última pelas organizações sociais, fragilidades em termos de prestação de contas e de publicização das ações para públicos mais amplos denunciam a debilidade dos conselhos quanto à sua ancoragem societária. Em geral, a desigualdade populacional entre os municípios assevera essa dimensão, em prejuízo daqueles de menor porte.

Conclusão

Para analisar a efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social, este artigo fez uso de dados censitários do ano de 2012, os quais cobrem 5.178 municípios do país. O Índice de Efetividade da Participação (IEP) com o qual trabalhamos foi composto por variáveis indicadoras do grau de institucionalização dos conselhos, da abrangência e das condições institucionais da deliberação e da qualidade da representação. O universo empírico, bem como a amplitude das dimensões analisadas, representa, assim, um significativo ganho para agenda de pesquisa sobre Instituições Participativas no Brasil, constituída, na sua grande maioria, por estudos de caso.

Na análise agregada, verificamos que apenas 6% dos municípios brasileiros ficaram classificados numa alta intensidade do IEP; 64%, numa média intensidade e, finalmente, 30% dos municípios, numa baixa intensidade. Encontramos importantes variações no desempenho dos municípios no IEP segundo o porte populacional e o pertencimento regional. Em termos gerais, os dados mostram que o IEP adquire melhores marcas nos municípios de grande porte e nas metrópoles, e as piores nos municípios pequenos. Encontramos na região Norte o maior número de municípios na classificação baixa do IEP e, na região Sul, o menor número desses municípios. Essas variações por porte populacional e recorte territorial se repetiram em quase todos os dados apresentados.

Na análise desagregada, constatamos que o nível de melhor performance do IEP foi a institucionalização, seguida da deliberação e representação, nessa ordem. Desse modo, em vários aspectos, os dados mostram que o processo de regulamentação pelo qual veio passando a política de assistência social no Brasil nas duas últimas décadas se

refletiu e foi acompanhado pelo enraizamento institucional dos conselhos nos municípios brasileiros. Ainda que possamos encontrar desigualdades importantes no que diz respeito à infraestrutura e aos recursos com que os conselhos contam para funcionar, a análise das variáveis do grau de institucionalização mostra que essas instâncias estão devidamente reconhecidas no interior da rede estatal de produção e de controles da assistência social. Mas elas apresentam fragilidades significativas no que diz respeito a determinados indicadores que merecem ser destacadas.

Sobre os indicadores da deliberação, verificamos que os conselhos têm cumprido algumas de suas importantes atribuições, como deliberar sobre a proposta orçamentária anual do Executivo para a área e emitir parecer sobre sua execução. O outro aspecto positivo aqui é que os conselhos têm também conseguido "olhar" para além de suas fronteiras e acompanhar decisões/processos de instâncias que estão no seu entorno institucional, como a execução das deliberações de conferências e as reuniões das comissões tripartites.

Entretanto, é plausível supor que a deliberação sobre um conjunto de outros assuntos não resulte de um debate efetivo e qualificado, pois carece de rotinas e procedimentos institucionalizados. Nesse sentido, vale sublinhar novamente que apenas 19,7% dos conselhos municipais de assistência contam com comissões permanentes na sua estrutura interna, do que depende uma tomada de decisão baseada num debate mais qualificado. Assim, os conselhos não têm conseguido regulamentar a contento as formas de operacionalização de alguns importantes princípios da Política Nacional de Assistência Social. É importante frisar que essa regulamentação é a garantia de que os programas, projetos e benefícios dessa política sejam executados segundo parâmetros e critérios públicos, do que precisamente depende o efetivo deslocamento da assistência social do campo da filantropia e do voluntarismo para o terreno da política pública, do profissionalismo e da cidadania.

Finalmente, vale destacar os resultados encontrados para a representação. Observamos que os conselhos dessa área têm logrado sucesso em garantir uma igualdade na representação governamental e da sociedade civil e um razoável controle por parte desta última na determinação de sua representação. Mas essas instâncias são pouco abertas à sociedade de forma geral e, em larga medida, circunscrevem-se às suas próprias fronteiras, deixando a desejar no que diz respeito a se conectar e prestar contas a públicos mais amplos.

Em última análise, a contribuição deste artigo é duplamente relevante. Em primeiro lugar, pelo acréscimo nessa agenda de pesquisa ao avaliar a efetividade da participação com base em duas dimensões de diferenciação, aquela relacionada ao desempenho do IEP nos níveis institucionalização, deliberação e institucionalização e a que afere sua variação territorial e populacional nos municípios brasileiros. Em segundo lugar, pela inovação metodológica caracterizada pela ampliação do universo empírico

combinada ao uso de métodos quantitativos robustos e aliada à análise de estudos qualitativos precedentes.

Estamos cômicos, porém, de que esses avanços ombreiam com os limites que se impõem em função do material empírico utilizado, Censo Suas – 2012, cabendo-nos o exercício de garimpar nele as variáveis pertinentes à luz da literatura especializada. Com isso, reconhecemos que aspectos relevantes do funcionamento dos conselhos ficaram de fora de nossa análise. Outro conjunto de limites diz respeito aos objetivos deste artigo e às estratégias utilizadas para alcançá-los. Propomo-nos a uma análise nacional comparativa acerca do funcionamento dos conselhos, considerando aspectos territoriais e populacionais que poderiam influenciar no desempenho dessas instâncias. Reconhecemos, entretanto, que essa análise não cobre dimensões analíticas importantes que podem ser contempladas em estratégias qualitativas. Esperamos que este artigo desperte interesses de pesquisa diversos, inclusive no sentido de aprofundar, qualitativamente, determinados dados e casos aqui tratados.

Carla Almeida – Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: <carlaalm@uol.com.br>.

Euzeneia Carlos – Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: <euzeneiacarlos@gmail.com>.

Rafael da Silva – Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: <eu_fael@yahoo.com.br>.

Referências bibliográficas

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, C. "Da participação à representação: um estudo crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores". *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, p. 54-78, jan.-jun. 2015.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. "Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década". *Lua Nova*, São Paulo, nº 94, p. 255-294, abr. 2015.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas". *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 109, p. 68-92, mar. 2012.
- ALMEIDA, D. R. *Teoria e prática deliberativas: um olhar sobre os conselhos municipais de saúde*. Relatório de pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil, vol. 2. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/UEM/Downloads/democracia_desigualdade_e_politicas_publicas_no_brasil_finep%20(2).pdf>. Acesso em: 5 mar. 2015.
- _____. "Representação política nos conselhos de saúde do Brasil". In: I Seminário Internacional e III Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis. Santa Catarina: UFSC, 2010.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.

_____. *A dinâmica da participação local no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil, vol. 2. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

_____. Introdução. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Introdução. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (coords.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.

CARLOS, E. "Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 30, nº 88, p. 83-99, jun. 2015.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: *Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste*. Relatório de Pesquisa. BH, 2007. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

_____. *A deliberação nos conselhos municipais de assistência social*. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil. vol. 2. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos. In: *Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste*. Relatório de Pesquisa. BH, 2007. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/158>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

FERRO, M. C. T. "Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas". In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Campinas. São Paulo, 2015.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (eds.). *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, M. (org.). *Trajatórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 67, nº 67, p. 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A. "Trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*". *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p. 95-139, 2011.

HEVIA, F.; ISUNZA VERA, E. Participación acotada. Consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (coords.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flasco, 2012.

LIMA, P. P. F., et al. "Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização". *Textos para Discussão*, nº 1951, Brasília-Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, São Paulo, nº 70, p. 139-170, 2007.

_____. "Associações, participação e representação. Combinações e tensões". *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p. 141-174, 2011.

MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. "Qual a confiabilidade do Alpha de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas?". *Laboratório de Psicologia*, Lisboa, vol. 4, nº 1, p. 65-90, 2006.

PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. R. C., et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p. 347-364, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 253-304, 2010.

SAWARD, M. Introduction. In: SAWARD, M. (ed.). *Democratic innovations*. London, NY: Routledge, 2000.

SECRETARIA GERAL DA REPÚBLICA. *Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília: SGPR, 2014.

SELEE, A.; PERUZZOTTI, H. Participatory innovation and representative democracy in Latin America. In: PERUZZOTTI, H.; SELEE, A. (eds.). *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.

SMITH, G. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press, 2009.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, P. "A construção da arquitetura da participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais". In: Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California, May 23 to 26th, 2012.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

Resumo

Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil

Este artigo avalia a efetividade das instituições participativas no Brasil, tendo como referente empírico os conselhos municipais da assistência social. A avaliação foi realizada por meio do Índice de Efetividade da Participação (IEP), composto por indicadores: a) do grau de institucionalização dos conselhos; b) da abrangência e das condições da deliberação; e c) da qualidade da representação política nessas instâncias. O IEP foi construído com dados referentes ao funcionamento dos conselhos da assistência social no ano de 2012 para todos os municípios brasileiros (Censo Suas, Ministério do Desenvolvimento Social). Nessa avaliação, concluímos que há significativas graduações na efetividade da participação nos conselhos dadas pelas dimensões constituintes do IEF (institucionalização, deliberação e representação) e pela diferenciação regional e populacional dos municípios brasileiros.

Palavras-chave: efetividade; instituições participativas; conselho municipal de assistência social; institucionalização; deliberação; representação

Abstract

Effectiveness of participation in the municipal councils of social assistance in Brazil

This article evaluates the effectiveness of participatory institutions in Brazil by empirically analyzing the municipal councils of social assistance. We process our evaluation via the Effectiveness Participation Index (IEP), which consists of three indicators: a) the degree of institutionalization of the councils; b) the quality of the deliberative processes; and c) the quality of representation. The IEP was constructed using official data on the functioning of the Policy Councils in 2012 (Census Suas Ministério do Desenvolvimento Social) for all municipalities in Brazil. We conclude that there are significant degrees of effectiveness of the participatory institutions in the country due to, on the one hand, the three constituent dimensions of participation—institutionalization, deliberation, and representation—and, on the other, regional and demographic differences between Brazilian municipalities.

Keywords: effectiveness; participatory institutions; policy councils in social assistance; institutionalization; deliberation; representation

Resumen

Eficacia de la participación en los consejos municipales de asistencia social de Brasil

El artículo evalúa la eficacia de las instituciones participativas en Brasil y tiene como referentes empíricos los consejos municipales de la asistencia social. La evaluación se realizó utilizando el Índice de Efectividad de Participación (IEP), compuesto por los siguientes indicadores: a) el grado de institucionalización de los consejos, b) el alcance y condiciones de la deliberación y c) la calidad de la representación política en estos órganos. La IEP se construyó con los datos sobre el funcionamiento de los consejos de asistencia social en el año 2012 en todos los municipios brasileños (Censo Suas, Ministerio de Desarrollo Social). En esta evaluación, llegamos a la conclusión de que hay gradaciones significativas en la eficacia de la participación en los consejos según las dimensiones constitutivas del IEP (institucionalización, deliberación y representación) y según la diferenciación regional y la población de los municipios brasileños.

Palabras clave: eficacia; instituciones participativas; consejo municipal de asistencia social; institucionalización; deliberación; representación

Résumé*L'efficacité de la participation aux conseils municipaux d'assistance sociale du Brésil*

L'article évalue l'efficacité des institutions participatives au Brésil, il a pour référents empiriques les conseils municipaux d'assistance sociale. L'évaluation a été réalisée en utilisant l'Indice d'Efficacité de Participation (IEP), composé des indicateurs suivants: a) le degré d'institutionnalisation des conseils; b) l'amplitude et les conditions de délibération; c) la qualité de la représentation politique dans ces organes. L'IEP a été élaboré avec des données sur le fonctionnement des conseils d'assistance sociale en 2012 dans toutes les communes brésiliennes (Recensement du Suas – "Système Unique d'Assistance Sociale, du Ministère du Développement Social). Au terme de cette évaluation, nous avons conclu qu'il y a des gradations significatives dans l'efficacité de la participation aux conseils, selon les dimensions constitutives de l'IEP (institutionnalisation, délibération et représentation) et selon la différenciation régionale et la population des communes brésiliennes.

Mots-clés: efficacité; institutions participatives; conseils municipaux d'assistance sociale; institutionnalisation; délibération; représentation

Artigo submetido à publicação em julho de 2015.

Versão final aprovada em maio de 2016.

Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini Martins Cunha
Járvis Campos

Introdução

Aos 11 anos da criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)¹, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), uma das perguntas recorrentes entre os interessados na política de assistência social é: como está o processo de implementação dessa política no nível municipal? Trata-se de uma questão relevante, uma vez que a organização descentralizada do Suas reserva aos municípios a oferta de serviços e benefícios de proteção social básica, que devem alcançar a todos aqueles que precisam desse tipo de proteção, em todo o território nacional (Brasil, 2012). Por outro lado, a grande diversidade dos municípios quanto ao desenvolvimento econômico, às características demográficas, à demanda por serviços (derivada das inúmeras expressões de vulnerabilidades e riscos sociais) e às diferentes capacidades estatais indica possíveis obstáculos para que essa oferta seja realizada.

Mas o que conhecemos sobre a capacidade de implementação dos municípios no que se refere à política de assistência social? Essa questão é relevante, dado que cabe ao Estado brasileiro, nos seus três níveis de governo, a primazia da oferta dessa política e, especialmente aos municípios, a entrega de um maior número de serviços de proteção social (Brasil, 2012). Para que essa oferta ocorra, o município deve ter várias capacidades desenvolvidas. Conhecê-las é um desafio empírico que encontra ressonância num amplo debate sobre "capacidades do Estado".

O conceito de capacidades estatais ainda é pouco sistematizado, apesar de ser utilizado por diferentes disciplinas, seja para indicar o que as determina, seja para apontar suas consequências. De modo geral, associa-se a capacidade estatal à habilidade de implantar decisões e conseguir alcançar fins almejados pelo Estado (Gomide, 2016). Numa sugestiva revisão da literatura, Cingolani (2013, p. 27) identifica sete dimensões do poder do Estado nos estudos que trabalham com esse conceito: coercitiva, militar;

¹ O Suas foi criado em 15 de julho de 2005 pela Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

fiscal; administrativa e de implementação; transformativa, de industrialização; relacional, de cobertura territorial; legal; e, por fim, política; todas utilizadas separadamente ou combinadas em estudos de diferentes campos. A multidimensionalidade do conceito tem gerado análises de amplitude variada, desde unidimensionais até as derivadas de índices produzidos a partir de algumas delas (Cingolani, 2013). Além disso, capacidades estatais não são fixas e atemporais, variando no tempo, no espaço e conforme a área de atuação do Estado (Gomide, 2016).

A análise das "capacidades do Estado" associada às políticas públicas pode focar na sua capacidade de formulação e aprovação da política, destacando-se os fatores informacionais, o desenho das políticas e suas regras, a maioria legislativa, a conciliação da política pública com os interesses privados, as políticas prévias, bem como as políticas semelhantes. Também pode ser verificada a capacidade de implementação, destacando-se como relevante os fatores financeiros, infraestruturais (recursos materiais e humanos) e de alcance territorial (Souza, 2010). A capacidade do Estado, portanto, está relacionada a fatores políticos, institucionais, administrativos e técnicos (Cingolani, Thomsson e Crombrugge, 2013). Em todas essas abordagens destaca-se o papel da burocracia, ou seja, as capacidades do Estado dependem da existência de capacidades burocráticas.

No entanto, o estudo sobre a implementação de políticas públicas aponta que uma dimensão essencial para tais análises é a capacidade burocrática do Estado e, nessa perspectiva, torna-se relevante a existência de uma burocracia profissionalizada e estável (Cingolani, 2013), considerada fundamental para que a política se efetive, ou seja, a capacidade burocrática importa. Desde Weber (1978), que estabeleceu as bases para pensar as características e a relevância da estrutura burocrática para que o Estado Moderno exerça suas funções, alguns importantes estudos refinaram a compreensão do papel das burocracias, inclusive nos processos de decisão sobre políticas públicas e na sua implementação (Skocpol, 1985; Evans e Rauch, 1999; Souza, 2010). Esses estudos evidenciam tendências de politização da burocracia, especialmente a de médio escalão ou de nível intermediário (que se situa entre os políticos eleitos e os executores diretos), responsável pela gestão, bem como tendências de discricionariedade daquela que executa as ações e que estabelece relação direta com a população, a chamada "burocracia de nível da rua" (Oliveira, 2012).

A maioria dos estudos sobre burocracia, no Brasil, foca o poder Executivo federal, havendo poucos que buscam entender minimamente o que se passa nos municípios (Gouvêa, 1994; Loureiro e Abrucio, 1999; Gaetani e Heredia, 2002; Souza, 2010; Cardoso Jr., 2011; Batista, 2015), o que se faz necessário, dado o processo de descentralização de atribuições vivido no pós-Constituição Federal de 1988. Sabemos pouco sobre como a burocracia municipal é configurada, menos ainda sobre sua capacidade de ação e quase nada dos seus efeitos nos serviços. De forma geral,

explicações sobre por que algumas burocracias estatais são mais efetivas que outras ainda estão por ser elaboradas.

É nesse sentido que se dá a contribuição deste artigo. A política de assistência social se materializa, prioritariamente, por meio da oferta de serviços no âmbito dos municípios. Assim sendo, esse tipo de política depende, fortemente, da burocracia que a implementa. Nesse sentido, a questão que se coloca é: qual o perfil da burocracia criada no nível municipal para a implementação e a gestão da política? Os municípios cujo aparato burocrático é mais estruturado, em termos weberianos, têm uma maior capacidade de implementar e gerir a assistência social? Para conseguirmos responder a essa pergunta, há um longo caminho a percorrer. Primeiro, é preciso saber quais os perfis dessa capacidade e qual a variação entre esses perfis. Há muita variação entre os municípios? Essa capacidade apresenta características regionais ou estaduais? Ou seja, alguns desses questionamentos têm uma relação espacializada? Dada a variação nos diferentes perfis municipais, pergunta-se também: há variação em sua capacidade de ação quanto a implementação e gestão da assistência social?

Trabalhamos com a hipótese de que municípios com melhor capacidade burocrática tenderiam a ser mais capazes de executar os recursos disponíveis para a assistência social. O que fizemos foi utilizar a capacidade de execução financeira como uma redução de conceitos mais difíceis de ser mensurados como implementação e gestão de serviços prestados. Com base na literatura supracitada, era de esperar que os municípios com índices mais altos dos indicadores de uma burocracia weberiana produzissem resultados melhores (ou seja, executassem mais) do que aqueles que apresentam índices mais baixos. Ou seja, a hipótese central seria de que uma maior formalidade dos vínculos empregatícios conseguisse responder mais positivamente à execução financeira. Estamos absolutamente conscientes das reduções que os indicadores têm em relação aos conceitos trabalhados, no entanto, a inexistência de dados melhores nos levou a essa opção, de forma consciente.

Para melhor entender a burocracia municipal da assistência social, utilizamos indicadores produzidos pelo MDS por meio de dados do Censo Suas de 2010 a 2014 e construímos indicadores da burocracia weberiana, relativos aos vínculos empregatícios e à educação formal, a partir de dados disponíveis na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2013 e da Pesquisa sobre os Municípios do IBGE (Munic) de 2012. Essas diferentes fontes nos fornecem dados diferenciados sobre ocupações, vínculos dos trabalhadores e sua inserção na estrutura da organização.

Dado o estágio de conhecimento de que dispomos na literatura sobre a capacidade de implementação e de gestão dos municípios e sobre as características da burocracia no âmbito da assistência social, optamos por um desenho de pesquisa descritivo que possibilitasse produzir conhecimento sobre esse fenômeno e que viesse a preceder incursões explicativas posteriores (King, Keohane e Verba, 1994; De Vauss, 2001).

Este artigo, portanto, pretende desvendar a atual estrutura burocrática do município no que se refere à assistência social. Assim, é um estudo exploratório, mais especificamente um estudo de caso, quantitativo, pois analisa todos os municípios brasileiros, que tem como objeto os recursos humanos, que aqui representam a capacidade de implementação da política de assistência social no nível municipal e, como tal, visa a gerar hipóteses futuras sobre a gestão municipal dessa política. Utilizamos de análise espacial por partimos do pressuposto de que há padrões espaciais na variação da estrutura burocrática municipal que não estão devidamente explorados e que nos possibilitaria um melhor entendimento desse fenômeno. Dessa forma, mais do que respostas, o presente artigo induz à elaboração de perguntas, na medida em que é uma avaliação de caráter formativo.

O artigo se divide em três seções, além desta Introdução. Na primeira, "Sobre a burocracia municipal da assistência social", apresentamos alguns dados e informações acerca da capacidade de gestão dos municípios (utilizamos o termo gestão conforme utilizado pelas normas operacionais da política), tendo como referência os índices de monitoramento do MDS. Na segunda, "Sobre a capacidade de implementação e gestão", tratamos da burocracia da assistência social no âmbito municipal. Na última, "Considerações finais", algumas considerações que podem ser orientadoras para a continuidade dessa agenda de pesquisa.

Sobre a burocracia municipal da assistência social

A gestão do trabalho no Suas é regulada, principalmente, pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/Suas) e por resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social. Alguns princípios foram estabelecidos por essa norma, com especial destaque para o caráter público da prestação desses serviços, apontando para a importância da existência de um quadro de servidores públicos qualificados, admitidos por concurso público, em quantidade suficiente para cada nível de governo e condições de gestão. Nesse sentido, a gestão do trabalho deve "garantir a 'desprecarização' dos vínculos dos trabalhadores do Suas e o fim da terceirização" (Brasil, 2006, p. 19).

Essa norma estabelece equipe(s) de referência² para as unidades públicas do Suas – os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas). As equipes de referência são compostas por

² A equipe do Cras deve ser constituída de um coordenador (técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais) e, pelo menos, dois técnicos de nível superior (um assistente social e um psicólogo, preferencialmente) e dois profissionais de nível médio, conforme número de famílias referenciadas. Para os Creas, prevê-se um coordenador e, pelo menos, um psicólogo, um assistente social, um advogado, dois profissionais de nível superior ou médio e um auxiliar administrativo. Para informações mais detalhadas, ver NOB-RH/Suas.

assistentes sociais, psicólogos e advogados, podendo ainda integrá-las antropólogos, economistas domésticos, pedagogos, sociólogos, terapeutas ocupacionais e musicoterapeutas.

No que se refere especificamente à gestão do Suas, é indicado um quadro de referência de profissionais para os três níveis de governo, que preconiza que eles devam ser preferencialmente servidores efetivos, responsáveis por funções essenciais. No âmbito municipal, são abarcadas desde a função de gestão do sistema municipal de assistência social até as de coordenação e gerenciamento de áreas, como a Gestão Básica e o Fundo Municipal³. As funções de gestão devem ser ocupadas, preferencialmente, pelos seguintes profissionais: administrador, advogado, antropólogo, assistente social, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, psicólogo, sociólogo, terapeuta ocupacional (Resolução nº 17/2011, CNAS).

Dos vínculos dos trabalhadores do Suas

Para conhecer a variação e a distribuição dos trabalhadores do Suas por ocupação e por tipo de vínculo⁴, utilizamos três fontes de dados⁵ que nos dão informações diferenciadas, mas complementares e relevantes, para a análise. Inicialmente buscamos nos dados da Rais de 2013 as três ocupações relacionadas diretamente com a assistência social: assistentes sociais, psicólogos sociais e agentes de ação social. Conforme esperado, já que a Rais traz dados dos trabalhadores formais, pudemos constatar a predominância dos assistentes sociais, em detrimento das demais ocupações⁶. Os psicólogos sociais aparecem em segundo lugar, e de forma dispersa, no território nacional, com concentrações nos estados da Bahia e de Mato Grosso, além de uma grande frequência em Minas Gerais, São Paulo e nos estados da região Sul.

Os Mapas 1 e 2 mostram a prevalência dos vínculos dos profissionais da assistência social, a partir das bases de dados da Rais 2013 e da Munic 2012. A Rais oferece dados sobre os vínculos formais dos trabalhadores na gestão municipal, e, nesse

³ No âmbito municipal as funções de gestão são: Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social, Coordenação da Proteção Social Básica, Coordenação da Proteção Social Especial, Planejamento e Orçamento, Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social, Gerenciamento dos Sistemas de Informação, Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios, Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial, Gestão do Trabalho, Apoio às Instâncias de Deliberação.

⁴ De acordo com Nogueira e Cardoso Jr. (2011), verifica-se a existência de vínculos diretos formais entre a administração pública e o trabalhador, quando esse último é estatutário, militar, não estatutário celetista (ou emprego público), e vínculos informais, quando há contratação temporária sem vínculo direto (como nas terceirizações).

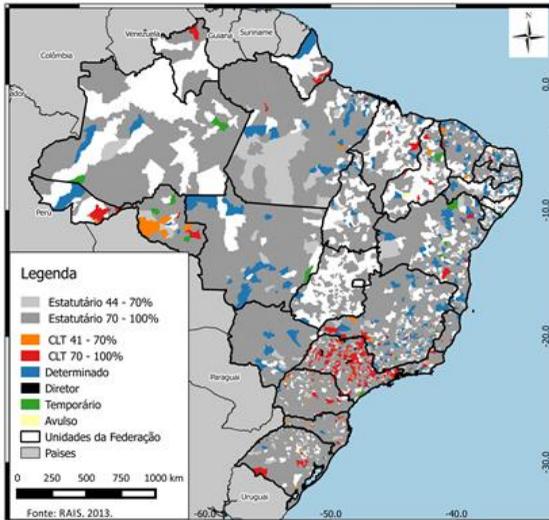
⁵ Utilizamos dados da Rais, que informa apenas os dados dos vínculos formais e, portanto, em menor número; os dados da Munic/IBGE, que incorporam os trabalhadores com vínculos informais e, portanto, apresentam um maior número; e os dados do Censo Suas, informados ao MDS pelos gestores da assistência social, que também apresentam dados relacionados a formalidade e informalidade dos vínculos.

⁶ É importante deixar claro que a Rais não permite captar outros profissionais que estejam eventualmente vinculados à assistência social (como advogados, administradores, entre outras funções), por essa base de dados não conter informações específicas do campo da assistência social.

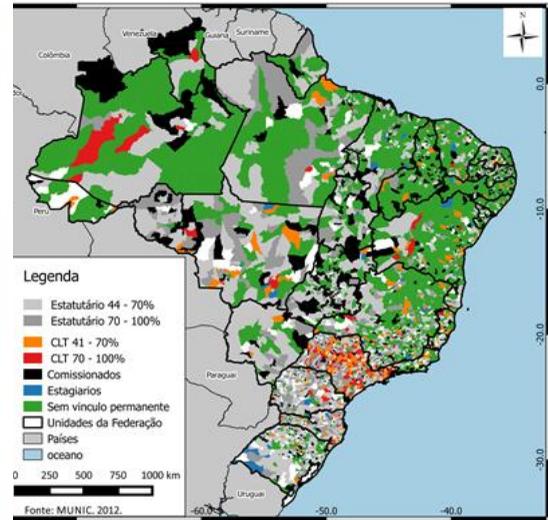
caso, apresenta uma predominância de estatutários para a maioria do território nacional. No entanto, divergindo dessa tendência, São Paulo apresenta muitos municípios cuja prevalência de vínculo é o regime CLT, o que denota uma particularidade estadual na definição dos vínculos. Quando se analisam os vínculos a partir da Munic, que incorpora dados quanto aos vínculos informais, o padrão observado em São Paulo se mantém, porém há uma forte prevalência de profissionais sem vínculo permanente (os chamados vínculos temporários) nas regiões Nordeste e Norte, em Minas Gerais, principalmente no norte do estado, e em parte no Centro-Oeste. Fato que chama a nossa atenção, dado que estas são exatamente as regiões de menor desenvolvimento econômico e que, por hipótese, demandam mais serviços de assistência social. Se considerarmos que esse tipo de vínculo temporário possa estar relacionado a uma pior prestação de serviços, o quadro de distribuição dos vínculos estaria desprivilegiando (no aspecto qualitativo) as regiões mais necessitadas.

Os Mapas 3 e 4, por sua vez, correspondem à prevalência dos vínculos profissionais relacionados aos Cras e aos Creas, conforme o Censo Suas 2013, e mostram o mesmo padrão observado para a Munic. Ressalta-se ainda que, provavelmente, a ausência de informações da Rais em Goiás pode estar associada à predominância de vínculos comissionados nesse estado, e a ausência de informações em algumas regiões do Norte e Nordeste pode estar ligada à predominância de vínculos temporários que, pela natureza informal, não constariam na Rais.

Mapa 1
Distribuição espacial da prevalência dos
vínculos dos profissionais da assistência
social: Brasil, por municípios – Rais, 2013

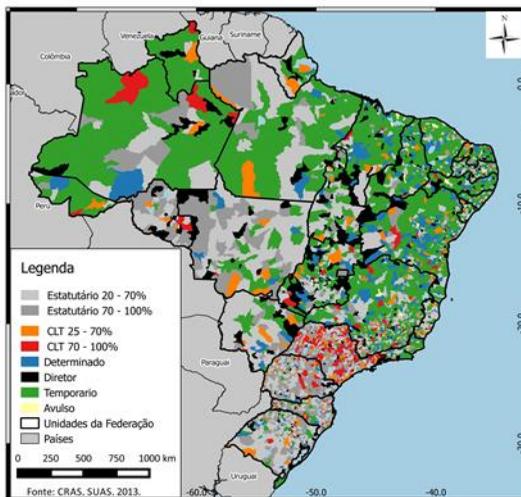


Mapa 2
Distribuição espacial da prevalência dos
vínculos dos profissionais da assistência
social: Brasil, por municípios – Munic, 2012

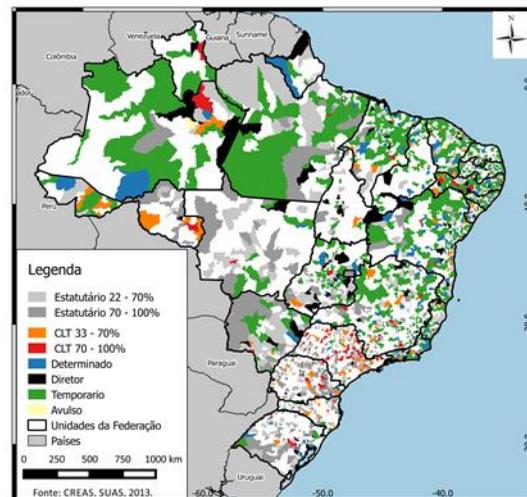


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas, 2013.

Mapa 3
Distribuição espacial da prevalência dos
vínculos dos profissionais da assistência
social: Brasil, por municípios – Cras, Suas,
2013



Mapa 4
Distribuição espacial da prevalência dos
vínculos dos profissionais da assistência
social: Brasil, por municípios – Creas, Suas,
2013



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas, 2013.

Da formalidade e da espacialidade dos vínculos

Em relação ao perfil dos vínculos profissionais na assistência social, os Mapas 3 e 4 não deixam dúvidas de que há uma relação espacial forte da informalidade que predomina em municípios das regiões Norte e Nordeste do país. Os mapas também evidenciam que há características estaduais na prevalência de determinado vínculo, sendo que São Paulo é o caso mais nítido, com predominância de contratações com vínculos CLT.

Nos Mapas 5 e 6 mostramos a distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social que possuem vínculos como estatutários e temporários, nos quais fica ainda mais clara a espacialidade das contratações já vista nos mapas anteriores. Observamos que o Sul do país tende à contratação de estatutários (Mapa 5) e uma forte informalidade da área a partir do norte de Minas Gerais em direção ao Nordeste e ao Norte (Mapa 6), o que só corrobora as evidências trazidas até agora pelos mapas anteriores.

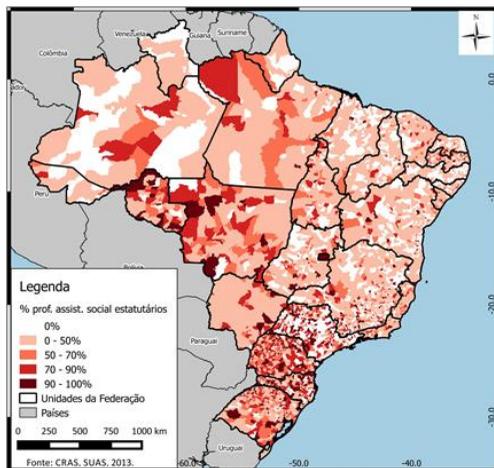
Considerando que a NOB-RH estabelece um conjunto de profissões consideradas intrínsecas à assistência social, a pergunta que fica é quem, ou seja, qual profissional está numa condição ou noutra? Os Mapas 7 e 8 nos mostram a diferença entre os dados da Rais e os dados do Censo Suas para os assistentes sociais (profissionais de nível superior) e para os agentes sociais (profissionais de nível médio). Um primeiro aspecto a destacar é a própria característica das bases de dados: a Rais apresenta informações relativas a ocupações formais, ou seja, aquelas que são caracterizadas como vínculos estatutários ou de emprego com contratação formal, em que há vínculos mais estáveis, diferentemente das demais bases, nas quais estão relacionados todos os tipos de vínculos.

Ao espacializar a diferença entre as bases, encontramos três grupos de dados: aqueles municípios que são iguais a zero, que denotam não haver diferença entre os dados das duas bases, e assim aparecem em branco nos mapas; aqueles que apresentam um número positivo, que denotam que há mais profissionais declarados no Censo Suas do que na Rais, e, portanto, uma maior informalidade na contratação, que aparecem com cores quentes no mapa (amarelo, alaranjado e vermelho); e aqueles que apresentam um número negativo, denotando haver mais profissionais declarados na Rais do que no Censo Suas, o que nos relata um maior nível de formalidade, e estão no mapa em diferentes tons de azul.

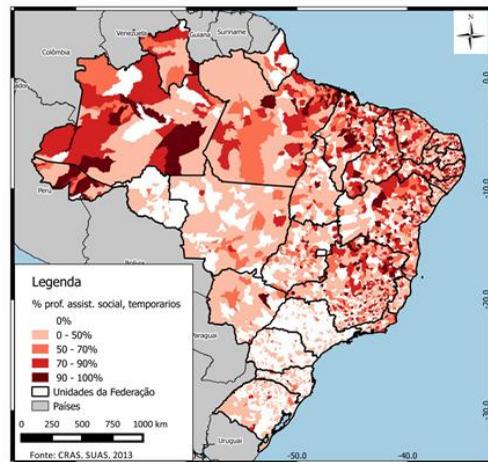
Claramente vemos que os assistentes sociais apresentam vínculos com uma maior formalidade em todo o território, porém mais fortemente no sul do país. Em contrapartida, a informalidade prevalece para os agentes sociais, que provavelmente são os que engrossam a cor verde, espreada no Mapa 3. Uma possível explicação para esses dados pode estar no fato de que a profissão de assistente social é regulamentada e os profissionais e seus empregadores são fiscalizados pelo conjunto de conselhos regionais

da categoria. No entanto, essa regra não garante uma total formalidade dos vínculos desses profissionais no Maranhão, no Piauí e em Goiás, denotando políticas estaduais distintas nesses lugares.

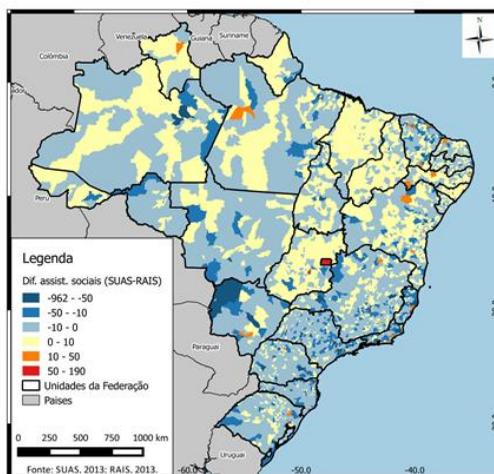
Mapa 5
Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social estatutários: Brasil, por municípios Cras, Suas, 2013



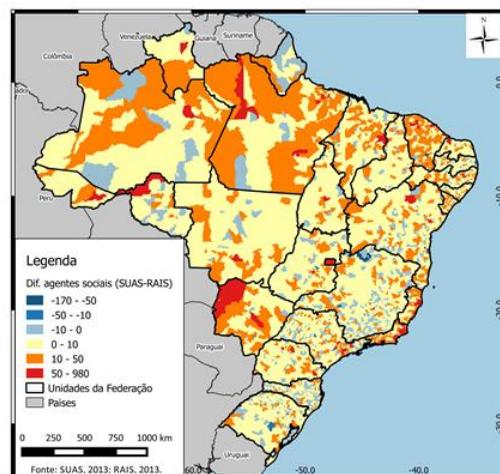
Mapa 6
Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social temporários: Brasil, por municípios Cras, Suas, 2013



Mapa 7
Distribuição espacial da diferença dos assistentes sociais entre Rais e Suas: Brasil, por municípios – 2013



Mapa 8
Distribuição espacial da diferença dos agentes sociais entre Rais e Suas: Brasil, por municípios – 2013

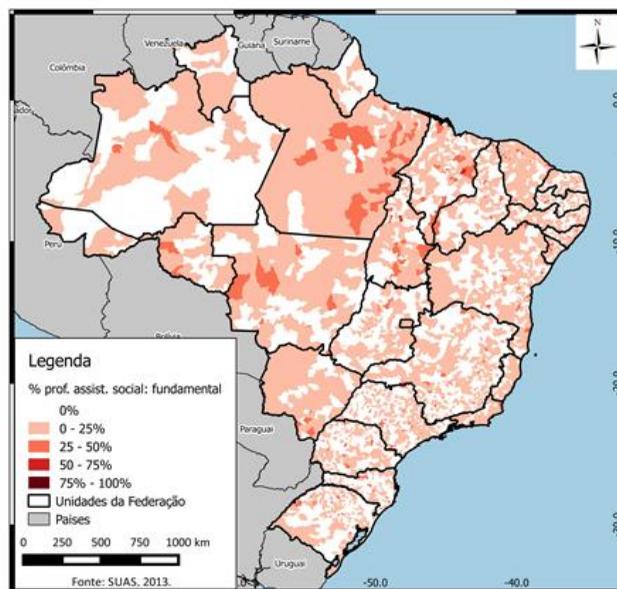


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas, 2013.

Da formação dos profissionais e de sua espacialidade

Interessante observar as evidências trazidas pelo Mapa 9, que mostra a distribuição espacial dos profissionais que possuem ensino fundamental, e juntá-las ao que mostram os Mapas de 5 a 8. Quando especializamos também os dados para ensino fundamental, Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul destacam-se pela proporção de profissionais com essa escolaridade, seguidos de Ceará, Goiás e Espírito Santo. Claramente, Nordeste, Norte e norte de Minas Gerais possuem maior proporção de profissionais com ensino médio do que os estados do Sul. O inverso disso se mostra na região Sul, já que esta apresenta maior proporção de profissionais com ensino superior em relação aos demais. Uma vez que, quando apresentamos mapas que tratam de assistentes sociais e psicólogos, estamos mostrando os profissionais com ensino superior e, quando apresentamos mapas que tratam de agentes sociais, sabemos que falamos de uma maioria com ensino médio, optamos por apresentar apenas a espacialização do profissional com ensino fundamental.

Mapa 9
Distribuição espacial da proporção de profissionais da assistência social com ensino fundamental: Brasil, por municípios – Suas, 2013



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas, 2013.

Sobre a capacidade de implementação e gestão

Ao associar capacidade de implementação e gestão à capacidade de execução financeira, é importante lembrar que a assistência social é cofinanciada pelos três entes da Federação, ou seja, ela obrigatoriamente conta com recursos municipais, estaduais e federais, que devem estar depositados e ser movimentados nos Fundos Municipais de Assistência Social, cuja responsabilidade de gestão é do município. O cofinanciamento federal tem sido sistematicamente regulado, com base em critérios acordados entre os gestores na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que passaram a incluir dados sobre a implementação da política no âmbito municipal.

No processo de implantação do Suas, o MDS desenvolveu indicadores que permitem monitorar os municípios, com destaque para o Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCrAs) e o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas). O IDCrAs agrega conhecimento sobre quatro dimensões do funcionamento dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras): os horários de funcionamento, a estrutura física, as atividades desenvolvidas e os recursos humanos. Os Cras são equipamentos públicos que ofertam os serviços e benefícios da Proteção Social Básica, cujo funcionamento é de responsabilidade municipal. Já o IGD-Suas é constituído do próprio IDCrAs e da Taxa de Execução Financeira Ajustada do Fundo de Assistência Social do município ou do Distrito Federal. Essa taxa demonstra a capacidade do município de executar os recursos federais disponíveis nos Fundos Municipais. Esses índices sintéticos cumprem um papel importante para classificações e rastreamento de processos.

Dado que nosso conceito central é "capacidade de implementação e gestão do município", é necessário realizar uma reflexão sobre quais devem ser os indicadores que validem esse conceito de referência. Das dimensões mensuradas pelo IDCrAs, escolhemos focar nos recursos humanos e em atividades realizadas que, juntas, podem nos ajudar a validar inferências sobre a capacidade de implementação e gestão municipal.

A construção dos processos de monitoramento e avaliação da política de assistência social é recente e os ajustes nos instrumentos de coleta desses dados e mesmo na consolidação dos indicadores que melhor expressam o desenvolvimento da política fazem com que poucos indicadores estejam disponíveis para todos os municípios brasileiros. Há que considerar que os dados utilizados na composição do IDCrAs são fornecidos pelos próprios municípios ao MDS e servem como base de cálculo para o financiamento federal, portanto podem conter distorções. No entanto, sua composição contém dados que consideramos relevantes para nossa análise para quase todos os municípios brasileiros.

Entretanto, o foco central será a taxa de execução, uma vez que consideramos ser essa a medida mais confiável do que se passa no nível da gestão municipal. Primeiro,

porque os municípios não têm incentivos para falseá-la. Segundo, porque em tempos de crise fiscal ninguém deixa de executar dinheiro em caixa por capricho, mas por "algum" outro motivo externo ou interno. Permitimo-nos inferir que esse é, portanto, um indicador forte de capacidade de implementação e gestão, mesmo que indireto. A taxa de execução nos indica, portanto, a dificuldade na "capacidade de implementação" da política pública em questão ou, de forma mais ampla, na própria capacidade de gestão, mesmo que seja apenas uma das dimensões possíveis desse fenômeno.

Essa taxa é a proporção do montante gasto pelo município em relação ao total de recursos repassados pelo MDS para execução dos serviços. Ou seja, trata-se de verba específica para fins de serviços da assistência social, transferida fundo a fundo do MDS para os municípios. Uma redução conceitual enorme, mas que garante a validade de nossas inferências, na medida em que parte do pressuposto de que não há governante que não queira e que não irá executar uma verba cujos serviços serão vistos como entrega de sua gestão. Quando aquele não o faz, assumimos que isso ocorre por limites burocráticos ou técnicos.

Do IGD-Suas – análise espacial

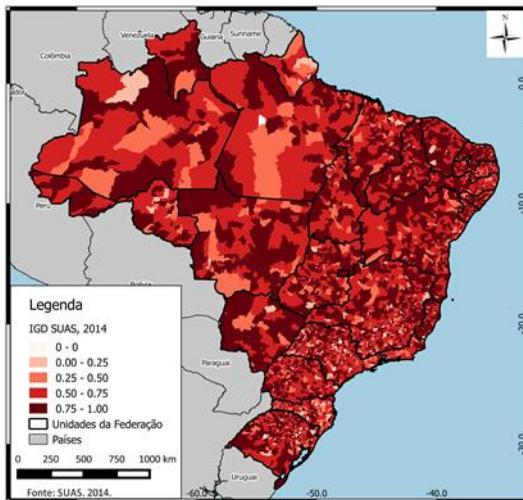
O IGD-Suas visa a acompanhar e aferir a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como das ações de coordenação, monitoramento e avaliação do respectivo Suas. O índice varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo este o melhor nível, e quanto mais próximo de 1 maior será o valor mensal a ser repassado para os estados e municípios pelo governo federal. Para esse cálculo são utilizados os dados informados pelos municípios no Censo Suas referentes ao ano fiscal anterior ao período que se inicia o repasse (contado a partir de julho, para que seja possível contabilizar corretamente a execução financeira). Por exemplo, dados do Censo Suas de 2010 foram utilizados para os repasses que se iniciaram em julho de 2012.

O Mapa 10 permite observar a distribuição espacial do IGD-Suas de 2014 referente ao ano de 2012. Numa perspectiva temporal feita em testes não apresentados, verificamos a melhora do indicador de 2014 em relação ao de 2012 (ano-base 2010). Um exemplo dessa melhoria decorre do aumento do número de municípios que alcançaram o "topo" do indicador, que pode ser visto nos Gráficos de 1 a 8. No IGD-Suas de 2012, por exemplo, 65 municípios apresentaram o nível máximo (dentre os quais 32% pertenciam à região Nordeste), enquanto no IGD-Suas de 2014, 178 municípios alcançaram o máximo do índice (sendo 24% pertencentes ao Nordeste).

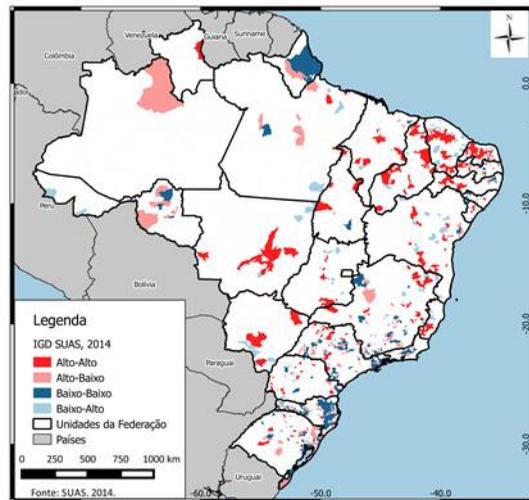
A observação do Mapa 10 nos permite inferir que a região Nordeste tem índices mais altos e, portanto, melhores, do que as regiões Sudeste e Sul, conformando um padrão regional distinto. No entanto, também se verifica a diminuição da proporção de municípios nordestinos (em relação ao total de municípios brasileiros) que alcançaram o

nível "1". Assim, a análise dos dois momentos permite dizer que, se inicialmente o índice mostrou patamares um pouco mais elevados no Nordeste brasileiro, em um segundo momento podemos observar que o IGD-Suas tem melhorado no Brasil de uma maneira geral, indicado pelo aumento da média nacional do IDG-Suas, de 65,6% para 70%, respectivamente a 2012 e 2014, contra um aumento mais "modesto" da região Nordeste, de 70,3% para 73,8%, no mesmo período. Mesmo assim ainda deve ser destacada a manutenção do nível do IGD-Suas nordestino acima da média do país.

Mapa 10
Distribuição espacial do IGD-Suas:
Brasil, por municípios – 2014



Mapa 11
Autocorrelação espacial do IGD-Suas:
Brasil, por municípios – 2014



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Suas 2012 e 2014.

O Mapa 11 nos mostra a autocorrelação espacial do IGD-Suas 2014, e por meio dele podemos observar também um comportamento regional distinto⁷. Podemos ver uma relação alta-alta predominante no Nordeste do país e em alguns lugares do Centro-Oeste, enquanto nos estados do Sul predominam relações baixa-baixa, em especial em Santa Catarina, o que reforça a desigualdade regional desse indicador já apresentado no Mapa 10.

Mas como se comportam os elementos internos ao IGD-Suas? Como eles podem ser usados para nos ajudar a entender melhor o que se passa nos municípios? É o que vemos a seguir.

⁷ Os municípios em vermelho têm correlação de vizinhança alto-alto, ou seja, o município em vermelho tem um alto IGD-Suas e seus vizinhos também possuem um alto valor. Já os municípios em azul-escuro indicam o contrário: eles têm um baixo IGD-Suas e seus vizinhos também. Os municípios coloridos de rosa possuem um alto IGD-Suas, mas seus vizinhos possuem índice baixo, destacando-se positivamente em relação aos seus vizinhos. Já aqueles municípios coloridos de azul-claro possuem um baixo IGD-Suas, mas possuem vizinhos com alto índice, ou seja, eles têm desempenhos piores do que seus vizinhos.

Do IDCras

Antes de entrar nas duas dimensões que nos interessam de recursos humanos e de atividades realizadas, cabe a análise breve das quatro dimensões do IDCras para mapear o contexto a partir do qual trabalhamos. A Tabela 1, de frequência simples, mostra que 79,1% dos Cras declaram ter um horário de funcionamento que é suficiente para o exigido, enquanto 18,4% dizem que funcionam mais do que o horário-padrão, considerado suficiente. Outros 74,2% dos Cras consideram que têm um espaço suficiente (51,5%) ou superior ao exigido pela NOB-Suas. Em relação aos recursos humanos, 20,6% dos Cras declaram ter um número insuficiente de recursos humanos, o que consideramos um número alto pela importância do indicador. Entretanto, chama atenção que, apesar desse indicador relativo a recursos humanos, 86,7% dos Cras têm um padrão de atividades superior ao esperado.

Tabela 1
Frequência das dimensões do IDCras – 2012

	Horário de funcionamento		Estrutura física		Atividades realizadas		Recursos humanos	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Insuficiente	23	,3	1507	19,5	194	2,5	1592	20,6
Regular	173	2,2	488	6,3	779	10,1	763	9,9
Suficiente	6109	79,1	3978	51,5	53	,7	3895	50,4
Superior	1420	18,4	1752	22,7	6699	86,7	1475	19,1
Total de Cras	7725	100,0	7725	100,0	7725	100,0	7725	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IDCras-2012.

Dessa forma, é interessante observar como esses dois últimos indicadores se comportam juntos:

Tabela 2
Recursos humanos e atividades realizadas, IDCras – 2012

Dimensão atividades realizadas	Dimensão recursos humanos							
	Insuficiente		Regular		Suficiente		Superior	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Insuficiente	70	4,4	16	2,1	86	2,2	22	1,5
Regular	206	12,9	72	9,4	387	9,9	114	7,7
Suficiente	20	1,3	12	1,6	15	,4	6	,4
Superior	1296	81,4	663	86,9	3407	87,5	1333	90,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IDCras-2012.

A análise nos leva a enfatizar dois aspectos importantes: um, aqueles municípios que, mesmo declarando recursos humanos insuficientes ou regulares (30,5%), apresentam atividades regulares suficientes ou superiores ao esperado. Outro, na perspectiva inversa, aqueles municípios que possuem classificação suficiente e superior no que diz respeito aos recursos humanos, mas apresentam atividades realizadas insuficientes. A pergunta é: por que alguns, mesmo com poucos recursos humanos, conseguem realizar suas atividades e outros, com recursos satisfatórios, não conseguem realizá-las?

Eles nos obrigam a perguntar: o que faz com que ocorra uma produtividade declarada tão grande, superior aos recursos instalados? Ou eles mostram problemas na declaração dos dados ou mostram o tamanho da demanda existente por serviços dessa natureza. Caso seja a segunda opção, é possível inferir que serviços têm sido prestados na tentativa de atender à demanda, independentemente das condições relativas aos recursos humanos disponíveis, o que, com certeza, coloca em risco a qualidade dos serviços que chegam à população. Para saber responder a esses questionamentos certamente serão necessários outros dados para além destes.

A análise permite observar um contrassenso: enquanto a distribuição das atividades realizadas se apresenta como suficiente ou superior em praticamente todo o país, a distribuição espacial dos recursos humanos guarda diferenças. Regiões reconhecidamente mais "desenvolvidas" (como o sul de Minas Gerais, os estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), onde se poderia supor, a princípio, que houvesse uma menor demanda por serviços de assistência social em relação a regiões ditas menos desenvolvidas do ponto de vista econômico e social, como Norte e Nordeste, apresentam maior proporção de municípios com recursos humanos insuficientes ou regulares. Essa distribuição pode estar associada a problemas na declaração, como já mencionado, mas também pode estar relacionada com políticas públicas que priorizem, de fato, as regiões mais pobres, ou mesmo à percepção das burocracias do que é razoável ser considerado em cada caso.

Sobre essa penúltima possibilidade, quando se analisa o interior dos estados de Pernambuco e da Paraíba, por exemplo, os recursos humanos são declarados como suficientes justamente nas porções mais interioranas dessas unidades da Federação, que, por sua vez, são regiões marcadas pelo clima semiárido, sendo notadamente áreas menos desenvolvidas e com uma possível maior demanda por assistência social. Em contraponto, a região leste dos estados, marcada pelo agreste (menos seco) e mais desenvolvida em relação ao oeste, apresenta uma elevada proporção de municípios que declaram recursos humanos insuficientes. Contudo, é importante destacar que as afirmativas acima são meras hipóteses, pois não há um padrão espacial perfeitamente homogêneo, que permita transformar essas tendências e possibilidades observadas em análises conclusivas.

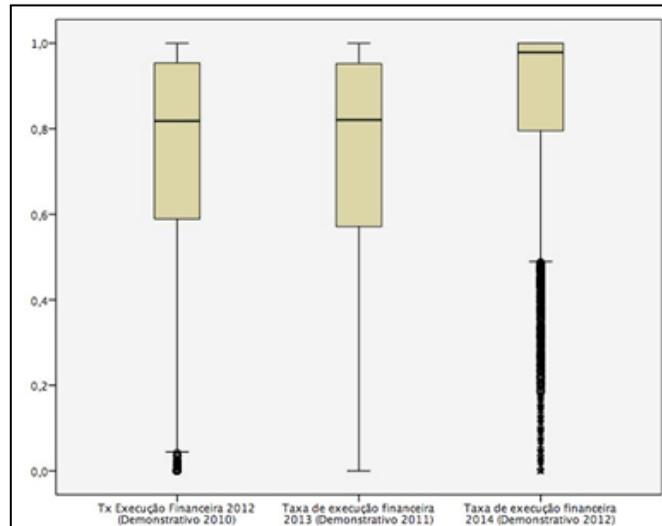
Da taxa de execução

Como já dito, dentre aqueles indicadores disponíveis, julgamos que a taxa de execução dos recursos federais é a que melhor expressa a capacidade dos municípios de executarem a política de assistência social no seu âmbito de atuação. Além de serem dados confiáveis e auditáveis, demonstram em que medida a estrutura administrativa municipal está estruturada e com habilidade para planejar, orçar e executar os recursos, considerados essenciais para a entrega dos serviços e benefícios.

A primeira pergunta é: qual a variação da taxa de execução financeira nos três anos para os quais ela foi calculada? O Gráfico 1, *boxplot*⁸, nos mostra a variação total dessa taxa, sendo que cada caixa corresponde à taxa de execução de um ano específico (2010, 2011 e 2012). Observa-se que há uma variação muito grande entre os municípios, ainda que, de modo geral, executa-se bem o recurso repassado. No entanto, do ponto de vista da gestão, é preocupante a grande variação dos 25% inferiores. Há claramente uma melhoria da taxa para o ano de 2012, mas, ainda assim, há centenas de municípios que não conseguem executar. Qual o perfil desses municípios?

⁸ O *boxplot* nos dá informações por quartis. A linha do meio de cada caixa é a mediana, ou seja, ela corta os municípios na metade, 50% para baixo, 50% para cima dessa linha. O primeiro quartil está da extremidade superior para baixo, o segundo quartil corresponde à primeira parte da caixinha, o terceiro quartil é a parte debaixo da linha mediana e o quarto quartil é a linha abaixo da caixa. Os pontos abaixo dessa linha são as exceções (*outliers* e pontos extremos nessa distribuição).

Gráfico 1
Taxa de execução financeira do IGD-Suas
para todos os municípios, por ano



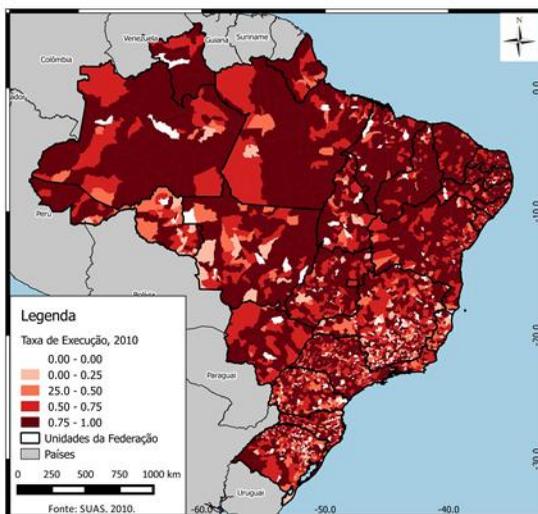
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira acessado em 23 de março de 2015 no *site* do MDS.

Uma segunda pergunta: como é a distribuição espacial dessa taxa? Os Mapas 12 e 13 permitem dizer que houve uma melhora substantiva da execução financeira entre os anos de 2010 e de 2012, com um protagonismo claro da capacidade de execução dos estados nordestinos sobre os demais. Se pensarmos que as regiões Sul e Sudeste têm maior mercado de trabalho e desenvolvimento econômico e social, poderíamos supor uma maior capacidade burocrática municipal como reflexo disso. Havendo maior capacidade burocrática municipal, esperar-se-ia melhor capacidade de execução. No entanto, esse resultado não corrobora esse raciocínio. Ao contrário, ao que nos parece, as regiões com maior necessidade e demanda por serviços e benefícios da assistência social criam suas estratégias para executar de forma mais eficiente os recursos repassados pelo governo federal.

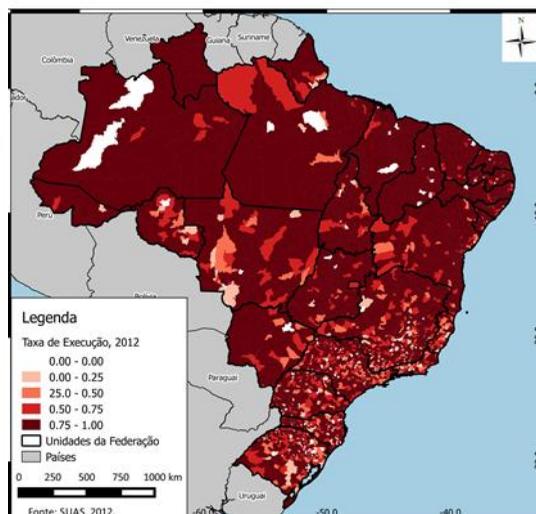
Ou seja, os dados nos permitem inferir que a melhor taxa de execução não está nos municípios mais ricos, supostamente com melhor capacidade de implementação e de gestão, mas onde mais se necessita do recurso público que garante a proteção social. Enquanto a taxa de execução no Brasil aumentou de 72,6% para 84,7% entre 2010 e 2012, a região Nordeste observou 82,6% e 93,2% no mesmo período. Embora o crescimento percentual do Nordeste tenha sido um pouco menor que o crescimento da média nacional, o aumento de 10,6 pontos percentuais é surpreendente, dado que o crescimento de uma taxa se torna tão mais difícil quanto mais próxima se encontra do máximo. Contudo, o crescimento ocorreu em todo o país, dado que, no período

observado, a proporção de municípios com taxa de execução acima de 75% subiu de 59,6% para 78,7%; sendo interessante ressaltar nos Mapas 12 e 13 que as regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e também o norte de Minas Gerais praticamente alcançaram a quase totalidade de municípios pertencentes ao quartil mais elevado (75%) da taxa de execução:

Mapa 12
Distribuição espacial da taxa de execução financeira: Brasil, por municípios – IGD-Suas, 2010



Mapa 13
Distribuição espacial da taxa de execução financeira: Brasil, por municípios – IGD-Suas, 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas 2010 e 2012.

Vejamos o mesmo dado apresentado de outra forma para melhor compreensão. Os Gráficos de 2 a 8 nos dão o intervalo de confiança da distribuição espacial da taxa de execução financeira. Deles se depreendem três informações principais: houve uma melhoria real da distribuição no tempo, uma vez que a execução de 2012 foi substantivamente mais alta do que nos demais anos. Provavelmente os municípios aprenderam a executar no processo em função dos incentivos criados pelo MDS, o que a literatura chama de aprendizado institucional (Sátyro e Cunha, 2014). Também se evidencia a maior eficiência da execução das regiões Nordeste e Norte em relação à do Sudeste e Sul. No entanto, a partir desses gráficos fica clara a variação intrarregional e, mais ainda, no interior de cada estado também, com destaque para Roraima e Amapá.

Gráfico 2⁹
Barras de erro¹⁰ – Taxa de execução financeira
para todos os municípios,
por ano e por estados

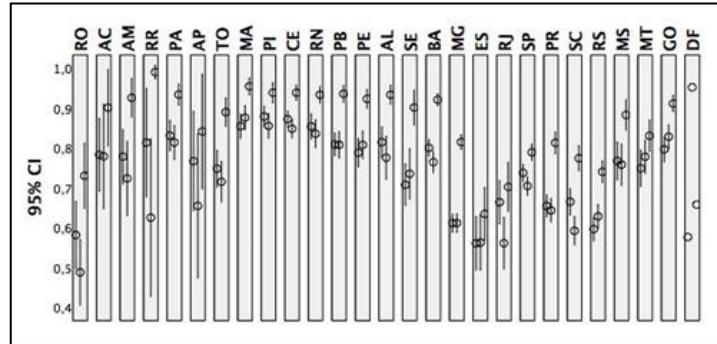
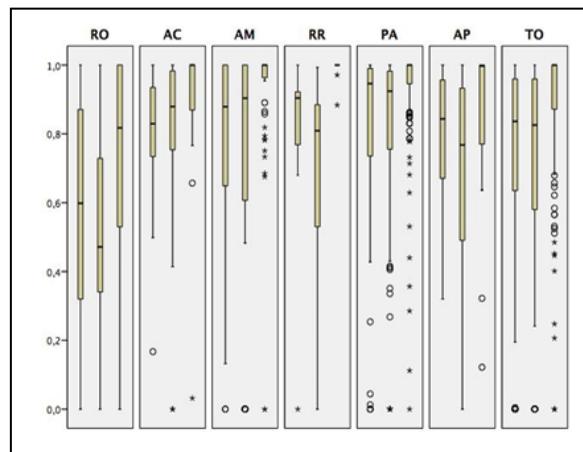


Gráfico 3
Distribuição da taxa de execução nos estados da
região Norte, por ano



⁹ Observação para os Gráficos de 2 a 8: Os três dados apresentados para cada estado referem-se respectivamente às Taxas de Execução Financeira dos anos 2012, 2013 e 2014.

¹⁰ Gráfico de barras de erros plotam os intervalos de confiança e erro-padrão, ou desvios-padrão, das variáveis individuais.

Gráfico 4
Distribuição da taxa de execução
nos estados da região Nordeste, por
ano

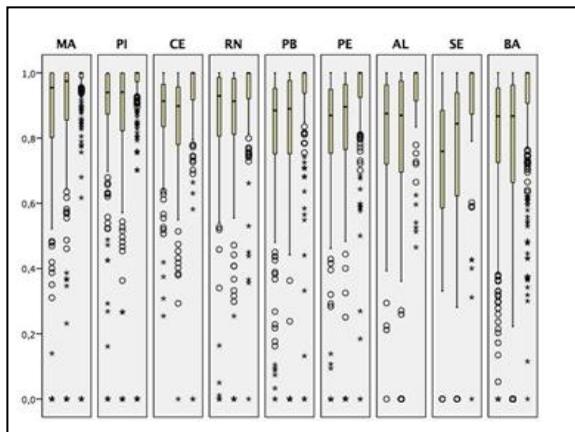


Gráfico 5
Distribuição da taxa de execução nos
estados da região Sudeste,
por ano

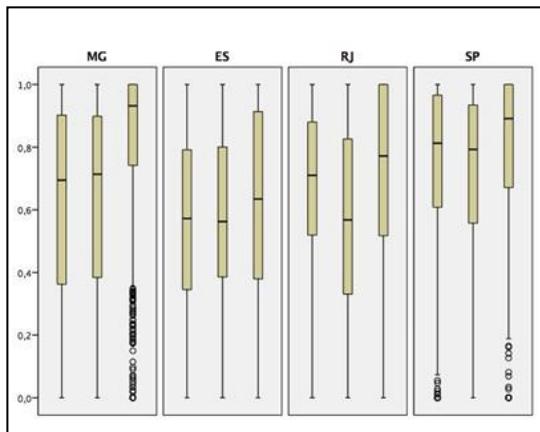


Gráfico 6
Distribuição da taxa de execução
nos estados da região Sul,
por ano

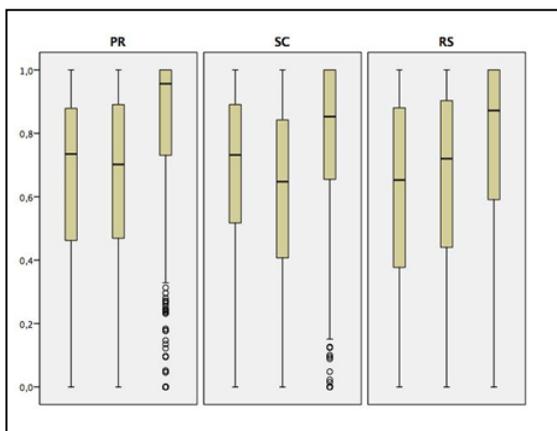
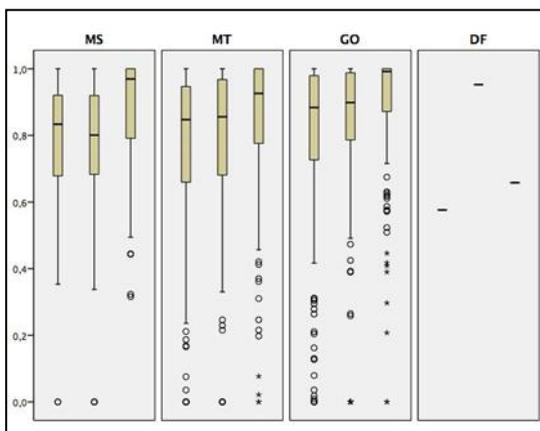


Gráfico 7
Distribuição da taxa de execução nos
estados da região
Centro-Oeste, por ano



Fonte: Gráficos de 2 a 7 - Elaboração própria com base nos dados do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acessado em 23 de março de 2015 no *site* do MDS.

Ao analisarmos as regiões separadamente no *boxplot*, verificamos a melhoria da eficiência da execução no tempo, mas fica ainda mais enfatizada a variação interna nos

estados, representada tanto pelos tamanhos consideráveis do quarto quartil quanto pela grande quantidade de *outliers* (bolinhas) e pontos extremos (estrelinhas).

Se a região Nordeste executa mais, em média, ela também apresenta uma enorme variação na capacidade dos municípios de executarem os recursos federais alocados em seus fundos municipais. Boa parte dos municípios aprendeu a executar os recursos no tempo, como pode ser visto pelo achatamento dos dois primeiros quartis no ano de 2012. No entanto, se podemos afirmar que 50% dos municípios nordestinos executam tudo o que recebem, podemos também observar os 25% inferiores, bem como a enorme quantidade de *outliers* e de casos extremos em absolutamente todos os estados, inclusive aqueles em que nada foi executado.

A análise torna-se ainda mais interessante quando se observam as regiões Sudeste e Sul. Diferente do Nordeste, somente 25% dos municípios do SE conseguiram executar todos os recursos em 2012, sendo que o Espírito Santo apresenta as menores medianas, com cerca de 60% de taxa de execução, 20 pontos percentuais a menos do que o Nordeste. Os estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro não apresentam casos extremos e *outliers*, mas isso aparece fortemente em Minas Gerais, que tem uma quantidade considerável desses casos. De forma geral, podemos afirmar que outros 25% dos municípios nessa região executaram menos da metade dos recursos repassados no ano de 2012.

O Sul tem o mesmo perfil do Sudeste: 25% dos municípios executaram tudo e outros 25% dos municípios nessa região executaram menos da metade dos recursos repassados no ano de 2012.

No Centro-Oeste, apesar de observarmos uma grande variação, os municípios se mostram um pouco menos heterogêneos do que nas demais regiões, uma vez que a linha que mostra o quarto quartil é, de forma geral, mais curta do que nos demais estados, com o piso geral em torno de 40% de execução. Entretanto, Mato Grosso e Goiás apresentam muitos casos extremos e *outliers*.

Os dados relacionados à taxa de execução dos recursos federais pelos municípios indicam que, em termos de medidas de tendência central, passamos de uma média alta, que variou entre 0,73 (2010), 0,72 (2011), alcançando 0,85 em 2012. Entretanto, o desvio grande indica uma amplitude também muito grande na capacidade de execução, o que nos permite inferir uma amplitude muito grande também nas capacidades de implementação e de gestão reais e não formais. Por outro lado, os dados também evidenciam que houve um aprendizado institucional de como fazer nesse período. Por fim, é importante notar que Nordeste e Norte tendem a ter indicadores melhores.

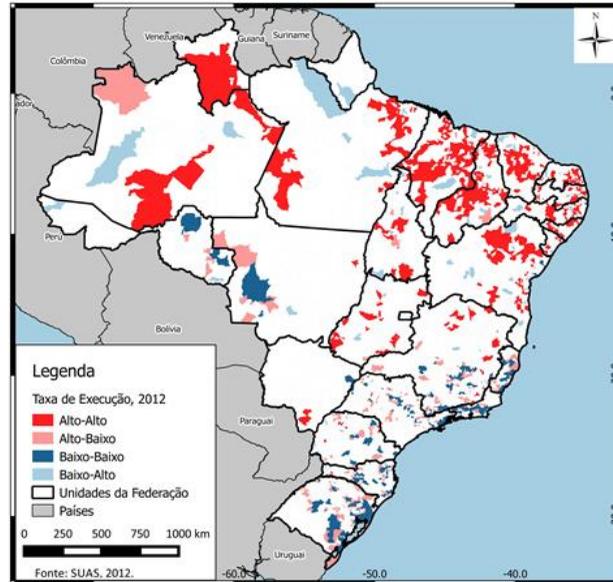
Da taxa de execução – análise de autocorrelação espacial

O Mapa 14, de *cluster*, nos diz se há alguma correlação espacial que deve ser levada em consideração para entendermos a taxa de execução dos recursos federais pelos municípios brasileiros¹¹.

Numa primeira análise fica evidenciado que as taxas de execução mais elevadas estão concentradas nas regiões Norte e Nordeste principalmente, em contraponto às regiões Sudeste e Sul. Outro aspecto bastante interessante é que os *clusters* de alta taxa de execução do Nordeste (de tom vermelho) localizam-se nas porções menos desenvolvidas dessa região, ou seja, nas áreas interioranas, marcadas pelo bioma do semiárido (interior dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia). No outro extremo, os "bolsões" de baixa taxa de execução (em azul) localizam-se na região central e sul de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, o eixo (sudeste sentido noroeste) da rodovia Anhanguera no estado de São Paulo (região muito desenvolvida economicamente), além da região Sul, de um modo geral. Se o padrão regional ficou tímido quando analisamos o IGD-Suas, aqui fica nítido que onde há maior demanda se executa mais, independentemente da capacidade instalada.

¹¹ Onde não há cores não há correlação entre os vizinhos. Onde há aglomerados vermelhos significa que os municípios possuem uma alta taxa de execução assim como seus vizinhos. Do lado oposto, temos os azuis-escuros que mostram a correlação de vizinhança entre municípios que executam pouco. Os municípios em azul-claro têm uma lógica invertida, apresentam baixa taxa de execução, enquanto seus vizinhos apresentam uma alta taxa. Para os de cor rosa a perspectiva é contrária: são municípios que possuem uma alta taxa de execução enquanto seus vizinhos possuem uma baixa taxa.

Mapa 14
Autocorrelação espacial da taxa de execução:
Brasil, por municípios – 2012



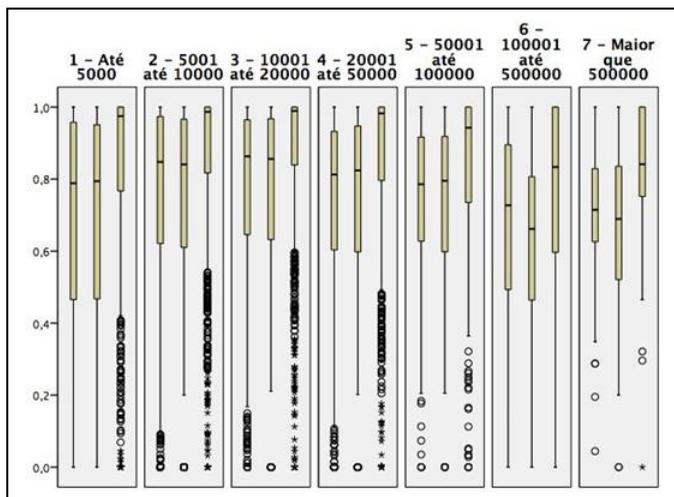
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Suas 2012.

Da taxa de execução – por porte de municípios

Levantamos a hipótese de que municípios com maior porte populacional tendem a ser mais bem estruturados em suas burocracias e, em decorrência, teriam maior capacidade de ser eficientes na execução dos recursos. No entanto, o Gráfico 8 nos mostra que não é bem assim. A hipótese é parcialmente refutada, pois podemos observar que, em média, tanto os municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes quanto os com população maior que 500 mil executam menos do que os menores. Entretanto, os municípios com mais de 500 mil habitantes têm uma variação menor do que os demais, com apenas dois *outliers* e um caso extremo no ano de 2012.

No entanto, podemos observar que, apesar de 50% dos municípios com menos de 20 mil habitantes executarem mais de 80% dos recursos, a variação daqueles que estão abaixo da mediana é muito grande. Não há dúvidas quanto à melhoria generalizada em 2012, sendo que os municípios que ocupam o quarto quartil, ou seja, os 25% com menor execução, a apresentam acima de 40%. Mas, num país com tantos municípios, a quantidade daqueles que ainda não estão executando os recursos é muito grande, o que pode ser inferido a partir da presença maciça de *outliers* e casos extremos que se encontram abaixo de cada caixinha para os respectivos anos e portes populacionais.

Gráfico 8
Distribuição da taxa de execução de todos os municípios, por porte populacional e por ano



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, acessado em 23 de março de 2015 no *site* do MDS.

Da relação entre taxa de execução e vínculos empregatícios

A literatura sobre burocracia considera que funcionários recrutados por mérito (concursos) e com previsibilidade de carreiras de longo prazo (estabilidade) têm mais competências, habilidades e incentivos para levar a termo as funções do Estado. No nosso caso, os chamados estatutários, que se enquadram nesse tipo, teriam mais e melhores condições de implementação da política, o que nos permite supor que a um maior número de estatutários corresponderia melhor capacidade de implementação e de gestão, ou taxa de execução (nosso indicador).

A partir do cenário encontrado, foram filtrados os municípios que executam menos de 40% dos recursos federais que recebem. Um corte, naturalmente, arbitrário, mas que nos permite verificar aqueles que, mesmo respondendo positivamente às dimensões da gestão no IDCras, por exemplo, não conseguem executar os recursos. Construímos gráficos de dispersão (Gráficos 9 e 10) das duas medidas, ou seja, só dos municípios com menor taxa de execução para o demonstrativo de 2010 (ano de 2012) e para o de 2012 (ano de 2014). O resultado é desconcertante: apesar de observarmos uma diminuição sensível de casos entre os dois anos, não há nenhuma correlação entre ter uma baixa proporção de estatutários na assistência social e a capacidade de execução. A nuvem de dispersão capta a todos igualmente.

Gráfico 9
Dispersão da taxa de execução para municípios com 40% ou menos de execução em relação à proporção de estatutários, em 2012

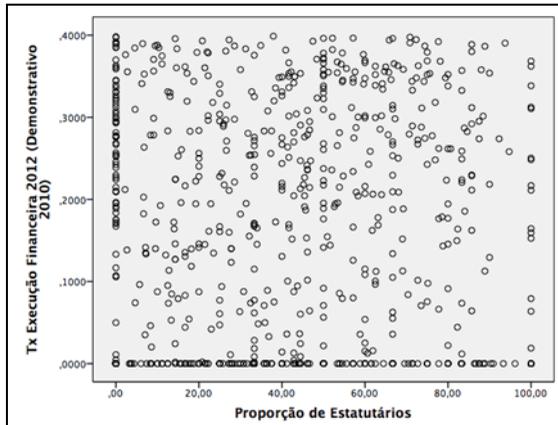


Gráfico 10
Dispersão da taxa de execução para municípios com 40% ou menos de execução em relação à proporção de estatutários, em 2014

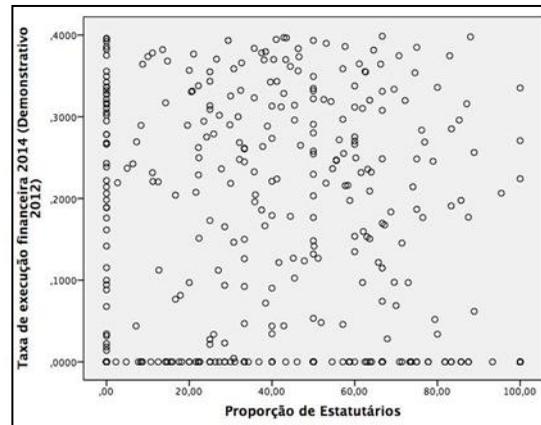


Gráfico 11
Dispersão da taxa de execução para municípios com 40% ou menos de execução em relação à proporção de sem vínculos, em 2012

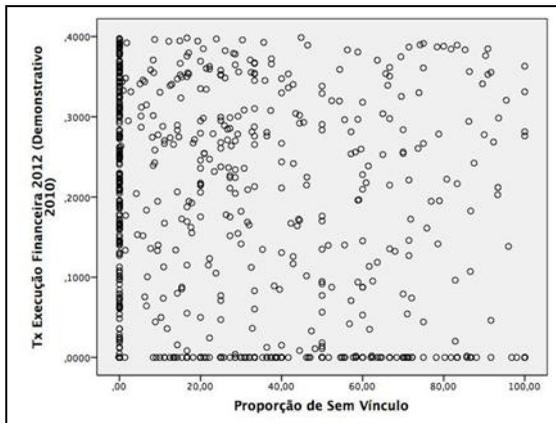
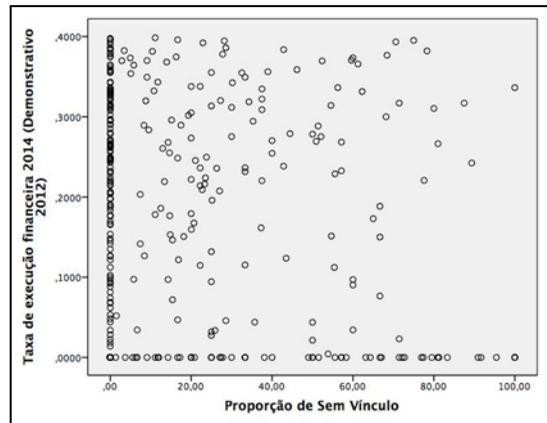


Gráfico 12
Dispersão da taxa de execução para municípios com 40% ou menos de execução em relação à proporção de sem vínculos, em 2014



Fonte: Gráficos de 9 a 12 - Elaboração própria com base nos dados do Censo Suas e do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira acessado em 23 de março de 2015 no *site* do MDS.

Fizemos, então, um segundo exercício: verificar a correlação desses municípios com baixa taxa de execução e a proporção de recursos humanos sem vínculos empregatícios estáveis, considerando-se que este pode ser um indicador de rotatividade de trabalhadores que deve incidir diretamente na capacidade de gestão, dado que não há

como assegurar o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias para o desempenho esperado. A partir disso fizemos os Gráficos 11 e 12 de dispersão das duas medidas, ou seja, só dos municípios com menor taxa de execução para o demonstrativo de 2010 (ano de 2012) e para o de 2012 (ano de 2014) com a proporção de recursos humanos sem vínculos. O resultado continua desconcertante: também aqui, apesar de observarmos uma diminuição de casos entre os dois anos, não há nenhuma correlação entre ter uma baixa proporção de trabalhadores sem vínculo na assistência social e a capacidade de execução. A nuvem de dispersão pega a todos igualmente. Ou seja, ao contrário do que pressupõe a literatura sobre capacidade do Estado em suas diversas variantes, no caso estudado o fato de ter uma proporção alta de vínculos estáveis não garante um diferencial na capacidade de gestão municipal. Todavia, o seu inverso também contrariou a teoria, vínculos informais não pioram a taxa de execução, como esperado.

Considerações finais

Neste artigo apresentamos e descrevemos dados relacionados à capacidade de implementação e de gestão municipal da política de assistência social e sua distribuição espacial, buscando compreender se e em que medida características da burocracia municipal poderiam influenciar nos resultados municipais. Os achados são poucos, mas contundentes.

A literatura indica que a existência de uma burocracia estável, com perspectiva de carreira de longo prazo, é essencial para que o Estado desenvolva e exerça suas capacidades. A análise dos dados disponíveis sobre os vínculos dos profissionais da assistência social nos aponta que, no que se refere à variação dos vínculos empregatícios, não há dúvidas de que há padrões regionais e estaduais distintos agindo na conformação dos quadros municipais.

Apesar da predominância de vínculos estatutários para os assistentes sociais, os vínculos dos demais profissionais envolvidos variam regionalmente. Como reflexo do desenvolvimento econômico e social, no Nordeste e no Norte há uma predominância de vínculos temporários, bem como uma predominância da presença de agentes sociais em relação aos assistentes sociais. Isso denota uma fragilidade maior dos vínculos nessas regiões e, provavelmente, maior rotatividade dos quadros. Essas regiões também apresentam uma proporção muito maior de profissionais com apenas ensino fundamental e médio em comparação com o Sul e o Sudeste do país, o que indica a variação na profissionalização da burocracia. Esses dados mostram, portanto, a predominância de vínculos precários da maior parte dos profissionais da assistência social e a baixa profissionalização de parte significativa deles, especialmente em algumas regiões do país, o que informa sobre a baixa capacidade burocrática dos municípios no que tange à assistência social.

Em relação à forma como esses indicadores de uma burocracia mais estável e com maior nível de formação se relacionam com os indicadores de serviços e com a taxa de execução, os resultados refutam a teoria. Eles mostram claramente que a implementação efetiva da política, mensurada tanto pelos índices do MDS quanto pela taxa de execução, não tem relação positiva com a capacidade burocrática instalada nos municípios, ou seja, os serviços são realizados e os recursos são executados, mesmo quando a capacidade burocrática é baixa. De acordo com todos os indicadores utilizados, é possível verificar que houve efetivamente uma melhora na execução dos municípios ao longo do período estudado. Todavia, há um destaque para o Nordeste, com o maior número de municípios com nível máximo de IGD-Suas, por exemplo, enquanto Sul e Sudeste apresentam os menores valores. Encontramos, nesse caso, um padrão regional que pode estar relacionado a demandas por proteção social mais prementes na região Nordeste (e, nela, principalmente nas regiões do semiárido) e que leva os municípios a utilizarem ao máximo os recursos federais.

Ao contrário do que se espera, há uma correlação espacial invertida entre nível de desenvolvimento econômico do município e sua capacidade de implementação. As regiões com indicadores maiores de pobreza, especialmente o Nordeste, são aquelas em que a taxa de execução é maior, apesar das variações internas à região. Há também uma autocorrelação espacial não generalizada das taxas de execução e do IGD-Suas. Ou seja, é possível afirmar que dentro dos estados há redes que elevam ou limitam a melhoria dos indicadores utilizados.

Outro achado é em relação ao porte populacional dos municípios. Não há diferenças significativas na capacidade de implementação entre os diferentes portes de município. Ou seja, não é possível afirmar que o fato de um município ter maior população lhe dá maior capacidade de implementação, nem o inverso. Talvez a explicação, quanto aos municípios maiores, seja a concentração de demandas por proteção social, dada a forte migração rural-urbana vivenciada no país nos últimos 50 anos.

Por sua vez, se considerarmos os dados do IDCras, observamos que os municípios declaram realizar atividades acima do suficiente, independentemente da quantidade ou da profissionalização de seus recursos humanos. Isso nos sugere duas coisas: por um lado, uma demanda maior do que a capacidade instalada e, por outro lado, uma ameaça clara à qualidade dos serviços prestados. Somando-se a precariedade dos vínculos e a baixa profissionalização da área, pode-se supor que essa qualidade está comprometida, dados os padrões apontados pela própria política. Nesse caso, caberia uma investigação específica para melhor conhecer esses resultados.

Dentre as ocupações profissionais vinculadas ao Suas, destaca-se a de assistentes sociais, ainda que existam "vazios" identificados pela Rais nos estados do Amazonas, Roraima, Acre, Amapá, Goiás, Maranhão e Piauí, ou seja, em muitos lugares não há registro de assistentes sociais com vínculos formais, em especial em municípios

das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A Munic e o Censo Suas, por sua vez, evidenciam a prevalência da fragilidade dos vínculos de um conjunto de profissionais que atuam na política de assistência social (nos Cras e Creas), especialmente nas regiões Norte, Nordeste e norte de Minas Gerais, bem como a prevalência de contratação de celetistas em São Paulo. A situação fica ainda mais precária quando se toma como referência os profissionais de nível médio. No entanto, não encontramos nenhuma correlação entre tipo de vínculo e a efetiva execução dos recursos oriundos do governo federal.

Por fim, enfatizamos que os dados nos apontam que a capacidade de implementação e da gestão da política de assistência social nos municípios independe do tipo de vínculo dos profissionais e da existência de uma burocracia estável e profissionalizada, como a literatura tem enfatizado, e que constitui a capacidade administrativa do Estado. No caso da assistência social, nos parece que a implementação da política e a maior utilização dos recursos federais estão mais diretamente relacionadas às demandas por proteção social do que à capacidade burocrática instalada propriamente dita, o que pode ser decorrente de um processo de represamento de demandas que precisavam ser atendidas, em razão das desigualdades socioeconômicas prevalentes. Esses resultados mostram que há, aqui, um importante e fértil campo de estudos que possibilita ampliar e aprofundar os estudos sobre capacidades estatais.

Natália Guimarães Duarte Sátyro – Professora do Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
E-mail: <nsatyro@gmail.com>.

Eleonora Schettini Martins Cunha – Professora do Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
E-mail: <eleonora.ufmg@gmail.com>.

Járvys Campos – Doutorando em Demografia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), Universidade Federal de Minas Gerais.
E-mail: <jarviscps@gmail.com>.

Referências bibliográficas

ABRÚCIO, F. L. A importância dos arranjos intergovernamentais: potencialidades e dilemas na trajetória brasileira recente. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BATISTA, M. "Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros". *Revista do Serviço Público*, vol. 66, nº 3, p. 345-370, jul.-set. 2015.

- BRASIL. "Censo Suas 2010". Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/CensoSuas_2010.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.
- _____. "Censo Suas 2011". Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Censo%20Suas%202011_Final.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.
- _____. "Censo Suas 2012". Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/censo/CensoSuas_2012_final.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.
- _____. "Censo Suas 2013". Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/CensoSuas_2013_completo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.
- _____. "Censo Suas 2014". Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/Censo2014/index.html>. Acesso em: 10 out. 2015.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Resolução nº 130, de 15 jul. 2005.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Resolução nº 17/2011.
- _____. Lei nº 12.435/2011, que altera a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social).
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica: NOB/RH/Suas. Brasília, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Suas – NOB/RH, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Norma Operacional Básica do Suas – NOB/Suas. Brasília, 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Portaria nº 17/2012.
- CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
- CINGOLANI, L. *The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP12.UNU-MERIT. 2013. Disponível em <<http://pub.maastrichtuniversity.nl/25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f>>. Acesso em: 5 fev. 2015.
- CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. *Minding Weber more than ever? The impacts of State capacity and bureaucratic autonomy on development goals*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP12.UNU-MERIT. 2013. Disponível em: <<http://portal.unu.edu/news/7196>>. Acesso em: 5 fev. 2015.
- D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
- DE VAUSS, D. *Research design in social research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'weberian' state structures on economic growth". *American Sociological Review*, vol. 64, nº 5, p. 748-765, October 1999.

GAETANI, F.; HEREDIA, B. "The political economy of civil service reform in Brazil: the Cardoso years". In: *Red de gestión y transparencia del diálogo regional de política del Banco Interamericano de Desarrollo*, 2002. Mimeo.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Ipea, 2016.

GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

IBGE. MUNIC. *Pesquisa de informações básicas municipais*, 2012.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, p. 69-89, 1999.

NOGUEIRA, R. P.; CARDOSO JR., J. C. "Tendências e problemas da ocupação no setor público brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa". *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 62, nº 3, p. 237-260, jul.-set. 2011.

OLIVEIRA, A. "Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 6, p. 1.551-1.573, nov.-dez. 2012.

RAIS. *Relação Anual de Informações Sociais*, ano-base 2013. Brasília, DF, 2014.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. "The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas". *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, nº 1, p. 80-108, 2014.

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

SOUZA, C. M. "Modernização e capacidade burocrática e financeira do Estado na política de assistência social" - Projeto de pesquisa submetido ao CNPq para solicitação de bolsa de produtividade em pesquisa. Agosto, 2010. Mimeo.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UnB, 1978.

Resumo

Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política

O artigo apresenta e descreve dados relacionados à capacidade de implementação da política de assistência social e sua distribuição espacial, buscando compreender se e em que medida características da burocracia municipal poderiam influenciar os resultados. Nesse sentido, apresenta uma análise espacial da variação do perfil dessa burocracia conforme suas ocupações, tipos de vínculo e nível educacional, bem como a capacidade de implementação e gestão da política, verificada por meio da Taxa de Execução Financeira Ajustada do Fundo de Assistência Social. Foram utilizados indicadores do Censo Suas de 2010 a 2014 e dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2013 e da Pesquisa sobre os Municípios do IBGE (Munic) de 2012. Verificou-se a

existência de padrões regionais e estaduais distintos quanto aos vínculos empregatícios, bem como quanto à profissionalização da burocracia, o que aponta para variações importantes na capacidade burocrática. No entanto, os dados apontam que a capacidade de implementação e da gestão da política de assistência social nos municípios independe do tipo de vínculo dos profissionais e da existência de uma burocracia estável e profissionalizada, ou seja, parece estar mais diretamente relacionada às demandas por proteção social do que pela capacidade burocrática instalada.

Palavras-chave: burocracia; assistência social; municípios; capacidade de implementação

Abstract

Spatial analysis of social assistance bureaucracy in Brazilian municipalities: notes for reflection on the implementation capacity of social-assistance policy

This paper presents and describes data related to the implementation capacity of social-assistance policy and its spatial distribution. It seeks to understand whether—and to what extent— certain characteristics of municipal bureaucracy can influence results. This paper relies on the *Taxa de Execução Financeira Ajustada do Fundo de Assistência Social* to present a spatial analysis of variation in the profile of social assistance bureaucracy, according to its roles, types of connections, and educational levels, as well as its implementation capacity and policy management. We use *Suas Census* indicators from 2010 to 2014, as well as data from the Annual Report on Social Information (Rais) of 2013 and from the Research on the Municipalities of IBGE (Munic). Analysis shows the existence of distinct regional and state patterns concerning employment relationships, as well as the professionalization of bureaucracy, which reveals important variations in bureaucratic capacity. However, the data indicate that the capacity of implementation and management of social assistance policies in municipalities is not related to the type of connections that the bureaucracy's personnel have to stability and professionalization. Rather, these capacities seem to be more directly connected to demands for social assistance than to bureaucratic capacity.

Keywords: bureaucracy; social assistance; municipalities; implementation capacity

Resumen

Análisis espacial de la burocracia de la asistencia social en los municipios: notas para la reflexión sobre la capacidad para implementar esta política

El artículo presenta y describe los datos relacionados con la capacidad de ejecución de la política de asistencia social y su distribución espacial, tratando de entender si, y en qué medida, las características de la burocracia municipal podrían influir en los resultados. En este sentido, se presenta un análisis espacial de la variación del perfil de esta burocracia como sus ocupaciones, tipos de vínculos y nivel de estudios, así como la capacidad de implementación y de gestión de la política, verificado por la Tasa de Ejecución Financiera Ajustada del Fondo de Asistencia Social. Utilizamos indicadores del Censo Suas de 2010 a 2014 y los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (Rais) de 2013 y la Encuesta de municipios IBGE (Munic) de 2012. Encontramos la existencia de distintos patrones regionales y estatales con respecto a las relaciones laborales, así como la profesionalización de la burocracia, lo que apunta a cambios importantes en la capacidad burocrática. Sin embargo, los datos indican que la capacidad de implementación y la gestión de la política de asistencia social en los municipios no dependen del tipo de vínculo de los profesionales y la existencia de una burocracia estable y profesionalizada, es decir, parecen estar más directamente relacionados con las demandas de protección social que por la capacidad burocrática instalada .

Palabras clave: la burocracia; asistencia social; municipios; capacidad de implementación

Résumé

Analyse spatiale de la bureaucratie de l'assistance sociale dans les communes: note de réflexion sur la capacité de mettre en œuvre cette politique

L'article présente et décrit les données relatives à la capacité de mettre en œuvre la politique d'assistance sociale et sa distribution spatiale, en essayant de comprendre si, et dans quelle mesure, les caractéristiques de la bureaucratie municipale pourraient influencer les résultats. En ce sens, l'article présente une analyse spatiale de la variation du profil de cette bureaucratie selon les professions, les types de liens et le niveau d'éducation, ainsi que selon la capacité de mise en œuvre et de gestion des politiques, vérifiée grâce au Taux d'Exécution Financière Rajusté du Fonds de Protection Sociale. On a utilisé les indicateurs du Censo Suas de 2010 à 2014 et les données du Rapport Annuel d'Informations Sociales (RAIS) de 2013 et l'Enquête sur les communes de l'IBGE (Munic) de 2012. Il a été possible de vérifier l'existence de modèles régionaux distincts en ce qui concerne les relations de travail, ainsi que la professionnalisation de la bureaucratie, ce qui indique des différences importantes dans la capacité bureaucratique. Toutefois, les données indiquent que la capacité de mise en œuvre et de gestion de la politique d'assistance sociale dans les communes ne dépend pas du type de contrat de travail ni de l'existence d'une bureaucratie stable et professionnalisée, c'est-à-dire qu'elle semble être plus directement liée aux demandes de protection sociale qu'à la capacité bureaucratique installée.

Mots-clés: la bureaucratie; l'assistance sociale; municipalités; la capacité de mise en œuvre

Artigo submetido à publicação em outubro de 2015.

Versão final aprovada em julho de 2016.

Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil

Fabiana Luci de Oliveira

Luciana Gross Cunha

Introdução

Acesso à justiça é um fenômeno complexo e multifacetado, constituído de diferentes dimensões e significados. Nosso objetivo neste artigo é mapear as formas como esse acesso vem sendo abordado e mensurado no Brasil, privilegiando a dimensão da vivência de conflitos, a identificação dos tipos de conflitos mais frequentes e as formas de gestão e resolução adotadas, com atenção especial para a procura ou não pelas instituições formais de justiça – sobretudo o Poder Judiciário, mas considerando também a Defensoria Pública, o Ministério Público e a Polícia, além de outros caminhos institucionais extrajudiciais, como a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon).

Aqui não nos interessa discutir estatísticas judiciais, como quantidade e localização de equipamentos e operadores de justiça, número de processos, taxas de litigância, entre outros indicadores objetivos utilizados para discutir acesso à justiça¹ – aspectos esses cobertos por dados institucionais de tribunais e especialmente pela publicação do CNJ "Justiça em Números"², e mais recentemente pelo "Atlas de Acesso à Justiça", publicado pelo Ministério da Justiça (2013, 2014)³.

O que buscamos são formas de mensuração que visam entender a experiência das pessoas com a vivência de conflitos potencialmente jurídicos, atentando para a demanda por equipamentos de justiça e o uso destes em sua vida cotidiana, como forma de gestão desses conflitos. Assim, nosso interesse está em indicadores subjetivos de acesso à justiça, produzidos via *survey*.

Os indicadores subjetivos de acesso à justiça podem ser classificados em dois grandes blocos: os indicadores de comportamento (ou seja, se as pessoas vivenciaram eventos passíveis de resolução via justiça, quais foram eles e como lidaram com esses eventos) e os indicadores de percepção, valores e atitudes (ou seja, o quanto as pessoas confiam nesse sistema, quão justo acreditam que ele seja e qual sua predisposição para

¹ Para um mapeamento das estatísticas nacionais sobre o sistema de justiça brasileiro, ver Sadek e Oliveira (2012).

² As 11 edições referentes aos anos de 2003 a 2013 estão disponíveis em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

³ As edições podem ser encontradas no portal <<http://www.acessoajustica.gov.br/pub/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

utilizar o sistema quando vivenciam conflitos). Nossa análise lida apenas com indicadores de comportamento, e nosso interesse está nos eventos passíveis de resolução via Justiça Cível.

Iniciamos recuperando definições e entendimentos de acesso à justiça e aspectos teórico-metodológicos que informam *surveys* conduzidos em contextos internacionais que buscaram mensurar esse acesso (via indicadores subjetivos de comportamento), discutindo o que vem sendo medido e como essas medidas são realizadas, destacando os desafios postos às pesquisas futuras.

Na sequência, observamos detidamente o contexto brasileiro, a partir do principal esforço de produção desse tipo de indicadores, via IBGE, no suplemento "Vitimização e Justiça" (PNAD, 2009), e apresentamos uma proposta de mensuração que se baseia na combinação de elementos da metodologia de eventos judicializáveis (Genn, 1999) e elementos da metodologia de processamento de disputas (Felstiner, Abel e Sarat, 1980), duas abordagens que informam atualmente a maioria das pesquisas norte-americanas e europeias nessa temática, mas levando em conta as especificidades do contexto brasileiro.

Contextualizando o campo de mensuração de acesso à Justiça Cível: definições e entendimentos

Os esforços de mensuração de acesso à justiça têm como marco inaugural a década de 1970 com o Florence Project, coordenado por Cappelletti e Garth, que empreenderam um *survey* comparativo em diversos países integrantes do projeto (Cappelletti e Garth, 1988) com a preocupação de abranger os recursos e soluções disponíveis aos litigantes e seu sucesso na utilização do sistema de justiça para obtenção de reparação⁴.

A concepção de acesso à justiça trabalhada pelos autores é a de reivindicação de direitos e resolução de litígios sob os auspícios do Estado, de forma igualmente acessível a todos, e que produza resultados individual e socialmente justos (Cappelletti e Garth, 1988, p. 9), incluindo também o direito de garantia de efetividade dos direitos individuais e coletivos.

A orientação predominante nas pesquisas desenvolvidas nesse período é a da abordagem conhecida como "necessidades jurídicas não atendidas" (*unmet legal needs*), que visava quantificar objetivamente tais necessidades⁵. A metodologia seguida nesses estudos era baseada na pesquisa de *survey*, em que se apresentava aos entrevistados uma lista de problemas que poderiam ser judicializados (seja porque a lei previa regras para solucioná-los ou porque eram frequentemente levados a advogados), indagando aos

⁴ Na leitura de Sandefur (2008), Cappelletti e Garth cunharam o *slogan* "acesso à justiça" em um momento histórico de grande otimismo sobre a capacidade da lei para reduzir desigualdades, não apenas no uso de meios legais para resolver conflitos, mas no âmbito social e econômico mais geral (Sandefur, 2008, p. 340).

⁵ Duas das principais referências nessa abordagem são Marks (1976) e Curran (1977).

entrevistados se passaram por esses problemas listados e, uma vez que tivessem passado, se buscaram aconselhamento legal para resolvê-los.

A crítica feita a esses estudos é de que não tratariam do acesso à justiça propriamente, e sim do acesso aos serviços legais de advogados. Segundo Genn (1999), a principal limitação da abordagem de necessidades jurídicas não atendidas está no enfoque de problemas tradicionais levados à advocacia privada, supondo, portanto, que o recurso a advogados é a melhor solução para tais problemas. Na visão da autora, esses estudos deveriam ser lidos como uma busca por mensurar não o acesso à justiça, mas sim a mobilização de medidas legais formais por meio de profissionais da área jurídica.

Se a década de 1970 impulsiona a busca de mensuração da acessibilidade dos sistemas jurídicos, visando estimar as necessidades legais que existem na sociedade, a década de 1980 é, na leitura de Albiston e Sandefur (2013), um marco de inovação, com o CLRP (Civil Litigation Research Project), sediado na Universidade de Wisconsin, nos Estados Unidos⁶.

Segundo as autoras, antes do CLRP as pesquisas assumiam os conflitos como objetos encontrados no mundo e enfocavam meios justos e eficientes para resolver as disputas civis que chegavam aos tribunais. Já a partir desse projeto, passou-se a privilegiar a dimensão de construtos sociais dos potenciais conflitos legais e suas trajetórias até os tribunais. No *survey* conduzido pelos pesquisadores do CLRP foram entrevistadas famílias, visando identificar se elas tinham enfrentado problemas potencialmente jurídicos (os problemas foram classificados de acordo com o tipo de queixa, agregados em nove categorias gerais, envolvendo discordâncias sobre contratos, discriminação, lesões a direitos do consumidor, entre outros), e àquelas que vivenciaram algum desses problemas, indagou-se a respeito do desenrolar dos eventos e de sua chegada ou não aos tribunais (Albiston e Sandefur, 2013, p. 103).

É no CLRP que Felstiner, Abel e Sarat (1980) desenvolvem a abordagem do processamento de disputas (*dispute processing research*⁷), concentrando-se em um subconjunto de problemas que as pessoas percebem como pessoalmente prejudiciais e os atribuem a um terceiro culpado. Nessa abordagem, a concepção de acesso à justiça é a de um processo de "nomeação, responsabilização (culpabilização) e reivindicação", que consiste em reconhecer uma situação vivenciada como prejudicial (uma lesão), identificar um outro responsável pelo prejuízo e confrontar esse outro em busca de reparação ou remédio, com a possibilidade de busca e acesso a uma solução por meio da justiça formal ou de outro terceiro idôneo.

Felstiner, Abel e Sarat (1980) destacam que a escolha do caminho de ação (ou inação) ante o prejuízo envolve a participação de família, amigos, colegas de trabalho e organizações, que influenciam a forma como as pessoas interpretam suas experiências e avaliam suas opções de resposta.

⁶ Para detalhes sobre o projeto, ver Grossman e Trubek (1980-1981, p. 395-399).

⁷ Ver Sandefur (2008, p. 342).

Na década de 1990 a busca por mensurar acesso à justiça avança no sentido da abordagem de problemas não tradicionais, a partir da "metodologia de eventos judicializáveis", na esteira da concepção do CLRP de que as necessidades jurídicas são em grande parte dependentes do contexto social e local, sendo que fatores culturais, sociais, políticos e econômicos afetam as necessidades, atitudes e ações das pessoas nessa esfera. Essa metodologia se baseia na documentação da incidência de conflitos potencialmente legais e explora as respostas que as pessoas dão ante a vivência desses problemas e também as avaliações subjetivas que elas fazem das experiências com as instituições de justiça quando utilizadas (por exemplo, a satisfação com o processo e os resultados obtidos).

Nessa linha estão as pesquisas de Genn (1999) e Genn e Paterson (2001), que conduziram *surveys* na Inglaterra e na Escócia, respectivamente, para determinar: i) a incidência de problemas passíveis de solução via Justiça Cível; ii) a resposta do público ante a vivência desses problemas (se tomaram ou não alguma medida; e, tendo tomado, qual foi a medida adotada, verificando se buscaram ou não as instituições formais de justiça e por quê); iii) o padrão de resposta ante os tipos de conflitos vivenciados; iv) o tipo de auxílio prestado pela instituição buscada (informação, assistência etc.); e v) os resultados alcançados. Com base nesses cinco tópicos, seria possível estabelecer a trajetória dos conflitos.

Sandefur (2008) afirma que essas são as três linhas predominantes na busca por mensurar o comportamento declarado das pessoas em relação ao acesso à justiça (1. necessidades legais; 2. processamento de disputas; e 3. eventos judicializáveis⁸), sendo que elas têm em comum a adoção da metodologia de *survey* via apresentação aos entrevistados de longas listas de eventos específicos, que variam de estudo para estudo, mas que abrangem as categorias básicas de problemas legais, incluindo questões de consumo, habitação, emprego, família, vizinhança, burocracias públicas e lesões físicas e econômicas (calúnia, difamação, acidentes).

Além do tipo de enfoque e da lista de problemas (tipos e quantidade), essas pesquisas também variam com relação aos métodos de amostragem (população como um todo x grupos de renda baixa etc.), modos de administração (entrevista pessoal, autopreenchimento, entrevista telefônica etc.), unidades de análise (domicílio x indivíduo), períodos de referência (últimos 12 meses, últimos 5 anos etc.), tipo de filtragem (filtro de trivialidade – difícil resolução x lista de problemas potencialmente judicializáveis) e formulação da questão.

Um exemplo inicial dessas pesquisas que seguem o ponto de vista de que a mensuração do acesso à justiça passa pela identificação das necessidades legais, do processamento das disputas e do reconhecimento de eventos judicializáveis é a de Genn e Paterson (2001). No questionário utilizado pelos autores, após perguntas de identificação dos respondentes para enquadramento no critério amostral, inicia-se a

⁸ Tradução da expressão inglesa "justiciable events".

estratégia de identificação de vivência de conflitos (filtragem), especificando o interesse apenas nos conflitos particulares, ou seja, aqueles que os entrevistados vivenciaram enquanto pessoas físicas, e que entenderam ser de difícil solução:

Eu gostaria de perguntar sobre diferentes tipos de problemas que você (ou seu cônjuge) possam ter tido. Por favor, considere apenas os problemas em que vocês estiveram pessoalmente envolvidos, e não situações em que vocês ajudaram alguém com problemas. Estamos interessados nos problemas que vocês experimentaram como pessoas físicas, não aqueles experimentados por vocês enquanto empregadores ou qualquer negócio que vocês possam executar. Nós também estamos interessados apenas em problemas que vocês tiveram desde a idade de 18 anos. Desde [DATA], vocês tiveram quaisquer problemas ou conflitos que eram difíceis de resolver relacionados à... (Genn e Paterson, 2001, p. 292)⁹.

Nessa triagem, a entrevista segue indagando acerca de uma série de situações e áreas de controvérsias por blocos temáticos, focando sempre em problemas de difícil resolução, pertinentes a questões financeiras, de consumo (produtos e serviços defeituosos), aluguel e imóveis, emprego, família, ferimentos ou problemas de saúde, discriminação em razão de sexo, raça ou deficiência, entre outros. E, para cada situação que o entrevistado afirma ter vivenciado (pessoalmente ou o cônjuge), são feitas perguntas acerca da estratégia de resolução adotada (considerando o problema vivenciado mais recentemente):

Pensando no [PROBLEMA mais recente/segundo mais recente/terceiro mais recente], você (ou seu marido/esposa/parceiro/parceira) adotou alguma das seguintes medidas nesse cartão para tentar resolver o problema [CARTÃO]: 1) Falou ou escreveu para o outro lado envolvido sobre como resolver o problema; 2) Procurou aconselhamento sobre como tentar resolver o problema; 3) Ameaçou o outro lado envolvido com uma ação judicial; 4) Foi ao tribunal/iniciou processo judicial ou uma arbitragem; 5) Buscou mediação ou conciliação; 6) Levou o problema a um *ombudsman*; 7) Tomou algum outro tipo de medida para tentar resolver o problema; 8) Não fez nada (Genn e Paterson, 2001, p. 293)¹⁰.

⁹ No original, "I would like to ask you about different sorts of problems you (husband, wife, partner) might have had. Please only include problems that you have had yourself, not situations where you helped somebody else with their problems. We are interested in those problems you have experienced as an individual, not those experienced by you as employer or any business you might run. We are also only interested in problems you have had since the age of 18."Since [DATE], have you had any problems or disputes that were difficult to solve to do with..."

¹⁰ No original "thinking of the (most recent/ 2nd most recent/ 3rd most recent) PROBLEM, did you (or your husband/wife/partner) do any of the hints on this card to try to resolve it? [CARD]: 1. Talked or wrote to the other side about solving the problem; 2. sought advice about trying to solve the problem; 3. threatened other side with legal action; 4 went to court, tribunal or arbitration/started a court case or arbitration; 5. went to mediation of conciliation; 6. took the problem to an ombudsman; 7. took some other kind of action to try to solve the problem; 8. did nothing.

O *survey* na Escócia apontou que 26% dos entrevistados vivenciaram pelo menos um problema de difícil solução – o *survey* da Inglaterra, conduzido alguns anos antes, também por Genn, apresentou gama maior de pessoas que relataram problemas, 40%. Na Inglaterra, entre os que vivenciaram problemas, a principal estratégia adotada foi tentar resolver o problema diretamente (68%), sem o intermédio de aconselhamento ou ajuda legal, sendo que apenas 20% escolheram o caminho das cortes.

Para além do objetivo descritivo de levantar a incidência de experiências com eventos de Justiça Cível e dos caminhos de gestão de conflitos adotados, essas pesquisas buscam explicar a escolha pelo uso do sistema estatal de justiça, focando nas barreiras de acesso e discutindo formas de superá-las. Elementos de estrutura social são priorizados nessas pesquisas, identificando como variáveis explicativas para as barreiras de acesso à justiça estatal as características socioeconômicas, notadamente, renda e escolaridade. Mas fatores de informação e motivação também são levados em conta, considerando a consciência e o reconhecimento de que determinado problema caracteriza-se como um conflito potencialmente jurídico, passível de resolução via justiça formal, e a vontade e a disponibilidade para iniciar uma ação judicial para solucionar esse problema, além do conhecimento das instituições formais de justiça, sua localização e a confiança que se tem nelas.

O conjunto de pesquisas tem mostrado que o tipo de conflito vivenciado, assim como o local de moradia, também ajuda a explicar a utilização das instituições formais de justiça.

É exatamente por isso que essas pesquisas representaram uma superação dos estudos realizados sob a ótica do Florence Project, que via nas questões processuais, na relação com advogados e com as instituições do sistema de justiça variáveis explicativas do acesso à justiça, já comentados anteriormente.

Em texto recente sobre o estado da arte da mensuração do acesso à justiça, Albiston e Sandefur (2013) destacam que o aprendizado acumulado em quatro décadas na tentativa de mensurar acesso à justiça nos ensina que a maioria das pessoas que experimentam algum problema de justiça não recorre a advogados ou ao sistema formal de justiça em busca de reparação, e isso independentemente do seu nível de renda. Nesse sentido, o desafio que entendem estar posto a esse campo de estudos é o de trabalhar com uma compreensão mais ampla, tanto do que significa acesso à justiça quanto do que a falta de acesso implica.

Na leitura de Albiston e Sandefur (2013), é preciso deixar de pensar políticas públicas de acesso à justiça como políticas de combate à pobreza unicamente, e voltar o olhar para a sociedade como um todo, visando entender como as pessoas pensam e agem sobre suas experiências potencialmente judicializáveis, enquadrando o acesso à justiça como uma questão universal, em vez de uma preocupação limitada a grupos estigmatizados ("excluídos" ou "hipossuficientes"). Esses autores defendem que a investigação dos determinantes das barreiras de acesso deve considerar não apenas variáveis socioeconômicas, mas também os significados sociais construídos em torno da

reivindicação de direitos, como a identidade estigmatizada dos requerentes ou a dificuldade de compreender um conflito como um problema legal, passível de solução jurídica (Albiston e Sandefur, 2013, p. 119-120).

Na sequência, exploramos como o campo de pesquisa de mensuração do acesso à justiça tem se desenvolvido no Brasil.

Mensurando o acesso à justiça no Brasil

Em artigo de meados da década de 1990, Junqueira (1996) documentou o surgimento e o desenvolvimento do campo de estudos sobre acesso à justiça no Brasil, destacando que a temática ingressa no cenário acadêmico e político brasileiro apenas na década de 1980, sendo notória a ausência do Brasil no Florence Project.

O surgimento desse campo no Brasil é fortemente influenciado pelo estudo de Boaventura de Sousa Santos na favela do Jacarezinho, no Rio de Janeiro, e pela discussão sobre pluralismo jurídico. Santos (1977) documentou as dificuldades de acesso à justiça enfrentadas por moradores da favela carioca do Jacarezinho, destacando como essas dificuldades levavam à existência de uma pluralidade normativa, com as regras de um direito local (informal) convivendo com o direito estatal (formal) na maneira como os moradores resolviam seus conflitos.

Junqueira (1996) afirma que o campo de estudos de acesso à justiça nasce no país com a preocupação de

se expandirem para o conjunto da população direitos básicos aos quais a maioria não tinha acesso tanto em função da tradição liberal-individualista do ordenamento jurídico brasileiro, como em razão da histórica marginalização socioeconômica dos setores subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64 (Junqueira, 1996, p. 1).

Chama, ainda, atenção para a forte influência das invasões urbanas na configuração do campo, sobretudo a partir da Escola do Recife (Joaquim Falcão, Solange Couto, Luciano Oliveira).

Junqueira classifica as pesquisas sobre acesso à justiça no Brasil em dois eixos: o que enfoca o acesso coletivo à justiça, no início da década de 1980, e o que investiga formas estatais, não estatais e mecanismos informais de resolução de conflitos individuais, sobretudo a partir da instalação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas em meados da década de 1980.

Dando continuidade a esses estudos, durante os anos de 1980, foram desenvolvidas pesquisas em torno, principalmente, de dois pontos de vista diferentes. De um lado, os trabalhos organizados sob a ótica do direito processual por acadêmicos ligados às faculdades de direito e, mais especificamente, aos departamentos de processo civil desses cursos, que analisavam os impactos das reformas processuais e institucionais no que diz respeito ao acesso à justiça, como acesso ao Judiciário. Assim, a

institucionalização dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e da Defensoria Pública, além do fortalecimento do Ministério Público, com a Constituição Federal de 1988, a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) foram alguns dos objetos de estudo privilegiados nessa perspectiva.

De outro lado, os trabalhos feitos sob a ótica da sociologia jurídica, com forte influência do movimento Law and Society que teve como um de seus espaços de formação a Escola de Direito da Universidade de Wisconsin, Madison, nos Estados Unidos, por onde passaram vários acadêmicos brasileiros, como José Eduardo Faria e Eliane Junqueira. Sob a influência de Boaventura de Sousa Santos, que passou pela mesma universidade, e sob a ótica do pluralismo jurídico, que aponta o convívio de formas alternativas (informais) ao direito estatal (formais) na solução de conflitos, nesses estudos o acesso à justiça estava relacionado à assistência jurídica, à administração da justiça, aos direitos sociais e ao reconhecimento de direitos. Diferentemente das pesquisas no âmbito do direito processual civil comandadas por Ada Pellegrini Grinover, Cândido Dinamarco e Kazuo Watanabe (1988), essas pesquisas com viés empírico contribuíram para a identificação dos obstáculos na solução dos conflitos (Faria, 1989).

Importante pontuar que no início da década de 1980 foi fundado o Idesp (Instituto de Estudos Econômicos Sociais e Políticos de São Paulo), que a partir dos anos de 1990 voltou seu olhar para o Poder Judiciário e as instituições de justiça brasileiras, com uma série de pesquisas empíricas coordenadas por Sadek (1994, 1995, 2009, 2014), que se tornou uma das principais referências em estudos sobre acesso à justiça no país, entendendo esse acesso enquanto a "busca de solução pacífica de conflitos e do reconhecimento de direitos" (Sadek, 2014, p. 57). Os estudos de Sadek apontam que a realização do direito de acesso à justiça está sujeita a condicionantes de natureza econômica, social, cultural e política.

A vasta maioria dos estudos nacionais dedicou-se à análise de indicadores objetivos e subjetivos de percepção para discutir acesso à justiça, sendo que foi somente no final dos anos 1980 que ocorreu o primeiro grande esforço nacional de mensuração de acesso à justiça a partir de indicadores subjetivos de comportamento, via Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como parte integrante do suplemento "Participação Político-Social", publicado no volume 1 - "Justiça e Vitimização", da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Essa iniciativa foi publicada em 1988 e voltou a ser conduzida apenas na PNAD de 2009. A concepção de acesso à justiça com a qual o levantamento trabalha é bastante ampla. Lê-se nas notas metodológicas e no manual de entrevista da PNAD (2009) que acesso à justiça implica "a formulação de políticas públicas destinadas a garantir os direitos fundamentais e a prevenir conflitos".

Apesar da amplitude da concepção, apenas cinco perguntas foram dedicadas à temática. O módulo de justiça inicia com a pergunta sobre a vivência de "conflito grave" nos últimos cinco anos anteriores à data de realização da entrevista, havendo uma lista codificada de oito áreas, com a opção de outra área que não as já especificadas. Há uma

alteração na metodologia adotada na pesquisa entre as tomadas de 1988 e 2009. Enquanto na primeira (1988) perguntava-se acerca do conflito mais recente vivenciado pelo entrevistado, em 2009 perguntou-se sobre o conflito considerado pelo entrevistado como o mais grave.

Indique a área da situação de conflito mais grave que teve no período de 27 de setembro de 2004 a 26 de setembro de 2009? R: 1) Trabalhista; 2. Criminal; 3. Família; 4. Terras/moradia; 5. Serviços de água, luz e telefone; 6. Impostos/tributação; 7. Benefícios do INSS/previdência; 8. Bancos/instituições financeiras; 9. Outra (especifique); 10. Não teve problema (PNAD, 2009, p. 71).

Toda forma de mensuração acarreta limitações e perda de informação, mas acreditamos que o filtro de trivialidade utilizado na PNAD seja muito forte, e se o objetivo é mensurar acesso e uso das instituições formais de justiça, tal filtro pode levar à subnotificação, especialmente se considerarmos casos de consumo, que podem não ser tomados como "graves" por muitos, e o fato de que a situação mais grave vivenciada por uma pessoa pode não ser aquela na qual se busca o caminho das instituições formais (especialmente se considerarmos casos de família e de violência doméstica, por exemplo).

A inclusão do filtro de trivialidade pode ser um dos fatores que ajudam a entender a diminuição na proporção dos que declararam ter vivenciado algum conflito entre as duas tomadas da pesquisa: no levantamento de 1988, 10,5% da população de 18 anos ou mais de idade declarou ter passado por alguma situação de conflito no período de referência de cinco anos, considerando o último conflito vivenciado. Já no levantamento de 2009, 9,4% da população de 18 anos ou mais de idade declarou ter vivenciado algum conflito grave nos últimos cinco anos.

Nosso argumento aqui não é descartar o uso de filtros de trivialidade, mas sim questionar seu desenho e o tipo de viés que ele produz. O filtro adotado por Genn (1999) e Genn e Paterson (2001), por exemplo, é mais leve, considerando problemas "difíceis de resolver". No entanto, assim como o filtro da PNAD, o de Genn implica que a medida deixa de ser acesso e uso das instituições formais de justiça e passa a ser adoção de caminhos de gestão de conflitos ante situações graves ou de difícil solução. Portanto, há aqui um potencial viés de validade de face da medida.

As áreas de conflito mais mencionadas na PNAD 2009 foram trabalhista (23,3%), família (22,0%) e criminal (12,6%). Na sequência, problemas de consumo com serviços de água, luz e telefone (9,7%); INSS e previdência (8,6%); consumo de serviços bancários e de instituições financeiras (7,4%); terras e moradia (4,8%) e impostos ou tributação (1,2%).

Para cada conflito que os entrevistados declararam ter vivenciado, pergunta-se, no questionário da PNAD, sobre o tipo de ajuda buscada para solucioná-lo, havendo uma lista codificada com sete opções, e a possibilidade de registrar outras respostas que não

as previamente listadas.

Onde tentou buscar a solução do seu conflito? 1. Justiça (foi movida uma ação judicial formal); 2. Juizado Especial (antigo Juizado de Pequenas Causas); 3. Amigo/parente; 4. Polícia; 5. Igreja; 6. Procon (Programa de Orientação e Proteção do Consumidor); 7. Sindicato/associação; 8. Outro (especifique); 9. Não buscou solução (PNAD, 2009, p. 71).

A maneira de levantar informações acerca da gestão do conflito também pode gerar algum viés, em virtude de assumir que buscar solução para o problema é a atitude esperada, pois na forma de perguntar não se coloca de antemão a possibilidade de o entrevistado simplesmente não ter buscado solução. Evidente que em uma pesquisa com a extensão amostral da PNAD esses potenciais vieses da forma de perguntar podem ser minimizados – o que se torna um problema maior no caso de pesquisas amostrais de menor fôlego, com amostras inferiores a 100 mil casos.

Em 2009, os dados da PNAD revelaram que 92,7% dos entrevistados que declararam ter vivenciado conflito buscaram algum tipo de solução, sendo os caminhos mais frequentes a justiça (57,8%) e os juizados especiais (12,4%), vindo na sequência a procura pela polícia (6,6%) e pelo Procon (3,9%).

Àqueles que declararam ter utilizado outro caminho que não o da justiça ou dos juizados, perguntou-se o motivo de não ter buscado ajuda judicial, havendo nove opções pré-codificadas de resposta, e a possibilidade de registrar outras respostas que não as listadas.

Qual foi o principal motivo de a justiça não ter sido procurada? 1. Custaria muito caro; 2. Era muito longe; 3. Por falta de provas; 4. Demoraria muito; 5. Cabia à(s) outra(s) parte(s) iniciar(em) a ação; 6. Por medo da(s) outra(s) parte(s) envolvida(s); 7. Resolveu o problema por meio de mediação ou conciliação – Ou seja, resolveu o problema por meios alternativos de resolução de conflitos ou mecanismos de autocomposição; 8. Não acredita na justiça; 9. Não sabia que podia utilizar a justiça; 10. Outros (Especifique) – Quando o motivo não se enquadrar entre os anteriores (PNAD, 2009, p. 71).

Os principais motivos relatados foram: terem solucionado o problema por meio de mediação ou conciliação (27,6%); a percepção de que a busca das instituições judiciais é morosa (15,9%); e o fato de não saberem que poderiam ter usado a justiça para o tipo de problema vivenciado (6,8%).

Por fim, pergunta-se acerca do tempo de duração do conflito até sua solução, e, no caso de ter havido solução, a quem os entrevistados atribuem a responsabilidade (mérito):

Quanto tempo se passou entre o início e a solução do conflito? 1. Até 1 ano; 2. Mais de 1 a 2 anos; 3. Mais de 2 a 3 anos; 4. Mais de 3 a 4 anos; 5. Mais de 4 a 5 anos; 6. Não lembra; 7. Ainda não houve solução (PNAD, 2009, p. 72).

Se houve solução, qual foi o principal responsável? 1. Justiça; 2. Juizado Especial; 3. Amigo/Parente; 4. Polícia; 5. Igreja; 6. Procon; 7. Advogado Particular/Defensoria Pública; 8. Sindicato/ Associação; 9. Ministério Público; 10. Outros (Especifique) - Quando o principal responsável pela solução do problema não for nenhum dos assinalados anteriormente (PNAD, 2009, p. 72).

Quase metade das pessoas tiveram seus conflitos solucionados (49,2%), sendo a maioria no intervalo de tempo de um ano.

O Procon ficou com a posição de principal responsável por conflitos solucionados no período, com 69,4% das menções. E a justiça foi a que menos solucionou conflitos – 56,5% das pessoas que buscaram esse caminho não haviam encontrado solução para o problema até o momento da entrevista.

Os dados da PNAD permitem também observar que, quanto maior o nível de escolaridade e as faixas de rendimento mensal domiciliar *per capita*, maiores são os percentuais de pessoas que vivenciaram situação de conflito no período, assim como é maior a proporção dos que buscaram o caminho da justiça, reforçando as características socioeconômicas como importantes preditores de acesso à justiça.

Outra iniciativa de criar indicadores subjetivos de acesso à justiça vem do Ipea, via projeto Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips), de 2011. Essa pesquisa indagou acerca do problema "mais sério" que o entrevistado alguma vez enfrentou, a partir de uma lista estimulada de 13 situações.

Vou mencionar alguns tipos de problemas que as pessoas costumam enfrentar e gostaria que você me dissesse, dentre esses, qual foi o mais sério que já enfrentou: R: 1. família; 2. vizinhança; 3. relações de trabalho; 4. pessoas com as quais fez negócio; 5. empresas com as quais fez negócio; 6. crime e violência; 7. cobrança de impostos ou outros conflitos com o fisco; 8. previdência, assistência social ou demandas por direitos sociais; 9. trânsito; 10. imóvel ou terra; 11. criança e adolescente; 12. violência de agentes do Estado; 13. problemas com repartições ou empresas públicas (Sips Justiça – Ipea, 2011, p. 9).

Embora o filtro de trivialidade do Ipea seja mais ameno que o utilizado na PNAD, ainda assim pode levar ao viés de subnotificação de outras situações consideradas "menos sérias" e a não abranger necessariamente acesso e uso das instituições formais de justiça, pelos mesmos motivos já mencionados no caso da formulação da pergunta do questionário da PNAD.

As situações mais recorrentes entre os entrevistados na pesquisa do Ipea foram família (24,86%), relações de trabalho (15,43%), vizinhança (11,71%) e crime e violência (10,74%).

A abordagem da gestão de conflitos também tende a favorecer a ação dos indivíduos em detrimento da inação, dada a forma de perguntar ("Quem você procurou em primeiro lugar para resolver esse problema?").

Note que não estamos aqui questionando a qualidade dessas pesquisas, mas, sim, pontuando qual é exatamente o fenômeno que elas estão mensurando (validade do construto).

Na próxima seção apresentamos a abordagem com a qual vimos trabalhando desde 2010, em pesquisa conduzida pela FGV Direito São Paulo, como parte integrante do projeto ICJ Brasil¹¹. A principal diferença na medida proposta é a inversão de prioridade, que deixa de ser a situação vivenciada e passa a ser a busca efetiva das instituições de justiça – o que explicaremos de forma mais detida na sequência.

Proposta de uma medida de acesso à Justiça Cível

A concepção de acesso à justiça trabalhada pelo ICJ Brasil considera tanto o sentido processual, ou seja, as instâncias e os procedimentos legais formais para resolução de litígios, quanto o sentido substantivo, que implica o acesso a uma resolução justa de conflitos, por meios idôneos (que não necessariamente a justiça formal), levando em conta também o conhecimento e a percepção subjetiva dos atores acerca de direitos e vias institucionais de sua garantia.

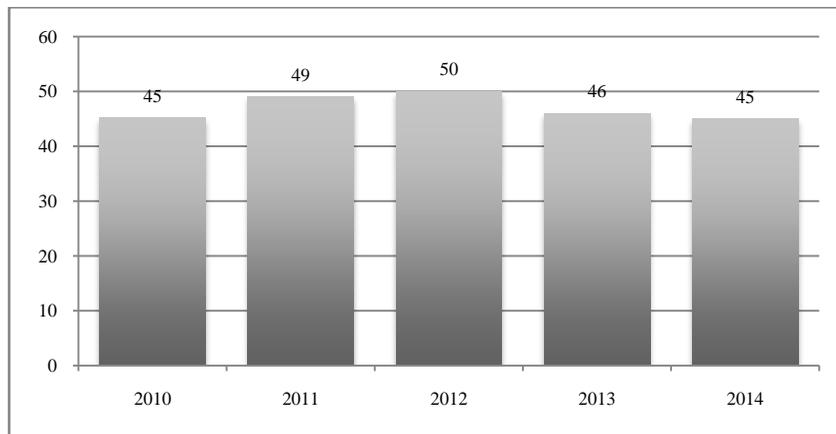
Para mensurar acesso à justiça em sentido processual, o ICJ Brasil aborda diretamente a experiência com a justiça. A pergunta direcionada aos entrevistados é no sentido de averiguar se já buscaram o Judiciário ou já entraram com processo na justiça, e não mais, como nas pesquisas comentadas anteriormente, sobre a situação mais grave ou séria de conflito vivenciada. Dessa forma, invertemos a prioridade do interesse da situação para a experiência com a instituição [*O (a) Sr.(a) ou alguém do seu domicílio já utilizou o Judiciário, ou seja, já entrou com algum processo ou ação na justiça?*]. Essa forma de perguntar foi utilizada para mensurar a adjudicação e concretização de conflitos vivenciados em disputas judiciais.

Ao longo dos anos, observamos que entre 45% e 50% dos entrevistados

¹¹ O Índice de Confiança na Justiça Brasileira, projeto coordenado por Luciana Gross Cunha na FGV Direito São Paulo, foi concebido para medir a opinião pública sobre o desempenho judicial no Brasil desde 2009. A população-alvo da pesquisa são brasileiros e brasileiras a partir de 18 anos de idade, residentes em áreas urbanas. A amostra é distribuída pelos sete estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul e Amazonas) e o Distrito Federal, que, juntos, representam cerca de 55% da população do país, de acordo com dados do Censo do IBGE 2010. A base de amostragem foi construída a partir de um intervalo de 95% de confiança e erro absoluto de 2,5%, fixando o tamanho da amostra em 1.670 respondentes a cada trimestre. As entrevistas são realizadas por telefone, celular e fixo, a partir de um questionário de 25 minutos de duração. Os relatórios podem ser acessados pelo link: <<http://direitogv.fgv.br/en/publicacoes/icj-brasil>>.

declararam já ter buscado a justiça alguma vez (pessoalmente ou alguém residente no domicílio, uma vez que nossa unidade amostral é o domicílio).

Gráfico 1
Entrevistados que declararam ter utilizado o Judiciário ou ingressado com ação na justiça (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).
Base: 2010: 4.685 entrevistas; 2011: 6.213 entrevistas; 2012: 6.509 entrevistas; 2013: 6.629 entrevistas; 2014: 6.623 entrevistas.

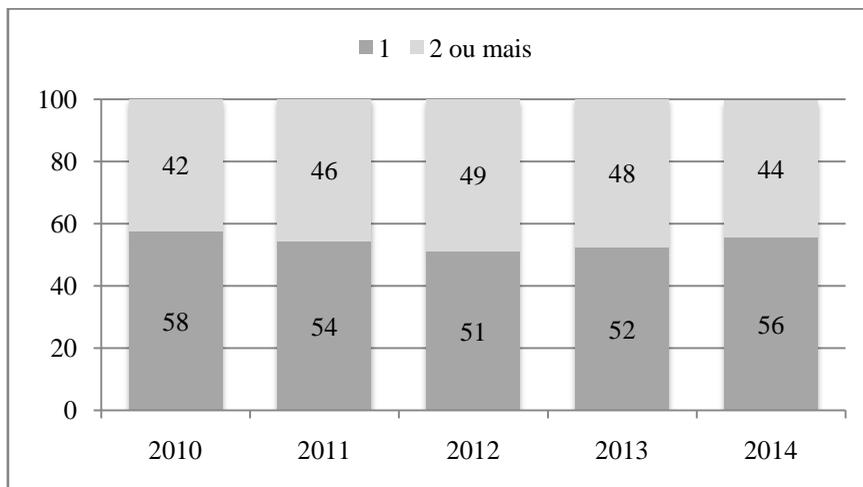
Esses dados podem parecer à primeira vista superestimados, sobretudo quando comparados aos resultados de pesquisas anteriores, mas devemos considerar três aspectos. O primeiro é o critério amostral. Estamos aqui fazendo inferências para a população brasileira residente em áreas urbanas dos estados de Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, e do Distrito Federal, e a partir de 2012 também do estado do Amazonas. No total, esses estados e o DF correspondem a aproximadamente 55% da população brasileira de 18 anos ou mais de idade. Além disso, consideramos apenas as pessoas que têm telefone (em média, 80% da amostra é realizada via números de telefone fixo e 20% via números de telefone celular).

O segundo aspecto é a compreensão que as pessoas têm do que está sendo perguntado, mais especificamente o que entendem por utilizar o Judiciário ou ingressar com processo ou ação na justiça – ponto que discutiremos em detalhe mais adiante. E o terceiro, o enquadramento da questão, enfocando diretamente a busca pela instituição e não a vivência de situações graves ou de difícil resolução – daí observarmos proporção maior de acesso se comparado aos estudos anteriores.

Interessa-nos saber, também, quantas vezes os usuários declarados do Judiciário optaram, em situações de conflito, pelo caminho das instituições formais para a resolução dessas situações. Assim, perguntamos sobre a quantidade de vezes que já utilizaram o Judiciário [*Quantas vezes o(a) Sr.(a) ou alguém do seu domicílio já utilizaram o*

Judiciário, ou seja, com quantos processos ou ações já entraram na justiça?]. O resultado é que a maior parte dos entrevistados ingressou apenas uma vez (média = 1), mas pouco mais de 40% dos entrevistados são usuários recorrentes (utilizaram duas ou mais vezes) o caminho da justiça estatal.

Gráfico 2
Entrevistados de acordo com a quantidade declarada de ações (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).
Base: 2010: 2.117 entrevistas; 2011: 3.044 entrevistas; 2012: 3329 entrevistas; 2013: 3.057 entrevistas; 2014: 2.027 entrevistas.

Além da frequência de uso, perguntamos acerca do tempo, ou seja, quando se deu essa experiência com a justiça. Para aqueles que ingressaram apenas com uma ação, indagamos sobre o ano em que entrou com o processo e, para os usuários recorrentes, quando foi o último ingresso [*Em que ano entrou com esse processo ou ação? e Em que ano entrou com o processo ou ação mais recente?*]. Observamos que a maioria dos processos é recente, estando na década de 2000, até três anos antes da data da entrevista, com pouco menos de um terço datando do período de dois anos antecedentes à data da entrevista.

Tabela 1
Ação ou processo na justiça por data de ingresso (%)

	2010	2011	2012	2013	2014
Até 1999	14	13	9	9	8
De 2000 até 3 anos antes (ano referência da pesquisa)	54	54	60	62	64
Últimos 2 anos (desde referência da pesquisa)	29	26	28	28	27
Não lembra	3	7	3	1	1
Base (n)	2.117	3.044	3.329	3.057	2.027

Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Um dos itens de maior preocupação no *survey* que conduzimos é a compreensão dos entrevistados acerca daquilo que visamos mensurar, sendo que, ao longo das tomadas anuais, buscamos aprimorar a medida. E, diante do elevado percentual de respostas positivas que obtivemos para o uso do Judiciário no primeiro ano do *survey*, conduzimos entrevistas cognitivas e percebemos que alguns entrevistados tomavam a procura por qualquer instituição formal de justiça como significando "entrada na justiça" ou "abertura de processo", incluindo nesse rol desde uma simples ligação para a polícia, a realização de um boletim de ocorrência (BO), até a busca de atendimento na Defensoria Pública. Assim, a partir do segundo ano de pesquisa, incluímos a especificação da instituição para minimizar esse viés de resposta.

Àqueles que respondem afirmativamente à questão do uso da justiça, perguntamos acerca da instituição a que recorreram [*E qual Judiciário foi utilizado quando entrou com o processo? (LER OPÇÕES): 1. Justiça comum, estadual ou federal; 2. Justiça do Trabalho; 3. Juizado Especial; 4. Justiça Eleitoral; ou 5. Algum outro tipo de justiça (especificar qual)*].

A maioria dos entrevistados afirmou ter utilizado a justiça comum estadual, ou os juizados, sendo que uma minoria, que girou entre 5% e 9%, mencionou outras instituições, como a Polícia ou a Defensoria Pública (usualmente pessoas de menor renda e escolaridade).

Outra preocupação que passamos a ter a partir de 2014 é a especificação da experiência, se pessoal, ou seja, o respondente foi o autor da ação (o que ocorreu em 64% dos casos), ou se foi outra pessoa do domicílio (24% das vezes foram cônjuges, pais, filhos ou irmãos do respondente, e em 13% dos casos, outros membros do domicílio, como cunhados, tios ou avós).

Perguntamos, ainda, acerca do problema que precisava ser resolvido quando buscaram a justiça [*Qual o motivo de ter precisado do Judiciário, ou seja, qual a causa ou problema que precisava ser resolvido?*]. As respostas a essa pergunta foram abertas, e posteriormente codificadas. Entre respostas comuns aparecem colocações como "para receber valores de insalubridade que não foram pagos"; "a empresa não pagou despesas

médicas de um acidente de trabalho"; "fui demitido sem justa causa"; "erro no cálculo para pagamento de aposentadoria"; "recebi conta de telefone com valor muito alto"; etc. Os três temas mais recorrentes ao longo de todos os anos da pesquisa estiveram ligados às esferas de trabalho, consumo e família, em sintonia com as pesquisas anteriormente mencionadas.

Tabela 2
Tipo de Judiciário utilizado (%)

	2011	2012	2013	2014
Justiça comum/juizados	58	68	65	64
Justiça do Trabalho	32	28	29	30
Outro (Polícia, Defensoria)	9	5	5	5
Base (n)	3.044	3.329	3.057	2.027

Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

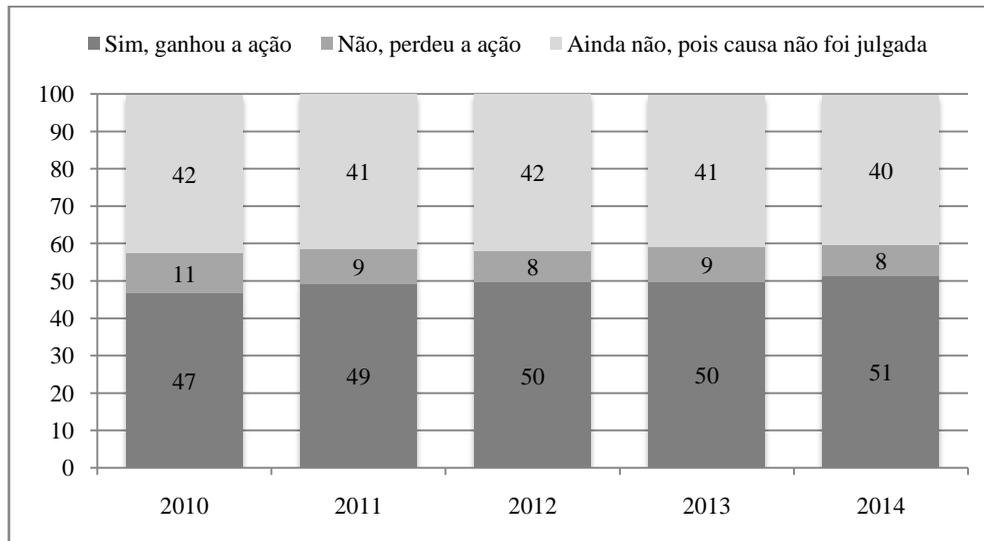
Tabela 3
Área do problema que foi levado à justiça (%)

	2010	2011	2012	2013	2014
Trabalho	37	40	39	34	35
Consumo	21	23	24	23	26
Família	21	17	16	23	16
Criminal	5	5	5	5	4
Trânsito	5	5	5	4	4
Não lembra	3	3	3	2	3
Outro (erro médico, poder público, vizinhos)	7	8	9	9	12
Base (n)	2.117	3.044	3.329	3.057	2.027

Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

A maioria dos processos iniciados já havia se encerrado, e na maior parte deles os entrevistados tiveram ganho de causa (Gráfico 3). Esses dados foram obtidos perguntando-se aos entrevistados acerca da resolução do conflito, estimulando as opções de resposta [*Conseguiu resolver o problema via Judiciário? (LER OPÇÕES): 1. Sim, ganhou a ação; 2. Não, perdeu a ação; ou 3. Ainda não, pois a ação não foi julgada*].

Gráfico 3
Entrevistados de acordo com resolução do caso (%)



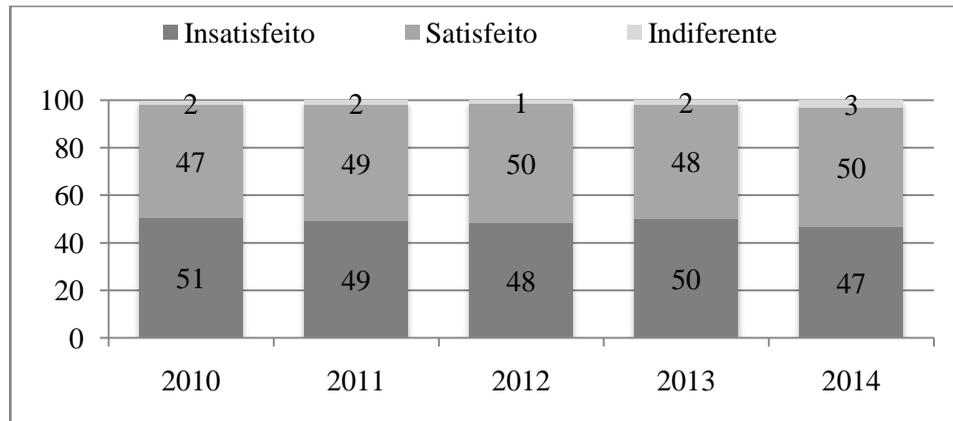
Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Base: 2010: 2.117 entrevistas; 2011: 3.044 entrevistas; 2012: 3329 entrevistas; 2013: 3.057 entrevistas; 2014: 2.027 entrevistas.

E, por fim, interessava-nos mensurar o nível de satisfação dos entrevistados com sua experiência na justiça, indagando acerca da sua satisfação com o processo [Em relação ao nível de satisfação com o Judiciário neste caso, o(a) Sr.(a) diria que está (LER OPÇÕES): 1. Muito insatisfeito; 2. Um pouco insatisfeito; 3. Um pouco satisfeito; ou 4. Muito satisfeito. No caso de ser outra pessoa que não o respondente, perguntamos: O(a) Sr.(a) saberia dizer com relação ao nível de satisfação do(a) (AUTOR DA AÇÃO) se ele(ela) ficou (LER OPÇÕES): 1. Muito insatisfeito; 2. Um pouco insatisfeito; 3. Um pouco satisfeito; ou 4. Muito satisfeito, sendo aceitas também espontaneamente respostas acerca da indiferença do respondente ("nem satisfeito, nem insatisfeito") e, para o caso de outra pessoa ter sido autora do processo, a opção "não sabe"].

Notamos que ao longo dos anos houve uma divisão nesse quesito, com cerca de metade dos entrevistados se declarando insatisfeitos e a outra metade satisfeitos – muito poucos disseram não saber ou se declararam indiferentes (Gráfico 4). É notório, no entanto, a correlação entre o nível de satisfação e o resultado obtido no processo – os mais insatisfeitos são aqueles que perderam a ação (cerca de 80% deles se declararam insatisfeitos), depois os que ainda estão esperando pelo desfecho do caso (cerca de 70%), e poucos dos que ganharam a ação se declararam insatisfeitos (cerca de 20%).

Gráfico 4
Entrevistados de acordo com satisfação com a justiça (%)

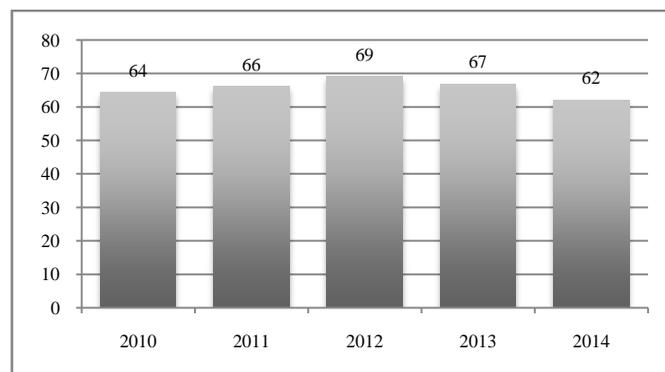


Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Base: 2010: 2.117 entrevistas; 2011: 3.044 entrevistas; 2012: 3.329 entrevistas; 2013: 3.057 entrevistas; 2014: 2.027 entrevistas.

Ainda no âmbito das instâncias e processos formais, perguntamos aos entrevistados sobre acesso a serviços jurídicos, como os de advogados [*O(a) Sr.(a) ou alguém do seu domicílio já consultou um advogado?*]. Ao longo dos anos, a maioria dos entrevistados relatou já ter consultado um advogado (pessoalmente ou outro membro do domicílio), e os percentuais destes variaram entre 62% e 69% (Gráfico 5). Aos que disseram ter consultado advogado, perguntamos se a consulta se deu de forma particular ou via serviços providos pelo Estado [*Esse advogado era particular ou da Defensoria Pública?*], ao que a maioria (entre 73% e 88%) respondeu ser particular (Gráfico 6).

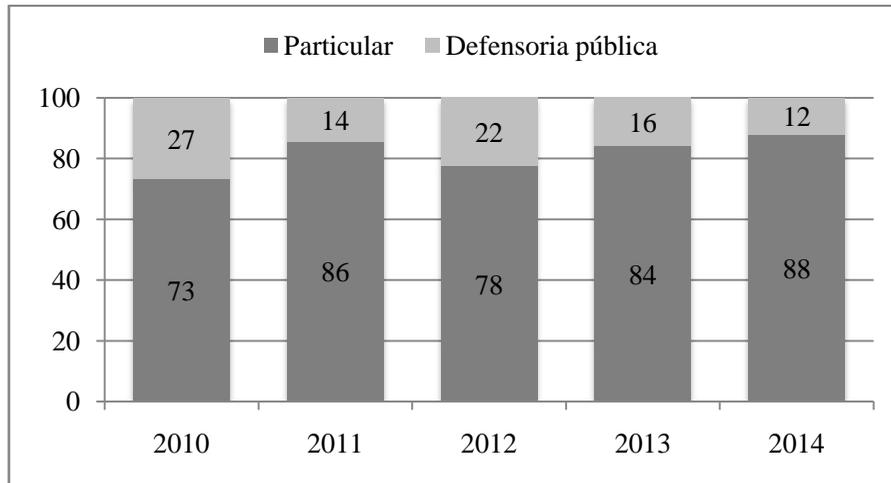
Gráfico 5
Entrevistados que declararam ter consultado advogado (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Base: 2010: 4.685 entrevistas; 2011: 6.213 entrevistas; 2012: 6.509 entrevistas; 2013: 6.629 entrevistas; 2014: 4.973 entrevistas.

Gráfico 6
Entrevistados que declararam ter consultado advogado por tipo (particular ou defensoria pública) (%)

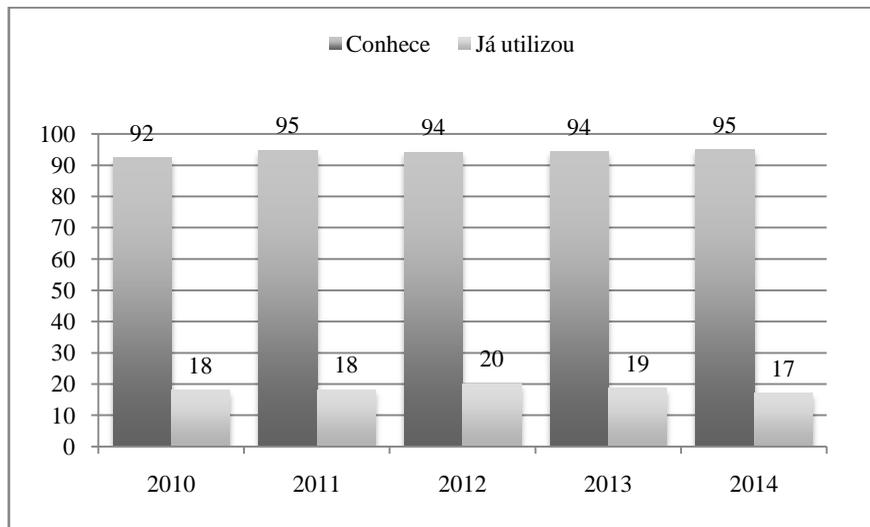


Fonte: Elaboração própria com base em dados do survey Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Base: 2010: 3.013 entrevistas; 2011: 4.108 entrevistas; 2012: 4.499 entrevistas; 2013: 4.205 entrevistas; 2014: 3.090 entrevistas.

Outra instituição formal de acesso à justiça, embora extrajudicial, que nos interessa investigar é o Procon. As pessoas conhecem essa instituição? Já utilizaram? Conseguiram resolver seu conflito via Procon? Ficaram satisfeitas com a experiência? [O(a) Sr.(a) conhece ou já ouviu falar da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor, ou Procon?. Para os que declararam conhecer, perguntamos: O (a) Sr.(a) já utilizou os serviços do Procon?. Aos que utilizaram, solicitamos que respondessem: O(a) Sr.(a) conseguiu resolver seu problema via Procon? e Em relação ao seu nível de satisfação com o Procon, o(a) Sr.(a) diria que está (LER OPÇÕES): 1. Muito insatisfeito; 2. Um pouco insatisfeito; 3. Um pouco satisfeito; 4. Muito satisfeito].

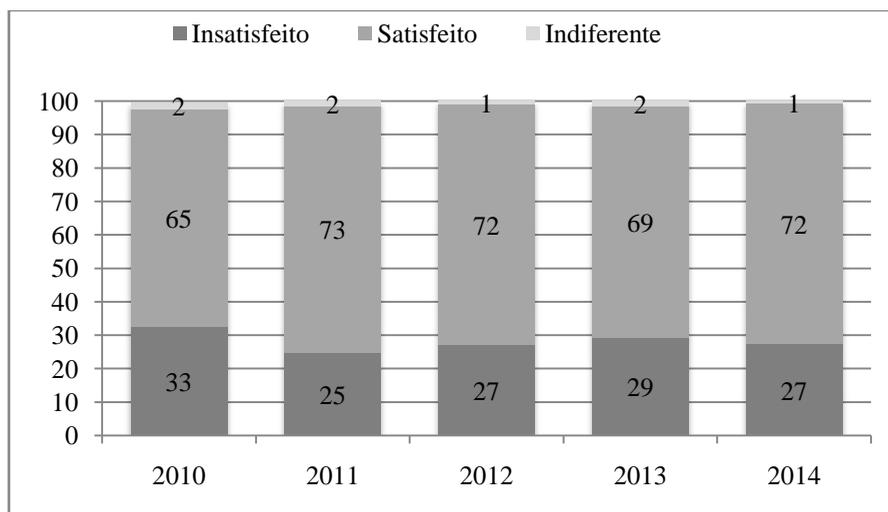
Gráfico 7
Entrevistados que declararam conhecer e já ter utilizado Procon (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Base: 2010: 4.685 entrevistas; 2011: 6.213 entrevistas; 2012: 6.509 entrevistas; 2013: 6.629 entrevistas; 2014: 6.623 entrevistas.

Gráfico 8
Entrevistados de acordo com satisfação com o Procon (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Base: 2010: 4.685 entrevistas; 2011: 6.213 entrevistas; 2012: 6.509 entrevistas; 2013: 6.629 entrevistas; 2014: 6.623 entrevistas.

A grande maioria dos entrevistados conhece ou já ouviu falar do Procon, e cerca de dois quintos já utilizaram os serviços da instituição (Gráfico 7). A maioria dos usuários obteve resolução do problema (os percentuais variam de 65% a 70%), sendo que a maior parte se declarou satisfeita com a experiência (Gráfico 8). Novamente, observamos uma forte correlação entre nível de satisfação e resultado obtido – os que não conseguiram resolução ficaram mais insatisfeitos (60%), e apenas 8% dos que conseguiram solução para seu problema se declaram insatisfeitos. A pergunta relacionada ao Procon serve para que possamos verificar formas de solução de conflito que dispensam a entrada no sistema de justiça estatal, uma vez que esse órgão está ligado aos poderes executivos estaduais.

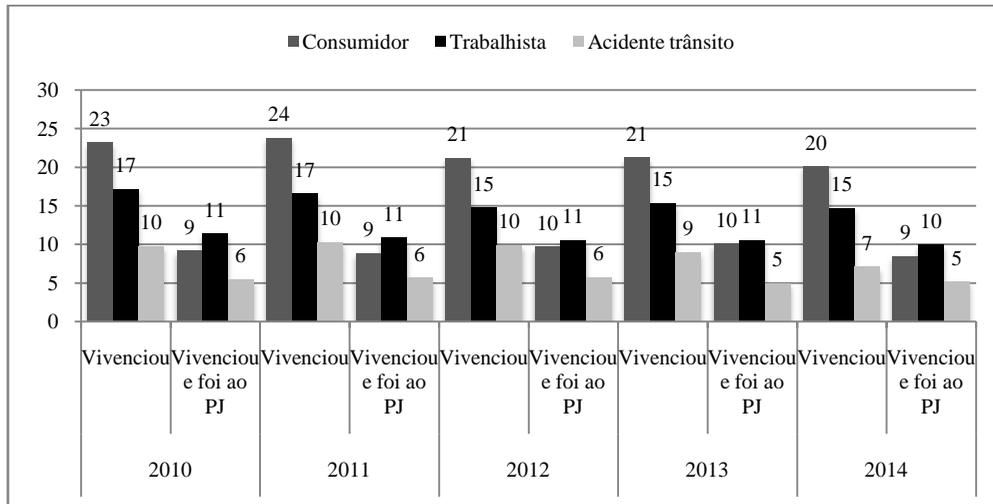
De maneira geral, os resultados obtidos até aqui vão ao encontro das considerações de Sadek (2014), ao afirmar que, apesar da Constituição de 1988 reconhecer, há quase três décadas, um amplo rol de direitos sociais, civis e políticos, a capacidade de vivência e reivindicação desses direitos é pouco igualitária.

No que diz respeito aos indicadores subjetivos de acesso à justiça em sentido substantivo, trabalhamos de duas formas. Primeiro, seguindo a proposta comum nos estudos anteriormente abordados, de identificar situações potencialmente conflitivas e mapear potenciais conflitos vividos e a trajetória escolhida para sua solução. Segundo, verificando o nível de conhecimento que as pessoas têm acerca dos direitos formais, pois, como observamos na literatura de referência, esse conhecimento é uma das chaves para que possam dar sentido às experiências vivenciadas como desrespeito a direitos e, portanto, torná-las passíveis de resolução e reivindicação pela via legal.

Para o mapeamento da vivência de conflitos e a trajetória de resolução adotada, apresentamos situações de conflito comuns, investigamos sua incidência e o tipo de solução buscada. Elegemos, inicialmente, três esferas de conflitos potencialmente jurídicos: consumo, trabalho e trânsito. Primeiro investigando apenas a busca por instituições formais de justiça e, depois, pontualmente, outras formas de resolução adotadas. Essa formulação nos permite identificar a incidência de conflitos e a proporção deles que se tornam litígios. [*Gostaria agora que o(a) Sr.(a) me dissesse se o(a) Sr.(a) ou alguém do seu domicílio já passou por alguma dessas situações que eu vou citar: 1. Recebeu cobrança abusiva por parte de alguma empresa (telefonista, banco, ou loja) e não conseguiu resolver o problema com a empresa; 2. Perdeu o emprego e não recebeu o que lhe era devido e não conseguiu acordo com o empregador; 3. Teve um acidente de trânsito (batida/atropelamento) e não conseguiu resolver o problema com o outro envolvido. E para as situações em que o entrevistado responde positivamente, perguntamos: E o(a) Sr.(a) (ou a pessoa que passou por isso) procurou a justiça para solucionar este problema ou não?*].

Observamos que os conflitos de consumo são mais comuns, com aproximadamente um quarto dos entrevistados declarando já ter passado por algum conflito de cobrança abusiva por produtos ou serviços (Gráfico 9). Mas a maioria dos que enfrentam problemas de direito do consumidor não procura o caminho da justiça formal.

Gráfico 9
Entrevistados que declararam ter vivenciado conflito (%), e entrevistados que declararam ter procurado a justiça por área do conflito (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2010-2014).

Base: 2010: 4.685 entrevistas; 2011: 6.213 entrevistas; 2012: 6.509 entrevistas; 2013: 6.629 entrevistas; 2014: 6.623 entrevistas.

*PJ = Poder Judiciário.

Já os conflitos trabalhistas foram vivenciados por cerca de 15% dos entrevistados, e nesse caso a busca pela via da justiça formal é mais frequente, com a maioria recorrendo ao Judiciário. E, por fim, problemas de trânsito, com incidência de cerca de 10%, são casos em sua maioria não levados à justiça.

A todos aqueles que vivenciaram o problema e não procuraram a justiça, indagamos o motivo de não considerarem essa via [*Por que não procurou a justiça?*]. As respostas, espontâneas, foram codificadas posteriormente, e nos três casos a principal justificativa é a morosidade para resolver o problema via Judiciário (incidência de 25% a 30%). A segunda justificativa mais comum é que não precisaram ir à justiça, pois conseguiram resolver o problema de outra forma (de 20% a 25%). E, em terceiro lugar, está a afirmação de que não sabiam ser possível procurar a justiça para o tipo de problema vivenciado ou então que não sabiam como usar essa via (de 10% a 15%). A alegação de que o custo do acesso ao Judiciário é alto aparece em quarto lugar (de 10% a 12%). De maneira geral, essas respostas se aproximam das encontradas em pesquisas anteriores (IBGE e Ipea, já referenciadas).

Uma vez que essa forma de perguntar mapeia apenas o caminho formal de resolução, buscamos ampliar o escopo dessa medida expandindo a lista de situações e também os possíveis caminhos de gestão de conflitos. Assim, passamos a utilizar a metodologia das pesquisas de eventos judicializáveis, combinada à abordagem do processamento de disputas, apresentando aos entrevistados uma lista de 12 situações

conflitivas¹², indagando se vivenciaram tais situações, e, para cada situação que o entrevistado declara ter enfrentado nos últimos 12 meses, perguntamos sobre a resposta escolhida [*Vou mencionar uma série de tipos de problemas ou conflitos e gostaria que o(a) Sr.(a) me dissesse se passou por isso pessoalmente nos últimos 12 meses. Para cada situação vivenciada, perguntamos: E o(a) Sr.(a) tentou ou não buscar solução para seu conflito?. Se tentou, perguntamos: Qual foi a solução buscada?*]. O diferencial em nossa forma de abordar a questão é que tomamos o cuidado de não inferir que a busca por algum tipo de solução seja o caminho esperado, deixando explícita a possibilidade de inação.

Os conflitos mais recorrentes são os relativos a consumo, saúde, vizinhança, família e trabalhista (Tabela 4). E o tipo de conflito a que as pessoas estão mais sujeitas tem alguma relação com renda e escolaridade – por exemplo, os conflitos de consumo são mais frequentes em faixas de renda e escolaridade mais altas, e os de família, um pouco mais frequentes nas faixas de renda e escolaridade mais baixas.

Tabela 4
Vivência de conflitos, de acordo com renda domiciliar e escolaridade (%)

	Total	Faixas de renda domiciliar					Escolaridade		
		Até 1 SM	+1a4 SM	+4a8 SM	+8a12 SM	+12 SM	Baixa	Média	Alta
Consumo: cobrança abusiva telefonia	18	9	19	15	19	31	14	20	30
Saúde pública	12	13	14	12	8	4	14	12	3
Consumo: cobrança abusiva banco	9	4	8	8	11	17	6	12	14
Vizinhança	8	8	7	6	14	10	6	9	11
Família	6	11	6	6	2	4	6	7	2
Consumo: produto avariado	6	6	5	8	5	11	5	7	11
Trabalhista	4	3	4	3	2	7	3	4	4
Plano de saúde	4	1	3	5	7	10	2	5	10

¹² As situações foram apresentadas da seguinte maneira: "a) Passou por algum conflito de família, como separação, divórcio, guarda dos filhos, pensão alimentícia? b) Teve algum conflito com vizinhos, por causa de barulho, reforma, lixo? c) Teve algum problema com a previdência social, seja referente a aposentadoria, pensão, seguro desemprego, licença médica? d) Teve algum problema trabalhista, como, por exemplo, recebimento de valores devidos pelo empregador, demissão sem justa causa, recebimento de horas extra? e) Teve algum problema relacionado a imóveis ou terra – questão de despejo, desocupação, disputa por posse, recebimento de valores devidos? f) Precistou de atendimento médico gratuito e não conseguiu? g) Comprou algum produto que veio com defeito e não conseguiu trocar ou devolver? h) Teve algum problema com relação ao cumprimento do contrato com o plano de saúde, como, por exemplo, conseguir consulta, atendimento médico, ou precisou de algum procedimento ou exame e o plano se recusou a cobrir? i) O(a) Sr.(a) recebeu alguma cobrança indevida por parte de empresa de telefonia – por exemplo, de valores já pagos, por serviços não solicitados, de valores a mais do que o utilizado? j) Teve algum problema com instituição financeira ou bancária – como, por exemplo, cobranças indevidas de taxas e juros por serviços não solicitados? k) Sofreu agressão física ou ameaça? l) Recebeu cobrança de luz indevida (valores já pagos ou superiores ao utilizado)?".

Consumo: cobrança abusiva luz	4	3	4	5	5	4	4	5	3
Previdência social	3	3	5	2	1	2	3	3	2
Agressão física/ameaça	3	4	4	2	3	4	4	3	3
Imobiliário	2	2	2	2	3	4	2	2	3
Base (n)	1650	157	790	438	109	156	884	542	223

Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2014).

Já a busca por solução sofre influência sobretudo do tipo de conflito, embora também haja algum efeito de renda e escolaridade nessa escolha. Os conflitos que as pessoas menos declararam buscar resolver (Tabela 5) são aqueles ligados ao atendimento de saúde (63% das pessoas que passaram por esse problema não buscaram solução, e a maior parte dos que tentaram resolver o fizeram pagando pelo serviço).

O segundo tipo de conflito que as pessoas mais "deixam pra lá" é a agressão física (43%), sendo que quando se busca solução, a polícia é o caminho mais frequente (39% dos casos).

Tabela 5
Solução procurada de acordo com conflito (%)

	Cobrança abusiva - tel.	Atendimento médico gratuito	Cobrança abusiva - financeira	Conflito vizinhos	Troca produto avariado	Conflito família	Problema plano de saúde	Cobrança abusiva - luz	Conflito trabalhista	Agressão física	Previdência social	Imóveis ou terra
Outra parte	61	17	54	40	40	15	56	46	18	5	30	24
Não procurou solução	17	63	21	15	29	33	30	32	25	43	9	24
Judiciário	4	1	7	3	6	25	1	4	48	7	35	38
Defensoria Pública	-	1	-	-	1	7	-	-	2	4	4	3
Procon	5	-	3	-	6	-	3	4	-	-	-	3
Polícia	-	1	-	33	-	3	-	-	-	39	-	-
Outro	14	19	15	9	18	16	10	13	6	2	22	9
Base (n)	298	197	145	124	104	99	71	71	60	56	54	34

Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2014).

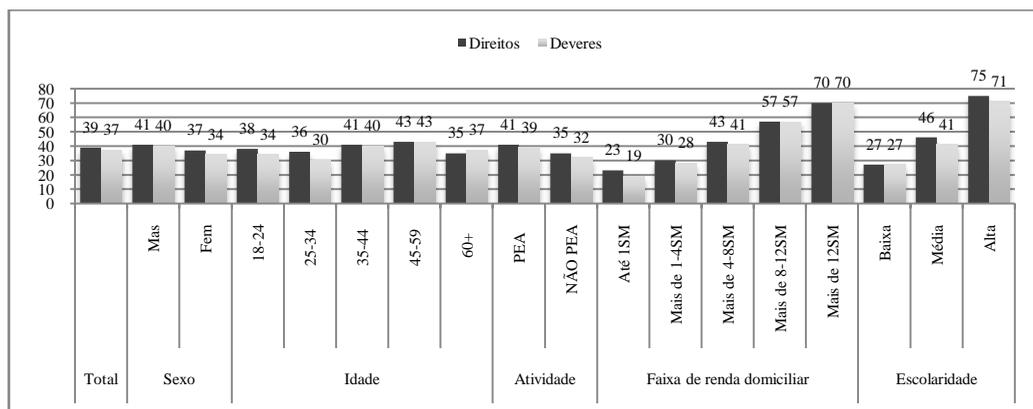
Nos conflitos de consumo, a solução mais buscada é a tentativa de negociação direta com a outra parte envolvida, visando a um acordo com as empresas. Os conflitos de vizinhança também seguem em grande parte esse caminho, sendo a polícia o segundo recurso mais acionado.

O Judiciário é o caminho mais recorrente quando se trata de conflitos trabalhistas, ou conflitos ligados à previdência social e à propriedade de terras ou imóveis. A Defensoria Pública é recurso pouco mencionado, sendo mais comum em casos de família (7%). Assim, percebemos que diferentes tipos de conflitos exibem diferentes padrões de gestão.

Considerando que o desconhecimento dos cidadãos acerca de seus direitos e garantias fundamentais básicos tem sido apontado por muitos estudos¹³ como o principal entrave no acesso à justiça, acarretando o desconhecimento sobre os mecanismos jurisdicionais e extrajudiciais, consideramos importante investigar o quanto os brasileiros sabem sobre a lei, seus direitos e deveres.

Para isso perguntamos aos entrevistados se saberiam dizer algum direito que tenham garantido por lei [*Dizem que a lei brasileira dá muitos direitos para as pessoas. O(a) Sr.(a) saberia ou não dizer algum desses direitos?*], e, para aqueles que disseram sim, solicitamos que especificassem quais direitos conheciam. Indagamos também acerca do conhecimento de deveres previstos em lei [*A lei brasileira também impõe deveres às pessoas. O(a) Sr.(a) saberia ou não dizer algum desses deveres?*], e àqueles que deram respostas positivas, solicitamos que especificassem os deveres previstos em lei que conhecem.

Gráfico 10
Entrevistados que disseram conhecer direitos e deveres previstos nas leis brasileiras (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2014).

Base: 1.650 entrevistas, julho-setembro de 2014.

¹³ Ver, entre outros, Grinover, Dinamarco e Watanabe (1988); Faria (1989); Genn e Paterson (2001); Albiston e Sandefur (2013).

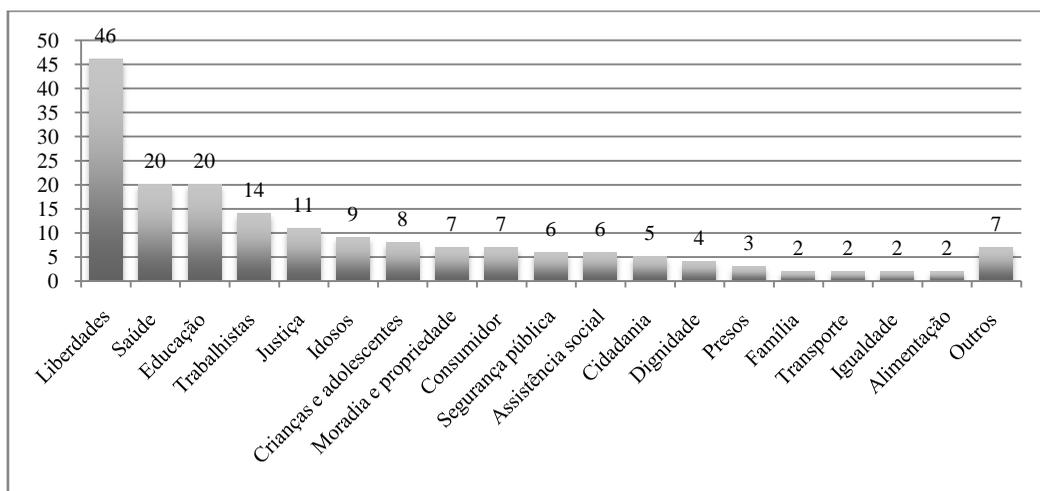
O que observamos foi a absoluta falta de conhecimento das pessoas com relação aos seus direitos: 61% do total de entrevistados não souberam citar sequer um direito previsto em lei. O mesmo se aplica aos deveres, com 63% não sabendo citar um dever perante a lei. Notamos que o desconhecimento é maior entre os mais jovens (até 34 anos) e os mais idosos (acima de 60 anos), e também fortemente influenciado pela renda e pela escolaridade, ou seja, quanto mais baixa a renda e a escolaridade, maior o desconhecimento.

O cenário que encontramos em 2014 não difere muito do encontrado em pesquisa do CPDOC no final da década de 1990 (Pandolfi et al., 1999). Ao solicitar aos entrevistados em um *survey*, conduzido na região metropolitana do Rio de Janeiro, que enumerassem três dos mais importantes direitos dos brasileiros, 56,7% dos entrevistados não souberam mencionar ao menos um direito garantido aos cidadãos. Entre os que souberam citar algum direito, os direitos sociais foram os mais mencionados (lembrados por 28,5% dos entrevistados), seguidos dos civis (11,7%) e dos políticos (1,6%).

Se em termos do volume de desconhecimento de direitos a realidade não mudou, o tipo de direito mencionado por aqueles que souberam dizer algum direito mudou. Em 2014 os mais lembrados foram os direitos relativos às liberdades: de expressão, de pensamento, de locomoção e de reunião, enumeradas por 46% daqueles que souberam citar direitos. Em segundo lugar, com 20% de menções, vieram os direitos à saúde e à educação. Em terceiro, os direitos trabalhistas, mencionados por 14% dos entrevistados.

Já com relação aos deveres, os mais lembrados foram o respeito às leis (38%), o respeito ao próximo (32%), o voto (27%) e o cumprimento das obrigações fiscais e tributárias (26%).

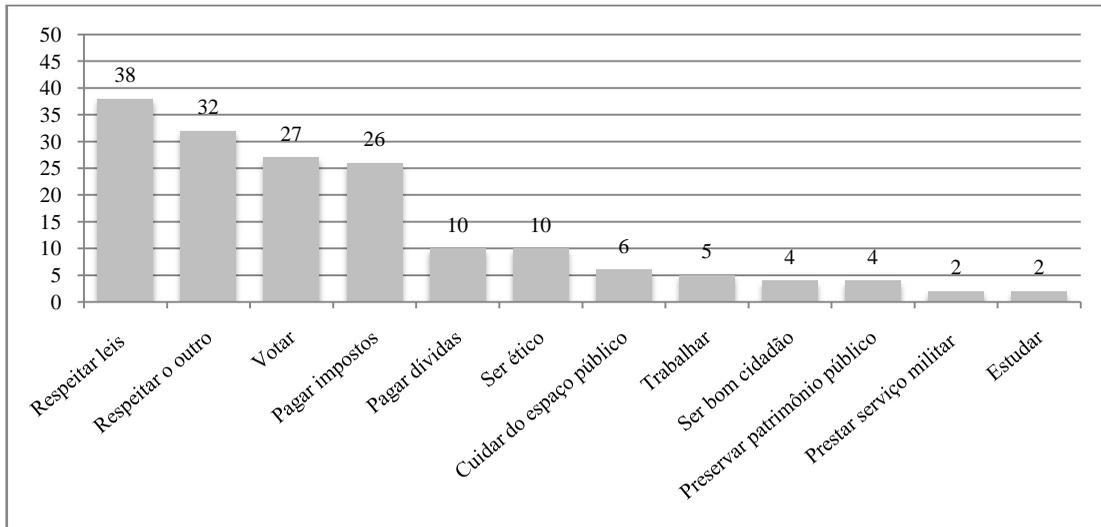
Gráfico 11
Direitos citados (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2014).

Base: 645 entrevistados que mencionaram algum direito, julho-setembro de 2014.

Gráfico 12
Deveres citados (%)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do *survey* Índice de Confiança na Justiça no Brasil, FGV (2014). Base: 608 entrevistados que mencionaram algum dever, julho-setembro de 2014.

Diante dessas evidências, é importante questionar: como esperar que as pessoas reivindiquem seus direitos ou busquem nas instituições formais de justiça apoio para a gestão de conflitos, se pouco conhecem esses direitos, e mesmo os deveres, de cidadania? Se consideramos o acesso à justiça a partir da abordagem do processo de "nomeação, responsabilização (culpabilização) e reivindicação", nesse cenário de desconhecimento de direitos, podemos pensar que o entrave, ou a principal barreira, no acesso à justiça pode estar no próprio reconhecimento da situação vivenciada como prejudicial.

Considerações finais

Buscamos neste artigo mapear estudos e metodologias empregados para mensurar acesso à justiça, focados na vivência de conflitos potencialmente jurídicos, atentando para a demanda por equipamentos de justiça e o uso destes, como forma de gestão desses conflitos. Demarcamos nosso interesse nos indicadores subjetivos de acesso à justiça, produzidos via *survey*. E, uma vez que esses indicadores subjetivos cobrem tanto comportamento quanto valores e atitudes, delimitamos a discussão apenas aos indicadores de comportamento.

Nosso objetivo não foi explicar o acesso à justiça, e sim documentar criticamente o que aprendemos até aqui sobre mensuração e construção de indicadores de comportamento de acesso à justiça, atentando para as limitações que enfrentamos e como podemos contorná-las, sobretudo no que diz respeito à validade de construto das

medidas, ou seja, às formas de perguntar (elaboração das perguntas) e aos filtros utilizados na delimitação do que é acesso à justiça.

Com isso, testamos diferentes formas de dar conta dessa medida, e das implicações de cada uma dessas formas, e propusemos uma medida síntese, combinando elementos de três linhas predominantes na busca por mensurar o comportamento das pessoas em relação ao acesso à justiça: necessidades legais, processamento de disputas e eventos judicializáveis.

A principal crítica que tecemos à forma como os indicadores subjetivos de acesso à justiça vêm sendo construídos no Brasil é a ênfase na vivência de situações potencialmente conflitivas, a partir do emprego de filtros de trivialidade. E propusemos uma medida abordando as diferentes dimensões de acesso, invertendo a prioridade das situações e incorporando a dimensão da busca efetiva das instituições e o conhecimento de direitos.

O que aprendemos com base na revisão da literatura, dos estudos desenvolvidos até aqui e das nossas próprias medidas é que uma boa medida de acesso à justiça passa por diferentes dimensões do conceito, sendo que o contexto social importa para a compreensão da trajetória dos conflitos potencialmente judicializáveis. Em nossa proposta utilizamos as dimensões de experiência direta com o Judiciário, identificando o tipo de Judiciário utilizado, a vivência de conflitos potencialmente jurídicos e o caminho perseguido para sua resolução.

Assim como é notado nos contextos norte-americano e europeu, observamos que no Brasil também a grande maioria dos potenciais conflitos judicializáveis não chega às instituições formais de justiça, sendo que diferentes tipos de disputas exibem diferentes padrões de resolução.

Verificamos no rol de problemas potencialmente judicializáveis vivenciados pelo público que os de maior incidência são os ligados ao universo do consumo, e são também os que menos são levados às instituições formais de justiça. Ao mesmo tempo, quando exploramos diretamente a busca do Poder Judiciário, verificamos que pouco mais de dois quintos dos entrevistados afirmam já ter recorrido a essa instância de gestão de conflitos (pessoalmente ou alguém residente no domicílio), sendo os conflitos de consumo o segundo motivo que mais leva as pessoas à justiça, estando atrás apenas das questões de trabalho.

Dessa forma, fica explícito que o fenômeno mensurado é diferente a depender da ênfase dada, se no conflito ou na busca das instituições, uma vez que as pessoas reagem de formas diversas a diferentes tipos de situações potencialmente conflitivas. Se o que nos interessa mensurar é o uso e o acesso às instituições formais de justiça, é fundamental perguntar sobre a busca do Poder Judiciário. Mas, uma vez que existem outras formas de gestão de conflitos que não a via judicial, a abordagem combinada a eventos judicializáveis é indispensável, sendo, no entanto, preciso atentar tanto para o tipo de filtragem utilizada (trivialidade x lista de problemas potencialmente judicializáveis) quanto para a formulação da questão. É evidente que toda medida implica

um recorte da realidade e impõe limitações, assim, o que propomos é uma medida que visa reduzir essas limitações, combinando diferentes dimensões.

Como afirmam Albiston e Sandefur (2013) para o contexto norte-americano, também no caso do Brasil notamos que é uma pequena fração dos problemas potencialmente jurídicos na paisagem social de disputas na área cível que chega ao Judiciário. As pessoas não costumam concebê-los como problemas de justiça civil, pois muitas vezes elas não os elaboram como um problema legal, mas como um problema social, privado, ou até mesmo de má sorte (Albiston e Sandefur, 2013, p. 118).

Afirmamos com os autores que é preciso trabalhar o acesso à justiça como uma demanda universal, não restrita àqueles que dispõem de meios financeiros para reivindicar seus direitos, investigando, assim, as barreiras existentes para além da falta de recursos financeiros, que dizem respeito principalmente aos significados sociais construídos e à dificuldade de compreender um problema como um problema legal. É preciso considerar o nível de (des)conhecimento de direitos e deveres e da linguagem de direitos. Daí porque, apesar de já existirem pesquisas que envolvam vitimização ou experiência com a justiça, como as documentadas no artigo, é necessário incorporar a essas medidas outras dimensões como a disposição ou não de acessar a justiça, outros mecanismos de gestão e formas de solução dos conflitos, no âmbito civil, além do conhecimento de direitos (e deveres), como propusemos.

Fabiana Luci de Oliveira – Professora do Departamento de Sociologia da UFSCar. Bolsista Produtividade do CNPq. Doutora em Ciências Sociais pela UFSCar, com pós-doutorado em Ciência Política pela USP. E-mail: <fabianaluci@ufscar.br>.

Luciana Gross Cunha – Coordenadora do Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada e professora em período integral da Escola de Direito da FGV SP. Mestre e doutora em Ciência Política pela USP. E-mail: <luciana.cunha@fgv.br>.

Referências bibliográficas

ALBISTON, C. R.; SANDEFUR, R. L. "Expanding the empirical study of access to justice". *Wisconsin Law Review*, nº 101, p. 101-120, 2013.

CAPPELLETTI M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988 [1978].

CUNHA, L. G., et al. *Índice de confiança na justiça*. Relatório do Ano 4 (2º trimestre/2012 ao 1º trimestre/2013).

CURRAN, B. A. *The legal needs of the public: the final report of a national survey*. Chicago: American Bar Foundation, 1977.

FARIA, J. E. (org.). *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

FELSTINER, W. L. F.; ABEL, R. L.; SARAT, A. "The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming". *Law and Society Review*, vol. 15, p. 631-654, 1980.

- GENN, H. *Paths to justice: what people do and think about going to law*. Oxford: Hart Publishing, 1999.
- GENN, H.; PATERSON, A. *Paths to justice Scotland: what people in Scotland think and do about going to law*. Oxford: Hart Publishing, 2001.
- GRINOVER, A. P.; Dinamarco, C.; Watanabe, K. (orgs.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- GROSSMAN, J. B.; TRUBEK, D. M. (orgs.). "Special issue on dispute processing and civil litigation". *Law & Society Review*, vol. 15, nº 391, p. 395-399, 1980-1981.
- JUNQUEIRA, E. "Acesso à justiça: um olhar retrospectivo". *Revista Estudos Históricos*, vol. 9, nº 18, p. 389-402, 1996.
- MARKS, F. "Some research perspectives for looking at legal need and legal services delivery systems: old forms or new?". *Law & Society Review*, vol. 11, nº 191, p. 191-205, 1976.
- PANDOLFI, D. C., et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- SADEK, M. T. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1994.
- _____. *O Judiciário em debate*. São Paulo: Idesp/Editora Sumaré, 1995.
- _____. "Acesso à justiça: visão da sociedade". *Justitia*, vol. 1, p. 271-280, 2009.
- _____. "Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos". *Revista USP*, nº 101, p. 55-66, 2014.
- SADEK, M. T.; OLIVEIRA, F. L. Estudos, pesquisas e dados em justiça. In: OLIVEIRA, F. L. (org.). *Justiça em foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- SANDEFUR, R. L. "Access to Civil Justice and race, class, and gender inequality". *Annual Review of Sociology*, vol. 34, p. 339-358, 2008.
- SANTOS, B. S. "The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada". *Law and Society Review*, Salt Lake City, vol. 12, nº 1, p. 5-126, 1977.

Pesquisas

Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil. PNAD, 2009. IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/pnadvitimizacao.pdf>. Acesso em: 13 set. 2015.

Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips). Org. Fabio Schiavinatto. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3097/1/Livro_Sistema%20de%20indicadores%20e%20percep%C3%A7%C3%A3o%20social%20%28SIPS%29_1%20ed.pdf>. Acesso em: 13 set. 2015.

Resumo

Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil

Neste artigo mapeamos estudos e metodologias utilizados na construção de indicadores subjetivos de acesso à justiça, enfocando a vivência e a gestão de conflitos. Propomos uma medida síntese de acesso à justiça, com base na leitura crítica de tais estudos, trabalhando com uma compreensão ampla, tanto do que significa acesso à justiça quanto do que a falta de acesso implica. Essa definição compreende o acesso a uma resolução justa de conflitos, por meios idôneos (que não necessariamente a justiça estatal), levando em conta também o conhecimento dos atores acerca dos seus direitos. A discussão é feita com base em um *survey* conduzido entre os anos de 2010 e 2014, cobrindo os sentidos processual e substantivo de acesso à justiça. Documentamos criticamente o estado da arte sobre mensuração e construção de indicadores de comportamento de acesso à justiça, atentando para as limitações enfrentadas e as formas de contorná-las, com ênfase na validade de construto das medidas e nos filtros utilizados na delimitação do que é acesso à justiça. Concluimos, a partir da medida proposta, que o fenômeno mensurado é diferente a depender da ênfase dada, se no conflito ou na busca das instituições, uma vez que as pessoas reagem de formas diversas a diferentes tipos de situações potencialmente conflitivas.

Palavras-chave: acesso à justiça; gestão de conflitos; indicadores subjetivos; dimensão processual; dimensão substantiva

Abstract

Measuring access to civil justice in Brazil

In this article, we map out studies and methodologies used to build subjective indicators of access to justice, focusing on experiences with and management of conflict. We propose a blended measure of access to justice, based on critical analysis of key studies, and work with a broad understanding of what access to justice means and what a lack of access implies. This definition includes the right to a just resolution of conflicts by any appropriate means (not necessarily via state justice) and also takes into account individuals' awareness of their rights. This work relies on survey data collected between 2010 and 2014 and covers the procedural and substantive dimensions of access to justice. We have documented state-of-the-art measurement and composition of indicators of access to justice, noting key limitations and ways to overcome them, and emphasizing construct validity and filters used in the definition of access to justice. We conclude from the proposed blended measure that, depending on where emphasis is placed—on conflict or on seeking institutional justice—the phenomenon being measured will be different, as people react in different ways to different types of potentially conflicting situations.

Keywords: access to justice; conflict management; subjective indicators; procedural dimension; substantive dimension

Resumen

La medición del acceso a la justicia civil en Brasil

En este artículo analizamos los estudios y metodologías utilizadas para construir indicadores subjetivos de acceso a la justicia, con enfoque en la experiencia del conflicto y en su gestión. Proponemos una medida síntesis de acceso a la justicia, basada en el análisis crítico de estos estudios, trabajando con una amplia comprensión de lo que significa tanto el acceso a la justicia, como a lo que implica la falta de acceso a ella. Esta definición incluye el derecho a una justa resolución de los conflictos, por los medios adecuados (no necesariamente por la justicia estatal), teniendo también en cuenta el conocimiento de los interesados sobre sus derechos. La discusión se basa en una encuesta realizada entre los años 2010-2014, que abarca la dimensión sustantiva y la dimensión procedimental del acceso a la justicia. Documentamos críticamente los avances sobre

medición y construcción de indicadores de comportamiento de acceso a la justicia, teniendo en cuenta las limitaciones que enfrentan y las maneras de conseguir superarlas, con énfasis en la validez del constructo de las medidas y los filtros utilizados en la definición de lo que es el acceso a la justicia. A partir de la medida propuesta, llegamos a la conclusión de que el fenómeno medido es diferente dependiendo del énfasis, ya sea en el conflicto o en la búsqueda de las instituciones, ya que las personas reaccionan de manera diferente a los diferentes tipos de situaciones potencialmente conflictivas.

Palabras clave: acceso a la justicia; gestión de conflictos; indicadores subjetivos; dimensión procedimental; dimensión sustantiva

Résumé

Mesure de l'accès à la justice civile au Brésil

Dans cet article, nous avons identifié les études et les méthodes utilisées pour construire des indicateurs subjectifs d'accès à la justice, en nous concentrant sur l'expérience des conflits et leur gestion. Nous proposons une mesure synthèse de l'accès à la justice, basée sur l'analyse critique de ces études, en travaillant avec une large compréhension de ce que signifie l'accès à la justice d'une part et, d'autre part, de ce qu'implique le manque d'accès à celle-ci. Cette définition inclut le droit à une résolution équitable des conflits, par des moyens appropriés (et pas nécessairement par la justice de l'État), compte tenu également de la connaissance des parties prenantes sur leurs droits. La discussion est basée sur une enquête menée entre les années 2010-2014, recouvrant les dimensions de procédure et substantielle de l'accès à la justice. Nous documentons de manière critique l'état de l'art de la mesure et de la construction des indicateurs de comportement de l'accès à la justice, notant les limitations rencontrées et les moyens de les contourner, en mettant l'accent sur la validité conceptuelle des mesures et sur les filtres utilisés dans la définition de ce qu'est l'accès à la justice. A partir de la mesure proposée, nous concluons que le phénomène mesuré est différent en fonction de l'importance que l'on donne, soit au conflit soit à la recherche des institutions, étant donné que les gens réagissent différemment aux différents types de situations potentiellement conflictuelles.

Mots-clés: accès à la justice; gestion des conflits; indicateurs subjectifs; dimension procédurale; dimension substantielle

Artigo submetido à publicação em outubro de 2015.

Versão final aprovada em maio de 2016.

Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012)*

Humberto Meza

Luciana Tatagiba

Introdução

Os partidos são jogadores importantes na política contenciosa, na medida em que moldam, pelo menos em parte, as oportunidades e os resultados dos movimentos sociais (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001). Da mesma forma, os movimentos contribuem para a modelagem das disputas eleitorais, podendo até mesmo dar surgimento a novos partidos, como o Partido dos Trabalhadores no Brasil, a FSLN na Nicarágua, o Tea Party nos Estados Unidos ou o Podemos na Espanha. Ou seja, partido e movimentos são mutuamente constitutivos e a natureza de suas relações importa para a democracia e para os processos de mudança social (Goldstone, 2003; Tilly, 2008; McAdam e Tarrow, 2011).

Contudo, ambos ainda costumam ser tratados como mundos à parte e, de modo geral, os pesquisadores dos dois campos tendem a nutrir uma "indiferença recíproca" (McAdam e Tarrow, 2011). Na América Latina, há até bem pouco tempo, o que predominava nas ciências sociais era uma visão purista segundo a qual a aproximação com a política institucional iria macular os movimentos, visão traduzida por Hellman como o "fetichismo da autonomia" (Hellman, 1992).

Hoje em dia, abordagens mais relacionais e históricas têm permitido superar dicotomias e essencialismos e investigar empiricamente as relações entre política contestatória e política institucional e os seus resultados.

* A produção deste artigo, em suas várias versões, se beneficiou de um generoso diálogo com vários pesquisadores e ativistas. Uma primeira versão deste texto foi apresentada por Humberto Meza no 38º Encontro da Anpocs de 2014, no GT "Entre as ruas e os gabinetes: institucionalização e contestação nos movimentos sociais". Os autores agradecem aos debatedores e aos presentes as sugestões recebidas, especialmente a José Leon Szwako. Agradecemos também aos integrantes do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp) pela discussão coletiva da segunda versão do texto, e a Evelina Dagnino e Milly Thayer pela leitura atenta e as pertinentes sugestões. A Sônia Alvarez, Hilary Wainwright e Valeriano Mendes Ferreira Costa agradecemos as contribuições feitas ainda na fase de elaboração da tese que ofereceu subsídios a este artigo (Meza, 2015). Também agradecemos aos entrevistados e informantes na Nicarágua o tempo que nos foi concedido e o entusiasmo com que receberam esse projeto, em especial às ativistas do MAM, à pesquisadora feminista Ana Criquillon e às dirigentes da Red de Mujeres Contra la Violencia. Aos pareceristas anônimos da revista Opinião Pública agradecemos os comentários decisivos para o fechamento do nosso argumento. Somos realmente gratos a todos pela partilha.

O *left turn* em vários países da região que ampliaram a inserção institucional dos movimentos nos partidos de esquerda e no Estado contribuiu para esses deslocamentos analíticos. Contudo, apesar dos avanços, o tema da relação entre movimentos sociais e partidos não tem sido tratado de forma sistemática e segue, no geral, subteorizado. Este artigo tem como objetivo contribuir para preencher essa lacuna.

Nossa discussão está baseada em uma pesquisa acerca das relações entre os partidos e o movimento feminista na Nicarágua. A escolha por esse estudo de caso foi motivada por um fato singular: em 2006, uma das mais importantes organizações do movimento feminista na Nicarágua, o Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM), subscreveu uma aliança formal em cartório com um partido político, o Movimiento de Renovación Sandinista (MRS). A aliança significava para ambos a chance de atuar na política em um contexto adverso, caracterizado pelo retorno ao poder de Daniel Ortega, da Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). A estratégia era influenciar as eleições com o lançamento de candidaturas próprias costuradas no âmbito da aliança. Esse foi o nosso ponto de entrada no campo. Mas no processo da pesquisa identificamos que a aliança era um retrato de *um* momento dessa relação entre o movimento feminista e o sistema de partidos, e que, para compreendê-la, era preciso recuperar o processo que foi se configurando ao longo das últimas décadas no lastro da construção democrática nesse país centro-americano. Nesse sentido é que delimitamos nosso marco temporal iniciando em 1974, ano que marca a atuação mais incisiva das mulheres no movimento guerrilheiro contra a ditadura de Somoza, até 2012, quando, buscando enfrentar nova vitória de Ortega nas eleições presidenciais, MAM e MRS lideraram uma frente de mobilização nacional contra o governo.

O movimento feminista na Nicarágua é complexo e heterogêneo e encontra na defesa da autonomia em relação às instituições políticas um ponto importante de convergência entre as organizações que o constitui. Ou seja, a autonomia é um valor que baliza diferentes estratégias de interação com os partidos a depender do grupo que a professa e das oportunidades e ameaças que esse grupo identifica no seu contexto de atuação. O grupo de feministas que estudamos, que criou o Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM), tem como característica distintiva a estratégia de influenciar o sistema político. Sua agenda tem como objetivo central a democratização do Estado e do sistema de partidos a partir de uma orientação de gênero. Por isso, sempre que precisarmos diferenciá-las da rede ampla do feminismo na Nicarágua nos referiremos a elas como "feministas políticas", embora tenhamos plena consciência de que todo feminismo é político (Miguel e Biroli, 2014).

O Movimiento Autónomo de Mujeres (doravante MAM) foi criado oficialmente em 2006, mas suas origens datam da metade dos anos de 1970, quando parte de suas lideranças se engajou na luta armada contra a ditadura de Somoza. Embora o confronto guerrilheiro fosse o repertório privilegiado naquela época, nem todas assumiram a luta armada. Algumas se vincularam às pastorais universitárias e aos diversos Comitês

Eclesiais de Base (Cebs), desde onde adotaram diversas estratégias de luta contra a repressão. Já depois do triunfo revolucionário de 1979, todas assumiram funções dentro do Estado revolucionário e também nos sindicatos. O MAM surge assim no interior de um grande campo de esquerda unido pela defesa do sandinismo como projeto político de nação.

Com o fim da revolução e uma consciência feminista em formação, as feministas buscam conquistar autonomia organizacional e estratégica, gerando inúmeros conflitos e a ruptura definitiva com a esquerda partidária, a Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que atuava como um partido de vanguarda. Para continuar atuando na política, as feministas políticas buscam um novo parceiro partidário e o encontram no Movimiento de Renovación Sandinista (MRS). Assim como o MAM, a história do MRS está associada à luta revolucionária contra a ditadura, e seu surgimento, em 1995, está ligado aos conflitos com Daniel Ortega, o principal líder da FSLN, em torno da identidade sandinista. Como foi relatado por uma das entrevistadas para esta pesquisa, diante do fechamento dos canais de acesso ao Estado, o MAM "montava no cavalo do MRS" para conseguir provocar mudanças no Congresso e no sistema de partidos a favor de uma agenda de gênero, consubstanciada nos temas do aborto, da violência contra as mulheres e das cotas na política.

O saldo dessa aposta foi ambíguo. Ortega segue dominando o quadro eleitoral, mas MAM e MRS não só mantiveram a parceria, lançando candidatos novamente em 2016, como lideraram a principal estrutura de mobilização contra o governo de Ortega entre 2010 e 2012. Em termos das políticas públicas, o governo combinou a criminalização do movimento feminista, principalmente o MAM, com a incorporação de algumas de suas pautas, dentre as quais a lei que assegura 50% de mulheres nas indicações partidárias. Por outro lado, é um país que criminaliza todas as formas de aborto e que tem assistido a um aumento significativo dos indicadores de violência de gênero. Para as feministas políticas, a parceria com o MRS significou a oportunidade para acessar o sistema político, mas com um alto custo no que se refere à identidade e à coesão interna do movimento, principalmente pelo mimetismo organizacional do MAM com a forma partidária.

Para contar essa história e analisar seus resultados, o artigo se baseia em uma pesquisa de campo realizada entre 2011 e 2014 em quatro cidades da Nicarágua, como parte do processo de realização da tese de doutorado de Humberto Meza¹. Foram realizadas 23 entrevistas com lideranças feministas do MAM, da Red de Mujeres Contra la Violencia, do Movimiento Feminista e da Coordinadora de Mujeres Rurales, assim como entrevistas semiestruturadas com deputados do MRS e membros do diretório do MRS e do Partido Liberal Independiente (PLI). A pesquisa consistiu ainda em observação

¹ A tese intitulada "Autonomia em movimento. Análise da trajetória de relações do movimento de mulheres com os partidos políticos na Nicarágua pós-revolucionária" foi defendida em outubro de 2015, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp, sob a orientação de Luciana Tatagiba.

participante nas assembleias deliberativas do MAM (exceto o Congresso Nacional do movimento, em que foi negada a participação do pesquisador por ser homem), debate com pesquisadoras do feminismo nicaraguense, especialmente com Ana Criquillon, e análise dos documentos produzidos pelo MAM e MRS, no âmbito da aliança.

E o que esse caso nos permite concluir acerca das relações entre o movimento feminista e os partidos? Em primeiro lugar, nos permitiu reconhecer a natureza modular da autonomia. Ao adotar um marco temporal relativamente amplo, de 1974 a 2016, nossa pesquisa nos possibilitou apreender as variações nas relações entre o movimento feminista e os partidos ao longo do tempo. Vimos que em vez da dicotomia autonomia x cooptação, forma como a relação entre os atores fora apreendida no passado, há uma gama mais rica e complexa de interações, identificadas no nosso caso em torno de três fases: incorporação, ruptura e aliança, essa última dividida em aliança instrumental e aliança por projeto. Autonomia não significou ausência de relação, mas, pelo contrário, era uma reivindicação discursiva e uma estratégia de interação cujo conteúdo variava em função do contexto político da interação. Os conteúdos da autonomia são expressão de processos relacionais. É nesse sentido que nos referimos à *modularidade da autonomia*.

Em segundo lugar, nossa pesquisa também nos permitiu refletir sobre como a relação movimento-partido se vincula ao tema da mudança social. A aliança entre MAM e MRS gerou um terceiro espaço, um espaço intermédio, que aqui chamamos de *zona de interseção*. Nesse espaço, movimento e partido transacionam, estabelecem negociações, geram novas estruturas, incluem novos parceiros. A zona de interseção é acionada quando, para responder às ameaças e oportunidades do contexto, partido e movimento se aliam e, sob a reivindicação da autonomia recíproca, coordenam suas ações provocando mudanças no contexto político, as quais, por sua vez, alteram os cenários das lutas futuras.

Este artigo está dividido em três seções. Na primeira, "A relação entre movimentos sociais e partidos políticos", estabelecemos um diálogo com a literatura que trata da relação entre esses movimentos e as instituições políticas, buscando localizar suas lacunas e apontar nossas possíveis contribuições ao avanço desse debate. Na sequência, em "A relação entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012)", apresentamos nosso estudo de caso, dividindo a exposição em torno das três fases que identificamos na relação das feministas políticas com os partidos: incorporação, ruptura e aliança, subdividindo essa última em aliança instrumental e aliança por projeto. Por fim, na terceira parte, "A modularidade da autonomia e a zona de interseção", apresentamos a análise do caso.

A relação entre movimentos sociais e partidos políticos

A agenda do *contentious politics* ou confronto político (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001; Tilly, 2008) tem conduzido a uma renovação no campo de estudos dos

movimentos sociais ao afirmar o nexo constitutivo entre política institucional e política contestatária. Para o que nos interessa aqui mais diretamente, esse pressuposto se desdobra na compreensão dos movimentos sociais a partir das complexas redes políticas e institucionais nas quais estão inseridos e sobre as quais atuam no esforço de produzir mudanças. A afirmação de que os movimentos sociais não jogam sozinhos e de que as instituições políticas importam para compreender seus resultados pode parecer banal, mas tem decisivas implicações na construção das agendas de pesquisa.

A primeira implicação é a redefinição do foco da pesquisa. A ênfase se desloca dos movimentos sociais *per se* para a análise das relações que eles estabelecem com uma variedade de atores, como políticos eleitos, burocracia pública, partidos, meios de comunicação, público espectador ou outros movimentos. A segunda implicação consiste em levar adiante a ideia de que os movimentos sociais são agentes de mudança que são afetados e podem afetar o jogo da política institucional. Ou seja, movimentos sociais e política institucional são vistos como mutuamente constitutivos². Uma terceira implicação relevante é a consideração do contexto político da interação. Trata-se de uma abordagem que busca no contexto político as razões para a emergência, o desenvolvimento e os resultados alcançados pelo movimento. Um debate central no interior da abordagem é até que ponto essa ênfase sobre as condições exteriores da luta, importante para evitar o voluntarismo da análise, não levaria a uma visão determinista segundo a qual os movimentos apenas reagiriam às ameaças e oportunidades do contexto (Goodwin e Jasper, 1999; Polletta, 1999). Essas críticas têm resultado no reconhecimento dos elementos subjetivos e processuais que medeiam oportunidade e ação e explicam a mobilização e seus resultados, assim como na discussão sobre como as oportunidades variam de ator para ator e em função das demandas e dos resultados pretendidos (Kriese, 2004; Amenta e Halfmann, 2012).

No que se refere especificamente à relação entre movimentos sociais, partido e Estado, a abordagem do confronto político permitiu questionar a visão corrente na literatura segundo a qual a aproximação dos movimentos com o Estado e os partidos resultaria, *necessariamente*, em cooptação ou desmobilização. Recusando essencialismos, a abordagem convida a um exame da diversidade empírica dessas relações, apontando para a construção de tipologias. Nessa mesma toada, a afirmação dos movimentos sociais como *outsiders* que desde fora pressionam o sistema político, presente nas primeiras formulações da teoria do processo político, foi cedendo lugar a uma análise mais nuançada à medida que o repertório de ação dos movimentos incluía cada vez mais a atuação por dentro do Estado e no interior dos partidos³, ou seja, uma combinação de estratégias *insider* e *outsider*. As coletâneas *From contention to*

² Esse pressuposto tem orientado, principalmente, pesquisas que exploram o nexo constitutivo entre movimentos sociais e políticas públicas, como em Meyer, Jenness e Ingram (2005).

³ De certa forma, o processo de institucionalização das demandas dos movimentos ao longo dos anos de 1990, abordado por Meyer e Tarrow (1998), contribuiu para essas revisões teóricas.

democracy (Giugni, McAdam e Tilly, 1998) e *States, parties and social movements* (Goldstone, 2003), são bons exemplos da aplicação dessas linhas gerais a casos concretos.

Na América Latina, a relação entre movimentos sociais e instituições políticas foi tradicionalmente abordada a partir do debate da autonomia. Os processos de formação do Estado, os padrões clientelistas de relação Estado-sociedade e o contexto ditatorial que faziam do Estado o inimigo a ser combatido ajudam a explicar essa centralidade⁴. Afirmar a autonomia em relação às instituições políticas estava intrinsecamente associado, naquele momento, à própria identidade dos movimentos como novos sujeitos políticos da mudança. Não se tratava apenas de um discurso, mas de uma orientação para a ação com implicações para a formulação de estratégias. Contudo, o exercício e o aprendizado dessa autonomia se davam em um contexto altamente complexo. Em face da ausência de um Estado de bem-estar, os movimentos precisavam atuar para garantir o acesso e a democratização das políticas públicas, o que implicava a interação cotidiana com agentes estatais, políticos eleitos e representantes partidários, nas ruas e nos gabinetes. É nesse sentido que se afirma que as relações entre movimentos sociais e instituições políticas na América Latina caracterizam-se por uma tensão intrínseca entre os princípios da autonomia e da eficácia política, essa última entendida de forma restrita como acesso às políticas do Estado (Tatagiba, 2009).

O problema é que parte da literatura tendeu a tomar a autonomia como uma essência ou um dever ser dos movimentos, esvaziando sua natureza conflitiva, histórica e relacional. Judith Hellman, em um texto curto escrito em 1992 e intitulado "The study of new social movements in Latin América and the question of autonomy", denuncia o que ela chamou de "fetichismo da autonomia" dos cientistas sociais latino-americanos, que, a partir de certo purismo, interpretaram a aproximação com a política institucional sob o signo da subordinação ou cooptação do movimento.

Given their preference for wholly autonomous movements, these analysts see the incorporation of an independent neighborhood group into a broad Socialist workers' movement as a result every bit as disappointing as co-optation by the state or Absorption into a personal network. In either or any case, something pure and wonderful (a popularly based, grass-roots movement) disappears and is replaced by something less desirable (Hellman, 1992).

Desarmando o argumento da "oposição natural" e da força inversamente relativa (movimentos serão mais fortes quanto mais fracos forem os partidos), Hellman defende

⁴ Como destacado pela Teoria dos Novos Movimentos Sociais, o discurso autonomista também esteve no centro das reivindicações dos novos movimentos sociais europeus e americanos no ciclo de protestos dos anos de 1960. Contudo, a partir de uma associação discursiva e estratégica distinta quando comparada ao significado que essa reivindicação assume nas democracias do sul. A base social presente nos protestos, a configuração do Estado e a natureza das demandas respondem pelas principais diferenças, como analisa Davis (1999).

que a coalizão entre partidos e movimentos de esquerda pode não só favorecer seu desenvolvimento recíproco – afinal, como ela diz, "the encounter between movement and party is a dialectical one in which the movement is altered but so, too, is the party" (Hellman, 1992, p. 59) – mas se configurar, em conjunturas determinadas, em estratégia fundamental para o avanço da democracia na região.

Em meados dos anos 1980, alguns analistas brasileiros também já apontavam as consequências negativas desse "fetichismo da autonomia" sobre a conformação da agenda de pesquisa na área e expunham sua inadequação diante de uma realidade na qual a decisão dos movimentos sociais de intervir na disputa política os levou inclusive a criar um partido, o Partido dos Trabalhadores, e a ensejar no cotidiano das lutas nas periferias distintas formas de relação com as agências estatais, ainda no contexto da ditadura (Santos, 1981; Cardoso, 1987, 1994; Boschi e Valladares, 1983; Kowarick, 1987; Jacobi, 1989). Com a abertura democrática e a maior permeabilidade do Estado, essa atuação institucional se intensificou, com o forte envolvimento dos movimentos na criação de novos espaços de participação no interior do Estado, a ocupação de postos na burocracia pública e a atuação nas eleições em favor de candidatos aliados ou lançando candidatos dos próprios movimentos. A presença do Partido dos Trabalhadores facilitava essa atuação institucional, principalmente quando o Partido se tornava governo. Nesse novo contexto, o desafio da análise estava em compreender como os movimentos sociais produziam mudanças em contextos democráticos e de que forma esse contexto impactava os movimentos. Uma agenda para a qual Alvarez e Escobar chamaram a atenção em sua importante antologia sobre os movimentos sociais na América Latina:

As students of social movements, we must direct our attention to the terrain of formal democratic institutions because it now intersects the terrain of quotidian politics so crucially expanded by social movements during the 1980s. Analyses of democratic consolidation would similarly be enhanced if we shifted our theoretical gaze to examine the nexus of institutional and extrainstitutional democratic practices at both the local and national levels (Alvarez e Escobar, 1992, p. 328-329).

A abordagem da construção democrática (Alvarez, Dagnino e Escobar, 2000; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) contribui para o avanço dessa agenda ao colocar em primeiro plano a atuação dos atores sociais na esfera político-institucional e defini-la não mais como uma perversão da "verdadeira natureza" dos movimentos, mas como uma dimensão importante da luta pela democracia. O conceito de "projeto político" e o mecanismo do "compartilhamento de projetos políticos", presentes na produção de Dagnino e seus colegas, ajudaram a promover uma inflexão no debate sobre a autonomia em direção a uma abordagem mais relacional e a uma concepção menos determinista das fronteiras entre sociedade civil e sociedade política. A hipótese central da abordagem é que, em cenários marcados pela carência de acesso a direitos básicos de

cidadania, os movimentos sociais podem fortalecer a democracia à medida que ampliam o escopo de suas ações em direção ao plano político institucional (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 37-38).

O *left turn* em vários países na região precipitou uma nova onda de estudos sobre os movimentos sociais e suas relações com o campo político institucional, principalmente a partir de sua atuação junto aos novos governos de esquerda⁵. No caso brasileiro, a presença do PT no governo federal resultou na intensificação do trânsito de militantes para dentro do Estado (D'Araújo, 2007), com implicações sobre as formas de produção das políticas públicas, a configuração dos movimentos e os padrões tradicionais de relação entre Estado e sociedade – esse intenso trânsito de ativistas entre as fronteiras do Estado e da sociedade foi o foco central do artigo de Abers e Von Bülow (2011). Nessa mesma chave, Silva e Oliveira (2011), na sua análise sobre o movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul, mostram como a organização e a atuação dos movimentos não só não se dão externamente ao Estado, como são fomentados pela interação com os agentes e as políticas governamentais, por meio da mediação com os partidos. Compartilhando desses pressupostos gerais, várias pesquisas têm buscado compreender a implicação dessas mudanças nas formas de participação da sociedade (Teixeira, 2013; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Dagnino e Teixeira, 2014) e nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas⁶. A imbricação entre a lógica partidária e os novos mecanismos de participação e representação instituídos no Brasil ao longo das últimas décadas foi também objeto de investigação em Tatagiba e Blikstad (2011) e Gurza Lavalle, Romão e Zaremborg (2014). Mais recentemente, o próprio tema da autonomia voltou ao centro do debate, a partir de uma revisão conceitual orientada pela ótica da mútua constituição entre o Estado e a sociedade civil, em que a autonomia é apresentada não mais como categoria normativa, e sim como resultado da experiência: "longe de ser ausência de interação com atores políticos, a autonomia como categoria nativa exige o escrutínio dos modos práticos de sua inovação nas, e por meio das, configurações concretas em que ela é mobilizada" (Gurza Lavalle e Szwako, 2015, p. 182).

Contudo, apesar dos avanços teóricos e metodológicos presentes nessas pesquisas e das evidências empíricas que esses estudos nos trazem de que o partido importa para

⁵ Já temos uma vasta produção sobre o tema, em vários países latino-americanos, a partir inclusive do estímulo de centros de pesquisa como Clacso e Flacso. Uma tarefa que fica para pesquisas futuras é a análise do conjunto dessa produção, a partir desse olhar sobre as relações entre movimentos sociais e política institucional. Para uma exemplificação dessa vasta produção, mencionamos: Arnson e Perales (2007), Tatagiba (2009), Madrid e Hunter (2010), Zibechi (2011), Cannon e Peadar (2012), Castro, Koonings e Wiesebron (2014), Dagnino e Teixeira (2014), Abers, Serafim e Tatagiba (2014) e Coraggio e Laville (2014).

⁶ Para alguns exemplos de estudos com ênfase sobre o nexo movimentos sociais e políticas públicas no plano federal, citamos: Abers e Oliveira (2015) e Losekann (2009) (meio ambiente); Serafim (2013) e Tatagiba e Teixeira (2016) (política habitacional e urbana); Gutierrez (2015) (assistência social); Dowbor (2012) (saúde); Ferro (2010) (população de rua); Leitão (2012) (política racial); Penna (2015) (reforma agrária).

a forma e os resultados dessas relações, esse tema não tem recebido uma análise mais sistemática e segue subteorizado.

Com este artigo pretendemos contribuir para responder a essa lacuna, a partir da análise da relação entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua. Nossa contribuição ao debate teórico advém dos problemas que tivemos que enfrentar na empiria. O primeiro problema diz respeito à questão da autonomia. Quando iniciamos a pesquisa, não tínhamos intenção de abordar esse tema de forma mais sistemática. Afinal, partilhávamos de uma agenda que nos levava a pensar em fluxos, trânsitos e relações e não em fronteiras, essências ou características distintivas entre os campos. Mas o tema da autonomia se impôs como problema incontornável, como ficará evidente ao leitor na apresentação do caso. Nossa tarefa foi, então, recolocar em jogo o debate da autonomia sem incorrer nos fetichismos e purismos que marcaram a produção pretérita. A reflexão teórica acerca da *modularidade da autonomia* foi o caminho que encontramos para responder a esse desafio. O segundo desafio refere-se a uma particularidade do nosso caso: o fato de o Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM) ter estabelecido uma aliança formal com o partido, o Movimiento de Renovación Sandinista (MRS), com o objetivo de influenciar a disputa política eleitoral, e um eventual governo, a partir de uma agenda de gênero. As dinâmicas e os resultados da aliança tiveram impactos mútuos sobre os atores, partido e movimento, e sobre o contexto político de forma mais ampla. As ferramentas conceituais que tínhamos à nossa disposição (múltipla filiação, compartilhamento de projeto político, *brokerage*, trajetória, dentre outros) eram úteis para explicar os mecanismos pelos quais os atores teceram os vínculos partido-movimento, mas não ajudavam a compreender o que acontecia depois que os atores decidiram coordenar suas ações. Ou seja, nosso desafio era tematizar de que forma o nexo partido-movimento produzia mudança. Para isso, forjamos o *framework* analítico da *zona de interseção*. Na última parte do artigo, vamos elaborar com mais vagar as nossas reflexões analíticas em torno dessas duas ideias: a modularidade da autonomia e a zona de interseção. Antes, porém, vamos apresentar o nosso caso.

A relação entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012)

A relação entre o movimento feminista e os partidos na Nicarágua pode ser dividida em três fases: incorporação (de 1974 a 1989), ruptura (de 1990 a 2000) e aliança (de 2001 a 2012). Nesse item vamos percorrer esses momentos, nos detendo com mais vagar na última fase, em que perscrutamos a aliança entre MAM e MRS, com o objetivo de apreender sua dinâmica e seus impactos.

A incorporação (1974-1989)

Com a revolução sandinista de 1979⁷, a Nicarágua transformou-se em um símbolo da "dimensão global de resistência" (Molyneux, 2001), com destaque para o papel desempenhado pelas mulheres no movimento guerrilheiro (1961-1978). Segundo Molyneux, a guerrilha nicaraguense da FSLN incorporou entre 25% a 30% de mulheres nas revoltas, o maior contingente de mulheres numa revolução armada, com exceção do Vietnã (Molyneux, 2001, p. 38). A presença das mulheres encontrou expressão no "Programa Histórico da FSLN", emitido em 1969, que dedicou um capítulo completo à "emancipação da mulher", no qual estabelece a necessidade de estender os direitos para os filhos de mães solteiras, creches para crianças de mães trabalhadoras, igualdade econômica e política entre homens e mulheres, entre outros direitos relacionados, evidentemente transgressores para a época⁸. Contudo, apesar da significativa presença na base, foi só a partir de 1974 que as mulheres começaram a ganhar destaque nas ações armadas contra a ditadura, inclusive ocupando postos de liderança em missões célebres⁹.

Fora do campo de batalha, as mulheres também se organizavam para o combate à ditadura em um conjunto amplo de iniciativas. Foi nesse contexto que, em 1978, por iniciativa de uma das tendências da FSLN (a Tendência Proletária)¹⁰, foi criada a Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional (Ampronac), considerada a gênese do movimento feminista nicaraguense. O objetivo era aglutinar mulheres urbanas de classe média no apoio humanitário aos presos políticos. Com o tempo, a Ampronac ampliou suas bases sociais, incorporando camponesas e trabalhadoras, e diversificou suas ações de resistência à ditadura.

Com o sucesso do movimento guerrilheiro e a implantação do governo revolucionário (1979-1989), a FSLN passou a atuar num contexto político altamente complexo. Após 45 anos de governo ditatorial e mais de cinco anos de conflito armado, o país estava em colapso. Para os esforços da reconstrução, a FSLN aumentou o controle sobre as *organizações de massa* (sindicatos, docentes, associações de profissionais e mulheres) com as quais mantinha relações consolidadas desde o período insurrecional,

⁷ A revolução da Nicarágua, comandada pela frente guerrilheira Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), teve seu maior ciclo de confronto armado entre 1976 e 1979. A Revolução marcou o fim da ditadura somozista que se instaurara desde 1936, a partir do golpe militar protagonizado pelo então chefe do Exército, Anastasio Somoza García (assassinado em 1956). A ditadura somozista se caracterizou por uma dinastia de duas gerações da família Somoza. Para detalhes do regime instaurado naqueles anos, recomenda-se Marega (1982), Zimmermann (2006) e Puig e Close (2012).

⁸ O Programa Histórico completo da FSLN pode ser consultado diretamente em: <<http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Nicaragua/FSLN/PROGRAMA%20HISTORICO%20DEL%20FSLN.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016.

⁹ Para conhecer mais sobre as operações militares da guerrilha sandinista, recomenda-se a plataforma virtual de Mónica Baltodano: <<https://memoriasdelaluchasandinista.org/>>.

¹⁰ A despeito do alto nível de centralização e disciplina militar, o movimento guerrilheiro foi conformado por três facções (ou tendências) articuladas ao redor do fim da ditadura militar, mas divididas quanto às estratégias de luta armada (Baldizón, 2004).

submetendo suas agendas à "agenda da revolução". No caso das mulheres, isso significou a desintegração da Ampronac e a criação de uma nova associação – a Asociación de Mujeres Nicaraguenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE)¹¹ – completamente submetida ao controle do partido de vanguarda. A AMNLAE reproduz a visão original do papel das mulheres na revolução e concentra sua atuação no trabalho com as "mães dos heróis" (os jovens mortos na luta insurrecional ou no confronto armado contra a contrarrevolução dos anos 1980) nos bairros periféricos. As profissionais liberais, trabalhadoras agrícolas e jovens rapidamente perceberam que seus interesses não seriam representados pela nova organização e que seria necessário buscar alternativas que lhes garantissem influência política.

A orientação da FSLN para que as duas principais centrais sindicais do setor público, a Central Sandinista de Trabajadores (CST) e a Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), criassem Secretarias de Mulheres abriu o espaço que as mulheres precisavam para redefinir sua atuação no campo político. Em entrevista, uma das líderes do movimento explica a estratégia de dirigir a atuação em direção aos sindicatos:

Entonces, nuestra estrategia era ésa, porque las centrales sindicales y las organizaciones de masas tenían más fuerza política que AMNLAE. *Más poder político. La idea era subirse a ese caballo porque ese era el ganador*, y al mismo tiempo influenciar a AMNLAE desde dentro pero por fuera (Ana Criquillon, feminista francesa residente na Nicarágua, entrevista realizada em janeiro de 2012).

Nos sindicatos, as mulheres experimentaram um ativismo mais autônomo, graças à influência das feministas europeias (principalmente francesas e espanholas) que chegaram à Nicarágua atraídas pelo projeto revolucionário. Em pouco tempo, as jovens Secretarias das Mulheres de ambas as centrais sindicais começaram a implementar uma série de projetos como a criação de clínicas de saúde sexual e reprodutiva para atender as trabalhadoras agrícolas, creches que funcionavam especialmente nos períodos de colheita de café e algodão, assim como o desenvolvimento de uma série de cursos de formação em feminismo e mundo laboral ministrados por estudiosas espanholas. Esse acúmulo se traduziu na participação das mulheres na Assembleia Constituinte, em 1986, na qual conseguiram aprovar o divórcio unilateral e o reconhecimento de direitos de união estável, de um pacote mais amplo que incluía temas como a criminalização da violência contra as mulheres, o direito da mulher sobre seu próprio corpo e as punições aos assédios no mundo laboral.

Essa nova consciência feminista, principalmente das mulheres das centrais sindicais, gerou conflitos com a FSLN, que acusava as mulheres de promoverem uma "batalha dos sexos" (Murguialday, 1990, p. 193-204), contrária aos interesses das classes trabalhadoras. O conflito com a FSLN levou as mulheres a buscar novas formas

¹¹ O nome era uma homenagem à primeira ativista da FSLN, assassinada em 1970.

organizacionais para representação dos seus interesses. As feministas das cidades do interior do país, que não se sentiam representadas na AMNLAE e nem nas Secretarias da Mulher das centrais sindicais, começaram a criar os primeiros coletivos de mulheres nos territórios¹². Enquanto isso as feministas políticas, vinculadas ao sindicato e à AMNLAE, tiveram a ideia de criar um novo partido, o Partido de la Izquierda Erótica (PIE)¹³. A ideia não foi adiante, mas o recado estava dado, como disse uma das entrevistadas: "havia uma força feminista acumulada que começava a se notar fora do controle da FSLN" (Ana Criquillon, entrevista realizada em janeiro de 2012).

Portanto, durante o período insurrecional, a FSLN estimulou o ativismo das mulheres, ao mesmo tempo em que buscou mantê-lo sob o seu controle, submetendo as demandas de gênero às causas da revolução. A incorporação das mulheres ao sistema político, via partido e centrais sindicais, lhes conferiu ganhos, mas adiou o problema da construção de formas organizacionais próprias. Como explica Sara Henríquez, uma das líderes do Coletivo de Mulheres de León, no ocidente do país:

ésta fue una revolución de machos. Una cosa es la lucha revolucionaria, en donde las mujeres nos vamos a pelear contra una dictadura y ese era el objetivo. Ese fue el foco, siempre tuvimos claro de que nuestro objetivo era derrocar al dictador, pero sobre un montaje patriarcal. ¿Qué cambio ibas a pedir, si todo venía de los machos y cuántos abusos no se cometieron? La revolución también fue eso. Las mujeres no teníamos conciencia de género, ni teníamos bien claro lo del feminismo. Yo me acuerdo que esto lo aprendí después de la revolución. Eso requirió mucha educación, pero los estudios de género son demasiado recientes. En definitiva, la revolución fue macha (Sara Henriquez, entrevista realizada em abril de 2013).

A ruptura (1990 a 2000)

A partir das negociações regionais na América Central, reforçadas com uma declaração nacional de cessar-fogo com a contrarrevolução, o governo da FSLN convocou novas eleições presidenciais, em fevereiro de 1990, nas quais foi estrondosamente derrotado por uma coalizão de 14 partidos de oposição, a maioria deles de direita e centro-direita. Como líder da coalizão, Violeta Chamorro venceu as eleições e governou o país entre 1990 e 1996. A voz das mulheres teve certo peso no comportamento eleitoral

¹² Os coletivos de mulheres foram espaços criados por feministas locais que pretendiam experimentar novas formas de organização mais próximas das comunidades, particularmente oferecendo serviços às mulheres nos pequenos municípios, mas também experimentando novas formas de feminismo local. É nesse contexto que surgem os coletivos de mulheres de Matagalpa (norte), Masaya (sul) e León (ocidente), totalmente independentes das orientações sandinistas e da intermediação de AMNLAE.

¹³ O PIE não se consolidou como partido político, nem providenciou o registro no Conselho Eleitoral. Porém, o fato de a iniciativa ter surgido (tiveram reuniões e uma assembleia) no meio de um contexto de centralização e controle da FSLN sobre todas as organizações revela o nascimento de uma vocação autonomista e partidária que distingue o movimento feminista atualmente.

de 1990. Como Bab (2012) confirmou anos mais tarde, a maioria dos eleitores de Chamorro foram mulheres, provavelmente mães ou companheiras de homens jovens que tinham sido assassinados, ou no mínimo mobilizados compulsoriamente no Serviço Militar Patriótico (SMP) durante os anos do conflito armado em reação à contrarrevolução. Como primeiro governo eleito após anos de conflito armado, Chamorro tinha diante de si tarefas altamente complexas: a construção da nova institucionalidade democrática, o processo de pacificação após anos de confronto e uma mudança radical de sistema socialista para uma economia de livre mercado (Cuadra e Jimenez, 2010).

Nos flancos sandinistas a vitória eleitoral de Chamorro foi vivida com um sentimento de derrota e luto, com implicações para o conjunto das organizações que se envolveram na resistência armada (Kampwirth, 2006). No caso específico do feminismo, esse foi o momento de afirmação da autonomia como ruptura com a FSLN e com o Estado neoliberal. Assim, para as feministas esse contexto trouxe muitas ameaças, mas também algumas oportunidades.

A perda de poder da FSLN permitiu uma consolidação da consciência feminista entre as mulheres organizadas e com isso multiplicaram-se cursos de formação e oficinas com temas específicos para mulheres, gerando novas redes e alianças. Diferente da base sandinista, que perdia vigor e legitimidade social, o feminismo encontrou notável desenvolvimento no período. Não surpreende, portanto, que, apesar do desconhecimento do governo de Violeta Chamorro de uma série de direitos das mulheres que ficaram estabelecidos na Constituição de 1986, as feministas tenham conseguido importantes conquistas entre 1992 e 1997, tais como a instauração de Delegacias da Mulher em todas as instâncias policiais do país, Programas de Atenção à Saúde da Mulher e apoio jurídico às operárias da Zona Franca.

Em 1992, as mulheres anunciaram a "declaração de autonomia", um documento que tinha por objetivo publicizar sua separação da FSLN e do governo de Chamorro. Para concretizar essa autonomia era preciso criar organizações próprias, e dois modelos se apresentavam como alternativa, ambos experimentados na fase anterior. Por influências das feministas europeias, que já começavam a providenciar projetos de cooperação internacional para as primeiras organizações descentralizadas, os coletivos locais sugeriram a formação de redes, descentradas e reticulares, que se instaurariam ao redor da agenda temática das mulheres. Ao contrário dos coletivos locais, as feministas políticas defendiam um modelo de entidade única nacional, com comando centralizado e vertical, como experimentado na revolução. Após várias semanas de debates internos, as feministas optaram pelo formato de redes, instituídas em quatro frentes: Red Salud (RS), Red de Mujeres Contra la Violencia (RMCV), Red de Derechos Económicos de las Mujeres (RDEM) e Red de Educación No Sexita (RENS)¹⁴. Tanto a decisão pelo modelo de redes

¹⁴ Das quatro estruturas, apenas duas foram duradouras no tempo. A RS manteve uma forte atuação ao longo dos primeiros cinco anos, mas com o tempo foi se decantando numa atuação de ONG e atualmente tem a responsabilidade de coordenar a campanha 28 de setembro no país (a campanha latino-americana

quanto a realização do Festival do 52%¹⁵, conhecido como o "Encuentro Unidas en la Diversidad, UED", constituíram o lançamento do movimento feminista da Nicarágua como é conhecido nos dias de hoje, ou seja: um movimento organizado em redes, altamente plural e reclamando sua autonomia do sistema político.

Mas o ideal de uma organização única continuou no horizonte das feministas políticas que, em 1992, acabaram por criar o Comité Nacional Feminista (CNF)¹⁶. Maria Teresa Blandón, uma das fundadoras dessa estrutura, explica a lógica que estava por detrás de sua criação:

Nos fuimos a fundar el CNF porque nos hacía falta algo. Estaban las redes, perfecto, pero eran redes temáticas que estaban sobre un tema específico. *Nosotras queríamos tener un debate más nacional, queríamos hablar de lo que pasaba en la coyuntura política, en el Estado, en los partidos. Es decir, queríamos tener un foro de mujeres feministas, un activismo con más reflexión, teorización y más propuesta y por eso creamos el CNF* (Maria Teresa Blandón, entrevista realizada em maio de 2013).

Nesse período, a FSLN enfrentava o desafio de definir as estratégias mais eficientes para fazer oposição ao governo de Violeta Chamorro e reconquistar o poder. O debate gerou duas tendências. De um lado, a chamada "Esquerda Democrática", defendida por Daniel Ortega, que privilegiava o uso de um repertório conhecido baseado no enfrentamento nas ruas e na violência como forma de desestabilizar o novo governo. De outro lado, a corrente "Por um Sandinismo que volte às Maiorias", que pressionava por estratégias de oposição institucional a partir do diálogo e de alianças dentro do sistema de partidos e com as elites locais, em nome do "novo jogo democrático" (Santiuste, 2001; Luciak, 2001). O conflito entre as tendências se intensificou a ponto de gerar uma cisão interna na FSLN, da qual surgiu o Movimiento de Renovación Sandinista (MRS) em 1995. A saída dos dissidentes cedeu amplo espaço para as transformações partidárias, segundo os interesses de Ortega¹⁷. É nesse ponto que a FSLN começa a se transformar em "Orteguista".

A cisão da FSLN teve impacto negativo nas redes internas das *organizações de massas*, que viveram a tensão praticamente na mesmo grau. Os sindicatos se fracionaram e algumas líderes feministas dentro desse setor foram acusadas de traição

pela legalização do aborto). A RMCV é a única estrutura que ainda hoje aglutina as organizações locais e mantém uma atuação beligerante no nível local. Faz total sentido, como veremos na seção "A modularidade da autonomia e a zona de intersecção", no contexto em que não apenas a violência aglutina as atoras em ações coordenadas, mas permanece presente uma disputa entre as feministas e o novo Estado sandinista, ao redor da falta de resposta oficial ao incremento dos femicídios no país.

¹⁵ O nome do festival é uma referência ao percentual de mulheres que compõem a população da Nicarágua.

¹⁶ O CNF e a Red de Mujeres Contra la Violencia (RMCV) foram as principais redes feministas no país, entre 1995 e 2004, no caso do CNF com interrupções ao longo do período.

¹⁷ Existem poucos estudos que tratam da transformação da FSLN após a perda das eleições de 1990 e o fim do período revolucionário, sendo importantes exceções os trabalhos de Santiuste (2001), Baldizón (2004) e Luciak (2001).

por parte dos companheiros sindicalistas. Na visão deles, repetindo o discurso da primeira fase, ser feminista não só "distráia" da questão central de classe, mas também implicava não reconhecer a liderança tradicional e histórica da FSLN, "da mesma forma que o fazia o MRS". Com a ruptura partidária, as militantes do movimento foram impelidas a tomar posição e muitas foram expulsas da FSLN, em alguns casos perseguidas judicialmente.

Portanto, o clima já era de profundo desgaste quando Ortega – já sendo o maior líder da FSLN e da oposição dentro do Congresso Nacional – foi acusado de estupro pela sua enteada Zoilamérica Narváez, em 1998, e abre-se um processo judicial. O caso Zoilamérica é um "divisor de águas" para o movimento feminista. Durante a pesquisa de campo, várias das entrevistadas definiram esse momento como de "incisão vital", isto é, o corte que restava para a separação definitiva com o partido.

Apesar dessa ruptura, é importante considerar que, principalmente no caso das feministas políticas, a relação com a FSLN – agora uma relação de enfrentamento – segue balizando suas escolhas estratégicas e se desdobra em questões que vão além da agenda de gênero, remetendo à dimensão identitária do "ser sandinista". Desde o seu nascimento, a FSLN foi associada a um projeto de nação em um momento muito particular. Apostar no sandinismo, pós-derrubada da ditadura, significava mobilizar os anseios de um projeto nacional democrático, equitativo e orientado pela justiça social do qual carecia a ditadura somozista. Dessa forma, o sandinismo assumia uma dimensão histórica, coletivamente apropriada e que transbordava os limites partidários. Mas com o fracasso do projeto revolucionário em 1990, a FSLN se transformou em mais uma expressão (importante é claro, mas não mais a única) do sandinismo. Assim ao longo dos anos de 1990 e 2000, o ser "sandinista" manteve esse sentido forjado na luta, disputando a hegemonia pretendida por Ortega, hoje no poder. A aliança do movimento feminista com o MRS exprime também essa disputa pelo legado do sandinismo que concretamente passa a se traduzir na oposição ao projeto de poder de Daniel Ortega, que, na visão do MAM- MRS, foi quem traiu a causa sandinista original.

Aliança (2001-2012)

Em 2001 houve novas eleições e as feministas políticas e o MRS buscaram alternativas para incidir no pleito. O MRS tentou uma reaproximação com a FSLN com o objetivo de atuar conjuntamente em uma única coalizão sandinista, mas as negociações fracassaram não só pelas imposições de Ortega quanto às candidaturas a deputados, mas também pelo pacto liberal-sandinista¹⁸. Já as feministas políticas, por meio do

¹⁸ Para bloquear o andamento do processo na Justiça, surgido pela acusação por estupro, Ortega negociou uma série de emendas à Constituição e à Lei Eleitoral com o então presidente liberal Arnoldo Alemán (1996-2001) e em troca não levaria adiante as acusações de corrupção que a FSLN iniciara contra o mandatário pelo desvio da ajuda internacional que respondeu à devastação provocada pelo furacão Mitch, o maior fenômeno natural que arrasou uma boa parte da América Central nos últimos meses de 1998. No

Comitê Nacional Feminista, fizeram um primeiro ensaio de aliança junto a uma coalizão de partidos para atuar nas eleições presidenciais daquele ano. Contudo, a aliança se rompeu no momento da seleção das candidaturas, diante do veto das feministas a alguns nomes indicados. Quem venceu a eleição presidencial foi Enrique Bolaños (2002-2006), do Partido Liberal Constitucionalista.

A condução das políticas sexuais e reprodutivas levou a vários conflitos entre as feministas e o governo de Bolaños, de 2003 a 2004. Destaca-se, nesse sentido, o conflito com o Ministério da Família em função da condução de um caso de estupro, que ganhou forte repercussão na mídia, o "caso Rosita"¹⁹, e os embates com o Ministério da Educação por causa da produção de uma cartilha escolar para a formação em sexualidade, totalmente orientada por fundamentos religiosos. Para enfrentar esse contexto adverso as feministas criam o Movimiento Autónomo de Mujeres, o MAM, em 2006, após um conjunto de discussões na rede do movimento, organizado pelo Comité Nacional Feminista (CNF).

Ao longo de 2004-2005, o Comité Nacional Feminista convocou uma série de encontros que, com o tempo, adquirem o *status* de "mesa de concertação", cujo grande objetivo era realizar quatro grandes fóruns nacionais. No IV Fórum, realizado em fevereiro de 2006, a Red de Mujeres Contra la Violencia e o Comité Nacional Feminista decidiram que a "mesa de concertação" deveria progredir para uma "coordenadoria" do feminismo nacional, estruturando o que as feministas começavam a chamar de "movimento autônomo". Ainda em fevereiro, elas divulgaram o "Documento Político", que dava forma organizacional à "refundação do movimento autônomo", criando assim o Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM). A intenção declarada no Documento era enfrentar, por meio do MAM, o pacto liberal-sandinista e eleger um governo mais sensível às demandas do movimento de mulheres. Ao longo do "Documento Político" as feministas definem o MAM como um "movimento social" e um "movimento político" (Documento Político, p. 14-15 e p. 29-30), que deveria focar sua atuação no âmbito público.

acordo, Alemán obteria, automaticamente, um assento no Legislativo uma vez concluído o seu mandato e Ortega conseguiria reduzir a porcentagem de votos estabelecidos na Constituição para declarar o triunfo eleitoral em primeiro turno. Tal negociação, que, entre outras emendas, estabeleceu empecilhos para partidos pequenos participarem nas disputas eleitorais, foi conhecida como "o pacto liberal-sandinista" (Baldizón, 2004).

¹⁹ O caso envolve o estupro, seguido da gravidez, de uma menina de 9 anos, filha caçula de imigrantes nicaraguenses na Costa Rica, nas plantações de cana onde a sua família trabalhava durante o período de colheita. O caso complicou as relações bilaterais, já gastas, entre ambos os países e gerou uma polêmica nacional entre todos os setores que debatiam se a menina devia ou não abortar. Depois de uma profunda exposição pública, as organizações da Red de Mujeres contra la Violencia, RMCV, conseguiram ajuda para que, em total sigilo, um grupo de médicos realizasse o aborto sem informar à mídia. O Estado acusou as nove feministas da RMCV de terem sequestrado a menina e conduziram o caso penalmente. Para o movimento de mulheres, esse caso era uma retaliação da FSLN pelo apoio que a RMCV deu à Zoilamérica, na acusação de estupro contra Ortega, em 1998. O caso Rosita na Nicarágua não foi só um símbolo nacional da luta do movimento de mulheres pela legalização do aborto, como chamou a atenção do feminismo latino-americano sobre a aliança dos Estados neoliberais com posições fundamentalistas, representadas na hierarquia católica e evangélica, para regredir em direitos sexuais na região.

A criação do MAM foi um momento de inflexão para o feminismo nicaraguense ao criar uma rede única capaz de conduzir, de forma articulada, uma das estratégias centrais do movimento que era incidir no sistema político a partir da reforma do Estado e da democratização e modernização dos partidos políticos. A avaliação é que essas eram pautas "legitimamente feministas" e que uma estrutura centralizada poderia fazê-las avançar a partir da aliança com um "partido confiável".

A aliança instrumental para as eleições

Criado o MAM, o passo seguinte era avançar nas alianças partidárias para o processo eleitoral. As eleições de 2006 eram especiais porque nelas, pela primeira vez, o bipartidarismo que a Nicarágua vinha consolidando desde o fim da revolução sandinista se viu desafiado. Após a vitória de Violeta Chamorro, em 1990, as eleições presidenciais seguintes foram todas disputadas por duas representações bem definidas, o sandinismo (particularmente a FSLN com a candidatura de Ortega) *versus* partidos liberais (particularmente PLC). Mas, desde sua fundação, o MRS vinha correndo por fora e conquistando importantes prefeituras, inclusive a capital, assim como posições no Legislativo. Essa presença do MRS e a crise no flanco liberal tornaram as eleições de 2006 bastante imprevisíveis. A FSLN não apenas enfrentava seu tradicional adversário, os liberais, mas também seus antigos companheiros do MRS, com a candidatura do ex-prefeito de Manágua Herty Lewites, enquanto os liberais se mostraram também fragmentados, com duas candidaturas no pleito. Para a cúpula do MAM essa fragmentação partidária era uma oportunidade para incidir no pleito e voltar a ter voz no Estado.

A ruptura do MRS com a cúpula da FSLN e, depois, o seu posicionamento em defesa das feministas e contra Ortega no caso Zoilamérica pavimentaram o caminho para a aliança MAM-MRS nas eleições presidenciais de 2006. A aliança foi firmada numa espécie de contrato, com reconhecimento notarial, assinado por representantes de cada um dos atores, em um ato público celebrado em 15 de junho de 2006. O evento teve a presença do candidato Herty Lewites e, ao menos para o MRS, era um ato-chave nos meses prévios ao início da campanha eleitoral. O Documento subscrito por Sofia Montenegro, como representante da Coordenadoria Política do MAM, e Luis Carrión, em nome do Diretório do MRS, traz uma pequena exposição de motivos e cinco cláusulas que determinam o alcance e as características da aliança e estabelece funções para ambos os atores. Do lado do MRS assumiu-se a obrigação de incorporar no programa de campanha eleitoral – e de governo, no caso de um eventual triunfo – uma agenda de cinco compromissos em torno da democracia e equidade de gênero. Para o movimento, os deveres consistiam em assessorar a equipe de campanha, auditar o manejo dos fundos da campanha, apoiar os candidatos e candidatas do MRS e assessorar a bancada da coalizão no Legislativo (Acuerdo Político entre el MAM y la Alianza MRS, 2006).

Tendo em vista o calendário eleitoral, a aliança se estabeleceu antes que o MAM tivesse costurado consensos amplos no interior da rede feminista, o que gerou inúmeras tensões e fraturas, muitas das quais persistem até hoje.

(...) ahí se da una ruptura porque por un lado hay quienes presionan por cerrar el acuerdo (con el MRS) porque pasa el tiempo y el plazo (electoral) es ya y presionan muchísimo. Y hay otras que tienen una posición de que la prioridad no es tomar las decisiones por las elecciones, sino que hay que construir primero ese consenso dentro del movimiento y es ahí donde se da la primera ruptura porque el grupo decide que las que están "atrasando" esa alianza deben de salir (ser expulsas) del MAM (Geni Gomez, militante de base no território, líder do Grupo Venância, na cidade de Matagalpa, entrevista realizada em maio de 2013).

A condução da aliança também despertou uma série de questionamentos por parte da base feminista, principalmente depois que três integrantes da cúpula do MAM foram anunciadas como candidatas a deputadas dentro da coligação do MRS, sem passar pela deliberação da Assembleia Nacional do MAM. Essas tensões geraram a primeira onda de expulsões que jogou por terra a antiga aspiração das feministas políticas de contar com uma estrutura única e homogênea do feminismo nacional. As primeiras 12 expulsas do movimento, em 2006, criaram uma nova rede, o Movimiento Feminista²⁰, que, diferente do MAM, reúne ativistas que participam em outras organizações e mantêm uma estratégia de não aproximação com os partidos políticos.

Alguns acontecimentos durante a campanha foram determinantes para a vitória de Ortega. Em primeiro lugar, a bancada da FSLN e a base governista elaboraram uma proposta para criminalizar o aborto terapêutico no seio das reformas ao Código Penal no Congresso Nacional²¹. Com exceção do MRS, todos os partidos políticos apoiaram a emenda. O embate entre o feminismo e o espectro conservador ao redor do aborto dominou por inteiro a campanha eleitoral. O ápice foi a passeata dos 200 mil convocada

²⁰ Sobre o Movimiento Feminista e sua relação com o MAM, consultar Lacombe (2010) e Chaguaceda (2011).

²¹ Segundo nos contou uma ativista do MAM, as reformas ao Código Penal com relação ao aborto terapêutico vinham acontecendo desde 2005, quando o Legislativo estava fazendo as consultas com representantes dos partidos políticos, organizações feministas e igreja católica. O acordo alcançado, até com a igreja, estava ao redor das condicionantes para o aborto terapêutico, porém enfrentavam um impasse: a lei já permitia esse tipo de aborto em caso de estupros e riscos à saúde da mulher (com o consentimento do médico e do marido), mas a igreja não estava aceitando que se incluísse a malformação congênita como condicionante de aborto. Perante esse impasse, a FSLN ofereceu diretamente os votos para criminalizar de uma vez a figura do aborto terapêutico e esquecer o debate sobre as condicionantes. A decisão foi vendida para militantes sandinistas, inclusive para deputadas da FSLN, que tiveram que votar pela reforma, como uma estratégia para evitar que a igreja católica atrapalhasse a campanha eleitoral de Ortega, e que a reforma fosse revertida, uma vez que a FSLN ganhasse as eleições, coisa que, de fato, não aconteceu. Curiosamente, a iniciativa de criminalização foi apresentada pelo então presidente Enrique Bolaños, um idoso ultraconservador que governou o país entre 2001 e 2006. Para mais detalhes, veja "Votos vergonzantes" (*El Nuevo Diario*, 2006). Disponível em: <<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/10/27/nacionales/32372>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

pela Asociación Pro-Vida, a hierarquia católica e a Alianza Evangélica em favor da criminalização do aborto terapêutico, em outubro de 2006. O apoio da opinião pública se reverteu em rejeição ao MRS, identificado como partido "defensor do aborto". Não bastasse, Lewites morreu de infarto quatro meses antes das votações, obrigando o MRS a lançar novo nome, sem expressão na sociedade, e rever coalizões e alianças. Na última semana de outubro, o Legislativo criminalizou o aborto terapêutico com a maioria dos votos da FSLN e da base governista de Bolaños. Dias depois, Ortega obteve a vitória eleitoral com 38% dos votos, enquanto o MRS conseguiu o apoio de apenas 5% do eleitorado nacional, colocando não mais do que três deputados no Legislativo.

A vitória de Ortega inaugurava um contexto extremamente negativo para as mulheres. Para o MRS, o saldo da disputa foi também muito negativo, com a diminuição de sua representação legislativa. Nesse contexto, ao contrário do que seria esperado, MRS e MAM decidiram não apenas manter a aliança, mas ampliar o espaço e a influência das mulheres no interior do partido. De uma *aliança instrumental*, ambos começaram a se orientar para uma *aliança de projeto*.

A aliança de projeto no pós-eleições

Embora Ortega tenha retomado o poder em 2006 com menos dos 40% do eleitorado nacional, ele não se furtou a tomar medidas duras e sem negociação com a sociedade (Puig, 2008). Ao longo dos primeiros cem dias de administração, o Executivo emitiu dois decretos para alterar o sistema de participação política, esvaziando os conselhos de participação já existentes, que contavam com a participação de ONGs e associações comunitárias que vinham experimentando relações com o Estado no lastro do processo de descentralização municipal, iniciado desde finais dos anos de 1990 (Prado, 2007). Essa restrição da arena participativa tornava ainda mais difícil o acesso ao Estado. A estratégia oficial era obstaculizar o funcionamento das organizações e movimentos sociais com os quais a FSLN desenvolvera relações de confronto, muitas vezes através da criminalização de suas atividades (Ortega Hegg, 2008), e as feministas foram um dos principais alvos.

Essa lógica ficou evidente quando, em dezembro de 2007, o Ministério Público abriu um processo penal contra nove líderes feministas (todas integrantes da RMCV, duas das quais também ativistas do MAM), sob argumento de que estariam incitando à prática do aborto com a realização de diversos atos de pressão pública para descriminalizar o "aborto terapêutico". Até hoje não existe sentença definitiva desse caso, fazendo com que o processo penal pare como ameaça contra as líderes do movimento, reforçado por um segundo processo administrativo que veio à tona em 2008. Em setembro do mesmo ano, o Ministério Público emitiu uma ordem de interdição policial ao escritório central do MAM e a duas ONGs aliadas do movimento, aduzindo corrupção administrativa através de projetos de cooperação internacional administrados por

lideranças do MAM. Esse processo foi encerrado em janeiro de 2009 por falta de provas, mas a interdição policial não só danificou as estruturas físicas da sede do movimento, como ocasionou perda de papelaria e equipamentos, além da suspensão dos projetos de cooperação internacional.

A criminalização da oposição não se limitou às organizações feministas. Em 2008, meses antes da ocupação policial do escritório do MAM, o Conselho Eleitoral cancelou a legenda do MRS²². Com o registro cassado, o MRS não podia mais participar de processos eleitorais com legenda própria, embora pudesse manter suas estruturas partidárias funcionando. Nesse contexto, a aliança com o MAM foi decisiva para a reorganização interna do partido.

O descontentamento de um amplo espectro de organizações e intelectuais com as medidas tomadas por Ortega levou à criação de uma nova estrutura de mobilização: a Unión Ciudadana por la Democracia (UCD). A UCD é uma rede multissetorial que pressiona por reformas eleitorais para erradicar o controle da FSLN sobre as instituições do Estado, e que se transformou na principal estrutura de mobilização contra o governo de Ortega entre 2010 e 2012. Azahalea Solis, da Coordenação Política do MAM, foi indicada como delegada do MAM na UCD e, por suas habilidades como advogada e ativista, acabou assumindo a liderança da rede. Nessa posição, ela convidou Enrique Saenz, presidente do MRS, para integrar a UCD, levando para dentro do novo arranjo a aliança que ambos já mantinham fora dela.

Em 2011, o MRS entra numa coligação com o Partido Liberal Independiente (PLI), situado à direita, e convida a UCD para integrá-la²³. Como parte do acordo, o partido fica com uma vaga nas postulações para deputado e o nome escolhido é Azahalea Solis, que passa então a assumir os múltiplos papéis de líder do MAM, líder da UCD e candidata a deputada nacional numa coalizão de direita.

Para além de permitir ao MRS atuar nas eleições, a Coordenadoria Política do MAM foi essencial na reestruturação interna que o MRS teve de fazer para se incorporar à aliança com o Partido Liberal. O depoimento do deputado Enrique Sáenz nos ajuda a ilustrar esse ponto:

En las elecciones internas del MRS, donde nosotros elegimos nuestros propios candidatos y representantes ante el PLI, invitamos a una persona de fuera del MRS que hiciera una especie de Presidente de Tribunal Electoral ad hoc que es para hacer el conteo y esas cosas (...). Entonces, ¿quién administró ese proceso? Fue Azahalea. Nosotros como grupo parlamentario nos reunimos todos los lunes y ella es invitada a asistir a las reuniones del

²² O argumento do Conselho Eleitoral para o cancelamento da legenda do MRS foi que o partido não tinha estruturas em mais de 60% dos municípios, regra contemplada na Lei Eleitoral para considerar a nacionalização das estruturas partidárias.

²³ Sobre a aproximação do MRS com a direita é importante lembrar que a única esquerda na Nicarágua era a FSLN (embora muitos já não o considerem de esquerda) e o MRS. Por isso, para participar da disputa sem legenda própria, o MRS necessariamente deveria compor com a direita.

grupo parlamentario, ya sea por sus habilidades legales, por su capacidad constitucional o porque es simplemente del MAM. Para la cuestión de los estatutos, la Red de Mujeres del MRS incorporaron a las mujeres del MAM para reformar los estatutos del MRS. ¿Eso está en el acuerdo suscrito con el MAM? No, pero *el proceso ha venido profundizando formas no escritas* (deputado do MRS Enrique Sáenz, entrevista realizada em dezembro de 2012).

Para as feministas do MAM, não fazia sentido "apenas" influenciar o partido no Congresso, sem que ele estivesse preparado para lidar com questões de equidade de gênero. Com essa intenção realizaram cursos de formação em gênero que as feministas do MAM ministrariam aos militantes e deputados eleitos do MRS. As sessões de formação começaram a ser formuladas em 2010 de forma conjunta entre as ativistas do MAM e algumas mulheres dirigentes do MRS.

O trabalho de coordenação avançou e resultou na criação da Red de Mujeres do MRS, uma nova estrutura partidária com direito a ocupar uma cadeira no Diretório Nacional e ter representantes nos diversos diretórios municipais do MRS. A Red de Mujeres do MRS foi oficialmente constituída em 2011 e teve como seus objetivos explícitos "ser reconhecida institucionalmente (no MRS) e entre as organizações de mulheres". Em outras palavras, assumir a função de elo entre o partido e o movimento. O relatório mais recente (2013) que a rede elaborou para o Diretório Nacional considera que um dos maiores resultados da Red de Mujeres do MRS foi ter participado "das atividades das organizações de mulheres", destacando a participação das militantes do partido em marchas feministas pela descriminalização do aborto terapêutico, passeatas contra a impunidade ao feminicídio, episódios de estupros que não foram punidos e diversas atividades comemorativas de datas emblemáticas como 8 de março, 10 de dezembro (Dia Internacional dos Direitos Humanos) e 28 de setembro (data comemorativa da campanha pela legalização do aborto).

Um segundo impacto da Red de Mujeres do MRS tem sido a modificação da correlação de porcentagem de mulheres dentro das estruturas do partido. De acordo com os relatórios internos do MRS, a Red de Mujeres ocupa hoje cadeiras nos diretórios partidários em diversos níveis. Por exemplo, o Diretório Nacional está composto atualmente por 44% de mulheres e tem uma representante da Red de Mujeres. A mesma correlação existe no Comitê Executivo Nacional e em praticamente todos os 78 diretórios municipais (em que a média de mulheres é de 40%), sem contar que a presidente do MRS é uma mulher. Essa composição também se repete em outras instâncias mais técnicas, como, por exemplo, o Comitê de Organização, Comitê de Comunicação, Comitê de Formação Política e Tribunal de Estatutos Internos, cujas estruturas são presididas por mulheres. O funcionamento da Red de Mujeres do MRS também ajudou a preparar o partido para as disputas eleitorais seguintes, incrementando a participação das mulheres nas primárias internas. Durante as eleições presidenciais de 2011, por exemplo, a Rede

estimulou as militantes a realizar campanha interna, a partir de cursos de formação em oratória, imagem, domínio de mídia etc. O objetivo era que durante as eleições internas as mulheres pudessem liderar as listas de pré-candidatos a deputados regionais para o pleito presidencial de novembro de 2011, retomando assim a importância da regra de cota de gênero, que estava praticamente suspensa desde as eleições presidenciais de 2006.

Como é possível perceber, a cassação da legenda do MRS instaurou uma prática instigante para o sistema de partidos no país. Mesmo perdendo uma de suas características distintivas como partido político (disputar eleições com legenda própria), o MRS mantém as estruturas (diretórios, comitês etc.) intactas, a partir das quais conseguiu negociar com a coligação de partidos liderados pelo PLI, em 2011. Como relatado por um deputado do MRS, essas alianças não são legalmente inscritas no Conselho Eleitoral, são portanto alianças informais de um grupo de pessoas na coligação. Nesse contexto, o MAM assume um papel fundamental para o MRS, não só integrando as listas de candidaturas e auxiliando na reformulação interna do partido, mas também ao abrir espaço para a atuação do partido na sociedade. Na Introdução, mencionamos que as feministas políticas justificaram sua aliança com o MRS ao usar a metáfora do partido como um cavalo no qual elas montariam para acessar o sistema político. Após ter a legenda cassada, é o MRS que parece montar no cavalo do movimento para acessar recursos na sociedade civil. Ao fim e ao cabo, é o MRS que começa a agir como movimento, gerando uma espécie de mimetismo entre ambos, como reconhece um dos funcionários do Partido Liberal Independiente ao nos dizer que eles percebem o MRS como sendo "um movimento com estrutura de partido".

Para encerrar esse item, algumas considerações sobre os resultados da aliança MAM-MRS devem ser feitas. De um modo geral, o balanço é ambíguo. Ortega segue dominando o quadro eleitoral: elegeu-se em 1984, 2006, 2011 e é novamente candidato em 2016, embora a oposição continue alegando a manipulação das regras e a falta de transparência que colocaria em xeque os resultados eleitorais²⁴. O desempenho do MAM-MRS nas eleições de 2006 e 2011 foi abaixo do esperado. Em 2006 elegeu só três deputados, ao obter 5% do eleitorado nacional, enquanto em 2011 só conseguiu participar das eleições dentro de uma coalizão de direita, liderada pelo PLI, na qual elegeu dois deputados titulares e um suplente. Embora as feministas políticas tenham sido lançadas como candidatas a deputada em 2006 e 2011, nenhuma delas foi eleita²⁵.

²⁴ Um novo episódio jogou ainda mais dúvidas sobre o processo eleitoral. No momento em que escrevamos esse texto, o Supremo Tribunal resolveu um litígio interno entre diversas facções do Partido Liberal Independiente, que acabou por impedir que a coligação participasse das eleições presidenciais de 2016. Na resolução, o Tribunal proíbe a coligação de continuar usando a legenda do Partido Liberal Independiente e transfere esse direito para uma das facções que não tem estruturas nem candidatas. Na visão de analistas nicaraguenses, o resultado prático será um processo eleitoral com apenas uma única candidatura, a do presidente Daniel Ortega (FSLN), que postula sua segunda reeleição.

²⁵ As militantes do MAM candidatas a deputada em 2006 foram Azahalea Solís, Violeta Delgado e Reyna Rodríguez. Em 2011, a candidata foi Azahalea Solís, e em 2016 foi lançada novamente a candidatura de Violeta Delgado.

Diante da dificuldade de obter êxito com o sistema eleitoral vigente, MAM e MRS têm também investido na mobilização social para pressionar por reformas eleitorais e com esse objetivo lideram a rede multissetorial Unión Ciudadana por la Democracia (UCD), que entre 2010 e 2012 se constituiu na principal estrutura de mobilização contra o governo de Ortega, como vimos.

Em termos das políticas públicas, o governo combinou a criminalização do movimento feminista, principalmente o MAM, com a incorporação de algumas de suas pautas. Atualmente a Nicarágua ostenta o título de país com melhor índice de equidade de gênero na América Latina, de acordo com o mais recente relatório do Fórum Econômico Global²⁶. Por outro lado, é um país que criminaliza todas as formas de aborto e que tem assistido a um aumento significativo dos indicadores de violência de gênero. Depois de confirmar que não iria reverter a criminalização do aborto terapêutico²⁷, o governo começou a promover uma série de medidas orientadas a melhorar a representação política das mulheres no Estado. Assim foram aprovadas a Lei de Paternidade Responsável, a Lei de Igualdade de Oportunidades, reformas à Lei de Municípios para incorporar a quota de 50% para mulheres em todas as listas de candidaturas para eleição popular (a Lei 50-50) e a lei que criminaliza a violência contra as mulheres e os feminicídios (Lei 779). Os processos de elaboração das políticas foram variados, por exemplo, no caso da lei contra a violência e o feminicídio, a iniciativa foi de uma das organizações do movimento (o Movimiento Maria Elena Cuadra, MEC) e revelou uma intensa interação entre organizações feministas, deputados da bancada de direita e da FSLN e o Supremo Tribunal de Justiça, enquanto a Lei 50-50 surgiu do próprio Executivo e dispensou qualquer processo de consulta às organizações feministas. Seja como for, essas leis tiveram como efeito revigorar a luta do feminismo nacional pela democratização do sistema de partidos e da sociedade nicaraguense como um todo.

No que se refere aos impactos sobre o movimento, por um lado, a aliança MAM-MRS permitiu às feministas participarem de espaços políticos institucionalizados que tinham sido vedados pelos embates com a FSLN, mas, por outro lado, essa atuação ampliou a fragmentação e a competição no interior da rede feminista deixando ainda mais distante o sonho das feministas políticas de uma rede única. A atuação intensa nas campanhas eleitorais, inclusive com o lançamento de candidatas do MAM, tem estimulado avaliações na sociedade segundo as quais o MAM estaria muito mais orientado para a disputa pelo poder do Estado do que propriamente para uma reforma democrática do sistema político, o que tem enfraquecido a sua posição no interior da rede do movimento feminista como um todo, principalmente a partir da aproximação com partidos de direita. Outro saldo diz respeito à questão organizacional. Desde 1974, as feministas investem num processo de inovação organizacional com impactos não só

²⁶ Ver: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2013.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

²⁷ Com isso, a Nicarágua é o terceiro país da América Latina que mais criminaliza o aborto em todas as formas e o sexto no mundo (Larracochea, 2014, p. 5).

para dentro, mas também para fora do movimento, como vimos. Inovando organizacionalmente as feministas políticas construíram sua identidade, mobilizaram recursos, buscaram alianças e enfrentaram antagonistas visando conquistar um lugar no mundo da política de uma forma não subordinada. O que não é nunca fácil para aqueles que estão à margem. Contudo, no caso das feministas políticas, esse processo se fez a partir de forte mimetismo com a forma organizacional partidária, o que de certa forma está relacionado ao legado organizacional do período revolucionário. A estrutura centralizada e hierárquica, que exacerbou as tensões internas ao movimento com imposições e expulsões de militantes, acabou por colocar em xeque a qualidade de representação dentro do movimento (Chaguaceda, 2011).

A modularidade da autonomia e a zona de interseção²⁸

Nossa contribuição ao debate teórico está diretamente associada aos problemas que tivemos que enfrentar no campo empírico. O primeiro deles nos exigiu recolocar em discussão o debate da autonomia dos movimentos, agora sob uma chave que reconhecesse sua dimensão relacional, histórica e estratégica. Com essa intenção, apresentamos o debate acerca da *modularidade da autonomia*. O segundo desafio refere-se ao tema da mudança social. Precisávamos de um *framework* analítico que nos permitisse falar das mudanças resultantes da aliança entre partido e movimento em uma conjuntura específica e, com esse objetivo, forjamos o modelo da *zona de interseção*. São essas duas ideias que buscamos elaborar nesse último item.

Ao adotar um marco temporal relativamente amplo, de 1974 a 2016, nossa pesquisa nos permitiu apreender as variações nas relações entre movimentos sociais e partidos ao longo do tempo. Vimos que, em vez da dicotomia autonomia x cooptação, forma como a relação entre os atores fora apreendida no passado, há uma gama mais rica e complexa de interações, aqui identificadas nas três fases: *incorporação*, *ruptura* e *aliança*, essa última dividida em *aliança instrumental* e *aliança por projeto*.

Na primeira fase (1974-1989) vimos como a estrutura de mobilização e as pautas do movimento são completamente incorporadas pela FLSN na sua fase pré-partido, e é por meio dessa *incorporação* que as feministas acessam o sistema político para a realização dos seus interesses. Mas é importante lembrar que se trata de uma acomodação tensa, e essa tensão ficou mais latente de meados para o final da década de 1980, quando as mulheres começaram a experimentar novos modelos organizacionais, a partir da aproximação com os sindicatos e os coletivos feministas. Essa busca por autonomia organizacional está relacionada com uma consciência feminista nascente, e foi como feministas que elas problematizaram seu lugar na revolução. Esse ponto fica

²⁸ Para o debate sobre a autonomia nas suas múltiplas dimensões do âmbito relacional, assim como a discussão da zona de interseção, ver Meza (2015).

evidente no trecho de entrevista de Ana Criquillon, uma importante liderança do movimento:

la revolución había cuestionado que las mujeres fuéramos solamente para el hogar, la reproducción y la familia. Esa parte ya estaba bien incorporada. Lo que la revolución no abordó fue el tema de la relación hombre-mujer dentro del hogar ni en términos del trato, ni de la división sexual del trabajo o de la participación en la toma de decisiones ni nada de eso. Entonces lo que se comenzó a hacer desde las Secretaría de la Mujer de los sindicatos era evidenciar la contradicción entre lo que pretendían lograr en relación a lo de afuera, con lo que implicaba para dentro. Y eso sí era subversivo (Ana Criquillon, feminista francesa residente na Nicarágua desde 1982, entrevista realizada em janeiro de 2012).

O fim do projeto revolucionário, em 1990, e a consequente perda de poder da FSLN sobre as organizações de esquerda permitiram às feministas avançar com a experimentação iniciada no período anterior, dando início à segunda fase, de 1990 a 2000, que chamamos de fase de *ruptura*. Essa fase se caracteriza por uma diversificação das redes feministas com a explicitação das diferenças no interior desse campo amplo, tendo como principais pontos de conflito a estrutura organizacional do movimento e a relação com os partidos. Uma tensão que persiste até hoje. A terceira fase, 2001 a 2016, começa com os embates entre as feministas e o governo de Enrique Bolaños, em torno das políticas de gênero. A impermeabilidade do Estado à temática de gênero leva as feministas políticas a investir novamente no esforço de alterar o sistema partidário e com isso influenciar as eleições, no sentido de eleger candidatos favoráveis a uma agenda de gênero. O primeiro passo foi criar o MAM, o segundo, construir uma aliança com o MRS.

Acompanhando esse percurso de 42 anos de relação entre o movimento feminista e os partidos, vimos como a preocupação com a autonomia esteve sempre presente, mesmo no caso das feministas políticas cujo objetivo declarado era atuar no interior do sistema de partidos a partir de uma orientação de gênero. A autonomia era um discurso nativo de natureza valorativa, mas era também uma reivindicação estratégica cujo conteúdo concreto variava em função dos contextos específicos da interação. Por isso dizemos que a autonomia tem natureza modular, no sentido de que seu conteúdo não é predefinido, mas se adapta às circunstâncias da interação.

Autonomia não significa não relação (Tatagiba e Teixeira, 2006); antes, é uma reivindicação discursiva e uma prática de interação que se mostra maleável ao contexto político da interação. As militantes do movimento usaram a autonomia para afirmar distanciamento do sistema de partidos e do Estado, sem declarar uma ruptura completa. O distanciamento lhes confere o espaço necessário para realizar seus cálculos, definir seus repertórios e planejar futuras alianças, fazendo com que possam costurar relações com as instituições do sistema político, uma vez que definem previamente as pautas para a interação. Ao ser passível de interpretações e conflitos, com um caráter estratégico, a

autonomia assume uma dimensão processual. Ela é, de fato, a expressão de processos. As feministas vão nomeando os diversos tipos de autonomia gerados, porque elas estão imersas num processo político concreto, seja de separação do partido FSLN (autonomia organizacional e política), seja de diálogo com o Estado (autonomia defensiva) ou bem de negociação com outros atores da cena partidária (autonomia dialogante). Cada categoria se reconhece em um processo concreto e as feministas vão construindo essas diversas categorias no decorrer da ação. Em outras palavras, a autonomia é processual, estratégica e responde a contextos específicos oferecendo as possibilidades para o movimento interagir com as instituições do sistema político, administrando – não sem tensões – os riscos ocasionados por tal interação. Podemos reconhecer essas dimensões a partir do depoimento de Sandra Ramos (Movimiento Maria Elena Cuadra, MEC) quando consultada sobre a visão da autonomia que o feminismo nicaraguense foi elaborando ao longo desses anos todos:

Es que el movimiento de mujeres es como un vaivén de olas. Existen momentos en que el pico de la ola está alto, en otras el movimiento se retrae, pero luego vuelve a subir. Entonces, ese fluir nos da la riqueza de decidir cuando estamos dentro y cuando estamos fuera. Y es en el centro de ese flujo donde yo veo la autonomía. Entonces, la autonomía es ese instrumento que nos permite definir cuando estamos en la ola alta y cuando estamos en retracción. Entonces no podemos partir de un criterio rígido, sino más bien elástico. Ella es la que me permite tener las relaciones, saber hacer las alianzas y saber estar fuera en el momento necesario (Sandra Ramos, líder do MEC, entrevista realizada em maio de 2013).

Tal caráter polivalente – e polissêmico – se fez objeto de disputas no interior do movimento, como vimos. O feminismo, quase de forma unânime, reivindica o caráter (e existência) de um *movimiento autónomo* ao ponto de criar uma organização (que se pretende única) com tal identidade, mas as formas de exercitar essa autonomia produzem tensões. Para uma boa parte das ativistas, a autonomia exige uma separação absoluta do estado e dos partidos políticos (em plural, não só da FSLN em particular), rejeitando ações conjuntas e até mesmo possibilidades de diálogo com tais atores²⁹. Para outras, é precisamente a capacidade de diálogo e negociação com esses atores que dá os sinais de amadurecimento e consolidação da autonomia.

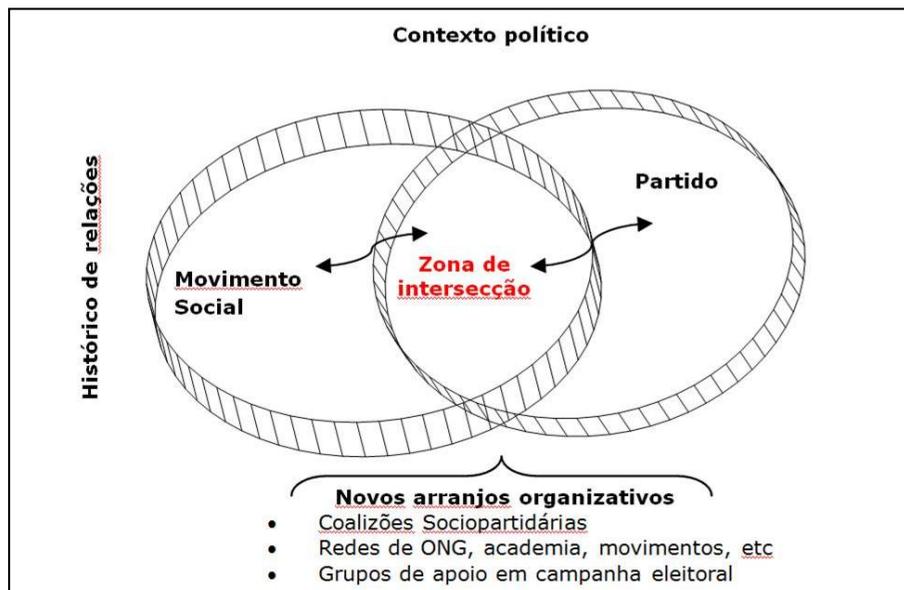
Nossa pesquisa também nos permitiu refletir sobre como a relação movimento-partido se vincula a um dos temas centrais da agenda de pesquisa dos movimentos

²⁹ Durante um dos nossos encontros com Maria Teresa Blandón, ela nos disse literalmente: "El MAM dice que nosotras tenemos una autonomía pro-activa y dialogante. Creo que el movimiento feminista está colocado en otro lugar. En esto de lo que algunas feministas del MAM llamarían autonomía defensiva. Queremos ser autónomas y ni siquiera, escúchame bien, ni siquiera empezar un diálogo con los partidos políticos. Estamos en un estado de negación de su papel. Sabemos que existen, que están ahí, que ganan elecciones, que deciden sobre las leyes etc., pero pensamos que la posibilidad de que dialoguen con los movimientos sociales y particularmente con las feministas es difícil, son condiciones que no están dadas, no vemos posibilidades de diálogo" (Maria Teresa Blandón, entrevista realizada em maio de 2013).

sociais, que é a mudança social. No nosso caso específico, movimentos sociais e partidos se aliaram com o objetivo de democratizar o sistema de partidos e o Estado, a partir de uma agenda de gênero. Mais do que avaliar o quanto ambos foram ou não bem-sucedidos nessa tarefa – o que excederia os objetivos do artigo –, buscamos a construção de um *framework* analítico que nos permitisse identificar os processos de mudança que o encontro entre partidos e movimento gerou em ambos e no contexto da interação. Com esse objetivo, formulamos o *framework* analítico da zona de interseção.

Podemos definir a zona de interseção como um espaço transacional moldado pelos vínculos que movimentos sociais e partidos ativam para responder às oportunidades e ameaças do contexto político. Ou seja, a zona de interseção só existe quando os atores decidem investir numa ação pactuada ao longo do tempo. Alguns mecanismos são importantes para que essa zona seja criada, como, por exemplo, o ativismo de fronteira, a ação dos *brokers*, o compartilhamento de projetos políticos, a múltipla militância, como a literatura tem nos sugerido. Contudo, esses conceitos explicam como se constroem vínculos entre os atores que geram oportunidades para a coordenação da ação entre campos. Mas eles não nos permitem compreender o que acontece quando esses atores decidem coordenar suas ações com vistas a promover mudanças no ambiente no qual atuam. O conceito da zona de interseção busca tratar diretamente disso. A Figura 1 mostra uma representação gráfica do conceito:

Figura 1
A zona de interseção



Fonte: Meza (2015, p. 198).

Em outras palavras, a *zona de interseção* é suficientemente moldável para estimular novas relações, incorporando outros parceiros (novos partidos, outros movimentos etc.) e alterando os arranjos organizativos do entorno, ao mesmo tempo em que impacta as estruturas internas do movimento e do partido. Esses impactos de mão dupla também rebatem sobre a própria interseção, uma vez que as transformações registradas nas estruturas de partido e movimento social estimulam variadas dinâmicas que atualizam a transação (ou até mesmo acabam com ela). Os fenômenos criados nessa zona também estimulam arranjos organizativos no entorno em que ela acontece. As transações dos atores que atravessam essa região intermédia visam provocar mudanças no contexto político e, para isso, geram novas redes, incitam novas alianças, interferem em diversos tipos de coordenação com outros atores para obter mudanças políticas e impactar o Estado.

Por fim, a zona de interseção não age como fronteira entre os atores, mas sim como espaço de transação. À diferença da fronteira, a zona de interseção não separa nem distingue os atores, mas os reúne em torno de interesses, agendas e objetivos com potencialidades de gerar transformações políticas. Assim, essa zona é capaz não só de vincular espaços estruturais, mas também de colocar em diálogo contextos, histórias vividas e estratégias por mudanças políticas.

A zona de interseção é o espaço intermédio, construído na relação entre o movimento e o partido, que permitiu diminuir a distância entre eles, sem eliminar as fronteiras que sustentam, em última instância, a reivindicação da autonomia recíproca. Por isso, não podemos falar em *zona de interseção* na fase da incorporação (1974-1989), porque nesse momento, embora o movimento de mulheres e a FSLN se relacionem e sobre essa base desenvolvam estratégias de luta comuns orientadas por um mesmo projeto de sociedade, não está assegurado a ambos o reconhecimento de sua autonomia programática e organizacional. Na fase seguinte, a da ruptura, o movimento de mulheres constrói sua agenda e suas organizações próprias. Mas os conflitos com a FSLN atingem tal nível que os vínculos que permitiriam o trânsito entre as fronteiras do partido e do movimento são cortados, e não se cria um espaço intermédio para a construção da ação comum. Já na terceira fase, a relação MAM-MRS cria essa zona de interseção, na qual os atores reconhecem sua autonomia recíproca e sobre essa base enfrentam os desafios de coordenar suas ações e provocar mudanças.

Esperamos com este artigo contribuir com o avanço da agenda de pesquisa sobre a relação entre movimentos sociais e partidos, a partir da realidade latino-americana recente. Obviamente trata-se de uma agenda de pesquisa que apenas se iniciou. Hoje, dois caminhos se apresentam como particularmente importantes para o avanço da análise. Em primeiro lugar, precisamos enfrentar o *como* da interação no interior da zona de interseção. Nossa análise se concentrou na compreensão dos motivos que explicam a decisão dos atores de investirem na aliança e nos resultados mútuos dessa aliança sobre os atores e o contexto da interação. Mas não conseguimos chegar ao *como* os atores

interagem no espaço intermédio, como negociam suas identidades e como resolvem concretamente os dilemas implicados na coordenação de suas ações. Uma forma interessante de avançar nesse ponto é por meio da etnografia política. O segundo caminho é investir na análise comparada. O que fizemos aqui foi um estudo de caso, a partir de um país centro-americano com uma realidade política particular, marcada pelos conflitos e conquistas do período revolucionário, o que não nos autoriza generalizações. O desafio agora é avaliar até que ponto o modelo construído ajuda a explicar a relação movimento-partido em outros contextos e envolvendo outros movimentos.

Humberto Meza – Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, e membro do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp). Pesquisador do Observatório das Metrópoles-UFRJ. E-mail: <meza.humberto@gmail.com>.

Luciana Tatagiba – Professora livre-docente do Departamento de Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Unicamp, e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp). E-mail: <tatagiba@g.unicamp.br>.

Referências bibliográficas

- ABERS, R.; OLIVEIRA, M. S. "Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, p. 336-364, ago. 2015.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.
- 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 3, nº 28, p. 52-84, set.-dez. 2011.
- ALVAREZ, S.; ESCOBAR, A. Theoretical and political horizons of change in contemporary Latin American social movements. In: ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. (eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.
- AMENTA, E.; HALFMANN, S. Opportunity knocks: the trouble with political opportunity and what you can do about it. In: GOODWIN, J.; JASPER, J. (eds.). *Contention in context: political opportunities and the emergence of protest*. Stanford: Stanford University Press, 2012.
- ARNSON, C. J.; PERALES, J. R. *The 'New Left' and democratic governance in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center, 2007.
- BAB, F. *Después de la revolución. Género y cultura política en la Nicaragua neoliberal*. INHCA-UCA, Managua, 2012.

BALDIZÓN, J. A. *El Frente Sandinista de Liberación Nacional y sus órganos partidistas locales: una primera aproximación a los municipios de Boaco y Estelí*. Guatemala: Flacso, 2004.

BLIKSTAD, K. D. "O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político. O caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2012.

BOSCHI, R. R.; VALLADARES, L. P. "Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado". *Espaço e Debate*, Rio de Janeiro, nº 8, jan.-abr., 1983.

CANNON, B.; PEADAR, K. *Civil society and the State in left-led Latin America*. London: Zed Books, 2012.

CARDOSO, R. "Movimentos sociais na América Latina". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 3, vol. 1, fev. 1987.

_____. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (ed.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CASTRO, F.; KOONINGS, K.; WIESEBRON, M. *Brazil under the Workers' Party: continuity and change from Lula to Dilma*. London: Palgrave, 2014.

CHAGUACEDA, A. "El movimiento de mujeres y las luchas sociales por la democratización en la Nicaragua postrevolucionaria (1990-2010)". *Revista Encuentro*, Managua, nº 89, p. 39-62, 2011.

CORAGGIO, J. L.; LAVILLE, J. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: hacia un diálogo norte-sur*. Los Polvorines. Buenos Aires: Clacso, 2014.

CUADRA, E. E.; JIMENEZ, J. *El movimiento de mujeres y la lucha por sus derechos: movimientos sociales y ciudadanía en Centroamérica*. Managua: Cinco, 2010.

D'ARAÚJO, M. C. (ed.). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: DAGNINO, E. (ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (eds.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. "Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne". *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 17, 2010.

DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. "The participation of civil society in Lula's government". *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, vol. 6, nº 3, p. 39-66, 2014.

D'AVILA FILHO, P.; SZWAKO, J.; ROMÃO, W. "Dossiê representação, participação e intermediação". *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, 2015.

DAVIS, D. "The power of distance: re-theorizing social movements in Latin America". *Theory and Society*, vol. 28, nº 4, p. 585-638, August 1999.

DOWBOR, M. "Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)". Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH/USP, São Paulo, 2012.

EL NUEVO DIARIO. "Votos vergonzantes". Nacional (online). Disponível em: <<http://archivo.elnuevodiario.com.ni/nacional/193748-votos-vergonzantes/>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

FERRO, M. C. T. "Participación social en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil: alcances y límites". In: *Anais do XXIX Congresso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos Lasa*, Toronto, Canadá, 6-9 Octubre 2010.

_____. "Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población en situación de calle en Brasil". Dissertação de Mestrado, Programa de Ciencia Política y Sociología, Flacso, Argentina, 2011.

GIUGNI, M.; MCADAM, D.; TILLY, C. (eds.). *From contention to democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

GOLDSTONE, J. A. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, J. (ed.). *States, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University, 2003.

GOODWIN, J.; JASPER, J. "Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory". *Sociological Forum*, vol. 14, nº 1, p. 27-54, 1999.

GURZA LAVALLE, A.; ROMÃO, W.; ZAREMBERG, G. "Partidos políticos e inovação democrática: más allá de puezas y perversiones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, ano LIX, nº 220, p. 21-54, Enero-Abril 2014.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. "Sociedade civil, Estado, autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 1, p. 157-187, abr. 2015.

GUTIERRES, K. A. "Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado". Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2015.

HELLMAN, J. A. The study of new social movements in Latin America and the question of autonomy. In: ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. (eds). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.

JACOBI, P. *Movimentos sociais políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde*. São Paulo: Cortez, 1989.

KAMPWIRTH, K. Revolución, feminismo y antifeminismo en Nicaragua. In: LEBON, N.; MAIER, E. (eds.). *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. Eds. N. Lebon e E. Maier. México: Siglo XXI, 2006.

KOWARICK, L. "Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 3, vol. I, 1987.

KRIESE, H. Political context and opportunities. In: SNOW, D. A.; SOULE, S. A.; KRIESI, H. (eds.). *The blackwell companion to social movements*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, p. 67-90, 2004.

LACOMBE, D. "¿'Luchar contra el peor escenario'? construcción del movimiento autónomo de mujeres y debates de la militancia feminista en el contexto pre-electoral Nicaragüense (2004-2006)". In: *Anais do XXIX Congresso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos Lasa*, Toronto, Canadá, 6-9 Octubre 2010.

LARRACOECHA, E. "¿Ciudadanía Cero? El 'Hambre Cero' y el empoderamiento de las mujeres en Nicaragua". *Paper Grupo Venancia*. Febr. 2014

LEITÃO, L. R. "Oportunidades políticas e repertórios de ação: o movimento negro e a luta de combate à discriminação racial". Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2012.

LOSEKANN, C. "A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos". Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

LUCIAK, I. *After the revolution: gender and democracy in El Salvador, Nicaragua and Guatemala*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

MAM. Acuerdo político entre el Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua (MAM) y la Alianza Movimiento de Renovación Sandinista (MRS). Managua, 15 junio 2006.

MAREGA, M. A *Nicarágua sandinista*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. Documento Político. Política y ciudadanía de las mujeres. Bases de la refundación del Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua. Matagalpa/Managua, Febrero 2006.

MCADAM, D.; TARROW, S. "Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação". *Sociologias*, vol. 13, nº 28, p. 18-51, 2011.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MEYER, D.; JENNESS, V.; INGRAM, H. (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

MEYER, D.; TARROW, S. *The social movement society*. Oxford: Rowman & Littlefield, 1998.

MEZA, H. M. "Autonomia em movimento. Análise da trajetória das relações do movimento de mulheres com os partidos políticos na Nicarágua pós-revolucionária". Tese de Doutorado em Ciência Política, IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

MOLYNEUX, M. Mobilisation without emancipation? Women's interests, State and revolution in Nicaragua. In: MOLYNEUX, M. (ed.). *Women's movements in international perspective*. Latin America and Beyond. London: Institute of Latin American Studies, 2001.

MURGUALDAY, C. *Nicaragua, revolución y feminismo (1977-1989)*. Madrid: Revolución, 1990.

ORTEGA HEGG, M. *Las relaciones gobierno: sociedad civil, a inicios de la administración del presidente Daniel Ortega*. Managua: Ed. UCA, 2008.

PENNA, C. *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

POLLETTA, F. "Snarls, quacks and quarrels: culture and structure in political process theory". *Sociological Forum*, vol. 14, nº 1, p. 63-70, mar. 1999.

PRADO, S. *Modelos de participación ciudadana y presupuestos municipales*. Entre los CDM y los CPC. Managua: Ceap, 2007.

PUIG, M. S. "El regreso de Ortega: los primeros pasos de su segunda administración". *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 28, nº 1, p. 287-303, 2008.

PUIG, M. S.; CLOSE, D. (eds.). *The sandinistas and Nicaragua since 1979*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2012.

SANTIUSTE, C. S. "Del monopolio del poder a la competencia electoral: la incompleta transformación del FSLN en los 90". *América Latina Hoy*, nº 27, p. 89-122, 2001.

SANTOS, C. N. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SERAFIM, L. "Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)". Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2013.

SILVA, M.; OLIVEIRA, G. L. "A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-movimento: uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul". *Sociologias*, vol. 13, nº 28, p. 86-125, 2011.

TATAGIBA, L. *Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente*. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. Mimeo, 2009.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. "Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, vol. 84, p. 175-217, 2011.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. "Participação e democracia: velhos e novos desafios". *Civitas*, Porto Alegre, vol. 6, nº 1, p. 223-240, 2006.

_____. "Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários". *Revista de Sociologia e Política* (online), vol. 24, nº 58, p. 85-102, 2016.

TEIXEIRA, A. C. "Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)". Tese de Doutorado em Ciências Sociais, IFCH, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

TILLY, C. *Popular contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1995.

_____. *Contentions performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. *Left governments in Latin America: successes and shortcomings*. New York: Cambridge University Press, 2010.

ZIBECHI, R. "Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos". *Osa!*, Buenos Aires, ano VII, nº 21, p. 221-230, Clacso, September-December 2011.

ZIMMERMANN, M. *A revolução nicaraguense*. São Paulo: Unesp, 2006.

Resumo

Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012)

Este artigo busca contribuir com o debate teórico sobre as relações entre movimentos sociais e partidos políticos, a partir de um estudo de caso sobre as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua, ao longo da construção democrática nicaraguense, entre 1974 e 2012. A pesquisa de campo foi realizada entre 2011 e 2014 e consistiu da realização de entrevistas com lideranças do movimento feminista e dos partidos políticos, análise documental e observação participante nos eventos do movimento. A partir dos desafios colocados pela empiria, o artigo avança em dois debates principais: a natureza modular da autonomia e a zona de interseção. No

primeiro, buscamos destacar a natureza relacional, histórica e estratégica da reivindicação da autonomia; no segundo, nosso tema são os impactos mútuos dessas relações sobre os atores e o contexto político da interação.

Palavras-chaves: movimentos sociais; partidos políticos; feminismo; Nicarágua

Abstract

Social movements and political parties: relationships between the feminist movement and the political party system in Nicaragua (1974-2012)

This article aims to contribute to the theoretical debate over the relationship between social movements and political parties. The analysis presented relies on a case study of the relationship between the feminist movement and the party system in Nicaragua, during the country's democratic development between 1974 and 2012. The field research was done from 2011 to 2014 and consisted of interviews with leaders of the feminist movement and the various political parties, analysis of key documents, and participant observation in several of the movement's events. In order to respond to certain empirical challenges, this article advances two key debates on the modular nature of autonomy and the intersection zone. In the first debate, we highlight the historical, strategic, and relational nature of autonomy. In the second, we focus on the mutual impacts of this relationship on the actors and political context

Keywords: social movements; party politics; feminism; Nicaragua

Resumen

Movimientos sociales y partidos políticos: las relaciones entre el movimiento feminista y el sistema de partidos en Nicaragua (1974-2012)

Este artículo busca contribuir con el debate teórico sobre las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos, a partir del estudio de caso sobre las relaciones entre el movimiento feminista y el sistema de partidos políticos en Nicaragua, a lo largo de la construcción democrática nicaragüense entre 1974-2012. La investigación de campo se realizó entre 2011 y 2014 y consistió en la realización de entrevistas con líderes del movimiento feminista y de los partidos políticos, análisis documental y observación participante en los eventos del movimiento. Partiendo de los desafíos del campo empírico, este ensayo avanza sobre dos debates centrales: la naturaleza modular de la autonomía y la zona de intersección. En el primero, pretendemos destacar la naturaleza relacional, histórica y estratégica de reivindicación de la autonomía. En el segundo, nuestro tema son los impactos mutuos de esa relación sobre los actores y el contexto político de la interacción.

Palabras claves: movimientos sociales; partidos políticos; feminismo; Nicaragua

Résumé

Mouvements sociaux et partis politiques: les relations entre le mouvement féministe et le système des partis au Nicaragua (1974-2012)

Cet article vise à contribuer au débat théorique sur la relation entre les mouvements sociaux et les partis politiques à partir d'une étude de cas sur la relation entre le mouvement féministe et le système des partis au Nicaragua au cours de la construction démocratique du Nicaragua entre 1974 et 2012. L'étude sur le terrain a été réalisée entre 2011 et 2014 et comprenait des entrevues avec les dirigeants du mouvement féministe et des partis politiques, l'analyse de documents et l'observation participante aux événements du mouvement. L'article aborde deux grands débats: la nature modulaire de l'autonomie et la zone d'intersection. Dans le premier, nous cherchons à mettre en évidence la nature relationnelle, historique et stratégique de la revendication de l'autonomie;

dans le second, nous examinons l'impact mutuel de ces relations sur les acteurs et sur le contexte politique de l'interaction.

Mots-clés: mouvements sociaux; partis politiques; féminisme; Nicaragua

Artigo submetido à publicação em maio de 2015.

Versão final aprovada em julho de 2016.

Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais

Luciana Panke
Sylvia Iasulaitis

Nas sociedades contemporâneas têm-se observado inegáveis avanços no que tange à diminuição das desigualdades de gênero. O direito de votar, de ocupar cargos públicos e o ingresso massivo de mulheres no mercado de trabalho são importantes conquistas observadas nas últimas décadas. Não obstante a conquista de direitos formais e a redução da desigualdade de gênero no ordenamento jurídico, é fortemente plausível afirmar que ainda subsistem dilemas de percepção normativo-moral que, com frequência, estão associados às dimensões tanto do conservadorismo político quanto do tradicionalismo de gênero (Matos e Pinheiro, 2012).

Nos últimos anos, a América Latina vem se destacando por ter no governo de seus países representantes de esquerda e por eleger mulheres presidentes. Nesse quesito, nos deparamos com uma realidade que expõe a matriz cultural que também rege esses países: as relações assimétricas de gênero. Para as mulheres não é fácil destacar-se em um universo predominantemente masculino como é a política. O destaque das líderes latino-americanas traz, portanto, à tona a avaliação de competência a partir de uma visão de gênero. Como pontua Lamas (2013, p. 11), "utilizar la categoría género para referirse a los procesos de diferenciación, dominación y subordinación entre los hombres y las mujeres obliga a remitirse a la fuerza de lo social, y abre la posibilidad de la transformación de costumbres e ideas".

É evidente que existem diversas variáveis intervenientes que influenciam a atuação das mulheres na política, tanto ligadas ao arranjo político-institucional quanto à cultura política, em uma relação de fortalecimento recíproco (Paiva, Souza e Lopes, 2004, p. 370-371). A sub-representação feminina não é um fenômeno unicausal.

Não obstante, neste artigo trataremos de um aspecto desse fenômeno, trazendo à reflexão a presença feminina na política a partir da análise empírica de três campanhas eleitorais vitoriosas. Examinamos os *spots* eleitorais das presidentes Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) e Cristina Kirchner (Argentina) com o objetivo de verificar se e como as presidentes latino-americanas se posicionam enquanto gênero feminino em suas campanhas. A pergunta de pesquisa que orientou nossa análise foi: o posicionamento das candidatas combate, neutraliza ou reforça estereótipos de gênero? Com base na literatura temática, buscamos entender as questões implicadas nas leituras de gênero, em suas imbricações com as disputas eleitorais.

Adotamos a análise de conteúdo para mensurar a presença do tema "mulher" nos *spots*, analisando, em seguida, o posicionamento adotado nos demais aspectos da campanha televisiva. Eco (1993) sugere a presença de três códigos principais nas campanhas televisivas: (1) código icônico, que se refere à imagem em si, composição, estética, edição, angulação; (2) código linguístico, a presença do texto; e (3) código sonoro, composto por ruídos e sons para criar ambientação e músicas para imprimir emoção (Panke, 2010). Esses códigos interagem com as referências da audiência e, de acordo com as funções da mensagem, fazem emergir diversos níveis de significado (Eco, 1993, p. 382). Sabendo que as formas de linguagem televisiva são múltiplas e interatuam, observamos no *corpus* analisado, com base em Ibinarriaga e Hasbun (2012), os seguintes aspectos (ainda que não necessariamente os aprofundemos nessa análise):

1. linguagem linguística: é o discurso verbal, seu conteúdo e argumentos;
2. linguagem cinésica: são os movimentos e as expressões físicas durante o discurso e também o silêncio;
3. linguagem proxêmica: corresponde ao uso e à organização do espaço físico (perto das pessoas, sentado em uma mesa com sua equipe);
4. linguagem iridológica: é o contato visual muito perceptível na televisão, quando o candidato olha para a câmera ou para o entrevistador, por exemplo;
5. linguagem fisiológica: características morfológicas de uma pessoa que devem ser consideradas;
6. moda (roupa e estética pessoal): vestuário e aparência escolhida de acordo com o biotipo da pessoa e com os objetivos da comunicação;
7. valores não verbais na voz: o tom, o volume e a tessitura ajudam a reforçar a mensagem.

Para tanto, examinamos os *spots* eleitorais na propaganda televisiva das campanhas presidenciais de Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) e Cristina Kirchner (Argentina). Optamos por analisar os *spots* em detrimento de outro conteúdo da campanha em razão da sua considerável presença na programação televisiva, bem como da sintetização das temáticas eleitorais. A seleção do *corpus* é uma opção metodológica e ressaltamos a importância de realizar futuramente estudos comparativos com outros gêneros, como os programas eleitorais e os *websites* de campanha. Neste artigo nos detemos na análise dos *spots*, apresentando, a seguir, o total do *corpus* analisado:

Tabela 1
Corpus empírico e pleito eleitoral de cada país analisado¹

País	Ano do pleito	Número de <i>spots</i> analisados
 Brasil	2010	62 (1º e 2º turnos)
 Argentina	2011	32 (turno único)
 Chile	2013	68 (1º e 2º turnos)

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Uma vez introduzidos os dados de análise e a forma como serão examinados, partimos para as reflexões teóricas que norteiam o artigo.

Gênero e campanhas eleitorais: perspectivas teóricas

Ao tratar das relações entre as dimensões de gênero e as campanhas eleitorais, na mesma direção de Matos e Pinheiro (2012, p. 56), entendemos "gênero" como "um campo estruturado e estruturante, uma construção social e política que determina relações entre os homens e as mulheres". As relações de gênero podem ser tradicionalizadas, ou seja, assimétricas, verticalizadas e hierárquicas, em que o homem domina e a mulher é subalternizada, ou, ainda, podem ser destradicionalizadas, em que predominam relações mais horizontalizadas, simétricas, democráticas e igualitárias entre os gêneros.

Os estereótipos ou estigmas relacionados à figura feminina são manifestações do tradicionalismo de gênero, relacionando-se a um conjunto muito arraigado de crenças sobre os atributos pessoais "mais adequados" social, política e culturalmente a homens e mulheres, sejam essas crenças individuais ou compartilhadas. Geralmente, os estereótipos e estigmas são fortemente associados a relações vividas, experimentadas de um modo historicamente tradicional. Os estereótipos oriundos do tradicionalismo de gênero se manifestam a partir de um modelo binário com a polarização entre a mulher – cuidadora, dona de casa, afetiva, subjetiva e também social e culturalmente responsável pelos filhos e pela união da família – e o homem – provedor, chefe da casa, financeiramente responsável pela família (Matos e Pinheiro, 2012, p. 57-58).

No atinente à representação política, embora a presença de mulheres em cargos de liderança tenha aumentado, é fato que essa participação é altamente desproporcional em relação à representação masculina. Pesquisa realizada pela ONU Mujeres² constatou que a média mundial de presença feminina nos parlamentos é de 20,9%. Em junho de 2013, apenas 8 eram chefes de Estado e 14 de governo em todo o mundo. Já os dados da Inter-Parliamentary Union (IPU) de 2015 demonstram que a América é o continente

¹ Agradecemos o apoio da bolsista Alicia Portillo – UAM/Guajimalpa – no processo de coleta do *corpus* de análise. Agradecemos, ainda, aos pareceristas anônimos, que ofereceram contribuições valiosas para o aperfeiçoamento deste estudo.

² Disponível em <<http://www.unwomen.org/es>>. Acesso em: 5 jan. 2014.

com maior participação feminina nos parlamentos nacionais (27%), estando a América Latina na liderança, à frente dos Estados Unidos e do Canadá. Também no *Executivo* a América Latina está à frente, pois países com ampla tradição democrática, como Estados Unidos e França, nunca tiveram mulheres na presidência (IPU, 2015).

Ainda que vários países apliquem leis de quotas de gênero, a equidade por enquanto está longe de ser alcançada. O universo da política é, ainda, eminentemente masculino. As fotos de encontros de lideranças políticas mundiais, por exemplo, atestam com fidedignidade tal quadro. E isso não se aplica somente em termos quantitativos, mas, sobretudo, qualitativos. É possível afirmar que as regras do jogo político são fundamentalmente masculinas.

Além de outros fatores, as mulheres candidatas a cargos eletivos se deparam com estereótipos que naturalizam os homens nos cargos de liderança política e reservam às mulheres o trato dos problemas domésticos e familiares. Aos homens se destina o espaço público e, às mulheres, o espaço privado. As candidatas mulheres procuram, assim, superar tais estereótipos, apresentando qualidades necessárias para a liderança. "Si las mujeres están asociadas prioritariamente a la esfera privada de la vida y los hombres a la pública, esto tiene consecuencias inevitables en la cuestión del poder" (Heller, 2002, p. 46). Além disso, é um desafio para as líderes, pois "elas têm que apresentar força e assertividade sem parecer masculinas" (Burrell, 1994, p. 15, apud Finamore e Carvalho, 2006).

Estamos tratando, portanto, de pontos de vista predominantes sobre o papel que cada gênero "deve" cumprir, ou seja, nos referimos a estereótipos. Do ponto de vista teórico, estereótipo pode ser definido como uma estrutura cognitiva que contém um conjunto de expectativas sobre um determinado grupo ou categoria (Fiske e Neuberg, 1990, apud Kahn, 1996). Ao estereotipar, selecionam-se características sociais ou físicas para discriminar e gerenciar informações. Estereotipar é "atribuir características idênticas a qualquer pessoa integrante de um grupo, independentemente da real variação que há entre os membros desse grupo" (Aronson, 2004, p. 244). Raça e sexo, entre outros, são suscetíveis de ser utilizados no processo de estereotipação, pelo fato de serem facilmente identificáveis e as pessoas possuírem ideias bastante desenvolvidas sobre os atributos de tais categorias (Taylor et al., 1978, apud Kahn, 1996).

Ao analisar a influência de estereótipos no processo de formação da opinião pública, Walter Lippman (2008) argumenta que, na vida moderna, as pessoas devem tomar decisões diárias sobre uma série de questões sobre as quais não possuem domínio. Assim, na ausência de um repertório informacional adequado, as pessoas findam por sustentar sua tomada de decisões em crenças compartilhadas pela sociedade, ainda que não se avalie o grau de veracidade destas.

When people observe others, they notice a trait (e.g. gender) that signifies membership in a particular group (e.g. women), and they complete the picture by means of the stereotypes they carry in their heads. By classifying an individual as a member of a particular group (e.g. a woman), people can draw inferences about the individual based on the individual's membership in the group (e.g. she is woman and therefore compassionate) (Lippman, 1922, p. 59, apud Kahn, 1996, p. 3).

Os estereótipos de gênero, especificamente, são definidos como estruturas cognitivas das relações inferenciais que apontam atributos pessoais, comportamentos e crenças para as categorias sociais de homem e mulher (Ashmore e Del Boca, 1979, e Deaux e Lewis, 1984, apud Kahn, 1996). Quando uma pessoa categoriza outro indivíduo em função de seu sexo, ela infere a existência de características relacionadas a seu gênero de acordo com padrões apreendidos socialmente.

Existe un orden social de género que interactúa con un orden social general. El orden de género es un sistema de relaciones sociales entre hombres y mujeres en cuya formación intervienen factores estructurales, tales como la división sexual del trabajo, y factores culturales y simbólicos (Todaro, 2002, p. 71).

Diversos estudos dão conta de que prosperam na opinião pública concepções em relação a características "tipicamente" masculinas e femininas (Ashmore, Del Boca e Wohlers, 1986, e Williams e Best, 1990, apud Kahn, 1996). Pontuar os atores políticos de acordo com o gênero é uma das formas de atribuir-lhes características pessoais e outras esperadas socialmente. "El *género* facilita un modo de decodificar el significado que las culturas otorgan a la diferencia de sexos y comprender las complejas conexiones entre varias formas de interacción humana" (Lamas, 2013, p. 328).

Os estereótipos de gênero levam as pessoas a interpretar as mulheres como possuindo características expressivas – de que são emocionais, compreensivas, gentis e compassivas –, enquanto os homens são avaliados como detentores de características instrumentais – são independentes, objetivos, ambiciosos, agressivos e experientes.

Deaux e Emswiler (1974) constataram em suas pesquisas que, quando um homem é exitoso em uma tarefa compreendida como tipicamente masculina, seu sucesso é atribuído à competência e à habilidade, enquanto o mesmo desempenho exitoso por parte de uma mulher é atribuído à sorte. Quando os homens falham, o seu fracasso é atribuído à má sorte; o fracasso das mulheres, por outro lado, é atribuído à "falta de capacidade".

Estereótipos de gênero e a arena política

Os acadêmicos interessados em explicar a sub-representação política das mulheres, além de outros fatores causais, têm examinado o impacto dos estereótipos de

gênero em campanhas políticas (Alexander e Andersen, 1993, Burrell, 2008, Huddy e Terkildsen, 1993, Koch, 1997, e Rosenwasser e Dean, 1989, apud Dolan, 2013), e até mesmo buscado mensurar sua influência no comportamento eleitoral, embora seja difícil isolar a relevância do gênero na escolha do voto e, portanto, demonstrar empiricamente o impacto dos estereótipos.

A literatura demonstra como as mulheres são mais comumente associadas a estereótipos, enquanto os homens não trazem tais marcas preconcebidas. Isso sinaliza a presença e a manutenção de um discurso "masculino" sobre as mulheres, em cuja origem está a figura da mulher restrita à cena privada (Leeper, 1991, apud Finamore e Carvalho, 2006).

A própria cobertura midiática de mulheres candidatas tem um traço sexista, entendido como "a maneira pela qual a sociedade sistematicamente supervaloriza homens e subestima mulheres" (Falk, 2008, p. 155). O sexismo estaria presente na maneira como os veículos de comunicação enquadram candidatas do sexo feminino, que reflete uma reificação dos estereótipos de gênero. A sexualização do discurso midiático é evidente sempre que uma candidata é criticada por se comportar de uma maneira "não apropriada" para seu sexo, ou quando ela é criticada por ter um comportamento "insuficientemente masculino" para a presidência (Lawrence e Rose, 2010).

Pesquisadores como Ross (2002), Carter et al. (1998), Gallagher (2001), Sreberny e Van Zoonen (2000) e Vavrus (2002), apud Valenzuela e Correa (2009), examinaram as experiências de mulheres políticas em diversos países e constataram que a mídia as retrata em papéis tradicionais de gênero. Assim, as mulheres eram regularmente apresentadas dentro de um quadro "doméstico" de referência, destacando estereótipos de cuidado, compaixão e maternidade. Em contraste, os homens eram apresentados como pertencentes ao mundo público da política e, conseqüentemente, enquadrados em notícias de maneira estereotipadamente masculina, descritos como eficientes, competentes e racionais (Valenzuela e Correa, 2009).

Em estudos latino-americanos, autores como Lamas (2013) observam que

También se constató que el papel de las mujeres en los procesos sociales es más importante de lo que se reconoce ideológicamente, y se detectaron las estructuras sociales que facilitan o frenan los intentos de las mujeres por modificar su estatus en sociedad (Lamas, 2013, p. 105).

Desse modo, as mulheres se deparam com questionamentos que não são direcionados aos homens. A então candidata e atual presidente do Chile, Michele Bachelet, realizou um desabafo público afirmando que, quando se é mulher, a mídia especula muito mais sobre a vida privada, a maneira como a candidata se comporta, como se veste, como está seu penteado, se o marido tem que preparar as próprias refeições, o seu estado civil, ou seja, questões que ninguém avalia em um homem (entrevista à Radio Cooperativa, apud Valenzuela e Correa, 2009). Essa crítica é muito semelhante às realizadas por diversas outras mulheres candidatas mundo afora (Braden,

1996, Norris, 1997, e Ross, 2002, apud Valenzuela e Correa, 2009). E isso não ocorre apenas em relação à mídia, mas é também uma estratégia utilizada por colegas do sexo masculino nas competições. "Quem cuida das crianças?" é uma questão à qual apenas mulheres têm de responder. E foi exatamente essa questão que Laurent Fabius destinou à sua oponente, Ségolène Royal, que o acusou de sexismo (Clift, 2007, p. 285, apud Holtz-Bacha, 2013).

Um corpo significativo de trabalhos que têm explorado as diferenças de gênero sugere que os eleitores atribuem aos candidatos determinadas características e competências políticas estereotipadas. Em termos de traços de personalidade "típicos" a cada gênero, as mulheres candidatas a cargos eletivos geralmente são vistas como mais compassivas, confiáveis, honestas e capazes de lidar com os eleitores. Por sua vez, os candidatos masculinos são considerados mais competentes, decididos, agressivos, líderes mais fortes, e que possuem maior capacidade de lidar com crises (Boles e Durio, 1980, 1981, Nwpc, 1987, e Huddy e Terkildsen, 1993, apud Kahn, 1996; Burrell, 2008, Rei e Matland, 2003, Lawless, 2004, Paulo e Smith, 2008, e Sapiro, 1982, apud Dolan, 2013).

Não obstante, convém ressaltar que não apenas essas competências políticas estereotipadas são atribuídas às mulheres candidatas, mas também, em diversos casos, as próprias candidatas e seus estrategistas de *marketing* eleitoral lançam mão de tais estereótipos para angariar votos, por isso a importância do presente artigo.

Pesquisas também registram "especializações por gênero", demonstrando que os candidatos masculinos e femininos são interpretados como mais aptos a lidar com questões e áreas específicas. As mulheres são consideradas mais interessadas e mais eficazes para lidar com questões sociais e de bem-estar, como assistência à criança, pobreza, educação, cuidados com a saúde, questões de gênero e meio ambiente, enquanto os homens são considerados mais competentes para lidar com desenvolvimento econômico, política externa, segurança, questões militares e comerciais, impostos e agricultura (Alexander e Andersen, 1993, Brown, Heighberger e Shocket, 1993, Dolan, 2010, Koch, 1997, Huddy e Terkildsen, 1993, e Rosenwasser e Dean, 1989, apud Merchant, 2012).

También se supone que las mujeres ejercen un estilo de *liderazgo maternal* (...) si el liderazgo de las mujeres más que considerarse maternal debería ser evaluado como democrático y participativo, permitiendo configurar equipos de trabajo creativos, comprometidos y por lo tanto más eficientes (Todaro, 2002, p. 78).

Os estereótipos impactam a política fundamentalmente por conta da problemática da aquisição de informações. A situação em que se encontram os cidadãos das democracias contemporâneas é de informação imperfeita (Downs, 1999), pois o protótipo dos eleitores comuns não é o de um supercidadão, o cidadão cívico, cômico de suas responsabilidades ante o bem comum, para o qual ele contribui desinteressadamente

(Leal, 2005, p. 21); os eleitores, em geral, dedicam uma parte muito reduzida de seu tempo à política, não sendo esta uma de suas principais preocupações cotidianas.

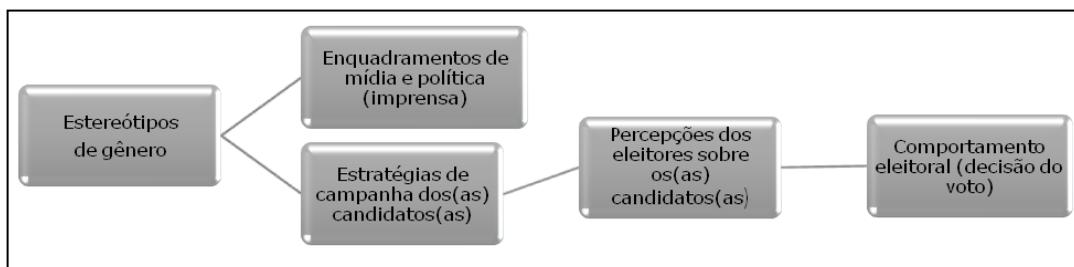
En lugar de suponer que los votantes debieran estar perfectamente informados durante una elección presidencial, es más apropiado suponer que están imperfectamente informados sobre los candidatos y las políticas (Alvarez, 1997, p. 25, apud Martínez i Coma, 2008, p. 31).

Os critérios básicos que utilizam esses eleitores para tomar suas decisões são conhecidos como heurística (Kahneman, Slovic e Tversky, 1982, apud Martínez i Coma, 2008). Um exemplo de critério heurístico são as avaliações econômicas retrospectivas (Key, 1967, e Fiorina, 1981, apud Holbrook, 1996, p. 9). O voto retrospectivo é um atalho informativo efetivo. Os eleitores retrospectivos voltam a votar naqueles candidatos que, conforme sua avaliação, desempenharam uma boa gestão de governo. Outro exemplo de heurística é a identificação partidária.

E é nessa linha de argumentação da heurística e dos atalhos informacionais que os estereótipos de gênero emergem como um elemento importante no processo político, já que as concepções sobre as habilidades e competências de candidatos femininos e masculinos podem servir de base para que os eleitores escolham ou rejeitem um(a) determinado(a) candidato(a).

A Figura 1 ilustra o papel que os estereótipos de gênero desempenham na política e, mais especificamente, nas campanhas eleitorais. Imagens estereotipadas de homens e mulheres afetam diretamente o comportamento dos candidatos, o tratamento e o enquadramento midiático sobre tais candidatos pela imprensa e, por fim, as avaliações dos eleitores. Tais imagens estereotipadas de candidatos influenciam os eleitores indiretamente, uma vez que estes obtêm suas informações sobre a disputa eleitoral entre os candidatos e os meios de comunicação (Kahn, 1996).

Figura 1
O impacto dos estereótipos de gênero nas campanhas eleitorais



Fonte: Elaborado pelas autoras, adaptado de Kahn (1996).

Os estereótipos de gênero podem exercer influência em várias etapas do processo eleitoral. Nessa investigação nos centramos em um dos aspectos desse

processo: como os estereótipos de gênero estão presentes nas estratégias comunicacionais e discursivas de campanha de candidatas a cargos eletivos. Mais especificamente, como os estereótipos de gênero estão presentes nos *spots* eleitorais das três candidatas vencedoras nas últimas eleições presidenciais na Argentina, no Brasil e no Chile.

Estratégias de gênero em campanhas eleitorais

O pano de fundo dos estereótipos de gênero acarreta para as mulheres políticas um desafiador "dilema" em que se deve transparecer, simultaneamente, feminilidade e credibilidade enquanto liderança (Jamieson, 1995, apud Lawrence e Rose, 2010). As mulheres são, então, colocadas em uma situação difícil, que é caracterizada pelo termo *double bind*.

Se uma mulher se apresenta como fria, calculista e agressiva, como é esperado nos negócios políticos, ela corre o risco de ser rejeitada por ser uma mulher masculinizada. Se, por outro lado, ela se apresenta sob traços explicitamente femininos, ela pode ser vista como inapta para os desafios dos negócios políticos (Holtz-Bacha, 2013, p. 48).

É fato que as avaliações baseadas em estereótipos podem representar obstáculos para as mulheres (Fox e Oxley, 2003, apud Kahn, 1996). No entanto, as pesquisas mais recentes sugerem que não há evidências claras de que os estereótipos sempre prejudicam candidatas mulheres. Em alguns contextos, as mulheres candidatas podem até mesmo se beneficiar quando o ambiente eleitoral torna questões de gênero salientes (Paolino, 1995, apud Merchant, 2012).

Diversas pesquisas constataam que muitas mulheres candidatas enfatizam traços de personalidade que elas acreditam serem mais benéficos, dado o contexto eleitoral, o que pode significar demonstrar seu "lado masculino". Em outras palavras, uma vez que as candidatas do sexo feminino sabem que estereótipos sociais podem colocá-las em desvantagem eleitoral, elas empreendem estratégias de campanha para apresentar-se ao público de maneira contraestereotipada (Herrnson, Lay e Stokes, 2003, Huddy e Terkildsen, 1993, Kahn, 1996, e Williams, 1994, apud Merchant, 2012).

Embora os estereótipos de gênero contaminem eleitores, candidatos e a cobertura da imprensa, eles nem sempre são *handicaps*, mas podem ser tomados pelas candidatas como vantagens em função da agenda de uma determinada eleição, em que são privilegiadas as áreas de conhecimento usualmente associadas às mulheres (Kahn, 1996). Ou ainda, quando associados a outras características das candidatas, como serem herdeiras legítimas de grupos familiares e de lideranças masculinas, apresentando-se como continuadoras das obras de seus pais, maridos ou padrinhos políticos (Lithgow, 2000).

Os estereótipos de gênero podem impactar as estratégias eleitorais das candidatas. Constatando que há pontos de vista comuns sobre as capacidades e responsabilidades típicas de candidatos do sexo masculino e feminino, as estratégias de campanha podem estar voltadas a apelos considerados mais eficazes.

Estudos demonstram que as estratégias comunicacionais e discursivas de mulheres candidatas têm buscado viabilizar o que os pesquisadores franceses Dulong e Matonti denominam de "reversão do estigma". A pesquisadora Alice Krieg-Planque (apud Bonnafous, 2003) identifica que uma dessas estratégias é acionar "argumentos pelo sexo do falante", como no caso: "eu vou conseguir, porque sou mulher", em que o gênero feminino é utilizado para reforçar o argumento. Outra estratégia pode ser, inclusive, antagonista do seu gênero: "um discurso masculino em um 'corpo' feminino" (Lithgow, 2000, apud Finamore e Carvalho, 2006).

É evidente que os estereótipos políticos de gênero não são as únicas variáveis determinantes para a sub-representação da mulher na política.

A participação política das mulheres é limitada por fatores materiais e simbólicos, que prejudicam sua capacidade de postular candidaturas, reduzem a competitividade daquelas que se candidatam e atrapalham o avanço na carreira política daquelas que se elegendam (Miguel, 2010, p. 25).

Algumas dimensões se inter-relacionam para uma vitória eleitoral: as questões de gênero, as regras midiáticas contemporâneas, o candidato individual e seu contexto político específico (Lawrence e Rose, 2010).

Nesta investigação partimos do pressuposto de que os estereótipos políticos de gênero compõem uma dentre outras variáveis políticas e contextuais que influenciam nas estratégias comunicacionais e nos resultados eleitorais. E, por tal motivo, são aspectos relevantes para a análise política.

Contexto eleitoral no Brasil, na Argentina e no Chile

Antes de adentrarmos na análise dos *spots*, é salutar caracterizarmos o contexto eleitoral de cada campanha analisada.

O contexto eleitoral brasileiro

O período de 16 anos que antecede ao pleito presidencial de 2010 é marcado por forte polarização entre dois partidos políticos: o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

Após dois mandatos consecutivos de Lula (PT), o cenário brasileiro era de bom desempenho da economia e boa avaliação do governo. Em seus mandatos o então presidente Lula "redefiniu as políticas governamentais para uma perspectiva desenvolvimentista (a partir do mercado interno) e social" (Azevedo, 2011, p. 91). Nesse

contexto, programas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, assumiram papel de destaque, por gerar "um ciclo virtuoso entre investimento e consumo pelo aumento do poder aquisitivo das famílias beneficiadas" (Azevedo, 2011, p. 91) e produzir forte impacto nas regiões metropolitanas e cidades médias com altos índices de desemprego, bem como nas cidades pequenas da área rural, onde persistiam bolsões de miséria e pobreza (Azevedo, 2011, p. 91). Além do Bolsa Família, o governo Lula implantou outros programas sociais com grande impacto em clientelas específicas, como o Luz para Todos e o Prouni – Programa Universidade para Todos.

O segundo mandato de Lula caracterizou-se pelo amplo crescimento da economia do país, queda na taxa de desemprego e redução da informalidade. Às vésperas da eleição de 2010, o PIB atingiu a marca dos 7,5% (o maior da década), superando em muito o do período FHC (2,30%); segundo o IBGE, em dezembro de 2010 a taxa de desemprego era de 5,4% da PEA, o menor resultado desde o início da série histórica iniciada em 2002, e o saldo de novos postos de trabalho formais (com carteira de trabalho assinada), considerando os dois mandatos, atingiu a casa dos 15 milhões de novas vagas. Por sua vez, o salário mínimo, também considerando os dois mandatos, teve um aumento deflacionado de 54% do seu valor (Azevedo, 2011, p. 93).

Foi em meio a esse cenário econômico favorável e a uma conjuntura propícia à continuidade que ocorreu a eleição presidencial de 2010. A primeira desde a redemocratização do país em que Lula não concorreu. Além do fato de o presidente Lula não poder concorrer por restrição legal, visto estar completando seu segundo mandato como presidente³, lideranças políticas que haviam despontado para a sucessão de Lula, como José Dirceu (ex-ministro da Casa Civil) e Antônio Palocci (ex-ministro da Fazenda), não podiam mais participar da corrida presidencial, devido às denúncias de corrupção que os envolviam.

O próprio presidente Lula incumbiu-se da escolha do nome da pessoa que disputaria sua sucessão do lado governista, referendado pelo PT, e anunciou publicamente seu apoio à então ministra-chefe Dilma Rousseff, que havia assumido o posto de José Dirceu à frente do ministério mais importante do governo Lula, a Casa Civil.

Dilma Rousseff era neófito na disputa de cargos públicos, apesar de possuir carreira na esfera governamental, pois antes de assumir a Casa Civil havia sido ministra de Minas e Energia no governo Lula, secretária municipal da Fazenda da prefeitura de Porto Alegre e secretária estadual de Minas e Energia do estado do Rio Grande do Sul.

E foi justamente esse aspecto que a oposição partidária e midiática buscou explorar, enfatizando que a candidata seria "fabricada" por Lula, e que, caso eleita, ele é quem mandaria. Esta se mostrou uma estratégia desacertada para a oposição, visto que Lula dispunha de grande aprovação pessoal, acima dos 80%, e amplo poder de

³ A Constituição brasileira prevê que o presidente seja eleito diretamente pelo povo para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleito uma vez. Em 2010 Lula não pôde ser candidato, uma vez que havia sido eleito em 2002 e reconduzido ao cargo de presidente em 2006.

transferência de voto. Tais afirmações findaram por "colar" ainda mais a imagem de Dilma a Lula (Iasulaitis, 2011).

O principal competidor da oposição foi José Serra, do PSDB, com ampla biografia política, foi ministro do Planejamento e da Saúde nos governos de FHC, governador do estado de São Paulo, prefeito da capital paulista, senador e deputado.

Além da já clássica polarização entre PT e PSDB, no pleito de 2010 apresentou-se uma terceira força política com potencial eleitoral na competição: a ex-petista Marina Silva, concorrendo pelo PV (Partido Verde). Verificaram-se, ainda, outras candidaturas menos expressivas, como a do ex-deputado federal José Maria Eymael pelo PSDC, de Ivan Pinheiro, do PCB, de Zé Maria pelo PSTU, de Levy Fidelix pelo PRTB e de Rui Costa Pimenta, do PCO. Portanto, na disputa presidencial de 2010 houve nove candidaturas.

No que tange às intenções de voto, Dilma contava com ampla vantagem e estava cotada para vencer ainda no primeiro turno, até meados de setembro. Uma pesquisa do Instituto Ibope registrou em 16 de setembro 51% das intenções de voto na petista, contra 25% em Serra (quando o patamar de largada do tucano foi de 40% em fevereiro) e 11% de Marina Silva.

No entanto, novos acontecimentos políticos mudaram o rumo da disputa. O pleito de 2010 foi marcado por escândalos políticos midiáticos. O primeiro deles, que não arrefeceu o potencial de voto de Dilma, foi uma denúncia de quebra de sigilo fiscal da filha do candidato tucano, Verônica Serra. Outro escândalo envolveu Erenice Guerra, ex-assessora direta de Dilma, cujo filho teria cobrado propina de um empresário para facilitar a entrada de sua companhia em prestação de serviços para os Correios.

Na segunda quinzena de setembro uma nova ofensiva foi promovida contra Dilma Rousseff. O tema não era mais a corrupção, e sim um assunto que foi abordado com cunho valorativo e religioso: o aborto. Dilma Rousseff, durante uma sabatina do jornal *Folha de S. Paulo* em 27 de abril de 2007 (apud Valente, 2010), afirmou, sobre a regulamentação do aborto, que esse fato era uma questão de saúde pública, e não de foro íntimo; em 2009 a então ministra da Casa Civil, em uma entrevista à revista *Marie Claire*, teria afirmado: "Duvido que alguém se sinta confortável em fazer um aborto. Agora, isso não pode ser justificativa para que não haja a legalização. Há uma quantidade enorme de mulheres que morrem porque tentam abortar em condições precárias" (*Estado de S. Paulo* em 5 de outubro de 2010, apud Valente, 2010).

Em 2009 o governo Lula lançou o PNDH-3 – Programa Nacional de Direitos Humanos, que abordava, dentre outros temas, a descriminalização do aborto, a união civil entre homossexuais e a regularização da atividade de profissional do sexo. As declarações de Dilma e o lançamento do PNDH-3 foram fortemente explorados pela oposição e ganharam grande dimensão na internet, com a adesão de diversas comunidades religiosas (evangélicas e católicas). A candidata petista, que defendia que o tema do aborto fosse tratado como assunto de saúde pública, teve sua imagem desconstruída como uma mulher "que era a favor de matar criancinhas", conforme relata

matéria publicada em 20 de outubro de 2010 na *Carta Maior* citada por Valente (2010, p. 160).

Merece destaque o uso do potencial viral da internet para a repercussão da polêmica sobre o aborto, questão que pode ser vista sob perspectiva de gênero. As métricas e o monitoramento de fóruns, *blogs* e grupos de discussão registraram inúmeras mensagens com o termo "dilma aborto" (Iasulaitis, 2011). Um levantamento feito pelo blogueiro Adriano Schoer, divulgado no *blog* Escrevinhador, dava conta da ação da Igreja⁴ e indicava *links* de vídeos do Youtube postados a partir de março, com sermões de lideranças religiosas tecendo críticas a Dilma (Cervellini, Giani e Pavanelli, 2011).

Cervellini, Giani e Pavanelli (2011) acionam dados das pesquisas do Ibope para demonstrar que a polêmica em torno da legalização do aborto foi decisiva para levar a competição para o segundo turno e responsável pelo crescimento de Marina Silva na reta final. Com efeito, entre os eleitores evangélicos, dos 49% obtidos por Dilma em 26 de agosto, esse índice oscilou para 47% em 2 de setembro e para 42% em 16 de setembro. Ao mesmo tempo, Marina Silva, com 13% no fim de agosto, manteve esse índice na semana seguinte e subiu para 20% em 16 de setembro (Cervellini, Giani e Pavanelli, 2011). Contudo, enfatizam os autores que, se o movimento tivesse se restringido aos evangélicos, não teria impacto suficiente para levar a decisão ao segundo turno. Mas também entre o eleitorado católico constatou-se a migração de eleitores de Dilma para outros candidatos, o que não ocorreu com o restante do eleitorado com outras denominações religiosas minoritárias ou sem religião.

No segundo turno, o tema aborto foi retomado com força. Aguiar (2010, apud Valente, 2011), analisando a cobertura midiática de 1º de setembro a 20 de outubro, demonstrou que o tema, que praticamente não tinha tratamento prévio pela mídia, chegou ao patamar de 430 citações no dia 8 de outubro. A candidata petista, reconhecendo o papel significativo do voto religioso e conservador, dá continuidade a estratégias já iniciadas no primeiro turno visando minimizar os efeitos das antigas declarações, com materiais específicos ao eleitorado religioso, como o boletim "13 motivos para o cristão votar em Dilma".

Na mesma semana do debate, uma ex-aluna da esposa de José Serra tornou público na rede social Facebook que a própria Mônica Serra havia assumido durante uma aula que ela tinha praticado um aborto na época da ditadura e exílio, devido às condições em que se encontrava. O depoimento da ex-aluna de Mônica Serra no Instituto de Artes da Unicamp assume ampla dimensão na rede eletrônica e, apesar de ter sido ignorado pela maior emissora de TV, Rede Globo, foi disseminado por alguns veículos como a revista *Isto É*, que deu espaço ao contra-ataque à ofensiva religiosa anti-Dilma. Esse

⁴ A pesquisa Eseb 2010 (apud Cervellini, Giani e Pavanelli, 2011) aponta que a avaliação positiva das instituições colocava a igreja católica como a primeira colocada com 68,5%, seguida pela Rede Globo (64,8%) e logo pela igreja evangélica, que apareceu com 58,6%. Nessa mesma pesquisa os partidos políticos ocuparam a última posição com apenas 19,4% de avaliação positiva.

novo acontecimento levou a uma importante inflexão concernente ao tema aborto na segunda quinzena de outubro. Este fato

Teve o efeito de "nivelar" os dois concorrentes aos olhos das comunidades religiosas, permitindo que o contexto político original dessa eleição voltasse ao centro do processo de decisão eleitoral e levasse ao resultado final esperado: vitória tranquila da candidata situacionista (Cervellini, Giani e Pavanelli, 2011, p. 14).

Retomando o patamar inicial da disputa em torno das comparações entre as gestões de Lula e FHC, do tema das privatizações e do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), a candidata governista pôde se beneficiar de um "voto retrospectivo" que premiou a gestão Lula (Azevedo, 2011). No dia 31 de outubro, Dilma obteve 56,05% dos votos, enquanto Serra conquistou 43,95%.

O contexto eleitoral argentino

No pleito presidencial argentino de 2011, Cristina Kirchner foi reeleita presidente. Cristina é detentora de extensa trajetória política, que inclui a militância contra a ditadura militar e a atuação no Partido Justicialista, juntamente com seu marido, Néstor Kirchner. Em 1989 Cristina Kirchner foi eleita deputada na província de Santa Cruz, cargo para o qual foi reeleita em 1993 e em 1995, tendo sido eleita vice-presidente do Parlamento em 1990. Em 1994 foi eleita representante por Santa Cruz para a Convenção Nacional Constituinte de Santa Fé, no ano de 1995 ingressou no Senado Nacional representando Santa Cruz, mas renuncia ao cargo de senadora em 1997 para uma disputa bem-sucedida para deputada nacional; em 2001 é eleita senadora mais uma vez.

A partir de 2003, durante a presidência de seu marido, Néstor Kirchner, representou a Argentina em diversos foros internacionais. Em 2005 foi eleita senadora da província de Buenos Aires. E, finalmente, em 2007 se consagrou como a primeira mulher presidente eleita da República Argentina, ao vencer em primeiro turno com 45,29% dos votos, sucedendo seu marido.

No pleito presidencial argentino de 2011, verificou-se uma ampla vitória da situação. Cristina foi reeleita presidente com 53,9%, o que evitou uma competição em segundo turno, visto que a lei eleitoral estabelece que o candidato à presidência que obtém 45% dos votos ou mais de 40% com uma diferença de dez pontos percentuais em relação ao segundo colocado é declarado eleito em primeiro turno.

O segundo colocado na competição, Hermes Binner, alcançou apenas 16,8% dos votos, quase 30 pontos percentuais de votos a menos do que a presidente reeleita. O resultado de Cristina Kirchner é a diferença mais elevada entre a situação e a oposição em eleições presidenciais na Argentina desde que foi restabelecida a democracia em 1983.

Considerando as últimas dez eleições presidenciais na América do Sul, a porcentagem do segundo colocado na disputa presidencial argentina em 2011 é a mais baixa registrada por candidatos opositores. Nunca a oposição foi tão débil na Argentina.

Ricardo Alfonsín, da UCR, ficou em terceiro lugar na disputa, o que demonstra a debilidade do partido que polarizou historicamente com o peronismo, mas que alcançou apenas 2,6% dos votos em 2003, não apresentou candidato a presidente em 2007 e no pleito de 2011 atingiu 11% dos votos com alianças extrapartidárias. Nos resultados eleitorais, Alfonsín foi seguido pelo governador peronista da província de San Luis, Alberto Rodriguez Saá, que não ultrapassou a casa dos 8%, depois por Eduardo Duhalde (5,9%), Jorge Altamira (2,3%) e Elisa Carrió, a qual nesse pleito diminuiu drasticamente seu potencial eleitoral, que caiu de 23% em 2007 para 1,8% em 2011.

Seguindo tendência iniciada em 2003, o pleito de 2011 foi marcado por divisões internas e diferentes candidaturas de uma mesma agremiação. O Partido Justicialista apresentou três candidaturas: a de Cristina Kirchner (Frente para la Victoria) e outras duas candidaturas dissidentes, de Eduardo Duhalde (União Popular) e do governador de San Luis, Alberto Rodriguez Saá (Peronismo Federal).

Foi no pleito de 2003, quando Néstor Kirchner foi eleito, que, pela primeira vez, o partido peronista apareceu dividido, sem uma candidatura oficial, pois o Partido Justicialista (PJ) não logrou resolver as divisões partidárias internas antes das eleições e repetiu tal cenário nos pleitos subsequentes (Cuchetti, 2007).

Mesmo se apresentando com três candidaturas, o peronismo mostrou novamente sua força no cenário político argentino em 2011, pois, somados os três resultados eleitorais, alcançou cerca de 70% dos votos, demonstrando ser "um movimento político que persiste como muita força hegemônica, porém difusa e heterogênea em alcance, conteúdo, estrutura e organização" (Bosoer, 2007). O peronismo venceu cinco das sete eleições presidenciais realizadas desde 1983, e entre 1989 e 2015 governa 24 dos 26 anos. "Ya no se trata de un partido dominante, sino de un partido hegemónico, que de acuerdo a las circunstancias gira hacia el centro-derecha, como sucedió en los noventa con Menem, o hacia el centro-izquierda con los Kirchner en la primera década de este siglo" (Fraga, 2011).

O contexto eleitoral chileno

Em 2013 o pleito presidencial chileno reconduziu Michelle Bachelet ao cargo de presidente. Michelle é detentora de ampla trajetória política. Como filha de um general, viveu nas bases da Força Aérea chilena e também nos Estados Unidos. Quando regressa ao Chile, passa a atuar ativamente em grupos musicais e de teatro, para posteriormente ingressar na Faculdade de Medicina da Universidade do Chile. Com o golpe de Estado de 1973, seu pai, Alberto Bachelet, é detido e sofre torturas. Michelle Bachelet apoia o Partido Socialista na clandestinidade e em 1975 é presa com sua mãe, tendo sido torturada, o que faz com que passem um período de exílio na Austrália e na Alemanha.

Retorna ao Chile em 1979 e se forma médica em 1982. Posteriormente passa a se dedicar a organizações não governamentais, auxiliando vítimas do regime militar chileno. Entre 1994 e 1997 Michelle Bachelet exerce funções como assessora do Ministério da Saúde e em 1998 como assessora do Ministério da Defesa. Em 2002 torna-se a primeira mulher da história republicana do Chile a ocupar o cargo de ministra da Defesa. Em 2005 disputa as eleições presidenciais, tornando-se a primeira presidente de seu país.

Em 2013 Michelle Bachelet se candidata novamente à presidência, pela aliança Nueva Mayoría. O pleito presidencial chileno nesse ano foi disputado com ampla fragmentação, verificando-se nove candidatos, cifra inédita na história eleitoral do Chile. A disputa se deu em dois turnos. No primeiro turno, Michelle Bachelet, da Nueva Mayoría, obteve 46,7% dos votos contra 25,03% da candidata Evelyn Matthei, da Alianza. No segundo turno, Bachelet alcançou 62,16% dos votos, enquanto Matthei conquistou 37,83%, resultados que reconduziram Bachelet ao poder.

O primeiro governo de Bachelet se encerrou em meio a uma crise de decomposição da coalizão de centro-esquerda Concertación (1989-2009), que, após duas décadas de governo, não logrou êxito na eleição de 2009, o que representou a ascensão da direita ao poder com a vitória do empresário milionário Sebastián Piñera, da Coalición por el Cambio. Essa foi a primeira conquista democrática desse setor nas urnas desde a eleição de Jorge Alessandri Rodríguez em 1958 e a única desde que o voto se tornou universal em 1962, com a inclusão dos analfabetos (Weibel, 2011).

Apesar de a socialista e concertacionista Michelle Bachelet (2006-2010) ter encerrado seu governo com uma aprovação de 83%, não se verificou transferência de voto ao candidato oficial, o senador Eduardo Frei, principalmente pelo fato de que a centro-esquerda se apresentou dividida no pleito de 2009. A eleição ocorreu ao final de um extenso processo de desmembramento do oficialismo, processo que se iniciou em meados do governo de Bachelet (Weibel, 2011).

Na visão de Bunker e Navia (2010), Piñera foi eleito "al menos em parte devido a que los votantes decidieron castigar a la Concertación más que a premiar a la Coalición por el Cambio", pois a derrota da Concertación foi atribuída a problemas internos com os partidos políticos que a compõem.

No pleito de 2009 a coalizão de centro-esquerda pela primeira vez apareceu dividida, pois três dos quatro candidatos que postularam a presidência pertenciam ou haviam pertencido recentemente à Concertación. As análises apontam que a divisão da Concertación deveu-se à ausência de democracia interna, como efeito da rigidez estrutural na tomada de decisões, especialmente no que tange à escolha dos candidatos. Em longo prazo, essa estratégia conduziu a um desgaste na relação entre os partidos que compunham a coalizão (Bunker e Navia, 2010).

As divisões internas da Concertación culminaram em três candidaturas presidenciais de centro-esquerda, como resultado do processo *top-down* de escolha do candidato presidencial, visto que a cúpula da coalizão se negou a realizar primárias para a escolha do candidato oficial para a disputa de 2009. Desse modo, os então socialistas

Marco Enríquez Ominami e Jorge Arrate renunciaram à Concertación para competir pela presidência da República.

A partir de 2011, o governo de Piñera passa a vivenciar uma série de dificuldades, com massivas mobilizações estudantis e protestos regionais, além da difícil reconstrução do país após um terremoto.

Em 2013, após um período de trabalho na ONU Mujeres, Bachelet se apresenta novamente como candidata à presidência. A Concertación decidiu realizar novos movimentos de centro-esquerda, sob o nome de Nueva Mayoría. A coalizão de governo lança o nome de Evelyn Matthei à sucessão presidencial. A candidata oficial do governo teve um início de campanha difícil, com a renúncia de Pablo Longueira. A campanha enfrentou diversas dificuldades denominadas pelos analistas de "setembro negro": a comemoração do 40º aniversário do golpe de Estado colocou na agenda as responsabilidades da direita na ditadura militar, e o presidente Sebastián Piñera reconheceu a existência de "cúmplices passivos" nas violações aos direitos humanos. Como agravante, a Matthei foi atribuída uma imagem de "mulher extremamente grosseira e vulgar", elemento altamente explorado por seus opositores, que divulgaram vídeos em que a candidata ofendia deputados da oposição com palavras de baixo calão.

O resultado no Chile apontou uma situação inédita: duas mulheres disputaram a presidência no segundo turno – Michelle Bachelet e Evelyn Matthei –, trazendo Bachelet de volta ao poder com 62,15% dos votos.

Apresentação e análise dos dados

Ao analisar os *spots* televisivos a partir dos códigos icônicos, linguísticos e sonoros (Eco, 1993), bem como das linguagens linguística, cinésica, proxêmica, iridológica, fisiológica, de moda e de valores não verbais (Ibinarriaga e Hasbun, 2012), temos os seguintes resultados, que serão apresentados por campanha analisada:

Spots eleitorais da propaganda televisiva de Dilma Rousseff

Em nossa análise empírica verificamos que, dos 62 vídeos transmitidos no primeiro e no segundo turnos, 30 se referiam à campanha negativa contra o PSDB ou à defesa de ataques recebidos por Dilma, 23 estavam relacionados a questões de gênero e os restantes tratavam de resultados de pesquisas e continuidade do governo Lula.

As representações do papel da mulher, ligadas ao estereótipo daquela que cuida da casa e da família, estão presentes quando analisados os códigos icônicos, por exemplo, no *spot* nº 8, intitulado "Para o Brasil seguir mudando"⁵, quando é a mãe/esposa quem serve a comida aos familiares. As imagens mostram os papéis mais

⁵ Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=neN7NPZW7jo&list=PLTFICznn6CeGRLWsMzgXa9Zn6wV3K4ayR&index=9>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

comumente associados à mulher: ser responsável pela alimentação familiar e pelo cuidado com os demais. No *spot* nº 12, "Emprego e juventude"⁶, vemos o reforço das identidades de gênero, uma vez que os homens estão relacionados a profissões técnicas, que aparentemente exigem força física, e as mulheres aparecem poucas vezes e relacionadas a pesquisas em laboratório ou em *closes* neutros, quando analisada a edição, bem como os valores não verbais expostos pelo código icônico (Ibinarriaga e Hasbun, 2012). Isso significa que as imagens reforçam quais as categorias de atividades "seriam adequadas" às mulheres.

O papel de mãe, dedicada na sua integralidade ao bem dos filhos, está explícito no *spot* nº 2, "Santinho"⁷. A mãe faz promessa a um santo para que todos os filhos arrumem emprego. "Eu sei que foi o Lula e a Dilma, mas que meu santinho ajudou, ajudou!", relata a senhora em *close*. Nesse caso, ao analisar os códigos icônicos e linguísticos (Eco, 1993) e as linguagens linguística e cinésica (Ibinarriaga e Hasbun, 2012), é possível verificar que, além da reificação do estereótipo de gênero segundo o qual é a mulher a figura que se preocupa com os filhos, há uma associação da figura feminina ao espectro religioso. Nesse sentido, corroboramos a avaliação de Zaremborg (2008, p. 69), quando afirma que "en América Latina, esse papel de 'supermadres' se ve alimentado por un sustrato cultural asentado en 'la reaccionaria cristiandad católica romana que existe en los países latinoamericanos'". A "supermadre" é uma categoria que engloba outras candidatas latinas, muito próximas da santificação, da obrigatoriedade e do sacrifício associados à maternidade. Assim, essas candidaturas expõem mulheres que se propõem a "cuidar do seu povo, assim como cuidam de seus filhos". Isso ocorre em código tanto linguístico quanto iconológico, sonoro ou proxêmico.

Tal relação entre religião, maternidade e política buscou atingir um segmento do eleitorado com o qual Dilma queria dialogar, no intento de neutralizar o desgaste provocado pela temática do aborto que lhe foi imposto pela oposição, conforme discutido na análise do contexto eleitoral brasileiro. Ainda que não tenha citado diretamente a polêmica, a então candidata, de forma subliminar, exibiu um discurso conservador ao se defender dos ataques da oposição, se comprometendo com um governo "a favor da vida" e "com compromisso com os nossos valores mais sagrados"⁸.

O *spot* nº 14, "Mudou 1"⁹, ilustra a afirmação de Plaza (2001, p. 7, apud Lamas, 2013): "el género está estructuralmente jerarquizado e implica una posición de

⁶ Disponível em:

<http://www.youtube.com/watch?v=dubgp_vnb84&list=PLTFICznn6CeGRLWsMZgXa9Zn6wV3K4ayR&index=13>. Acesso em: 20 nov. 2010.

⁷ Disponível em:

<http://www.youtube.com/watch?v=SR_3pUyfkBo&index=3&list=PLTFICznn6CeGRLWsMZgXa9Zn6wV3K4ayR>. Acesso em: 20 nov. 2010.

⁸ Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=1WH0e0sP6XU&list=PLTFICznn6CeGRLWsMZgXa9Zn6wV3K4ayR&index=53>>. Acesso em: 20 nov. 2010

⁹ Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=nMsdM-nEVP0&list=PLTFICznn6CeGRLWsMZgXa9Zn6wV3K4ayR&index=15>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

subordinación general de la esfera femenina a lo masculino". Nos 30 segundos de vídeo, são exibidos vários enfoques das melhorias no país depois da entrada do PT no governo federal. A análise dos códigos icônicos e sonoros permite verificar que é uma mulher quem está com o carrinho de compras do supermercado, é outra quem abre a geladeira. Aqui identificamos fortemente os estereótipos da dona de casa reforçados pela campanha eleitoral. Ao analisar as linguagens cinésicas e fisiológicas, verificamos que são três rapazes e uma moça comemorando a graduação na universidade. São dois moços e uma moça apresentando a carteira de trabalho. É uma jovem quem aponta para o coração, quando se fala em mudança. Indicamos, portanto, três questões fundamentais aqui: o papel do sensível e da doação referentes ao universo feminino e o predomínio masculino no mundo laboral.

Um dos *spots* que dedicam mais tempo a valorizar o perfil da candidata mescla a esfera do privado e do público¹⁰. A análise do código linguístico permite verificar que o texto narrado poderia referir-se a qualquer brasileira, mas são as imagens, ou seja, os códigos icônicos, que revelam que se trata de Dilma Rousseff. "A visão da mulher é capaz de mudar muita coisa. Da mulher mãe, da mulher avó, da mulher que respeita a vida" – esfera privada. "Da mulher que percorre o mundo divulgando nosso país" – esfera pública. "Da mulher capaz de criar programas que realizam o sonho de tantas famílias brasileiras". É possível inferir que o objetivo aqui foi traçar uma analogia da competência da mulher para "cuidar" do bem-estar dos seus entes na esfera privada com sua competência para também fazê-lo na esfera pública. Nesse sentido, buscou-se associar a imagem de Dilma à de uma "grande mãe" dos brasileiros. O texto desse *spot* faz essa relação entre programas sociais e bondade feminina como algo naturalizado. Cabe destacar, ainda, que a frase "da mulher mãe, da mulher avó, da mulher que respeita a vida" faz alusão novamente à temática do aborto, buscando responder às acusações da oposição. E, conforme já relatado na análise do *spot* 2, "Santinho", nesse *spot* também está presente a conotação religiosa: "Essa é Dilma, que com a força e a fé na mulher, vai fazer o Brasil seguir mudando".

No segundo turno, o *spot* 56¹¹ busca destacar a equidade entre os gêneros e a capacidade da mulher para assumir o mais alto cargo eletivo, uma vez que traz a soma dos votos de Dilma Rousseff e de Marina Silva no primeiro turno como argumento central: "67% dos brasileiros querem uma mulher na presidência. É a vez da mulher". Destacamos essa última frase, pois aqui se admite o universo da política como espaço eminentemente masculino. Essa ideia está representada dos códigos linguísticos e também nos códigos icônicos, uma vez que Dilma é a única entre vários homens durante

¹⁰ *Spot* 28 – A força da mulher. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=kcVcJYp65c4&list=PLTFICznn6CeGRLWsMZgXa9Zn6wV3K4ayR&index=22>>. Acesso em: 27 nov. 2011

¹¹ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=UA0hNeEioWs&feature=share&list=PLTFICznn6CeGRLWsMZgXa9Zn6wV3K4ayR&index=22>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

uma reunião entre lideranças internacionais, no *spot* analisado anteriormente¹². Tal situação se repete em outros *spots*, em que a candidata se destaca por ser a única mulher em espaços consagrados do poder.

Outro *spot* que merece destaque é aquele em que Dilma fala do desafio de não poder errar por ser mulher. "Lula dizia que não tinha o direito de errar, porque se errasse jamais outro operário chegaria à presidência. Eu digo o mesmo. Se me tornar a primeira mulher presidenta, também não poderei errar"¹³. Percebemos aqui uma estratégia discursiva em que se aciona o "argumento pelo sexo do falante", como afirma Krieg-Planque (apud Bonnafous, 2003), já que Dilma diz não se permitir errar por "ser mulher", ou seja, o gênero feminino é utilizado para reforçar seu argumento e também sua responsabilidade.

Ainda que, no geral, os *spots* eleitorais de Dilma reforcem estereótipos de homens e mulheres em papéis "típicos", os *spots* específicos de reforço de imagem da candidata enfatizam seus méritos profissionais. O *spot* 34 "Anagrama"¹⁴, por exemplo, a partir da análise do código icônico e de valores não verbais, sugere a disposição do nome da aspirante com diversas qualidades, das quais apenas uma é mais direcionada ao universo feminino: a sensibilidade. As demais são: determinação, inteligência, competência e liderança. Percebe-se que o objetivo aqui foi a superação dos estereótipos de gênero a partir da apresentação de qualidades de Dilma que são necessárias para a liderança política. Outro *spot* que segue essa linha de raciocínio é o de número 25¹⁵, "Internacional", no qual, em todas as imagens junto com líderes mundiais, a candidata é a única mulher. O texto inicia destacando: "Dilma está preparada para ser a primeira mulher presidente do Brasil. O brasileiro sabe disso e o mundo também". A análise da linguagem proxêmica permite identificar imagens da candidata em um escritório trabalhando sozinha. Avaliando a linguagem de moda, destacamos que há duas cenas e em ambas a roupa é clara e formal, e Dilma Rousseff usa um colar de pérolas, indicando sobriedade e organização, além de exibir o traje-padrão para projetar feminilidade. Percebe-se aqui o intento de apresentar a força e a assertividade da candidata, sem que ela parecesse masculina.

¹² Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=kcVcJYp65c4&index=22&list=PLTFICznn6CeGRLWsMZgXa9Zn6wV3K4ayR>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

¹³ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=6OCr77NA8Bc&feature=youtu.be>>.

Acesso em: 20 nov. 2010.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=-v92OpK5E5s&feature=youtu.be>>.

Acesso em: 20 nov. 2010.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=NMpeIVH8S4U&feature=youtu.be>>.

Acesso em: 20 nov. 2010.

Spots eleitorais da propaganda televisiva de Cristina Kirchner

O primeiro aspecto que chama a atenção no pleito argentino de 2011 é o fato de que, mesmo já sendo candidata à reeleição, Cristina Kirchner adota a estratégia de acionar a memória e a popularidade do marido recém-falecido para angariar votos e apoiadores. Percebemos a manutenção da estratégia empregada por Cristina quando esta concorreu pela primeira vez ao cargo em 2007. Buscando ser a sucessora presidencial do Néstor Kirchner, Cristina tentou se beneficiar da transferência de popularidade de sua gestão e enfatizou a continuidade das políticas econômicas e sociais desenvolvidas pelo marido desde 2003.

No pleito de 2011, a estratégia de campanha de Cristina foi explorar a morte do marido como um elemento de conotação fortemente emocional. Nesse sentido, a palavra-chave nos *spots* era "força", a qual se relacionava com diversos outros temas da campanha. Foi possível perceber que a "força" aludia a Néstor Kirchner, que, apesar de morto, parecia inspirar e reger as ações da viúva. A partir de uma análise dos códigos linguísticos, verificamos que "Él" está presente nas vinhetas e em várias narrativas, sendo exatamente denominado assim: "Él"¹⁶. Essa referência aponta uma questão intimamente ligada à análise de gênero: apesar de Cristina já ter sido a presidente da República, e também detentora de uma vasta trajetória política, sua estratégia comunicacional ainda a associava à imagem do marido.

Nesse sentido, outra questão interessante é que o discurso linguístico da candidata é feito no plural, o que, embora aluda a um projeto político coletivo, insinua a inspiração no marido, que havia morrido no ano anterior às eleições. Sob uma perspectiva de gênero, observamos uma mulher que, mesmo já tendo presidido o país, segue acionando a imagem e a popularidade do marido. Dois vídeos são dedicados exclusivamente à memória de Néstor Kirchner¹⁷. Os códigos icônico e sonoro acentuam a emocionalidade, consagrando a memória do líder, no intuito explícito de transferir prestígio e comoção à candidatura de Cristina.

Amado (2011), que analisou a campanha de reeleição de Cristina, observa que a morte de Néstor conduziu "a los Kirchner en la dimensión mítica del outro matrimonio peronista que perdió uno de sus miembros durante el ejercicio del poder" (Amado, 2011, p. 2). No entanto, cabe aqui destacar que a viúva peronista que assumiu a presidência da República em outra oportunidade, Isabel Perón, não teve a mesma capacidade de articulação política de Cristina. Isabelita Perón, como era conhecida, casada com o general J. D. Perón, foi candidata a vice-presidente na chapa do marido, elegendo-se em 1974. Com a morte do general Perón, ela assumiu a presidência do país, mas, ainda que apelasse à memória do falecido marido, não logrou êxito em conservar autoridade

¹⁶ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=HD-Dsj6Rr2g&feature=youtu.be>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=XSYOXr02IT4&feature=youtu.be>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

política e, pouco tempo depois, sofreu um golpe de Estado e foi deposta por uma junta militar. Assim, percebemos que a campanha de Cristina Kirchner também remete a esse elemento mítico do peronismo argentino.

O mote da campanha de Cristina era "La fuerza". Os *spots* eram nomeados dessa maneira, complementados conforme o tema. Os códigos icônicos exploravam o apoio popular com cartazes "Fuerza Cristina" e "Fuerza Argentina". O primeiro, em especial, trazia uma mensagem com dupla conotação: apoio à candidatura e alusão à força da mulher política e gestora, ao mesmo tempo relacionava-se com a força que se deseja a uma viúva no sentido de que supere a perda do marido.

Os *spots* foram editados de maneira que contemplavam *storytelling*¹⁸ ou discursos da candidata em comícios, mesmo que sem a imagem nesses eventos. Ainda que as imagens fossem de locais supostamente mais silenciosos ou de pessoas em *close*, o áudio de fundo era, em todos, da candidata falando em tom de comício, com aplausos e aclamação, acrescido de música sentimental. Esses códigos (sonoplastia, discurso linguístico e imagens), unidos, também se somavam ao mote da campanha, aludindo à força da candidata e a sua capacidade de superação.

Dos 32 *spots* analisados, cinco evidenciam histórias de mulheres e outros seis apresentam alguma representação de gênero. Como um título de uma telenovela, um dos *spots* se chama "La fuerza del amor"¹⁹ e engloba uma temática relacionada ao universo feminino. O discurso da candidata recorre à abstração e procura demonstrar adesão do eleitor com as imagens de abraços em comícios ou visitas públicas. Esse recurso, aliás, esteve presente em todos os *spots*: imagens de multidão e dos cartazes apoiando a "Fuerza". Os cinco *spots* com *storytelling* de mulheres mostram personagens guerreiras, trabalhadoras e responsáveis pelo bem-estar da família. De certa maneira, todas relacionadas também à palavra-chave da campanha que, indiretamente, sugere relação com a imagem da mulher no campo político.

A campanha de Cristina Kirchner mostra o que descrevemos anteriormente sobre o universo masculino. No *spot* "La fuerza de la producción"²⁰, a então presidente faz visitas oficiais cercada por homens. No entanto, seu discurso nesse *spot* exemplifica uma das técnicas adotadas na sua comunicação: a identificação. Em uma passagem, menciona a expressão "pucha", para demonstrar sua indignação com a imagem que a Argentina poderia passar a outros países, de uma nação que pede apoio a outras e não que propõe algum acordo. A narração da então candidata se dá em tom de depoimento e a informalidade promove empatia, de modo que se porta como representante de vozes similares. "No venimos a pedir nada. Venimos a ofrecer", anuncia a candidata.

¹⁸ Técnica que conta a história de pessoas, com intenção de gerar identificação e comoção.

¹⁹ Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=n2Zrtme8Zvo&index=33&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

²⁰ Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=SvMYIdQuYwC&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

No atinente à inserção da mulher no mercado de trabalho, vale destacar que a campanha de Cristina enfatizou ações governamentais que apoiavam a promoção científica (Amado, 2011), tanto que um dos *spots* com *storytelling* trazia o caso de uma bióloga argentina²¹ que retornava ao país devido ao incentivo do governo. Esse pode ser visto como um caso de campanha permanente de Cristina Kirchner e, sob a perspectiva de gênero, mostra a atuação profissional da mulher, sem ênfase na vida da casa, dos filhos e da família. O papel maternal aparece em um *spot* destinado a divulgar programas de apoio a gestantes²² e em outro apoiando as "Mães da Praça de Maio"²³. Nesses vídeos, especialmente, as imagens são as facilitadoras para o reforço emocional do *storytelling*, pois as personagens estão em atuação nos papéis femininos consagrados, sem a necessidade de código linguístico reforçando a mensagem.

Um fato que chama a atenção na análise do código linguístico é a presença de um discurso de justiça e crítica social em uma campanha de reeleição, o que demonstra que a campanha de Cristina Kirchner nos *spots* não esteve ligada às estratégias de persuasão típicas da posição dos competidores no pleito. No *spot* "Fuerza Argentina II"²⁴, por exemplo, observa-se a candidata se questionando sobre como fazer a Argentina renascer como país. A estrutura de argumentação dos candidatos, a partir de suas posições típicas no espectro da oposição ou da situação, comumente segue duas vertentes: "o país atualmente está ruim, mas ficará bom" ou "o país atualmente está bem e ficará ainda melhor". Diante dessa lógica da competição eleitoral, caberia à candidata à reeleição apenas exaltar o "bom país atual" e "o melhor ainda país futuro possível" e, à oposição, desqualificar a interpretação da situação e oferecer outro "bom país possível".

Em termos retóricos, exaltar o "bom país atual" significaria, fundamentalmente, apenas mostrar as realizações e associá-las à candidata à reeleição. Nesse sentido, a estratégia de Cristina Kirchner, ao lançar apelo a mudanças e realizar crítica social, soou incompreensível.

Por outro lado, os *spots* que contavam as histórias específicas de alguns argentinos enfocaram a tática "problema *versus* solução", na qual personagens paradigmáticos relatavam o que passaram em suas vidas e como o governo argentino

²¹ Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=jggn3_83SCc&index=16&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9/>. Acesso em: 27 nov. 2011.

²² Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZRI-ttxhGuI&index=24&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

²³ Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=GUyv0z0_26w&index=25&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9>. Acesso em: 27 nov. 2011.

²⁴ Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=bFY7AwKeiLI&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

contribuiu para que suas vidas mudassem. Um exemplo é o *spot* "La fuerza de Jessica"²⁵, que conquistou a casa própria a partir de um programa governamental, e outro é o da cientista que regressou ao país, ilustrado no *spot* "La fuerza de Cecilia"²⁶.

Spots eleitorais da propaganda televisiva de Michele Bachelet

A campanha de 2013 para o regresso de Michelle Bachelet ao governo chileno foi predominantemente guiada para o público jovem. Nos dois turnos, observamos um discurso progressista prevendo nova Constituição, matrimônio igualitário para homossexuais e a constituição de uma nova maioria social. Os elementos indicativos de uma campanha voltada para a juventude se verificaram tanto com códigos linguísticos quanto icônicos e sonoros, envolvendo música, em estilo *rap*, vozes jovens na locução, depoimentos, arte gráfica colorida e contemporânea nas vinhetas.

Tal estratégia pode ser compreendida se analisarmos o pleito presidencial anterior, em 2009, ocasião em que Michele Bachelet não conseguiu fazer seu sucessor e quando seu candidato, Eduardo Frei, angariou uma quantidade pequena de votos da juventude, os quais foram canalizados com mais intensidade para o candidato Enríquez Ominami, um candidato jovem de 37 anos, que na ocasião rompeu com a Concertación para apresentar-se como candidato independente. Analisando os resultados das modelações estatísticas *probit* oriundas da Encuesta Nacional UDP 2009, Morales (2012) chama a atenção para o fato de que a idade foi uma variável importante para o voto em Frei e Ominami. Analisando a base eleitoral dos candidatos no quesito *faixa etária*, enquanto o candidato situacionista conquistou um respaldo significativo da população de idade mais avançada (61 anos ou mais), Ominami angariou votos dos setores jovens.

Dos 68 *spots* analisados, apenas 15 se referem a questões que envolvem uma abordagem sob a perspectiva de gênero. A equidade está presente em detalhes como o *lettering*, que previa a divisão binária entre masculino e feminino, por exemplo, 'todos' e 'todas'.

Verificamos nos *spots* coerência entre a agenda de gênero que o governo chileno adotou durante o primeiro governo Bachelet e o fato de ela ser a primeira presidente da ONU Mujeres, divisão responsável por políticas de igualdade entre gêneros. Isso significa que os estereótipos estiveram presentes de maneira sutil ou eram quase inexistentes. No *spot* 20²⁷, por exemplo, ao analisar os códigos icônicos, as linguagens proxêmicas e os valores não verbais, vemos a candidata no carro, narrando sua visão do país, enquanto vemos imagens de homens e mulheres desenvolvendo atividades profissionais ou em

²⁵ Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=Bs9KbsAQm3w&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9>>.

Acesso em: 27 nov. 2011.

²⁶ Disponível em:

<http://www.youtube.com/watch?v=jggn3_83SCc&list=PLTFICznn6CeHRUsNzBfiHEfeHJe54oqp9>. Acesso

em: 27 nov. 2011.

²⁷ Disponível em:

<<http://www.youtube.com/watch?v=3ctELVqYgxc&feature=youtu.be>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

closes neutros. Não há uma referência direta ao caso de uma mulher ser a responsável pelo espaço privado e o homem pelo espaço público.

No Dia das Mães observamos outro discurso de equidade, dessa vez, vindo diretamente da candidata olhando para a câmera²⁸. Bachelet fala em tom de igualdade, reconhecendo a maternidade como uma escolha. Saúda a "las mujeres que entienden que las labores de la casa y de los hijos son labores de todos". As figuras femininas aparecem nas mais diversas funções laborais, como médica²⁹, comissária de bordo³⁰ e policial³¹.

Apenas um vídeo faz alusão à mulher como objeto, quando, no meio de uma dança, um senhor dá um tapa com um lenço nas nádegas de uma moça³². Ainda que seja breve e em tom de brincadeira para entrar no baile, percebemos que nessa cena sexista a mulher aparece exposta a uma situação constrangedora, que é, no entanto, naturalizada. "Además de basarse en la construcción de la mujer como un ser inferior, el sexismo se caracteriza por su continua objetivación" (Fenollosa, 2008, p. 307).

Quanto à projeção da imagem da candidata, observamos que tanto nos depoimentos quanto nas imagens, Bachelet é associada a seriedade, competência e inteligência. Em apenas um dos vídeos doçura e generosidade são mencionados³³. São os códigos icônicos e sonoros que traduzem as sensações mencionadas: a partir do gestual da candidata e de ângulos mais próximos. Ou seja, em relação à maneira de liderar, Bachelet não foi relacionada às características apreendidas culturalmente como femininas, mas, sim, o que se destacou foram os atributos necessários para o exercício do cargo. A estratégia discursiva e comunicacional não se centralizou no fato de Bachelet ser mulher, e sim em suas propostas de inclusão social direcionadas a nichos eleitorais mais amplos.

No segundo turno, os *spots* se resumiram a depoimentos de endosso, nos quais personalidades e cidadãos justificavam os motivos do seu voto na candidata. As questões relacionadas à mulher estiveram nos discursos testemunhais e não mais em imagens, quando algumas representações estavam explícitas imagetivamente. Dos 16 *spots* com depoimentos, apenas três são de mulheres. Em uma perspectiva de gênero, podemos afirmar que houve um silenciamento das opiniões femininas nessa etapa da disputa.

²⁸ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8-Irj4gC38&list=PLTFICznn6CeGBaDZuCA5kgqEHDWACIPXV&index=8>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

²⁹ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=nxy5pBfBVKQ&feature=youtu.be>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

³⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AG4gySJ_G_g&index=45&list=PLTFICznn6CeGBaDZuCA5kgqEHDWACIPXV>. Acesso em: 23 nov. 2013.

³¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nKo4PFgzvjc&index=44&list=PLTFICznn6CeGBaDZuCA5kgqEHDWACIPXV>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

³² Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=N8YcmbC7hB4&feature=youtu.be>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

³³ Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=wHDdCPnsZpw&feature=youtu.be>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

Ressaltamos, como dito anteriormente na descrição da metodologia desta pesquisa, que não houve o intuito de analisar os programas eleitorais e sim os *spots*, assim, nessa categoria, de fato, foi adotada uma estratégia na qual a candidata praticamente não aparecia, os temas eram compostos por uma agenda genérica e a maioria absoluta desses *spots* foi realizada na forma de depoimentos. Foi uma fase de campanha preponderantemente testemunhal.

Considerações finais

Em sociedades regidas por matrizes culturais atravessadas por relações assimétricas de gênero, é um desafio para as mulheres destacarem-se em um universo predominantemente masculino como é a política. As mulheres candidatas a cargos eletivos se deparam com estereótipos que naturalizam os homens nos cargos de liderança política e reservam às mulheres o trato dos problemas domésticos e familiares. Culturalmente, aos homens se destina o espaço público e, às mulheres, o espaço privado. E tais estereótipos de gênero impactam as estratégias discursivas e comunicacionais de mulheres candidatas.

A partir da análise empírica dos *spots* televisivos de três campanhas presidenciais de candidatas latino-americanas vitoriosas, verificamos que a agenda de temas relacionados a gênero focou programas para maternidade e geração de emprego. Constatamos que um ponto em comum para a superação dos estereótipos de gênero foi a apresentação das candidatas com qualidades necessárias para a liderança política, exibindo traços tradicionalmente considerados masculinos, como determinação, seriedade, inteligência, competência, capacidade de liderança, entre outras. No entanto, para superar o dilema *double bind*, em que se busca, simultaneamente, transparecer feminilidade e credibilidade, as candidatas apresentaram-se de maneira firme e assertiva, mas trajadas de forma tipicamente feminina, com roupas e acessórios representativos das mulheres: vestidos, colares de pérolas, *tailleurs*, evitando, assim, a masculinização de suas imagens.

Não obstante, a análise dos *spots* a partir dos códigos icônicos, linguísticos e sonoros demonstrou que em alguns momentos as próprias candidatas reproduziram estereótipos de gênero em suas campanhas.

A campanha da candidata brasileira Dilma Rousseff foi a que mais retratou as mulheres em um quadro doméstico de referência, destacando estereótipos de cuidado, compaixão e maternidade, bem como traços de personalidade compreendidos como "típicos" do gênero feminino, apresentando as mulheres como detentoras de características expressivas: como emocionais, sensíveis, compreensivas, gentis e compassivas. É possível inferir que a estratégia de campanha de Dilma buscou traçar uma analogia da competência da mulher para "cuidar" do bem-estar dos seus entes na esfera privada com sua competência para também fazê-lo na esfera pública. Nesse sentido, buscou-se associar a imagem de Dilma à de uma "grande mãe" dos brasileiros.

Sua imagem maternal (da mulher mãe, avó, que defende a vida) foi fortemente explorada como parte de uma estratégia que buscou neutralizar críticas em relação a suas declarações sobre o aborto, impostas na agenda política por um setor conservador. Dilma Rousseff focalizou na responsabilidade feminina ao competir em um mundo masculino e se apresentou como herdeira legítima e continuadora do projeto político de uma liderança masculina, o ex-presidente Lula, estratégia compreensível pelo cenário de bom desempenho da economia e boa avaliação geral do governo de seu antecessor.

Na Argentina, nos *spots* televisivos da campanha de Cristina Kirchner, verificou-se a exacerbação da presença da imagem do falecido ex-presidente Néstor Kirchner nos *spots*, uma estratégia comunicacional com apelo fortemente emocional. A palavra-chave dos *spots* era "força", com dupla conotação: alusão à força da mulher política e gestora, ao mesmo tempo à força que se deseja a uma viúva no sentido de que supere a perda do marido. Mesmo já tendo sido detentora do mais alto cargo do Executivo e de uma sólida carreira política, a campanha de Cristina persistiu na estratégia de invocar uma figura masculina de apoio. Cristina já havia se apresentado como herdeira e continuadora legítima do governo do marido no primeiro pleito em que disputou a presidência. Para além da invocação da memória do marido, a campanha não reforçou estereótipos de gênero em outras temáticas. A participação da mulher no mercado de trabalho foi representada de maneira equânime do ponto de vista de gênero, sem ênfase com a lida da casa, dos filhos e da família, e não se verificou predomínio do masculino no mundo laboral. A agenda de gênero não foi um elemento fortemente explorado na campanha argentina, aparecendo somente em um programa de apoio à maternidade.

A campanha que mais se dedicou à equidade de gênero foi a da chilena Michelle Bachelet. As mulheres foram retratadas nos *spots* nas mais diversas funções laborais, a maternidade foi enquadrada como uma escolha e os afazeres domésticos entendidos como tarefas de todos. Tal fato pode ser explicado pela sólida formação e pela atuação de Michelle Bachelet em políticas de igualdade de gênero, destacando-se aqui sua passagem pela ONU Mujeres. A estratégia discursiva e comunicacional não acionou argumentos pelo sexo do falante, e sim centrou-se em suas propostas de inclusão social direcionadas a nichos eleitorais mais amplos. Outra variável explicativa é contextual, visto que foi sua adversária, a candidata Evelyn Mattei, o alvo mais intenso dos estereótipos de gênero, ao ser fortemente criticada por se comportar de uma maneira "não apropriada" para seu sexo.

Portanto, a campanha que mais reforçou estereótipos de gênero foi a de Dilma Rousseff. Uma possível explicação para esse fato pode ser a normalização da presença da mulher em altos cargos de liderança política. As outras duas candidatas, Cristina Kirchner e Michelle Bachelet, já haviam ocupado o cargo mais alto de liderança política em seus países e, portanto, já tinham ultrapassado um importante obstáculo de tornar a figura feminina socialmente aceita na condição de presidente. Michelle Bachelet, em 2002, foi a primeira mulher da América Latina a ocupar o cargo de ministra da Defesa e já em 2006 se tornou a primeira mulher a ocupar o cargo de presidente em um dos

países mais conservadores do hemisfério central. Cristina Kirchner, embora não tenha sido a primeira presidente mulher da Argentina quando se elegeu em 2007, foi a primeira mulher a ganhar a presidência em uma eleição geral. Já o Brasil não dispunha de um "efeito demonstração", visto que nunca uma mulher havia ocupado o cargo mais alto do Executivo, o que exigiu de Dilma um esforço maior para ser aceita como ocupante efetiva do mais alto cargo de liderança política. Portanto, a então candidata Dilma Rousseff enfrentou mais dificuldades em relação a estereótipos de gênero e inferimos que foi por tal motivo que a candidata brasileira deu mais ênfase ao quesito competência, buscando neutralizar a construção cultural dos lugares que devem ser ocupados por homens e mulheres no espaço público.

Constatamos que, em vários momentos, as próprias candidatas e seus estrategistas de *marketing* eleitoral utilizaram estereótipos de gênero para angariar votos, em uma clara demonstração de que esses estereótipos nem sempre são *handicaps*, mas podem ser tomados pelas candidatas como vantagens em função de uma determinada conjuntura política. No caso brasileiro, em 2010, a propaganda situacionista se valeu da estratégia de apresentar Lula como "o pai dos pobres" e Dilma como "a mãe do PAC", ou seja, uma candidata mulher utilizou-se dos estereótipos de gênero para chegar à presidência da República e, contraditoriamente, reduzir a sub-representação feminina na política. Isso mostra que existe um amplo leque de contradições entre a presença feminina na política e a agenda feminista. No caso da Argentina, a candidata Cristina Kirchner, nas duas eleições, usou e abusou da popularidade do governo do seu marido, Néstor Kirchner (antes e depois de falecido). Nesse aspecto, quem se saiu melhor, do ponto de vista de gênero, foi Michelle Bachelet, que, mesmo utilizando o nome e o carisma do pai, deixou claro o que era: "mulher, socialista, separada e agnóstica".

Verificamos, portanto, que os estereótipos de gênero não parecem impedir ou inviabilizar a eleição de mulheres, pois as candidatas podem perfeitamente articular os preconceitos do eleitorado, como fez Dilma Rousseff, que se apresentou, por um lado, como "gerentona eficiente e entendida de energia" e, por outro, como "mãe do PAC, mãe dos pobres, avó e coração valente". Do ponto de vista conjuntural, vale ressaltar que ser a candidata de um governo com amplo apoio popular foi mais importante do que o sexo da candidata. O mesmo vale para Cristina Kirchner. De fato, quem melhor abordou as questões de gênero foi Michele Bachelet. Podemos perceber que a conjuntura econômica e os critérios heurísticos das avaliações econômicas retrospectivas foram muito mais decisivos para essas eleições do que as questões de gênero.

Luciana Panke – Tem pós-doutorado em Comunicação Política na Universidad Autónoma Metropolitana – UAM – México, e doutorado em Ciências da Comunicação pela ECA-USP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná. E-mail: <lupanke@gmail.com>.

Sylvia Iasulaitis – Professora da Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas. Departamento de Ciências Sociais. Foi pesquisadora convidada da Universidad Complutense de Madrid, pesquisadora em mobilidade do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e *visiting scholar* no Internet Interdisciplinary Institute. Tem doutorado em Ciência Política pela UFSCar. E-mail: <siasulaitis@hotmail.com>.

Referências bibliográficas

- ALVES, J. E. D. A.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (orgs.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.
- AMADO, A. *Argentina 2011: redes, voto y rock & roll*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2011. Disponível em: <www.cfes3.net>. Acesso em: 20 nov. 2011.
- ARONSON, J. "The threat of stereotype". *Educational Leadership*, vol. 62, nº 3, November 2004.
- AZEVEDO, F. A. "Eleições presidenciais, clivagem de classe e declínio da grande imprensa". *Revista USP*, vol. 90, p. 84-101, 2011.
- BONNAFOUS, S. "Femme politique: une question de genre?". *Réseaux*, vol. 4, nº 120, 2003.
- BOSOER, F. "El panorama electoral en Argentina". *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, nº 208, Marzo-Abril 2007.
- BUNKER, K.; NAVIA, P. "El votante díscolo". In: *Percepciones y actitudes sociales*. Informe de la quinta encuesta nacional UDP 2009. Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, 2010.
- BURREL, B. C. "Gender, presidential elections and public policy: making women's votes matter". *Journal of Women, Politics & Policy*, vol. 27, nº 1-2, p. 31-50, 2005.
- CERVellini, S.; GIANI, M.; PAVANELLI, P. "Economia, religião e voto no Brasil: a questão do aborto na eleição presidencial de 2010". IV Congresso Latino-Americano de Opinião Pública da Wapor – World Association of Public Opinion Research. Belo Horizonte, Brasil, 2011.
- CUCCHETTI, H. "El proceso electoral en la Argentina 2007: voto, trayectorias políticas y tradiciones partidarias", 2007. Disponível em: <https://nuevomundo.revues.org/10063>. Data de acesso: 5 nov. 2008.
- DEAUX, K.; EMSWILLER, T. "Explanations of successful performance on sex-linked tasks: what is skill for the male is luck for the female". *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 29, nº 80-5, 1974.
- DOLAN, K. "Gender stereotypes, candidate evaluations, and voting for women candidates: what really matters?". *Political Research Quarterly*, nº 1, p. 96-107, 17 maio 2013.
- DOWNES, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

- ECO, U. *Apocalípticos e integrados*. São Paulo: Perspectiva, 1993.
- FALK, E. "Women for president: media bias in eight campaigns". Chicago: University of Illinois Press, 2008.
- FENOLLOSA, L. T. Estadísticas sobre violencia de género: una mirada crítica desde el feminicidio. In: ZAREMBERG, G. (coord.). *Políticas sociales y género*. México: Flacso, p. 301-345, 2008.
- FINAMORE, C. M.; CARVALHO, J. E. C. "Mulheres candidatas: relações entre gênero, mídia e discurso". *Estudos Feministas*, vol. 14, nº 2, maio-ago. 2006.
- FRAGA, R. "Análisis del resultado de las elecciones 2011". *Anales*. Sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 26 octubre 2011.
- HELLER, L. Nuevos estilos de liderazgo femenino en organizaciones. In: ZABLUDOVSKY, G. (coord.). *Mujeres en cargos de dirección en América Latina: estudios sobre Argentina, Chile, México y Venezuela*. Ed. Porrúa. México: Unam, p. 45- 91, 2002.
- HERRNSON, P. S.; LAY, J. C.; STOKES, A. K. "Women running 'as women': candidate gender, campaign issues, and voter-targeting strategies". *The Journal of Politics*, vol. 65, nº 1, p. 244-255, February 2003.
- HOLBROOK, T. M. *Do campaigns matter?*. London: Sage Publications, 1996.
- HOLTZ BACHA, C. "Quem cuida das crianças? A representação das mulheres do alto escalão político pelos *media*". *Revista Compólitica*, vol. 2, nº 3, jul.-dez. 2013.
- IASULAITIS, S. Experiências interativas em *websites* de campanhas eleitorais. Os fóruns de discussão de propostas de governo na Argentina e no Chile. In: TELLES, M.; MORENO, A. (orgs.). *Comportamento eleitoral*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- IBINARRIAGA, J. A.; HASBUN, R. T. *El arte de la guerra electoral*. Guía esencial para entender cómo funciona una campaña política. México: Grijalbo, 2012.
- IPU – INTER-PARLIAMENTARY UNION. "The Women in Politics 2015 Map", 2015. Disponível em: <<http://www.ipu.org/press-e/pressrelease201503101.htm>>. Acesso em: 20 maio 2016.
- KAHN, K. F. *The political consequences of being a woman*. New York: Columbia University Press, 1996.
- LAMAS, M. (org.). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. Ed. Porrúa. México: Unam, 2013.
- LAWRENCE, R. G.; ROSE, M. Hillary Clinton's race for the White House: gender politics and the media on the campaign trail. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2010.
- LEAL, P. R. F. *O PT e o dilema da representação política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- LIPPMANN, W. *Opinião pública*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- LITHGOW, L. "A question of relativity: the role of the news media in shaping the view of women in Asian political dynasties", 2000. Disponível em: <[www.ksg.harvard.edu/presspol/Research_Publications/Papers/ Working_Papers/2000_13.PDF](http://www.ksg.harvard.edu/presspol/Research_Publications/Papers/Working_Papers/2000_13.PDF)>. Acesso em: 5 jan. 2014.
- MARTÍNEZ i COMA, F. *¿Por qué importan las campañas electorales?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

MATOS, M.; PINHEIRO, M. B. Dilemas do conservadorismo político e do tradicionalismo de gênero no processo eleitoral de 2010: o eleitorado brasileiro e suas percepções. In: ALVES, J. E. D. A.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (orgs.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

MERCHANT, K. "How men and women differ: gender differences in communication styles, influence tactics, and leadership styles". Claremont McKenna College. *CMC Senior Theses*, paper 513, 2012. Disponível em: <http://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/513>. Acesso em: 5 nov. 2013.

MIGUEL, L. F. "Perspectivas sociais e dominação simbólica". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, nº 36, p. 25-49, jun. 2010.

MORALES, M. M. "The concertación's defeat in Chile's 2009-2010 presidential elections". *Latin American Politics and Society*, vol 54, nº 2, 2012.

PAIVA, D.; SOUZA, M. R.; LOPES, G. F. "As percepções sobre democracia, cidadania e direitos". *Opinião Pública*, Campinas, vol. X, nº 2, p. 368-376, 2004.

PANKE, L. "Política e entretenimento: cruzamento e/ou interferência na construção de sentidos". *Revista Animus*, vol. 9, nº 18, 2010. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/animus/article/view/2437>>. Acesso em: 7 out. 2011.

_____. *Campañas electorales para mujeres, retos y tendencias*. México: Editorial Piso 15, 2015.

TODARO, R. Mujeres ejecutivas en Chile: una empresa difícil. In: ZABLUDOVSKY, G. (coord.). In: *Mujeres en cargos de dirección en América Latina*: estudios sobre Argentina, Chile, México y Venezuela. Ed. Porrúa. México: Unam, p. 69-91, 2002.

VALENTE, J. "Mídia e as eleições de 2010 no Brasil: os limites do príncipe eletrônico", 31 out. 2010. Disponível em: <http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/2009_-_Brasil_01.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2011.

VALENZUELA, S.; CORREA, T. *Madam or Mr. President? Chile's Michelle Bachelet, press coverage and public perceptions*. Association for Education in Journalism and Mass Communication Annual Convention in San Francisco, California, 2009.

WEIBEL, M. Chile, hegemonía y elecciones. Más allá de medios y política. In: *Medios y elecciones en América Latina 2009-2011*. Publicação do Centro de Competencia en Comunicación para América Latina Friedrich Ebert Stiftung C3- FES, 2011. Disponível em: <http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/2009_-_Chile_01.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2011.

ZAREMBERG, G. (coord.). *Políticas sociales y género*. México: Flacso, 2008.

Resumo

Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais

Neste artigo são analisados os *spots* eleitorais nas propagandas televisivas das campanhas presidenciais de Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) e Cristina Kirchner (Argentina) com o objetivo de verificar como as presidentes latino-americanas se posicionam enquanto gênero feminino em suas campanhas. A pergunta de pesquisa que orientou nossa análise foi: o posicionamento das candidatas neutraliza ou reforça estereótipos de gênero? Buscamos na literatura temática entender as questões implicadas nas leituras de gênero, em suas imbricações com as disputas eleitorais. Para a análise empírica, adotamos a análise de conteúdo para mensurar a presença do tema "mulher" nos *spots*, analisando, em seguida, o posicionamento adotado nos

demais aspectos da campanha televisiva, a partir da presença de três códigos principais: icônico, linguístico e sonoro. Os resultados demonstraram que a agenda de temas relacionados à temática de gênero se concentrou em programas sobre maternidade e geração de emprego e que, para superar os estereótipos de gênero, as candidatas foram apresentadas com qualidades necessárias para a liderança política, enfatizando características tradicionalmente consideradas como masculinas, como determinação, seriedade, inteligência, competência, capacidade de liderança, entre outras. A análise dos *spots* demonstrou que, em alguns momentos, as próprias candidatas reproduziram estereótipos de gênero em suas campanhas.

Palavras-chave: comunicação política; gênero; América Latina; eleições; discurso feminino.

Abstract

Women in power: aspects of women's speeches in electoral campaigns

This article analyzes the television spots of female presidential candidates Dilma Rousseff (Brazil), Michelle Bachelet (Chile) and Cristina Kirchner (Argentina) in their respective electoral campaigns. It aims at assessing how these Latin American presidents positioned themselves as women in their campaigns. The research question guiding our analysis was Do campaign positions neutralize or reinforce gender stereotypes? We rely on a specialized literature in order to understand the issues related to gender and its connections to electoral disputes. The empirical analysis was done through content analysis and measured the presence of the theme of "woman" in said television spots. We also analyze the position chosen in other aspects of television ads, assessing the presence of three main codes: iconic, linguistic, and sonorous. The results show that the agenda of gender-related issues has concentrated on ads dealing with motherhood and job creation. In order to overcome gender stereotypes, the candidates were presented in agreement with the attributes perceived as necessary for political leadership, with an emphasis placed on traditionally masculine traits such as self-determination, seriousness, intelligence, competence, and leadership. Analyses of television spots show that in some instances the candidates reproduce gender stereotypes in their campaigns.

Keywords: political communication; gender; Latin America; elections; women's speech

Resumen

Mujeres en el poder: observaciones sobre el discurso femenino en campañas electorales

En este artículo se analizan los *spots* electorales en televisión de las campañas presidenciales de Dilma Rousseff (Brasil), Michelle Bachelet (Chile) y Cristina Kirchner (Argentina) con el objetivo de averiguar cómo se posicionan, como género femenino, las presidentas latino-americanas en sus campañas. La pregunta de investigación que guio nuestro análisis fue: ¿la posición de las candidatas neutraliza o refuerza los estereotipos de género? Buscamos entender en la literatura sobre el tema las cuestiones suscitadas en las lecturas de género, en su interrelación con las luchas electorales. Para el análisis empírico, adoptamos el análisis de contenido para medir la presencia del tema "mujer" en los *spots*, analizando, después, la posición adoptada en los demás aspectos de la campaña televisiva, a partir de la presencia de tres códigos principales: icónico, lingüístico y sonoro. Comprobando que la agenda de temas relacionados al género se concentró en programas sobre maternidad y creación de empleo y que para superar los estereotipos de género las candidatas fueron presentadas con cualidades necesarias para el liderazgo político, señalando rasgos tradicionalmente considerados como masculinos, como determinación, seriedad, inteligencia, competencia, capacidad de liderazgo, entre otros. El análisis de los *spots* demostró que en algunos momentos las propias candidatas reprodujeron estereotipos de género en sus campañas.

Palabras Claves: comunicación política; género; América Latina; elecciones; discurso femenino

Résumé

Femmes au pouvoir: analyse du discours féminin dans les campagnes électorales

Dans cet article, les *spots* électoraux dans les publicités télévisées des campagnes présidentielles de Dilma Rousseff (Brésil), Michelle Bachelet (Chili) et Cristina Kischner (Argentine) sont analysés, avec l'objectif de vérifier comment les présidentes latino-américaines se positionnent comme genre féminin dans leurs campagnes. La question de recherche qui a guidé notre analyse était: le positionnement des candidates neutralise ou renforce les stéréotypes de genre? Nous cherchons dans la littérature thématique des éléments pour comprendre les questions concernées aux lectures de genre, dans leur imbrication avec les litiges électoraux. Pour l'analyse empirique, nous avons adopté l'analyse de contenu pour mesurer la présence du thème "femme" dans les *spots*, et, puis, nous avons analysé la position adoptée dans d'autres aspects de la campagne à la télévision, à partir de la présence de trois codes principaux: iconique, linguistique et sonore. Les résultats ont montré que l'ordre du jour des sujets liés au thème de genre est concentré sur des programmes concernant la maternité et la création d'emplois et que, pour surmonter les stéréotypes de genre, les candidates ont été présentées avec des qualités nécessaires pour le leadership politique, mettant l'accent sur des caractéristiques traditionnellement considérées comme masculines tels que la détermination, l'aspect sérieux, l'intelligence, la compétence, la capacité de leadership, entre autres. L'analyse des *spots* a montré que, parfois, les candidates elles-mêmes ont reproduit les stéréotypes de genre dans leurs campagnes.

Mots-clés: communication politique; genre; Amérique latine; élections; discours féminin

Artigo submetido à publicação em junho de 2015.

Versão final aprovada em junho de 2016.

Racionalidade *online*: provimento de razões em discussões virtuais*

Ricardo Fabrino Mendonça

Ernesto F. L. Amaral

Introdução

Em teoria política, deliberação é um processo de intercâmbio público de razões, marcado pelo respeito, pela igualdade e por uma busca pelo bem comum. Ainda que o conceito tenha passado por sucessivas revisões, reinterpretações e adaptações, a ideia de que razões importam mostra-se fundamental para os deliberacionistas. Na visão desse conjunto diversificado de pesquisadores, a troca de justificativas é fundamental para a democracia, possibilitando que os cidadãos se esclareçam, as soluções mais complexas sejam produzidas e as decisões obtenham legitimidade. Razões, na visão dos deliberacionistas, viabilizam a superação de uma política regida pelas vontades individuais daqueles que ocupam posições de poder ou apenas pelos interesses dos grupos mais fortes.

É justamente da aposta na racionalidade que nasceram muitas críticas aos deliberacionistas. Para alguns, os defensores da deliberação teriam se esquecido de que a política está fundada na competição por poder, para acreditar em uma prática ingênua e inviável (Sanders, 1997; Shapiro, 1999; Simon, 1999). Houve também quem se indignasse com a redução da política à razão, deixando de fora as emoções e as outras formas de comunicação que atravessam o fazer político (Young, 1996; Mouffe, 2005). Destacam-se, ainda, aqueles que buscaram argumentar que as arenas contemporâneas de debate público, muitas delas na internet, seriam efêmeras e superficiais, mostrando-se inóspitas à racionalidade deliberativa.

Este artigo visa a discutir a noção deliberativa de racionalidade, desdobrando-se em dois objetivos fundamentais. Inicialmente, busca-se debater a própria ideia de racionalidade, que é cara aos deliberacionistas, contestando alguns mal-entendidos recorrentes na interpretação do conceito. O segundo objetivo do texto consiste na apresentação de um estudo quantitativo focado em discussões sobre direitos LGBT em quatro arenas *online*: Youtube, Facebook, comentários de notícias e Votenaweb.

* O presente artigo foi produzido no âmbito do projeto "Deliberação *online*?", que conta com financiamento da Fapemig (Edital 01/2011, Processo: SHA - APQ-00544-11, e Edital 03/2013, Processo CSA - PPM-00211-13) e da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (Edital PRPq 12/2011). Também temos dívida de gratidão com Eleonora Schettini Cunha, Rayza Sarmento, Laura Lima, Stephanie Reis e Wesley de Oliveira pelo apoio na finalização do banco de dados que alimenta este estudo.

O que articula esses dois objetivos é a realização de um estudo empírico a partir da concepção mais ampla de racionalidade, embasada na matriz deliberacionista e abordada teoricamente na primeira seção, "Racionalidade e deliberação *online*". Com isso, o artigo se insere no debate conceitual por meio de uma dupla contestação: (1) nega-se a visão redutora de racionalidade adotada por alguns críticos da deliberação pública; e (2) nega-se o esvaziamento do potencial de fóruns *online* para discussões públicas. As visões que restringem a racionalidade a um processo cognitivo individualizado erguem barreiras quase insuperáveis tanto para que a teoria deliberacionista seja vista como plausível como para que arenas *online* sejam entendidas como instâncias percorridas pelo debate público.

Em um plano mais específico, o estudo propõe-se a investigar fatores que influenciam o provimento de razões em comentários publicados nas quatro supramencionadas arenas. Para tanto, testamos cinco hipóteses: (H1) A chance de postagens apresentarem justificativas depende da plataforma em que se encontram essas postagens; (H2) A chance de postagens apresentarem justificativas é maior em debates em que há equilíbrio entre as posições defendidas; (H3) A chance de postagens apresentarem justificativas tende a ser maior quando há mais reciprocidade; (H4) A chance de postagens apresentarem justificativas é menor se o nível de desrespeito é maior; e (H5) A chance de postagens apresentarem justificativas é menor em mensagens enviadas por anônimos. Os resultados indicam que, entre os fatores testados, a plataforma é o mais importante para induzir o provimento de razões.

Racionalidade e deliberação *online*

Razão não é o oposto de emoção. Razão tampouco se configura como um modo específico de se comunicar. É preciso desfazer esses dois mal-entendidos para que a própria ideia de deliberação pública tenha alguma relevância política. O conceito de racionalidade a embasar a abordagem deliberacionista de democracia se vincula a Habermas, que buscou justamente ampliar o conceito para renovar a teoria crítica.

Ao defender o potencial emancipatório da racionalidade comunicativa, Habermas contestou a restrição da ideia de razão ao emprego de meios eficientes para a obtenção de determinados fins. A *Teoria da ação comunicativa* (Habermas, 1983) questiona o diagnóstico weberiano e horkheimeriano, segundo o qual a modernidade poderia ser explicada pela difusão da racionalidade instrumental, que, embora nos libertando de formas tradicionais de dominação, teria engendrado novos mecanismos opressivos. Habermas (1983, 1987) percebe que a modernidade também instaura um tipo de racionalidade que "linguistifica o sagrado", permitindo a contestação de dogmas e tradições e a reconstrução reflexiva do mundo em suas múltiplas dimensões (objetiva, social e subjetiva). Racionalidade, na teoria habermasiana, não é um construto cognitivo que brota de silogismos e encadeamentos dedutivos mentais. A racionalidade comunicativa é uma construção coletiva, que emerge da capacidade dos seres humanos de contestar as pretensões de validade

embutidas em proferimentos de outros sujeitos. A razão, aqui, é fruto dessa contestação mútua e do intercâmbio de justificativas.

A compreensão de razão de Habermas deve muito a pragmatistas como Peirce, Dewey e Mead. Esses autores entendiam que a ciência era uma construção coletiva racional, em cujo processo hipóteses seriam aprimoradas com o constante escrutínio de argumentos (Shook, 2002; Bohman, 2004; Kadlec, 2007; Pogrebinschi, 2005; Mendonça, 2016). A racionalidade nasceria dessa investigação coletiva, que viabilizaria o teste permanente e progressivo de afirmações. Esse procedimento científico seria a base de muitas de nossas ações cotidianas e deveria ser tomado como ideal normativo para a organização democrática de sociedades. É no choque entre perspectivas que diferentes alternativas seriam avaliadas e distintos valores se colocariam em contenda. Desse choque discursivo adviriam soluções mais legítimas, complexas, éticas e racionais para problemas públicos. Vale deixar claro que, para os pragmatistas, a atenção à racionalidade não implica qualquer desvalorização da dimensão emocional da vida ou do elemento estético das construções discursivas. Tanto que autores como Dewey e Mead se dedicaram a pensar especificamente essas questões. Trata-se de uma abordagem mais holística que amplia a razão e a encarna no mundo em vez de desconectá-la em uma abstração universal cognitiva.

A ideia de um intercâmbio de razões como procedimento básico para a construção de decisões políticas está presente em Habermas desde *Mudança estrutural da esfera pública* (1984). Ali, Habermas defendia que o choque de opiniões na esfera pública teve um papel fundamental para a racionalização do poder político, viabilizando o esclarecimento recíproco dos cidadãos e a formação da opinião pública. O tema atravessa os escritos do filósofo e ganha nova formulação em *Direito e democracia* (1997), livro em que Habermas consolida sua teoria democrática e sistematiza sua concepção de direito. Apesar de oscilações e diferenças ao longo da trajetória do autor, existe uma coerente defesa da racionalidade comunicativa, construída intersubjetivamente a partir do intercâmbio de justificativas.

Nesse panorama, fica claro que a razão não é um universal abstrato preestabelecido, mas um processo coletivo fundado na necessidade de exposição de argumentos. A política depende da justificação. Isso não significa que essa justificação seja despida de emoções ou que se configure como uma modalidade discursiva específica (Vieira e Silva, 2013). Defender que a democracia deve se fundar na razão é entender que decisões que dizem respeito à coletividade precisam fazer-se justificadas. É preciso explicar por que adotar o curso de ação X em vez de Y. Em um estado democrático de direito, fica inviável a uma autoridade dizer publicamente que as coisas serão assim porque essa é a sua vontade. Faz-se necessário que haja justificativas, ainda que estas sejam sempre revisáveis e criticáveis. Cidadãos e representantes políticos devem-se justificativas mútuas para que se construam soluções mais legítimas e complexas.

A democracia deliberativa está fundada nessa premissa. Posições precisam ser justificadas e "o que conta como bom argumento não está dado *a priori*, mas deve ser encontrado na discussão mútua em que todos têm voz igual" (Steiner, 2012, p. 139). A troca de justificativas é vista como a base do debate público, prescrito para a reestruturação das democracias liberais. Uma esfera

pública vívida e eloquente asseguraria a existência de críticas constantes e o escrutínio público de argumentos que concernem à coletividade. O que interessa aos deliberacionistas é essa dimensão de reflexividade social gerada pelo choque de posições discursivas (Dryzek, 2000). Como pontuam Gutmann e Thompson (2004, p. 3):

Fundamentalmente, a democracia deliberativa afirma a necessidade de justificar as decisões tomadas por cidadãos e por seus representantes. Espera-se que ambos justifiquem as leis que uns imporiam sobre outros. Em uma democracia, líderes devem, portanto, prover razões para suas decisões, e responder às razões que os cidadãos lhes dão em retorno.

Chambers (2009, p. 329) explica que a demanda por razões "força interlocutores a revisar reivindicações indefensáveis, publiciza premissas inaceitáveis, geralmente facilita a troca de informações e conhecimento e encoraja os participantes a refletir". Ademais, a demanda por razões serve para expor a fraqueza de algumas posições. Neblo (2005, p. 175) lembra que a deliberação pode promover decisões mais justas "ao conceder a todos uma chance de expressarem seus argumentos e interesses, ao requerer um modo e um conteúdo públicos para tais expressões, e ao transformar preferências em direção àquelas mais generalizáveis".

É preciso reconhecer, aqui, que há diferenças entre a forma como deliberacionistas entendem o que conta como uma razão adequada à deliberação e quais seriam os fins desejáveis do processo de intercâmbio de justificativas (Thompson, 2008, p. 498). Não está claro, por exemplo, o papel que Habermas atribui a narrativas, emoções e imagens em processos argumentativos (Steiner, 2012), embora o próprio Habermas (1983, p. 86) chegue a falar da importância da comunicação extraverbal para sua compreensão de racionalidade comunicativa. Há quem defenda que argumentos precisam ser plenamente acessíveis e compreensíveis para serem deliberativos (Gutmann e Thompson, 2004). Outros assinalam que a inserção das razões em um sistema deliberativo mais amplo pode ser fundamental para a tradução de discursos que, em um primeiro momento, podem não parecer inteiramente acessíveis ou compreensíveis (Mansbridge et al., 2012). Nesse cenário de visões distintas, é claro, contudo, um movimento por definições mais abrangentes dos discursos relevantes à deliberação.

Justamente por isso, críticas como as de Young (1996), para quem a democracia precisaria incorporar outras formas discursivas (como a retórica, as narrativas e os cumprimentos), foram prontamente abarcadas pela literatura deliberacionista (Dryzek, 2000; Gutmann e Thompson, 2004; Polletta, 2008; Thompson, 2008; Chambers, 2009; Mansbridge et al., 2010; Dryzek, 2010; Mendonça, 2011; Steiner, 2012). Razões podem ser expostas de uma variedade de maneiras, incluindo a retórica e as narrativas pessoais. Como exposto acima, não vemos em Habermas a redução da exposição de razões a uma forma discursiva específica, mas é inegável que a literatura que o sucede dá grande ênfase a este ponto e impulsiona estudos empíricos em novas direções.

Steiner (2012) compila várias evidências empíricas que sustentam a força das narrativas pessoais na construção de argumentos por cidadãos ordinários. Na visão do autor, mesmo que narrativas não promovam uma articulação entre experiências particulares e princípios mais gerais,

podem trazer justificativas importantes à deliberação, sendo posteriormente traduzidas em ideias mais amplas por outros participantes. A contação de histórias favoreceria grupos em desvantagem, promovendo sua visibilidade e a capacidade de virem a ser escutados. Deve-se considerar, contudo, que algumas narrativas podem servir para manipular audiências e para interromper trocas de razões (Steiner, 2012).

Ao analisar o papel da retórica para a deliberação, Dryzek (2010, p. 321) defende que a dimensão situacional das razões é muito importante. Razões só existem encarnadas em seus contextos. Assim, justificativas podem ser expostas em meio a lágrimas e sorrisos; elas podem vir perpassadas por indignação e sofrimento ou assumir os ares de uma calma exposição; elas podem ser expressas em palavras ou imagens. Não se trata de uma forma específica de expressão.

Tendo em vista essa concepção, faz-se relevante apontar para o risco de alguns estudos empíricos que, na trilha do *Discourse quality index* de Steiner et al. (2004), buscam avaliar níveis de justificação de um dado proferimento. Ao distinguir razões inferiores e razões sofisticadas, por exemplo, cria-se uma métrica que qualifica um tipo de justificativa preferível à deliberação. Bächtiger e seus colaboradores (2009) falam, por exemplo, de uma justificação sofisticada em profundidade, que aborda as questões de uma forma quase científica. Como discutido em artigo anterior, convém assinalar que justificativas complexas demais "podem até atrapalhar a deliberação, porque podem comprometer a compreensão geral dos discursos e constranger outros participantes" (Mendonça, 2015, p. 98).

É justamente essa busca por "razões complexas" que leva muitos pesquisadores a subestimar a capacidade de algumas arenas discursivas, como as conversações informais cotidianas e as acaloradas discussões *online*. Neste artigo, interessa-nos chamar a atenção justamente para essas discussões na internet. Se a racionalidade que funda a deliberação for compreendida como um provimento público de justificativas em defesa de posições, e não como uma exposição sofisticada de argumentos "quase científicos", é fácil perceber que arenas virtuais diversas podem oferecer ricas contribuições a processos deliberativos.

A agenda de estudos em deliberação *online* tem crescido vigorosamente¹. Embora seja forte a linha de estudos dedicada à compreensão de iniciativas governamentais, como consultas públicas, tem aumentado a atenção a espaços "selvagens" (Davies e Gangadharan, 2009), como redes sociais, comentários de notícias e debates em torno de vídeos do Youtube. Alguns estudos têm chamado a atenção para a relevância política dessas arenas que não são fundamentalmente vistas como espaços de articulação política (Wojcieszak e Mutz, 2009; Chadwick, 2009; Coleman e Moss, 2012; Oliveira, Sarmiento e Mendonça, 2014). Como bem pondera Cardon (2012, p. 83), desqualificar discussões na internet "por não apresentarem o mesmo grau de refinamento que as formas tradicionais do debate é apenas uma maneira elitista e conservadora de fechar a porta aos novos públicos da internet".

¹ Ver, por exemplo: Wilhelm (2000), Graham e Witschge (2003), Jensen (2003), Dahlberg (2004), Janssen e Kies (2005); Stromer-Galley (2007); Wright e Street (2007); Davies e Grangadharan (2009), Wojcieszak e Mutz (2009), Kies (2010), Sampaio, Maia e Marques (2010), Sampaio, Barros e Morais (2011), Coleman e Moss (2012), Mendonça e Amaral (2014), Mendonça, Sampaio e Barros (2016).

Em termos de provimento de razões, os resultados das investigações sugerem o potencial argumentativo de debates *online*. Albrecht (2003), por exemplo, encontra em uma experiência virtual na cidade de Hamburgo trocas de razões efetivas em vez de guerras de insultos autointeressados e não racionais que esperava. Kies (2010), em sintética revisão sobre estudos de deliberação *online*, aponta que a presença de justificativas é muito comum em espaços *online*, ainda que o grau de sofisticação das razões apresentadas nem sempre seja muito elevado. Ele ressalta que a tese pessimista de que arenas *online* seriam inóspitas à argumentação não se sustenta empiricamente (Kies, 2010, p. 104). Em seu próprio estudo de caso sobre um fórum do antigo Partido Radical italiano, Kies (2010) encontra um debate dinâmico e interessante. Sua análise sobre um experimento *online* com eleitores do município de Issy-les-Moulineaux (França) mostra que cerca de 85% das postagens de cada fórum continham justificativas.

Ao investigar um processo deliberativo *online* sobre escolas públicas em Pittsburgh (EUA), Stromer-Galley (2007) é outra a corroborar a potencialidade de arenas *online* para o provimento de razões: em um universo de 3.482 expressões de opinião codificadas, 84% apresentaram formas de elaboração sobre as posições defendidas. A pesquisa de Mendonça e Amaral (2014) sobre 752 *posts* em uma consulta pública sobre reforma política conduzida pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais mostra que 63% dos comentários não apenas expunham posições sobre tal reforma, mas apresentavam argumentos que justificavam suas visões.

Esses exemplos sinalizam para a necessidade de investigar casos concretos de discussão *online* a partir das lentes deliberativas. O presente artigo se insere nessa agenda, procurando compreender a relação entre o ato de prover razões e outros elementos definidores da perspectiva deliberacionista. Isso nos conduz à exposição do estudo empírico.

Direitos LGBT na internet

Com base na visão ampliada de provimento de razões discutida acima, realizamos um estudo com o intuito de compreender possíveis fatores a contribuir para a presença de justificativas em postagens na internet. Salientamos que essa mensuração quantitativa de *posts* com justificativas não esgota as possibilidades de investigação do provimento de razões, por dois motivos. Em primeiro lugar, porque a compreensão da racionalidade comunicativa implica a reconstrução de uma cena dialógica capaz de rastrear adaptações mútuas entre discursos. Em outros trabalhos, buscamos realizar uma análise mais qualitativa dessas cenas dialógicas (Mendonça e Cunha, 2014; Mendonça, Freitas e Oliveira, 2014; Mendonça e Santos, 2009). No escopo do presente artigo, não enfocamos esse processo. Em segundo lugar, não esgota porque entendemos que a compreensão ampliada do provimento de razões em um debate requer a combinação de enfoques quantitativos e qualitativos, capazes de cartografar o processo argumentativo e seu progressivo desdobramento. Reconhecemos, portanto, um limite do presente artigo. Não apresentamos um denso mapeamento descritivo do processo argumentativo observado, que seja recheado de ilustrações que permitam uma cartografia do processo discursivo. Mais simples,

o intuito é o de dialogar com a literatura mais quantitativa, que permanece pouco trabalhada, em sua complexidade, em muitos estudos brasileiros sobre deliberação. Atemo-nos, assim, à reflexão sobre alguns fatores que podem influenciar a presença de justificativas em comentários, empregando, para tanto, apenas a metodologia quantitativa.

O estudo empírico foi realizado a partir de um tema polêmico, que costuma despertar discussões apaixonadas na internet: a questão LGBT. Alvo de preconceitos históricos em virtude da heteronormatividade cristalizada em valores e práticas sociais, pessoas de sexualidade estigmatizada enfrentam uma disputa cotidiana na busca por direitos fundamentais (Galeotti, 2002). De forma ampla, a pauta dos direitos sexuais agrega uma profusão de demandas (Vianna, 2012), que impulsionam uma luta em curso desde, pelo menos, os anos 1970 (Facchini, 2003). Essa luta, frequentemente, sobrepõe-se a conflitos em torno da discussão de gênero, buscando ampliá-los no sentido de direitos à sexualidade (Rios, 2006; Reis, 2014). Rios insere aí direitos tão variados como o de liberdade sexual, o de integridade corporal no sexo e o de escolhas reprodutivas. Na ampla agenda dessas lutas, nota-se a existência de um grande debate em torno do chamado casamento entre pessoas do mesmo sexo (Galeotti, 2002; Almeida, 2007). Essa agenda é central em nosso estudo.

Os debates sobre lutas LGBT – e direitos sexuais de uma forma mais ampla – ajudam-nos a dotar de sentido, ao longo do processo de codificação, os argumentos expostos nas arenas *online* investigadas. Neste artigo, não aprofundamos, contudo, discussões conceituais e históricas dessa literatura. Isso não significa que compreendamos o fator temático como irrelevante para os processos discursivos desdobrados. Apenas optamos por ressaltar as questões teóricas que movem este artigo, visto que, aqui, não realizamos um estudo comparativo entre diferentes temas. Nesse sentido, não nos propomos a compreender a especificidade da questão em foco à luz da teoria deliberativa. Como exposto, o propósito é o de desenvolver uma questão conceitual à luz do caso empírico.

Em nossa linha argumentativa, concentramo-nos na investigação da forma como alguns dos debates sobre direitos LGBT emergem em arenas *online*, visto que a internet tem se mostrado foro relevante dessas disputas, abarcando discursos conservadores e de ativistas em torno de causas diversas (Gomes, 2014). Trata-se de um debate árido, frequentemente desrespeitoso e apaixonado, mas que também apresenta argumentos em defesa de posições distintas. Neste estudo, trabalhamos com comentários publicados em quatro arenas *online*: Votenaweb, Youtube, Facebook e comentários de notícias.

O Votenaweb é uma plataforma *online* que disponibiliza, de forma atrativa e simplificada, projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para que os cidadãos se posicionem sobre eles, discutam suas posições e acompanhem as visões de parlamentares. Coletamos todos os comentários dos projetos focados na temática LGBT disponíveis na plataforma². Assim, trabalhamos com nove projetos de lei e um total de 536 comentários³.

² Coleta encerrada em 19 de março de 2013.

³ Os projetos coletados são os seguintes: PLC 7018/2010 – Proibirá a adoção de crianças por casais homossexuais, do deputado Zequinha Marinho (PSC); PLC 1865/2011 – Proibirá o casamento civil e religioso entre pessoas do mesmo

No que concerne ao Youtube, utilizou-se o mecanismo de busca da própria plataforma para pesquisar vídeos relacionados à *união homoafetiva* e *casamento gay*. A partir dos resultados dessa busca, selecionaram-se três vídeos mais bem colocados na contagem de exibição, contemplando-se distintas posições (sem posição clara, favorável e contrário ao casamento de pessoas do mesmo sexo) e observando a presença de um mínimo de 300 comentários. De posse dos três vídeos, realizamos, então, a coleta de 600 comentários: intervalo linear do primeiro ao ducentésimo comentário de cada vídeo.

No tocante aos comentários de notícias, foi feito um levantamento dos portais com conteúdo jornalístico mais acessados no Brasil: uol.com, G1, IG, Terra e Folha *online*⁴. Na sequência, coletaram-se os textos publicados entre 13 e 17 de maio de 2013 (a semana em que o Conselho Nacional de Justiça proibiu que cartórios se recusassem a efetivar casamentos entre pessoas do mesmo sexo). De posse desse material, escolheram-se as duas notícias que, segundo os contadores das próprias páginas, detinham, à época, o maior número de comentários, chegando-se a um texto do G1⁵ e a outro do Terra⁶. Como uma das matérias tinha 408 comentários, optou-se por coletar os mesmos 408 da outra, totalizando 816 comentários.

Por fim, no Facebook, a coleta foi feita a partir da criação de um perfil próprio da pesquisa a partir do qual se buscaram páginas abertas que tratassem da temática do casamento *gay*. Selecionaram-se três páginas em virtude do número de curtidas: uma delas contrária ao casamento *gay*⁷ e duas favoráveis a ele⁸. Essa assimetria se deve ao fato de haver muito mais comentários na página contrária a esse casamento do que naquelas favoráveis a ele. Nessas três páginas, encontraram-se 613 comentários, os quais foram coletados.

sexo, anulando todas as uniões civis já realizadas entre homossexuais, além de proibir a adoção de crianças por casais do mesmo sexo, do deputado Salvador Zimbaldi (PDT); PLCS 122/2006 – Definirá como crime o preconceito contra homossexuais, da deputada Iara Bernadi (PT); PLC 1510/2011 – Permitirá a visita íntima para presos de ambos os sexos, inclusive para presos e presas homossexuais, da deputada Érika Kokay (PT); PDC 234/2011 – Modificará tópicos da Resolução do Conselho Federal de Psicologia, para permitir que os psicólogos tratem a homossexualidade como doença, do deputado João Campos (PSDB); PLC 582/2011 – Aumentará a pena dos assassinatos cometidos contra homossexuais, quando o crime tiver sido motivado por preconceito, da deputada Dalva Figueiredo (PT); PLC 7382/2010 – Penalizará a discriminação contra heterossexuais e determinará medidas e políticas públicas antidiscriminatórias para esse caso, do deputado Eduardo Cunha (PMDB); PLC 1672/2011 – Criará o Dia do Orgulho Heterossexual, do deputado Eduardo Cunha (PMDB); PLS 31/2010 – Aumentará em 1/3 a pena dos homicídios dolosos causados devido à discriminação ou preconceito de cor de pele, etnia, opção sexual, religião ou nacionalidade, do deputado José Nery (PLS).

⁴ A pesquisa foi feita por meio da Alexa – The Web Information Company. Disponível em: <<http://www.alexa.com/topsites/countries/BR>>. Coleta realizada no dia 17 de maio de 2013.

⁵ "Decisão do CNJ obriga cartórios a fazer casamento homossexual", publicada em 14 de maio de 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/apos-uniao-estavel-gay-podera-casar-em-cartorio-decide-cnj.html>>.

Acesso em: 18 maio 2013.

⁶ "Apesar de resolução do CNJ, juiz veta casamentos gays no Rio de Janeiro", publicada em 17 de maio de 2013. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/apesar-de-resolucao-do-cnj-juiz-veta-casamentos-gays-no-rio-de-janeiro,c46ce650cf2be310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 18 maio 2013.

⁷ Disponível em: <<https://www.facebook.com/pages/Sou-Contra-o-Casamento-gay-e-a-PL122/141668619345457?ref=ts&fref=ts>>. Acesso em: 14 out. 2013.

⁸ Disponível em: <<https://www.facebook.com/EuApoioOCasamentoGay?ref=ts&fref=ts>> e <<https://www.facebook.com/casamentogaynaweb>>. Acesso em: 14 out. 2013.

Encerrada essa primeira coleta nas quatro plataformas, contávamos com um total de 2.565 comentários. No entanto, os conteúdos de alguns deles tinham sido removidos das respectivas plataformas. Ademais, identificamos algumas ocorrências em que problemas técnicos levaram à repetição sequencial de um mesmo comentário. Esses casos foram descartados.

Trabalhou-se, assim, com um recorte empírico de 2.515 comentários, os quais foram codificados com base em uma matriz analítica inspirada em Wales, Cotterill e Smith (2010) e adaptada para os propósitos desta pesquisa (Mendonça e Amaral, 2014; Sarmiento e Mendonça, 2016; Oliveira, Sarmiento e Mendonça, 2014). A matriz é composta por quatro categorias mensuradas quantitativamente (inclusividade, provimento de razões, reciprocidade e respeito) e duas categorias avaliadas qualitativamente (orientação para o bem comum e articulação de arenas). Neste artigo, de fundo quantitativo, não nos debruçamos sobre essas categorias qualitativas.

Para manter o foco, atemo-nos, aqui, a explicar a forma como a categoria fulcral para este artigo foi codificada, explicando os pontos específicos das outras categorias que nos são úteis, quando da exposição das hipóteses. Para a categoria *provimento de razões*, restringimo-nos a avaliar, em primeiro lugar, se cada comentário versava sobre temáticas do debate LGBT (*on topic*) ou se tratava de alguma questão não relacionada com esse foco (*off topic*). Na sequência, assinalamos se o comentário apresentava alguma justificativa para a posição advogada ou se se restringia a apresentar um posicionamento. Os comentários a seguir, publicados junto à matéria do G1 sobre a decisão do CNJ de obrigar cartórios a realizar o casamento civil homoafetivo, ilustram essas duas possibilidades:

Comentário 1 (codificado como "sem justificativa"): *Fica Feliciano!!! O Brasil necessita cada dia mais dos teus serviços.*

Comentário 2 (codificado como "com justificativa"): *quando um DIREITO é negado por FALTA DE LEI, o Judiciário visando a CF que diz que todos são IGUAIS, ACABA LEGISLANDO PARA APLICAR A CF.*

No primeiro caso, pode-se depreender uma posição contrária ao casamento homoafetivo, mas não uma justificativa a sustentar essa posição. No segundo, é possível ver o provimento de um argumento, embasado no direito e na igualdade, para sustentar uma posição.

Feita essa codificação, mapeamos os enquadramentos presentes em cada comentário. Neste artigo, a análise de enquadramento não será objeto de análise e, portanto, não apresentamos as categorias aqui.

O processo de coleta e codificação de dados contou com o trabalho de três bolsistas de iniciação científica e uma doutoranda em ciência política⁹. Cada um dos codificadores se encarregou, prioritária e inicialmente, do banco de uma das plataformas. Na sequência, os três outros codificadores e o coordenador da pesquisa revisaram integralmente a codificação em um

⁹ Manifestamos, aqui, nossos agradecimentos a Laura Lima, Stephanie Reis, Wesley de Oliveira e Rayza Sarmiento, que integraram todas as etapas da pesquisa.

processo coletivo com duração de dez meses. Dúvidas e diferenças de codificação foram amplamente debatidas para que se atingisse plena coerência entre os bancos de dados. Esse procedimento é mais dispendioso do que os tradicionais testes de *intercoder reliability*, mas acreditamos ser justificável por dotar o banco de uma coerência construída ao longo do processo de codificação, estando, pois, mais afinado com as próprias premissas da perspectiva deliberacionista de democracia.

Com base nesse banco de dados, interessa a este artigo indagar pelos fatores que podem influenciar positivamente na existência de razões em comentários *online*. A estratégia de pesquisa envolve a apresentação de estatística descritiva, correlações simples e um modelo de regressão logística, que foi realizado por meio do *software* Stata. Tais análises buscam testar cinco hipóteses:

H1 – A chance de postagens apresentarem justificativas depende da plataforma em que se encontram essas postagens.

A primeira hipótese sustenta que a plataforma tem um papel importante na presença ou ausência de justificativas de um comentário. Baseamo-nos, aqui, na ideia de *affordance* (Bendor, Haas Lyons e Robinson, 2012; Earl e Kimport, 2011), segundo a qual a estrutura tecnológica de um artefato induz certos comportamentos e deles participa (Latour, 2012). Em linhas gerais, entendemos que a plataforma importa para o tipo de debate que ali se processa (Lupia, 2009; Chadwick, 2009; Wright e Street, 2007; Sæbø, Rose e Molka-Danielsen, 2009; Bendor, Haas Lyons e Robinson, 2012; Barros e Almeida, 2013). Nesse sentido, é de esperar que algumas plataformas sejam mais abertas e induzam o provimento de razões para posições advogadas, ao passo que outras são mais inóspitas à apresentação de justificativas.

H2 – A chance de postagens apresentarem justificativas é maior em debates em que há equilíbrio entre as posições defendidas.

Uma crescente literatura sobre debates *online* tem assinalado a recorrência de arenas amplamente dominadas por uma posição, o que acaba por invisibilizar a discordância (Sunstein, 2001; Mutz, 2006; Lev-On e Manin, 2009; Hindman, 2009). Seja pelas escolhas pessoais, seja por algoritmos que filtram os *posts* visíveis a diferentes usuários, afirma-se que muitas arenas podem assumir um tom quase consensual. Por outro lado, é possível encontrar arenas razoavelmente equilibradas de discussão, com a presença de posições diversas. A segunda hipótese a ser testada afirma que esses espaços mais equilibrados induzem o provimento de razões, tendo em vista a necessidade de convencer advogados de visões distintas. Para operacionalizar essa hipótese, trabalhamos com um índice de dominância que calcula a diferença entre a posição predominante e a posição secundária em cada discussão no interior de cada arena. Debates cuja diferença entre a posição dominante e a posição secundária não ultrapassaram 10% foram considerados equilibrados.

H3 – A chance de postagens apresentarem justificativas tende a ser maior quando há mais reciprocidade.

A teoria deliberacionista de democracia se baseia na crença em uma troca de razões. Assim, faz sentido supor que comentários que se inserem em uma trama conversacional devem prover mais justificativas do que comentários não marcados por uma reciprocidade evidente. É diante do outro e da necessidade de se explicar perante ele que a teia deliberativa se estabelecerá. Para testar a hipótese, restringimo-nos à *reciprocidade direta* entre comentários (Mendonça, Freitas e Oliveira, 2014), avaliando apenas a presença de menções explícitas a outros comentários ou a existência de referências claras sem menção explícita.

H4 – A chance de postagens apresentarem justificativas é menor se o nível de desrespeito é maior.

Os deliberacionistas também partem do pressuposto de que a troca de razões deve ser marcada pelo respeito (Gutmann e Thompson, 1996; Steiner, 2012; Sarmiento e Mendonça, 2016). Participantes que se respeitam tendem a considerar os outros participantes e a formular justificativas para convencê-los. Assim, espera-se uma correlação negativa entre índices de desrespeito e índices de provimento de razões. Para testar tal hipótese, codificamos dois tipos de desrespeito: desrespeito a argumentos e desrespeito a grupos e não participantes do debate.

H5 – A chance de postagens apresentarem justificativas é menor em mensagens enviadas por anônimos.

Há uma antiga discussão na área de estudos sobre internet e política em torno das consequências do anonimato *online*. No campo da deliberação *online*, há quem defenda que a não revelação da identidade pode libertar o usuário de alguns constrangimentos e aqueles que afirmam que essa libertação pode induzir comportamentos incivis (Janssen e Kies, 2005; Wilhelm, 2000). Buscamos testar aqui a hipótese segundo a qual o anonimato pode induzir comentários mais superficiais, despreziosos e sem justificativas. Importante assinalar que o anonimato foi induzido a partir de uma variável *proxy* ("não identificação de gênero"). Entendemos que muitas pessoas podem usar perfis falsos para se manter anônimas. No entanto, dada a impossibilidade de averiguar esses casos, precisamos nos restringir a postagens que, claramente, protegem a identidade do usuário sem a adoção de um nome próprio.

Resultados

O primeiro dado a ser apresentado diz respeito ao número de comentários *on topic* (focados na temática LGBT). Dos 2.515 comentários, 2.387 (94,91%) foram codificados como *on topic*. Descartamos os 128 (5,09%) *posts off topic* para o restante das análises, visto que não faria sentido codificar as demais variáveis nesses casos. Além disso, a existência de alguns dados em branco levou-nos a descartar outros 12 comentários, o que fez com que a análise operasse, efetivamente, com 2.375 comentários. Em seguida, observou-se o número de comentários *on topic* que apresentava justificativas para as posições defendidas (Tabela 1).

Tabela 1
Distribuição das postagens com base na apresentação
ou não de justificativas, 2013

Justificativa	Votenaweb	Youtube	Portais de notícias	Facebook	Total
Sim	461 86,49%	398 75,38%	428 57,45%	434 76,27%	1.721 72,46%
Não	72 13,51%	130 24,62%	317 42,55%	135 23,73%	654 27,54%
Total	533 100,00%	528 100,00%	745 100,00%	569 100,00%	2.375 100,00%

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa "Deliberação online?".

Chama a atenção o fato de mais de 70% dos comentários coletados apresentarem algum tipo de razão para as posições advogadas. Esse dado sugere que a internet não é inóspita à justificação. A Tabela 1 também mostra a existência de algumas diferenças entre as plataformas. O Votenaweb é a arena mais marcada pelo provimento de razões, com quase 87% dos comentários apresentando alguma justificativa. Youtube e Facebook, redes sociais com algumas afinidades, apresentam em torno de 75% de mensagens com razões. Os portais de notícias, por sua vez, apresentam índice bem menor. Os dados parecem apontar para a corroboração de H1, indicando que existe alguma relação entre as plataformas e a presença de justificativas.

O passo seguinte da análise focou no índice de dominância das arenas de discussão. Interessava-nos compreender se as discussões estudadas eram amplamente dominadas por uma única posição ou se eram atravessadas por um equilíbrio entre posições distintas. Para tanto, calculamos a diferença entre a posição dominante e a segunda posição mais forte em cada debate investigado, destrinchando o Votenaweb, em seus nove projetos de lei; o Youtube, nos comentários referentes aos três vídeos; o Facebook, nas três páginas estudadas; e os comentários de notícias, nas reportagens dos dois portais. Como já mencionado, estabeleceu-se arbitrariamente um teto de 10% para a distinção entre grupos equilibrados e grupos mais dominados por uma posição. Isso significa que grupos considerados equilibrados são aqueles em que a diferença entre a posição dominante e a segunda posição mais advogada é menor do que 10%. A Tabela 2 indica os resultados referentes ao índice de dominância. Como se nota, a grande maioria dos comentários investigados (65,52%) estava inserida em arenas relativamente equilibradas, sendo que apenas cerca de um terço dos *posts* estava em arenas amplamente dominadas por uma posição. Cabe assinalar, contudo, a grande distinção entre as plataformas: o Votenaweb é profundamente caracterizado pela existência de debates dominados por uma posição, enquanto as três outras plataformas apresentam índices mais elevados de postagens em debates equilibrados.

Tabela 2
Distribuição das postagens por presença de índice de dominância, 2013

Índice de dominância	Plataforma				Total
	Votenaweb	Youtube	Portais de notícias	Facebook	
Debate equilibrado	22 4,13%	357 67,61%	745 100,00%	432 75,92%	1.556 65,52%
Debate dominado por uma posição	511 95,87%	171 32,39%	0 0,00%	137 24,08%	819 34,48%
Total	533 100,00%	528 100,00%	745 100,00%	569 100,00%	2.375 100,00%

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa "Deliberação *online*?".

Na sequência, movemo-nos para os dados sobre reciprocidade. Do universo de 2.375 comentários, 1.246 comentários (52,46%) continham marcas de reciprocidade, sendo 1.073 (45,18%) unidades caracterizadas como menções explícitas (referência a outro comentário ou uso de ferramenta de resposta). O cruzamento entre reciprocidade e justificativa, estratificado pela plataforma, é apresentado na Tabela 3:

Tabela 3
Distribuição das postagens com justificativas por presença de reciprocidade, 2013

Justificativa	Votenaweb		
	Sem reciprocidade	Com reciprocidade	Total
Não	55 16,08%	17 8,90%	72 13,51%
Sim	287 83,92%	174 91,10%	461 86,49%
Total	342 100,00%	191 100,00%	533 100,00%
Justificativa	Youtube		
	Sem reciprocidade	Com reciprocidade	Total
Não	80 33,33%	50 17,36%	130 24,62%
Sim	160 66,67%	238 82,64%	398 75,38%
Total	240 100,00%	288 100,00%	528 100,00%
Justificativa	Portais de notícias		
	Sem reciprocidade	Com reciprocidade	Total
Não	136 34,34%	181 51,86%	317 42,55%
Sim	260 65,66%	168 48,14%	428 57,45%
Total	396 100,00%	349 100,00%	745 100,00%



Justificativa	Facebook		
	Sem reciprocidade	Com reciprocidade	Total
Não	41 27,15%	94 22,49%	135 23,73%
Sim	110 72,85%	324 77,51%	434 76,27%
Total	151 100,00%	418 100,00%	569 100,00%

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa "Deliberação *online*?".

Chama a atenção o fato de as postagens com reciprocidade serem mais marcadas pelo provimento de razões em três das quatro plataformas (Tabela 3), o que aponta para a possibilidade de corroborarmos H3. Apenas nos portais de notícias, nota-se que as mensagens recíprocas sem justificativa se sobrepõem àquelas com justificativa. Parece haver, portanto, uma relação positiva entre o interagir com os outros e o ato de apresentar razões para as posições advogadas.

No tocante à estatística descritiva sobre desrespeito, observa-se que, dos 2.375 comentários analisados, 390 (16,42%) apresentavam alguma forma de desrespeito, sendo que algumas postagens tinham marcas de desrespeito tanto a argumentos e participantes da arena em questão como a terceiros (grupos e pessoas não engajados na arena). Assim, nota-se que 275 (11,58%) comentários desrespeitavam algum participante do debate, enquanto 125 (5,26%) eram desrespeitosos em relação a terceiros.

A Tabela 4 apresenta o resultado do cruzamento entre desrespeito dentro do debate e a presença de justificativas, estratificado pelas plataformas. É interessante observar que em três das plataformas analisadas (VotenaWeb, portais de notícias e Facebook), o percentual de *posts* com justificativa que são respeitosos é maior do que o percentual de *posts* com justificativa que são desrespeitosos. Chama a atenção o caso dos portais de notícia, nos quais a diferença é muito grande: 60,78% dos *posts* respeitosos apresentam argumentos, enquanto apenas 36% dos desrespeitosos o fazem. Esses resultados corroboram H4, segundo a qual a chance de postagens apresentarem justificativas é menor se o nível de desrespeito é maior. No caso do Youtube, contudo, nota-se uma inversão, sendo que há um percentual ligeiramente maior de *posts* desrespeitosos com justificativa do que de *posts* respeitosos com razões.

Tabela 4
Distribuição das postagens com justificativas por presença de desrespeito, 2013

Justificativa	Votenaweb		
	Sem desrespeito	Com desrespeito	Total
Não	54 12,68%	18 16,92%	72 13,51%
Sim	372 87,32%	89 83,18%	461 86,49%
Total	426 100,00%	107 100,00%	533 100,00%
Justificativa	Youtube		
	Sem desrespeito	Com desrespeito	Total
Não	109 24,77%	21 23,86%	130 24,62%
Sim	331 75,23%	67 76,14%	398 75,38%
Total	440 100,00%	88 100,00%	528 100,00%
Justificativa	Portal de notícias		
	Sem desrespeito	Com desrespeito	Total
Não	253 39,22%	64 64,00%	317 42,55%
Sim	392 60,78%	36 36,00%	428 57,45%
Total	645 100,00%	100 100,00%	745 100,00%
Justificativa	Facebook		
	Sem desrespeito	Com desrespeito	Total
Não	105 22,15%	30 31,58%	135 23,73%
Sim	369 77,85%	65 68,42%	434 76,27%
Total	474 100,00%	95 100,00%	569 100,00%

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa "Deliberação *online*?".

Por fim, no que concerne aos dados sobre anonimato, precisamos expor a frequência da variável "gênero", já que a tomamos como *proxy* para anonimato. A Tabela 5 mostra o cruzamento entre existência de justificativa e gênero, estratificado por plataforma:

Tabela 5
Distribuição das postagens com justificativas por gênero, 2013

Justificativa	Votenaweb			
	Masculino	Feminino	Não identificado (anônimo)	Total
Não	58 13,43%	14 13,86%	0 0,00%	72 13,51%
Sim	374 86,57%	87 86,14%	0 0,00%	461 86,49%
Total	432 100,00%	101 100,00%	0 0,00%	533 100,00%
Justificativa	Youtube			
	Masculino	Feminino	Não identificado (anônimo)	Total
Não	91 25,63%	18 20,22%	21 25,00%	130 24,62%
Sim	264 74,37%	71 79,78%	63 75,00%	398 75,38%
Total	355 100,00%	89 100,00%	84 100,00%	528 100,00%
Justificativa	Portal de notícias			
	Masculino	Feminino	Não identificado (anônimo)	Total
Não	219 40,26%	48 41,03%	50 59,52%	317 42,55%
Sim	325 59,74%	69 58,97%	34 40,48%	428 57,45%
Total	544 100,00%	117 100,00%	84 100,00%	745 100,00%
Justificativa	Facebook			
	Masculino	Feminino	Não identificado (anônimo)	Total
Não	97 26,94%	25 17,12%	13 20,63%	135 23,73%
Sim	263 73,06%	121 82,88%	50 79,37%	434 76,27%
Total	360 100,00%	146 100,00%	63 100,00%	569 100,00%

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa "Deliberação online?".

Os dados sugerem, de uma forma geral, que mulheres tendem a prover mais razões do que pessoas identificadas como homens e anônimos. Deve-se pesar, contudo, que os baixos números de usuárias e de anônimos acabam por comprometer a significância estatística de várias das correlações. Curiosamente, nos portais de notícias, plataforma que apresenta melhor grau de significância estatística¹⁰, os anônimos são os que menos proveem razões, ultrapassando inclusive o número de anônimos que apresentam justificativas. Há, assim, indícios para corroborar H5, segundo

¹⁰ Teste de Qui-Quadrado de Pearson (1) 11,1812 igual a (p = 0,004).

a qual a chance de postagens apresentarem justificativas é menor em mensagens enviadas por anônimos.

Chama a atenção, ao longo de toda essa análise descritiva, o modo como algumas plataformas se distinguem (sobretudo, os portais de notícias). Nesse sentido, é plausível supor a força de H1 sobre o modo como as plataformas influenciam a presença de justificativas nos *posts*. Assim, visando a verificar as interações entre as variáveis, buscou-se estimar um modelo estatístico de regressão logística capaz de indicar as probabilidades de ocorrência de provimento de razões ("presença de justificativa") no debate investigado.

Expostos na Tabela 6, os resultados indicam as razões de chances dos modelos e sua significância estatística. No primeiro modelo, a variável dependente ("presença de justificativa") é explicada pelas seguintes variáveis independentes: "reciprocidade", "índice de dominância", "desrespeito" e "gênero" (sendo "masculino" a categoria de referência). No segundo modelo, insere-se a variável independente relativa às plataformas (sendo "Votenaweb" a categoria de referência) e retira-se a variável que mensura o "índice de dominância". No terceiro modelo, todas as variáveis independentes são consideradas.

Tabela 6
Razões de chances e exponenciais dos erros padrão estimados por modelos de regressão logística para a variável dependente "presença de justificativa" nos comentários de Votenaweb, Youtube, portais de notícia, Facebook, segundo variáveis independentes, 2013

Variáveis independentes	Modelo 1 (sem plataforma)	Modelo 2 (sem índice de dominância)	Modelo 3 (com plataforma e índice de dominância)
Plataforma: Youtube		0,477*** (0,0794)	0,411*** (0,0789)
Plataforma: Portais de notícias		0,205*** (0,0307)	0,163*** (0,0344)
Plataforma: Facebook		0,478*** (0,0800)	0,407*** (0,0799)
Plataforma: Votenaweb		ref.	ref.
Reciprocidade	1,235** (0,120)	1,112 (0,112)	1,086 (0,110)
Índice de dominância	2,135*** (0,229)		0,789 (0,122)
Desrespeito	0,626*** (0,0768)	0,595*** (0,0749)	0,598*** (0,0755)
Gênero: Não identificado	0,680** (1,102)	0,791 (0,122)	0,815 (0,126)
Gênero: Feminino	1,309** (1,164)	1,208 (0,155)	1,192 (0,153)
Gênero: Masculino	ref.	ref.	ref.
Pseudo R²	0,0271	0,0598	0,0606
Número de observações	2.375	2.375	2.375

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa "Deliberação online?".

Nota: Exponenciais dos erros-padrão entre parênteses. Significante ao nível de 99% (***), 95% (**) e 90% (*).

O modelo 1, que não inclui as plataformas como variáveis independentes, apresenta alta significância estatística para todas as variáveis independentes (oscilando entre 99% e 95%). Esse modelo indica que a chance de comentários recíprocos apresentarem justificativas é 24% $[(1,24-1)*100]$ maior do que as de comentários não recíprocos. Quanto ao índice de dominância, a chance de um comentário postado em uma arena dominada por uma posição prover razões é 114% maior do que a de mensagens postadas em fóruns mais equilibrados, o que contraria H2. A relação da variável dependente com a variável "desrespeito" também apresenta significância estatística de 99%, embora seja inversa: a chance de comentários desrespeitosos proverem razões é 37% menor do que no caso de comentários respeitosos. Quanto ao gênero, a chance de as pessoas que não se identificam com nomes (*proxy* para anônimos) proverem razões é 32% menor, em relação à daquelas identificadas como homens. Por fim, observa-se que a chance de as mulheres proverem razões é 31% maior, em comparação à dos homens.

O modelo 2, com a introdução das "plataformas" e a retirada do "índice de dominância", é extremamente interessante, porque todas as variáveis independentes perdem significância estatística, com exceção das plataformas e da variável independente "desrespeito". A plataforma Votenaweb é a mais suscetível a estimular o provimento de razões, na medida em que, sendo ela nossa categoria de referência, todas as outras têm menos chances de conter comentários com razões. Mensagens no Youtube e no Facebook têm 52% menos chance de conter justificativas, enquanto as dos portais de notícias têm 79% menos chance, quando comparadas às mensagens postadas no Votenaweb. Em todos os casos, o nível de significância estatística é de 99%. O modelo também revela que mensagens desrespeitosas têm 40% menos chance de apresentar justificativas do que mensagens respeitosas. As categorias de gênero não tiveram significância estatística.

Por fim, o modelo 3, com todas as variáveis independentes, revela o mesmo padrão observado no modelo 2, com leves alterações na intensidade da influência das categorias sobre a variável dependente, o que aponta para a irrelevância do "índice de dominância" na compreensão do grau de mensagens que apresentam razões. Nesse modelo, mensagens no Youtube e no Facebook têm 59% menos chance de conter justificativas do que mensagens no Votenaweb. Comentários em um Portal de notícias têm 84% menos chance de apresentar justificativa, em relação à categoria de referência. Mensagens desrespeitosas têm chances 40% menores de proverem razões do que mensagens sem marcas de desrespeito. As categorias de gênero não apresentaram significância estatística.

Tendo em vista que os modelos 2 e 3 evidenciaram a força da origem da mensagem em certa plataforma para a presença de razões, demos sequência à análise com algumas regressões logísticas para explicar os principais fatores a atuar dentro de cada plataforma no sentido de induzir o provimento de razões. Nos quatro modelos apresentados na Tabela 7, tem-se como variável dependente "provimento de razões" ("presença de justificativa") e como variáveis independentes: "reciprocidade", "índice de dominância", "desrespeito" e "gênero". Vale apontar que, visto que a variável "desrespeito" mostrou significância estatística nas regressões mais gerais (Tabela 6), subdividimos a variável em "desrespeito no debate" (a argumentos ou participantes do

fórum em análise) e "desrespeito a terceiros" (a grupos ou indivíduos externos ao fórum em análise). O modelo 1 trata do Votenaweb, o modelo 2, do Youtube, o modelo 3, dos portais de notícia e o modelo 4, do Facebook:

Tabela 7
Razões de chances e exponenciais dos erros-padrão estimados por modelos de regressão logística para a variável dependente "presença de justificativa" nos comentários de Votenaweb, Youtube, portais de notícia, Facebook, segundo variáveis independentes, 2013

Variáveis independentes	Modelo 1 (Votenaweb)	Modelo 2 (Youtube)	Modelo 3 (Portais de notícias)	Modelo 4 (Facebook)
Reciprocidade	1,739* (0,536)	2,492*** (0,539)	0,578*** (0,0928)	1,222 (0,317)
Índice de dominância	1,620 (0,934)	0,884 (0,198)		0,705 (0,181)
Desrespeito no debate	1,373 (0,766)	0,788 (0,238)	0,436*** (0,111)	0,428*** (0,132)
Desrespeito a terceiros	0,535* (0,184)	1,034 (0,921)	0,574 (0,326)	0,922 (0,337)
Gênero: Não identificado		1,109 (0,325)	0,505*** (0,124)	1,439 (0,500)
Gênero: Feminino	0,924 (0,300)	1,438 (0,426)	0,958 (0,202)	1,712** (0,438)
Gênero: Masculino	ref.	ref.	ref.	ref.
Pseudo R²	0,0229	0,0346	0,0434	0,0288
Número de observações	533	528	745	569

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa "Deliberação online?".

Nota 1: Apesar de as variáveis independentes "anônimo" e "índice de dominância" terem sido consideradas em todos os modelos, elas não apresentaram variação em alguns deles (a primeira, no modelo 1, e a segunda, no modelo 3). Por isso elas aparecem em branco na tabela. Nota 2: Exponenciais dos erros-padrão entre parênteses. Significante ao nível de 99% (***) , 95% (**) e 90% (*).

O modelo 1, sobre o Votenaweb, mostra, com um nível de significância de 90%, que a variável "reciprocidade" está positivamente relacionada ao provimento de razões na plataforma em questão. Há 74% mais chance de uma mensagem recíproca conter justificativas do que mensagens sem reciprocidade. Com o mesmo nível de significância estatística, nota-se uma relação inversa com a variável "desrespeito a terceiros", sendo que essas mensagens desrespeitosas têm 46% menos chance de apresentar justificativas do que comentários que não apresentam desrespeito a terceiros. O modelo 2, sobre o Youtube, mostra a força da variável "reciprocidade" nessa plataforma. Mensagens recíprocas têm 149% mais chance de conter justificativa do que mensagens sem reciprocidade, com nível de significância de 99%.

O modelo 3, dos portais de notícias, evidencia, uma vez mais, sua especificidade, na medida em que a relação entre reciprocidade e justificativa se inverte: mensagens recíprocas têm 42% menos chance de conter justificativa do que mensagens sem reciprocidade. Ainda no que concerne

aos portais de notícias, nota-se que mensagens com marcas de desrespeito a argumentos e participantes do fórum (desrespeito no debate) têm 56% menos chance de apresentar justificativas, em relação a mensagens sem esse tipo de desrespeito. Mensagens de pessoas de gênero não identificado (*proxy* para anonimato) também têm chances menores (49%) de prover razões, em relação aos homens. Nessas três variáveis ("reciprocidade", "desrespeito no debate" e "gênero não identificado"), o nível de significância é de 99%. Por fim, o modelo 4, sobre o Facebook, aponta que mensagens com marcas de desrespeito a argumentos e participantes do fórum ("desrespeito no debate") têm 57% menos chance de conter justificativas do que mensagens sem esse tipo de desrespeito. Mensagens postadas por mulheres têm 71% mais chance de apresentar justificativa do que mensagens postadas por homens.

Discussão

Os resultados encontrados permitem algumas inferências acerca das hipóteses que guiaram a presente investigação. Nota-se, em primeiro lugar, a centralidade da plataforma na apresentação de justificativas, o que corrobora a *Hipótese 1*, segundo a qual a chance de postagens apresentarem justificativas está ligada diretamente à plataforma em que se encontram essas postagens. O fato de a introdução de variáveis ligadas à origem dos comentários retirar a significância estatística de praticamente todas as demais variáveis evidencia sua centralidade na compreensão dos processos de provimento de razões (Tabela 6). Plataformas não são meros canais para a expressão de posições e justificativas. Elas interpelam os sujeitos, por meio de suas *affordances*, fomentando a presença (ou ausência) de justificativas em comentários.

O Votenaweb é, clara e indubitavelmente, uma plataforma mais acolhedora ao ato de apresentar razões do que um portal de notícias, por exemplo. Isso pode ser parcialmente explicado por ele se configurar como uma arena voltada, especificamente, à expressão política. O participante dessa arena já está, de algum modo, motivado a falar sobre política. Isso não significa que as outras arenas analisadas sejam irrelevantes de um ponto de vista deliberativo. Os portais de notícia, por exemplo, parecem conter outras características vitais, como a publicidade e o confronto de visões. Youtube e Facebook abrigam padrões de sociabilidade, viabilizados por suas *affordances*, mais marcados pelo estabelecimento de relações. O que se observa, assim, é que o tipo de interação comunicativa em um contexto é profundamente atravessado por esse mesmo contexto. Como apontam Wright e Street (2007, p. 864), "A importância potencial do *design* não se limita à arquitetura da internet em si (embora ela seja obviamente importante), mas envolve a natureza da interface: como ela é desenhada e construída".

Ainda no plano mais geral, é interessante observar a relevância da variável "desrespeito", que mantém forte significância estatística mesmo depois da inclusão das variáveis independentes relativas às plataformas. A Tabela 6 corrobora a premissa deliberacionista (e a nossa *Hipótese 4*), segundo a qual o respeito é condição importante para o provimento de razões. Os dados mostram uma relação inversa entre desrespeito e provimento de justificativas, assinalando que comentários

mais respeitosos tendem a apresentar mais justificativas. Esse achado, embora aparentemente óbvio, é importante, na medida em que contraria outra hipótese plausível, qual seja, a de que o desrespeito pode desencadear um tipo de reciprocidade que obriga os sujeitos a justificarem suas posições (Sarmiento e Mendonça, 2016). O que se nota é que o desrespeito não parece desempenhar a função (plausível) de gatilho deliberativo, sendo que mensagens desrespeitosas mais frequentemente não apresentam quaisquer justificativas.

Nesse plano mais geral, com os dados de todas as plataformas agregados, não é possível corroborar as outras três hipóteses: (H2) sobre equilíbrio do debate, (H3) sobre reciprocidade e (H5) sobre anonimato. No que diz respeito à *Hipótese 2*, observa-se que o índice de dominância de uma arena não se mostra relevante, dada sua colinearidade com a plataforma em que se insere a mensagem. As variáveis relativas às plataformas conseguem explicar, nos modelos 2 e 3 da Tabela 6, aquilo que, no modelo 1 (da mesma Tabela 6), parece ser fortemente explicado pelo "índice de dominância". Isso significa que o fato de uma arena ser mais ou menos equilibrada não teve um peso muito significativo na indução ou restrição ao provimento de razões. A hipótese de que as pessoas proferirão mais razões quando o debate estiver mais acirrado não encontra base empírica em nosso estudo.

No tocante à *Hipótese 3*, é possível observar algo muito similar ao notado na análise do "índice de dominância". Perde-se a significância estatística da variável, quando se inserem as variáveis relativas a plataformas (Tabela 6). A Tabela 7 evidencia, contudo, que, quando se realiza uma análise mais detalhada de cada plataforma, a variável independente "reciprocidade" é estatisticamente relevante em três das plataformas. No Voteweb e no Youtube, nota-se que mensagens recíprocas têm mais chance de conter razões, enquanto nos portais de notícia observa-se o contrário: mensagens mais recíprocas têm menos chance de ter justificativas. Esse achado assinala a existência de dinâmicas diferentes nas plataformas. Enquanto usuários do Voteweb e do Youtube se engajam em um diálogo voltado ao convencimento, usuários de portais de notícias se engajam com outros participantes mais para desrespeitar do que para proferir razões. Tanto que, ainda nos portais, é possível observar uma relação estatisticamente significativa entre respeito e racionalidade: comentários com marcas de desrespeito a outros participantes (que não são poucos, vale frisar) tendem a ter menos justificativas. Novamente, tem-se, aqui, a corroboração de *H4* para uma arena específica.

Por fim, no que concerne à *Hipótese 5*, não é possível falar de uma relação estatisticamente significativa entre a variável "anonimato" e o "provimento de justificativas" quando se trabalha com os dados agregados (Tabela 6). Uma vez mais, a variável parecia, no modelo 1, ter peso, mas sua significância estatística não se mantém nos modelos 2 e 3, que incluem as plataformas como variáveis independentes. Assim, parece não fazer muita diferença se quem posta um comentário é um anônimo ou não. Também uma vez mais, contudo, é possível observar que a variável independente não é completamente irrelevante quando olhamos para plataformas específicas. Nos portais de notícias, mensagens postadas por perfis anônimos têm menos chance de oferecer razões. Salientamos, entretanto, que é preciso ter muita cautela com

todos os nossos achados relativos a anonimato, dada a fragilidade da *proxy* utilizada e o baixo número absoluto de pessoas com gênero não identificado (Tabela 5).

Considerações finais

Este artigo busca discutir a noção deliberacionista de racionalidade, por meio de um estudo sobre direitos LGBT. A pesquisa analisa comentários postados em quatro ambientes *online* (VotenaWeb, Youtube, portais de notícia e Facebook) a partir de uma matriz quantitativa deliberacionista. O objetivo da investigação é, em primeiro lugar, abordar, de um ponto de vista conceitual, a própria noção de razão para a abordagem deliberacionista. Na sequência, discutem-se fatores a impulsionar o incremento quantitativo do provimento de razões nessas arenas.

Essa análise testa cinco hipóteses: (H1) A chance de postagens apresentarem justificativas depende da plataforma em que se encontram essas postagens; (H2) A chance de postagens apresentarem justificativas é maior em debates em que há equilíbrio entre as posições defendidas; (H3) A chance de postagens apresentarem justificativas tende a ser maior quando há mais reciprocidade; (H4) A chance de postagens apresentarem justificativas é menor se o nível de desrespeito é maior; e (H5) A chance de postagens apresentarem justificativas é menor em mensagens enviadas por anônimos.

O principal achado do artigo evidencia a centralidade da plataforma no processo de provimento de razões. Defender uma posição com justificativas não é uma mera escolha individual, mas uma construção relacional que ganha concretude dentro de um ambiente, com suas *affordances*. O estudo também evidencia o respeito (sobretudo dentro do próprio debate) como condição importante para o provimento de razões, corroborando uma antiga tese deliberacionista. As variáveis "reciprocidade" e "anonimato" mostram-se importantes em algumas plataformas, mas não em todas.

Nesta conclusão, é importante chamar a atenção para alguns limites deste artigo. Em primeiro lugar, nossa *proxy* para anonimato ("gênero não identificado") é extremamente frágil e deve ser vista com muita cautela. Em segundo lugar, salienta-se o baixo Pseudo R^2 das regressões, o que indica um baixo poder explicativo dos modelos. Em terceiro, assinalamos o limite de trabalhar com uma concepção restrita de reciprocidade direta, que não contempla a complexidade do conceito, como já exploramos em outros artigos (Mendonça e Santos, 2009; Mendonça, Freitas e Oliveira, 2014). Finalmente, destacamos os limites de uma análise deliberativa puramente quantitativa. Muito do processo e do toma-lá-dá-cá discursivo se perde sem uma análise qualitativa.

Apesar dos limites, todavia, este estudo exploratório joga luz sobre o fenômeno em foco e apresenta uma análise sistemática sobre relações entre elementos definidores da deliberação. Entendemos que tais análises são importantes para fazer avançar compreensões mais complexas e pormenorizadas da própria deliberação, abrindo espaço para a reflexão teórica empiricamente

embasada. Em tempos de fortalecimento de abordagens multimétodos, a teoria não pode prescindir de enfoques quantitativos e qualitativos que lhe indiquem novos caminhos e orientações.

Ricardo Fabrino Mendonça – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. É pesquisador do CNPq e coordenador do Margem (Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça). E-mail: <ricardofabrino@hotmail.com>.

Ernesto F. L. Amaral – Pardee RAND Graduate School, Rand Corporation. E-mail: <eamaral@rand.org>.

Referências bibliográficas

ALBRECHT, S. "Whose voice is heard in the virtual public sphere? A study of participation and representation in *online* deliberation". In: Anais do Research Symposium "Information, Communication, Society, Balliol College and the Oxford Internet Institute, University of Oxford, 17-20 Sept 2003.

ALMEIDA, M. V. O casamento entre pessoas do mesmo sexo. Sobre "gentes remotas e estranhas" numa "sociedade decente". In: GROSSI, M.; UZIEL, A. P.; MELLO, L. (orgs.). *Conjugalidades, parentalidades e identidades lésbicas, gays e travestis*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BÄCHTIGER, A., et al. "Measuring deliberation 2.0: standards, discourse types, and sequenzialization". In: Anais do ECPR General Conference, Postdam, 5-12 September, 2009.

BARROS, S. A. R.; ALMEIDA, G. W. "O que contribui para uma deliberação *online* de qualidade? Um teste das variáveis 'empresa', 'plataforma' e 'tema'". In: Anais do V Compólitica – Associação Brasileira dos Pesquisadores em Comunicação e Política, Curitiba, 2013.

BENDOR, B.; HAAS LYONS, S.; ROBINSON, J. "What's there not to lie? The technical affordances of sustainability deliberations on Facebook". *JeDem*, vol. 4, nº 1, p. 67-88, 2012.

BOHMAN, J. "Realizing deliberative democracy as a mode of inquiry: pragmatism, social facts, and normative theory". *Journal of Speculative Philosophy*, vol. 18, nº 1, p. 23-43, 2004.

CARDON, D. *A democracia internet – promessas e limites*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

CHADWICK, A. "Web 2.0: new challenges for the study of e-democracy in an era of informational exuberance". *A Journal of Law and Policy*, vol. 5, nº 1, p. 9-41, 2009.

CHAMBERS, S. "Rhetoric and the public sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy?". *Political Theory*, vol. 37, nº 3, p. 323-350, 2009.

COLEMAN, S.; MOSS, G. "Under construction: the field of *online* deliberation research". *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 9, nº 1, p. 1-15, 2012.

DAHLBERG, L. "Net-public sphere research: beyond the 'first phase'". *Javnost*, vol. 11, nº 1, 27-44, 2004.

DAVIES, T.; GANGADHARAN, S. (eds.). *Online deliberation: design, research and practice*. Chicago: Center for the Study of Language and information, 2009.

DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press, 2000.

- DRYZEK, J. S. "Rhetoric in democracy: a systemic appreciation". *Political Theory*, vol. 38, nº 3, p. 319-339, 2010.
- EARL, J.; KIMPORT, K. *Digitally enabled social change – activism in the internet age*. Cambridge: The MIT Press, 2011.
- FACCHINI, R. "Movimento homossexual no Brasil: recompondo um histórico". *Cadernos AEL*, vol. 10, nº 18/19, 2003.
- GALEOTTI, A. E. *Toleration as recognition*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2002.
- GOMES, W. S. *A política na timeline: crônicas de comunicação e política em redes sociais digitais*. Salvador: Edufba, 2014.
- GRAHAM, T.; WITSCHGE, T. "In search of *online* deliberation: Towards a new method for examining the quality of *online* discussions". *Communications*, vol. 28, nº 2, p. 173-204, 2003.
- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
- _____. *Why deliberative democracy?*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, J. *The theory of communicative action*, vol 1: Reason and the rationalization of society. Boston: Beacon Press, 1983.
- _____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *The theory of communicative action*, vol. 2: Lifeworld and system – a critique of functionalist reason. Boston: Beacon Press, 1987.
- _____. *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HINDMAN, M. *The myth of digital democracy*. Woodstock: Princeton University Press, 2009.
- JANSSEN, D.; KIES, R. "Online forums and deliberative democracy". *Acta Politica*, vol. 40, p. 317–335, 2005.
- JENSEN, J. L. "Public spheres on the Internet: anarchic or government-sponsored: a comparison". *Scandinavian Political Studies*, vol. 26, nº 4, p. 349-374, 2003.
- KADLEC, A. *Dewey's critical pragmatism*. Lanham: Lexington Books, 2007.
- KIES, R. *Promises and limits of web-deliberation*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- LATOUR, B. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Salvador: Edufba; Bauru: Edusc, 2012.
- LEV-ON, A.; MANIN, B. Happy accidents: deliberation and *online* exposure to opposing views. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S. (orgs.). *Online deliberation: design, research and practice*. Chicago: Center for the Study of Language and Information, 2009.
- LUPIA, A. Can online deliberation improve politics?. In: DAVIES, T.; GANGADHARAN, S. (eds.). *Online deliberation: design, research and practice*. Chicago: Center for the Study of Language and Information, 2009.
- MANSBRIDGE, J., et al. "The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy". *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, nº 1, p. 64-100, 2010.

- MANSBRIDGE, J., et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (orgs.). *Deliberative systems – deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-26, 2012.
- MENDONÇA, R. F. "Reconhecimento e (qual?) deliberação". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, nº 1, p. 206-227, 2011.
- _____. "Assessing some measures of online deliberation". *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, nº 3, p. 88-115, 2015.
- _____. "Antes de Habermas, para além de Habermas: uma abordagem pragmatista da democracia deliberativa". *Sociedade e Estado*, vol. 31, 2016 (no prelo).
- MENDONÇA, R. F.; AMARAL, E. "Deliberação online em consultas públicas? O caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 22, nº 49, p. 177-203, 2014.
- MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. "Can the claim to foster broad participation hinder deliberation?". *Critical Policy Studies*, vol. 8, nº 1, p. 78-100, 2014.
- MENDONÇA, R. F.; FREITAS, F. V.; OLIVEIRA, W. M. "Reciprocidade discursiva, enquadramento e deliberação: a consulta pública sobre reforma política da ALMG". *Análise Social*, nº 211, p. 244-271, 2014.
- MENDONÇA, R. F.; SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R. (org.). *Deliberação online no Brasil: entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação*. Salvador: Edufba, 2016.
- MENDONÇA, R. F.; SANTOS, D. B. "A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo acerca da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil". *Dados*, vol. 52, nº 2, p. 507-542, 2009.
- MOUFFE, C. "Por um modelo agonístico de democracia". *Revista de Sociologia e Política*, nº 25, p. 11-23, 2005.
- MUTZ, D. C. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2006.
- NEBLO, M. "Thinking through democracy: between theory and practice of deliberative politics". *Acta Política*, vol. 40, nº 2, p. 169-81, 2005.
- OLIVEIRA, W.; SARMENTO, R.; MENDONÇA, R. F. "Deliberação no Youtube? Debates em torno da questão LGBT". *Revista Compólitica*, vol. 4, nº 1, p. 53-80, 2014.
- POGREBINSCHI, T. *Pragmatismo: teoria social e política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.
- POLLETTA, F. "Just talk: public deliberation after 9/11". *Journal of Public Deliberation*, vol. 4, nº 1, p. 1-22, 2008.
- REIS, S. "Deliberação online e a legitimidade do falante: um estudo de caso sobre o vote na web e os comentários de notícias". Monografia de conclusão de curso em ciências sociais, UFMG, Belo Horizonte, 2014.
- RIOS, R. R. "Para um direito democrático da sexualidade". *Horizontes Antropológicos*, vol. 12, nº 26, p. 71-100, 2006.
- SÆBØ, Ø.; ROSE, J.; MOLKA-DANIELSEN, J. "E-Participation: designing and managing political discussion forums". *Social Science Computer Review*, vol. 28, nº 4, p. 403-426, 2009.
- SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R.; MORAIS, R. "Como avaliar a deliberação online? Um mapeamento dos critérios". In: Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 2011.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. "Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, p. 446-477, 2010.

SANDERS, L. "Against deliberation". *Political Theory*, vol. 25, nº 3, p. 347-376, 1997.

SARMENTO, R.; MENDONÇA, R. F. "Disrespect in *online* deliberation: inducing factors and democratic potentials". *Revista de Ciencia Política*, Santiago (*online*), 2016 (no prelo).

SHAPIRO, I. Enough of deliberation: politics is about interests and power. In: MACEDO, S. (org.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. Nova York/Oxford: Oxford University Press, p. 28-38, 1999.

SHOOK, J. R. *Os pioneiros do pragmatismo americano*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SIMON, W. H. Three limitations of deliberative democracy: identity politics, bad faith, and indeterminacy. In: MACEDO, S. (org.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. Nova York/Oxford: Oxford University Press, p. 49-57, 1999.

STEINER, J. *The foundations of deliberative democracy: empirical research and normative implications*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

STEINER, J., et al. *Deliberative politics in action: analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

STROMER-GALLEY, J. "Measuring deliberation's content: a coding scheme". *Journal of Public Deliberation*, vol. 3, nº 1, p. 1-35, 2007.

SUNSTEIN, C. *Republic.com*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

THOMPSON, D. "Deliberative democratic theory and empirical political science". *Annual Review of Political Science*, vol. 11, p. 497-520, 2008.

VIANNA, A. Atos, sujeitos e enunciados dissonantes: algumas notas sobre a construção dos direitos sexuais. In: MISKOLCI, R.; PELÚCIO, L. (orgs.). *Discursos fora da ordem: sexualidades, saberes e direitos*. São Paulo: Annablume, 2012.

VIEIRA, M. B.; SILVA, F. C. "Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 10, p. 151-194, abr. 2013.

WALES, C.; COTTERILL, S.; SMITH, G. "Do citizens 'deliberate' in on-line discussion forums? Preliminary findings from an internet experiment". In: Anais do Participatory and Democracy Specialist Group at the Political Studies Association Conference, Edinburgh, Scotland, 2010.

WILHELM, A. G. *Democracy in the digital age*. New York: Routledge, 2000.

WOJCIESZAK, M.; MUTZ, D. C. "Online groups and political discourse: do *online* discussion spaces facilitate exposure to political disagreement?". *Journal of Communication*, vol. 59, nº 1, p. 40-56, 2009.

WRIGHT, S.; STREET, J. "Democracy, deliberation and design: the case of *online* discussion forums". *New Media and Society*, vol. 9, nº 5, p. 849-869, 2007.

YOUNG, I. Communication and the other: beyond deliberative democracy. In: BENHABIB, S. (ed.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, p. 120-135, 1996.

Resumo

Racionalidade online: provimento de razões em discussões virtuais

Este artigo se propõe a discutir a ideia de racionalidade que está no coração das abordagens deliberacionistas de democracia. Essa discussão embasa a realização de um estudo empírico focado em um banco de dados com 2.375 comentários sobre direitos LGBT em quatro arenas *online*: Youtube, Facebook, comentários de notícias e Votenaweb. O objetivo é discutir os principais fatores a influenciar no incremento do provimento de razões por postagens nessas arenas. Na análise, testamos cinco hipóteses: (H1) A chance de postagens apresentarem justificativas depende da plataforma em que se encontram essas postagens; (H2) A chance de postagens apresentarem justificativas é maior em debates em que há equilíbrio entre as posições defendidas; (H3) A chance de postagens apresentarem justificativas tende a ser maior quando há mais reciprocidade; (H4) A chance de postagens apresentarem justificativas é menor se o nível de desrespeito é maior; e (H5) A chance de postagens apresentarem justificativas é menor em mensagens enviadas por anônimos. Os resultados indicam que, entre as variáveis testadas, a "plataforma" e a "presença de respeito" são as mais importantes para induzir o provimento de justificativas.

Palavras-chave: democracia deliberativa; deliberação *online*; racionalidade; direitos LGBT

Abstract

Online rationality: reason-giving in virtual discussions

The aim of this article is to discuss the idea of rationality in *online* debates. Taking a deliberative approach, this article analyzes 2,375 comments about LGBT rights across four different platforms: Facebook, Youtube, News Portals, and Votenaweb (which was specifically designed as a platform for discussions about bills proposed in the Brazilian National Congress). Using reason-giving as a dependent variable, the article tests five hypotheses: (H1) the number of posts presenting arguments for their positions is directly related to the platform on which these comments were posted; (H2) the chances that a post will present arguments is greater when the forum is balanced; (H3) the chances that a post will present arguments is greater when reciprocity is more frequent; (H4) the chances that a post will present arguments is smaller when the level of disrespect is greater; and (H5) the chances that a post will present arguments diminish when the comments are written by anonymous participants. The results show the importance of the nature of the platform and the salience of respect in inducing reason-giving.

Keywords: deliberative democracy; *online* deliberation; rationality; LGBT rights

Resumen

Racionalidad online: provisiones de razones en las discusiones virtuales

Este artículo se propone discutir la idea de racionalidad que se encuentra en el corazón de enfoques deliberacionistas sobre la democracia. Esta discusión está fundamentada en la realización de un estudio empírico centrado en una base de datos de 2.375 comentarios sobre los derechos LGBT en cuatro sitios *online*: "Youtube", "Facebook", "comentarios de noticias" y "votenaweb". El objetivo es discutir los principales factores que influyen en el aumento de la provisión de razones en las publicaciones de estos sitios. En el análisis, se intenta probar cinco hipótesis: (H1) el índice de mensajes que presentan justificaciones se conecta directamente a la plataforma donde se encuentran estos mensajes; (H2) el índice de publicaciones que presentan justificaciones es más alto en los debates donde hay equilibrio entre las posiciones defendidas; (H3) el índice de mensajes que tienen justificaciones tiende a ser mayor cuando hay más reciprocidad; (H4) el índice de mensajes que presentan justificaciones es más pequeño si el nivel de falta de respeto es superior; y (H5) el índice de mensajes que presentan justificaciones es más bajo en los mensajes enviados por personas anónimas. Los resultados indican que, entre las variables analizadas, la plataforma tecnológica y la presencia de respeto son los aspectos más importantes para inducir la provisión de justificaciones.

Palabras-clave: democracia deliberativa; deliberación *online*; racionalidad; derechos LGBT

Résumé

Rationalité en ligne: justifications dans les discussions virtuelles

Cet article se propose de discuter l'idée de rationalité qui est au cœur des théories de la démocratie délibérative. Cette discussion est à la base d'une étude empirique centrée sur une base de données de 2 375 commentaires portant sur les droits LGBT sur quatre plateformes en ligne: Youtube, Facebook, des commentaires d'articles et Votenaweb. Le but est de discuter les principaux facteurs qui peuvent influencer l'usage des arguments dans ce qui est posté sur ces plateformes. Dans l'analyse, nous testons cinq hypothèses: (H1) La probabilité que des messages présentent des justifications est directement liée à la plateforme où sont postés ces messages; (H2) la probabilité que des messages présentent des justifications est plus grande dans les débats où les différentes positions défendues s'équilibrent; (H3) la probabilité que des messages présentent des justifications est plus grande quand il y a plus de réciprocité; (H4) la probabilité que des messages présentent des justifications diminue lorsque le manque de respect augmente; et (H5) la probabilité que des messages présentent des justifications est plus petite dans les messages anonymes. Les résultats montrent que, parmi les variables testées, la plateforme et la présence de respect sont les aspects les plus importants pour que des justifications soient fournies.

Mots-clés: démocratie délibérative; délibération en ligne; rationalité; droits LGBT

Artigo submetido à publicação em dezembro de 2014.

Versão final aprovada em maio de 2016.

Discussões em torno do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição na *Folha de S. Paulo*

Lauriston de Araújo Carvalho
Daniel Henrique Pereira Espíndula

Introdução

A onda de temor diante de situações ameaçadoras tem gerado problemas e discussões nas esferas social, econômica e política, diante da incapacidade da sociedade em responder adequadamente a questões relativas à violência. Segundo Glassner (2003), a disparidade entre a magnitude do fenômeno e sua baixa resolutividade contribui para que a violência se configure como um problema de difícil prevenção ou controle.

As temáticas da violência em geral e da criminalidade em específico têm merecido crescente atenção de pesquisadores nos últimos anos. Para Ramos e Novo (2003), o entendimento do universo complexo das determinações dos diversos fenômenos abrangidos pelo rótulo da violência tem sido um desafio para as ciências sociais nas últimas décadas.

O discurso do medo e da insegurança está presente na vida dos moradores em vários espaços sociais, e não apenas nos grandes centros urbanos, ecoando também em regiões mais afastadas das capitais e nas zonas rurais. Um levantamento realizado por Waiselfisz (2015) apontou para um aumento de 387% no número de mortes por armas de fogo no Brasil entre 1980 e 2012. Em dados absolutos, nesse período 880.386 pessoas morreram por disparo de arma de fogo no país, e, desse total, 747.760 foram assassinadas. Os dados para 2012 (42.416 óbitos) mostram ainda que os jovens na faixa de 15 a 29 anos foram as maiores vítimas (24.882 ou 59% dos casos), representando uma taxa de mortalidade de 47,6 jovens para cada 100 mil habitantes.

Levando-se em consideração as regiões do Brasil, durante o período de 2002 a 2012, quase todas apresentaram aumento nos índices de mortalidade por causas externas vinculadas a armas de fogo: Norte (+135,7%), Nordeste (+89,1%), Sul (+34,6%) e Centro-Oeste (+44,9%). Apenas a região Sudeste apresentou uma queda de 39,8%, protagonizada pelos estados de São Paulo (-58,6%) e Rio de Janeiro (-50,3%). Ainda segundo Waiselfisz (2015), em 2012 Alagoas configurou-se como o estado com maior taxa de mortos por armas de fogo (55 óbitos para cada 100 mil habitantes), enquanto Roraima foi o estado com a menor taxa: 7,5 para cada 100 mil.

Em 2012, apesar de as capitais apresentarem índices de morte por armas de fogo maiores que outros espaços urbanos, nas grandes capitais esses índices vêm diminuindo, e aumentando nas demais cidades, o que demonstra o deslocamento da violência para outros espaços geográficos nos estados.

Waiselfisz (2015) mostra que grandes capitais como São Paulo, Rio de Janeiro ou Recife, que na virada de século XX apresentavam elevadas taxas de violência, conseguiram reduzir esses índices, e outras capitais menores, relativamente tranquilas, sofreram grande aumento nesses índices, como João Pessoa, Fortaleza ou Natal.

Nesse cenário destacam-se ainda as mortes ocasionadas em intervenções policiais com armas de fogo, como consequência de políticas de segurança pública, incluindo a chamada "guerra" às drogas. Em relatório da Anistia Internacional (2015), no estado do Rio de Janeiro, num período de dez anos (2005-2014), foram registrados 8.466 casos de homicídio decorrentes de intervenção policial. Especificamente na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2014, os homicídios cometidos por policiais corresponderam a 15,6% do número total de homicídios. Porém, de todas as 220 investigações envolvendo esses homicídios, apenas um caso teve denúncia apresentada à Corregedoria. Até abril de 2015, 183 investigações seguiam em aberto (Anistia Internacional, 2015).

Mas os danos causados pelo uso de armas de fogo não se restringem aos homicídios. É elevado o número de internações em virtude de lesões por arma de fogo. Aqui há que se considerar também o uso acidental da arma. De cada três internações relacionadas a lesões por arma de fogo no Brasil, uma foi por acidente. Questiona-se se a bala perdida está incluída nessa categoria – o que leva à discussão sobre a necessidade de classificar essa situação em categoria à parte (Phebo, 2005, p. 31).

Dentro desse contexto, há 20 anos, em 1995, o tema do desarmamento, como política de segurança pública, foi pautado, como uma forma de buscar soluções para os altos índices de violência no país, sobretudo as mortes por armas de fogo. Em 1997, o porte de armas de fogo, que antes era considerado apenas contravenção penal, passou a ser crime. Também nesse ano, ampliou-se o rigor para compra e porte desse tipo de arma. Mesmo com essas iniciativas, Dreyfus e Nascimento (2005) mostram que, na década de 2000, o Brasil contava com um arsenal de 15,3 milhões de armas de fogo em mãos privadas, das quais 6,8 milhões registradas junto aos órgãos competentes e 8,5 milhões não registradas, dentre estas, 3,8 milhões estavam em poder de criminosos.

Em 2003, a política nacional de desarmamento foi ampliada com a promulgação da Lei 10.823/03, conhecida como Estatuto do Desarmamento, a qual previa regras ainda mais rígidas para a posse e o porte de armas de fogo e munições no Brasil. A política de controle de armas resultante da aprovação desse Estatuto apresentou resultados favoráveis, conforme aponta Waiselfisz (2015). A avaliação do autor é de que no primeiro ano de vigência da política de controle de armas (2003) houve uma redução de 7,2% dos homicídios e queda de 8,2% no número de óbitos registrados em 2003. Em

uma análise do período entre 2004 e 2012, estima-se que 160.036 vidas foram poupadas, e, desse total, 113.071 foram de jovens, de acordo com a projeção. Destaca-se em seu artigo 35 a utilização do instrumento de consulta popular sobre o tema. O plebiscito realizado em 2005 instigou 95.375.824 cidadãos a irem às urnas para se posicionar sobre a comercialização de armas de fogo e munição.

Um dos argumentos propagados para a não comercialização de armas de fogo e munição era que ela traria maior segurança para a sociedade, com a diminuição dos crimes passionais e mortes acidentais envolvendo esse tipo de arma. No entanto, o raciocínio inverso também seria utilizado, saber que as pessoas poderiam portar uma arma diminuiria o risco de assaltos. Essa discussão provocou muita polêmica em diversos segmentos sociais e o "não" à proibição da comercialização foi vitorioso.

Invariavelmente, o debate sobre o controle das armas de fogo no Brasil é noticiado pela mídia como política pública sempre que episódios trágicos de violência ganham comoção nacional. O último deles ocorreu em 2011, no estado do Rio de Janeiro, conhecido como o massacre da escola em Realengo, no qual um jovem portando dois revólveres matou 12 crianças e deixou outras 13 feridas. Naquele momento em que a sociedade estava mergulhada em comoção, um decreto legislativo vislumbrava um novo referendo para o mesmo ano, visando a uma reconsulta à população sobre a comercialização das armas de fogo e munição.

Biroli e Mantovani (2010) salientam que os meios de comunicação de massa e a política se inter-relacionam, de modo que a relação estabelecida entre esses dois campos de saberes e práticas constitui o elemento central para o entendimento das disputas eleitorais. Para as autoras, os meios de comunicação se destacam na delimitação do debate público, sobretudo, de duas formas: I- a partir da definição das temáticas que serão consideradas relevantes; e II- consolidando e conferindo sentidos às disputas políticas, estabelecendo diferenciações a partir de clivagens e oposições entre os atores que participam dos debates.

Vários estudos utilizaram fontes jornalísticas para a análise de material de cunho político. Biroli e Mantovani (2014) pesquisaram a cobertura dada pelo jornal *Folha de S. Paulo* ao processo do Mensalão. Já Mundim (2010) fez uso de um instrumento de testagem para avaliar o efeito da cobertura da imprensa durante as eleições de 2002 e 2006 em quatro grandes jornais brasileiros. Campos (2009) analisou como os crimes de grande repercussão pública de 2003 e 2007 mobilizaram as Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) a respeito da maioria penal a partir de matérias veiculadas na revista *Veja* e no jornal *Folha de S. Paulo*. Fonseca (2003) estudou os posicionamentos adotados em quatro jornais de grande circulação nacional sobre a Constituinte entre 1987 e 1988.

Embora pouco presente nas pesquisas na área das ciências humanas, alguns estudos sobre o referendo (Sorj, 2006; Araújo Júnior et al., 2007; Mendonça e Santos, 2009) apresentam a análise dos discursos veiculados nas campanhas televisivas pelos

grupos do "Sim" e do "Não". Esses trabalhos discutem a lógica argumentativa empregada nas campanhas e o seu papel na construção de um sentido comum à realidade dos grupos sociais, constituindo um valioso material para o entendimento do modo como a sociedade compreendeu esse fenômeno social.

A despeito do processo de compreensão da realidade, Lima e Werneck (2012) entendem o jornalismo como parte de um processo de construção social da realidade e não um espelho dela. Embasados em outros teóricos, os autores ponderam que as "notícias não espelham a realidade. Ao contrário, elas a constituem como um fenômeno social compartilhado, visto que, no processo de descrever o evento, as notícias o definem e redefinem" (Lima e Werneck, 2012, p. 225). Em complemento, Thompson (1995) considera que os meios de comunicação de massa constituem aparatos técnicos de mediação simbólica, capazes de transformar a natureza das interações sociais e as percepções que indivíduos e grupos têm de si mesmos e dos outros. Segundo o autor, os julgamentos e valores que organizam a experiência da realidade podem ser confirmados, (re)produzidos e transformados pela mídia.

Serra e Santos (2003) defendem que o poder atual da mídia estaria na construção, na projeção e na legitimação de significados, dando visibilidade aos fenômenos que atraem primeiramente a atenção dos jornalistas. Ainda segundo os autores, a função destes não se esgota no fato acontecido e no público.

Camargo e Barbará (2004) salientam a importância dos processos de comunicação como um instrumento para a informação e a prevenção ao discutirem o risco da epidemia da Aids. Entendemos que tais processos de comunicação também podem ser aplicados a outros problemas sociais, como os aqui em questão.

Tendo em vista esse papel de mediação e difusão de opinião dos meios de comunicação, este artigo apresenta as discussões em torno do referendo sobre a comercialização de armas de fogo no jornal *Folha de S. Paulo* no ano 2005 e analisa como tal veículo midiático se preocupou em difundir o tema ao longo dos meses, buscando identificar internamente quais grupos/movimentos sociais tiveram voz na imprensa e puderam expressar suas ideias/opiniões.

Método

A metodologia utilizada é a pesquisa documental com reportagens de jornal e se insere numa perspectiva descritiva. Utilizando como referência o jornal *Folha de S. Paulo*, foram coletadas todas as reportagens, dentro do conjunto de cadernos, contendo notícias do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição durante o período de 1º de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2005, num total de 170 reportagens. O período dessa coleta justifica-se pelo fato de 2005 ter sido o ano de idealização e realização do referendo, ocorrido em 23 de outubro de 2005. Optou-se pela *Folha de S. Paulo* por ser o segundo jornal de maior circulação do Brasil, com uma tiragem média de mais de 360 mil

exemplares e consumido por uma grande variedade de público, sendo suas matérias e reportagens publicadas em diversos jornais por todo o território brasileiro.

O procedimento de busca das reportagens foi realizado pela internet no próprio *site* do jornal. No campo de busca pelas edições, foram utilizados os descritores: referendo; arma de fogo; munição. O material encontrado foi classificado segundo as variáveis de interesse do estudo, a saber: número de entrada no banco, mês de publicação e caderno de publicação. Foram coletadas as reportagens impressas e *online*, e para efeito de categorização e classificação as reportagens noticiadas nessas duas formas de veiculação foram consideradas apenas na sua primeira aparição.

Processo de tratamento e análise de dados

O processo de análise de dados caminhou por duas frentes, segundo os objetivos do estudo. O primeiro processo de tratamento e análise atentou para a frequência com que o tema foi noticiado ao longo dos meses durante o período pesquisado. Todas as reportagens encontradas foram tabuladas quanto ao mês, e logo depois foi contabilizada a frequência simples ao longo dos 12 meses de 2005.

O segundo procedimento de tratamento e análise dos dados buscou compreender o modo como o jornal apresenta a discussão em torno da temática do referendo de armas de fogo a partir da Classificação Hierárquica Descendente realizada pelo *software* Alceste – Analyse de Lexèmes Concurrent dans les Enoncés Simples d'un Texte (Reinert, 1990). Após o processo de tabulação, todo o material encontrado foi processado pelo *software*.

A respeito desse *software*, Menandro (2004) o apresenta ao mesmo tempo como uma técnica e uma metodologia, o qual visa à apreensão de informações essenciais contidas em um conjunto de textos conexos e volumosos. Sua aplicação é eficaz em dados provenientes de diversos procedimentos de coleta que tenham em comum a linguagem verbal (entrevistas, grupos focais, artigos de imprensa, obras literárias etc.). Já Fonseca (2010) destaca que a organização dos dados pelo Alceste é viabilizada por meio de análises estatísticas e matemáticas, as quais fornecem o número de classes, as relações estabelecidas entre elas, as formas radicais e palavras associadas com seus respectivos valores de qui-quadrado.

Uma das análises básicas do Alceste é a Análise de Classe ou contexto lexical¹. São os temas extraídos da análise do *corpus*. Cada classe gerada pelo Alceste corresponde a UCEs específicas identificadas por meio do vocabulário contido nelas. A força de relação com que cada UCE e/ou palavra se relaciona a uma classe é determinada pelo valor do qui-quadrado (X^2) (Cortez, 2006).

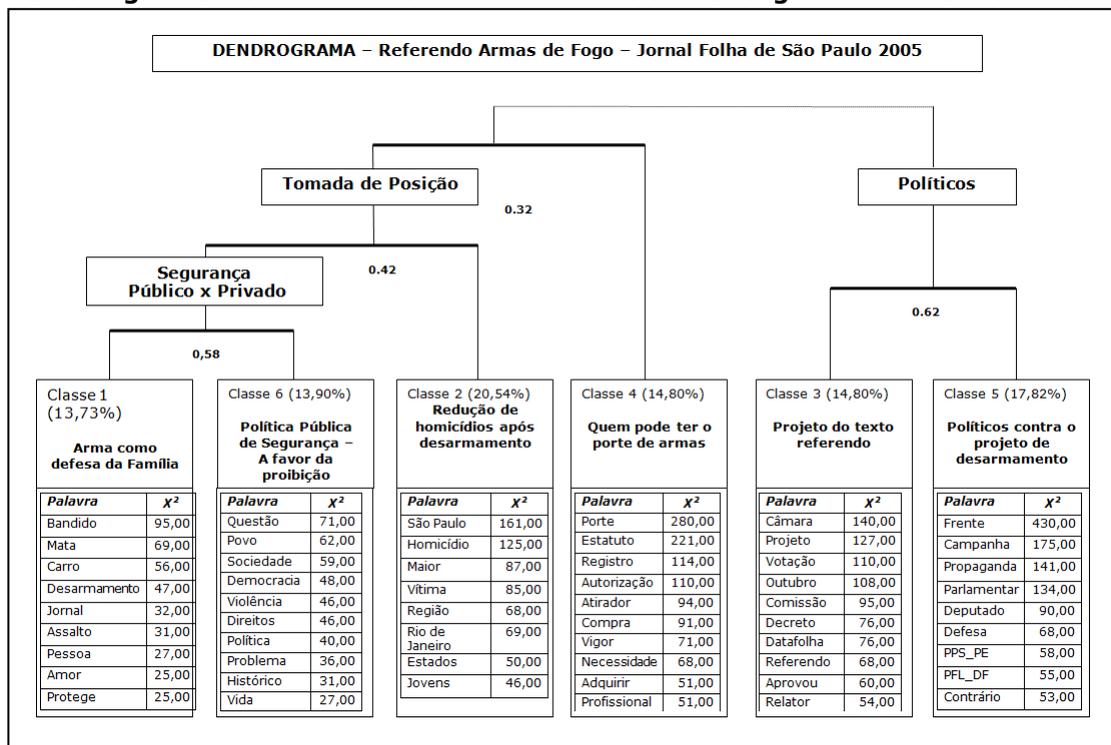
¹ Outra análise básica do *software* é a Unidade de Contexto Elementar (UCE) (Cortez, 2006). A UCE corresponde à frase dimensionada em função do comprimento e da pontuação. É a partir dela que o *software* realiza o trabalho de classificação (Oliveira, Gomes e Marques, 2005).

A Classificação Hierárquica Descendente, utilizada aqui, consiste em um tipo de análise realizada pelo Alceste, a qual, segundo Cortez (2006), elabora uma classificação definitiva do vocabulário específico para cada classe, levando em consideração alguns elementos, a saber: frequência, percentagem e coeficiente de relação da palavra com o texto no qual está inserida. Ao final do processo de classificação, o *software* organiza os dados das classes sob a forma de representação gráfica de uma árvore – dendrograma –, que indica o número de classes, suas estruturas e a forma de relação entre elas, proximidade e/ou oposição Cortez (2006).

Resultados

A análise da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) realizada pelo Alceste indicou que a discussão do referendo sobre o comércio de armas de fogo pela *Folha de S. Paulo* no ano de 2005 distribuiu-se em seis classes distintas organizadas em torno de dois grandes grupos, conforme pode ser observado na Figura 1:

Figura 1
Dendrograma referendo sobre comércio de armas de fogo na *Folha de S. Paulo*



Fonte: A figura foi gerada pela análise do *software* Alceste. A análise foi baseada nos dados coletados no jornal *Folha de S. Paulo*, durante o ano de 2005. Os valores isolados 0.58, 0.42, 0.32 e 0.62 significam força de correlação entre classes, subeixos e eixos. Quanto mais próximo de 1,00 mais forte é a proximidade (força de correlação) entre as classes.

A classificação hierárquica descendente preservou 70,16% de todo o material processado. Conforme o dendrograma da Figura 1, o primeiro grande grupo estruturado, Tomada de Posição, é formado por: classe 1 – *Arma como defesa da família*; classe 6 – *Política pública de segurança – A favor da proibição*; classe 2 – *Redução dos homicídios após desarmamento*; e classe 4 – *Quem pode ter o porte de armas*. O segundo grande grupo, Políticos, é formado por: classe 3 – *Projeto do texto referendo*; e classe 5 – *Políticos contra o projeto de desarmamento*.

As classes 1, 6 e 2, quando agrupadas internamente em torno do primeiro eixo, apresentam em sua composição a discussão do referendo a partir das posições positiva e negativa em relação à temática, via apresentação de relatos e discursos de diversos atores favoráveis e contrários ao porte de armas de fogo no país. Ainda compondo o primeiro eixo, temos a classe 4, em que o jornal informa aos leitores quem pode ter o porte de armas a partir do projeto de lei.

A classe 1 refere-se à arma de fogo como instrumento de defesa familiar. As ideias que fundamentam essa classe mostram o desejo do cidadão comum em proteger a si próprio e a sua família, apoiando-se no direito legal de legítima defesa assegurado pela Constituição federal. A fim de facilitar o entendimento das classes apresentadas pelo Alceste, serão apresentados trechos das reportagens coletadas que mais expressam as ideias contidas nas classes. O programa é capaz ainda de destacar as palavras mais representativas dentro do texto a partir da análise lexical do qui-quadrado de cada termo, aqui apresentadas em negrito:

João concordou, mas **notou** que ele **não** bebe **nunca**, **não** usa **droga** e está **bem** de cabeça, tudo verdade. Uma arma em **casa** lhe **daria** uma certa segurança, a **impressão** de poder **defender** sua **família**. (*Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 2005 – Ilustrada).

Arma de fogo é um objeto inanimado, **não** sai por aí **matando pessoas**. Quem **mata** é o **criminoso**, é o ser humano com valores deturpados, pois qualquer objeto pode ser usado para **matar**: **pedras**, paus, **facas**, **carro**, motos, **drogas** (*Folha de S. Paulo*, 9 de julho de 2005 – Cotidiano).

Uma questão importante, que pode ser elencada a partir da ideia apresentada na classe 1, da arma como instrumento de defesa da família, é que os discursos veiculados pela *Folha de S. Paulo*, via depoimentos, relatos de experiências e crenças pessoais, enfocam apenas os atributos positivos relacionados à posse de arma dentro de casa. As experiências negativas não foram elencadas. A possibilidade de aumento de riscos de acidentes domésticos e a probabilidade de eventos seguidos de morte de moradores e/ou pessoas próximas ao domicílio parecem não ter sido objeto de interesse e reflexão. Mantendo relação com a classe 1, que defende a segurança a partir de movimentos de ordem privada, encontramos na classe 6 a defesa de que a segurança dos cidadãos deve

ser realizada pelos órgãos públicos, a partir de políticas públicas de segurança. Tal proposta é apresentada na perspectiva preventiva de projeto do governo e da sociedade para o combate à violência. Essa classe possui uma relação de antagonismo com a classe anterior, ao propor o desarmamento da família como medida possível a ser encorajada com a proibição da comercialização de armas de fogo e munição.

O mais **importante** no **debate** sobre o desarmamento é a mobilização contra a **violência**, e **insistir** na **educação** para a **cidadania**, na **valorização** e **respeito** da **vida**, na promoção da justiça **social** e na **construção** da **cultura** da **paz**. (*Folha de S. Paulo*, 24 de setembro de 2005 – Opinião).

Os discursos apresentados estão centrados no tema da violência como um problema de âmbito social, devendo-se construir para isso agendas públicas para prevenção da violência, a partir de políticas sociais de educação e direitos humanos, por exemplo. Além de defender o desarmamento dos atores sociais, as ideias presentes na classe 6, mencionadas pelo jornal *Folha de S. Paulo*, apontam para o mote da oposição armamento/desarmamento no interior da discussão da violência social. O desarmamento seria então mais uma política pública preventiva contra o agravo social.

Já a classe 2 – *Redução dos homicídios após desarmamento* – tem como enfoque apresentar ao leitor os indicadores positivos via redução do número de mortes por causas externas pelas armas de fogo, conforme pode ser verificado nas reportagens:

De acordo com o **estudo**, nos **estados** onde **houve alta taxa** de **recolhimento** de armas, **mais** de 150 a cada 100 mil **habitantes**, o **índice** de **mortalidade** **apresentou** recuo **médio** de 14,5% (*Folha de S. Paulo*, 3 de setembro de 2005 – Cotidiano).

Os **dados mostraram** que, em um só **ano**, 3.234 vidas foram **poupadas**. São **números** incontestáveis, já que o **Ministério** da **Saúde cruzou dados** do sistema de **informações** sobre **mortalidade** com o **número** de armas recolhidas e **revelou** que as **maiores quedas ocorreram justamente** nos **estados** que **mais** recolheram armas (*Folha de S. Paulo*, 9 de outubro de 2005 – Opinião).

A classe 4 – *Quem pode ter o porte de armas* – apresenta o debate envolvendo o Estatuto do Desarmamento, dando ênfase aos sujeitos e grupos sociais que podem ter a posse de armas de fogo. Essa classe mostra temporalmente a elaboração do projeto, pontuando os pré-requisitos necessários para a obtenção do porte de armas, como a necessidade de comprovar atividade profissional de risco:

O **porte** é conferido **apenas** a pessoas com **efetiva necessidade** por **exercício** de **atividade profissional** de **risco**. A **propriedade** de uma **arma** pelo **atirador** não deve ser confundida com o **porte** de **arma**, que

será conferido **apenas** a pessoas que **demonstrem efetiva necessidade** por **exercício** de **atividade profissional de risco** e o **caso** de seguranças, **juízes** e **promotores** (*Folha de S. Paulo*, 17 de outubro de 2005 – Cotidiano).

A descrição apresentada aos leitores a respeito da lei em tramitação na época sobre o porte de armas era que a posse de armas não seria aberta a todo e qualquer cidadão, mas àqueles que exercessem atividades de risco. A reportagem procurou apresentar ainda a diferença entre porte de armas por conta de atividades de risco e o porte de armas para um atirador desportista.

O segundo agrupamento de ideias, representado pelas classes 3 – *Projeto do texto do referendo* – e 5 – *Políticos contra o projeto de desarmamento* –, apresenta em comum discursos em torno do debate e da agenda política do referendo sobre o comércio de armas de fogo. Os políticos mais atuantes também foram elencados durante o processo de análise. A classe 3, em especial, apresenta aos leitores o processo de construção do projeto de lei do referendo elaborado pelos parlamentares, causando grande polêmica, com ênfase na pergunta a ser respondida no referendo.

A **Câmara** dos Deputados deve **aprovar** em breve o **projeto** de **decreto legislativo** que define a **pergunta** a ser **feita** no **referendo nacional** sobre armas. Se não houver **alterações**, os **eleitores brasileiros** serão convocados em algum **domingo** de **outubro próximo** a **responder** à **pergunta**: o **comércio** de armas de **fogo** e **munição** deve ser **proibido** no **Brasil**? (*Folha de S. Paulo*, 15 de maio de 2005 – Opinião).

O jornal analisado apresenta vários políticos envolvidos diretamente no processo, os quais, em diversas ocasiões ao longo dos meses, tomam a frente das campanhas e mobilizam-se para defender seus pontos de vista, como pode ser verificado na classe 5 – *Políticos contra o projeto de desarmamento*.

Já o **deputado Alberto Fraga, PFL-DF, presidente** da **frente** pelo **direito** à **legítima defesa**, **disse** que seu **grupo** está se preparando para a **campanha** igualitária de **rádio** e **televisão** (*Folha on-line*, 1 de agosto de 2005 – Cotidiano).

Renan Calheiros (PMDB-AL), presidente **do Senado**, assume a **presidência** da **frente pela proibição**, enquanto a **secretaria geral do grupo** fica a cargo do **deputado Raul Jungmann (PPS-PE)** (*Folha de S. Paulo*, 13 de agosto de 2005 – Política).

Não obstante a formação da classe 5 – *Políticos contra o projeto de desarmamento* –, a tomada de posição a favor ou contra o desarmamento dividiu os líderes partidários no Poder Legislativo, políticos das duas casas se posicionaram ante o

referendo, liderando a causa em polos opostos, favoráveis e contrários à proibição do comércio de armas de fogo.

A análise dos grupamentos apresenta ainda outros elementos. Observa-se, por exemplo, no primeiro agrupamento, formado pelas classes 1, 6, 2 e 4, com 62,97% de todo o material analisado, uma discussão em torno da problemática da segurança pessoal, se se trata de um problema a ser resolvido no âmbito da esfera pública ou no da esfera privada. As ideias se referem à arma de fogo como instrumento de defesa familiar (classe 1), utilizadas pelos adeptos da campanha do "Não", denominados "Pelo Direito da Legítima Defesa". Chama atenção aqui o esforço conduzido pelos parlamentares e pela imprensa em apresentar a temática da defesa da família e da propriedade privada e a construção da imagem de um inimigo externo a elas na figura do bandido, diferente do "cidadão de bem". A classe 6 apresenta uma ligação com esta última por oferecer uma oposição, mostrando o desarmamento e as ações de prevenção da violência como estratégia de política pública de segurança do governo e da sociedade civil.

O mais importante no debate sobre o desarmamento é a mobilização contra a violência, e insistir na educação para a cidadania, na valorização e respeito da vida, na promoção da justiça social e na construção da cultura da paz (Folha de S. Paulo, 24 de setembro de 2005, Opinião).

Essa oposição soma-se à classe 2, que exhibe uma série de dados estatísticos que mostram a redução do número de homicídios após o Estatuto do Desarmamento, principalmente em relação aos acidentes domésticos.

O desarmamento teve impacto na baixa dos homicídios. Nos estados em que a taxa de recolhimento de armas foi alta (mais de 150 para cada 100 mil habitantes), o recuo médio do índice de mortalidade foi de 14,5% (Folha de S. Paulo, 9 de outubro de 2005 – Opinião).

O Ministério da Saúde informa que os homicídios por armas de fogo caíram 8,2% em 2004 em relação a 2003. Foram de 39.325 assassinatos em 2003 para 36.091 no ano seguinte (Folha de S. Paulo, 12 de outubro de 2005 – Opinião).

O segundo eixo, denominado Políticos, agrupando as classes 3 e 5, apresenta os trâmites para elaboração do projeto do referendo, como também as primeiras movimentações de parlamentares que resultaram na formação dos grupos que se posicionaram em relação ao referendo.

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou ontem o projeto que marca para 2 de outubro o referendo sobre o fim da comercialização de armas de fogo no país. Segundo o deputado João Paulo Cunha (PT-SP), relator na CCJ, o TSE

poderá **mudar a data para 30 de outubro. A lei atribui ao órgão a** definição **do dia da** consulta (*Folha de S. Paulo*, 12 de maio de 2005).

Finda a apresentação dos resultados e elencadas as principais ideias apresentadas pelo jornal *Folha de S. Paulo* quanto à questão do referendo sobre o comércio de armas de fogo, segue a discussão dos resultados à luz das teorias comunicacionais que analisam a relação entre a mídia e a agenda política.

Discussão

A análise das reportagens mostra o modo como a imprensa apresenta o tema do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição, indicando os pontos positivos e negativos sobre a questão. A introdução desses pontos valorativos está diluída principalmente nas classes do primeiro agrupamento de ideias, apresentando reflexões em direção à sensibilização do eleitorado brasileiro.

Na análise dos dados do primeiro agrupamento de classes, observa-se que as ideias se referem à arma de fogo como instrumento que promoveria a integridade e a segurança familiar (classe 1). O argumento da integridade e, sobretudo, o da legítima defesa constituíram-se em um dos elementos utilizados pelos defensores da campanha do "Não", denominados "Pelo Direito da Legítima Defesa". As ideias chamam atenção pelo esforço em ancorar o porte de armas de fogo na lógica da defesa da família e na construção imagética de um inimigo ameaçador externo a ela. Os discursos encontrados realizam uma distinção entre o grupo que compõe o modelo de um "cidadão de bem", membro da família e responsável pela sua guarda, e os outros, ameaçadores desse ordenamento. Outros estudos também apontam o outro ameaçador e estranho (Lima et al., 2005; Silva, 2010; Zaluar e Barcellos, 2013), que na maioria das vezes é apresentado, nas justificativas de defesa do porte de armas, como assaltante, bandido, estuprador ou outros atores sociais que agem utilizando coerção física para obter proventos, por exemplo, os agiotas e a milícia.

Ao que parece, a imprensa traçou um perfil do "cidadão de bem", que se diferencia do perfil do bandido, para defender o porte de armas: enquanto as pessoas "de bem" utilizariam armas para se defender, estando amparadas por práticas sociais pacatas e condizentes com valores socialmente positivados, como ausência de vícios, os bandidos, por sua vez, não necessitam estar de posse de uma arma de fogo, pois qualquer objeto a sua volta pode tornar-se uma arma letal. O argumento para a defesa da posse de armas por membros da sociedade estaria resguardado em atributos psicológicos inerentes ao sujeito.

É interessante observar que a crença compartilhada entre as classes na personificação desse sujeito violento pode estar relacionada à crença na associação entre juventude e violência (Assis, 1999; Espíndula et al., 2006), caracterizada nas figuras bandido, vítima, morte. Uma análise mais detalhada das reportagens deixa perceptíveis

as periódicas tentativas de incluir no texto do referendo a redução da maioria penal, delegando ao jovem a maior responsabilidade pela violência ocorrida com armas de fogo:

O relator do projeto (...) quer incluir em seu parecer a realização da pergunta sobre a redução da maioria penal para 16 anos (*Folha de S. Paulo*, 18 março de 2005 – Cotidiano).

Há, no Congresso Nacional, numerosos projetos de lei relativos ao rebaixamento da maioria penal. É preciso consolidá-los numa proposta de emenda constitucional, instituindo mudança importante para coibir a violência (*Folha de S. Paulo*, 23 dezembro de 2005 – Opinião).

A classe 6 apresenta uma ligação com esta última (classe 5) por oferecer uma oposição, mostrando o desarmamento da família como estratégia de política pública do governo e da sociedade civil. Essa oposição soma-se à classe 2, exibindo uma série de dados estatísticos que mostram a redução do número de homicídios após a vigência do Estatuto do Desarmamento, principalmente em relação aos acidentes domésticos.

Como explicam Bandeira e Bourgeois (2005), o desarmamento da família parece ser uma saída interessante, haja vista ser significativamente alta a porcentagem de homicídios entre familiares, mesmo depois do Estatuto do Desarmamento. Os autores apresentam ainda dados da Confederação Nacional dos Municípios de 2010, em que, considerando a variável de gênero, dos 2.148 homicídios de mulheres em 2009, 21,9% ocorreram no domicílio da vítima, o que revela que a afirmação que atribui sempre ao bandido a responsabilidade pelos homicídios não corresponde aos fatos e desconsidera as altas taxas de crimes domésticos de várias naturezas, como pedofilia, violência contra o idoso, contra a mulher etc. Outro ponto de destaque diz respeito ao número de vítimas e aos agravos gerados pela violência com o uso de armas de fogo. Sanches, Duarte e Pontes (2009) trazem à tona o número de vítimas fatais e sequelas graves que podem permanecer por toda a vida, sobretudo na população jovem. Martins e Jorge (2013) discutem as mortes por causas externas a partir das diferenças entre seus motivos, apontando que a intencionalidade sobressai em relação aos acidentes, gerando assim muito mais riscos à sociedade. Outras possibilidades de estratégias preventivas que coadunam com o desarmamento das famílias também podem ser encontradas, por exemplo, nos estudos de Andrade (2013) e Bonamigo (2013), que discutem o papel das políticas públicas de segurança na prevenção da violência.

Porém, mais de uma década depois do referendo, as pautas para revogação do Estatuto do Desarmamento e a favor da redução da maioria penal, paralelamente, começam a avançar na Câmara dos Deputados. Em 19 de agosto de 2015, a PEC 171/93 da redução da maioria penal foi aprovada pela Câmara dos Deputados em dois turnos, reduzindo a idade penal de 18 para 16 anos para crimes hediondos, homicídios dolosos e lesões com morte. Em primeiro turno, a aprovação se deu com 323 votos favoráveis e 155 contrários. Já em segundo turno, por 320 votos a favor, 152 contra e 1

abstenção. A partir de agora a matéria segue para o Senado, onde passará novamente por duas votações.

O discurso do medo, de acordo com Glassner (2003), complementa essa discussão. A forma como os eventos violentos são noticiados pela mídia constrói no imaginário social o desestabilizador clima de tensão e pânico sobre a violência com armas de fogo, o que leva à urgência por encontrar os culpados, elegendo-se entre os responsáveis alvos mais vulneráveis, como o jovem.

A classe 3 – *Projeto do texto do referendo* – apresenta forte ligação com a classe 5, denominada *Políticos contra o projeto de desarmamento*, formando o segundo agrupamento de ideias. Essas classes referem-se aos trâmites para elaboração do projeto do referendo, como também às primeiras movimentações de parlamentares que resultaram na formação dos grupos que se posicionaram contra e a favor à posse de armas de fogo.

O que fica evidente nessas classes são as sucessivas tentativas de incluir no texto do referendo outras temáticas de grande relevância nacional relativas ao fenômeno da violência com armas de fogo. Dentre esses temas, os principais são a redução da maioria penal, já citada anteriormente, e a pena de morte, cuja defesa é protagonizada pelo deputado e policial militar coronel Alves (PL-AP):

A entidade (CNBB) também está preocupada com o "lobby das armas", que tem trabalhado junto a deputados federais para mudar a proposta da consulta popular, com a inclusão de perguntas extras, sobre pena de morte (*Folha on-line*, 3 de março de 2005 – Cotidiano).

O relator do projeto (...) Coronel Alves (PL-AP), pretende incluir a realização de duas perguntas extras na consulta popular. Uma sobre o apoio à pena de morte e outra sobre a redução da maioria penal para 16 anos (*Folha on-line*, 27 de abril de 2005 – Editorial).

Esses temas aparecem desde as primeiras especulações sobre o referendo e dividem opiniões entre os parlamentares, impulsionando a formação dos primeiros arranjos dos futuros grupos concorrentes quanto ao referendo. No entanto, Lins, Figueiredo Filho e Silva (2016), a partir de análises estatísticas, testam a hipótese de que a redução da maioria penal reduziria a violência em vários países do mundo e concluem que, quanto menor o patamar da maioria penal, maior será a incidência de violência.

Diante da análise das reportagens, de modo geral, podemos inferir que a *Folha de S. Paulo* se enquadra nas características da difusão (Moscovici, 2012). Segundo o autor, o uso da difusão é marcado pelo direcionamento das notícias a um público diversificado e o conteúdo objetiva se adequar às preferências do seu leitor. As notícias têm estilo sensacionalista, concreto, sedutor e rápido e propõem apenas informar, sem posicionamento determinante perante o fato. O abuso de uma linguagem impactante, as

histórias de vida marcadas pela violência, os dados estatísticos de homicídios consumados etc., com o objetivo de chocar e sensibilizar o leitor/eleitor, são predominantes nas reportagens. A grande quantidade de informações e uma ampla variedade de temas envolvendo o referendo, sem sinalizar para nenhum dos dois grupos concorrentes, aparentando não ter a intenção de mudar a conduta dos leitores, é também um traço marcante que dá a entender que o jornal usa da difusão.

No entanto, embora a *Folha de S. Paulo* desempenhe bem a função dos jornais difusores, há de se considerar, além da difusão, também a utilização da propaganda nas suas mensagens. Aléssio, Apostolidis e Santos (2008) explicam que as mensagens na propaganda são persuasivas com o objetivo de influenciar o comportamento do público, demonstrando uma visão dicotômica do mundo, no que é posto como bom e ruim, verdadeiro e falso. A análise se refere a uma grande quantidade de artigos dedicados aos argumentos dos grupos do "sim" e do "não", que permeiam as classes do primeiro agrupamento de ideias.

Esses argumentos de fato têm a intenção de se dirigir a determinados grupos sociais e visam preservar suas ideologias. Araújo Júnior et al. (2007) apresentam detalhadamente essa questão, demonstrando os grupos de interesse no referendo, a ponto de financiarem as campanhas. As empresas do grupo do "Sim", representadas por Ambev e Viva Rio, receberam recursos da Fundação Ford, Fundação Soros, ONU, CBF e Prestadora de Serviços Estruturar, acumulando um total de R\$ 2,4 milhões para a campanha. Por parte do grupo do "Não", as empresas domésticas de armas e munições Taurus e CBC foram as grandes financiadoras, doando um total de R\$ 5 milhões. Tais resultados são similares aos encontrados por Azevedo (2001), a respeito da visão difundida de que, dada a natureza comercial ou as ligações políticas com seus proprietários, a imprensa busca defender os interesses dos grupos dominantes.

Os constantes esforços em defesa da família, do homem "de bem", do direito de legítima defesa, por exemplo, podem constituir uma tentativa de garantir a manutenção desses valores e ideologias já cristalizados, com a finalidade de influenciar as atitudes do grupo, nesse caso votar sim ou não. Desse modo, utilizando da propagação nas mensagens, os grupos buscam preservar os seus eleitores e a possibilidade de adquirir outros.

Assim, podemos concluir que o referendo sobre o comércio de armas de fogo, como objeto inédito, estranho, é o elemento desestabilizador a se adequar aos valores do grupo. Tal entendimento é passível de verificação quando se observam as características da propagação, em que aqueles que comunicam procuram aqui controlar as ameaças dos novos conhecimentos sobre os objetos que fazem parte do seu próprio sistema de crenças, interpretando-os à luz desse sistema, que deve ser preservado (Allain, Nascimento-Schulze e Camargo, 2009).

É interessante observar que, nos dois grupos concorrentes, as ideias, os valores, as ideologias de cada grupo se ligam aos seus representantes. O grupo "Pelo Direito de

Legítima Defesa" teve como principal expoente o então deputado federal Alberto Fraga. O grupo do "Sim", favorável à proibição da comercialização de armas, contava, por sua vez, com a colaboração do então presidente do Senado Renan Calheiros. Os conteúdos e as formas como o jornal construiu as notícias mostram que as ideias de um determinado grupo estão contempladas quando essas figuras públicas são mencionadas, não sendo assim necessário descrever opiniões, posicionamentos sobre o referendo, porque já estão subentendidos.

Conclusão

Este artigo buscou compreender o modo como o jornal *Folha de S. Paulo* acompanhou e noticiou a temática do referendo sobre o comércio de armas de fogo meses antes do pleito, em outubro de 2005. O que se verificou foi que esse jornal se preocupou em apresentar a temática a partir de dois lados de forma igualitária, o favorável e o contrário ao desarmamento, bem como os dados da redução da taxa de homicídios após a campanha de desarmamento. Explicações em torno da proposta do desarmamento também se fizeram presentes.

Sendo o Brasil marcado por altos índices de homicídios por armas de fogo, o referendo sobre sua comercialização ganhou notoriedade nacional e as discussões, opiniões e informações sobre ele foram bastante noticiadas pela mídia impressa. Os pontos de vista possibilitam a persuasão do eleitorado, aparecendo em meio a disputas políticas e econômicas, em que há sempre a tentativa de se contrapor ao argumento do grupo oponente.

A discussão envolvendo grupos favoráveis e contrários ao comércio de armas de fogo não foi noticiada apenas a grupos sociais mais específicos, mas também aos mais diversos públicos. O jornal pesquisado mostrou ainda como o grupamento político, via Poder Legislativo, se posicionou em relação à questão do referendo. A partir das análises realizadas das matérias veiculadas que envolviam o referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo, verificamos que a discussão da temática focou a polarização do tema e a tomada de posição dos diversos atores sociais. Em termos de porcentagem do material publicado, verificou-se ainda certo destaque às notícias a favor da proibição das armas de fogo.

Fernandes (2005) complementa essa discussão, mostrando a importância de realizar um debate mais amplo, discutindo as condições de produção e destino das munições. Segundo o autor, 95% da munição ilegal é produzida em território nacional, o que indica a necessidade de fiscalização mais rigorosa e eficiente pelos órgãos competentes. Como agravante, estima-se que atualmente circulem sem o controle do Estado 16 milhões de armas, 90% das quais estão em posse da sociedade civil e 48% delas sem registro. Além do grande número de armas nas mãos de civis, a maior parte da população não tem o treinamento adequado para lidar com uma arma.

Por fim, gostaríamos de salientar que este artigo, por ser um estudo de pesquisa documental, exploratório e descritivo, apresenta avanços e limitações, o que nos permite chegar a alguns resultados, embora não generalizáveis. A temática do desarmamento não se esgota com o que foi apresentado, mas abre-se mais um caminho para o entendimento e o aprofundamento da questão. Nesse sentido, os novos passos possíveis consistiriam em focar, do ponto de vista midiático, outros tipos de imprensa, como revistas e programas televisivos; explorar outras fontes documentais, tais como registros oficiais; e desenvolver estudos que enfoquem outras fontes, como o levantamento de dados via entrevistas, questionários ou levantamento de opinião. Tais ações ampliariam o debate aqui apresentado.

Lauriston de Araújo Carvalho – Mestre em psicologia, doutorando em psicologia pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. E-mail: <lauristonac@hotmail.com>.

Daniel Henrique Pereira Espíndula – Doutor em psicologia, docente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf. E-mail: <daniel.espindula@univasf.edu.br>.

Referências bibliográficas

ALLAIN, J. M.; NASCIMENTO-SCHULZE, C. M.; CAMARGO, B. C. "As representações sociais de transgênicos nos jornais brasileiros". *Estudos de Psicologia*, vol. 14, nº 1, p. 21-30, 2009.

ANDRADE, V. R. P. "A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1º Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública". *Sequência*, nº 67, p. 335-356, 2013.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Você matou meu filho!:* homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.

ARAÚJO JÚNIOR, A. F., et al. "Dê-me segurança ou lhe dou um não": em busca do eleitor mediano no referendo das armas. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 61, nº 4, p. 429-447, 2007.

ASSIS, S. G. *Traçando caminhos numa sociedade menos violenta:* a vida de jovens infratores e seus irmãos não infratores. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

AZEVEDO, F. A. "Imprensa, cobertura eleitoral e objetividade: a eleição de 2000 na capital paulista". *Opinião Pública*, vol. 61, nº 2, p. 182-201, 2001.

BANDEIRA, A. R.; BOURGEOIS, J. *Arma de fogo:* proteção ou risco? Rio de Janeiro: Viva Rio, 2005.

BIROLI, F.; MANTOVANI, D. "Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família e as eleições de 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 1, p. 90-116, 2010.

_____. "A parte que me cabe nesse julgamento: a *Folha de S. Paulo* na cobertura ao processo do Mensalão". *Opinião Pública*, vol. 20, nº 2, p. 204-218, 2014.

BONAMIGO, I. S. "Novas tecnologias de vigilância e a gestão de violências". *Fractal – Revista de Psicologia*, vol. 25, nº 3, p. 659-674, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação em Saúde. Saúde Brasil 2010. *Uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*. Brasília, DF, 2011.

CAMARGO, B. V.; BARBARÁ, A. "Efeitos de panfletos informativos sobre a Aids em Adolescentes". *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, vol. 20, nº 3, p. 279-287, 2004.

CAMPOS, M. S. "Mídia e política: a construção da agenda nas propostas de redução da maioridade penal na Câmara dos Deputados". *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, p. 478-509, 2009.

CORTEZ, M. B. "Maridos dominadores, esposas (in)subordinadas: as implicações do empoderamento feminino e da masculinidade hegemônica na violência conjugal". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

DREYFUS, P.; NASCIMENTO, M. S. Small arms holdings in Brazil: toward a comprehensive mapping of guns and their owners. In: FERNANDES, R. (ed.). *Brazil: the arms and the victims*. Rio de Janeiro: 7 Letras/Viva Rio/Iser, 2005.

ESPÍNDULA, D. H. P., et al. "'Perigoso e violento': representações sociais de adolescentes em conflito com a lei em material jornalístico". *Psic – Revista de Psicologia*, vol. 7, nº 2, p. 11-20, 2006.

FERNANDES, R. C. *Brasil: as armas e as vítimas*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2005.

FONSECA, F. "O conservadorismo patronal da grande imprensa brasileira". *Opinião Pública*, vol. 9, nº 2, p. 73-92, 2003.

FONSECA, L. M. "Termos e expressões utilizados por familiares ao relatarem suas experiências nos diferentes momentos do adoecimento mental". Dissertação de Mestrado apresentada na Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo – USP, 2010.

GLASSNER, B. *Cultura do medo*. Trad. Laura Knapp. São Paulo: Francis, 2003.

LIMA, D.; WERNECK, V. "A notícia política na mídia evangélica: *O Mensageiro da Paz* e a *Folha Universal* em perspectiva comparada". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, nº 1, p. 221-250, 2012.

LIMA, M. L. C., et al. "Análise espacial dos determinantes socioeconômicos dos homicídios no estado de Pernambuco". *Revista de Saúde Pública*, vol. 39, nº 2, p. 176-182, 2005.

LINS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D.; SILVA, L. "A redução da maioridade penal diminui a violência? Evidências de um estudo comparado". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 1, p. 118-139, 2016.

MARTINS, C. B. G.; JORGE, M. H. P. M. "Óbitos por causas externas em Cuiabá, de 0 a 24 anos: perfil das vítimas e famílias segundo a intencionalidade". *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 16, nº 2, p. 454-468, 2013.

MASCARENHAS, M. D. M., et al. Epidemiologia das causas externas no Brasil: mortalidade por acidentes e violências no período de 2000 a 2009. In: Brasil, Ministério da Saúde, Brasil. *Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde*, 2010.

MENANDRO, M. C. S. 'Gente jovem reunida: um estudo de representações sociais da adolescência/juventude a partir de textos jornalísticos (1968-1974 e 1996-2002)'. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.

MENDONÇA, R. F.; SANTOS, D. B. "A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil". *Dados*, vol. 52, nº 2, p. 507-542, 2009.

MOSCOVICI, S. *A psicanálise, sua imagem e seu público*. Petrópolis: Vozes, 2012.

MUNDIM, P. S. "Um modelo para medir os efeitos da cobertura da imprensa no voto: teste nas eleições de 2002 e 2006". *Opinião Pública*, vol. 16, nº 2, p. 394-425, 2010.

OLIVEIRA, D. C.; GOMES, A. M. T.; MARQUES, S. C. Análise estatística de dados textuais na pesquisa das representações sociais: alguns princípios e uma aplicação ao campo da saúde. In: MENIN, M. S. S.; SHIMIZU, A. M. (orgs.). *Experiência e representação social: questões teóricas e metodológicas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, p. 157-200, 2005.

PHEBO, L. Impacto da arma de fogo na saúde da população no Brasil. In: FERNANDES, R. C. *Brasil: as armas e as vítimas*. Rio de Janeiro: 7 Letras, p. 9-36, 2005. Disponível em: <http://comunidadessegura.org.br/files/active/0/vitimas_armas_impacto_saude.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2013.

RAMOS, F. P.; NOVO, H. A. "Mídia, violência e alteridade: um estudo de caso". *Estudos de Psicologia*, vol. 8, nº 3, p. 491-497, 2003.

REINERT, M. "Alceste, une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurelia de Gerard de Nerval". *Bulletin de Methodologie Sociologique*, vol. 26, p. 24-54, 1990.

SANCHES, S.; DUARTE, S. J. H.; PONTES, E. R. J. C. "Caracterização das vítimas de ferimentos por arma de fogo, atendidas pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência em Campo Grande-MS". *Saúde e Sociedade*, vol. 18, nº 1, p. 95-102, 2009.

SERRA, G. M. A.; SANTOS, E. M. "Saúde e mídia na construção da obesidade e do corpo perfeito". *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 8, nº 3, p. 691-701, 2003.

SILVA, L. A. M. "'Violência urbana', segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual". *Caderno CRH*, vol. 23, nº 59, p. 283-300, 2010.

SORJ, B. "Internet, espaço público e marketing político: entre a promoção da comunicação e o solipsismo moralista". *Novos estudos - Cebrap*, vol. 76, p. 123-136, 2006.

THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

WASELFISZ, J. J. *Homicídios e juventude no Brasil*. Brasília, DF, 2013.

_____. *O mapa da violência: mortes matadas por armas de fogo*. Brasília: Flacso Brasil, 2015.

ZALUAR, A.; BARCELLOS, C. "Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 81, p. 17-31, 2013.

Resumo

Discussões em torno do referendo sobre o comércio de armas de fogo e munição na Folha de S. Paulo

Este artigo busca compreender os saberes veiculados pelo jornal *Folha de S. Paulo* a respeito do referendo das armas de fogo durante o ano de 2005. Foram realizadas buscas no site do jornal versão impressa e *online* via descritores: referendo; arma de fogo; munição, sendo encontradas 170 reportagens. O material foi analisado pelo *software* Alceste, que realiza análises de dados textuais, via classificação hierárquica descendente. Os resultados indicam a discussão do referendo organizada em dois eixos de significados da ordem da Segurança Privada x Segurança Pública, no qual temas como o controle das armas ilegais e munição são tratados em segundo plano, mostrando a necessidade do aprofundamento da discussão.

Palavras-chave: arma de fogo; munição; imprensa; referendo

Abstract

Discussions on the firearm and ammunition sales referendum in the newspaper Folha de S. Paulo

This article aims at understanding the *facts* transmitted by the newspaper *Folha de S. Paulo* about the firearms and ammunition referendum of 2005. Searches on the newspaper's website were conducted using the following descriptors: referendum; firearm; ammunition. The search resulted in 170 reports, which were analyzed by the Alceste software. The results indicate that the discussion surrounding the referendum was organized into two defined axes of meanings, namely private security and public security, in which themes such as the control of illegal firearms and ammunition are background issues, demonstrating the need to deepen discussions on the topic.

Keywords: firearm; ammunition, press; referendum

Resumen

Las discusiones sobre el referéndum sobre el comercio de armas de fuego y municiones en el Folha de S. Paulo

Este artículo busca comprender el conocimiento que transmite el diario *Folha de S. Paulo* sobre el referéndum de armas de fuego durante el año 2005. Se llevaron a cabo búsquedas en la versión impresa de la página del periódico/línea a través de descriptores: referéndum; arma de fuego; municiones. Se encontraron 170 informes, el material se analizó mediante software Alceste, que realiza el análisis de datos de texto a través de la clasificación jerárquica descendente. Los resultados indican la discusión del referéndum organizado en dos ejes de lo que significa el orden de Seguridad Privada contra Seguridad Pública en la que temas como el control de armas y municiones ilegales se manejan en segundo plano, lo que muestra la necesidad de una mayor discusión.

Palabras clave: armas de fuego; municiones; prensa; referéndum

Résumé

Discussions autour du referendum sur le commerce des armes à feu et les munitions dans le journal Folha de S. Paulo

Dans cet article, on a cherché à comprendre les connaissances véhiculées par le journal *Folha de S. Paulo* au sujet du référendum sur les armes à feu pendant l'année 2005. On a effectué des recherches sur le site du journal – version imprimée du site et version en ligne – par l'intermédiaire de descripteurs: référendum ; arme à feu ; munitions, dont on a trouvé 170 articles. Le matériel a

été analysé par le logiciel Alceste, qui effectue l'analyse des données textuelles via le classement hiérarchique décroissant. Les résultats indiquent une discussion du référendum organisée en deux axes de sens, de l'ordre de la Sécurité privée vs Sécurité publique, dans laquelle des thèmes tels que le contrôle des armes et des munitions illégales sont traités en second plan, montrant ainsi la nécessité d'approfondir cette discussion.

Mots-clés: armes à feu; munitions; presse; référendum

Artigo submetido à publicação em novembro de 2015.

Versão final aprovada em julho de 2016.

A lógica social do voto correto no Brasil

André Bello

Introdução

A universalização democrática se confirmou (Huntington, 1994), de tal modo que os interesses dos estudiosos da área se voltam não mais às transições e consolidações do sistema político. O foco definitivamente é a qualidade das jovens democracias, em especial as dos países da América Latina. Uma forma de especificar a qualidade democrática é através do *correct voting* (voto correto) – o eleitor escolhe o candidato que melhor o representa e que fornecerá os maiores benefícios (Lau e Redlawsk, 2006).

O voto correto, por definição, exige que os eleitores estejam minimamente bem informados sobre as ações dos governantes e dos oponentes e também aptos para reconhecer e assimilar os próprios valores e interesses políticos. Assim, o voto correto liga-se intimamente com a informação, de maneira que o processo informativo se torna fundamental para a qualidade da escolha eleitoral.

Essa colocação exige uma análise acerca dos canais de informação e, mais especificamente, como esse processo informativo afeta as decisões de qualidade; nesse caso, o voto correto. A comunicação política é dominada por dois tipos de canais informativos: a mídia tradicional, incluindo a internet, e as redes interpessoais – amigos, familiares, vizinhos e até desconhecidos. Para a finalidade deste artigo, somente as redes interpessoais serão analisadas. A ideia por trás das redes interpessoais é que existe uma mediação entre os veículos de massa e os cidadãos, desempenhada por membros da comunidade que exercem o papel de líderes de opinião, cujo modelo é chamado de *two-step-flow of communication* (Katz, 1957; Katz e Lazarsfeld, 1995; Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, 1948).

Os indivíduos, no entanto, estão inseridos em contextos sociais e políticos que determinam a probabilidade das interações sociais e, conseqüentemente, o fluxo informacional. O contexto compreende uma composição social que muitas vezes se refere a um espaço geográfico, como bairro, clube e igreja (Putnam, 1966; Huckfeldt e Sprague, 1995). O contexto pode se referir também à estrutura institucional ou organização política (Lupia e McCubbins, 1998). Este artigo aborda apenas o contexto social, sendo o bairro usado como a medida central.

Cabe aqui enfatizar que existem diferenças conceituais e operacionais entre a rede e o contexto social, embora a literatura, algumas vezes, coloque-as em sobreposição. O contexto social é exógeno ao indivíduo, isto é, está além do alcance do controle individual, restringindo ou ampliando as interações individuais. Já a rede social

corresponde à relação entre os indivíduos e as suas próprias escolhas. Os cidadãos exercem um poder discricionário sobre a rede de contatos estabelecida pelas várias configurações sociais. Esse é o enfrentamento conceitual deste artigo, separando estrategicamente rede e contexto social (Huckfeldt e Sprague, 1995; Baker, Ames e Rennó, 2006).

Assim, coloca-se a questão: as interações individuais são instrumentos que facilitam o "voto correto" do eleitor ou, ao contrário, criam empecilhos e obstáculos para atingir esse fim? Já que informação é importante para o voto correto e redes sociais são mecanismos de disseminação de informações, mesmo que contaminadas pelas preferências daqueles que compõem as redes, cabe investigar como as interações individuais afetam as escolhas individuais.

A estratégia central deste artigo se dá em dois eixos: por um lado, investigar se os brasileiros votam corretamente, apesar do sistema partidário fragmentado e da representação proporcional de lista aberta, os quais incentivam a personalização do voto (Ames, 1995, 2003; Mainwaring, 1991); por outro lado, o interesse é conhecer o impacto da rede e do contexto social sobre o voto correto. O argumento que defendo aqui é que, no Brasil, em razão da baixa identidade partidária, do sistema multipartidário e das características culturais, o voto correto existe por meio das interações individuais. Existe uma lógica social para o voto correto, portanto.

Esses eixos centrais desdobram-se em objetivos específicos que consistem em testar os efeitos dos distintos atributos (conflito e diversidade) de rede e contexto social sobre o voto correto. Essa discussão será aprofundada na seção teórica, "Redes interpessoais". Com essa proposta teórica, cuja organização se dá entre as teorias de rede, contexto social e voto correto, pretende-se para o caso brasileiro, de um lado, introduzir a discussão do voto correto sob o prisma da qualidade democrática e, de outro lado, conciliar explicações para o comportamento eleitoral baseadas em fatores estruturais e individuais.

Os resultados sugerem uma lógica social para o voto correto na eleição presidencial de 2002, pelo menos para as cidades de Juiz de Fora e Caxias do Sul. Esses resultados não podem ser generalizados para todo o país por não se tratar de uma amostra nacional. Há uma limitação no que diz respeito à validade externa. Contudo, esse banco de dados dá a oportunidade de capturar os efeitos de rede e contexto social de forma mais direta, pois os respondentes foram agrupados por bairros.

Voto correto – uma medida de qualidade da democracia

A qualidade democrática exige um governo responsivo com as demandas dos cidadãos (Diamond e Morlino, 2005; Rennó, 2010; Rennó et al., 2011), e o voto correto tem potencial de gerar esse elo de responsabilização entre representantes e representados, um requisito mínimo para o funcionamento da democracia (Dahl, 1989;

Dahl, 1997; Berelson, 1952). Isso porque se espera que os cidadãos que votam corretamente sejam mais atentos e controladores das ações políticas. No que tange ao outro lado do procedimento democrático, os governos possuem maior probabilidade de satisfazer as expectativas da população, isto é, de identificar o que a sociedade deseja e introduzir políticas públicas em consonância com esses interesses e preferências. Nesse sentido, o conceito do voto correto é alçado a um microfundamento da qualidade democrática. Mais precisamente, considera-se o voto correto como uma atitude racional que legitima o governo e produz efeitos inclusive para a responsividade. Em suma, o ato de votar corretamente é uma pré-condição para uma adequada representação política.

O significado do voto correto remete a valores, crenças e preferências dos eleitores em termos de políticas públicas e do candidato. Dito de outra forma, o voto correto ocorre quando o voto dado a certo candidato corresponde ao que seria esperado dadas as preferências políticas e valorativas desse eleitor (Lau e Redlawsk, 1997). Adicionalmente, os autores vinculam a atitude de votar corretamente aos atalhos informativos, quando definem o voto correto como uma escolha que teria sido feita por meio de condições de informações completas. É a probabilidade de o eleitor votar em um candidato caso estivesse totalmente informado sobre este (Lau, Andersen e Redlawsk, 2008). Trata-se de uma medida binária e como tal assume-se o seguinte axioma: se o eleitor escolhe o candidato baseado nos seus valores e interesses, ele votou corretamente. Do contrário, votou incorretamente.

Os primeiros estudos do voto correto foram realizados nos Estados Unidos, no final da década de 1990 (Lau e Redlawsk, 1997, 2006; Lau, Andersen e Redlawsk, 2008). Usando a combinação de um experimento e dados da American National Election Studies (Anes) entre os anos de 1972 e 2004, Lau e Redlawsk (1997, 2006) indicaram positivamente a existência do voto correto entre os eleitores norte-americanos. Para dados do *survey*, a média do voto correto foi da ordem de 75%, enquanto no experimento esse índice atingiu 70%. A fim de refinar esses resultados, Lau, Andersen e Redlawsk (2008) testaram quatro variáveis como pressupostos do voto correto: *motivação política*, *conhecimento político*, *uso de heurísticas* e *volume da campanha política*. Os resultados apontaram que todos esses pressupostos foram estatisticamente positivos sobre o voto correto. Especificamente, a *identificação partidária*, usada como heurística, aumentou a probabilidade do voto correto em 22%.

Os indivíduos empregam as heurísticas nos julgamentos e na decisão do voto, de forma passiva ou intencional, independentemente do nível de conhecimento e educação (Popkin, 1991; Lupia, 1994; Mondak, 1993), para compensar o baixo nível de informação, a apatia e o desinteresse político (Campbell et al., 1960; Converse, 1964). Para alcançar o voto correto não é diferente, os eleitores adotam a estratégia das heurísticas. Contudo, Lau e Redlawsk (2006) argumentam que esses atalhos cognitivos não beneficiam de forma equânime todos os indivíduos. Aqueles mais bem informados são os mais favorecidos pelo uso dos atalhos cognitivos, sobretudo em cenários políticos

complexos, com mais de dois candidatos. Os mais bem informados coordenam melhor os atalhos, em especial os de ideologia e identificação partidária.

Poucos estudos e totalmente restritos aos Estados Unidos iniciaram o processo de especificar as possíveis causas para o voto correto a partir de variáveis relacionadas com a comunicação interpessoal (Richey, 2008; McClurg e Sokhey, 2009; Ryan, 2009). Richey (2008) concluiu que as discussões políticas com os líderes de opinião são significativas em relação ao voto correto. Por sua vez, McClurg e Sokhey (2009) encontraram que os especialistas apresentam um efeito marginalmente positivo e que as redes sociais cercadas por conflito de opiniões apresentam um efeito negativo sobre o voto correto. Mais importante, no entanto, é que o resultado da identificação partidária supera o efeito das redes interpessoais. Por fim, Ryan (2009) concluiu que os eleitores sem vínculos partidários são os mais beneficiados pelas conversas entre amigos, familiares e vizinhos. Esses resultados abrem uma perspectiva interessante de pesquisa para os países latino-americanos, particularmente o Brasil, onde há uma baixa identificação partidária.

As pesquisas sobre o voto correto fora do território americano são escassas, com raras exceções, como o trabalho de Walgrave et al. (2009) e o trabalho comparativo de Lau e seus coautores (2014), realizado em 33 países, entre eles o Brasil. O trabalho de Walgrave et al. (2009) utilizou dados da Bélgica, país com problemas institucionais históricos, sistema multipartidário e baixa identificação partidária. A Bélgica é um emaranhado linguístico, o que divide o país em duas regiões basicamente (Flandres, de língua holandesa, e Valônia, de língua francesa). Esse cenário impõe indiscutivelmente dificuldades para que os eleitores belgas alcancem o voto correto em contraste com o cenário institucional dos eleitores norte-americanos.

Os resultados encontrados pelo autor corroboram essa dificuldade, sendo o voto dado na Bélgica extremamente incorreto. Apenas 26% do eleitorado vota corretamente. Existe possivelmente um problema de mensuração do voto correto, no entanto. Walgrave e os coautores calcularam a intenção de voto, capturada na véspera da eleição, e não o voto dado propriamente. Essa medida pode aumentar o índice do voto incorreto, uma vez que os eleitores tendem na reta final da eleição a mudar de opinião e assim podem alinhar-se corretamente com os seus candidatos.

Em um trabalho comparativo das eleições presidenciais e usando a medida do voto dado, Lau et al. (2014) indicaram que 55% dos eleitores belgas votaram corretamente na eleição de 2003. Os autores registraram o maior índice de voto correto na Romênia (89,9%), no Chile (89,5%) e nos Estados Unidos (88,4%), enquanto os menores índices registrados estão na Polônia (44%) e na Holanda (50,3%). Ainda segundo Lau et al. (2014), o voto correto no Brasil é de 67% no primeiro turno e de 75,5% no segundo turno. Os autores também estão interessados nas causas do voto correto, assim eles criaram hipóteses para os mecanismos individuais e institucionais.

Lau et al. (2014) assumem o aumento da probabilidade do voto correto quando os eleitores são mais sofisticados politicamente, mais experientes e mais motivados. Em outras palavras, os determinantes individuais do voto correto referem-se a um somatório de fatores: conhecimento, nível educacional, relevantes informações armazenadas, familiaridade com as regras do jogo, experiência de vivenciar eleições e, finalmente, a vontade de fazer boas escolhas.

No que concerne aos determinantes institucionais, o pressuposto é de que alguns arcabouços institucionais turvam as escolhas eleitorais e, assim, diminuem as chances do voto correto. Os autores descobriram que o sistema político que promove o voto personalista, e não o partidário, reduz a probabilidade do voto correto. Igualmente, o aumento de alternativas eleitorais – alto número de partidos/candidatos como opção de voto – diminui a possibilidade do voto correto. Em contraste, os autores também encontraram que a distinção ideológica entre esses partidos/candidatos ajuda a mitigar o efeito da quantidade de alternativas eleitorais. Por fim, o aumento da previsão do voto correto é condicionado à disponibilidade de informação política. Quanto mais informações disponíveis, maiores são as chances de o sujeito votar corretamente.

Dando continuidade a essa linha institucional do voto correto, Patel (2011) mostra que o sistema político – proporcional ou majoritário, lista fechada ou aberta – é mais determinante para o voto correto do que as variáveis de nível individual. Em síntese, do conjunto desses resultados, pode-se extrair que as instituições e a informação política são determinantes para o voto correto. Os primeiros trabalhos de Lau e Redlawsk (1997, 2006) indicaram que a identificação partidária exerce nos Estados Unidos uma grande força e que os especialistas empregam melhor os atalhos cognitivos, valendo-se do grau inicial do conhecimento político.

Uma vez que já sabemos a definição conceitual do voto correto e que a ação de votar corretamente é condicionada por certos fatores institucionais e pelo processo informativo, cabe apontar aqui alguns entraves para alcançar o voto correto no Brasil e possivelmente em outros países da América Latina. Devido ao histórico social e político, algumas limitações são mais evidentes: 1) os eleitores variavelmente apresentam problemas na aquisição de informação, com uma distribuição enviesada da informação; 2) o sistema político é complexo, com fragmentação dos partidos, baixa identificação partidária e ideológica; 3) o sistema eleitoral brasileiro é de representação proporcional de lista aberta, que estimula o voto nos candidatos e gera competição intrapartidária; 4) as eleições são sempre povoadas por muitos candidatos, limitando a aquisição de informações e dificultando a decisão do voto; 5) em certas campanhas não existe distinção entre as propostas dos candidatos. Quando não há polarização entre as propostas torna-se mais difícil ao eleitor distinguir o que combina mais com o seu interesse eleitoral; 6) os recursos de campanha não são distribuídos de maneira equânime, de modo que certos candidatos têm mais chances de aparecer publicamente do que outros.

Os estudos do voto correto incluem as democracias estabelecidas. Não há análises sistemáticas do voto correto nas jovens democracias¹. Assim, proponho uma análise para substituir os canais de informação institucionalizados pelos canais informais nas novas democracias. As conversas interpessoais sobre política funcionam como atalhos informativos e cognitivos, substituindo os partidos políticos e outros mecanismos institucionais. Essas interações sociais são mecanismos de disseminação de informação e contribuem para o aumento do nível informativo devido ao seu baixo custo e ao grau de confiança intraindividual, aumentando a probabilidade do voto correto no Brasil.

Entretanto, os atalhos informativos não devem ser vistos como uma panaceia. O acesso às fontes de informação não é igualitário a todos os cidadãos, o que provoca desigualdade informacional e gera entraves para as decisões de qualidade (Carpini e Keeter, 1997; Rennó, 2007; Lau e Redlawsk, 2001). Por esse motivo é provável encontrarmos diferença entre os mais bem informados e os menos bem informados em relação ao voto correto. A importância dos atalhos cognitivos para uma escolha política acertada permanece, mas o ponto de largada dos eleitores em termos de informação também importa. A premissa colocada é de que o acúmulo de informação ajuda a melhorar a competência do cidadão, que passa a articular os interesses, preferências e valores com a decisão do voto de forma mais transparente e direta.

Redes interpessoais

As eleições seguem por uma lógica social, visto que é o espaço das trocas de informações e das deliberações públicas, bem como da persuasão política. As pessoas tentam se influenciar mutuamente para fazer algo que elas gostariam, demonstrando poder e liderança (Dahl, 1957; McClurg e Young, 2010). A regra é que os indivíduos mais interessados exerçam uma grande influência sobre outras pessoas menos interessadas (Huckfeldt e Sprague, 1995). Esse comportamento abre espaço para a seguinte pergunta: as relações interdependentes restringem ou ampliam as chances do cidadão de fazer escolhas eleitorais esclarecidas, que vão ao encontro das preferências políticas e ideológicas?

A resposta é que ambos os padrões de comportamento podem ocorrer, dependendo das características das relações interpessoais. Os atributos de rede e do contexto social, centrais para essa análise, são os de conflito e diversidade². O atributo de conflito é determinado quando a opinião do principal entrevistado (*ego*) é expressamente diferente das preferências dos outros membros da mesma rede social

¹ O trabalho de Lau et al. (2014) é o único que inclui países da América do Sul (Brasil, Chile e Peru), mas a análise não testa as variáveis relacionadas com o meio social e não há uma sistematização ou um aprofundamento desses resultados para os países considerados como novas democracias.

² Alguns autores empregam heterogeneidade; outros mencionam diversidade. Uso o termo diversidade por representar melhor o conceito desejado, que é o de variedade, qualidade dos diversos ou multiplicidade.

(*alters*)³. Já o atributo de diversidade repousa no número de candidatos endossados pelos membros da rede, surgindo uma variedade de preferências dentro da rede social.

O atributo de conflito dentro da rede ou do contexto social tende a restringir as interações sociais, pois as pessoas geralmente silenciam e não se envolvem em polêmicas, evitando algum tipo de estresse psicológico. Em contraste, o atributo de diversidade tende a ampliar o fluxo de informação dentro da rede e do contexto social. Assim, argumento que o atributo de conflito reduz as chances do voto correto e, por sua vez, o atributo de diversidade aumenta as oportunidades para o cidadão votar corretamente.

Nesse sentido, as relações interpessoais estabelecem, minimamente, duas formas: a divergência de preferências da pessoa de referência (*ego*) com os membros da rede, dada a mesma rede social (conflito), e a soma das preferências que existem dentro da rede, independentemente se há concordância ou não das opiniões entre os parceiros sociais que compõem a rede social (diversidade).

A origem desse debate está na teoria econômica da decisão do voto, em que Downs (1957) postula que os indivíduos buscam informações através dos especialistas dos seus imediatos círculos sociais, pois oferecem opiniões similares, reduzindo os custos e o tempo para obter informação. Ampliando os termos desse debate, Granovetter (1973) promove a ideia dos laços fracos⁴, segundo a qual as informações mais novas e não redundantes estão disponíveis com os contatos menos frequentes – os amigos dos amigos. As relações sociais não são coesas ou diretas, argumenta o autor.

Essas primeiras formulações, atinentes aos grupos coesos e laços fracos, sustentaram as formulações teóricas subsequentes, principalmente a partir da década de 1990. Destaca-se nesse debate a discussão sobre os ambientes em que as pessoas estão inseridas e o atributo de conflito.

Mutz (1998) e Mutz e Martin (2001) assinalam que os cidadãos cultivam relações homogêneas, evitando a exposição de opiniões conflituosas, no entanto, cada vez mais opiniões contrárias a essa definição são audíveis (Huckfeldt, Johnson e Sprague, 2002, 2004). Para esses autores, o conflito é resultante da própria estrutura social e persiste mesmo entre os parceiros sociais mais próximos, como os familiares. Isso porque os cidadãos não têm controle irrestrito sobre o fluxo de informação, logo as opiniões de conflito não podem ser evitadas totalmente. O conflito de opiniões políticas é sustentado pela própria natureza da democracia e, particularmente, pelo convívio social (Huckfeldt e Sprague, 1995).

O dilema aprofunda-se com a ampliação desse debate. Por um lado, Mutz (2002a) afirma que a exposição a opiniões de conflito contribui para o aumento da

³ Essa técnica é conhecida como *egocentric network* porque consiste em um *ego* (principal respondente) e um conjunto de *alters* (parceiros sociais nomeados pelo *ego*), estabelecendo um diagrama com a parte central de um eixo e várias linhas que unem aos indivíduos da extremidade.

⁴ Ver Burt (1992) para um aprofundamento empírico da ideia dos laços fracos a partir da tese do *structural holes*.

tolerância e da legitimidade dos argumentos. Por outro lado, Mutz (2002b) e Mutz e Mondak (2006) assinalam que um ambiente de discordância política gera atitudes ambivalentes e ansiedades, dois componentes psicológicos que diminuem o ímpeto pela participação política. Ainda no campo da associação entre relações sociais e participação política, Klofstad (2007, 2009) assegura que os estudantes que discutem civicamente com os companheiros de quarto são recrutados mais facilmente a participar das atividades cívicas.

Os resultados díspares entre os trabalhos de Mutz e Klofstad são explicados pelo ambiente em que se dá a relação entre os indivíduos. Enquanto o estudo de Klofstad ocorre em um ambiente homogêneo (companheiros de quarto), no qual os conflitos não são ordinários, Mutz analisa os indivíduos em um ambiente heterogêneo (local de trabalho) carregado de conflito. A composição social das análises, homogênea ou heterogênea, é vital para responder a esses achados discrepantes.

Os trabalhos consequentes tentaram revisitar esses resultados, buscando colocar ordem no debate. Desse modo, Klofstad, Sokhey e McClurg (2013) defendem que diferentes medidas do atributo de conflito apresentam distintos efeitos. Huckfeldt, Johnson e Sprague (2004) mensuram o atributo de conflito pelo grau de discordância da preferência eleitoral entre o principal respondente (*ego*) e os demais membros da rede social (*alters*). Diferentemente, Mutz (2006) avalia a percepção do nível de conflito entre os parceiros sociais, valendo-se de uma combinação de dados de opinião pública sobre percepção.

A partir dessa base teórica, este artigo adota a estratégia de Huckfeldt, Johnson e Sprague (2004), isto é, mensura o conflito dentro de rede e contexto social pela discordância na preferência de voto do principal respondente (*ego*) e dos seus parceiros sociais (*alters*). A principal vantagem consiste no cálculo da variável "conflito", baseado na comparação das preferências eleitorais dos cidadãos que compõem a rede social, e não na percepção do indivíduo quanto à discordância de opiniões.

No entanto, o atributo de conflito não é exaustivo, sobretudo em um sistema multipartidário, como é o caso do Brasil, onde é possível observar múltiplas preferências sem constatar nenhum tipo de conflito. Alguns poucos pesquisadores começaram a olhar para esse tipo de distribuição das preferências políticas, criando uma medida de diversidade de opiniões. Em análises anteriores, os pesquisadores comparavam as preferências divergentes do principal entrevistado (*ego*) com a dos membros da rede. Agora, o foco é analisar o número total de candidatos apoiados pelos parceiros sociais dados a mesma rede e o mesmo contexto social.

Os trabalhos de Nir (2005, 2011) são os primeiros a separar por níveis a estrutura da rede social. Levando em consideração dois grupos distintos, de concorrência e de oposição, a autora afirma que a concorrência é favorável à participação e a oposição apresenta um efeito negativo sobre a participação. Nir (2011) refere-se à concorrência como uma variável formada por um conjunto de opiniões divergentes e convergentes

entre os vários membros da rede. Por oposição, diferentemente, a autora refere-se à discordância de preferências entre o principal respondente (*ego*) e os demais parceiros sociais (*alters*). Em outros termos, concorrência é uma medida análoga ao atributo de diversidade e oposição significa o atributo de conflito.

Usando a mesma linha de argumentação, isto é, usando dois níveis para redes sociais, Baker, Ames e Rennó (2006) testam os impactos do atributo de conflito e do ambiente heterogêneo, cujas características conceituais e metodológicas se assemelham ao atributo de diversidade. Os autores encontraram que a mudança de voto aumentou substancialmente quando os eleitores conversavam com os parceiros sociais de vozes discordantes (conflito), em especial quando essas discussões eram com os vizinhos.

Essa literatura tem algumas lacunas. Por exemplo, os estudos de interação interdependente raramente separam os conceitos de rede e contexto social. Essa separação, no entanto, é importante porque as redes interpessoais não são uma tradução direta dos contextos, embora estejam intimamente conectadas. A próxima seção é dedicada a esclarecer a diferença entre redes e contexto social.

Contexto social

Huckfeldt e Sprague (1995) afirmam que as redes são formadas pelas interações sociais dos indivíduos, que, por sua vez, estão localizados dentro de ambientes sociais e políticos. As características dos contextos – político, social, tempo e espacial – podem ter impacto na formação das redes sociais, oferecendo oportunidades ou restrições de interações (Huckfeldt, 1983, 2007). Como consequência, a disponibilidade de informação também sofre alterações.

Na perspectiva da distribuição de informação, Huckfeldt e Sprague apontaram o papel do contexto social como "fatores extraindividuais" (1995, p. 10). Particularmente, os autores olharam para os efeitos dos ambientes em que os indivíduos estão inseridos. Esse ponto de vista propõe que não somente as relações interdependentes importam, mas também o contexto social condiciona o nível de informação das pessoas. Como o comportamento humano é ligado intrinsecamente à informação obtida, as distintas estruturas de rede e de contexto social afetam provavelmente o comportamento político, ou seja, o voto correto.

Alguns estudiosos já argumentaram no sentido de que o contexto social em que os indivíduos estão inseridos desempenha um relevante papel para explicar o comportamento político. Por exemplo, Putnam (1966) sugere que a comunidade, então intermediada pela socialização dos membros de grupos, modela as atitudes para a identificação partidária. Do mesmo modo, combinando dados de amostra e dados censitários agregados, Huckfeldt (1979) encontra evidências de que a participação política é menos ou mais incentivada dependendo das características sociais do bairro em que as pessoas vivem. Usando medidas de comunidade e de bairro, MacKuen e Brown

(1987) descobrem implicações robustas sobre a mudança de intenção de voto através do contexto político, dando forma às opiniões e atitudes. O impacto do contexto social opera no processamento de informação através de uma "comunicação quente" entre vizinhos e amigos.

No entanto, a literatura recente ignora esses efeitos, em especial quando considera as análises a respeito das novas democracias. É necessário, ainda, testar algumas especificidades do contexto social, como os diferentes atributos que o compõem, a exemplo do que é feito para o nível da rede social. Além disso, o estudo de contexto social rivaliza com a ideia de que os cidadãos estão cada vez mais insulados.

O pensamento moderno acredita que os cidadãos são átomos isolados. Putnam (2000) aponta para a expansão urbana e a falta de socialização nos bairros como causas possíveis para o declínio da participação, da confiança e da cooperação entre cidadãos. O avanço tecnológico e das comunicações, principalmente o advento da internet, reforça a impressão de falta de conectividade social entre as pessoas. Ademais, existe a sensação de insegurança que inibe as relações sociais, e a realidade de migração habitacional, já que os indivíduos moram cada vez mais longe do centro das cidades devido ao alto custo dessa região.

Por outro lado, BayBeck e McClurg (2005) avaliam esses aspectos mencionados por Putnam e constatam que o ambiente social em que as pessoas vivem ainda influencia as atitudes humanas. Igualmente, Baker, Ames e Rennó (2006) testam o impacto do contexto social e confirmam o efeito positivo sobre a volatilidade eleitoral. Os resultados apontaram que as discussões de conflito dentro dos bairros aumentaram as chances de volatilidade eleitoral.

Este artigo busca resgatar o elo do contexto social com os diferentes padrões de atitude política, de modo a ampliar as explicações do voto correto para além dos fatores individuais. Ainda, considera o contexto social em dois níveis: os atributos de diversidade e de conflito. Esse tipo de análise introduz um novo elemento ao debate sobre contexto social e voto correto.

Hipóteses

A primeira hipótese é: o número de candidatos importa para o voto correto, sob o argumento de que o voto correto tende a ser maior no segundo turno da eleição presidencial. Em cenários menos complexos, com apenas dois candidatos, e com o aprendizado político do primeiro turno, a tendência é o aumento do voto correto. A segunda hipótese é: há diferença entre os mais bem informados e os menos bem informados em relação ao voto correto para o primeiro e o segundo turno, em uma referência à importância da informação para o voto correto. As demais hipóteses, que tratam especificamente dos atributos das redes e do contexto social, são combinadas para o primeiro e o segundo turno das eleições.

H1: A chance de ocorrência do voto correto é maior no segundo turno do que no primeiro, porque há menos candidatos e a diferença entre eles tende a ficar mais clara.

H2: O voto correto é mais frequente entre os eleitores mais bem informados do que entre aqueles menos bem informados, porém esse resultado deve ser mais forte no primeiro turno.

H3: O atributo de conflito deve gerar uma relação negativa com o voto correto. Isso porque o conflito de opiniões dentro da rede social produz ambivalências e incertezas, e reduz as interações sociais.

H4: O atributo de diversidade deve produzir uma relação positiva com o voto correto. Quanto maior a diversidade de preferências, maior a variedade de informações a que os indivíduos são expostos. A divergência de preferências políticas estimula as discussões sobre política, favorecendo o voto correto.

H5: A medida *Bairro Conflito* deve estabelecer uma relação negativa com o voto correto por sua capacidade de expor os moradores a visões políticas conflituosas.

H6: A medida *Bairro Diversidade* deve produzir uma relação positiva com o voto correto. A diversidade de opiniões dentro do bairro pode ser usada como atalhos informativos, estabelecendo uma direção positiva com o voto correto.

Desenho de pesquisa, dados e método

Este artigo usa informações primárias de opinião pública, cujos dados foram coletados em duas cidades brasileiras, Juiz de Fora (MG) e Caxias do Sul (RS) (Ames, Baker e Rennó, 2002). Essas cidades de médio porte favorecem um exame mais detalhado do comportamento do que uma amostra nacional convencional, porém perde-se em termos de validade externa. Juiz de Fora e Caxias do Sul apresentam diferenças de ideologia e organização partidária. Por outro lado, as duas cidades oferecem similaridades por raça, gênero, educação e tamanho do eleitorado. Ao passo que em Caxias do Sul existe uma forte polarização entre o PT e o PMDB e uma tendência a favor do PSDB em termos nacionais, em Juiz de Fora os partidos tendem a ser organizados de forma frágil e os eleitores apoiaram fortemente Lula em 2002 e 2006.

Esse estudo desenvolve-se por uma observação transversal nos dados oriundos de uma pesquisa de painel⁵ para três momentos distintos da campanha presidencial de

⁵ O banco de dados foi transformado para o formato *wide*, por isso o modelo multinível, também conhecido como “modelo hierárquico linear”, foi substituído pelo modelo *probit*.

2002. A primeira onda de entrevistas foi realizada em abril a fim de obter um ponto de referência de informação dos entrevistados. O segundo ciclo de entrevistas foi realizado em agosto, quando iniciou o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Por fim, o terceiro ciclo se deu em outubro de 2002, entre o primeiro e o segundo turno das eleições. O estudo entrevistou 6.970 pessoas, divididas igualmente entre Juiz de Fora e Caxias do Sul. Para a finalidade deste artigo, trabalhamos somente com os quatro principais candidatos da eleição de 2002 – Serra, Lula, Ciro Gomes e Garotinho.

Os entrevistados foram selecionados por meio da técnica de amostragem em múltiplos estágios, com seleção aleatória em cada um dos quatro estágios: bairro, setores censitários, domicílios e respondentes. Para as duas cidades analisadas, 20 bairros foram selecionados aleatoriamente. Dentro de cada bairro, de dois a dez setores censitários foram selecionados, sendo que cada setor censitário contém cerca de 200 domicílios. Os respondentes, por sua vez, foram selecionados a cada seis residências e dentro de cada casa o respondente foi escolhido de acordo com a proximidade do aniversário. Para obter as substituições dos entrevistados para as ondas 2 e 3, decidiu-se voltar à última residência da onda anterior e recomeçar então o procedimento das entrevistas a cada seis casas (Baker, Ames e Rennó, 2006).

Quanto à construção da variável independente “rede social”, a série de entrevistas incluiu perguntas sobre como os eleitores discutem a política com vizinhos, amigos e familiares. Assim, os entrevistados foram solicitados a indicar até três parceiros sociais com quem mais conversam sobre política, caracterizando o processo de *snowball*. Metodologicamente, usou-se apenas a terceira onda (outubro) para construir as variáveis independentes por se considerar que a proximidade da eleição potencializa os atributos de interesse da pesquisa, tanto para a rede social como para o contexto social.

O atributo de conflito, que visa entender os efeitos de opiniões conflitantes dentro da própria rede, foi constituído pela comparação da preferência eleitoral do principal entrevistado (*ego*) com as preferências dos demais debatedores sociais. Por sua vez, o atributo de diversidade foi composto pelo número de candidatos presidenciais representados na rede social.

A diferença empírica entre o atributo de conflito e o de diversidade está na forma da construção dessas variáveis. Enquanto o atributo de conflito é calculado pela comparação do voto dado entre o principal entrevistado (*ego*) e os seus principais parceiros sociais (*alters*), o atributo de diversidade é o somatório do voto dado de todos os membros sociais, formando uma medida de variedade das preferências políticas.

Para a variável “contexto social”, usou-se o bairro como medida central e, assim como para a rede social, os atributos de conflito e diversidade foram aplicados. A variável “bairro conflito” foi medida pela parcela dos residentes do bairro (*alters*) que apresentaram opinião conflituosa em relação à do principal respondente (*ego*). Já a variável “bairro diversidade” foi medida pela preferência do voto de cada principal respondente (*ego*) dos bairros. Quanto mais candidatos apoiados, maior o índice de

diversidade.

A variável dependente é formada pelas perguntas atinentes a preferências políticas (reforma agrária, gastos sociais, ideologia e privatizações), identificação com os grupos sociais (Central Única dos Trabalhadores, Movimento dos Sem Terra, empresários e evangélicos), identificação partidária e imagem dos candidatos. Os entrevistados foram solicitados a dizer quão favoráveis ou contrários eram quanto a privatização, gastos sociais e reforma agrária, e em relação aos grupos sociais em destaque, por exemplo. Em seguida, os entrevistados avaliavam, de acordo com as percepções individuais, a posição política dos candidatos referente a essas mesmas perguntas. Em caso de convergência e o voto dado ter sido para o candidato com o maior número de pontos de convergência, assume-se o voto como correto.

Essa técnica para construir a variável "voto correto" impõe cuidados, como o risco de projeção dos eleitores. O problema de projeção centra-se quando os eleitores pensam que os candidatos de que eles gostam estão próximos e os candidatos de que eles não gostam estão distantes. Por exemplo, o indivíduo assume o posicionamento político do candidato sobre a reforma agrária por uma decisão eleitoral, que não é necessariamente a real posição política do candidato no tema político em destaque.

O modelo *probit*, conhecido como um modelo de probabilidade, foi o método utilizado para analisar as chances de ocorrência do voto correto (variável binária) a partir das variáveis independentes dessa amostra. Em modelos de probabilidade é comum o uso do efeito marginal, funções não lineares das estimativas dos parâmetros, previsto para a associação das mudanças da variável dependente sobre as variáveis preditoras (Lima, 1996).

Operacionalização do voto correto no Brasil

O procedimento adotado para o voto correto no Brasil segue, sempre que possível, as técnicas originais de Lau e Redlawsk. No entanto, houve a necessidade de fazer alguns ajustes. No questionário brasileiro não há perguntas que meçam o grau de importância dos temas políticos sob o ponto de vista pessoal dos respondentes. Dessa maneira, a única opção foi retirar essa variável das nossas análises. Em resumo, o desenho da pesquisa foi reduzido a dois eixos: a) as preferências políticas dos eleitores; b) a posição política dos candidatos.

O eixo 1 (preferências políticas dos eleitores) é definido pelas seguintes categorias: identificação partidária, questões políticas, identificação com os grupos sociais e personalidade dos candidatos. A seguir, cada item é descrito.

Identificação/Simpatia partidária: A pergunta sobre esse tema refere-se a simpatia, e não a identificação, como no caso norte-americano. A cada combinação positiva entre a

resposta do entrevistado e o partido dos candidatos, considerou-se +1 e para as demais situações -1. Como sabemos a filiação dos políticos, essa variável é simplesmente uma contagem direta entre a resposta do respondente e a realidade.

Questões políticas: Os temas tratados foram privatização, gastos sociais, ideologia e reforma agrária, e perguntou-se sobre o autoposicionamento dos entrevistados e suas percepções quanto à posição dos candidatos a presidente. A estimativa dessa variável é dada pela comparação entre a posição dos candidatos e a dos eleitores. Quando candidato e eleitor estiverem no mesmo lado político, atribui-se + 1, e nas demais situações -1. Cada pergunta equivale a um item no sumário final de avaliação.

Conexões com grupos sociais/políticos: Em uma escala de 0 a 10 – em que 0 quer dizer que a pessoa não gosta nada do grupo e 10 indica que a pessoa gosta muito do grupo –, os entrevistados responderam quão bem se sentem em relação à Central Única dos Trabalhadores (CUT), ao Movimento dos Sem Terra (MST), aos evangélicos, empresários e negros. Para todas as respostas acima da média (5), considerou-se 1, e abaixo da média, 0. Após essa primeira codificação, testou-se a correlação tetracórica por ser mais fácil de visualizar a direção das opiniões com mais de duas opções. Para cada combinação significativa, classificou-se como +1; do contrário -1.

Personalidade do candidato: Esse item é medido da mesma forma como previsto no modelo de Lau e Redlawsk, assim, a resposta máxima dentro da escala significa +1, enquanto a resposta negativa representa -1. As características incluídas são inteligência, honestidade, solidariedade e determinação.

Por sua vez, o eixo 2 (informações do posicionamento dos candidatos) é um item que tenta capturar a opinião dos respondentes a respeito da posição política dos candidatos. As perguntas que compõem esse eixo referem-se a privatização, gastos com os programas sociais, reforma agrária e sentimentos em relação aos candidatos. Nota-se também que existem perguntas de autoposicionamento sobre esses temas, o que permite saber se os candidatos e os eleitores compartilham de pensamentos políticos similares. Se ambos estiverem no mesmo lado político, a variação é de +1 e, se não estiverem, a variação é de -1.

Para o sumário final de avaliação, somaram-se todos os *scores* de cada candidato, os empates foram eliminados e tirou-se a média. O empate ocorre quando mais de um candidato recebe a mesma pontuação, algo que aconteceu para o caso do Brasil por se tratar de quatro candidatos em disputa. O candidato com a maior avaliação, ou pontuação, deveria ter sido o escolhido pelo respondente/eleitor para caracterizar o voto correto. A avaliação do voto correto no Brasil é, em síntese, a comparação das

preferências políticas dos eleitores com as posições dos candidatos. Em caso de convergência, o voto correto é computado.

Resultados

A Tabela 1 mostra o índice de voto correto para o primeiro e o segundo turnos das eleições brasileiras de 2002 em Juiz de Fora e Caxias do Sul. Como esperado, o voto correto é maior no segundo turno do que no primeiro. O motivo muito provavelmente está relacionado com a quantidade de candidatos e, por extensão, com a clareza e a disponibilidade de informação. Apesar da construção do voto correto no Brasil não seguir exatamente os mesmos critérios de Lau e Redlawsk, chegamos ao mesmo resultado (67%) com o estudo comparativo de Lau et al. (2014).

Tabela 1
Índice de voto correto para o primeiro e segundo turnos das eleições brasileiras de 2002 (%)

Eleição	Voto correto
1º Turno	67,66
2º Turno	80,44

Fonte: Pesquisa eleitoral em duas cidades brasileiras, Universidade de Pittsburgh/National Science Foundation, 2002.

Um dos objetivos específicos deste artigo é testar se há diferença entre os mais bem informados e os menos bem informados quanto ao voto correto. Para essa análise, usamos o teste não paramétrico Wilcoxon rank-sum, correspondente ao teste t (Field, 2009). Esse teste é usado quando a variável dependente não apresenta uma distribuição normal, como é o caso específico. A lógica por trás do teste Wilcoxon rank-sum é que não existe diferença entre os grupos quando são encontrados valores iguais para as categorias de cada grupo. Conforme esperado, porém, o resultado encontrado sugere que a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa ($z = -3.426$, $p = 0,0006$). Os mais bem informados votam corretamente com mais frequência do que os menos bem informados no primeiro turno, o que pode ser confirmado quando comparamos os valores do rank-sum (menos bem informado = 2020120,5; mais bem informado = 4537510,5). A soma dos valores para os mais bem informados é maior do que a soma dos valores para os menos bem informados.

Tabela 2
Teste Wilcoxon rank-sum. Informação e voto correto para o primeiro turno

	Observação	Rank-sum	Esperado
Menos bem informados	1171	2020120,5	2120681
Mais bem informados	2450	4537510,5	4436950
Combinado	3621	6557631	6557631

Fonte: Pesquisa eleitoral em duas cidades brasileiras, Universidade de Pittsburgh/National Science Foundation, 2002.

Essa tendência permanece para o segundo turno, no entanto, esse efeito é marginal, como se observa na Tabela 3 ($z = -1.660$; $p = 0,09$). Explica-se esse resultado com base em Lau e Redlawsk (2001): os mais bem informados empregam melhor os atalhos informativos do que os menos bem informados em cenários complexos, quando há mais de dois candidatos. Portanto, assume-se que a vantagem dos mais bem informados sobre os menos bem informados diminui à medida que o cenário se torna menos complexo, como é o caso do segundo turno das eleições. Com apenas dois candidatos, situação em que as diferenças políticas são mais concretas, é mais fácil para qualquer cidadão associar suas preferências com a posição dos candidatos.

Tabela 3
Teste Wilcoxon rank-sum. Informação e voto correto para o segundo turno

	Observação	Rank-sum	Esperado
Menos bem informados	444	483681,5	504162
Mais bem informados	1826	2093903,5	2073423
Combinado	2270	2577585	2577585

Fonte: Pesquisa eleitoral em duas cidades brasileiras, Universidade de Pittsburgh/National Science Foundation, 2002.

A Tabela 4 apresenta os resultados preditos pelo modelo probit e estimados pelo efeito marginal a fim de explicar a probabilidade de ocorrência. Os testes foram feitos da seguinte maneira: no modelo 1, todas as variáveis foram testadas juntas; no modelo 2, o teste foi feito somente com as variáveis independentes de rede social. As variáveis de contexto foram retiradas do modelo.

Para o modelo 1, as hipóteses sobre os atributos da rede social são confirmadas parcialmente. Ao passo que a variável "diversidade social" não é estatisticamente significativa, a variável "conflito de opiniões" apresentou um efeito significativo, porém marginal. À medida que aumenta o conflito de opiniões dentro da rede social, menor é a expectativa do voto correto. As hipóteses acerca do contexto social, referentes a diversidade e conflito de opiniões dentro do bairro, apresentam confirmações mais

robustas e, principalmente, na direção preconizada. A diversidade de opiniões no bairro aumenta as chances do voto correto, enquanto o conflito de opiniões dentro do bairro reduz as chances do voto correto.

Em relação à probabilidade de ocorrência do voto correto por essas variáveis independentes, o resultado é o seguinte: o conflito de opiniões dentro da rede social reduz em 3,7% as chances de o cidadão votar corretamente. Isso implica dizer que quanto maior o conflito de opiniões entre o principal respondente e os demais parceiros sociais, o voto correto tem aproximadamente três vezes menos chances de ocorrer. Da mesma forma, o conflito de opinião dentro do bairro reduz a possibilidade do voto correto em 41,5%. Por outro lado, a diversidade de opiniões dentro do bairro aumenta em 7,7% a probabilidade do voto correto. A diversidade de opinião para rede social, em relação à qual se esperava encontrar um efeito positivo sobre a variável dependente, não opera significativamente.

Algumas variáveis de controle apresentaram efeitos significativos, como: informação política, mulher e evangélico. Conforme a lógica aponta, a informação política ajuda o cidadão a escolher o candidato correto de acordo com os valores e interesses políticos dados. Assim, a informação aumenta em 10,6% as chances do voto correto. A religião também foi aferida nesse modelo. O voto evangélico é 12,8% mais provável de ser correto do que o voto dos católicos, dos não religiosos e de outras religiões. Por fim, ser mulher aumenta a probabilidade de votar corretamente em quase 8%.

No modelo 2, no qual as variáveis de contexto são retiradas, o coeficiente da variável "conflito" aumenta. Assim, o conflito de opinião dentro da rede social passa a reduzir a probabilidade de ocorrência do voto correto em 9% aproximadamente. Outro dado que merece uma menção diz respeito ao atributo de diversidade, embora não apresente um efeito significativo. A direção do sinal, como é possível observar, muda quando as variáveis de contexto são retiradas do modelo. As variáveis de contexto estavam atenuando o efeito de rede social. As demais variáveis não têm mudanças representativas, salvo a variável "religião" que perde o efeito no modelo 2.

Tabela 4
Modelo de Probit robusto para avaliar o voto correto do primeiro turno na eleição de 2002, por redes sociais e contexto social

Variáveis independentes	Modelo 1 (preferido)		Modelo 2	
	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.
Redes sociais				
Diversidade de opiniões	-0,027 (0,066)	-0,010	0,031 (0,065)	0,011
Conflito de opiniões	-0,100+ (0,060)	-0,037	-0,243*** (0,055)	-0,090
Contexto social				
Bairro – Diversidade de opiniões	0,210* (0,097)	0,077		
Bairro – Conflito de opiniões	-1,120*** (0,097)	-0,415		
Controle				
Informação política	0,288+ (0,159)	0,106	0,264+ (0,158)	0,098
Atenção à campanha política	0,012 (0,033)	0,004	0,021 (0,033)	0,007
Atenção à televisão	-0,082 (0,122)	-0,030	-0,087 (0,121)	-0,032
Atenção ao jornal	-0,059 (0,112)	-0,022	-0,053 (0,109)	-0,019
Mulher	0,212** (0,077)	0,079	0,197** (0,076)	-0,073
Branco	-0,071 (0,079)	-0,026	-0,088 (0,077)	-0,032
Educação	0,050 (0,046)	0,018	0,052 (0,046)	0,019
Renda	0,000 (0,000)	-0,000	0,000 (0,000)	0,000
Idade	0,000 (0,002)	-0,000	-0,001 (0,002)	-0,000
Evangélico	0,370** (0,116)	0,128	0,176 (0,112)	0,063
Constant	0,227 (0,290)		0,177 (0,194)	
Pseudo R	0,048		0,025	
McFadden's R ²	0,049		0,025	
N	1.327		1.327	

Fonte: Pesquisa eleitoral em duas cidades brasileiras, Universidade de Pittsburgh/National Science Foundation, 2002.

Significância: +p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001.

Nota: Os valores da tabela são resultados de uma regressão probit robusta. Entre parênteses estão os erros-padrão. Na última coluna estão os resultados probabilísticos do efeito marginal das variáveis independentes sobre o voto correto.

Voto correto presidencial, segundo turno

Para o modelo do voto correto do segundo turno, optou-se também por uma regressão probit e o efeito marginal para relatar os resultados encontrados. As hipóteses testadas são as mesmas, não há razão teórica para mudar a direção delas. Como se observa na Tabela 5, especificamente para o modelo 1, os resultados indicam que somente a variável “conflito bairro” tem efeito estatisticamente significativo sobre o voto correto. As chances de o indivíduo votar corretamente são reduzidas em aproximadamente 27% quando há opiniões de conflito dentro do bairro. Encontrou-se, também, um efeito marginal da variável “cor” sobre o voto correto. Os brancos têm 4,7% mais chances de votar corretamente do que os não brancos.

No modelo 2, quando se retiram as variáveis independentes de contexto social, evidenciam-se os efeitos das variáveis de rede social. A diversidade de opinião aumenta em 3,8% a probabilidade de ocorrência do voto correto, enquanto o conflito de opiniões restringe as chances do voto correto em 6,6%. Esses dois atributos de rede social apresentam os seus efeitos na direção preconizada pelas hipóteses. Ademais, o efeito de ser evangélico opera negativamente sobre o voto correto do segundo turno, reduzindo as chances deste em quase 7%.

Tabela 5
Modelo de probit robusto para avaliar o voto correto do segundo turno na eleição de 2002, por redes sociais e contexto social

Variáveis independentes	Modelo 1 (preferido)		Modelo 2	
	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.
Redes sociais				
Diversidade de opiniões	0,093 (0,079)	0,024	0,144+ (0,077)	0,038
Conflito de opiniões	-0,114 (0,072)	-0,029	-0,251*** (0,064)	-0,066
Contexto social				
Bairro – Diversidade de opiniões	0,147 (0,114)	0,038		
Bairro – Conflito de opiniões	-1,030*** (0,209)	-0,269		
Controle				
Informação política	0,078 (0,188)	0,020	0,060 (0,186)	0,015
Atenção à campanha política	0,022 (0,040)	0,005	0,029 (0,040)	0,007
Atenção à televisão	0,165 (0,147)	0,043	0,177 (0,145)	0,047



Variáveis independentes	Modelo 1 (preferido)		Modelo 2	
	Coef.	Prob.	Coef.	Prob.
Atenção ao jornal	0,037 (0,138)	0,009	0,022 (0,109)	0,005
Mulher	0,097 (0,093)	0,025	0,072 (0,091)	0,019
Branco	0,177+ (0,096)	0,047	0,153+ (0,077)	0,041
Educação	0,026 (0,057)	0,006	0,037 (0,057)	0,009
Renda	-0,000 (0,000)	-0,000	-0,000 (0,000)	-0,000
Idade	-0,000 (0,003)	-0,000	-0,001 (0,002)	-0,000
Evangélico	-0,076 (0,133)	-0,020	-0,241+ (0,127)	-0,069
Constant	0,756* (0,343)		0,575* (0,230)	
Pseudo R ²	0,050		0,027	
McFadden's R ²	0,049		0,027	
N	1.147		1.151	

Fonte: Pesquisa eleitoral em duas cidades brasileiras, Universidade de Pittsburgh/National Science Foundation, 2002.

Significância: +p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001.

Nota: Os valores da tabela são resultados de uma regressão probit robusta. Entre parênteses estão os erros-padrão. Na última coluna estão os resultados probabilísticos do efeito marginal das variáveis independentes sobre o voto correto.

Discussão

As evidências indicam que as interações individuais determinam o voto correto no Brasil, corroborando a hipótese central do artigo de que existe uma lógica social do voto correto em uma jovem democracia em substituição aos mecanismos institucionais. Os entraves institucionais, como fragmentação partidária, baixa identidade partidária, extensa lista de candidatos e desigualdade informacional, não são obstáculos intransponíveis para o voto correto. Os brasileiros encontraram um caminho para votar corretamente através das conversas interpessoais.

Ademais, este artigo resgata a importância do contexto social para o comportamento político. Como visto, o ato de votar corretamente sofre influência do contexto em que as pessoas se encontram, por isso a importância de testar essa variável. Cabe também ressaltar que sem as variáveis de contexto social, alguns efeitos dos atributos de rede social surgiram ou, quando já existia certo efeito, o coeficiente aumentou. Nesse sentido, desagregar as variáveis de rede e contexto social, usando os atributos de diversidade e conflito, demonstrou ser uma estratégia apropriada, já que resultados empíricos significativos foram encontrados.

Mais especificamente, essa decomposição da rede e do contexto social demonstra que as relações interpessoais são formadas por distintas dimensões. O efeito encontrado do atributo de diversidade para o voto correto abre uma nova perspectiva de pesquisa, já que a maioria dos trabalhos adota somente a variável “conflito” em suas análises. Consequentemente, alguns resultados discrepantes dessa literatura podem ser explicados com a inclusão da variável “diversidade”. Pesquisadores devem também investigar a existência de outros atributos das relações sociais. Os distintos padrões de comunicação afetam de forma diferente o comportamento político.

O atributo de conflito, especificamente, tem benefícios e desvantagens para a democracia. Se ouvir opiniões de conflito à nossa opinião gera mais tolerância e um maior entendimento sobre os vários ângulos de uma questão, o conflito de opiniões também produz um desestímulo à participação política e reduz as chances do voto correto. Esse paradoxo precisa ser enfrentado pela literatura de forma definitiva. De um lado, o problema é não testar outros atributos das relações sociais, de outro lado, o problema é que a medida de conflito é codificada de forma diferente pelos especialistas, o que gera confusão e resultados mistos.

Em uma agenda futura, cabe testar o impacto das conversas interpessoais sobre uma nova medida do voto correto. Primeiro, o item de questões políticas (*issues*) do voto correto é baseado no modelo direcional, no entanto, pode-se codificar pelo modelo de proximidade do voto (Downs, 1957). Trata-se de uma medida mais apropriada ao sistema político brasileiro. Em segundo lugar, o voto correto baseia-se na percepção do indivíduo quanto à posição política e ideológica dos candidatos. O eleitor pode assumir tal posição como sua por já ter escolhido anteriormente o candidato no qual votar, de modo que o índice de voto correto para os Estados Unidos e o Brasil pode estar inflado. Desse modo, uma medida alternativa é usar as avaliações de especialistas para posicionar politicamente e ideologicamente os candidatos. Essas novas medidas para operacionalizar o voto correto podem enriquecer a literatura. Ainda como agenda futura, fruto do debate sobre o voto correto no Brasil, cabe investigar o nível de convergência entre a opinião pública e as políticas públicas implementadas pelos governantes como parâmetro de avaliação da representação política e da responsividade eleitoral.

Resta saber, também, se os índices encontrados de voto correto para o primeiro (67%) e segundo turnos (80%) são suficientes para o bom funcionamento da democracia brasileira. Se os eleitores que votaram incorretamente tivessem mais informações e assim tivessem votado corretamente, o resultado da eleição mudaria (Bartels, 1996; Althaus, 1998)? Essa é uma pergunta ainda sem resposta.

Por fim, este artigo contribui para o avanço da literatura, ainda incipiente sobre rede social na América Latina, e particularmente no Brasil, além de revelar que as interações individuais afetam a qualidade da democracia.

André Bello - Doutorando em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. E-mail: <andrebellosa@gmail.com>.

Referências bibliográficas

ALTHAUS, S. L. "Information effects in collective preferences". *American Political Science Review*, vol. 92, nº 3, p. 545-558, 1998.

AMES, B. "Electoral strategy under open-list proportional representation". *American Journal of Political Science*, p. 406-433, 1995.

_____. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BAKER, A.; AMES, B.; RENNÓ, L. R. "Pesquisa eleitoral em duas cidades brasileiras". Universidade de Pittsburgh/National Science Foundation, 2002.

_____. "Social context and campaign volatility in new democracies: networks and neighborhoods in Brazil's 2002 elections". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 2, p. 382-399, 2006.

BARTELS, L. M. "Uninformed votes: information effects in presidential elections". *American Journal of Political Science*, vol 40, nº 1, p. 194-230, 1996.

BAYBECK, B.; MCCLURG, S. D. "What do they know and how do they know it? An examination of citizen awareness of context". *American Politics Research*, vol. 33, nº 4, p. 492-520, 2005.

BERELSON, B. "Democratic theory and public opinion". *Public Opinion Quarterly*, vol. 16, nº 3, p. 313-330, 1952.

BURT, R. *Structural holes: the social structure of competition*. Boston: Harvard University Press, 1992.

CAMPBELL, A. *The American voter*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. Survey Research Center, Michigan: University of Michigan, 1960.

CARPINI, M. X. D.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale University Press, 1997.

CONVERSE, P. E. *The nature of belief systems in mass publics*. Survey Research Center, University of Michigan, 1964.

DAHL, R. A. "The concept of power". *Behavioral Science*, vol. 2, nº 3, p. 201-215, 1957.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1989.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad.: C. Paciornik. Pref.: F. Limongi. São Paulo: Edusp, 1997.

DIAMOND, L. J.; MORLINO, L. (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and How, 1957.

FIELD, A. *Discovering statistics using SPSS*. London: Sage publications, 2009.

GILENS, M. "Political ignorance and collective policy preferences". *American Political Science Association*, vol. 95, nº 2, p. 379-396, 2001.

GRANOVETTER, M. S. "The strength of weak ties". *American Journal of Sociology*, vol. 78, p. 1.360-1.380, 1973.

HUCKFELDT, R. "Political participation and the neighborhood social context". *American Journal of Political Science*, vol. 23, p. 579-592, 1979.

_____. "Social contexts, social networks, and urban neighborhoods: environmental constraints on friendship choice". *American Journal of Sociology*, vol. 89, p. 651-669, 1983.

_____. *Citizens, politics and social communication: information and influence in an election campaign*. New York: Cambridge University Press, 1995.

_____. Information, and political communication networks. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H. (eds.). *The Oxford Handbook of Political Behavior*. New York: Oxford University Press, 2007.

HUCKFELDT, R.; SPRAGUE, J. "Networks in context: the social flow of political information". *American Political Science Review*, vol. 81, n° 4, p. 1.197-1.216, 1987.

_____. *Citizens, politics and social communication: information and influence in an election campaign*. New York: Cambridge University Press. 1995.

HUCKFELDT, R.; JOHNSON, P. E.; SPRAGUE, J. "Political environments, political dynamics, and the survival of disagreement", *The Journal of Politics*, vol. 64, n° 1, p. 1-21, 2002.

_____. *Political disagreement: the survival of diverse opinions within communication networks*. New York: Cambridge University Press, 2004.

HUNTINGTON, S. P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

KATZ, E. "The two-step flow of communication: An up-to-date report on an hypothesis". *Public Opinion Quarterly*, vol. 21, n° 1, p. 61-78, 1957.

KATZ, E.; LAZARSFELD, P. F. *Personal influence: the part played by people in the flow of mass communications*. New Jersey: Transaction Pub, 1955.

KLOFSTAD, C. A. "Talk leads to recruitment how discussions about politics and current events increase civic participation". *Political Research Quarterly*, vol. 6, n° 2, p. 180-191, 2007.

_____. "Civic talk and civic participation. The moderating effect of individual predispositions". *American Politics Research*, vol. 37, n° 5, p. 856-878, 2009.

KLOFSTAD, C. A.; SOKHEY, A. E.; MCCLURG, S. D. "Disagreeing about disagreement: how conflict in social networks affects political behavior". *American Journal of Political Science*, vol. 57, n° 1, p. 120-134, 2013.

LAU, R. R.; ANDERSEN, D. J.; REDLAWSK, D. P. "An exploration of correct voting in recent US presidential elections". *American Journal of Political Science*, vol. 52, n° 2, p. 395-411, 2008.

LAU, R. R.; REDLAWSK, D. P. "Voting correctly". *American Political Science Review*, vol. 91, n° 3, p. 585-598, 1997.

_____. *How voters decide: information processing during election campaigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

_____. "Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making". *American Journal of Political Science*, vol. 45, n° 4, p. 951-971, 2001.

LAU, R. R., et al. "Correct voting across thirty-three democracies: a preliminary analysis". *British Journal of Political Science*, vol. 44, nº 2, p. 239-259, 2014.

LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York: Columbia, 1948.

LIMA, R. C. "Modelos de respostas binárias: especificação, estimação e inferência". *Agricultura em São Paulo*, vol. 43, p. 19-26, 1996.

LUPIA, A. "Shortcuts versus encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reform elections". *American Political Science Review*, vol. 88, nº1, p. 63-76, 1994.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?* Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MACKUEN, M.; BROWN, C. "Political context and attitude change". *American Political Science Review*, vol. 81, nº 2, p. 471-490, 1987.

MAINWARING, S. "Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective". *Comparative Politics*, vol. 24, nº 1, p. 21-43, 1991.

MCCLURG, S. D.; YOUNG, J. K. "A relational political science". *Working Paper*, vol. 45, 2010.

MCCLURG, S. D.; SOKHEY, A. E. "Social networks and correct voting". *Working Papers*, p. 3, 2009.

MONDAK, J. J. "Public opinion and heuristic processing of source cues." *Political Behavior*, vol. 15, nº 2, p. 167-192, 1993.

MUTZ, D. C. *Impersonal influence: how perceptions of mass collectives affect political attitudes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. "The consequences of cross-cutting networks for political participation". *American Journal of Political Science*, vol. 46, nº 4, p. 838-855, 2002a.

_____. "Cross-cutting social networks: testing democratic theory in practice". *American Political Science Review*, vol. 96, nº 1, p. 111-126, 2002b.

_____. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006.

MUTZ, D. C.; MARTIN, P. S. "Facilitating communication across lines of political difference: the role of mass media". *American Political Science Review*, vol. 95, nº 1, p. 97-114, 2001.

MUTZ, D. C.; MONDAK, J. J. "The workplace as a context for cross-cutting political discourse". *Journal of Politics*, vol. 68, nº 1, p. 140-155, 2006.

NIR, L. "Ambivalent social networks and their consequences for participation". *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 17, nº 4, p. 422-442, 2005.

_____. "Disagreement and opposition in social networks: does disagreement discourage turnout?". *Political Studies*, vol. 59, nº 3, p. 674-692, 2011.

PATEL, P. "The effects of institutions on correct voting". PhD thesis, Rutgers University-Graduate School-New Brunswick, 2011.

POPKIN, S. L. *The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PUTNAM, R. D. "Political attitudes and the local community". *American Political Science Review*, vol. 60, n° 3, p. 640-654, 1966.

_____. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

RENNÓ, L. "Desigualdade e informação política: as eleições brasileiras de 2002". *Dados*, vol. 50, n° 4, p. 721-755, 2007.

_____. "Qualidade da representação de interesses no Brasil". Cepal. Escritório no Brasil/Ipea. Brasília-DF, 2010.

RENNÓ, L., et al. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeios, 2011.

RICHEY, S. "The social basis of voting correctly". *Political Communication*, vol. 25, n° 4, p. 366-376, 2008.

RYAN, J. B. "Social networks as a shortcut to information and correct voting". In: APSA Toronto Meeting Paper, 2009.

WALGRAVE, S., et al. "Why representation fails. Determinants of incorrect voting in a crowded party system". In: NCCR Democracy Workshop on Political Representation "New Ways of Measuring and Old Challenges", vol. 12, 2009.

Resumo

A lógica social do voto correto no Brasil

Este artigo trata do papel das interações sociais sobre o voto correto na perspectiva de avaliar a qualidade da democracia no Brasil. Nas novas democracias, o sistema político complexo – multipartidarismo, voto personalista, identificação partidária fraca e múltiplos candidatos – pode prejudicar o voto correto. Argumento, principalmente, que as redes interpessoais e o contexto social funcionam como atalhos cognitivos, substituindo os mecanismos institucionais. As redes interpessoais e o contexto social são desagregados pelos atributos de conflito e diversidade, os quais influenciam distintamente o ato de votar corretamente. O resultado confirma a ideia de que existe uma lógica social do voto correto.

Palavras-chave: redes sociais; contexto social; voto correto; comportamento político

Abstract

The social logic of correct voting in Brazil

This article analyzes the role that social interactions play in shaping correct voting in order to assess the quality of democracy in Brazil. In new democracies, complex political systems—multi-party, personalistic voting, weak partisan identification, and too many candidates in the race—may undermine correct voting. The main argument is that interpersonal networks and social context function as cognitive shortcuts replacing institutional mechanisms. Interpersonal networks and social context are disaggregated into the attributes of conflict and diversity, which distinctively influence correct voting. The results confirm that a social logic of correct voting indeed exists.

Keywords: social network; social context; correct voting; political behavior

Resumen*La lógica social del voto correcto en Brasil*

Este artículo trata el rol de las interacciones sociales sobre el voto correcto en la perspectiva de evaluar la calidad de la democracia en Brasil. En las nuevas democracias el sistema político complejo (multipartidario, el voto personalista, la identificación partidaria débil y de múltiples candidatos) puede perjudicar el voto correcto. Argumento, principalmente, que las redes interpersonales y el contexto social funcionan como atajos cognitivos, sustituyendo los mecanismos institucionales. Las redes interpersonales y el contexto social se separan por los atributos de conflicto y diversidad, los cuales influyen distintamente el acto de votar correctamente. El resultado confirma la idea de que existe una lógica social del voto correcto.

Palabras-clave: redes sociales; voto correcto; comportamiento político; nueva democracia.

Résumé*La logique sociale du vote correct au Brésil*

Cet essai traite du rôle des interactions sociales sur le vote correct, en vue d'une évaluation qualitative de la démocratie au Brésil. Il est vrai que dans les nouvelles démocraties le système politique complexe – prolifération des partis, vote personnaliste, faible identification envers un parti, grands nombre de candidats – peut porter préjudice au vote correct. Notre principal argument est que les réseaux interpersonnels ainsi que le contexte social fonctionnent comme des raccourcis cognitifs qui remplacent les mécanismes institutionnels; ils sont donc désagrégés par les attributs du conflit et de la diversité qui influencent clairement l'action de voter correctement. Le résultat vient corroborer l'idée selon laquelle il existe une logique sociale du vote correct.

Mots-clés: réseaux sociaux; contexte social; suffrage correct; comportement politique

Artigo submetido à publicação em maio de 2015.
Versão final aprovada em abril de 2016.

OPINIÃO PÚBLICA

August 2016

Vol. 22, nº 2

ISSN 1807-0191

CONTENTS

	<i>Pág.</i>
Global diffusion mechanisms of the Participatory Budgeting program: international induction, social construction, and circulation of individuals <i>Osmany Porto de Oliveira</i>	219
Efectiveness of participation in the municipal councils of social assistance in Brazil <i>Carla Almeida</i> <i>Euzeneia Carlos</i> <i>Rafael da Silva</i>	250
Spatial analysis of social assistance bureaucracy in Brazilian municipalities: notes for reflection on the implementation capacity of social-assistance policy <i>Natália Guimarães Duarte Sátyro</i> <i>Eleonora Schettini Martins Cunha</i> <i>Járvys Campos</i>	286
Measuring access to civil justice in Brazil <i>Fabiana Luci de Oliveira</i> <i>Luciana Gross Cunha</i>	318
Social movements and political parties: relationships between the feminist movement and the political party system in Nicaragua (1974-2012) <i>Humberto Meza</i> <i>Luciana Tatagiba</i>	350
Women in power: aspects of women's speeches in electoral campaigns <i>Luciana Panke</i> <i>Sylvia lasulaitis</i>	385
Online Rationality: reason-giving in virtual discussions <i>Ricardo Fabrino Mendonça</i> <i>Ernesto F. L. Amaral</i>	418
Discussions on the firearm and ammunition sales referendum in the newspaper <i>Folha de S. Paulo</i> <i>Lauriston de Araújo Carvalho</i> <i>Daniel Henrique Pereira Espindula</i>	446
The social logic of the correct vote <i>André Bello</i>	466



OPINIÃO PÚBLICA
Campinas
Vol. 22, nº 2, p. 219-491
August 2016
ISSN 1807-0191



ISSN 1807-0191

